

Revista

EL OBSERVADOR

Nº 6
ABRIL
2010

Revista especializada en temas de infancia y adolescencia del Servicio Nacional de Menores

Propuesta de una nueva Institucionalidad para nuestros niños, niñas y adolescentes en Chile.

Juez alemán Dirk Helmken propone sistema penal juvenil separado del de adultos





Revista

EL OBSERVADOR

Nº 6
ABRIL
2010

Revista especializada en temas de infancia y adolescencia del Servicio Nacional de Menores

ÍNDICE

Presentación	3
I. Artículos	5
• Propuesta de una nueva Institucionalidad para nuestros niños, niñas y adolescentes en Chile. Daniela Godoy	6
• Protección de Derechos y Responsabilidad Penal Adolescentes: El desafío de la nueva institucionalidad. Francisca Werth	23
• Nueva institucionalidad para la infancia y adolescencia. Ricardo del Canto	28
II. Ponencias	36
• Juez alemán Dirk Helmken propone sistema penal juvenil separado del de adultos. Luz María Zañartu	37
II. Experiencias	47
• Niños y niñas que han vivido maltrato grave y/o abuso sexual: la experiencia de readaptación del servicio psicológico de Koinomadelfia. Mónica Hernández	48
• Los derechos de las niñas y los niños peruanos migrantes en Chile. Iskra Pavez	62
III. Reseñas	81
• Reseñas Bibliográficas. Hernán Medina	82





EL OBSERVADOR

Nº 6

ABRIL

2010

COLOFÓN

SERVICIO NACIONAL DE MENORES

Director y Representante Legal: Francisco Estrada Vásquez

Jefe Unidad de Estudios: Jorge Martínez Muñoz

Editora General: Luz María Zañartu Correa

Equipo editor: Hernán Medina Rueda, Carlos Espinoza Jara

Diseño: Claudio Medina Briones

Fotografía: David Hormazábal Cádiz

Sename:

Huérfanos 587, 9º Piso, Oficina 903, Santiago de Chile

56- 02 -3984252 / 02 -3984254

Correo Revista: revistaespecializada@sename.cl

Web Institucional: www.sename.cl

www.sename.cl

ISSN: N° 0718 – 6258

El Observador es una publicación del Servicio Nacional de Menores, servicio dependiente del Ministerio de Justicia. Los artículos publicados en esta revista expresan los puntos de vista de los autores y no necesariamente representan la posición del Sename.

PRESENTACIÓN

Revista El Observador preparó para este número un dossier de artículos sobre rediseño, algunos de los cuales fueron presentados en el seminario “Nueva Institucionalidad de Infancia y Adolescencia”, organizado por el Ministerio de Justicia.

Lo común de todas las presentaciones para el rediseño es la propuesta de separación de vías para el SENAME.

Sin embargo, cada uno de los trabajos en la **sección Artículos**, presenta diferentes énfasis y matices. Daniela Godoy en “Propuesta de una nueva Institucionalidad para nuestros niños, niñas adolescentes en Chile”, postula que el rediseño del Sename debe analizarse en base a las demandas de quienes presentan una mayor vulnerabilidad, y describe cifras de pobreza donde se constata que los menores de 18 años, tienen una tasa de indigencia del 5.1% y pobreza de 25.7% respectivamente. Asimismo, la violencia doméstica hacia este grupo etáreo es altísima. Según la Encuesta Nacional de Victimización por Violencia Intrafamiliar y Delitos Sexuales 2008, realizada por el Ministerio del Interior y la Universidad Católica, la prevalencia de violencia intrafamiliar por población en las mujeres es de un 35.7%, en los adultos mayores de un 19.8% y en los niños y niñas es de un 72.3%. Lo anterior, demuestra la necesidad de invertir en programas cuyos beneficiarios sean los menores de 18 años, ya que en este grupo etáreo tiene mayor efecto la política pública y sobre todo cuando las acciones de rehabilitación y reinserción social se inician en la primera infancia.

3

Por su parte, el artículo de Francisca Werth, “Protección de Derechos y Responsabilidad Penal Adolescentes: El desafío de la nueva institucionalidad”, expresa la relación que se da entre la necesidad de proteger los derechos de los niños, niñas y jóvenes y hacer efectiva la responsabilidad penal de un joven cuando ha cometido delito. Actualmente dos leyes son las que buscan compatibilizar este trabajo, la Ley de Menores Nº 16.618 y la Ley Nº 20.084, esta última procura su responsabilización, rehabilitación y reinserción. Sin embargo, existe la necesidad de contar con una Ley de protección de los derechos de la infancia, que apoye y facilite la articulación de los actores y políticas referidas a la infancia y adolescencia incluidas aquellas referidas a la infracción de ley. Asimismo, Werth formula la necesidad de modificar la Ley de Responsabilidad Penal Adolescentes, para fomentar así la especialización de los actores y modificar ciertos aspectos que impiden un abanico más amplio de intervenciones.



El texto Nueva institucionalidad para la infancia y adolescencia, de Ricardo del Canto, postula la creación de dos institucionalidades a partir del Senname, una a cargo de la protección y la otra responsable de velar por los infractores de ley. En ambos modelos se propone fortalecer el trabajo regional. En la misma línea y para ambos servicios, se sugiere la creación del Consejo de Licitaciones a nivel nacional, y Comités de Adjudicación Regionales. En el caso particular del Servicio Nacional de Derechos del Niño, Niña y Adolescente, la propuesta es crear un Consejo de Adopción, así como la mantención del Consejo Consultivo con un nuevo tipo de atribuciones y composición.

En la **sección Ponencias**, el Juez alemán Dirk Helmken, quien visitó a Chile y los proyectos del Senname, presentó a los magistrados las bondades del sistema judicial alemán dirigido a los adolescentes infractores de ley. En su disertación destacó la especialización del modelo alemán, separado del sistema judicial de adultos. La meta en ese país es evitar la reincidencia, lo que obliga a los magistrados, en primer término, a buscar medidas pedagógicas, educacionales y en segundo a considerar el castigo, constituyéndose la sanción en la excepción.

En la **sección Experiencias**, Mónica Hernández en su artículo "La experiencia de readaptación del servicio psicológico de Koinomadelfia" explica como esta institución rediseñó sus servicios orientándolos a tres tipos de usuarios: a) Niños con experiencias de maltrato grave y/o Abuso sexual, b) niños en estado de total abandono, y c) niños con experiencias de violencia leve y negligencia. Este proceso que culminó con la certificación y también declaración de objetivos a corto, mediano y largo plazo. En esta declaración Koinomadelfia se propuso como meta rediseñar su servicio de psicología, lo que les ha obligado a estar en una permanente revisión para profundizar la calidad de los programas dirigidos a los usuarios.

Por último, Iskra Pavez, en su trabajo "Los derechos de las niñas y los niños peruanos migrantes en Chile" aborda la situación de los migrantes peruanos en nuestro país y analiza los discursos infantiles a la luz de los derechos y exclusiones respecto a la educación, la discriminación y la reunificación familiar. El contexto de este análisis lo aborda en el conocimiento de que las niñas y niños peruanos son el grupo mayoritario dentro de la niñez inmigrante, con 58.433 personas, según datos del Ministerio del Interior de Chile, (2007).



I. ARTÍCULOS





PROPIUESTA DE UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA NUESTROS NIÑOS, NIÑAS ADOLESCENTES EN CHILE

6

Daniela Godoy, Instituto Libertad¹.

Resumen

Una de las políticas de Estado que dejó pendiente durante el gobierno de la administración de la ex presidenta Michelle Bachelet fue el rediseño del Servicio Nacional de Menores, SENAME, institucionalidad que protege a nuestros niños, niñas y adolescentes.

Si bien, a través del Sistema de Protección Social existe una línea de protección a la infancia muy bien pensada y diseñada, el desafío del actual Gobierno será implementar una institucionalidad acorde con los parámetros internacionales y con las exigencias de una política social ya desarrollada.

La sugerencia de rediseño realizada por el Instituto Libertad propone en primer lugar mejorar los problemas que actualmente presenta el SENAME y cumplir los compromisos asumidos con la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda. Luego de ello, y en el corto plazo, propone la creación de un nuevo servicio público: el Servicio de Protección de la Infancia, cuya protección sea universal y cuyos programas se focalicen en los menores de edad con factores de riesgo o vulnerabilidad social. Desde este punto de vista, es recomendable que tenga un rol de definición y seguimiento de las políticas, planes y programas de otros servicios públicos y ministerios, más que intervenir en la ejecución misma. De esta manera se evita la duplicidad de objetivos e inversiones y se facilita la uniformidad del Sistema de Protección de la Infancia.

A fin de marcar una diferencia en los lineamientos de esta institucionalidad se propone que dependa de un ministerio social y no del

¹ Abogada, investigadora Programa de Justicia y Seguridad Ciudadana

Ministerio de Justicia y que se someta al sistema de contratación de funcionarios públicos del Servicio Civil.

Finalmente, se propone analizar todos los aspectos que tienen relación con el SENAME como el planteamiento de una entidad distinta y de menor jerarquía encargada de la ejecución de las sanciones de la Ley de Responsabilidad Penal Adolescentes y la revisión de la ley de subvenciones.

Palabras Claves

Ley de Responsabilidad Penal Adolescentes, Nueva institucionalidad para la infancia y adolescencia, Rediseño del Servicio Nacional de Menores.

7

Summary

One of the state policies that left open the latest administration, was the institutional redesign of SENAME, governmental agency that protects our children and adolescents.

Although, through the Social Protection System exists a line of Child Protection well designed and thought out, the challenge of the present Government will be to implement an institutional framework consistent with international standards and with the requirements of a social policy already developed.

The institutional redesign proposal made by the Institute for Liberty, intends primarily to improve the problems currently presented by SENAME, and fulfill their commitments to the Budget Office of the Ministry of Finance. After that, and in the short term, it proposes the creation of a new public agency: The Service of Protection for Children, whose protection is universal and whose programs are focused on children with risk factors or social vulnerability. From this point of view, it is helpful that the new agency maintain a role in defining and monitoring policies, plans and programs of other public services and ministries, rather than intervening in operational processes. This will avoid duplication of objectives and investments and promotes uniformity of the Protection System for Children.

In order to make a difference in the guidelines of this new institution is proposed its administrative dependency of a social ministry and not of the Ministry of Justice, and submitted to the recruitment system of governmental officers of the Civil Service.



Finally, the proposal includes to assess all aspects associated with SENAME, such as a separate entity approach of less hierarchy, responsible for the implementation of the sanctions of the juvenile Law, and the review of the subsidies law.

Keywords

Juvenile justice law. New institutional frame for the children and adolescents, Institutional redesign of Sename

I. Introducción

8

Uno de los temas de la agenda pública de los últimos años ha sido el Servicios Nacional de Menores (SENAME), y más específicamente su eventual rediseño o reforma.

Las autoridades del Gobierno y de la oposición han estado conscientes en que dicho rediseño debe ser un tema prioritario en las políticas públicas de corto plazo, y en la relevancia social que tiene una institucionalidad cuyo objetivo es la protección de nuestros niños, niñas y adolescentes.

No obstante, aún está pendiente la parte más difícil de una política estatal: definir el cómo, quién y cuándo. El debate actual de la materia se encuentra en este proceso. Se evalúa positivamente que el Ministerio de Justicia y el SENAME facilitaran la participación de técnicos y expertos de diversas líneas ideológicas. A pesar de ello, los tiempos de definición de la política de rediseño del SENAME no coinciden con los tiempos de los compromisos asumidos por el Poder Ejecutivo, ya que éste último se comprometió públicamente a enviar el proyecto de ley que modifica esta institucionalidad a más tardar en junio del año 2008².

Las políticas vinculadas a la infancia deben tener prioridad en los programas de gobierno ya que todo Estado debe respetar los derechos de los niños y considerar en sus legislaciones y programas como principio rector, el interés superior del niño. Ello, significa que las legislaciones o políticas que beneficien a personas en desmedro de los intereses de los menores de edad deben ser reformuladas. A su vez las nuevas iniciativas públicas deben beneficiar en primer lugar a nuestros niños.

En esta lógica el rediseño del SENAME debe analizarse en base a las conveniencias de quienes presentan una mayor vulnerabilidad, por-

² Punto 8 del Acuerdo Político Legislativo en materia de Seguridad Ciudadana Instituto Libertad.

que están más expuestos a caer en la pobreza o la indigencia o de sufrir maltrato o abandono.

Este documento pretende contribuir al debate del rediseño de esta institucionalidad, mediante la descripción de los principales aspectos empíricos y problemáticas que deben considerarse en la evaluación ex ante de los costos y beneficios del proyecto de ley que la modifique. Para ello, en el primer título se describen las cifras de pobreza y violencia intrafamiliar de menores de 18 años y la relevancia de la inversión de recursos en esta etapa de la vida. En segundo lugar, se desarrollan las generalidades y defectos de la institucionalidad actual. Finalmente, en el último capítulo, se exponen las líneas generales sugeridas para el rediseño.

9

II. Diagnóstico General

Los niños son el futuro de nuestro país. Merecen crecer en un ambiente en donde se respeten sus derechos y realmente existan oportunidades para todos.

Son el grupo más vulnerable de la sociedad y las autoridades deben tener especial consideración con este grupo etario. Según consta en datos de la Encuesta CASEN 2006, la tasa de pobreza promedio nacional de la población es de 13,7% y la de indigencia es de 3,2%, mientras que si estratificamos este dato para los menores de 18 años, resulta que tienen una tasa de indigencia y pobreza promedio de 5,1 y 25,7%, respectivamente. Ello significa que los menores de 18 años son más pobres que los mayores de edad.

Asimismo, la prevalencia de la violencia doméstica ejercida en contra de los menores de 18 años es bastante alta.

Si analizamos los datos de victimización por violencia intrafamiliar, que constan en la Encuesta Nacional de Victimización por Violencia Intrafamiliar y Delitos Sexuales 2008³ , realizada por la Universidad Católica y el Ministerio del Interior, la prevalencia de vida de violencia intrafamiliar⁴ por población en las mujeres es de un 35,7%⁵ , en

³ Las características del diseño muestra estratificado, fueron 1.162 hombres y mujeres entre 11 y 17 años de edad que asistieron a cursos de sexto básico a cuarto medio, en un establecimiento de educación regular del país; 1.109 mujeres entre 15 y 59 años de edad; y, 1.325 hombres y mujeres de 60 años y más. Tiene representatividad nacional. Su margen de error es de un 5%.

⁴ Incluye la violencia sicológica, física leve y física grave.

⁵ Prevalencia estimada sobre el total de mujeres que han tenido alguna relación de convivencia.



los adultos mayores es de un 19,8%⁶ y en los niños y niñas de un 72,3%.

Por su parte, un estudio de UNICEF (resumido en el Cuadro Nº1 y en el Cuadro Nº2) aplicado a 1.525 niños de octavo básico de 103 establecimientos educacionales en 6 regiones del país, detectó que sólo un porcentaje menor al 30% está exento de maltrato y que la violencia física grave disminuye a medida que aumenta el estrato socio-económico. Asimismo, la violencia sicológica aumenta proporcionalmente a mayor estrato. Por su parte, la violencia física leve se presenta de forma análoga en todos los estratos.

Cuadro Nº 1
Violencia según tipo de violencia

10

Tipo de violencia	1994	2000	2006
Física grave	34,3%	25,4%	25,9%
Física leve	28,7%	28,5%	27,9%
Sicológica	14,5%	19,7%	21,4%
No hay violencia	22,5%	26,4%	24,7%

Fuente: UNICEF, Maltrato Infantil y relaciones Familiares en Chile. Análisis comparativo 1994-2006⁷.

Cuadro Nº 2
Violencia 2006 según Estrato Socio-Económico

Tipo de violencia	Bajo	Medio	Alto
Física grave	29,6%	25,6%	18,9%
Física leve	28,1%	27,6%	28,5%
Sicológica	17,4%	23,7%	25,0%
No hay violencia	25,5%	23,1%	27,6%

Fuente: UNICEF, Maltrato Infantil y relaciones Familiares en Chile. Análisis comparativo 1994-2006.

Lo anterior, nos indica que los derechos de los niños están siendo vulnerados en nuestro país y por tanto el Estado debe asumir medidas para evitar estas situaciones. El interés superior del niño debe ser un principio rector de la legislación chilena y de las políticas públicas de

⁶ Corresponde a la categoría de prevalencia año para mantener la categoría de adulto mayor.

⁷ http://www.unicef.cl/unicef/index.php?option=com_content&task=view&id=30&Itemid=47 [visitada: noviembre de 2008].

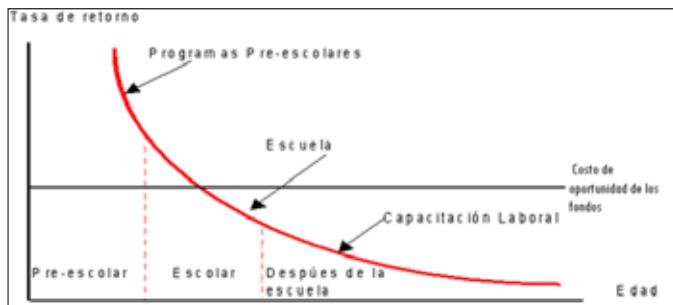


11

nuestro país⁸ . Los niños, niñas y adolescentes deben ser considerados como sujetos de derechos y no simples objetos de medidas judiciales. Para respetar este principio no basta con disponer de procedimientos o medidas de protección que se tramitan en tribunales de familia, sino que se debe contar con una ley de protección de los derechos de los niños y adolescentes que otorgue claridad de quienes deben ser la prioridad de los distintos gobiernos y políticas.

Lo recién expuesto, no sólo se justifica jurídicamente. Desde un punto de la optimización de los recursos públicos es conveniente invertir en programas cuyos beneficiarios sean los más pequeños, ya que se ha demostrado que en este grupo etáreo tiene mayor efecto la política pública. Según investigaciones realizadas por Heckman y Cameiro en el año 2003, buenas políticas públicas focalizadas en la edad pre-escolar son más rentables en sus resultados que aquellas focalizadas en niños y niñas en edad escolar o que terminaron la escuela. Lo mismo ocurre si comparamos estas últimas con políticas o programas cuyos beneficiarios son adultos. Ello, nos enseña que el costo de oportunidad que tiene para la sociedad no contar con programas dirigidos a los menores de 18 años es muy alto, y que dichos programas deben focalizarse con más intensidad en los niños más pequeños. Así las cosas, los programas que tienen por objeto prevenir que los niños cometan delitos o que sean vulnerados, o bien, las acciones dirigidas a su rehabilitación y reinserción social, deben partir en la primera infancia.

8 Artículo 3º número 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño.



Cuadro N° 3

Tasa de retorno de las políticas públicas por edad.

Fuente: Heckman y Carneiro, 2003

12

Esta clase de programas deben consistir en la intervención de los niños de familias vulnerables desde el nacimiento y durante su infancia. Se trata de implementar un sistema de focalización de los recursos de prevención, rehabilitación y reinserción social, y un sistema de coordinación de diversos servicios del Estado que atiendan a familias vulnerables, a fin de evitar que las conductas de los padres se transformen en condicionantes de riesgo delictual para sus hijos.

Para focalizar, sería recomendable utilizar el Sistema de Protección Social. Estos datos deben complementarse con un nuevo concepto: "riesgo delictual o riesgo social", el cual podría ser incorporado en los instrumentos de medición con representatividad nacional que existen hoy o a través de otro instrumento. Así por ejemplo, todos los beneficiarios del SENAMIE son sujetos que presentan factores de riesgo y que deben recibir acciones orientadas a la creación de factores protectores que eviten que repitan comportamientos que perjudiquen su desarrollo. Por tanto, deberían formar parte de la base de datos mencionada. Otros sujetos de derecho en riesgo podrían ser los menores de edad que presentan ciertas variables que constituyen factores de riesgo pero que por alguna razón no son beneficiarios directos del SENAMIE.

Luego de una década de trabajo sobre la reeducación de adultos y delincuentes juveniles, el Investigador Canadiense Richard Tremblay⁹, quien estudió y estudia la relación entre el desarrollo social infantil y la prevención de la violencia y el desarrollo del comportamiento violento desde la infancia inicial a la adultez, llegó a la conclusión que la educación inicial es la manera más efectiva de prevenir el desarrollo de delincuencia juvenil y la criminalidad adulta. La investigación sobre desarrollo de la agresión intentaba responder la interrogante "¿cuán-

⁹ Exposición Richard Tremblay en Seminario El Impacto de la Educación Inicial de MIDEPLAN (2008).

do y cómo aprenden los niños a agredir?", siendo el lugar apropiado para buscar la respuesta el desarrollo del niño durante la primera infancia.

Las causas de un comportamiento violento durante la adolescencia o adultez se encuentran en la infancia, y en factores de riesgo como el fracaso escolar, el consumo de tabaco, alcohol y drogas, la violencia doméstica, la depresión, el desempleo y la pobreza. Sin ir más lejos, el Programa 24 Horas de Carabineros ha detectado que los factores de riesgo asociados al delito pueden ser: (1) Socioeconómicos (como el desempleo juvenil); (2) Provenientes de la comunidad (bajos lazos comunitarios, alta rotación de residentes de la comunidad, ausencia de prácticas protectoras y violencia física y sicológica frecuente); (3) Provenientes de la escuela o los pares (dificultades escolares y pares involucrados en actividades delictivas); (4) Familiares (abuso y negligencia, clima crítico y punitivo, baja calidad de estilos parentales); y (5) Del individuo (hiperactividad, agresividad temprana, bajo autocontrol, interpretación hostil del mundo, irreflexividad, consumo de drogas, entre otros).

Por ello, la realización de intervenciones preventivas desde el nacimiento hasta los 5 años de edad, dirigidas al niño y a los padres naturales o sustitutos, en caso que no sea conveniente para el interés superior del niño mantenerse bajo la tutición y custodia de sus padres, es la forma más efectiva de reducir la delincuencia. Según Tremblay las acciones de un programa preventivo deben comenzar durante el embarazo e incidir en el estilo de vida, la crianza, sensibilidad y atención que se le presta al menor de edad. Deben considerarse programas cuyos objetivos sean el desarrollo del lenguaje del niño o niña, el desarrollo de la función ejecutiva, la disciplina, las habilidades sociales y la nutrición.

El Programa Chile Crece Contigo tiene un componente de acción denominado Visita Domiciliaria Integral (VDI) que se realiza para asegurar el desarrollo biosicosocial de niños menores de 6 años, que son beneficiarios del programa. Consiste en una intervención de preventión secundaria para las familias que presentan uno de los siguientes factores de riesgo: (1) madre víctima de violencia de género; (2) violencia intrafamiliar, abuso sexual, maltrato infantil; (3) insuficiente apoyo familiar, ausencia de la pareja y/o aislamiento social; (4) abuso de drogas y alcohol; y (5) embarazo adolescente, entre otros. No obstante, no se establece como variable de riesgo que un integrante del hogar del niño haya sido detenido o condenado por cometer un ilícito. Sería interesante integrar estas acciones con los programas que ejecuta el SENAME para niños, niñas y adolescentes que cometieron un delito o que han sido vulnerados en sus derechos, y con aquellos que ejecutará la nueva institucionalidad. Ello, podría iniciarse con la



construcción de una base de datos interna que permita identificar a los niños que nacen y que tienen alguna relación de parentesco con menores de edad o adultos vinculados al mundo delictual.

III. Institucionalidad actual

1. Generalidades

La institucionalidad a cargo de los menores de edad en Chile es el SENAMÉ. Esta institucionalidad, por ley, tiene a su cargo los niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos e infractores de ley.

14

Uno de los principales defectos de esta institucionalidad es que no tiene alcance universal, es decir, no es una entidad que se preocupe por todos los niños, niñas y adolescentes. Sus programas están dirigidos a niños con algún problema y no se coordinan con las políticas sociales de infancia. Esta situación se ve empeorada por el hecho que nuestro país no cuenta con una Ley de Protección de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia, que regule con claridad los derechos de los niños reconocidos en convenciones internacionales y los mecanismos existentes en el Estado para prevenir una eventual vulneración de sus derechos o para reparar al niño o niña y su familia, en caso que se haya materializado tal vulneración.

Cuadro Nº 4

Número de beneficiarios/as al 29/09/09 SENAMÉ

Sistema de atención	Adopción	Derechos y RPJ	Protección Dºs y 1ª infancia
Femenino	194 (60,2%)	1.061 (8,9%)	33.397 (51,6%)
Masculino	128 (39,8%)	10.917 (91,1%)	31.311 (48,4%)
Total	322 (100%)	11.978 9.409(DP)	64.708 (100%)

Fuente: Boletín Nacional SENAMÉ, 2009

2. Cobertura actual del SENAMÉ

Cuando se quiere analizar la rentabilidad de los planes, programas o políticas de una institucionalidad a fin de rediseñar una nueva estructura institucional, es imprescindible tener claridad de los beneficiarios de la institucionalidad que se quiere reformar.



Los beneficiarios de los programas del SENAME, son 77.000 menores de 18 años. En el cuadro siguiente se desglosan los beneficiarios según causal de ingreso. Podemos apreciar que la mayor causal de atención del SENAME es la Protección de Derechos y 1º Infancia.

3. Evaluación del Programa de Administración Directa del SENAME.

Este programa fue evaluado por la Dirección de Presupuesto, DIPRES, en el período 2006/03. El Informe Final de esta evaluación (2007) informó que tenía varios defectos y advirtió que necesitaba de un rediseño sustantivo.

Por ello, el SENAME asumió varios compromisos relacionados con mejoras de diseño, información, organización y gestión. Uno de ellos fue la desagregación de este programa en dos programas: programa de protección de derechos (niños y jóvenes vulnerables socialmente) y programa de responsabilidad juvenil (infractores a la ley penal).

En este informe se detectaron los siguientes aspectos de organización y gestión:

1. El Programa tenía una estructura organizacional adecuada: a nivel central, regional y local.
2. Disponía de recursos humanos, físicos y financieros adecuados y suficientes para la provisión de servicios.
3. No existía relación directa entre dotación y niveles de producción (número de ingresos a los centros), porque no se aplicaban estándares adecuados.



4. No tenía una instancia formal responsable del programa. Cada componente es gestionado por distintos departamentos técnicos con falta de visión de conjunto. Coordinación que si se logra con otras institucionalidades.

5. La gestión y coordinación con otros programas, se evaluó de forma negativa ya que no contaba con definiciones formales para que jueces decidan la intervención (decisión supeditada al criterio del juez).

6. El informe señaló que no proceden criterios de focalización y selección de beneficiarios ya que por mandato legal el programa debe recibirlos a todos.

7. No se utilizan criterios técnicos para asignar los recursos (presupuesto histórico).

8. Contaba con seguimiento y evaluación adecuados en términos de producción (datos) pero insuficientes ya que se generaban de forma parcelada y no en su conjunto.

b) Informe de seguimiento de compromisos (DIPRES, 2009)

De los 27 compromisos asumidos en materia de diseño, 15 se encuentran cumplidos, 6 incumplidos y 6 parcialmente incumplidos

Los compromisos asumidos en esta materia y que están incumplidos son los siguientes:

a) Estudio perfil beneficiario Programa de Protección de Derechos.

b) Estudio identificación Oferta Programas de Protección Especializada ejecutados por organismos colaboradores, y de sus costos reales.

c) Actualizar las orientaciones técnicas de las variables del levantamiento de la información que mide los procesos y resultados alcanzados por los jóvenes.

d) Diseñar sistema de monitoreo de resultados Programa de Protección de Derechos, que incluya la definición de indicadores de reinserción.

e) Cuantificar indicadores de resultados que midan reinserción social Programa de Protección de Derechos, que cuenten con información para su medición.

f) Implementar un nuevo sistema de monitoreo de supervisión y evaluación de los programas de responsabilidad juvenil.

De los 13 compromisos en materia de organización y gestión, 4 se encuentran cumplidos, 6 no cumplidos y 3 parcialmente cumplidos.

Los compromisos incumplidos en esta materia son:

- a) Información presupuestaria-contable de los dos programas.
- b) Estudio de Perfiles de Cargo por Competencias y de Estándares, personal y recursos humanos área de protección.
- c) Estudios de estándares de personal y recursos humanos de los centros de RPA.
- d) Determinar dotaciones óptimas en los Centros de Administración Directa.
- e) Determinar costos asociados a los CAD (protección y responsabilidad juvenil).
- f) Aplicar los mecanismos e instrumentos de participación de usuarios del Programa de Protección de Derechos.

17

IV. Propuestas de rediseño y mejoras de gestión

1. Concepto gestión de políticas

Según consta en Lahera (2008)¹⁰ este concepto es de carácter transversal y existen factores que determinan su calidad: (i) Transparencia; (ii) Flexibilidad; (iii) Descentralización; (iv) Especialización; y, (v) Separación entre instancias decisorias, ejecutoras y evaluadoras. Para alcanzar una buena gestión, una reforma estatal como la nueva institucionalidad de la infancia y la adolescencia debe fortalecer estos principios.

Las distintas instancias requieren modelos de gestión diferentes. La gestión pública y la privada no son idénticas. La primera implica responsabilidad política, transparencia, ecuanimidad y disciplina fiscal.

Además, hay que tener en consideración en el diseño de la institucionalidad, los aspectos que pueden generar dificultades: (i) Es difícil definir la producción, utilidad, insumos y costos de transacción ópti-

10 Lahera, Eugenio. Introducción a las Políticas Públicas, 2008, pp. 175.



mos; (ii) Es complejo establecer los recursos humanos requeridos; (iii) Se debe poner énfasis en los resultados no en los procesos; (iv) Establecer el costo unitario de las prestaciones; (v) Determinar la información necesaria para evaluar la eficiencia agregada; (vi) Tener en cuenta que una institucionalidad de este tipo tendrá muchos agentes y principales que deben relacionarse; (vii) Será una institucionalidad con muchos demandantes, esto es muchos beneficiarios directos e indirectos; (viii) Muchos objetivos que exigen más discusión y más evaluación; (ix) En las estructuras actuales no existe disciplina que penalice la baja productividad por lo que será necesario crear una nueva cultura de eficiencia; (x) Otro desafío es la falta de evaluaciones de desempeño y que liguen los resultados a la asignación de recursos.

18

2. Un modelo de gestión

Es importante que el proyecto de rediseño defina un modelo de gestión pública. Ello requiere definir quién hace qué, con qué énfasis, con qué principales y agentes, con qué grados de autoridad y responsabilidades. Definir para qué y para quién (focalización).

Es importante asegurar que se haga bien, lo que supone un ciclo (teórico) del sector público¹¹, que formule la política, la ejecute y la evalúe. El diseño debe contar con una planificación de corto, mediano y largo plazo. Que distinga objetivos, metas y presupuesto público a largo plazo y anuales. Estas metas deben ser cuantitativas y cualitativas, ya que un programa no es exitoso cuando sólo alcanza la cobertura definida, sino que cuando genera el impacto deseado y por consiguiente contribuye con la calidad de vida de una sociedad determinada. Todo ello debe ser respaldado por un modelo de gestión estratégica, un modelo operacional y presupuestario y un modelo administrativo. Por último, las políticas, planes y programas de una institucionalidad deben contar con evaluación ex ante y ex post. Esta última debe ser de diversos tipos, siendo todas igualmente importantes para alcanzar buenos resultados.

En el caso en particular, la creación de una institucionalidad que modifique o reemplace el SENAME no sólo requiere de un proyecto de ley y de un informe de lineamientos generales. Necesita contar con una política pública, cuyo diseño incluya una planificación de corto, mediano y largo plazo, un mecanismo de gestión estratégico, un mecanismo operacional y presupuestario y un mecanismo administrativo. Además, debe diseñarse conjuntamente con una línea base que facilite la evaluación de sus recursos humanos y financieros y de sus programas.

¹¹ Exposición Mario Waissbluth y Fernando Larraín en Seminario Consorcio para la Reforma del Estado (2009).

Asimismo, el diseño de una política de rediseño de una institucionalidad, debe incluir un análisis y propuesta de las metas, objetivos generales y específicos y los potenciales beneficiarios. Lo anterior, nos obliga a introducirnos en la definición preliminar de los programas que debería definir y ejecutar dicho servicio público. Ello, significa planificar políticas anuales que ejecuten el presupuesto anual, pero también deberán definirse políticas de largo plazo con presupuestos también a largo plazo, ya que las políticas de infancia deben ser medidas a futuro y no en el mediano plazo. Es decir, sabremos que tienen efecto cuando el beneficiario se desarrolle y crezca, cuando sea un adulto con más oportunidades que su familia de origen. Además, se deben definir metas cualitativas y cuantitativas concretas de largo y corto plazo. Por último, deben diseñarse mecanismos de evaluación ex post de impacto, eficacia, eficiencia, calidad y gestión.

19

En términos concretos, deberíamos definir todos estos aspectos, teniendo claro que los objetivos generales son la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y que los objetivos específicos se relacionan con la generación de mayores oportunidades de desarrollo físico, sicológico y social de aquellos que por alguna razón están más expuestos o son más vulnerables socialmente.

Por su parte, las metas de corto plazo deberían ser la focalización de los potenciales beneficiarios, la definición de programas y una evaluación ex ante del proyecto de diseño.

Por último, a simple vista los potenciales beneficiarios indirectos deberían ser todos los chilenos menores de 18 años y los potenciales beneficiarios directos los niños, niñas y adolescentes que presentan factores de riesgo (variables que inciden en que exista un comportamiento que excede una situación normal, como la delincuencia o la vulneración de un derecho) o vulnerabilidad social (concepto relacionado principalmente con la pobreza).

3. Nuevo Servicio de Protección a la Infancia

Las evaluaciones (UNICEF, DIPRES y otros) han demostrado que el SENAME es un servicio con muchos problemas. Además, no existe evidencia que sus acciones reparen, rehabiliten o reinserten socialmente ya que no cuenta con evaluaciones de impacto de sus programas.

El Servicio Nacional de la Infancia debe depender de un Ministerio Social. Debe poner fin a la burocracia, ineficiencia y carácter político que tiene la actual institucionalidad. Para ello se propone:



1. Que el nombramiento del Director Nacional, los Directores Regionales y otros cargos directivos queden sometido al Sistema de Alta Dirección Pública.
2. Que internalice los programas de infancia de otras instituciones como el Chile Crece Contigo, Abriendo Caminos, 24 Horas. Debe focalizar por programa no por institucionalidad.
3. Que externalice sus servicios (centros y programas). La externalización no significa privatización, ya que está puede ser pública o privada, dependiendo de las necesidades y conveniencias.
4. Debe tener a su cargo la protección e intervención de los niños. Contribuirá con cada ministerio en la focalización de los recursos y programas sociales.
5. Que incluya la creación de una Unidad de Responsabilidad Penal Juvenil en la Subsecretaría de Prevención y Rehabilitación del Ministerio del Interior y Seguridad Pública propuesto en el proyecto de ley boletín N°4248-06, que fomente la especialización del sistema de responsabilidad penal juvenil. Ello, por 4 razones. Primero, porque se requiere contar con una institucionalidad que ejecute las sanciones que contempla la ley y otra distinta que se encargue de velar por los derechos de los niños y adolescentes condenados. Deben cumplir roles distintos y no es bueno que se mezclen. Segundo, la institucionalidad que velará por el cumplimiento de los derechos de estos menores de edad debe tener una jerarquía mayor a aquella que ejecute las sanciones. De esta manera se facilita su gestión y se da mayor importancia al cumplimiento de derechos que al cumplimiento de la sanción. Tercero, la ley de responsabilidad penal juvenil debe cumplir con su fin último: componente socioeducativo, la rehabilitación y la reinserción social del condenado. Sin duda, la subsecretaría encargada de la rehabilitación delictual es la institucionalidad más adecuada para cumplir con esta función. Por último, el número de infractores de ley mayores de 14 años y menores de 18 que son atendidos por el SENAMÉ no exceden las 11 mil personas, número que no justifica la creación de un servicio público especializado.
6. El diseño de la nueva institucionalidad debe contemplar un sistema de evaluación externa de impacto, efectividad y rentabilidad social de la institución, políticas, programas públicos y leyes.
7. Debe diseñarse conjuntamente con una política pública de infancia: Política Nacional de Infancia que contenga la institucionalidad ejecutora, los objetivos, presupuestos, beneficiarios y resultados. Que defina claramente las prioridades del Gobierno en materia de

infancia y adolescencia y que rinda cuenta pública de sus avances.

8. No sólo basta con el diseño de una institucionalidad para asegurar el mayor respeto de los derechos de la infancia, sino que también deben diseñarse o rediseñarse los programas orientados a quienes tienen menos de 18 años. Para ello, sería deseable contar con una Ley de Protección de la Infancia que reconozca que los niños son sujetos de derechos e implemente un sistema de protección eficaz, compuesto por una institucionalidad protectora y mecanismos jurídicos que permitan hacer efectiva dicha protección. Otros temas que merecen debate son los beneficios de contar con una Defensor de la Infancia y una Acción de Amparo Infantil que excede el marco de competencia del procedimiento de las medidas de protección que decretan los tribunales de familia. La justicia sanciona pero no tiene un rol preventivo (Nuevo Servicio de la Infancia).

9. Por último, otro aspecto que merece análisis es la Ley Nº 20.032 que establece el Sistema de Atención a la Niñez y Adolescencia, a través de la Red de Colaboradores del SENAME y su régimen de subvención. Esta ley explicita que el Servicio Nacional de Menores podrá subvencionar: (1) Oficinas de Protección de los derechos del niño, niña o adolescente; (2) Centros Residenciales; (3) Programas; y, (4) Diagnóstico. Además señala que sólo podrán recibir la subvención personas jurídicas sin fines de lucro, reconocidas como institución colaboradora por el SENAME. Para la transferencia de la subvención, el SENAME llama a concurso de proyectos relativos a las diversas líneas de acción reguladas en la presente ley. Cada concurso se rige por las bases administrativas y técnicas que para estos efectos elabore el Servicio.

Una vez seleccionados dichos proyectos, el SENAME celebra con los respectivos colaboradores acreditados un convenio, en virtud del cual, el primero, realiza trasferencias por un tiempo determinado para que estos últimos puedan costear los centros o programas que ejecutan. En ningún caso se entrega un monto por cada niño atendido mientras sea beneficiado con las prestaciones de estas instituciones, como ocurre con las subvenciones escolares.

Si bien en estos convenios debe señalarse la línea de acción subvencionada; los objetivos específicos y los resultados esperados; los mecanismos de evaluación de los mismos; la subvención que corresponde pagar, el número de plazas con derecho a la subvención, las formas de pago acordadas y las cláusulas de revisión del número de plazas, carecen de la flexibilidad y posibilidad de hacer valer las preferencias que tienen los subsidios a la demanda. Dichos convenios deben con-



tener idénticas condiciones, modalidades y monto de la subvención, dependiendo de cada línea de acción. Además, tienen un tiempo de duración definida, 3 años para OPD y diagnósticos y 5 años para centros residenciales y programas.

Otro tema relevante es la interpretación que se le da a algunas normas del Reglamento de dicha ley. Por ejemplo, las interpretación del artículo 65 que dispone que la subvención fiscal deberá ser destinada por los colaboradores al financiamiento de aquellos gastos que origina la atención de los niños, niñas y adolescentes, tales como remuneraciones y otros beneficios legales del personal, alimentación, vestuario, educación, salud e higiene, deportes y recreación, impide que cada entidad tenga la libertad de utilizar el medio de tratamiento o intervención que estime más conveniente, siempre que cumpla con un resultado concreto y específico.

Estas disposiciones deberían evaluarse de acuerdo a los principios modernos incluidos en el nuevo Servicio de la Infancia, y en base a la existencia de un sistema de subvención preferencial que consista en un subsidio a la demanda, que siga al niño al lugar en que sea atendido, sin limitación de la calidad jurídica de quien lo atiende y con una cierta flexibilidad de tiempo y forma. Si entendemos que la subvención es para el niño no para la institución que lo atiende, se puede concluir que sería más beneficioso para el primero que la subvención lo siga sea donde sea atendido, y no que se entregue al centro o programa.



PROTECCIÓN DE DERECHOS Y RESPONSABILIDAD PENAL ADOLESCENTE: EL DESAFÍO DE LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD

Francisca Werth W.
Directora Ejecutiva Fundación Paz Ciudadana

Resumen

Este artículo plantea sucintamente la apuesta desde distintos sectores, donde se incluye a los principales actores del sistema e responsabilidad penal adolescente, por realizar la separación de vías en el Senname, orientada a la intervención de niños vulnerados en sus derechos y a aquellos que son infractores de ley. Para este efecto, plantea la necesidad de contar con una ley de protección de derechos de la infancia, pero a la vez realza la importancia de articular a los actores y desarrollar una política referida a la infancia y adolescencia, que incluya a quienes han infringido la ley.

Palabras Claves

Separación de vías, rediseño institucional del Servicio Nacional de Menores, Nueva política de atención a la infancia

Abstract

This article briefly raises the opinions from different sectors, which includes major actors in the juvenile justice system, on the separation



of the intervention lines in Senname: the children's rights protection line, and the juvenile law offenders line. To this effect, raises the need for a protection law on children's rights, and at the same time highlights the importance of articulating the actors and to develop a policy for children and adolescents, including those who have broken the law.

Keywords

Separation of intervention lines, institutional redesign of Senname, New policy on childcare

24

La reflexión que se generó entre distintos actores durante el seminario realizado en Iquique, Valdivia y Santiago a fines del año recién pasado "Nueva institucionalidad para la infancia y adolescencia en Chile" reflejó con profundidad la estrecha relación que existe entre la necesidad de proteger los derechos de los niños, niñas y jóvenes y hacer efectiva la responsabilidad penal de un joven cuando ha cometido un delito. A su vez, las opiniones y discusión generada en esta instancia mostró también fuertemente, la tensión con la que muchas veces se enfrentan ambos propósitos.



El debate sobre una nueva institucionalidad para la infancia y la adolescencia se ha instalado. Existe relativo consenso entre actores, instituciones y personas del sector que es necesario modernizar el área y que las tareas que demanda el cumplimiento de los objetivos requieren una reformulación y fortalecimiento institucional que permita abordar los complejos desafíos del sector.

Actualmente, el Servicio Nacional de Menores tiene la responsabilidad de lograr la protección de los derechos de los niños y niñas y sostener el sistema de ejecución de las sanciones del sistema de responsabilidad penal adolescente. Actualmente, bajo el marco regulatorio de la Ley de Menores deben promoverse y protegerse los derechos de la infancia y la adolescencia y de acuerdo a las disposiciones de la ley 20.084 se debe procurar la responsabilización, rehabilitación y reinserción social de los jóvenes infractores de ley. En décadas pasadas – debido, principalmente, a una ley y prácticas ineficientes – se confundían estos objetivos. Es así como la ley permitía privar de libertad a menores de edad que habían infringido la ley y que



eran declarados no imputables, junto a otros niños y niñas internados por razones como el abandono o el maltrato. En la práctica no se entregaba una adecuada respuesta ni a unos, ni a otros.

Aunque fue parte de las definiciones iniciales en materia de reforma en materias de infancia y adolescencia nunca se avanzó en una reestructuración del servicio, aunque se hicieran ciertas definiciones como la necesidad de separar vías, distinguiendo la intervención de niños vulnerados en sus derechos e infractores de ley. Hoy el debate se centra en la necesidad de reestructurarlo completamente, dividiendo sus tres líneas principales de acción: adopción, protección de derechos y responsabilidad juvenil. La propuesta del Ministerio de Justicia establece la creación de dos servicios nacionales; uno encargado de la protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes, el que también se ocupara de la línea de adopción, y otro encargado de sistema de justicia juvenil.

Desde la mirada de los principales actores del sistema de responsabilidad penal adolescente (Ministerio Público, jueces, Defensoría Penal Pública) parece existir consenso que una reforma de la institucionalidad parece ser necesaria. Sin embargo, durante la discusión realizada en el seminario de Santiago, se elevaron ciertos puntos críticos que se deben resolver al reformar la institucionalidad a cargo de las políticas de infancia, adolescencia y responsabilidad penal juvenil.

1. Necesidad de contar con una ley de protección de derechos de la infancia. Este aspecto aparece transversalmente como clave para abordar cualquier discusión sobre la institucionalidad. La necesidad de contar con un enfoque de derechos en el desarrollo de las políticas de la infancia y adolescencia resulta fundamental de acuerdo a los expertos.



2. Articulación de los actores y políticas referidas a la infancia y adolescencia, incluidas aquellas referidas a la infracción de ley. Aunque se consideró que una nueva institucionalidad permitiría focalizar la atención y entregar respuestas adecuadas y acordes a los niños, niñas y jóvenes atendidos, la división en dos instituciones diferentes también presenta algunos desafíos que deben considerarse, especialmente, respecto de quienes tempranamente han cometido un delito.

La división implica que los principios de tratamiento, rehabilitación y bienestar se estructuren en forma separada y diferente de los de castigo y responsabilización. Sin embargo, en la práctica no es muy clara la distinción de estos principios por más que se intente separarlos.

Un niño o joven que comete un delito debe ser considerado como un sujeto respecto del cual hay que intervenir con el fin de interrumpir, tempranamente, una posible carrera delictiva. Pero no puede dejar de ser visto como un acreedor de las políticas de protección de sus derechos.

Una valoración absoluta de esta separación presenta el riesgo de considerar los programas de protección de derechos destinados exclusivamente a niños, niñas y jóvenes que han sido vulnerados en el ejercicio de los mismos en situaciones tales como las peores formas de maltrato infantil o prostitución. De esta forma, se puede extremar demasiado la separación entre las áreas de protección y responsabilidad, dejando sin la adecuada protección a los jóvenes que han cometido un delito.

3. Necesidad de modificación de la ley de Responsabilidad Penal Adolescentes. Tras dos años de funcionamiento del sistema de justicia juvenil, los actores establecen como elementos claves a considerar, la necesidad de profundizar el proceso de especialización de los actores y modificar ciertos aspectos de la ley que impiden un abanico más amplio de intervenciones, que permita una respuesta eficaz y focalizada.

4. Adecuada coordinación institucional. Para los expositores resultó importante resaltar que aunque se defina la necesidad de contar con una nueva institucionalidad separada para abordar los temas de infancia e infracción de ley se debe tener presente que el sujeto de atención sigue siendo común: los niños, niñas y adolescentes. Por esto, aunque se precise que las distintas áreas que actualmente corresponden al Senaime dependan de diferentes ministerios, se debe exigir una adecuada coordinación institucional, puesto la intersección entre jóvenes vulnerados e infractores es altísima. Por

esta razón, en caso de dividirse los servicios se sugirió contar con una entidad coordinadora que realice un adecuado manejo de casos y se coordine tanto las políticas y la oferta programática específica que se desarrolle para cada joven, así como los flujos de información asociados a cada uno de ellos.

Aunque quede mucho por avanzar, la discusión y conclusiones enumeradas anteriormente, son un aporte a la definición de las áreas que debe ser también considerada en la estructuración de una nueva institucionalidad respecto de la protección de derechos de la infancia y la adolescencia y la responsabilidad penal adolescente. Un correcto abordaje de ellas implicará la mejor definición de las tareas, objetivos y desafíos que institucionalmente corresponderá enfrentar en estas materias.



NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA

Ricardo del Canto, Ministerio de Justicia¹

28

Resumen

El artículo sintetiza la reflexión y el debate de los últimos diez años en torno a la nueva institucionalidad del Sename, organismo rector en temas de infancia y adolescencia, liderados por el gobierno, la sociedad civil, e instancias como el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas. Propone el documento la creación de dos servicios especializados, uno a cargo de velar por los derechos de los niños, niñas y adolescentes y el otro liderando del área de responsabilidad penal adolescente, donde la intervención socioeducativa de calidad debe ser garantizada. Como parte del Servicio Nacional de Derechos del Niño, niña y adolescente, propone la creación de un consejo de adopción.

Palabras claves

Responsabilidad penal adolescente, rediseño Servicio Nacional de Menores, nueva institucionalidad en infancia y adolescencia.

Abstract

The article summarizes the discussion and debate of the last ten years around the new institutional Sename governmental organization, on issues of childhood and adolescence, led by the government, civil society, and institutions such as the Committee on the Rights of the Child of the United Nations. The document proposes the creation of two specialized organizations: one of them in charge of ensuring the rights of children and adolescents, and the other leading the adolescent criminal responsibility area, where the socioeducational intervention must be guaranteed. As part of the National Organization on child and adolescents rights, proposes the creation of a council for adoption.

¹ Asesor del Subsecretario del Ministerio de Justicia

Keywords

Juvenile justice; institutional change of Sename, new institutional arrangements in childhood and adolescence.

La institucionalidad a cargo de la infancia y adolescencia en nuestro país , reflejada en el quehacer del Servicio Nacional de Menores (SE-NAME), ha ido variando en sus objetivos de política desde su creación en 1979 hasta nuestros días. El punto cúlmine de esta secuencia de cambios, se produce con la Ley N° 20.084 que establece un sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal, publicada en el Diario Oficial el 7 de diciembre del 2005 y cuya entrada en vigencia se produjo el 8 de junio del año 2007. El objetivo de esta Ley - señalado en su artículo 20 - es hacer efectiva la responsabilidad de los adolescentes por los hechos delictivos que cometan, pero de tal manera que la sanción forme parte de una intervención socioeducativa amplia y orientada a la plena integración social. Crea, por primera vez en nuestra historia, un sistema de responsabilidad penal especial para los adolescentes entre catorce y dieciocho años, coherente con la Convención sobre los Derechos del Niño aprobada por las Naciones Unidas, ONU, el 20 de noviembre de 1989 y promulgada en Chile a través del Decreto N° 830 del 14 de agosto de 1990.

29

Este hecho histórico produce efectos que sólo el paso del tiempo ha podido ir consolidando y que en definitiva, van por la línea de separar los ámbitos de acción en las cuales opera el SENAME en la actualidad.

Aspecto relevante a considerar y que va en línea con el párrafo anterior, es lo señalado por el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, en su "Compilación de Observaciones Finales sobre países de América Latina y el Caribe periodo 1993 – 2006", en el cual entrega comentarios que resumen en buena forma la problemática planteada y que sirven de un marco apropiado para entender y dimensionar los documentos analizados y estudiados por el equipo técnico del Ministerio de Justicia. El informe del Comité señala textualmente; "Si bien toma nota de que está previsto reformar el Servicio Nacional de Menores, el Comité observa con preocupación que actualmente el SENAME aún tiene a cargo tanto a los niños que necesitan cuidado y protección como a los que tienen conflictos con la ley, y que los servicios sociales no están suficientemente descentralizados". En consecuencia, el mismo Comité recomienda al Estado Parte (Chile) para que:

a) Establezca dos sistemas claramente separados (en términos de administración y de aplicación) para los niños que necesiten cuidado y protección y los niños que estén en conflicto con la ley, adoptando



los dos proyectos de ley, uno sobre la protección de los niños que necesitan asistencia y el otro sobre los niños en conflicto con la ley, destinados a reformar la Ley de menores de 1967;

b) Cree estructuras adecuadas y descentralizadas y las fortaleza dotándolas de suficientes recursos humanos y financieros; y

c) Adopte cuanto antes y lleve eficazmente a la práctica el proyecto de ley sobre el Servicio Nacional de Protección de los Derechos del Niño, y a ese respecto dote a la nueva institución de suficientes recursos humanos y financieros.

Concordante con lo anterior, y en la perspectiva de desarrollar las ideas base que ha tenido el Ministerio de Justicia para plantear un nuevo marco institucional para el sector de la infancia y adolescencia, su propuesta gira en torno a dos grandes ejes temáticos.

En primer lugar, analiza bajo un contexto general y en orden temporal, las distintas visiones y propuestas que han merecido el análisis y discusión de la institucionalidad de la infancia y la adolescencia en Chile. Al respecto es necesario recalcar que estos temas no han sido abordados exclusivamente desde el sector justicia, área en la que se encuentra inmersa la acción de SENAME, sino que han formado parte de una discusión que ha incorporado a la Sociedad Civil y a diversos organismos públicos. Ello se ha expresado en diversos documentos y propuestas entre las que cabe destacar el Informe del Grupo de Trabajo Interministerial de Infancia y Adolescencia, documento que contiene la caracterización de las políticas sociales dirigidas a la infancia y adolescencia; trabajo emprendido por la Secretaría Ejecutiva del Comité de Ministros Sociales en torno al análisis de las políticas gubernamentales dirigidas a grupos prioritarios. A lo anterior se suma el Informe del Grupo de Trabajo en el contexto del Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, que presenta una propuesta preliminar sobre institucionalidad pública para la infancia y la adolescencia.

Más recientemente se puede señalar el documento de Propuestas del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia de octubre de 2006; y los antecedentes y conclusiones de la Evaluación del Programa de Administración Directa del SENAME rea- lizada en el marco de la evaluación de programas gubernamentales de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda del año 2007. También se consideran la Propuesta de la Asociación de Funcionarios del SENAME, y el Informe Final de la consultoría encargada por el SENAME a un grupo de asesores externos respecto al rediseño del mismo.

Finalmente, se destaca el documento de Acuerdo Político Legislativo en materia de Seguridad Pública de noviembre de 2007; y el documen- to de Trabajo "Foro Transversal para la Modernización en Seguridad

Pública” de septiembre 2009, de la Fundación Paz Ciudadana, así como las conclusiones y recomendaciones de los Seminarios “Nueva Institucionalidad de Infancia y Adolescencia” organizados en forma conjunta entre el Ministerio de Justicia, SENAME, UNICEF y, la Fundación Paz Ciudadana en las ciudades de Iquique, Santiago y Valdivia, los días 16 de octubre, 6 de noviembre y, 20 de noviembre del 2009 respectivamente .

Todos estos antecedentes apuntan a que la discusión y propuestas de rediseño del SENAME deban, de algún modo, vincularse al rediseño de la Institucionalidad de Infancia y Adolescencia en nuestro país.

El segundo lugar, la propuesta del Ministerio de Justicia considera al análisis y estudio de distintas variables cualitativas y cuantitativas, conforme a una visión de política pública que traspasa elementos de otras reformas modernizadoras del Estado de Chile , que tienen plena validez en el ámbito de la infancia y adolescencia. Para desarrollar lo anterior, se define una metodología de trabajo que implica la conformación de un equipo de trabajo multidisciplinario al interior de la Subsecretaría de Justicia, lo que permite el planteamiento de distintas visiones de cómo lograr la mejor propuesta institucional respecto a la infancia y adolescencia en nuestro país. Además, se definen y ejecutan una serie de estudios e investigaciones que permitirán obtener como resultado final estimaciones tanto de los recursos humanos como financieros requeridos.

También se consideró como insumo relevante la evidencia comparada.

Finalmente, y a luz de todos los antecedentes entregados, el Ministerio de Justicia considera relevante, oportuno, y consecuente con los procesos de reformas que han tenido lugar en el sector durante la





última década, presentar la siguiente propuesta para una nueva institucionalidad para la infancia y adolescencia en Chile.

LA PROPUESTA

Se propone la creación de dos nuevas instituciones, ambas dependientes del Ministerio de Justicia: Servicio Nacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, y el Servicio Nacional de Responsabilidad Penal Adolescentes. El Servicio Nacional de Derechos, incorpora Adopción.

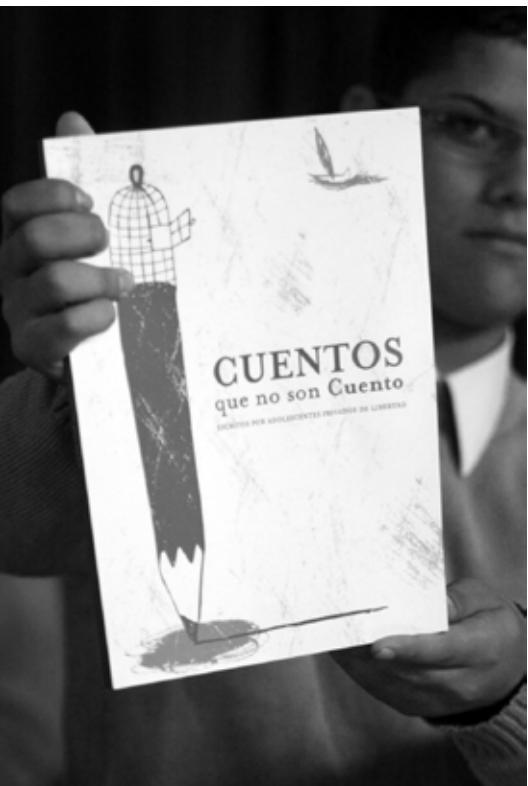
El Servicio Nacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes tiene como fin propio, proteger los derechos de niños, niñas y adolescentes, especialmente respecto de quienes han sido vulnerados en sus derechos, contribuyendo a la prevención de dichas conductas, y a la restitución de aquéllos, reparando el daño causado, buscando la integración familiar, comunitaria y social, con enfoque de género.

El Servicio Nacional de Responsabilidad Penal Adolescentes, tiene como fin propio, asegurar la ejecución de las medidas cautelares personales, salidas alternativas y sanciones decretadas respecto de adolescentes en conformidad a la Ley de Responsabilidad Penal de Adolescentes (RPA), con pleno respeto de sus derechos y garantizando una intervención socioeducativa de calidad, orientada a la responsabilización y la reinserción social, cuando corresponda, con enfoque de género.

De igual forma, se propone la creación de las figuras del Subdirector Ejecutivo Nacional, y Subdirector Ejecutivo Regional, así como el fortalecimiento de la estructura regional. El Subdirector Ejecutivo Nacional, será el encargado de organizar y supervisar a las unidades administrativas del servicio, sobre la base de las instrucciones generales, objetivos, políticas y planes de acción que fije el Director Nacional. En el ámbito regional, deberá cumplir igual tarea el Subdirector Ejecutivo Regional dependiendo del Director Regional.

En la misma línea y para ambos servicios, se propone la creación del Consejo de Licitaciones a nivel nacional, y Comités de Adjudicación Regionales. Los Consejos de Licitación serán los cuerpos técnicos colegiados encargados de cumplir las funciones relacionadas con el sistema de licitaciones que le encomienda la ley. El Comité de Adjudicación Regional será el encargado de resolver la licitación que sea convocada en la misma.

En el caso particular del Servicio Nacional de Derechos del Niño, Niña y Adolescente, se crea un Consejo de Adopción,



así como la mantención del Consejo Consultivo pero se cambian sus atribuciones y composición. El Consejo de Adopción tendrá como función el entregar opinión de las directrices, planes y programas en materia de adopción, de conformidad con la ley y, en general, responder las consultas que le sean efectuadas por el Director Nacional, tendientes a dar un adecuado cumplimiento a las obligaciones legales y a los compromisos internacionales en materia de adopción.

Para ambos casos, se establece que la nueva estructura administrativa, fortalece las funciones de Gestión Técnica, Asesoría Técnica, Supervisión, y Evaluación de Programas.

Con la propuesta anterior, se estará dando un importante paso en la búsqueda de responder en forma eficiente y eficaz al establecimiento de dos sistemas claramente separados para los niños que necesiten cuidado y protección y, los niños que estén en conflicto con la ley.

Finalmente, es importante tener a la vista un punto que sin lugar a dudas – al menos en los seminarios de infancia y adolescencia realizados y que fueran mencionados anteriormente – generó discusión y debate. El punto de si se debe abordar en primera instancia el marco normativo general de la infancia y adolescencia en Chile o en su defecto la definición y creación de nueva institucionalidad, ejemplifica dos posturas que tienen tanto aspectos positivos como negativos. Desde una perspectiva global, no cabe duda que la nueva institucionalidad, considerando el actual marco normativo, deberá proponer modificaciones al mismo. En esa perspectiva, el Ministerio de Justicia considera que se requiere ser proactivos en principio desde lo operativo, de tal manera que dicha operación presione al sistema en su globalidad para que defina los marcos normativos que afectan a todo el quehacer en el área en comento. La discusión parlamentaria que implicará el observar la creación de estas dos nuevas instituciones – Servicio Nacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes y, Servicio Nacional de Responsabilidad Penal Adolescentes - implica un desafío mayor que va más allá de la generación de institucionalidad y, que en lo modular configuran marcos de acción globales que merece analizar en sus más diversas aristas.

En consecuencia, la opción de asumir esta estrategia pretende que no sólo en el más breve plazo se defina y actualice el marco normativo de la infancia y adolescencia en nuestro país, sino también, que se generen por esta vía respuestas prácticas que mejoren la gestión y dispongan de los recursos humanos y financieros que se visualizan en las demandas urgentes de esta área social del Estado.



Bibliografía

Dirección de Presupuestos, Informe Final de Evaluación, Programa de Administración Directa, Ministerio de Justicia-Servicio Nacional de Menores, Junio 2007.

Fundación Paz Ciudadana, Sistemas de Justicia Juvenil, La Experiencia Comparada de Estados Unidos, Canadá y Reino Unido.

Fundación Paz Ciudadana, Documento de Trabajo, Foro Transversal para la Modernización en Seguridad Pública, Septiembre 2009.

Secretaría Ejecutiva del Comité de Ministros Sociales, Grupo de Trabajo Interministerial de Infancia y Adolescencia, Informe Final, Santiago, Septiembre 1999.

UNICEF, Estado Mundial de la Infancia, Conmemoración de los 20 años de la Convención sobre los derechos del Niño, Noviembre de 2009.

Universidad Diego Portales, Facultad de Derecho, Programa de Derechos del Niño, Centro de Investigaciones Jurídicas, Informe Final "Análisis del Proyecto de Ley de Protección de Derechos del Niño", abril 2007.

DL-2465, Crea el Servicio Nacional de Menores y Fija el Texto de su Ley Orgánica.

Ley-19.968, Crea los Tribunales de Familia.

Ley-20.032, Establece Sistema de Atención a la Niñez y Adolescencia a Tráves de la Red de Colaboradores del SENAME, y su Régimen de Subvenciones.

Ley-20.084, Establece un Sistema de Responsabilidad de los Adolescentes por Infracciones a la Ley Penal.

Ley-20.255, Establece Reforma Previsional.

Ley-20.379, Crea el Sistema Intersectorial de Protección Social e Institucionaliza el Subsistema de Protección Integral a la Infancia "Chile Crece Contigo".

Ministerio Público de Chile, Plan Estratégico 2009 – 2015.

Ministerio de Justicia de Chile, Fundación Paz Ciudadana, Corporación de Promoción Universitaria, Reforma Procesal Penal, Análisis Costo-Beneficio, Enero 1996.

Ministerio de Justicia de Chile, Unidad Coordinadora de la Reforma Procesal Penal, Informe Técnico de Costos Ministerio Público, Agosto 1998.

Propuestas del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia, Santiago, junio 2006.

Universidad Pontificia Comillas de Madrid, Facultad de Derecho, Fundación Diagrama, "La Protección de los Menores, Estudio de Derecho Comparado (España, Alemania, Francia, Inglaterra e Italia)".

Sitios en Internet

Ministerio de Justicia, Nueva Institucionalidad de Infancia y Adolescencia. Seminarios-Ponencias:

www.minjusticia.cl/dosvias/seminarios.html

35

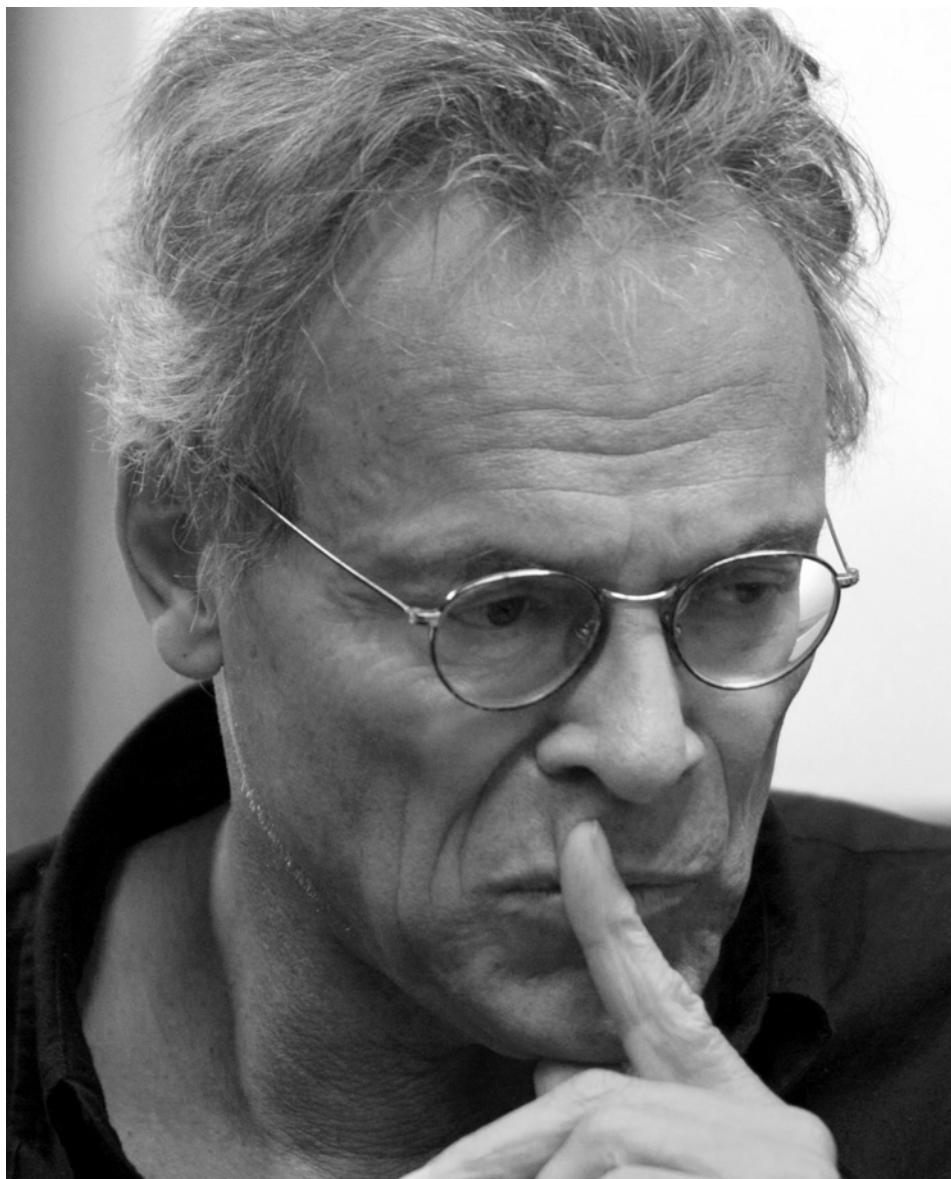
Forecasting Children in Foster Care – New South Wales OOHC Funding Model:

www.theorsociety.com



II. PONENCIA

36





**Juez alemán Dirk Helmken enfatizó:
“ES MEJOR UN SISTEMA PENAL JUVENIL
SEPARADO DEL DE ADULTOS”.**

Luz María Zañartu¹

Resumen

El juez alemán y experto en derecho penal juvenil, Dirk Helmken en su visita a Chile sostuvo que en nuestro país “faltan algunas cosas para tener un procedimiento penal juvenil que cumpla con los requisitos de las distintas actas de Naciones Unidas”. Agregó que para contar con un buen sistema de justicia juvenil, un requisito importante es tener sistemas separados entre adultos y menores de edad. Durante su visita a Chile, el magistrado invitado por la Agencia de Cooperación Alemana GTZ, visitó centros del Senamer y dialogó con jueces y

¹ Editora Revista El Observador, Depto. de Estudio del Servicio Nacional de Menores, SENAMER.



autoridades. A continuación El Observador reproduce su exposición ante los jueces orales y de garantía de Santiago realizada en el mes de noviembre del 2009.

Palabras clave

Sistema penal juvenil chilena, separación de vías, especialización del sistema penal de justicia juvenil

Abstract

The German judge and juvenile criminal law expert, Dirk Helmken in Chile stated that "something is missing to have a juvenile criminal procedure that meets the requirements of various acts of the United Nations." He added that to have a good system of juvenile justice, an important requirement is to have separate systems between adults and adolescents. During his visit to Chile, the judge invited by the German cooperation agency GTZ, visited centers of Senname, and spoke with judges and authorities. Below The Observador reproduces his presentation to the judges held in Santiago in November 2009.

Keywords

Chilean juvenile justice systems, separation of lines, specialization of the juvenile justice systems

Un sistema penal juvenil está orientado a lo educativo

Luego de reunir información sobre el sistema penal juvenil chileno, tengo la impresión que le faltan algunas cosas importantes para tener un procedimiento penal juvenil acorde con las distintas actas o directrices de las Naciones Unidas, como por ejemplo la Convención de los Derechos del Niño, las reglas de la Habana (1990) referidas a jóvenes privados de libertad, y las reglas de Beijing (1985), asociadas a la administración de la justicia penal juvenil.

Para tener un buen sistema penal juvenil, ¿sería necesario tener un sistema separado entre adultos y menores? ¿Por qué la propuesta es contar con dos sistemas separados? Las personas que trabajan en el área penal con adolescentes, tienen una mentalidad totalmente distinta, a quienes trabajan en el derecho penal de adultos. Ante un hecho punible en el que intervienen jóvenes, el juez de adultos reacciona imponiendo castigo. Su mentalidad es punitiva y sancionadora. En cambio, la reacción del juez en el ámbito juvenil es de asistencia, de protección, de desarrollo o de educación. El hecho punible, para este juez, es de segunda importancia, y lo significativo es investigar

por qué este autor joven es culpable ante la ley y cómo se puede evitar que repita el hecho en el futuro.

En Alemania, el derecho penal juvenil está orientado a una sola meta. La meta es evitar la reincidencia. El derecho penal alemán dice, en primer lugar, que hay que buscar medidas pedagógicas, educacionales y sólo si estas medidas no son suficientes se puede imponer un castigo. La sanción es la excepción y debe ser fundamentada como excepción. El magistrado que toma esa medida debe fundamentar por qué adoptó una sanción y no una medida pedagógica. El hecho de que los jueces y los fiscales actúen simultáneamente en ambos campos -de adultos y menores-, produce un estado esquizofrénico en la autoridad. Esta doble función en la práctica, no es posible, ya que se impone la actitud punitiva sobre la mirada pedagógica. Por eso, mi visión es que deben existir dos órganos diferentes, uno para adultos y otro para menores de edad.

39

Un sistema completo de información para el juez

Me llama la atención que en Chile, aparentemente se ha adoptado el sistema anglosajón, que utiliza en el proceso la modalidad adversarial. Esto también se refleja en esta sala. Este sistema puede ser el correcto en el derecho penal de adultos, pero a mi juicio, no es el idóneo para el proceso juvenil.

¿Qué consecuencias tiene para Chile, que Uds., apliquen el sistema de adversarios?. Lleva a que el tribunal desde el inicio del procedimiento, no cuente con todos los antecedentes necesarios sobre el autor juvenil. El juez no tiene la atribución de obtener los antecedentes de ese muchacho, porque depende del fiscal y del defensor para conseguir los antecedentes del joven. Eso es, a mi juicio, un principio erróneo en el derecho penal juvenil. En este aspecto, debería existir lo que en Alemania se llama el sistema inquisitivo, el juez inquiere las informaciones que necesita para el adecuado proceso. Y también el fiscal debería contar con esa información. ¿De qué informaciones estoy hablando? Me refiero a todo lo importante para tener una opinión de conjunto de la vida de este joven. ¿De qué familia proviene?, ¿cuántos hermanos tiene? ¿Los padres viven juntos? ¿Cómo es su escolaridad? ¿Ha tenido problemas en su infancia?, ¿ha tenido enfermedades, agresiones, fracasos escolares, comienzo de una formación profesional?, ¿qué hace en su tiempo libre?, ¿tiene una polola?, todas cosas que son importantes para formarse una opinión de conjunto de la vida de este muchacho. Y cuánto antes tenga esos antecedentes, cuanto antes se puede intervenir. Este principio ha sido reconocido internacionalmente. En Estados Unidos, se llama social report. Existe una institución especializada para ello, y en cada país tiene distintos



nombres. En Kosovo, que es el caso que conozco más de cerca, lo tiene el Servicio de Ayuda a los Imputados. En Alemania, se llama Servicio Auxiliar de la Justicia.

Servicio Auxiliar de Justicia

El Servicio Auxiliar de la Justicia está organizado a nivel comunal y es parte de un servicio mayor que se llama Oficina de la Juventud. En cada una de las comunas de Alemania hay una Oficina de la Juventud competente para todos los niños de 0 a 21 años de cada comuna. Esa oficina de la juventud actúa solamente si hay un problema fundado. Los niños que no dan problemas nunca van a aparecer en las actas de esa Oficina de la Juventud, ya que sus padres a través de la educación han evitado que cometan delitos. Pero en el instante en que los niños comienzan a llamar la atención, o a tener problemas, los padres se dirigen a esta Oficina para pedir ayuda. Recién ahí esa institución puede actuar.

La oficina la provee la comuna y cuenta con todos los medios y recursos para asistir a todos los niños menores de edad y también a sus padres. Si los padres no pueden o quieren educar o controlar a sus hijos, la Oficina de la Juventud tiene la posibilidad de pedir al juez de familia competente que les quite el derecho de tuición. Eso implica que esta institución tiene que conseguir un tutor para ese niño. Con este sistema se asegura que cada niño o niña cuente con un representante legal que deberá preocuparse del desarrollo y del bienestar del mismo.

Un periodista me preguntó sobre nuestra experiencia alemana con menores de edad, entre 11 y 12 años, que han cometido delitos: un asalto por ejemplo. Le contesté que en Alemania tenemos la Oficina de la Juventud, que trabaja también con los niños infractores. Estos por el delito cometido son enviados a espacios cerrados, donde se trabaja intensamente con el apoyo de pedagogos y sicólogos. Lo que quisiera destacar es que en el sistema chileno de justicia penal juvenil falta un elemento importante.

El Servicio Nacional de Menores, Sename, interviene recién cuando un tribunal ha tomado una resolución, lo que implica que un niño debe ser sometido a una medida o una privación de libertad. Eso es a mi juicio demasiado tarde. Nuestro servicio auxiliar de justicia, que es parte de la Oficina de la Juventud, tiene la misión de representar a todos los jóvenes entre 14 y 21 años. Su tarea es ayudarlos desde el instante en que el

joven comete una infracción a la ley. Los órganos que lo representan tienen noticia de ese acto. La policía informa al servicio auxiliar que se ha detenido a un autor menor de edad y desde ese instante se hace parte un funcionario de ese servicio. En un plazo de 48 horas, tiene que reunir la mayor información posible sobre ese joven. Es así como el tribunal, en un plazo de dos días dispone de toda la información que requiere de infractor. Con esta información el juez puede optar entre varias medidas: internación preventiva, internación provisoria u otras. Este servicio auxiliar de justicia para los jóvenes tiene diferentes tareas.

1. Reunir toda la información del caso
2. Incluir información, ya sea del empleador, del colegio, y muchas veces de los padres a través de una entrevista.

41

Con todos esos antecedentes se redacta un informe, que se proporciona a todos los participantes en el proceso penal del tribunal juvenil, ya sea defensor, tribunal o el juez.

Otra tarea del servicio auxiliar es preparar a ese muchacho para la audiencia. En mi juzgado, el funcionario del Servicio Auxiliar está sentado al lado del joven en el proceso. Luego el funcionario del servicio tiene la obligación legal de emitir una opinión y el juez tiene el deber de escucharla. En este contexto se propone cuál es la medida pedagógica que debería dictar el juez. Este funcionario de la justicia auxiliar no decide acerca de las penas, o de las sanciones, ya que no es un especialista y tampoco es parte de su competencia. Luego de la publicación de la sentencia, el funcionario del servicio auxiliar debe explicarle al joven los alcances de la sentencia. Fundamentalmente, si se trata de instrucciones muy especiales del tribunal, de las cuales el imputado no sabe que significan o implican.

El Servicio Auxiliar debe hacer cumplir y ejecutar las medidas dispuestas por el juez. También le corresponde financiar, y a su vez controlar el cumplimiento de las obligaciones que se hayan impuesto al joven. Finalmente, tratándose de medidas ambulatorias, debe informar al juez si se han cumplido las medidas que él ha dispuesto.

¿Qué sucede cuando un joven es condenado?

Si el acusado es condenado a una medida de privación de libertad, el servicio alemán equivalente al Senname, es el que se hace cargo del joven privado de libertad. El Servicio auxiliar mantiene contacto con el muchacho aunque esté privado de libertad. Le corresponde preocuparse de su libertad y también de su reintegración. Este es el amplio abanico de tareas que tiene el Servicio Auxiliar. De todas ellas



al Sename en Chile, sólo le cabe ocuparse de una pequeña parte, vinculada a la privación de libertad.

En estos días, he escuchado que existe un proyecto de dividir el Sename en dos servicios, separar la protección de la infancia y juventud, de lo criminal penal. Pienso que es una buena idea, pero aquella parte del Sename que trabaje con los niños declarados culpables, debería ampliar su personal en forma considerable, para cubrir también el inicio del procedimiento penal esto es, entre otros, recabar información.

Recomendaciones para un nuevo sistema

42

Nuestro sistema también tiene debilidades. Por ejemplo, no existe obligatoriedad de capacitación por parte de los jueces y tampoco de los fiscales. En Alemania tampoco hemos logrado que se nos capacite sicológica y pedagógicamente antes de asumir el cargo. Por lo tanto, la mayor parte de mis colegas no asisten a cursos de actualización, y por tanto tenemos poca retroalimentación. Todos pensamos que hacemos nuestro trabajo excelentemente bien, porque no nos dicen las equivocaciones que cometemos. Una instancia superior nos advierte en un pequeño número de casos, los errores jurídicos, Pero los errores en una etapa de audiencia, se podrían superar si se obliga a los jueces y a los fiscales a seguir con el perfeccionamiento permanentemente.

Por tanto, si Uds., tienen que modificar las leyes de procedimiento o si crearan un sistema judicial especializado para jóvenes, les recomendaría que tanto el fiscal juvenil como el juez de menores debieran contar con ciertos conocimientos específicos del área, además de exigírseles perfeccionamiento permanente. Eso contribuye a mejorar la calidad del trabajo en su conjunto.

Otra recomendación es contar con una fuerza policial de Carabineros especializada para jóvenes. La principal razón es que la formación profesional de un carabinero está enfocada normalmente a la persecución penal. Pero cuando se trata de un joven la relación debiera ser distinta. Es por esta razón, que defiendo un sistema penal juvenil aparte del de los adultos. Para trabajar con jóvenes infractores se requiere un tipo de personal especializado en el área, tal como sucede en Alemania, donde junto con entrar en contacto con policías especializados en la tramitación de asuntos juveniles, se cuenta además, con el servicio auxiliar y con la Oficina de la Juventud. Estos profesionales tienen una capacitación adicional de seis semanas, y están en todas las comisarías para trabajar con los casos de jóvenes infractores de ley.

Responsabilidades del Fiscal

La siguiente etapa es la llegada del procedimiento al Ministerio Público. En Alemania la policía no tiene ningún poder para decidir cómo continúa el procedimiento. Todos los procedimientos que pasan por la policía tienen que llegar al escritorio del fiscal juvenil correspondiente. Este es el lugar más importante de todo el sistema judicial penal, es mucho más importante que el juez.

Él tiene la facultad de decidir cuáles son los procedimientos que se terminan ahí mismo, y cuáles deben continuar. En Alemania hemos llegado a que los fiscales terminan un 70% de las causas juveniles. Sólo el 30 % llega a la audiencia del juez. En nuestro derecho procesal penal juvenil, tenemos disposiciones que nos permiten decir, aquí se cometió un hecho contrario a la ley, pero por ser tan "menor" podemos cesar el procedimiento. El fiscal le notifica al acusado y a sus pares, que el procedimiento fue suspendido aunque se trató de una infracción a la ley; y le advierte que si vuelve a cometer un delito será objeto de una sanción.

Lo que está dentro de las competencias del fiscal son penas de menor importancia, tales como: horas de trabajo comunitario, y también pago de multas en dinero a una institución de beneficencia, entre otras.

¿Y aquí se plantea la pregunta si esas prerrogativas son sólo del fiscal o también del juez? En Chile son sólo del juez. A Uds., les falta una institución que en Alemania se llama "Instituto de Diversión", o de diversidad. Es un desarrollo que proviene de EEUU y en Alemania se introdujo en los años 80. El Fiscal, puede otorgar las medidas pedagógicas necesarias, en los casos menores y medianos. Eso ahorra tiempo y dinero. No necesitamos ir al juez, lo que permite que la medida se aplique mucho antes. Para eso evidentemente se necesitan bases legales. En Europa el 70% de los procedimientos toman ese camino.

En la reflexión, sobre si suspender o no el procedimiento, el Fiscal tiene la obligación de examinar el caso en función del sistema informal de sanciones. Cuáles son los portadores de la función informal? Todos los miembros de la sociedad que tienen que ver con ese autor y que han reaccionado con ese hecho punible. En este caso, el autor del hecho punible recibe el castigo por parte de la víctima. Pueden ser distintas alternativas: arresto domiciliario, prohibición de salida, prohibición de contactarse en la escuela.

Si Ud. tiene que imponer una sanción justa, tiene que contar con estos antecedentes. Se debe incorporar en el informe del auxiliar de justicia. Si el carabinero que trabaja en temas juveniles dispone de cierta



información debe incorporarla en el informe. Es lo que le corresponde realizar a través del sistema informal. Esas son las posibilidades que tiene el fiscal en nuestro sistema. Esto también podría ser un sistema para Chile.

El fiscal puede suspender este tipo de procedimientos, como decíamos, cuando se trata de pequeños hurtos, en tiendas u otros. De esta forma, la policía tiene la gran ventaja que la tasa de delitos aclarados es muy alta, sin tener que hacer nada para lograrlo, ya que los detectives de las tiendas agarran a los ladrones.

Las medidas educativas también se negocian

44

Voy a darles otro ejemplo. En Alemania tenemos un buen sistema de transporte público y viajar en bus sin pagar es un delito. He escuchado que en Santiago, en los buses no se controla si las personas pasaron su tarjeta bip antes de su traslado. En Alemania como somos muy meticulosos y disciplinados, tenemos controles regulares en los tranvías. Por tanto, las dos primeras veces que un joven no paga es derivado al fiscal, pero la tercera llega al juez. Por ley tengo que sancionarlo y tomar en cuenta la gravedad de la contravención. Es la aplicación del principio de proporcionalidad. Este es uno de los pilares del estado de derecho. Por el tipo de delito no lo puedo enviar a la cárcel, pero sí puedo darle una medida educativa, para evitar que en un futuro viaje nuevamente sin pagar. Por eso le pregunto, ¿por qué has viajado sin pagar?. No tenía plata!. Muchas veces dice, tenía plata pero la quería gastar en otras cosas. Entonces le pido que me haga una propuesta para evitar que caiga por quinta vez en el mismo hecho. Me promete que se va a comprar la tarjeta anual o mensual, luego mi sentencia será que yo le haga una advertencia y luego le impongo, hacerme llegar dentro de cierto plazo una copia de esa tarjeta anual o mensual.

Una segunda posibilidad es que yo convenga con él que se combre una bicicleta. Le doy la posibilidad de trabajar en algo para adquirir una bicicleta. Otra alternativa es que haga trabajos comunitarios por 20 horas, pagamos 5 euros por hora. Y con eso se compra la bicicleta. ¿De dónde viene la plata?, ¿Acaso del bolsillo del juez? No. Me consigo ese dinero de multas que yo impongo a otros infractores. Ese fondo sirve para estos casos.

Pero volvamos al fiscal. Supongamos que el fiscal ha hecho todo lo posible por suspender el procedimiento. Si el imputado acepta el ofrecimiento que le hace el fiscal, y cumple, el procedimiento termina ahí. Si no cumple las medidas acordadas, se hace competente el juez. En la notificación del informe al acusado, si el me comunica que el ha cumplido las medidas impuestas por el fiscal, hasta antes de la audiencia principal, yo también voy a suspender, el procedimiento. Esa



es la diversión, la suspensión tardía del procedimiento. Si el imputado no hace uso de esta oportunidad, entonces llegamos a una audiencia principal.

El juez se hace parte de los casos más graves

El juez cuenta con el apoyo de la policía, del servicio auxiliar y también del fiscal, que ha hecho una gran parte del trabajo de investigación. La consecuencia es que el juez se puede concentrar en los casos más graves. Sería deseable que en Chile, en todas las regiones hubiese un juez especializado en menores. El ideal es que la ley lo creara o lo previera. Pero mientras eso no ocurra, y no exista una justicia con separación administrativa, pueden haber especialistas. En Alemania creamos los primeros tribunales juveniles en 1906, y posteriormente la ley de 1923 creó los tribunales de menores. Es importante hacer esta separación, a través de dos instancias o servicios, ya que no es aconsejable que actúe la misma persona en el ámbito del derecho penal de adultos y de menores.

¿Cuál es el nivel de reincidencia juvenil en Alemania?

Tenemos investigaciones criminológicas, que coinciden con las investigaciones de otros criminólogos europeos y norteamericanos. En estos estudios se observa que cuánto más severas son las medidas que se aplican, - la privación de libertad en recintos cerrados-, tanto mayor la reincidencia. En Alemania la cifra se empina al 70% de jóvenes privados de libertad presentan reincidencia.

Por eso, la pena privativa de libertad es el último recurso, y sólo ocurre cuando no hay otra cosa que hacer. Sin embargo, la tasa de reincidencia no debiera de ser tan alta. Para mi sería todo un éxito si



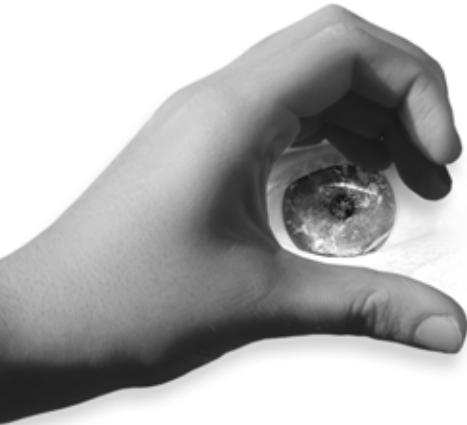
Nº 6

ABRIL

2010

pudiésemos bajarla de un 70% a un 50%. Esto significa que también para los casos especialmente graves, hay que empeñarse.

El objetivo es que quienes están privados de libertad, se sometan a nuestra oferta de cambio. Las ofertas tienen que ser masivas y deben propiciar que los presos lleguen gradualmente a la reinserción social, lo que implica planificación, involucramiento de la familia y quizás del empleador, lo que incide en una concesión de libertades gradual y cada vez mayor. Y con ello se puede esperar que si hay una reincidencia, que no cometa un robo o una violación, sino que sólo no pague el pasaje en bus.



III. EXPERIENCIAS





NIÑOS Y NIÑAS QUE HAN VIVIDO MALTRATO GRAVE Y/O ABUSO SEXUAL LA EXPERIENCIA DE READAPTACION DEL SERVICIO PSICOLOGICO DE KOINOMADELIA

Mónica Hernández Lemus¹

Resumen

El propósito de este artículo, es relatar la experiencia de rediseño del servicio psicológico de la Fundación Koinomadelfia residencia de protección, luego de procesos de reflexión y replanteamiento respecto de los cambios del perfil de su usuario de ingreso, como parte del proceso de obtención del Sello de Calidad. Un 53% de niños de Koinomadelfia, han sido ingresados por maltrato grave y/o abuso sexual. En el marco de paradigmas de los buenos tratos, la mejora continua y calidad de atención a las necesidades de los usuarios, fue necesario rediseñar los servicios, de modo que éstos tuvieran una finalidad terapéutica. La reparación de los daños producto de las experiencias traumáticas de estos niños/as y adolescentes, tiene carácter de urgencia, sin embargo, en la red de programas no se cuenta con vacantes para satisfacer la gran demanda de atención. Koinomadelfia reconoce y enfrenta esta tensión, transformándola en una oportunidad de rediseñar su servicio psicológico ajustado a estas necesidades, integrando al interior de la residencia un programa especializado en reparación del maltrato y/o abuso, con financiamiento de empresa privada.

¹ Trabajadora Social de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Diplomada en Salud Mental y en Gestión de instituciones sin fines de lucro. Directora Ejecutiva de la Fundación Koinomadelfia.

Palabras Clave:

Gestión de calidad, cambios en el perfil de usuario, rediseño del servicio psicológico con aportes de privados.

Abstract

The purpose of this article, is to report the redesigning experience of the psychological service at the Koinomadelfia Foundation, protection house, from reflection and reconsideration processes of the user's profile changes when he enters from obtaining the Quality Label. A 53% of the Koinomadelfia kids have arrived because of serious abuse and/or sexual abuse. Under the paradigm of the worthy-treat, the continuous improvement and attention quality to the real needs of the users, it was necessary to redesign the services, so in this way they had a therapeutic aim. Because of the damages and these kids' and teenager's traumatic experiences, their needs have an urgency character, however, in the program network of repairing the abuse, there are no vacancies to satisfy the high demand for care. Koinomadelfia recognizes and confronts this tension, transforming it into an opportunity to redesign their psychological service tailored to these user's needs, integrating into the house a repair program of the abuse, financed by private companies.

Keywords

Quality Management, changes on the user's profile, redesigning of the psychological service with private contributions.

I.- Introducción

Koinomadelfia es una residencia de protección de niños, niñas y adolescentes gravemente vulnerados en sus derechos, que cuenta con condiciones de vida familiar. Se encuentra ubicada en Malloco, en una parcela de dos hectáreas de terreno, con 10 casas totalmente equipadas para ocho niños cada una. También posee dos casas de vida independiente para jóvenes en situación de abandono total. La cobertura general es de 80 niños/as.

A partir del año 2007, la residencia inicia un proceso de cambio institucional, luego que el equipo directivo se capacitará en Gestión de Instituciones sin fines de lucro en la Corporación Simón de Cirene, adquiriendo herramientas de conducción y planificación estratégica, evaluación de los servicios y obtención de recursos. Esta misma Corporación, crea un sello para organizaciones sin fines de lucro, con el



objetivo de dar un reconocimiento para las instituciones que hacen una declaración transparente y consistente de sus actividades y que se comprometen a un mejoramiento continuo de su gestión organizacional y de los servicios que entregan a sus usuarios. El Hogar Koinomadelfia es la primera Institución, sin fines de lucro en obtener el ISO Social o sello de calidad CDS².

La Directora Ejecutiva y su equipo, después de cuatro meses de trabajo tendiente a la obtención de esta certificación, dan cuenta de un cambio respecto a la visión de sus usuarios. Un primer diagnóstico de la población atendida, arrojó que el 47,67% de la población de niños se ubicaba en el rango número 1 que corresponde a la causal de ingreso de maltrato grave. En la causal 2, abandono total existía un 26,74% de la población de niños / as. En tercer lugar, un 25,58% fueron ingresados por maltrato leve o negligencia familiar. Al observar estas primeras cifras, se define que los servicios a los usuarios, no podían ser iguales. Este fue el primer aprendizaje institucional, que indicaba que era prioritario hacer un proceso de reformulación los servicios, con el consiguiente replanteamiento de la metodología, la gestión, la evaluación del servicio y la organización. Los porcentajes de niños y niñas ingresados a Koinomadelfia por maltrato grave y/o abuso sexual han ido aumentando, existiendo en la actualidad un 53% de este tipo de usuarios.

II.- Proceso de rediseño del servicio

2.1.-Adaptación de los servicios a las necesidades de los Usuarios

En los últimos años, las residencias para niños y niñas gravemente vulnerados en sus derechos en Chile, han enfrentado varias crisis producto de los cambios en el perfil de usuario de ingreso y los desafíos de la transitoriedad de la medida, debiendo superar por una parte, el modelo asistencialista masivo institucionalizador, por otra parte, cambiar el modelo sustitutivo de la familia, por un modelo de reinserción de los niños y niñas a una familia definitiva. Este nuevo modelo residencial, está requiriendo por parte de los equipos técnicos, la definición de procesos estratégicos de trabajo con familia de origen, sustituta o de adopción.



Con el propósito de superar estas intervenciones masivas y asistencialistas, gran parte de las residencias han debido crear espacios familiares de acogida a los niños/as con educadores de trato directo que puedan dar respuesta a estas nuevas necesidades, enfrentando la necesidad de capacitación y especialización de estos educadores. Es importante tener en cuenta que estos cambios han roto los esquemas de muchas residencias que habían desarrollado por años programas para qué los niños puedan vivir allí como en un hogar propio. Es pertinente decir que algunos hogares aún se mantienen en esa transición, dado que se sigue enfatizando en objetivos residenciales de crianza a largo plazo por encima de los objetivos de trabajo con familia de origen, sustituta o de adopción. Sin embargo hay otras que han entrado en un cambio paradigmático a partir de procesos de reflexión profunda de las reales necesidades de los usuarios, principalmente aquellas que se encuentran en proceso de certificación.

51

Koinomadelfia, rediseña sus servicios a las tres tipos de usuarios: Niños con experiencias de maltrato grave y/o Abuso sexual, niños en estado de total abandono, niños con experiencias de violencia leve y negligencia. Este proceso de certificación culmina con una declaración de objetivos a corto, mediano y largo plazo. En esta declaración Koinomadelfia se propuso como meta rediseñar su servicio de psicología. Una vez asentado el nuevo paradigma de calidad del servicio, ha sido necesario estar en permanente revisión para profundizar la calidad de los programas a los usuarios.

La adaptación del servicio psicológico a los niños, es producto de este proceso de reflexión que se conquista en un proceso de certificación, sustentado en procesos de mejora continua de los servicios a los usuarios. En la actualidad la residencia dispone de servicios diversificados, todos ellos sustentados en personal debidamente capacitado: servicios de acogida y buen trato, servicios de trabajo social familiar, servicios de atención y reparación psicológica, servicios de reforzamiento escolar, servicios de deporte y recreación. Además de





la calidad del servicio en el hogar, todo niño o niña tiene un objetivo prioritario, tendiente al retorno con su familia de origen, transición a una familia sustituta o de adopción; o bien, transición a la vida adulta e independiente.

Estos procesos de cambio cobran vital importancia, considerando que los niños que han sufrido graves vulneraciones, requieren de una atención personal y afectiva, cada vez más especializada. Así pues, sea por las crisis que se viven en el sistema actual de atención de niños / as o porque el perfil de niños ha cambiado, es que las residencias están en búsqueda de respuestas cada vez más ajustadas a las necesidades.

52

2.2.- Cambios en el perfil de usuario de ingreso, necesidad de responder a sus necesidades

Ciertamente, el cambio del perfil de usuario que ingresa a las residencias no tiene el mismo ritmo que el de las respuestas de las instituciones a dichos cambios. Por otra parte, el diseño de las políticas requiere integrar este nuevo perfil. El Servicio Nacional de Menores, en un esfuerzo por crear un espacio de reflexión respecto de estos cambios, constituye una mesa de trabajo técnico con las direcciones de residencias, que tiene como fin generar visones que permitan avanzar hacia una calidad de los servicios. Para ello ha sido necesario promover al interior de los equipos, procesos de evaluación, reflexión y reestructuración, de manera de generar los cambios institucionales necesarios para dar un mejor servicio.

En el caso de Koinomadelfia, que viene reflexionando desde hace varios años su trabajo, ya se han dado pasos de integración de ese nuevo perfil, lo que ha requerido, por una parte, que el equipo se capacite permanentemente y por otra parte, integrar profesionales especializados, con objeto de dar una respuesta cada vez más ajustada. Claramente el tipo de usuario de ingreso a la residencia está cambiando de manera acelerada, lo que plantea el desafío de readecuar los servicios, con el fin de lograr mejores resultados.

Bastante se ha escrito sobre la etiología del maltrato infantil y sus consecuencias, sin embargo, con el fin de describir la urgencia de este rediseño, es pertinente recoger algunas constataciones que como equipo de trabajo hemos descrito a partir de la observación práctica de los niños y niñas que llegan a la residencia. Los niños y niñas que han sufrido maltrato grave y/o abuso sexual, generalmente presentan trastornos del vínculo lo que les dificulta creer y confiar en los adultos; daño traumático ya sea físico, social y psicológico, con prevalencia alta de sintomatología asociada a déficit atencional, enuresis diurna y nocturna, en algunos casos encopresis, trastornos de sueño, conducta

erotizada; dificultades en los procesos de socialización y aprendizaje en general, rendimiento escolar bajo; incorporación de los comportamientos de sus padres maltratadores, expresada en conducta violenta o abusiva con niños más pequeños en la residencia o en la escuela; trastornos en los procesos de desarrollo y algunas ocasiones con riesgo de retraso en todos los niveles; problemas en los procesos de resiliencia.

Por lo anterior es evidente que para estos niños/as no era suficiente un servicio de psicología para diagnóstico, terapia contención y manejo conductual. Fue necesario redefinir el servicio de psicología a partir de una mirada comprensiva y abierta a conocer en profundidad al usuario de ingreso, evaluando alternativas de solución. Es importante señalar, que para estos casos, existen Programas especializados de reparación, sin embargo no dan a vasto. Por ejemplo, el PRM (Programa de Reparación de Maltrato) de Talagante, no podía cubrir la necesidad de reparación de los niños y niñas de Koinomadelfia, dado que a comienzos de este año tiene 136 niños y niñas en lista de espera. Considerando que existen niños y niñas que requieren urgente reparación y al no contar con vacantes en el PRM, se comienza a buscar el financiamiento para generar un servicio al interior de la residencia, basado en el paradigma de los buenos tratos a la infancia, evitando el síndrome del peloteo que define muy bien Jorge Barudy, al referirse a la detección e intervención tardía, a la burocratización o ideologización de los modos de intervención con los niños y niñas que han vivido malos tratos. Cabe señalar que esto no implica que como residencia se prescindirá de los Programas de Reparación de Maltrato existentes en la red, sino que Koinomadelfia, estará en diálogo permanente con el PRM con el propósito de retroalimentarnos mutuamente y si existe alguna vacante aprovecharla, dada la gran población de niños que ingresa por esta causal.

III.- Adaptación del servicio psicológico al interior de la residencia, para niños con experiencias de maltrato grave y/o abuso sexual

3.1.- Objetivo del nuevo servicio

Koinomadelfia desde sus orígenes se sustentó en un modelo familiar, en un sistema de casas en que habitan solamente 8 niños por cada una, a cargo de una tía educadora. Sin embargo, desde la perspectiva de las necesidades de los usuarios, se ha visto que esto no es suficiente, los niños llegan al Hogar con un importante daño emocional por lo que necesitan apoyo psicológico de contención emocional al ingreso, mientras que el equipo profesional define que tipo de servicios requiere según la problemática que dio origen a su ingreso. Por otra parte,



los niños que llegan con maltrato grave, requieren una intervención especializada y profunda.

El objetivo del nuevo programa es reparar las secuelas emocionales de la grave vulneración de derechos de los niños / as y adolescentes del Hogar, que han sufrido maltrato grave y abuso sexual, a través de una terapia de reparación psicológica especializada en la residencia. Se parte del supuesto de que si se les otorga a los niños y niñas, que han vivido maltrato grave y/o abuso sexual, la oportunidad de participar de una terapia reparatoria de calidad y una atención Psiquiátrica, éstos van a ser capaces de resignificar su historia de dolor y en el futuro van a poder enfrentar la vida con mayores recursos personales. De lo contrario, lo más probable es que tiendan a repetir con sus hijos la historia de maltrato y abuso vivido, dado que la mayoría de los padres maltratadores, han vivido situaciones de abandono, de separación y frustraciones precoces como producto de los trastornos de apego. También han vivido experiencias que los han marcado, profundamente, por haber sido ellos mismos víctimas de violencia durante su infancia, sin recibir reparación psicológica alguna. Los padres que se relacionan con sus hijos / as a través de golpes o castigos corporales, lo hacen como resultado de la socialización que conocieron en su infancia. De esta manera padres e hijos son arrastrados en una espiral de venganza que se amplía de generación en generación. Eso es lo que se quisiera intervenir en forma oportuna, con atención psicológica especializada y así evitar que los niños y niñas sigan reproduciendo la historia vivida.

Una vez que este proyecto se encontraba diseñado, se gestiona financiamiento con una empresa privada, cuyo Gerente General y Gerente de Recursos Humanos tienen un alto sentido de responsabilidad social. Ellos, luego de evaluar el proyecto junto al Directorio resolvieron su aprobación³.

La empresa, realiza un aporte mensual que permite en una primera etapa, implementar la sala de terapia, financiar una psicóloga especializada y horas de psiquiatra infanto juvenil. Me refiero a una primera etapa, porque este proyecto está sujeto a evaluación. La Gerencia General de esta Compañía, pide a Koinomadelfia generar indicadores de este proyecto innovador que permitan medir la evolución de la terapia reparatoria en los usuarios, con el fin de mantener o a futuro, tal vez aumentar el aporte a este proyecto. Esta modalidad, ha permitido contar con una forma eficiente de trabajo, desde la etapa de diseño.

3 Laboratorio Sanofi Aventis, www.sanofi-aventis.cl.

3.2 Enfoque de intervención

Los malos tratos y abusos que han vivido los niños y niñas no son solo eventos, la mayoría de las veces son producciones que se dan en el tiempo, por parte de las personas que debieron cuidarlos. El trauma no es solamente la agresión, sino la dificultad de encontrarle a esto un sentido y una explicación. El modelo terapéutico reparador que se implementa en Koinomadelfia, se basa principalmente en reconstruir los vínculos con figuras de apego y de resiliencia, basados en el enfoque sistémico y en la teoría del vínculo. Para lograr el gran desafío de reparar secuelas emocionales profundas en los niños y niñas, se ha requerido de un trabajo relacional y una mentalidad protectora, afectiva, por parte de los adultos de la residencia. Para la implementación de este sistema terapéutico, por una parte, se ha necesitado poner en movimiento todos los recursos presentes en el entorno comunitario compuesto por niños y adultos. Por otra parte, ha sido clave desarrollar las competencias de los adultos para satisfacer las necesidades de los niños y niñas que han vivido maltrato grave en contextos familiares y comunitarios adversos, sobre la base de una gran sensibilidad y empatía con los niños. Los buenos tratos a la infancia deben contar con habilidades para satisfacer las necesidades infantiles. El objetivo transversal de estos cambios se ha construido sobre la práctica de mejora continua, poniendo las necesidades del niño/a al centro.

La terapia reparatoria debe insertarse en una ecología protectora, un espacio con profesionales y educadoras de trato directo altamente motivados y competentes para satisfacer las necesidades de los niños traumatizados. Un recurso importante para crear este sistema, ha sido el espacio comunitario con condiciones de vida familiar con que cuenta la residencia, ya que favorece la reconstrucción de la capacidad vincular de los niños/as. También es un aporte al programa de reparación, el que existan en la residencia programas de deporte y actividades recreativas, ya que estos espacios juegan un papel relevante en la vida de los niños y niñas. Si bien es cierto, en algunos casos se podrá trabajar con la familia, en la mayoría de ellos no es así, dado que los procesos traumáticos, han sido causados por parte de las personas a cargo de cuidarlos. Por lo mismo, cuentan con medidas cautelares y prohibiciones de acercamiento de la familia a la residencia por parte de los Tribunales competentes. En este contexto, los vínculos significativos pasan a ser las Educadoras de Trato Directo, que adquieren una importancia preponderante en la vida cotidiana de los niños, actuando a diario en su comportamiento, lo cual obliga a planificar de antemano el modo de motivar, aunar y alinear el actuar diario de estas educadoras de primera línea al logro de los objetivos de la intervención.

Como dice Barudy, la prevención y la reparación de los malos tratos infantiles y sus consecuencias, tiene que concretarse en la promoción



de dinámicas de cuidado y buen trato de todos los niños y niñas y esto será posible sólo si los adultos son capaces de asociarse constructivamente en contra de la violencia hacia los niños. El concepto que este autor tiene del buen trato, se basa en la capacidad de tratar bien a las crías, inherente a las posibilidades biológicas de los seres humanos, dado por las hormonas que se producen, entre otras: la oxitocina, la vasopresina y las endorfinas. En este sentido, cuidar y proteger a los niños y niñas ofreciéndoles un ambiente de cariño y buenos tratos es una posibilidad al alcance de cualquier comunidad humana⁴.

3.3.-Necesidad de desarrollar competencias básicas en las educadoras

56

Dentro del hogar hay personas que desempeñan una diversidad de roles que apoyan la intervención y acogida, existen recursos humanos, que como en toda institución se organizan para cumplir los objetivos, en este caso brindar a los niños un ambiente familiar, acogerlos y satisfacer sus necesidades para favorecer su adaptación social. Acoger a niños/as que han sufrido alguna forma de maltrato, como se ha dicho, requiere desarrollar competencias especiales en el personal que vive con ellos en la residencia. Los servicios deben estar en función de las necesidades de los niños/as que ingresan a este tipo de instituciones, pero también es necesario trabajar con el personal de trato directo, ya que constituye el punto crítico para que los programas funcionen de la mejor manera.

Gracias a un estudio realizado en la Fundación, se ha podido determinar el perfil de educadora de trato directo, de acuerdo a las necesidades de los niños que hoy están ingresando a la residencia. Este estudio ha implicado conocer en primera instancia el contexto nacional de protección infantil que permite comprender el entorno en que se lleva a cabo la gestión del hogar Koinomadelfia, su funcionamiento y el rol actual que tiene Las Educadoras de trato Directo en esta institución. En segunda instancia, ha sido necesario conocer los conceptos relacionados con la gestión de Recursos Humanos, los procesos y su relación con el diseño de Perfil de cargo.

Por último, se abordan las competencias requeridas por la Educadora de trato Directo para cuidar a niños que ingresan al hogar Koinomadelfia. Los modelos de competencias seleccionados, tienen como eje los aportes teóricos en torno al buen trato y resiliencia como formas de intervención en niños que han sido víctimas de maltrato, el objetivo es determinar las competencias requeridas para el trabajo en hogares y asociarlas al cargo Educadora de trato Directo⁵.

4 Barudy Jorge, Dantagnan Maryorie 2005. Buenos tratos a la Infancia.

5 Estudio realizado por Elizabeth Pino, Magister en Gestión, Perfil de competencias en las Educadoras de trato directo de Koinomadelfia. 2009.

Las unidades de competencias, fueron definidas con la participación de Educadoras de Trato Directo de la residencia, contrastadas con el equipo profesional de Koinomadelfia y validadas posteriormente por operadores sociales en infancia de otras instituciones, corresponden a comportamientos esperados en la Educadora de trato Directo que permiten prestar un servicio acorde a las necesidades de los niños. Cabe señalar que estas unidades de competencias, luego se desglosan en competencias observables, las cuales darían pie para desarrollar otro artículo.

Las Competencias Genéricas definidas en este estudio fueron: Empatía, perseverancia en el logro de los propósitos, flexibilidad, capacidad de aprendizaje.

Las unidades de competencias para la Misión: Vocación de servicio u orientación al servicio que implica el deseo de ayudar y servir; la capacidad de autocontrol que requiere la capacidad para controlar las emociones personales y evitar las reacciones negativas ante provocaciones; Ética definida como sentir y actuar en todo momento consecuentemente con los valores; Compromiso, sentir como propios los objetivos de la comunidad; Sentido de fe y optimismo que dice relación con tener confianza en las capacidades de los niños, ser positivos y tener sentido de fe, amor a Dios.

Las que tienen relación con generar un ambiente familiar y de buen trato: Capacidad de apego sano, realizar acciones tendientes a acoger, contener y otorgar seguridad emocional a los niños, promover la participación de los niños y niñas en las actividades de su casa, establecer normas y límites en un clima afectivo con participación de los usuarios niños/as.

Las relacionadas con el desarrollo físico de los niños: velar por un buen estado de salud de los niños, promover y entregar una alimentación y vestuario adecuado a las necesidades de los niños, favorecer que los niños participen en los espacios para las actividades de deporte y recreación.

Las tendientes a acompañar a los niños/as y adolescentes en las actividades de aprendizaje: Establecer espacios y acciones que favorezcan el aprendizaje escolar, Realizar interacciones cotidianas que apoyen el desarrollo cognitivo de los niños(as) de acuerdo a su edad.

Para lograr que los niños resinifiquen su historia de malos tratos, es vital desarrollar estas capacidades, principalmente las que dicen relación con establecer un vínculo sano, de calidad por parte de las personas que los cuidan. Los niños y niñas en general, buscan una figura



empática de apego seguro. Para enfrentar este proceso de mejora continua del servicio, no solo ha sido necesario definir las competencias, sino enfrentar el tema de la sensibilización y la capacitación con el fin de responder a las necesidades de los niños/as, poniendo el bienestar del niño, niña o adolescente en el centro de las prioridades de todos los adultos que trabajan en la residencia. Es así como Koinomadelfia, en el año 2008 ejecuta un diplomado financiado por la empresa privada, "Asistentes de niños y jóvenes en situación de vulnerabilidad social". Este diplomado impartido por Psicólogas con experiencia, fue dirigido principalmente a las educadoras de trato directo, con el fin de entregar herramientas para apoyar la intervención integral, a través de la relación vinculante e la vida cotidiana con los niños y niñas. Esto ha facilitado que las educadoras se hayan sentido protagonistas en los cambios y más responsables en el proceso de intervención. Al finalizar el año 2009, se las capacita en un taller "Buen trato, detección y contención de niños víctimas de abuso sexual". Todos estos contenidos son compartidos en talleres experienciales que buscan sensibilizar al personal con los procesos altamente traumáticos con que llegan los niños/as y con el desarrollo de una dinámica bien tratante, comprensiva con las secuelas de los malos tratos, que le permita a los usuarios iniciar un proceso de resignificación del dolor vivido.

Estas capacitaciones que tienen por objeto sensibilizar, cultivar y desarrollar el vínculo, no surgen impacto real en el servicio a los niños / as, si las Educadoras de Trato Directo, adultas responsables de los niños y niñas no pueden participar activamente en los procesos de intervención, identificando también las prácticas abusivas y maltratadoras de los niños al interior de la familia e incluso, sirve como medida preventiva de maltrato al interior de las instituciones.

3.4.- Los ejes centrales de la terapia reparatoria con los niños y niñas

Previo a planificar el trabajo reparatorio con cada niño/a, ha sido importante que el equipo de la residencia se reúna con la Psicóloga especializada con objeto de aportar a la construcción de un diagnóstico integral del niño/a. Las intervenciones para que sean eficaces tienen que tener en cuenta el nivel de desarrollo en que se encuentra el niño el cual generalmente se encuentra desfasado. Posterior a este diagnóstico integral, es posible definir el propósito y los objetivos generales del programa según su realidad y necesidades particulares de cada usuario. Como de todas maneras, hay elementos comunes en este grupo de niños/as, es posible establecer indicadores de evolución de la terapia reparatoria con el fin de evaluar. Posteriormente, con participación del equipo técnico, la psicóloga especializada y la psiquiatra, se define la estrategia de intervención, en la que la Educadora de Trato Directo es un elemento clave a sensibilizar y capacitar, logrando su

incorporación activa en el proceso, reforzando los objetivos, a través de los vínculos significativos que establece con los niños y niñas.

El modelo se ha basado en la generación de condiciones de protección, que principalmente se dan a través del establecimiento de vínculos de seguridad y confianza entre los educadores, el terapeuta y los usuarios. En este contexto, es importante ayudar al niño/a a situarse en el papel de víctima y la necesidad de ser protegido por los adultos que lo rodean. Este es el primer paso, que ayudará al niño/a a entrar en su mundo afectivo y emocional de modo de iniciar un proceso de comprensión de la experiencia vivida, el daño asociado a ella y a futuro poder elaborarla.

Por otra parte, ha sido necesario basar la terapia en los recursos resilientes de los niños/as, promoviendo en ellos el desarrollo de sentimientos de autovaloración, que le permitan re-significar la experiencia traumática, fortalecer la autoestima y avanzar en su proceso normal de desarrollo. La terapia reparatoria es un trabajo relacional, sistémico que se nutre de los recursos y de las fuentes de resiliencia de las víctimas y de los adultos que componen su red de apoyo. Por lo mismo, en todo este proceso es fundamental la relación del niño/a con el entorno socio afectivo que lo rodea en la residencia.

59

También ha sido significativo para esta experiencia, promover el desarrollo de actitudes y estrategias de autoprotección y medidas de auto cuidado físico, psicológico y relacional que le permitan a la/el niña/o o adolescente, resignificar la experiencia traumática y enfrentar adecuadamente el medio evitando, en lo posible nuevas vulneraciones. En este proceso es importante el desarrollo de conductas y actitudes asertivas en los usuarios que les permitan establecer límites claros en las relaciones interpersonales y mejorar habilidades sociales, fomentando las relaciones basadas en el respeto a sus derechos.

El trabajo reparatorio comprende cuatro fases: fase de evaluación de ingreso, fase de diseño del plan de tratamiento individualizado o PII, fase de ejecución del plan de intervención individual y fase de egreso y seguimiento. Se estima que el tiempo de terapia requerido para el cumplimiento de los objetivos de elaboración y resignificación de la vulneración, pudiera extenderse en algunos casos más allá de los 12 meses. Situación que es necesario ir evaluando caso a caso, durante toda la terapia. Actualmente de este 53% que corresponden a 41 niños y niñas niños /as, más de la mitad de ellos además de la atención psicológica especializada, necesitan la atención de Psiquiatra Infanto- juvenil.



Conclusiones

Las residencias de protección de niños y niñas gravemente vulnerados en sus derechos se han transformado en los últimos años en una medida muy distinta a los antiguos hogares. Hoy en día, especialmente en las residencias que han entrado en un modelo de gestión de calidad, hay un cambio paradigmático, como resultado de un proceso de dejar viejas prácticas por nuevas que apuntan a la mejora continua, centrándose en las reales necesidades de los usuarios.

Así pues, sea porque el perfil de niños ha cambiado, o por las crisis del sistema de atención de niños, que las residencias han debido tener una respuesta cada vez más ajustada a las necesidades. Hoy, dada esta complejidad, no es posible tener una residencia masiva con servicios generales para todos los niños y niñas. El desafío de los tiempos que corren, tal vez será ir avanzando hacia residencias de acogimiento diversificadas y especializadas, según los tipos de usuarios que están requiriendo de protección. Estos procesos vividos en la experiencia de Koinomadelfia, han dado como resultado el replanteamiento de sus servicios, con una atención personal y afectiva, cada vez más especializada. Para ello, lo esencial es que en esta residencia existe un equipo comprometido y calificado, con una mirada comprensiva y abierta a conocer en profundidad al usuario de ingreso, cuestionar su propio servicio y diseñar alternativas de solución.

La terapia reparatoria de Koinomadelfia cuenta con profesionales especializados que están creando un sistema terapéutico participativo desde el modelo de resiliencia. La reparación psicológica realizada en la residencia ha tenido la ventaja de ser oportuna, enmarcada en un trabajo relacional, sistémico entre los profesionales altamente motivados, los niños y niñas con sus vivencias y fuentes de resiliencia y las educadoras de primera línea, que pasan a ser el vínculo más significativo para los niños y niñas de una residencia con condiciones de vida familiar.

Para consolidar este sistema, ha sido importante definir las competencias de las educadoras de primera línea, capacitándolas y sensibilizándolas permanentemente con las necesidades de los niños. Las bases de la terapia reparatoria en Koinomadelfia son un trabajo organizado de profesionales comprometidos con el desarrollo de los niños/as, que creen que es urgente crear respuestas efectivas y adaptadas a las necesidades de estos nuevos perfiles de usuarios que están llegando a las residencias. Los buenos tratos se basan en la capacidad de una comunidad para asociarse y desarrollar las competencias para satisfacer las necesidades infantiles.

Este proyecto parte en Octubre del año 2009, por lo que aún es pronto para mostrar resultados de la terapia reparatoria en los niños, sin embargo podemos adelantar que en Koinomadelfia se ha instalado el Paradigma de la participación en los buenos tratos a la infancia como un recurso fundamental en la reparación de los daños que han sufrido los usuarios. También se percibe que las Educadoras de Trato Directo están poniendo mayor énfasis en la relación afectiva como un recurso que potencia la resiliencia y las capacidades de estos niños/as. El incluir a una Psicóloga especializada y una Psiquiatra Infantojuvenil en la terapia, ha resultado ser un proceso enriquecedor para el equipo técnico y las Educadoras de primera línea. El enfoque sistémico relacional que incluye a todos en el proceso, tiene un valor terapéutico muy importante. El vínculo, el amor, el afecto, el reconocimiento, están teniendo un impacto muy fuerte en la reparación de los daños y eso se ha notado en el aumento de la capacidad de comprensión y contención de las educadoras respecto a los niños/as.

BIBLIOGRAFÍA:

1. Barudy Jorge, Dagtañan Maryorie (2005). "Los Buenos tratos a la Infancia". Gedisa. España.
2. Barudy Jorge (2000). "Maltrato Infantil". Galdoc Santiago de Chile.
3. Miller, Alice (2001). "El drama del niño dotado". TusQuets. Barcelona.
4. Miller, Alice (2005). "El cuerpo nunca miente". TusQuets. Barcelona.
5. Miller, Alice (1985). "Por tu propio bien". TusQuets. Barcelona.
6. Miller, Alice (1998). "El saber proscrito". TusQuets. Barcelona.



LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS Y LOS NIÑOS PERUANOS MIGRANTES EN CHILE¹

“Es necesario que cambiemos de idea:
ya no hay que proteger a los niños sino sus derechos²”

Iskra Pavez Soto³

62

Resumen

En este artículo se reflexiona sobre la participación infantil y el ejercicio de derechos de las niñas y los niños peruanos en los procesos migratorios de sus familias hacia Santiago de Chile. Se parte de la doble comprensión teórico-política como “sujetos de derechos” y “actores sociales” en las prácticas cotidianas a nivel familiar, escolar, comunitario y de la sociedad en general. Considerando los elementos del contexto social de las migraciones actuales hacia Chile, se analizan los discurso infantiles a la luz de los derechos y exclusiones respecto a la educación, la discriminación y la reunificación familiar.

Palabras Clave

Niñas y niños migrantes; migraciones peruanas; sujetos de derechos; reunificación familiar; familias migrantes.

Abstract

In this paper is to reflect on children’s participation and rights of girls and boys in the Peruvian migration of their families to Santiago de Chile. It is part of the double understanding political theory as “social actors” and “subjects of rights” in the daily practices at household, school, community and society in general. Considering the elements

1 El presente trabajo es un avance de mi Tesis Doctoral de Sociología (en curso) dirigida por la Doctora Sònia Parella Rubio, en la Universitat Autònoma de Barcelona. El objetivo es estudiar la participación infantil, desde un enfoque de género, en los procesos migratorios peruanos hacia Santiago de Chile y Barcelona.

2 Richard Farson, Birthrights, 1974, citado en Liebel, Manfred. (2007). Entre protección y emancipación. Derechos de la infancia y políticas sociales. Madrid: Experto en Políticas Sociales de Infancia-Universidad Complutense de Madrid.

3 Correo: iskra.pavez@uab.es, Investigadora del GEDIME (Grupo de Estudios de Inmigración y Minorías Étnicas), Departamento de Sociología, Universitat Autònoma de Barcelona.

of the social context of the current migration to Chile, we analyse from childhood discourses the rights and exclusion from education, health, discrimination and family reunification.

Keys words

Migrant children, Peruvian migrations; subjects of rights; family reunification, migrant families.

1. Introducción

Durante los últimos años, se comienza a observar y estudiar la presencia infantil en los flujos migratorios, especialmente en las fases de reunificación familiar que emprenden, sobre todo, las mujeres que son madres e inician un proyecto migratorio familiar.

Las niñas y los niños, en general tienen una posición subordinada en la estructura generacional de la sociedad y de las familias, dado que normalmente las opiniones y decisiones sobre las cuestiones migratorias circulan entre las personas adultas, y ellos sólo deben "asumirlas". Por tanto, la acción infantil se desarrolla dentro estos límites. Pero en los últimos años también se vienen fraguando movimientos políticos a favor de sus derechos y en el plano teórico, se cuestiona dicha desigualdad generacional. El presente artículo pretende analizar los alcances y desafíos del ejercicio de derechos de las niñas y niños peruanos inmigrantes en Chile desde su comprensión teórica como sujetos de derechos y actores sociales que participan -invisibilizadamente- en los procesos migratorios que inician, planifican y legislan las personas adultas.

Las fuentes de la información que se presentan a continuación provienen de bibliografía específica sobre datos del contexto histórico de la migración peruana hacia Chile. También se presenta información extraída del trabajo de campo⁴, específicamente se realizaron 15 entrevistas infantiles en el marco de sus propias actividades escolares y comunitarias, y también se hizo observación participante en dos escuelas públicas de Santiago caracterizadas por la integración de alumnado de origen extranjero⁵.

⁴ El trabajo de campo se desarrolló en el "Colectivo Sin Fronteras". A quienes agradezco su colaboración en este estudio.

⁵ Las Escuelas donde se llevó a cabo la observación participante son: Escuela República Colombia y Escuela República Panamá, ambas del municipio de Santiago-centro.



2. La infancia en los estudios migratorios

La feminización de los flujos migratorios durante los últimos años y la reunificación familiar han mostrado que la migración puede ser un proyecto familiar que forma parte de una estrategia en la que participan diversas redes sociales tanto en las comunidades de origen, como en destino. Una vez que se comienzan a estudiar las desigualdades de género en la migración, se desvelan los aspectos que habían quedado ocultos, como los asuntos familiares, el cuidado infantil, la inserción escolar y social, entre otros temas.

Los estudios sobre las niñas y niños de origen extranjero tanto en Estados Unidos como en Europa se centran en el análisis de los resultados escolares, las reales oportunidades de inserción laboral, el uso lingüístico y las estrategias de movilidad ascendente en las sociedades de llegada; considerando la discriminación racista y segregación habitacional; los cambios en la economía así como las políticas migratorias⁶. Las niñas y niños se sitúan como actores claves con gran responsabilidad, capacidad de decidir e incidir en el proyecto migratorio familiar cuando sus madres o padres emigran. La participación infantil en las cuestiones migratorias se observa con cierta ambivalencia, porque en algunos casos no se les consulta su opinión, pero en otros pueden ser altamente considerados. Ciertamente, la migración transforma radicalmente la vida infantil, a veces el proyecto migratorio tiene el objetivo de brindar no sólo oportunidades laborales para las personas adultas, también se espera que existan mejoras educativas.

6 Portes, Alejandro. (Ed.). (1996). *The new second generation*. New York: Russell Sage Foundation; Portes, Alejandro, Fernández-Kelly, Patricia, Haller, William. (2006). "La asimilación segmentada sobre el terreno: la nueva segunda generación al inicio de la vida adulta". *Migraciones*, Nº 19, p. 7-58; Aparicio, Rosa y Tornos, Andrés. (2006). *Hijos de inmigrantes que se hacen adultos: marroquíes, dominicanos y peruanos*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales; Suárez-Orozco, Carola y Suárez-Orozco, Marcelo. (2003). *La infancia de la inmigración*. Madrid: Morata, D.L.; Levitt, Peggy, y Waters, Mary. (Eds.). (2002). *The changing face of home. The transnational lives of the second generation*. New York: Russell Sage Foundation.

El proceso migratorio infantil contempla muchos cambios y pérdidas, pero también oportunidades y desafíos⁷.

3. Un nuevo enfoque para comprender la infancia migrante: las niñas y los niños como sujetos de derechos y actores sociales

Durante el siglo XX se observan diferentes iniciativas políticas y académicas que promueven los derechos y libertades infantiles. La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (en adelante CDN o Convención) ratificada por Chile en 1990, comprende a las niñas y los niños desde los 0 hasta los 18 años como “sujetos de derecho⁸”.

Las niñas y los niños son verdaderos agentes sociales, con capacidad de reflexión y participación. Como grupo social están en permanente relación con otros grupos sociales. Sin embargo, este protagonismo pocas veces es reconocido por la sociedad, en general por la dependencia económica que les lleva a la subordinación y paternalización⁹. En este sentido, las niñas y niños serían sujetos “a medias”, porque desarrollan acciones e incidencia en su vida y entorno -que es la primera condición de ser sujeto- pero dicha acción no es “reconocida” por los otros actores sociales, que sería la segunda condición de ser sujeto¹⁰.

La infancia se entiende como una construcción social y un proceso relacional, que existe, pero no únicamente, en relación con la adultez y las otras generaciones coexistentes, y tiene los rasgos de una minoría clásica. Vemos a las niñas y niños en la migración, como “sujetos” con capacidad de incidir y transformar los entornos que habitan. Por lo tanto, la infancia existe permanentemente en la estructura social -así como la juventud- aunque sus miembros se renuevan constantemente, y por lo tanto es un fenómeno que asume distintas características a nivel social e histórico, pero que nos parecen “naturales” de la infancia¹¹.

7 Suárez-Orozco y Suárez-Orozco, 2003.

8 Complementariamente, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (ratificada por Chile en 1993) también recalca la importancia de respetar los derechos de las niñas y los niños que han emigrado junto a sus grupos familiares.

9 Gómez-Granell, Carme, García-Milà, Mercé. et al.(2004). “Introducción”, en: Gómez-Granell, C., García-Milà, M. et al (Coord.). Infancia y familias: realidades y tendencias. (p. 15-32). Barcelona: Ariel-CIIMU; Liebel, op cit.

10 Gaitán, Lourdes, (Dir.) (2008). Los niños como actores en los procesos migratorios. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

11 Qvortrup, Jens. (1992). “El niño como sujeto y objeto: ideas sobre el programa de infancia en el Centro Europeo de Viena”. Infancia y Sociedad, Nº 15. p. 169-186; Gaitán, Lourdes. (2006). Sociología de la infancia. Madrid: Síntesis; Gaitán, 2008; Rodríguez, Iván. (2007). Para una sociología de la infancia: aspectos teóricos y metodológicos. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.



La infancia no es un grupo homogéneo, en su interior hay grandes desigualdades de género, de clase y de origen étnico, entre otras. También existen diferencias dentro del grupo infantil inmigrante, que se relacionan tanto con la clase, el género, la nacionalidad, el origen cultural o religioso. Además, las propias características del proyecto migratorio familiar marcan las experiencias infantiles, ya sea por los planes de retorno o la permanencia definitiva de las familias en destino.

La “infancia” es un espacio social común que comparten los individuos que aún no cumplen los 18 años de edad. Según Lourdes Gaitán esto nos permite comprender a las niñas y niños con una pertenencia generacional actual en el momento que viven por participar del fenómeno de la infancia y de la migración a la vez. Como ya se dijo, ese espacio social es renovado con nuevos miembros, el nicho de la infancia en sí mismo conforma una generación (como la juventud). El ejercicio de derechos en la migración la analizamos a partir de un orden generacional similar al de clase o género. Las prácticas cotidianas que los sujetos realizan es una re-producción de este orden generacional según el contexto donde se den. Así surge la posibilidad sociológica de analizar los hechos desde el punto de vista de la edad, que sería la categoría básica de diferenciación. La generación es una experiencia histórica porque las vivencias comunes percibidas, por ejemplo durante la infancia o juventud, facilitan una comprensión del mundo similar¹². Sin duda que la migración es un punto de referencia que comparten sus protagonistas. Tanto el momento político, social y económico, las redes en que participa un grupo humano, así como los patrones relationales forman parte de “la experiencia migratoria” de cada cohorte generacional¹³.

Entender a las niñas y niños con actoría social, significa registrar sus quehaceres como una actuación dentro del marco minoritario de poder que tienen para desenvolverse, así como la constante negociación con las otras personas dentro del grupo familiar. Las niñas y los niños “hacen generación” (del mismo modo que mujeres y hombres “re-producen el género”) y de este modo constituyen, representan y transforman su posición social a través de las actividades relationales¹⁴.

La transformación de las relaciones familiares en el contexto migratorio impacta en la actual forma de experimentar la niñez. Por otro lado, las nuevas condiciones habitacionales o de la ciudad, los entornos escolares y los medios de comunicación, información y entretenimiento van configurando nuevas expresiones de la infancia. Por lo tanto, el

12 Mannheim, Karl. (1993). “El problema de las generaciones”. Revista Española de Investigaciones Sociológicas, n.º 62. p. 193-200.

13 Levitt, Peggy y Waters, Mary, 2002.

14 Gómez-Granell y García-Milà, 2004; Gaitán, 2006.

ejercicio de derechos por parte de las niñas y niños peruanos inmigrantes en Chile está condicionado por las características generacionales de cada contexto, y las condiciones socioeconómicas y políticas que se facilitan para su goce.

4. Las niñas y los niños peruanos inmigrantes en Chile: entre derechos y exclusiones

Según el Censo 2002, la mayoría de las personas extranjeras en Chile tienen entre 15 a 29 años. Las niñas y niños con menos de 14 años serían el tercer grupo numérico¹⁵. Lo que demuestra la alta presencia joven e infantil en la inmigración en Chile. Las nacionalidades que tienen un mayor número absoluto de niñas y niños son la argentina y peruana, mientras que Ecuador y Bolivia registran menos.

67

A inicios de la década de los noventa, llegaron muchas mujeres peruanas pioneras del proyecto migratorio, quienes en los años posteriores han comenzado la reunificación de sus hijas, hijos y parejas. Según los datos del Ministerio del Interior de Chile, en 2007 las niñas y niños peruanos son el grupo mayoritario dentro de la niñez inmigrante, con 58.433 personas, pero en términos relativos continúan representando sólo el 10% dentro de la propia comunidad peruana¹⁶.



Lentamente surge una “comunidad peruana” en determinados barrios de la capital de Chile, que recrea la identidad y prácticas peruanas. Las personas inmigrantes movilizan sus propios recursos y redes potenciando su capital social, para llevar a cabo diferentes actividades, entre las que se destacan la conmemoración de fiestas religiosas o el 28 de julio, día de la Independencia del Perú. Existen varias organizaciones de la sociedad civil que promueven la cultura peruana y también exigen el ejercicio de sus derechos.

15 INE. (2003). Resultados generales CENSO 2002 Chile. Santiago: Mideplan.

16 Flores, Reginaldo. (2007). “El fenómeno inmigratorio en Chile: iniciativas gubernamentales destinadas a niños, niñas y adolescentes”, en Colectivo Sin Fronteras. Niños y niñas migrantes. Políticas públicas, integración e interculturalidad. Santiago: CSF-Fundación Anide-KinderNotHilfe; Steffoni, Carolina. (2003). Inmigración peruana en Chile: una oportunidad a la integración. Santiago: Flacso; Martínez Pizarro, Jorge. (2003). “El encanto de los datos. Sociodemografía de la inmigración en Chile según el Censo de 2002”. CEPAL, Serie Población y Desarrollo N° 49, pp. 47-60; Steffoni, Carolina. (2004). “Inmigración y ciudadanía: la formación de comunidades peruanas en Santiago y la emergencia de nuevos ciudadanos”. Política N° 43, pp. 319-336.



Las mujeres peruanas se han insertado mayoritariamente en el sector del servicio doméstico¹⁷. Las familias de estas mujeres a veces viven con precarias condiciones habitacionales, en determinados barrios de la capital. Los elevados precios de los alquileres, y la influencia de las redes sociales, entre otros factores, inciden en que la comunidad peruana se ubique en lugares como Independencia, Recoleta, Santiago-centro y Estación Central.

La mayoría de las familias vive en casa o departamento alquilado, aunque existe un cierto número que habita en antiguas piezas de casonas o conventillos, sobre todo en el centro de Santiago. Por su parte, las niñas y los niños entrevistados señalan que esta situación de viviendas compartidas ocasiona constantes conflictos con las otras familias residentes, ya que el espacio es mínimo, y vulnera los derechos a la privacidad y dignidad de la vivienda.

"Lo malo de estar en Chile es de vivir, arrendar una pieza o un departamento. A mí me gusta tener mi casa propia, porque ahí puedes hacer lo que tú quieras, o sea no, salir a jugar, poner la música fuerte, en cambio en piezas o en departamentos no puedes hacer eso. Y las cosas buenas... Si acaso, lo que a mí me gusta que tengo otros amigos, amigos chilenos y peruanos". María, 12 años¹⁸.

Los derechos presentados a continuación obedecen a un esquema analítico, pero no pretenden ser jerárquicos. La desigualdad de género y generacional son elementos transversales a las vulneraciones de derecho en los espacios familiares, escolares, comunitarios y sociales en general.

4.1 Derecho a la no discriminación (Art. 2 CDN)

El ejercicio o vulneración del derecho a la no discriminación está directamente relacionado con el complejo escenario de la diversidad cultural en Chile, donde existe cierta intolerancia y una serie de prejuicios hacia las manifestaciones que atenten contra la pretendida homogeneidad chilena. En 2004, un estudio de la UNICEF¹⁹ concluye que el 46% de niñas, niños y adolescentes de escuelas públicas considera

17 De todas las mujeres extranjeras que trabajan en el servicio doméstico, las peruanas representan el 80%. De este porcentaje, cerca del 30% de mujeres peruanas trabaja "puertas adentro". Mientras que las chilenas en modalidad "interna" representan el 18% dentro de esta actividad. Para más detalle ver: Martínez Pizarro, 2003, op. Cit.

18 Los nombres de las personas entrevistadas han sido cambiados por seudónimos autoseleccionados.

19 Unicef. (2004). Los prejuicios en niños, niñas y adolescentes. Encuesta "La Voz de los Niños sobre Convivencia Escolar y Prejuicios". Versión electrónica. Consultada en <http://www.unicef.cl/archivos_documento/128/INFORME%202004.pdf> [30 marzo 2009]

que una o más nacionalidades son inferiores a la chilena. Algunos prejuicios y ciertas actitudes concretas de discriminación, se sustentan en estas creencias. Las niñas y niños entrevistados sostienen que perciben esta actitud de cierta “superioridad” chilena frente a las nacionalidades vecinas como la peruana o boliviana, lo que se sustenta entre otras cosas, en la valoración racista de los tonos de piel, la alta presencia y rasgos fenotípicos indígenas, unido a la imagen mediática de estabilidad política y económica de estos países. Elementos que operan como base para las actitudes de discriminación racista entre las niñas y niños, tanto en el ámbito escolar, comunitario y de la sociedad en general.

“Los niños chilenos porque son blancos, porque se creen no sé”
Matías, 10 años.

69

En los servicios y oficinas del gobierno las familias inmigrantes también han sido víctimas de discriminación por parte del funcionario, quienes tradicionalmente desconocen los derechos de las niñas y niños inmigrantes, específicamente sobre la no discriminación. En algunos barrios donde residen estas familias, se comienza a reconocer la vulnerabilidad de las familias migrantes, por ejemplo frente a las peleas o acciones violentas de otros grupos que les discriminan²⁰. Ello representa el contexto comunitario marginal donde las dinámicas de violencia, discriminación y estigma se reproducen entre los diversos actores sociales que comparten determinados territorios²¹.

“Las chilenas tienen un grupo y se van a pelear con las peruanas, es ahí como acá él dice, que acá las chilenas son bonitas, se creen como si fueran las únicas lindas de acá, se creen las que tienen cuerpo lindo, que saben todo, y a las peruanas las desprecian”. María, 12 años.

Las niñas y niños peruanos entrevistados en el trabajo de campo, tenían diversas experiencias concretas respecto a la discriminación racista. Por un lado, cuando se les pregunta sobre las diferencias/similitudes entre la niñez peruana y la chilena (lo que demuestra las distintas expresiones del fenómeno social de la infancia según Lourdes

20 Durante el trabajo de campo, se registró que en algunos barrios de Santiago-centro, Estación Central e Independencia, se comienzan a observar verdaderas acciones racistas y xenófobas de parte de grupos organizados en contra de jóvenes y familias inmigrantes.

21 Cortez, Ana. (2007). “La migración internacional: un desafío para las políticas públicas en Chile”; y Reyes, Carlos. (2007). “Niños y niñas Sin Fronteras en las escuelas”, ambos capítulos en: Colectivo Sin Fronteras. Niños y niñas migrantes. Políticas públicas, integración e interculturalidad. Santiago: CSF-Fundación Anide-KinderNotHilfe.



Gaitán, 2006) la mayoría evalúa positivamente el supuesto color más “blanco” de las niñas y niños chilenos respecto a ellos mismos, que se consideran más “morenos”.

“A mi de las mujeres, me gusta su piel porque son blanquitas así las chilenas. Los peruanos tienen gusto también no voy a decir que son morenos y que por eso que sean feos, no. Son bonitas las pieles también”. Estrella, 12 años.

Por otra parte, también hay quienes son víctimas constantes de burlas y descalificaciones por parte de sus compañeras y compañeros de clase, tanto por su tono de piel, el acento o el origen “peruano” ²².

70

“Me discriminaron a mi y a mi amiga, estábamos paradas en una tienda, nos da una bebida, nosotros le dijimos, para comprarlo así, y una señora dijo, a los peruanos no les damos, dice”. Sofía, 9 años.

“La señora que le dijo “me puede dar una bebida”, la señora estaba adentro y el señor estaba afuera, pero no era un kiosko sino como una casa y estaban hablando así, y el señor dijo “no, a los peruanos no, a los peruanos no le damos”. Eso fue cerca del colegio, cuando estábamos llegando ya al colegio con allá por un este... acá no cierto, que hay un parque, como por acá en el Hospital San Juan, ahí hay un kiosko que dice Viceroy, así como venden diarios y hay un teléfono, ahí”. Alexia, 9 años.

Estas situaciones de discriminación en contra de las niñas y niños peruanos, en otras oportunidades se vive cuando las profesoras y profesores interpretan erróneamente las diferencias curriculares o lingüísticas (por ejemplo sobre las cosas que se dicen de diferente modo en cada país), de un modo “atrasado” y problemático para el desarrollo de la clase, lo que demuestra la falta de un enfoque intercultural.



²² La valoración racista del color de la piel también queda reflejada en los discursos de las empleadoras chilenas de clase alta, quienes valoran positivamente cuando una mujer peruana es “más blanca” que sus connacionales, como una característica deseable para el trabajo doméstico. Cfr. Pág.131, Steffoni, Carolina. (2002). “Mujeres inmigrantes peruanas en Chile”. Papeles de población Nº 33, pp.118-145.

4.2 Derecho a la Educación (Art. 28, 29 CDN)

El sistema educativo chileno está basado en las reglas del mercado y en la desigualdad de resultados entre los centros escolares privados, con excelentes notas, y los públicos, con deficientes calificaciones²³. La niñez peruana se inserta generalmente en colegios públicos y con condiciones muy precarias²⁴.

En este escenario, la (in)capacidad para ejercer el derecho a la educación a veces es producto de la falta de ciertos “papeles”, o de los altos costos de los trámites de visado y las interminables y difíciles exigencias burocráticas que desalientan a las familias para llevar a cabo el ingreso escolar²⁵. Todos estos requisitos a veces generan un círculo vicioso, porque el colegio exige el visado infantil para iniciar la matrícula regular, y a su vez en el Consulado solicitan el Certificado de Matrícula de Alumna/o regular de la escuela para tramitar el visado²⁶. Las entrevistas infantiles realizadas en el trabajo de campo confirman esta situación.

La presión de las organizaciones sociales y el Consulado peruano en Chile han logrado que el Gobierno elabore algunos Instructivos que regulen el acceso a la educación formal y al sistema sanitario²⁷.

23 Los resultados de la Prueba SIMCE -que mide el éxito escolar- para el año 2007 demuestran una vez más que los mejores puntajes en matemáticas los obtienen los niños, y los mejores resultados en lenguaje son para las niñas. De manera transversal al género, las escuelas públicas en general obtienen deficientes resultados como promedio: “el 40% que no alcanza los niveles adecuados de aprendizaje, se concentra en los grupos socio-económicos Bajo y Medio Bajo: este es el problema no resuelto de la equidad” (salvo contadas excepciones), a diferencia de los colegios privados que normalmente destacan por su excelencia académica (Consultado en: <http://www.mineduc.cl/biblio/documento/200805261950110.SIMCE2007MINISTRAdfinal2605.pdf>, [30 marzo 2009]).

24 Para el año 2005 “del total de 3.779.459 estudiantes, 23.500 serían alumnos/as no nacionales en Chile, de los/as cuales 12.914 están documentados/as y 10.500 en proceso de documentación (...) Esto significa que el 45% de los alumnos/as migrantes en Chile están en situación irregular, cifra que preocupa y asusta”. Cfr. Pág. 6,29. Mardones, Pablo. (2006). “Exclusión y sobre-concentración de la población escolar migrante bajo un modelo de segregación socio-territorial”. Informe final del concurso: Migraciones y modelos de desarrollo en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO.

25 Mardones, 2006.

26 Vásquez, María Elena. (2004). “Niños y niñas inmigrantes. Contexto general”, en Colectivo Sin Fronteras. Niños y niñas inmigrantes en Chile: derechos y realidades. Santiago: CSF-Fundación Anide.

27 En 2001 el Ministerio de Educación diseñó un Instructivo llamado “Convivencia escolar y derecho a la educación” para facilitar la inserción escolar de las niñas y niños inmigrantes. Sin embargo, esta legislación carecía de aplicabilidad práctica. Ante esto, en enero de 2005, el Ministerio de Educación publica una nueva normativa llamada “Por el derecho a la educación. Integración, diversidad y no discriminación”, un instructivo que facilita las condiciones de acceso escolar para las niñas y niños inmigrantes.



Pero en la práctica la alta demanda de matrícula inmigrante desborda estas buenas intenciones de los Instructivos, lo que se evidencia en la ausencia de políticas y programas de Acogida, por ejemplo. En ocasiones, el acceso a la educación de las niñas y niños extranjeros queda finalmente en las manos de la dirección de los colegios²⁸. Sin embargo, algunas familias -y según declaran algunos centros escolares- aún ignoran los mecanismos de acceso escolar; por lo tanto en la práctica, no se cumple cabalmente el derecho a la educación, que por cierto es obligatoria hasta los 18 años.

La residencia en determinadas comunas, hace que las niñas y niños acudan a determinados centros escolares, con lo cual se reproducen las lógicas de exclusión socioterritorial que se viven en otros ámbitos de la sociedad chilena, y que afectan igualmente a las comunidades inmigrantes. La "buena" voluntad de algunos centros por acoger niñas y niños extranjeros, facilita el acceso; pero desencadena paulatinamente un proceso de "sobreconcentración de población escolar migrante". Conocidas son las Escuelas República Alemania y Escuela República Panamá -por nombrar las más emblemáticas- dentro del mapa migratorio santiaguino, por la apertura y acogida a las niñas y niños inmigrantes, que a menudo son excluidos de otros centros²⁹.

Las niñas y los niños extranjeros pueden presentar algunas dificultades para acomodarse a un nuevo sistema educativo, que no siempre está preparado para crear mecanismo de acogida de las niñas y niños de origen inmigrante, así como aprovechar la diversidad cultural que ellos aportan.

"El primer día que yo llegué al colegio me tocó con la profesora de Lenguaje, y entonces yo me acerqué y justamente le estaban entregando un trabajo, y yo me acerqué y le pregunté si yo lo podía hacer y ella me dijo que no que no iba a retroceder ni por mi ni por nadie. Y entonces como que en ese momento me sentí un poco mal, porque nunca nadie me había dicho las cosas así, como que yo sentí que me lo hubiera podido decir pero de otra forma y entonces desde ahí me cayó mal la profesora

28 El Decreto Ministerial Nº 1108 del 2 de septiembre de 2005, pretendía "mejorar" el ingreso escolar mediante la creación de una figura administrativa llamada "matrícula provisoria". Esta se consigue con una autorización del Departamento Provincial de Educación y un documento que acredite identidad, edad y nivel de estudios, incluso sin estar legalizados. De este modo, el colegio igualmente percibe la subvención económica correspondiente, mientras se tramita la regularización y antes de evaluar el año escolar. Sin duda, todo este embrollo burocrático podría subsanarse mediante un mecanismo que garantice la regularidad migratoria automática una vez que se realiza el ingreso escolar infantil. Cfr. Pág. 9,24. Mardones, 2006.

29 La Escuela República Alemania registra un 29,4% de población inmigrante, en ella se canta el himno nacional de Perú y ha sido centro de votación para las elecciones peruanas. Por su parte, la Escuela República Panamá tiene un 16% de niñas y niños extranjeros. Cfr. Pág.17. Mardones, 2006.



de lenguaje. Pero luego yo le demostré que podía hacer muchas cosas bien y que no necesitaba ser ni peruana ni chilena para hacerlas bien y entonces como que ahora me trata mejor". Kasumi, 13 años.

73

La repetición de curso puede ser producto de las dificultades de inserción y las precarias condiciones escolares de los propios centros; unido al escaso apoyo familiar en el proceso educativo infantil. Desde las políticas públicas, como se mencionó anteriormente, el Ministerio de Educación ha elaborado dos instructivos que mejoren el acceso escolar. Incluso se ha contemplado -al menos de manera discursiva, no se conocen planes concretos- para crear un proyecto de subvención diferencial en los colegios que tengan más población inmigrante³⁰.

Sin embargo, las niñas y los niños peruanos también valoran otras oportunidades en la escolarización y la supuesta calidad y le atribuyen discursivamente un mejor nivel a la educación chilena. Esto se relaciona con las ideas que normalmente subyacen a los proyectos migratorios familiares: la posibilidad de ofrecer una "mejor educación" (ojala universitaria) para lograr la ansiada movilidad social en los países de destino. Los imaginarios que circulan en las comunidades migrantes, muchas veces son irreales, o más bien matizados, por las oportunidades y situaciones escolares concretas que viven las niñas y niños inmigrantes.

"Lo bueno es que acá en Chile por lo menos el estudio está más avanzado, sé que puedo sacar mi carrera todo y en otro lugar mucho mejor, irme a otro país más avanzado que Chile, y tener mi familia". Francisco, 16 años.

También el colegio se valora con un espacio de socialización para las niñas y niños inmigrantes, quienes aprovechan en esta instancia de crear vínculos afectivos y amistades con sus pares, las relaciones con el profesorado suelen ser diversas, en ocasiones se observa un tra-

30 Donoso, René. (2007). "Avances para la inclusión de niños y niñas inmigrantes", en Colectivo Sin Fronteras. Niños y niñas migrantes. Políticas públicas, integración e interculturalidad. Santiago: CSF-Fundación Anide-KinderNotHilfe.



dicional autoritarismo, mientras que en otras es altamente valorada la atención y el trabajo docente de acompañamiento en las primeras etapas de inserción y acomodación:

74

"Ahora aquí en el colegio me va muy bien, a ver, subí mis notas, aproveché de subirlas al 100% y ahora soy el 2º lugar del curso, me llevo bien con mis compañeras aunque a veces discutimos por algo simple, pero como a los cinco minutos ya nos estamos hablando de nuevo. Los profesores me tratan muy bien, un siete los profes. Mil veces prefiero estar en el colegio que pasarlo todo el día aquí en esta casa o pasarlo en la casa durmiendo, viendo tele, prefiero pasarla en el colegio porque es super bakan estar en el colegio, tienes con quien conversar, tienes con quien jugar y es bakan estar en el colegio". Mía, 14 años.

4.3 Derecho a la reunificación familiar (Art. 9, 10, 22 CDN)

El ejercicio de este derecho está inscrito en la cercanía fronteriza de Perú con Chile, lo que posibilita ciertas situaciones de migración circular o menos planificada por parte de las familias. Esto ocurre en un contexto donde no existe una legislación clara y específica sobre la reunificación familiar, con lo cual las familias organizan y gestionan la llegada de las niñas y niños sin previa solicitud, ni visados correspondientes. Situación que a veces repercute en las dificultades y trámites de ingreso escolar. Pero la ausencia de políticas migratorias familiares, (según señalan las familias entrevistadas) también permite mayor movilidad para las niñas y niños. Puesto que se lleva a cabo sin grandes requisitos burocráticos, y por lo tanto de manera más rápida, si se compara con aquellos contextos que precisan un extenso y costoso procedimiento. Las madres y padres entrevistados insisten en que los procesos de regularización migratoria son altamente estresantes por la excesiva documentación ("papeles"), el tiempo y dinero que deben invertir en dichos trámites.

Desde el año 2004 comienzan a registrarse procesos de reunificación de las hijas e los hijos por parte de las familias inmigrantes. Algunas familias tienen aún otras niñas y niños en Perú a quienes piensan traer en los próximos años. Las niñas y niños migrantes permanecen un promedio de 5 años separados de sus madres y padres, al cuidado de otras personas en sus países de origen³¹.

El proceso migratorio a veces se inicia con la migración adulta, normalmente como parte del proyecto migratorio familiar que contempla la reunificación posterior en destino. En este momento, pueden vínculos “transnacionales”, donde la madre (y en ocasiones el padre) desarrollan estrategias transnacionales de cuidado y asistencia económica para sus hijas e hijos que permanecen en origen.

“Mi mamá sí le enviaba dinero, a mi abuelita y a mí. Lo administraba ella, pero me tenía que comprar las cosas sólo a mí. Ella me cuidaba, pero vivía con mi papá también”. Andrea, 11 años.

“Mi mamá fue la primera que se vino a Chile. Yo tenía un añito, me dejó muy chiquita así, y hace trece, catorce años, trece años que está aquí en Chile. Allá en Perú vivía con mis abuelos por parte de mamá y con mis hermanos por parte de mamá también (...) Mi mamá enviaba dinero mensualmente a nombre de mi abuela, mi abuela, porque mi abuela se encargaba de todo, de la comida, de la ropa, del estudio, de todo, entonces mi abuela recibía el dinero y ahí lo distribuía como tenía que ser distribuido, para la comida”. Mía, 14 años.

Las niñas y niños quedan en Perú a cargo de otra persona, tradicionalmente la abuela, tía o madrina, conformando lo que se denomina una “cadena feminizada de cuidados y afectos³²”. Una red de mujeres compuesta por las mujeres chilenas de clase media que dejan sus hijas e hijos al “cuidado” de las madres migrantes. A su vez, estas madres, dejan a sus niñas y niños en Perú, al “cuidado” de otra mujer (abuela o tía), en ocasiones proveniente de lugares rurales, cuyos hijos e hijas también han quedado “al cuidado” de otra mujer. Es así cómo se va construyendo una cadena feminizada y transnacional de cuidados.

31 Cfr. pág. 92-93 en Vásquez, 2004, op. Cit. y pág. 56 en Cortez, Ana. (2004). “Integración de los niños y niñas inmigrantes al sistema escolar chileno: Obstáculos y desafíos”; y “Niños y niñas inmigrantes. Contexto general”, Colectivo Sin Fronteras. Niños y niñas inmigrantes en Chile: derechos y realidades. Santiago: CSF-Fundación Anide.

32 Hochschild, Arlie Russell. (2001). “Global care chains and emotional surplus value”, en Hutton, W. y Giddens, A. (eds) On the edge. Living with global capitalism. London: Vintage.



" Me cocinaba mi abuelita, ella me cuidaba, sí, me dejaba que no me pegue mi papá". Ignacio, 9 años.

"Yo vivía con mis tíos, mis abuelitos y nadie más, porque mi mamá estaba en Chile y mi papá ahora está en Perú y no me venía a visitar por eso, ahí me cuidaba mi abuelita". Aurora, 9 años.

La comunicación filial se lleva a cabo a través de las nuevas tecnologías haciendo uso del teléfono celular o Internet. Durante este periodo se barajan las posibilidades de reagrupación, se gestionan cambios de casa o de trabajo para conciliar el empleo con las responsabilidades domésticas y de cuidado infantil una vez que lleguen las niñas y niños³³.

En las entrevistas infantiles, se demuestra que el proceso de reagrupación es el momento de ejercer el derecho a la opinión, puesto que las familias les informan y, a veces, les consultan sobre el propio viaje infantil hacia Chile. Ellos expresan su motivación por reunirse con sus familias. Pero también sienten una especie de tristeza al separarse de sus amistades y familiares de Perú, especialmente de la abuela o tía que les cuidaba.

"Yo al principio no, es que por los amigos que tenía allá en Perú, por los amigos, y no, yo no quería venirme, si en el bus creo que yo quería puro regresarme no más, sí que yo quería puro regresarme no quería venir acá a Chile, me trajeron obligado. No, además que yo pensaba ahí que Chile era así como no sé, como una capital de Perú, yo pensaba más bien que Perú era todo. No, no sabía, pero yo vine igual, extrañando a mis amigos, porque allá tenía todos mis amigos, entonces venir acá solo sin amigo, nada, sin conocer, me sentía extraño". Francisco, 16 años.

"No, yo no quería porque extrañaba a mi familia y la iba a dejar allá en Perú. Me dijeron: Sofía ya nos vamos a Chile porque necesitamos ir, porque tu papá tiene que hacer unos trámites en Chile y entonces nos tiene que decir que vengamos nosotros para que nos hagan a nosotros también. Yo viajé con mi hermano, con mi mamá y yo, los tres no más, y como estábamos ya llegando a Santiago estábamos ya por una parte y mi papá nos vino a recoger y después seguimos el viaje con un carro y llegamos a Chile". Sofía, 9 años.

33 Solé, Carlota, Parella, Sònia y Calvancanti, Leonardo. (2007). Los vínculos económicos y familiares transnacionales: Los inmigrantes ecuatorianos y peruanos en España. Madrid: BBVA.

"Cuando fue el año pasado, me dijeron que iba a ir por vacaciones por allá, ya fui, primero fui con mi papá y mi mamá, fuimos en el carro todo, y después llegamos a Santiago y llegamos a la pieza y todo, y después yo con mi papá nos regresamos a Perú. Después pasó el año y el otro año me dijeron que nos íbamos a ir acá a Chile y que iba a estudiar allá todo, pero yo en una parte sí quería y en otra no, en la parte que sí quería porque iba a estar con mi mamá y mi papá, y la parte que no quería era porque iba a dejar a mi familia y mis amigos, todo". Alexia, 9 años.

"Yo quería venir a Chile algunas veces porque extrañaba a mi mamá, y si yo me venía a Chile me extrañaba mi abuelito y a mi tía y a mi muñeca y a mi ropa. Mi mamá puso la plata, mi mamá puso la plata en Perú y mi abuelita me dejó acá en Chile". Lucia, 9 años.

77

La mayoría de las veces, la organización y decisión del viaje es zanjada finalmente por las personas adultas y se les comunica casi en el mismo momento de la partida. Los argumentos para hacer esto son variados, pero sin duda vulnera los derechos infantiles a la información, a la opinión y que sea tomada en cuenta. Para la reunificación, las motivaciones infantiles son emocionales, pues quieren estar con la mamá y desean conocer Chile, a continuación se muestran algunos relatos que muestran estas cuestiones:

"Lo bueno es que haber viajado con mi mamá, porque antes que yo que cuando mi mamá ese día me llevó a Perú que yo estaba feliz, todo eso. Porque yo pensaba que mi mamá se iba a quedar conmigo, pero no fue así. Me dejó que estaba durmiendo y mi mamá más bien me mintió, que cuando tenía los tres años me había mentido para que se vaya a Chile, para que yo ya no lloraba, entonces que cuando me dormí, mi mamá se fue, se fue despacito abrió la puerta y se fue a Chile y que cuando amanecí yo la estaba llamando "mamá, mamá" y no estaba, entonces se había ido a Chile y yo comencé a llorar y todo eso". Aurora, 9 años.

"Yo quería venir a Chile por mi mamá, porque casi en Perú no me acostumbraba con mis abuelos, eran muy pesados, no me pegaban porque yo no me dejaba, me escapaba. Pero mi papá trabajaba de noche me dejaba ahí, o sino mi hermana me iba a dejar al colegio o sino mi hermano más pesado que me agarraba a puras patadas, y un día mi papá le agarró por arriba y le pegó para solucionarla le pegó". Estrella, 12 años.



"Yo quería venir a Chile por vacaciones, porque quería conocer y después yo no pude salir, no pude salir porque era por mi carné, no yo no tenía el carné". Matías, 10 años.

"Yo sí quería venir, porque quería estar con mi mamá, quería estar con ella, pero en esa parte quería venirme y irme con mi mamá a Perú, quería venir a buscarla, sí (risas) y estaba diciendo quiero llegar y quiero irme de nuevo". María, 12 años.

Las familias planifican medianamente la llegada infantil buscando información sobre colegios y documentos para la regularización. En ocasiones se solicitan préstamos tanto para el viaje como los gastos de acomodación. Dado que muchas madres y padres viajan hacia Perú para las fiestas de fin de año y vacaciones, la fecha de llegada de las niñas y niños normalmente coincide con el término de estas e inicio del periodo escolar (marzo). En ocasiones las niñas y niños ya han viajado con anterioridad hacia Chile para vacaciones y para visitar parientes, lo que les ayuda a configurar el imaginario del lugar de llegada con más elementos e información para barajar su propia migración.

"O sea no quería venir, primero porque yo sabía que mi papá venía para acá así, más o menos yo conocía porque me había venido de vacaciones acá antes, entonces yo no quería irme pero me dijeron si no vienes acá a Chile ¿con quién te vas a quedar en Perú? yo dije no, yo me quedo con mis tíos, con mis abuelos, no sé. Trabajo. O sea, le dije ahí salgo adelante, y me dijo no, no te puedes quedar, tu abuelo se preocupa uno, dos, tres días y de ahí te dejan tirado. Yo no quería venirme, pero después me trajeron a la fuerza y de ahí tuve que acostumbrarme". Arturo, 14 años.

Una vez que el grupo se reúne, comienza la acomodación familiar respecto a los roles y las relaciones; la comunicación, las condiciones de vida y la dinámica familiar en sí. Las relaciones generacionales se transforman, porque las decisiones se toman de otra manera, y la comunicación se ve alterada por los años de separación. Por su parte, las niñas y niños entrevistados también identifican estos procesos de acomodación hacia la nueva estructura familiar en destino, ellos apelan a "recuperar" el vínculo afectivo porque reconocen que las sus madres y padres han perdido legitimidad y debe "reinventarse" de manera más participativa y dialogante.

"Al principio, era muy fuerte chocábamos mucho, demasiado, o sea ella [la mamá] decía si yo decía no, si ella decía blanco yo decía negro, y chocábamos demasiado. Pero hubo un tiempo en que yo decidí conversar con ella y también darle mi opinión que era muy difícil para mi adaptarme a vivir con ella porque muchos años no vivía con ella, no estaba con ella y no nos po-

díamos llevar bien de un día para otro. Entonces ahí como que ella me empezó a entender y como fueron meses al tratar de adaptarme a vivir con ella, igual fueron hartos meses, fueron como seis o siete meses en que yo tardé en adaptarme a vivir con ella. Yo tuve que hacerlo porque no teníamos demasiada confianza como la tenía yo con mi abuela. Entonce ahí como que yo tuve que tomar la iniciativa para conversar y para que ella se diera cuenta que también, como chocábamos mucho a mi me estaba afectando, y yo como chocábamos mucho, como que yo al día siguiente ya quería estar en Perú quería devolverme. Como yo sabía que eso no era posible traté de arreglar las cosas, tenía que adaptarme sí o si no más". Mía, 14 años.

Las madres peruanas tienen dificultades para compatibilizar las tareas de cuidado infantil con el trabajo remunerado, principalmente porque los padres varones no realizan labores de co-responsabilidad doméstica; en segundo lugar, no disponen de una red de apoyo en Chile y, por último, tienen largas jornadas laborales. Las propias entrevistas infantiles comprueban esta situación, porque más de la mitad de las niñas y niños se encuentran sin compañía adulta en sus casas, una vez que llegan del colegio.

79

6. Conclusiones

La participación y el ejercicio de derechos de las niñas y los niños peruanos en los procesos migratorios en Chile están atravesados por las condiciones específicas tanto del contexto migratorio en general, referido a las leyes y políticas, así como a las dinámicas propias del entorno escolar, familiar y comunitario. Los antecedentes de la migración peruana en Chile hacen referencia a múltiples situaciones de desventaja y oportunidades que conforman un complejo entramado político, económico y social.

Por su parte, el Estado y la sociedad chilena mantienen cierta perplejidad ante esta situación. Los tímidos intentos por legislar el acceso a la salud y la educación nos muestran que no es suficiente, se necesita una política pública que atienda su rol de garante de derechos infantiles. No se puede negar que los Instructivos y Circulares son un avance, pero lo que urge es articular los esfuerzos sectorizados para diseñar una política migratoria con enfoque de derechos; con perspectiva de género y una mirada intercultural, no sólo en el plano laboral, escolar y sanitario, sino en toda la dimensión del fenómeno migratorio. Es preciso facilitar el ejercicio de todos los derechos a todas las niñas y niños inmigrantes, en especial los referidos a la participación en los asuntos que les afecten y a la reunificación familiar, puesto que se denota la ausencia de acciones estatales en estos ámbitos.

La infancia inmigrante es una categoría de la estructura social gene-



racional que va renovando sus miembros, pero dicho "espacio social" permanece, por eso es coherente propiciar estrategias políticas y sociales que visibilicen esta situación y faciliten las condiciones óptimas para que las niñas y niños inmigrantes (de ahora y quienes vendrán) ejerciten sus derechos y sean reconocidos como actores sociales.

Los derechos referidos a la no discriminación plantean un gran desafío. La inmigración en la sociedad chilena refleja y cuestiona las profundas desigualdades y vulneraciones que se viven y aún no están resueltas al interior de la misma. Los discursos y las prácticas de las niñas y niños peruanos muestran que la discriminación racista está muy arraigada en los valores tanto del profesorado, como entre estudiantes y en el barrio, incluso ellos mismos la reproducen. Es necesario investigar e intervenir profundamente estos temas y acompañar los procesos de la niñez inmigrante, con el objetivo de facilitar el ejercicio del derecho a la no discriminación desde la sociedad de acogida y por parte de ellos mismos en un diálogo crítico. Por último, el goce de todos los derechos y el reconocimiento como sujetos sociales también forman parte de las reales oportunidades de movilidad social que promete la migración para las niñas y niños peruanos en Chile.



IV. RESEÑAS



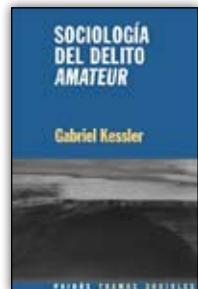
81



RESEÑAS EL OBSERVADOR

Hernán Medina Rueda¹

SOCIOLOGÍA DEL DELITO AMATEUR:
Gabriel Kessler; Paidos Buenos Aires;
año de edición 2004.



82

Este libro da cuenta de la sensación de inseguridad en que viven los habitantes de las grandes ciudades en Latinoamérica, afectados por la acción delictual de los jóvenes, fenómeno persistente en las zonas urbanas de mayor densidad. El autor Gabriel Kessler analiza los contextos; el perfil y las trayectorias de los nuevos protagonistas del delito.

Con la denominación “delito amateur”, Kessler, busca despejar los contornos de las acciones violentas, que involucran a los jóvenes. En contraste con la categoría de “delito profesional”, las conductas de los jóvenes se apartan de quienes perpetran delitos bajo una racionalidad que busca maximizar la rentabilidad de las acciones.

Con fundamento en un riguroso trabajo de campo, el autor, describe los contextos de socialización de los jóvenes, las fases de sus trayectorias; las vinculaciones con el mundo del trabajo; sus relaciones con las policías y las víctimas; el uso de las armas, el consumo de drogas y también de manera integrada, los ámbitos escolares, familiares y residenciales, en su incidencia en el delito y la construcción cultural que establece las claves de sus relaciones.

El libro ofrece una lectura contextualizada en el contexto de la realidad social de América Latina, necesario para el diseño de políticas y líneas de intervención.

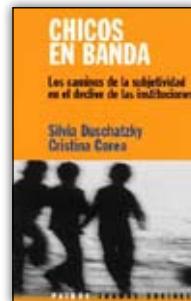
El autor Gabriel Kessler argentino de nacionalidad, de dilatada trayectoria, es sociólogo, profesor de la Escuela de altos estudios en París y del magíster en políticas públicas en la Universidad San Andrés.

¹ Sociólogo Unidad de Estudios, Senname

CHICOS EN BANDA.

Los caminos de la subjetividad en el declive de las instituciones.

Paidos, Buenos Aires, reedición año 2008.



El libro de Silvia Duschatzky y Cristina Corea constituye para la sociología de la infancia latinoamericana un clásico en la comprensión de los procesos que inciden en las condiciones de la niñez y la adolescencia. Las autoras con el auspicio de UNICEF y FLACSO, reconstruyen las trayectorias de niños/ as y adolescentes vulnerados en nuestro continente.

83

Desde una mirada que privilegia un enfoque relacional, por encima de los factores que explican estructuralmente las condiciones de la infancia, las autoras, avanzan más allá de la exclusión, y proponen el concepto de expulsión, para entender los procesos de desenganche institucional y precarización de las condiciones de vida de la infancia. Explicitan que el retroceso de la presencia del estado y el predominio del mercado, hacen que los sujetos vivan el estrechamiento de sus proyectos personales, y experimenten la violencia y los límites sociales y culturales transformándose en seres reactivos a la intervención y a su reintegro a la vida escolar y familiar.

Derechos y compromisos, en busca de un modelo pedagógico para jóvenes privados de libertad, sistematización del programa reescolarización desarrollado en un centro cerrado de Senaime.

ACHNU, Asociación Chilena pro Naciones Unidas; Noviembre 2009; 136 páginas.



84

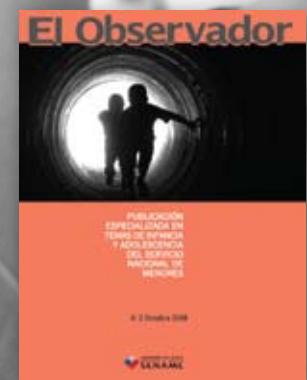
El documento presenta una sistematización de la experiencia de reescolarización desarrollada por la Asociación Chilena de Naciones Unidas, ACHNU, desarrollada con adolescentes en condiciones de pobreza y vulnerabilidad social.

El objeto de la publicación es dar a conocer resultados del programa de reescolarización con adolescentes infractores de ley del Centro de Internación Provisoria y el Centro de Régimen Cerrado de San Bernardo, ambos dependientes del Senaime.

El objetivo del proyecto, se orientó al levantamiento de un modelo de intervención pedagógica para jóvenes privados de libertad, propuesta que buscó avanzar en los aspectos curriculares, metodológicos y en la generación de habilidades sociales y cognitivas entre los participantes.

La reconstrucción de la experiencia siguió tres pasos, cuyo programa se inició en el año 2007, y que ha contado con 3 fases: a) fase de instalación; b) el desarrollo de las primeras experiencias pedagógicas hasta febrero del 2008 y c) la fase que va de marzo a diciembre del 2008 orientada a la preparación y rendición de exámenes libres por parte de los jóvenes.

En la lógica que sustenta el trabajo de intervención educativa, se reconoce al adolescente infractor, por encima de una condición de víctima – victimario, que clama por conmiseración, para subrayar su calidad de joven abierto a un proceso de resignificación respecto de su actual condición y en relación a un futuro deseado.



REVISTA

EL OBSERVADOR
www.sename.cl

