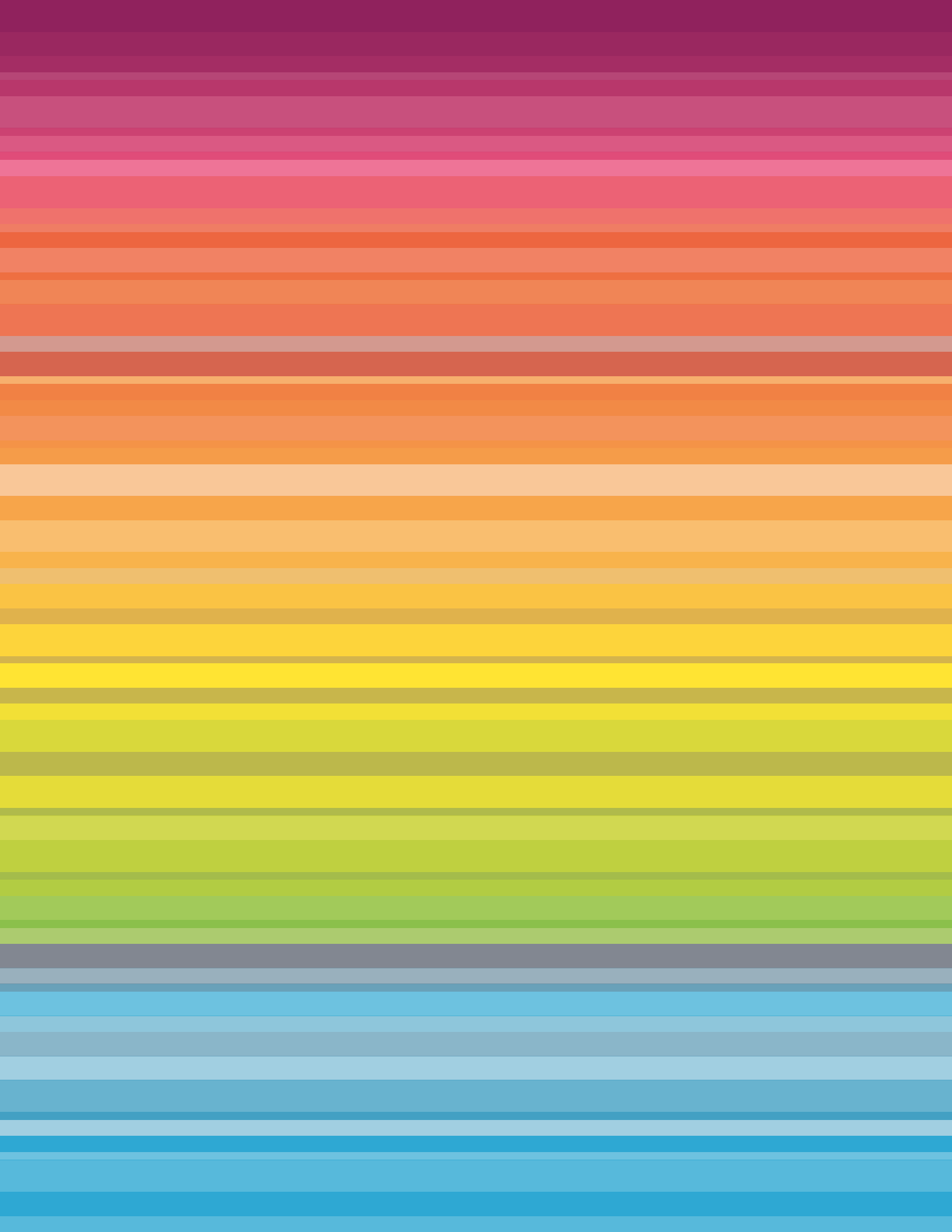


MECANISMOS DE MONITOREO DE CENTROS DE CUIDADO ALTERNATIVO Y DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD



DEFENSORÍA
DE LA NIÑEZ





COORDINACIÓN, EDICIÓN GENERAL Y DISEÑO

Defensoría de la Niñez

CONSULTORES

Pablo Carvacho Traverso
Catalina Dropelmann Roepke

ISBN

978-956-09419-1-6

“Esta publicación es de uso público y sus contenidos pueden ser reproducidos total o parcialmente”

FORMA DE CITAR

Defensoría de la Niñez (2019). Mecanismos de monitoreo de centros de cuidado alternativo y de privación de libertad

CONTENIDOS

1	INTRODUCCIÓN	5
2	MARCO TEÓRICO Y NORMATIVO	7
2.1.	LOS NNA BAJO CUIDADO DEL ESTADO	
2.2.	REGULACIÓN INTERNACIONAL	8
3	EXPERIENCIA COMPARADA DE MECANISMOS DE INSPECCIÓN Y MONITOREO: EL CASO DE INGLATERRA Y GALES	18
3.1.	INTRODUCCIÓN	
3.2.	MONITOREO RESIDENCIAS DE PROTECCIÓN	
3.3.	MONITOREO DE CENTROS PRIVATIVOS DE LIBERTAD: EL INSPECTOR DE PRISIONES DE SU MAJESTAD (HER MAJESTY'S INSPECTORATE OF PRISIONS)	22
3.4.	CRITERIOS CONSIDERADOS EN LA INSPECCIÓN	25
4	MECANISMOS DE MONITOREO EN CHILE	29
4.1.	INSTRUMENTOS Y DIMENSIONES ANALIZADAS	
4.2.	RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE MONITOREO DE LAS INSTITUCIONES FISCALIZADORAS	31
4.3.	RESULTADOS DESDE LAS DIMENSIONES NECESARIAS DE UN MECANISMO DE MONITOREO	33
5	HACIA UN MECANISMO DE MONITOREO DE LOS NNA BAJO TUTELA DEL ESTADO EN CHILE	36
5.1.	EXPERIENCIA PILOTO DE MONITOREO DEFENSORÍA DE LA NIÑEZ	
5.2.	EL MECANISMO DE MONITOREO DE LA DEFENSORÍA DE LA NIÑEZ	37
5.3.	EL PROCESO DE MONITOREO: ELEMENTOS CLAVE A CONSIDERAR	39
6	CONCLUSIONES	42
	BIBLIOGRAFÍA	44

1 | INTRODUCCIÓN

En términos generales, un niño, niña y adolescente (en adelante, también, NNA) puede quedar bajo el cuidado del estado como una forma de protección por encontrarse en situación de vulneración de sus derechos o por haber infringido el NNA la ley penal juvenil. En ambos casos los NNA deben residir en centros que son de responsabilidad del Estado en tanto garante de los derechos de los NNA.

El presente capítulo muestra el estado actual de los mecanismos de monitoreo de estos centros. Se ha preferido usar la definición “NNA bajo cuidado del Estado”¹ pues esta idea refleja de mejor manera el carácter de garante del Estado frente a los NNA. Asimismo, es más comprensiva pues incluye tanto a aquellos NNA bajo cuidado alternativo, como a aquellos NNA privados de libertad por infracción a la ley penal juvenil.

La existencia de estos mecanismos de monitoreo es, por tanto, una obligación internacional del Estado en su calidad de garante de los derechos humanos de toda persona bajo su cuidado. Varios países han establecido mecanismos de monitoreo estructurados, que permiten custodiar la situación de los NNA y establecer herramientas de *accountability* para asegurar su protección integral.

La observación del estado de los NNA cuyo cuidado es responsabilidad del Estado, ha sido abordado por diversas instituciones (Misión SENAME del Instituto Nacional de Derechos Humanos, Poder Judicial, Comisiones Interinstitucionales de Supervisión de Centros, entre otras). Los informes relevados a partir de estas instancias dan cuenta de problemas evidentes que afectan a los NNA en el ámbito de la salud, la educación, la disciplina, el acceso a servicios, entre otros. Además de la observaciones realizadas por las instituciones referidas, la Defensoría de la Niñez se encuentra levantando nudos críticos en sus visitas piloto (que se explicarán más adelante) en temas de salud (consumo de alcohol y drogas y salud mental), educación (oferta y pertinencia de la oferta), esparcimiento, infraestructura, sistema registral y coordinación interinstitucional de la oferta. Todo ha permitido identificar un déficit importante en el trabajo con las familias, un ámbito central para la reinserción social de los NNA. Con todo, como se argumenta a lo largo del capítulo, en Chile no ha existido un mecanismo de monitoreo institucional estable y consistente, que permita obtener una mirada completa y fidedigna de la situación de los NNA bajo cuidado del Estado. En parte, esto ha ocurrido por una ausencia de claridad en la separación de las funciones de estos mecanismos, dentro las que, en principio, se pueden mencionar: la de control de sentencias y medidas judiciales; la supervisión técnica y financiera y, el monitoreo del estado de los NNA desde una óptica de los derechos humanos.

¹ También se admite el uso de “NNA bajo la tutela del Estado”.

En este contexto, la Ley N°21.067 que crea la Defensoría de los Derechos de la Niñez (en adelante también, la Defensoría de la Niñez), en su artículo 15 establece las materias sobre las cuales el Defensor o Defensora deberá hacer su cuenta pública. La letra f) de este artículo incluye dentro de estas materias: *“La situación de los niños que se encuentren en centros de privación de libertad y centros residenciales de protección, sea que reciban o no recursos por parte del Estado”*. Tal como se mencionó anteriormente, conocer en profundidad la situación de los NNA bajo cuidado del Estado, desde el enfoque de derechos humanos, es una de las funciones de la Defensoría de la Niñez. A fin de preparar adecuadamente esta función, se ha diseñado e implementado un plan piloto de visitas a centros residenciales y de privación de libertad. Para ello, se desarrollaron protocolos de actuación y una amplia gama de instrumentos de recolección de información que permitiera conocer el estado vital y, especialmente, la voz y opinión de esos NNA. De esta manera se releva lo central que resulta la ejecución de la función de visitas para el cumplimiento de la misión institucional de la Defensoría de la Niñez.

Conscientes de la importancia de la materia, la Defensoría ha optado por centrarse en los sistemas de monitoreo existentes a fin de conocer con la mayor profundidad y rigor posible el estado actual de los NNA bajo cuidado del Estado. Lo anterior, debido a que, tal como se ha señalado, los mecanismos existentes no permiten dar cuenta de manera objetiva, comprensiva, sistematizada y cabal de la situación de estos NNA. El desafío inicial en este sentido es, por tanto, diagnosticar las principales ventajas y déficits de los mecanismos existentes a la luz de la experiencia comparada, las necesidades y derechos de los NNA. Esto, con el fin de consolidar un mecanismo de monitoreo comprensivo que permita, a futuro, obtener una mirada real y profunda desde los NNA.

A continuación, en primer lugar, se da cuenta de la relevancia que tiene el cuidado oportuno y efectivo de los NNA por parte del Estado y de las exigencias normativas que los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos establecen respecto de los centros residenciales para NNA (Apartado 2). Luego, se revisa la experiencia comparada de Inglaterra y Gales (Apartado 3) y los mecanismos de monitoreo existentes en Chile (Apartado 4). Finalmente se desarrolla lo realizado por la Defensoría de la Niñez para la implementación de un mecanismo de monitoreo en Chile (Apartado 5) y se concluye con el rol que esta institución debiese jugar respecto de la situación de NNA bajo cuidado del Estado (Apartado 6).

2| MARCO TEÓRICO Y NORMATIVO

2.1. LOS NNA BAJO CUIDADO DEL ESTADO

Si bien los padres o los tutores legales son los responsables de criar y asegurar el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes (NNA), existen múltiples situaciones en que esto no ocurre, ya sea debido a que éstos se declaran incapaces de llevar a cabo lo anterior, o bien es el Estado quien determina dicha incapacidad. Esta situación se desencadena, la mayoría de las veces, por la presencia de una amplia gama de estresores sociales tales como la pobreza, los problemas de salud, situaciones de violencia, e incluso por circunstancias más globales como lo son los estados de emergencia (Petrowsky, Cappa y Gross, 2017). Independiente del factor desencadenante, la evidencia es determinante en relevar las consecuencias negativas para el desarrollo que conlleva la institucionalización de los NNA, a nivel emocional, cognitivo y afectivo (Almas et al., 2015; Dozier et al., 2012).

La anterior situación, denominada, en términos amplios, NNA bajo cuidado del Estado, incluye diversas formas de cuidado: hogares o familias de acogida, residencias, hogares de familiares o tutores, refugios de emergencia, hogares de transición, entre otros.² Si bien no existen estadísticas definitivas al respecto, en el mundo existirían 2.7 millones de NNA, entre los 0 y 17 años, viviendo bajo cuidado residencial, es decir, 120 NNA cada 100.000 (UNICEF, 2019).

Por otro lado, existen los jóvenes que se encuentran privados de libertad, ya sea sujetos/as a medidas cautelares o cumpliendo una condena en el sistema de justicia juvenil. Aunque no existen estimaciones respecto a la extensión y alcances de los NNA privados de libertad en los sistemas de justicia juveniles en el mundo, es sabido que muchos de estos NNA cumplen sus condenas en recintos para población adulta e incluso en 73 países del mundo, cumplen cadena perpetua.³ Esto, por lo demás, es una situación recurrente dentro del continente latinoamericano.

² Para una revisión más acabada, ver The Centre for Excellence for Looked After Children in Scotland (CELCIS), 2012.

³ Human Rights Watch, 2010.

2.2. REGULACIÓN INTERNACIONAL

2.2.1. INTRODUCCIÓN

Los derechos humanos que, en tanto sujetos de derecho, deben ser resguardados respecto de los NNA bajo cuidado del Estado, se encuentran contenidos en diversos instrumentos internacionales que tienen carácter vinculante para Chile en la medida que han sido recepcionados como derecho interno en virtud del inciso 2° del artículo 5° de la Constitución Política que dispone que *“El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”*. Dentro de estos instrumentos, el principal es la Convención sobre los Derechos del Niño, de Naciones Unidas (CDN), aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas, con fecha 20 de noviembre de 1989 y ratificada por Chile en 1990. Esta Convención ha sido entendida como un *“marco mínimo de reconocimiento y respeto de los derechos de los NNA y que combina en un sólo tratado los derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, considerándolos como interdependientes y complementarios para asegurar la protección integral de NNA”*.⁴

A esta Convención deben sumarse las Reglas de Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, adoptadas por la Asamblea General en su resolución 45/113, de 14 de diciembre de 1990 (Reglas de la Habana); las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para la administración de justicia juvenil, adoptadas por la Asamblea General en su resolución 40/33, de 28 de noviembre de 1985 (Reglas de Beijing); las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil, adoptadas y proclamadas por la Asamblea General en su resolución 45/112, de 14 de diciembre de 1990 (Directrices de Riad), las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad, Adoptadas por la Asamblea General en su resolución 45/110, de 14 de diciembre de 1990 (Reglas de Tokio) y las Directrices de Acción sobre el niño en el sistema de justicia penal. Además, a estos instrumentos es posible agregar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, que entró en vigor el 23 de marzo de 1976 y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante la Resolución 2200A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, que hacen referencias a los NNA en relación a su derecho a la identidad, a la nacionalidad y a ser tratado sin discriminaciones arbitrarias y a la obligación de protección contra toda explotación económica y social, respectivamente.

En el ámbito latinoamericano, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), en su artículo 19, contiene una norma genérica que señala que *“Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado”*.

⁴ Morlachetti, A. (2013). Sistemas nacionales de protección integral de la infancia. Naciones Unidas. Santiago, p. 9.

⁵ En particular, ver: Corte IDH. Condición jurídica y derechos humanos del niño. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17.

Finalmente, de manera muy relevante han fortalecido el reconocimiento de los derechos de los NNA bajo cuidado del Estado, Informes temáticos y de fondo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, resoluciones jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sus Opiniones Consultivas⁵, y las Directrices y Observaciones Generales del Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas (en adelante también, Comité).

2.2.2. LOS DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES BAJO CUIDADO DEL ESTADO.

La CDN establece una serie de derechos de los NNA, los cuales se mantienen vigentes, independientemente de que el responsable del cuidado del NNA sea el Estado y no su familia. Entre estos derechos se encuentran el derecho a la identidad (artículos 7 y 8) y a la vida familiar (artículos 9 y 10)⁶; a expresar libremente su opinión y a que ésta sea debidamente tomada en cuenta (artículos 12 y 13); a la educación (artículo 28) y a una vida sana y segura (artículo 24); entre otros. Para los efectos de este capítulo, resulta especialmente relevante el derecho a la protección y asistencia especial del Estado, cuando el interés superior del niño involucra la privación de su medio familiar, para lo cual deberá prestar atención a su origen cultural (artículo 20). De la misma manera, el Estado deberá cuidar el cumplimiento de ciertos estándares mínimos frente a la privación de libertad (artículo 37) y resguardar las normas del debido proceso en caso de NNA que deban enfrentar procesos judiciales (artículo 40).

Al respecto, el Comentario General N°25, de la Observación General N°24 sobre Derechos del niño en la Justicia Juvenil, del Comité de los Derechos del Niño, realiza un análisis sobre el contenido de ambos artículos (Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 24, 2019).

Respecto del artículo 37 de la CDN, el Comité enfatiza la necesidad de separar a los NNA de los adultos incluso en celdas policiales. Asimismo, señala que el cumplimiento de edad no significa necesariamente el traslado a instalaciones para mayores de dieciocho años. El comentario subraya también el derecho de los NNA de mantener contacto con su familia, a través de correspondencia y visitas, para lo cual el NNA deberá ser ubicado en instalaciones lo más cercanas posible del lugar de residencia de su familia. En consideración a ello, circunstancias que limiten este contacto deberán ser claramente establecidas por ley y no ser entregadas a la discrecionalidad de la administración. Por último, el Comité señala un conjunto de principios y reglas que han de ser observados en cualquier caso de privación de libertad de un NNA. Entre otros, dispone la prohibición de detenciones incomunicadas, la necesidad de ubicar al NNA en un medio ambiente que permita el cumplimiento de los objetivos de su reintegración, para lo cual se debe proveer acceso a la privacidad, estímulos sensoriales, oportunidades de vinculación con pares, participación en actividades deportivas, recreativas, artísticas entre otras.

⁶ Para una crítica al estado en Chile de este derecho consagrado en la CDN ver: Lathrop Gómez, Fabiola. (2014). La protección especial de derechos de niños, niñas y adolescentes en el derecho chileno. Revista chilena de derecho privado, (22), 197-229. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-80722014000100005>. En la misma línea el La Corte Interamericana ha señalado en el caso Gelman Vs. Uruguay, de 24 de febrero de 2011, párrafo 129 que cuando un niño es separado de sus padres en su infancia temprana no sólo afecta el derecho a la unificación familiar, sino que también su libertad en tanto se ve afectado el ejercicio progresivo de derechos los cuales se ejercen inicialmente mediante la familia.

De esta forma, las normas mencionadas no sólo establecen un conjunto de derechos que deben ser respetados, sino que también exigen su promoción a través de sistemas de protección especial. En este sentido, estos instrumentos entienden a los NNA como sujetos de derecho dignos de una protección reforzada, en la medida que son personas en etapa de crecimiento, *“que por su condición de desarrollo enfrentan desafíos específicos en cuanto a sus posibilidades para el efectivo ejercicio, la plena vigencia y la defensa de sus derechos... [esto] representa deberes específicos de la familia, la sociedad y el Estado”*⁷.

En concreto, la CDN exige a los Estados un enfoque integral y amplio en la protección de la infancia, para lo cual se deben desarrollar sistemas nacionales que aseguren el total y efectivo goce y ejercicio de sus derechos. Para ello, los derechos contenidos en la CDN deben traducirse en políticas y acciones concretas por parte del Estado. En efecto, *“Un abordaje integral a los derechos de la niñez exige no sólo una mirada transversal a los organismos públicos, y a las diversas políticas, programas y prácticas. También demanda una transformación sustancial en el diseño e implementación de esas políticas, incluyendo la definición de competencias a organismos especializados en la protección de la infancia”*⁸. En la misma línea se pronuncia el Informe del Comité de Derechos del Niño, de 1 de junio de 2018, en el que, en el contexto de una investigación contra el Estado de Chile por la vulneración a los derechos humanos de los NNA bajo su cuidado, le recomienda al Estado de Chile adoptar el paradigma de protección integral de la CDN (Comité de los Derechos del Niño, 2018, p.18).

Para lograr lo anterior, un sistema de protección integral de la niñez debe regirse por cuatro principios que, conforme a lo señalado por el Comité de los Derechos del Niño, en su Observación General N°5, sobre las “Medidas Generales de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño”⁹ correspondan a:

- i) El principio (y derecho) al desarrollo integral, armonioso y holístico de los NNA que tome en consideración todos sus derechos (art. 6 CDN);
- ii) El principio de igualdad y no discriminación (art. 2 CDN);
- iii) El principio del interés superior del niño (art. 3 CDN); y,
- iv) La participación de los NNA en todos los asuntos que les afecten (art. 12 CDN).

2.2.3. JUSTICIA PENAL ADOLESCENTE

Como se señaló, los artículos 37 y 40 de la CDN consagran los estándares mínimos que debe cumplir la Justicia Penal Adolescente. En este sentido, la Convención establece garantías especiales para las y los adolescentes, como una forma de expresión de su derecho a una respuesta penal diferenciada de los adultos. Estas se deben traducir en, al menos, una respuesta menos aflictiva; el resguardo de garantías especiales durante el proceso y, en la determinación de una edad de responsabilidad penal.¹⁰

⁷ Inter-American Commission on Human Rights. Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección: Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 30 de noviembre de 2017 / Comisión Interamericana de Derechos Humanos, p. 117.

⁸ *Ibíd.* p. 11.

⁹ Comité de los derechos del niño. 34° período de sesiones, 19 de septiembre a 3 de octubre de 2003 Observación General N°5 (2003). Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44).

¹⁰ Berríos, Gonzalo. “La ley de responsabilidad penal del adolescente como sistema de justicia: análisis y propuestas”. *Polít. crim.* Vol. 6, No 11 (junio 2011), Art. 6, pp. 163-191.

El artículo 37, establece una serie de prohibiciones, tales como la prohibición de los tratos inhumanos o degradantes, la imposición de prisión perpetua, la pena capital, detenciones ilegales o arbitrarias. También, se dispone el uso de la detención o de la cárcel como último recurso y, en cualquier caso, conforme a la ley. En lo central para este capítulo, este artículo establece ciertas garantías en caso de privación de libertad, a saber:

- (i) Ser tratado con humanidad y respeto; teniendo en cuenta las necesidades de las personas de su edad; ser segregado de los adultos, a menos que ello se considere contrario al interés superior del niño;
- (ii) Mantener contacto con su familia por medio de correspondencia y de visitas; acceso a la asistencia jurídica, incluyendo el derecho a impugnar la legalidad de la privación de su libertad, entre otras disposiciones.

El artículo 40, por su parte, junto con reproducir las normas generales del debido proceso (artículo 40 N° 1 y 2), dispone la obligación de los Estados de establecer una edad mínima antes de la cual se establezca que los niños no tienen capacidad para infringir las leyes penales y la obligación de adoptar medidas para tratar a niños, respecto de los que se alegue o acuse que han infringido la ley, sin recurrir a procedimientos judiciales (artículo 40 N° 3). Por último, el artículo 40 establece la necesidad de adoptar otras medidas alternativas a la cárcel, como el cuidado, las órdenes de orientación y supervisión, el asesoramiento, la libertad vigilada, la colocación en hogares de guarda, los programas de enseñanza y formación profesional, para asegurar su bienestar y proporcionalidad tanto en relación a las circunstancias del hecho como con la infracción misma (artículo 40 N° 4).¹¹

La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha especificado estas obligaciones en casos de privación de la libertad. Al respecto, a modo de ejemplo, ha señalado que *“...si las circunstancias han cambiado y ya no es necesaria su reclusión, es deber de los Estados poner a los niños en libertad, aun cuando no hayan cumplido la pena establecida en cada caso concreto. A estos efectos, los Estados deben establecer en su legislación programas de libertad anticipada. Sobre este punto, el Comité de los Derechos del Niño, con base en el artículo 25 de la Convención sobre los Derechos del Niño, prevé la revisión periódica de las medidas que implican la privación de libertad, ha establecido que “la posibilidad de la puesta en libertad deberá ser realista y objeto de examen periódico”*¹².

Estas normas de la CDN deben ser complementadas por otras normas internacionales, mencionadas precedentemente, que regulan las situaciones de los NNA frente al sistema de justicia.¹³ Para los efectos de este capítulo, sin embargo, resultan de especial relevancia las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad (conocidas como Reglas de La Habana), adoptadas en 1990.

¹¹ Estas normas son complementadas con la Observación General n°10 del Comité de Derechos del Niño en donde se señalan las formas en que los Estados deben actuar a fin de cumplir con la CDN y tener un sistema de justicia juvenil acorde a los derechos consagrados internacionalmente.

¹² Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Mendoza y otros Vs. Argentina*, de 14 de mayo de 2013, párrafos 162 y 163.

¹³ Unicef. (2008). *Adolescentes en el sistema penal. Situación actual y propuesta para un proceso de transformación.*

2.2.4. LAS REGLAS DE LA HABANA

Estas normas buscan establecer criterios mínimos para la protección de las y los jóvenes privados de libertad en todas sus formas, compatibles con los derechos humanos y las libertades fundamentales, con miras a contrarrestar los efectos perjudiciales de todo tipo de detención y de fomentar la integración en la sociedad (Regla 3).

Así, se regulan distintos ámbitos vinculados a la privación de libertad de los NNA incluyendo el ingreso, registro, desplazamiento, condiciones de vida dentro de los centros, oferta educativa y de formación y en general todos los ámbitos de la vida de los NNA bajo cuidado del Estado (Vaquero, 2014). A pesar de normar una gran diversidad de ámbitos, su Regla 16 señala que las disposiciones se aplicarán en el contexto de las condiciones sociales, económicas y culturales de cada país.

Respecto de la administración de los centros donde se encuentren NNA privados de libertad, se establecen una serie de reglas relativas las siguientes materias:

- **Antecedentes (Regla 19).**

- a. Obligación de existencia de un expediente con toda la información y registros jurídicos, médicos y de tratamiento relativos al NNA.
- b. El NNA tendrá el derecho a impugnar cualquier hecho u opinión que aparezca señalado en el informe y a su destrucción una vez liberado.
- c. En dicho expediente se deberá registrar la orden válida de una autoridad judicial o administrativa que estableció la sanción contra el NNA (Regla 20).

- **Ingreso, registro, desplazamiento y traslado.**

- a. Deberá existir un registro completo y fiable del NNA con sus datos de identidad, circunstancias de internamiento, día de ingreso, traslado y liberación, notificaciones y detalles sobre problemas de salud, drogas o alcohol (Regla 21).
- b. Obligación de notificar a los padres el ingreso, lugar de internamiento, traslado y liberación (Regla 22).
- c. Obligación de dar a conocer a los NNA una copia del reglamento con sus derechos y obligaciones, en un idioma que puedan comprender, o, comunicándoselos en caso de ser analfabetos (Regla 23).
- d. Prohibición de trasladar a los NNA de un centro a otro de manera arbitraria (Regla 26).

- **Clasificación y asignación.**

- a. Entrevista inicial una vez admitido el NNA donde conste su nivel de tratamiento. Esta dará lugar a un informe psicológico y social el que deberá acompañarse de un informe médico para verificar su estado físico y mental. En base a estos, y si el tiempo de estadía lo permite, se preparará un plan de tratamiento individual con objetivos, plazos, medios y etapas (Regla 27 y Regla 50).
- b. La detención de los NNA deberá tomar en cuenta sus necesidades y requerimientos. La separación deberá hacerse según el tipo de asistencia según necesidades y la protección de su bienestar e integridad física (Regla 28).
- c. Obligación de separación de los NNA de los adultos (Regla 29).
- d. Centros de detención abiertos, esto es, con escasas o nulas medidas de seguridad, con un número reducido de personas y con un tamaño que permita el acceso de las familias de los NNA (Regla 30).

- **Medio físico y alojamiento.**

- a. Exigencia de contar con locales y servicios que satisfagan las exigencias de la higiene y la dignidad humana (Regla 31 y 34).

- b. Diseño de los centros. Deberá tomar en cuenta las necesidades del NNA de intimidad, estímulo sensorial, asociación con compañeros, opciones de esparcimiento. Asimismo, deberán minimizar el riesgo de incendio y garantizar una evacuación segura, con procedimientos establecidos previamente (Regla 32).

- c. Los dormitorios deberán pensarse para grupos pequeños manteniendo una vigilancia discreta y regular para asegurar la protección de todos los NNA (Regla 33).

- d. Derecho a la posesión de sus propias prendas de vestir, sus propios efectos personales, así como de lugares seguros para guardarlos (Regla 35 y 36).

- e. Derecho a recibir agua limpia y potable, así como una alimentación adecuadamente preparada y servida en las horas habituales en calidad y cantidad mínima para que sean saludables (Regla 37).

- **Educación, formación profesional y trabajo.**

- a. Derecho a recibir una enseñanza adaptada a sus necesidades y capacidades, en lo posible, fuera del centro de privación. En el caso de NNA extranjeros o con necesidades culturales, étnicas o de cualquier otro tipo tendrán el derecho a una educación especial (Regla 38).

- b. Los certificados de estudios no deberán indicar que los NNA han estado reclusos.

- c. Deber de facilitar el acceso a una biblioteca, a recibir formación para ejercer una profesión resguardando las normas internacionales sobre trabajo de niños y jóvenes y cuando sea posible renumerando su trabajo de manera justa (Reglas 41 a 46).

- **Actividades recreativas.** Los NNA deberán disponer de tiempo para ejercicios físico al aire libre y realizar actividades de esparcimiento. Deberá proporcionarse educación física correctiva y terapéutica bajo supervisión médica a los NNA que lo necesiten (Regla 47).

- **Religión.** Deberá autorizar a los NNA para que puedan cumplir sus obligaciones religiosas, designar representantes para realizar servicios religiosos y recibir a representantes de su religión y en ningún caso ser adoctrinado (Regla 48).

- **Atención médica.**

- a. Todo NNA deberá recibir atención médica adecuada de todo tipo, así como los medicamentos y dietas recetados (Regla 55), a través de los servicios e instalaciones sanitarias de la comunidad donde se encuentra el centro (Regla 49).

- b. Obligación de los funcionarios médicos de comunicar inmediatamente al director del establecimiento cuando estime que la salud física o mental de un NNA ha sido afectada o pueda serlo (Regla 52).

- c. Los NNA que sufran de enfermedades mentales deberán acceder a tratamiento en instituciones especializadas (Regla 53). Asimismo, se deberán organizar programas de prevención, rehabilitación y desintoxicación de drogas (Regla 54).

- Notificación de enfermedad, accidente y defunción.
 - a. La familia, tutor o cualquier otra persona designado por el NNA tendrá derecho a ser informado en caso de fallecimiento, cualquier cambio en su estado o enfermedad que requiera traslado o tratamiento por más de 48 horas. Deberá notificarse también a las autoridades consulares si el NNA es extranjero (Regla 56).
 - b. En caso de fallecimiento, el pariente más próximo podrá examinar el certificado de defunción, el cadáver y disponer su destino. Además, deberá practicarse una investigación, incluso luego de 6 meses de la liberación si se estima que el fallecimiento se encuentra relacionado con la reclusión (Regla 57).
 - c. En caso de fallecimiento, enfermedad o accidente grave de un familiar inmediato, deberá informársele y darle la oportunidad de asistir al funeral o de visitarlo en su lecho de enfermo (Regla 58).
- Contactos con la comunidad en general.
 - a. Se deberán utilizar todos los medios posibles para que los NNA tengan una comunicación adecuada con el mundo exterior, comunicarse con sus familiares, amigos, visitar a su hogar y familia y permisos especiales por motivos educacionales, profesionales u otros de importancia (Regla 59).
 - b. Los NNA tendrán derecho a recibir visitas regulares y frecuentes (Regla 60).
 - c. Los NNA tendrán derecho a comunicarse por escrito o teléfono al menos dos veces por semana con la persona de su elección, además de recibir correspondencia (Regla 61).
 - d. Los NNA tendrán derecho a informarse periódicamente (Regla 62).
- **Limitaciones de la coerción física y del uso de la fuerza.** Por regla general, se prohíbe el recurso a instrumentos de coerción salvo cuando se hayan agotado los demás medios de control, para impedir que se lesione a otros o a sí mismo o cause daños materiales importantes. Esto se podrán usar sólo de la forma expresamente señalada en una ley o reglamento (Regla 64 y 65).
- **Procedimientos disciplinarios.**
 - a. Las medidas y procedimientos disciplinarios deberán contribuir a la seguridad y a una vida comunitaria ordenada (Regla 66).
 - b. Se prohíbe toda medida que constituya un trato cruel, inhumano o degradante incluidos los castigos corporales, la reclusión en celdas oscuras, el aislamiento, la denegación o restricción de alimentos o contacto con familiares (Regla 67).
 - c. Se deberán regular contemplado la conducta sancionada, las sanciones, las autoridades competentes para imponerlas, así como para conocer su apelación para lo cual el NNA deberá ser informado debidamente y tener la posibilidad de presentar su defensa (Regla 68 a 70).
 - d. Ningún NNA podrá tener a su cargo funciones disciplinarias (Regla 71).
- **Inspección y reclamaciones.**
 - a. La Regla 14 entiende las inspecciones regulares y otras formas de control como una garantía para los objetivos de integración social. Estas deberán llevarse a cabo “por un órgano debidamente constituido que esté autorizado para visitar a los menores y que no pertenezca a la administración del centro de detención”.

b. Lo anterior se replica en cuando se establece la necesidad de contar con inspectores calificados o una autoridad debidamente constituida de un nivel equivalente y que no pertenezca a la administración del centro que puedan (Regla 72):

- i. Realizar visitas periódicas
- ii. Sin previo aviso
- iii. Por iniciativa propia
- iv. Con plena independencia
- v. Con acceso a empleados, NNA y documentación

c. Deberán participar funcionarios médicos para evaluar las condiciones de ambiente físico, higiene, alojamiento, comida, entre otros (Regla 73).

d. Los NNA tendrán derecho a hablar confidencialmente con los inspectores (Regla 73) y podrá presentar peticiones o quejas al director del establecimiento (Regla 75) así como a la administración central de los centros o cualquier otra autoridad judicial competente (Regla 76) para lo cual tendrá el derecho a solicitar la asistencia a miembros de su familia, asesores jurídicos u otros grupos humanitarios (Regla 78).

e. El inspector deberá presentar un informe con conclusiones, recomendaciones, debiendo comunicarse con autoridades competentes a fin de que investigue situaciones que vulneren los derechos de los menores (Regla 74).

- **Reintegración en la comunidad.** Los NNA deberán beneficiarse de medidas para su integración en la sociedad, la vida familiar y educación o el trabajo, para lo cual deberán existir procedimientos, como la libertad anticipada o cursos especiales (Regla 79), además de crearse o recurrir a servicios que ayuden en este objetivo (Regla 80).

Finalmente, las Reglas hacen referencia a ciertas normas, prohibiciones y obligaciones del personal de los centros de privación. Sobre estos, y en particular sobre el director del centro, se señala la necesidad de contar con equipos competentes, con especialistas como educadores, asistentes sociales, psiquiatras, psicólogos, los cuales deberán ser remunerados adecuadamente (Reglas 81 a 87).

2.2.5. NORMAS Y DIRECTRICES RESPECTOS DE CENTROS DE CUIDADO ALTERNATIVO

La normativa internacional ha desarrollado una serie de normas explícitas respecto de los estándares que deben cumplir los centros privativos de libertad para NNA. Si bien no existe el mismo nivel normativo respecto de los estándares para el cuidado alternativo proteccional, se han desarrollado una serie de directrices. Esto ha ocurrido en parte porque las ya mencionadas Reglas de la Habana son explícitas en decir que son aplicables a la privación de libertad de NNA en todas sus formas. Aún así, es importante revisar las directrices que se han establecidos para aquellos casos de privación no resultante de una infracción a la ley penal juvenil.

Las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños fueron establecidas a partir de la Resolución 64/142 de la Asamblea General de las Naciones Unidas con fecha 24 de febrero de 2010.¹⁴ El fundamento legal de estas directrices se encuentran en el artículo 20 de la CDN que señala que “1. Los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar, o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio, tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado. 2. Los Estados Partes garantizarán, de conformidad con sus leyes nacionales, otros tipos de cuidado para esos niños. 3. Entre esos cuidados figurarán, entre otras cosas, el acogimiento en hogares de guarda, la kafala del derecho islámico, la adopción o de ser necesario, el acogimiento en instituciones adecuadas de protección de niños y niñas. Al considerar las soluciones, se prestará particular atención a la conveniencia de que haya continuidad en la educación del niño y a su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico.”

Estas directrices representan una completa guía no sólo para el cuidado alternativo sino para la promoción efectiva de la prevención de la separación del NNA de su familia. De la misma forma, entrega lineamientos para la reintegración familiar luego de la acogida en residencias de cuidado. Su alcance se extiende a hogares familiares de acogida y también a centros no familiares de acogida los cuales denomina “residenciales”, el foco central de este informe. Cuando se trata de grandes centros residenciales, las directrices se refiere a ellos como “instituciones” para lo cual se propone un plan de desinstitucionalización que cada Estado debería desarrollar (§23).

Las directrices se construyen sobre dos principios orientadores (Cantwell et al., 2012), el principio de necesidad y el principio de idoneidad. El primero dice relación con que el cuidado alternativo sea realmente necesario y por tanto el último recurso. El principio de idoneidad se refiere al estándar esperado en el cuidado alternativo, el cual debe ser entregado de manera adecuada, según lo que se desarrolla a lo largo de las directrices.

Sus principios y perspectivas explícitas (§ 3-26) dan cuenta de los enfoque y medidas básicas en que se debería llevar a cabo el cuidado alternativo. En lo central las decisiones de cuidado deben darse caso a caso desarrollándose respuestas individuales las cuales, todo momento, deben poner como cuestión primordial el interés superior del niño (§ 6). Otros enfoques que se mencionan y que luego se desarrollan en específico a lo largo de las directrices, son la prioridad de mantener a los NNA con sus familias, la necesidad de tomar en cuenta la opinión e interés superior del niño, la garantía de los NNA de tener siempre un tutor legal, la prohibición entender la pobreza como única fuente de justificaciones para la separación del NNA con su familia (§ 14). Así muchos de estas directrices funcionan como orientaciones para el cuidado alternativo. Como ejemplo, señalan las directrices que “Los hermanos que mantienen los vínculos fraternos en principio no deberían ser separados” (§ 16).

Aplicables a todo tipo de acogimiento¹⁵ se establecen, entre otras cosas, la necesidad de definir procedimientos para determinar la responsabilidad legal del niños sin cuidado parental. Al respecto, se presume que la responsabilidad corresponde a los padres o principales cuidadores (§ 68). También se establecen provisiones sobre la función, rol, las aptitudes profesionales, la selección, la formación y la supervisión de los acogedores (§ 72). Por último, se promueve el respeto de las prácticas religiosas y culturas, así como la debida consideración a la perspectiva de género (§ 72).

¹⁴ Las directrices son instrumentos no vinculantes para los Estados, de ahí que estén escritas en terminos propositivos (“deberían”) y no como obligaciones (“deben”).

¹⁵ Esta es la terminología usada por las directrices en concordancia con el artículo 20 de la Convención del Niño.

Las directrices § 79 a § 99 dan cuenta de una serie de condiciones para todas las modalidades de acogimiento. Estas se asemejan en gran medida a las normas de las Reglas de la Habana mencionadas más arriba. Entre otras, se hace referencia a las condiciones para el traslado (§ 79), el contacto con la familia y cercanos (§ 80), la alimentación sana y nutritiva (§ 82), atención médica (§ 83) y oferta de educación (§ 84), derecho a la intimidad (§ 88) y seguridad (§ 90).

Finalmente, en lo que respecta al acogimiento residencial en particular, la directrices establecen la necesidad de que los centros de acogida sean espacios más bien pequeños lo más cercano a un entorno familias o de grupo reducido de manera que contribuya a la reintegración familiar (§122). En estos lugares, los NNA bajo cuidado alternativo deben encontrarse segregados de NNA infractores de la ley penal juvenil. (§123). Por su parte, el ingreso a los centros residenciales deben estar regidos por procedimientos estrictos los cuales deben estar claramente establecidos por parte de la autoridad competente (§124). Por último, se recomienda una atención personalizada para lo cual deben existir un número apropiado de cuidadores (§125).

3 | EXPERIENCIA COMPARADA DE MECANISMOS DE INSPECCIÓN Y MONITOREO: EL CASO DE INGLATERRA Y GALES

3.1. INTRODUCCIÓN

Como se observó en el apartado anterior, los mecanismos de inspección y monitoreo constituyen una parte fundamental de las reglas internacionales respecto de los NNA bajo cuidado del Estado en cualquiera de sus formas. Si bien para el desarrollo de este capítulo se analizó también la experiencia de Nueva Zelanda y España, dado el nivel de desarrollo se describe el caso de Inglaterra y Gales. Su estudio se justifica en la medida que se trata de uno de los mecanismos más desarrollados, con organismos independientes para la inspección y con una institucionalidad robusta y presupuesto específico para el desarrollo de los procesos de monitoreo. También cuenta con mecanismos de seguimiento, que permiten constatar y asegurar la efectiva mejora de los centros y del consecuente resguardo de los derechos humanos de los NNA. En este sentido, se trata del modelo más completo y más avanzado en el monitoreo independiente de centros de protección y privación de libertad de NNA.

3.2. MONITOREO RESIDENCIAS DE PROTECCIÓN

El monitoreo y la revisión de los hogares de niños (*Children's Homes*), se realiza a través de distintos mecanismos de fiscalización. Entre estos se encuentran las revisiones internas realizadas por las *Children's Homes*, las que pueden tomar tres formas, a saber: la designación de una persona independiente (*the independent person*) para revisión del hogar, el reporte de la calidad del cuidado entregado al Inspector de educación de su majestad la Reina de Inglaterra (*Her Majesty's Chief Inspector of Education, HCIM*) y la revisión periódica de la infraestructura (Social Care, England N°541, 2015); el Comisionado de la Infancia (*Children's Commissioner*) como una figura autónoma; y, el Marco común de inspección de los servicios sociales de protección social (*Social care common inspection framework, SCCIF*), que depende de la Oficina de estándares en educación, OFSETD.¹⁶

¹⁶ Office for Standards in Education, Children's Services and Skills. Es importante señalar que, en el caso de estudio, el sistema de protección se encuentra inserto dentro del sistema educacional.

3.2.1. REVISIONES INTERNAS DE LOS HOGARES DE NNA

3.2.1.1. La persona independiente

La regulación de los Hogares de Niños plantea la necesidad de que dichas instituciones establezcan a una persona independiente para que realice visitas y reportes acerca de la residencia.¹⁷ Esta persona debe ser parte de un registro de proveedores autorizados para dicha función para lo cual se debe postular y cumplir una serie de requisitos exigidos por del departamento de educación.¹⁸ La institución debe asegurarse de que la persona independiente visite el hogar al menos una vez al mes y que provea toda la ayuda que esta requiera durante la visita.¹⁹ Las características de la visita se especifican a continuación:

1. La persona independiente debe visitar el hogar al menos una vez al mes.
2. La institución debe proveer toda la ayuda que ésta requiera durante la visita, entre otras cosas, permitir que la persona independiente pueda entrevistar en privado (con el consentimiento de ellos) a los NNA, sus padres, familiares y las personas trabajando en el hogar y de inspeccionar las dependencias y los archivos requeridos (a excepción de los archivos de caso de los NNA, a no ser que el NNA y la autoridad a cargo de éste lo autoricen previamente).
3. La visita de la persona independiente al hogar puede no anunciarse.
4. La persona independiente, debe generar un reporte acerca de la visita, que muestre su opinión acerca de si los NNA están efectivamente salvaguardados y que la conducta del hogar promueve su bienestar.
5. El reporte de la persona independiente puede recomendar acciones en relación al hogar, además de determinar la temporalidad en la cual el proveedor registrado debe realizar dichos cambios.²⁰
6. Si la persona independiente se da cuenta de un potencial conflicto de interés luego de una visita al hogar, debe incluir en el reporte los detalles del conflicto de interés y las razones por las que la persona independiente no notificó al proveedor registrado de dicho conflicto antes de la visita.
7. La persona independiente debe proporcionar una copia de su reporte a las siguientes instituciones:
 - a. Sistema de Salud (NHS) de Inglaterra.
 - b. Sujeto a solicitud, la autoridad local del área donde el hogar se encuentra localizado.
 - c. El proveedor registrado y, si es que aplica, al administrador registrado.
 - d. El responsable individual (si alguno es nombrado).

¹⁷ Dicha persona puede ser la misma en el caso de que el proveedor posea más de un Hogar de Niños.

¹⁸ Para mayor detalles sobre la regulación de esta figura ver: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/463220/Guide_to_Children_s_Home_Standards_inc_quality_standards_Version_1.17_FINAL.pdf

¹⁹ Asimismo la persona registrada como la a cargo de dicha institución.

²⁰ Cabe considerar que el proveedor registrado del hogar no se encuentra obligado a realizar dichas acciones.

Las siguientes personas no pueden ser asignadas²¹ como persona independiente²²:

- a) Si el proveedor registrado es una autoridad local, que la persona empleada por ella esté vinculada con el cuidado de funciones de servicio de dicha autoridad local.
- b) Si el proveedor registrado no es una autoridad local, una persona que es empleada por un pago por este.
- c) Si la persona se encuentra involucrada en preparar el plan de cuidado de cualquier NNA localizado en el hogar, o una persona responsable por gestionar o supervisar a dicha persona.
- d) Una persona responsable por autorizar o financiar servicios provistos por el hogar.
- e) Una persona con interés financiero en el hogar.
- f) La persona responsable (si uno es nominado) o la persona que tiene o ha tenido conexión con la persona registrada.²³
- g) La persona registrada.
- h) Una persona trabajando en el hogar.
- i) Esa persona es un NNA.

Dicha persona puede infringir los puntos a), b) y f), solamente en el caso de que sea contratado por la persona registrada para examinar e investigar de manera crítica la forma en que la casa es administrada o gestionada y/o la calidad del cuidado que es entregado a los NNA. Además, la persona independiente debe declarar cualquier conflicto de interés actual o potencial.

3.2.1.2. El informe de revisión de la calidad de la atención (The quality of care review report)²⁴:

La persona registrada debe realizar un informe acerca de la revisión de la calidad del cuidado proporcionado en la residencia, al menos una vez cada 6 meses. Para poder completar dicho informe, la persona registrada debe establecer y mantener un sistema de monitoreo, revisión y evaluación de la calidad del cuidado entregado a los NNA, las opiniones y la retroalimentación de los NNA acerca de la residencia, principalmente en relación a sus instalaciones y la calidad del cuidado recibido y cualquier otra acción que la persona registrada considere necesaria para mejorar o mantener la calidad del cuidado proporcionado. La información recopilada debe considerar las opiniones de los NNA, sus padres, las autoridades locales y los profesionales de la residencia.

El informe debe considerar, también, un plan de acciones a realizar por la persona registrada para mejorar la situación de la residencia. El cual debe ser entregado al Inspector de educación de su majestad la Reina de Inglaterra en 28 días corridos, una vez que la revisión del hogar esté completada, además de tener una copia para revisión en el caso de que una autoridad correspondiente lo solicite.²⁵

²¹ La asignación se hace en base al registro de proveedores por parte del Departamento de Educación.

²² Fuente The Children's Homes (England) Regulations 2015 (págs. 28-29), traducción propia.

²³ Por persona registrada se entiende el proveedor registrado o el administrador registrado del hogar.

²⁴ Para mayor información revisar The Children's Homes Regulations (Social Care, England N°541, 2015), <http://www.legislation.gov.uk/id/uksi/2015/541>.

²⁵ Solamente en el caso de que dicha autoridad no sea el padre o la madre de un NNA residiendo en el hogar.

3.2.1.3. Revisión de la infraestructura

La persona registrada debe revisar cuán idóneos y adecuada es la ubicación de los locales utilizados como Children's Home, al menos una vez al año, tomando en cuenta el reglamento sobre los estándares de protección para NNA. En dicha revisión la persona registrada debe tomar en consideración la opinión de cada persona relevante. Se considera como persona relevante a cualquier persona, organismo u organización que la persona registrada considere relevante en relación al cuidado, la protección o la salvaguarda de un NNA particular en todo tipo de circunstancia.²⁶

3.2.2. COMISIONADO DE LA INFANCIA

La modificación del Children Act de 2004²⁷ crea la figura autónoma del Comisionado de la Infancia,²⁸ con amplias facultades en la promoción y protección de los derechos de los NNA. Luego en 2014, la *Children and Families Act* fortaleció la independencia del cargo y le otorgó mayores responsabilidades, especialmente con los NNA que están egresando de cuidados alternativos, viviendo lejos de su familia o recibiendo cuidado de servicios sociales (Children's Commissioner, s.f.). Una de sus funciones de supervisión, es la facultad otorgada al Comisionado de la Infancia -o una persona autorizada por éste- de ingresar a cualquier residencia (mientras que no se trate de una vivienda privada) para entrevistar a cualquier NNA que se encuentre bajo cuidado del Estado. Dicha entrevista puede realizarse en privado, si es que el NNA lo aprueba.

Esta figura autónoma posee entre sus funciones, realizar investigaciones sobre cualquier situación de violación de derechos de los NNA y supervisar, a partir de las visitas, a los centros residenciales e instituciones de atención a NNA, con el fin de informar sobre su situación y formular recomendaciones. Una de estas investigaciones es el "índice de estabilidad" (*Stability Index*), cuyo objetivo es mostrar, a largo plazo, la estabilidad de elementos importantes en el desarrollo de los NNA como son la residencia, el establecimiento educacional y del trabajador social/psicólogo a cargo de estos en cuidados alternativos.

3.2.3. Marco común de inspección de los servicios sociales de protección social

El SCCIF²⁹ es un dispositivo diseñado por el Inspector en Jefe de su Majestad (HMCI), que se encuentra activo desde abril de 2017 (Ofsetd, 2017). El SCCIF es el encargado de supervisar todo tipo de residencia e instituciones a cargo de NNA.³⁰ Estas inspecciones se deben enfocar en la experiencia y el progreso de los NNA, para lo cual, de manera regular, se le pregunta a los NNA y los adultos a su cargo cuáles son los elementos más relevantes relacionados con estos temas. Aun así, algunos de los elementos que se repiten es que los profesionales a cargo tengan disponibles tiempo, recursos e información para realizar correctamente su trabajo y, además, la calidad del apoyo que reciben para lograrlo.

²⁶ Social Care, England N°541, 2015.

²⁷ La Children Act de 2004 regula las funciones de los servicios que atienden niños, niñas y adolescentes a nivel local.

²⁸ Children's Commissioner.

²⁹ Marco común de inspección de los servicios sociales de protección social (*Social care common inspection framework*).

³⁰ Hogares de niños, hogares seguros, agencias de acogida independientes, internados y escuelas especiales residenciales, agencias de adopción voluntaria, agencias de apoyo a la adopción, centros familiares residenciales, programas de vacaciones residenciales para niños discapacitados y provisión de residencias en colegios de educación superior.

Existen tres tipos de inspecciones. La primera, es la inspección completa que es realizada, al menos, una vez al año, donde el inspector se encuentra en la institución hasta 2 días y se determina la calificación de ésta. Esta calificación tiene una escala de 4 puntos (sobresaliente, bueno, requiere mejoras para ser bueno e inadecuado), que considera la experiencia general y el progreso de los NNA, cómo los NNA son ayudados y protegidos y la efectividad de los líderes y encargados.³¹ La segunda, es una inspección interina realizada en algunos “Children’s homes”, al menos una vez al año, en relación al progreso que se ha observado desde la anterior inspección calificando: (1) la eficacia mejorada, (2) la eficacia sostenida o (3) la disminución de la eficacia. El tercer tipo de inspección, son las realizadas en el caso de ser necesarias, en caso de un incidente, queja o preocupación, para la revisión de cualquier trabajo de construcción, o cuando se busca recopilar información sobre un aspecto de particular atención, prestación de servicios, monitoreo de problemas específicos o el cumplimiento de un aviso.

Las visitas de inspección no deben ser anunciadas. Se le pide a la casa que le entregue al inspector un lugar para trabajar, acceso a las instalaciones y documentos. Posteriormente, el inspector debe enviar el reporte, en un máximo de 18 días laborales posteriores a la visita, el cual le será devuelto con comentarios, en 5 días, para ser publicado en la página oficial de reportes del Ofsted,³² en un máximo de 28 días.

3.3. MONITOREO DE CENTROS PRIVATIVOS DE LIBERTAD: EL INSPECTOR DE PRISIONES DE SU MAJESTAD (HER MAJESTY’S INSPECTORATE OF PRISIONS)

3.3.1. Introducción

La primera comisión de monitoreo de centros privativos de libertad en Inglaterra y Gales data de 1835. La figura actual del Inspector del Sistema de Prisiones surge en 1982 y es regulada por la Ley de Justicia Criminal. En el Servicio trabajan 75 funcionarios, entre los cuales figuran inspectores generales, inspectores especializados (salud y drogas), investigadores y un comité editorial. Desde el año 2009, el Inspector del Sistema de Prisiones coordina, además, las 20 instituciones que conforman el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

La inspección de los centros privativos de libertad para NNA se realiza con una periodicidad mínima de una vez al año, aunque puede ser más frecuente en caso de que el Servicio de Justicia Juvenil (*Youth Justice Board*) lo solicite. Las inspecciones no son anunciadas y se orientan a partir de las recomendaciones establecidas en la inspección anterior. El Inspector debe dar aviso al centro que será inspeccionado solo treinta minutos previos a la visita, el centro está obligado a abrir las puertas y poner toda la información solicitada a disposición del Inspector de manera inmediata.

³¹ En los casos en que la calificación es inadecuado o que requiere mejoras, existen mecanismos de seguimiento para verificar el progreso y cambios en función de las recomendaciones. Este seguimiento puede conducir a la cancelación del centro o una nueva inspección completa. Para mayor información revisar Ofsted (2017).

³² Office for Standards in Education, Children’s Services and Skills.

Las inspecciones tienen una duración aproximada de dos semanas y en ellas participan varias instituciones, además del Inspector, quien es el que lidera el proceso. Las instituciones participantes difieren según el tipo de centro.³³ De esta manera, los Centros de Entrenamiento son supervisados, además del Inspector del Sistema de Prisiones, por OFSTED³⁴ y por la Comisión de calidad de los servicios sociales (*Care Quality Commission*). En el caso particular de las Casas de Entrenamiento, que albergan a los niños menores de catorce años, la inspección la realiza solo OFSTED. No obstante lo anterior, en cada una de las inspecciones participan, además del Inspector de Prisiones, OFSTED y la Comisión de calidad de los servicios sociales, el Inspector de Probatoria y el Inspector de la Policía.

3.3.2. PROCEDIMIENTO DE INSPECCIÓN

El proceso de inspección se divide en una serie de etapas, que están debidamente establecidas a través de manuales y pautas que se deben seguir de manera exhaustiva. El proceso incluye la revisión de todo el establecimiento, de los documentos y de los mecanismos de registro. Además, la inspección contempla una evaluación de los usuarios, en cuanto a su satisfacción general con los servicios entregados, sus derechos, salud y condiciones de encierro. Previo a la visita, el Inspector a cargo debe revisar el informe de la supervisión anterior y las posibles apariciones que el centro haya tenido en los medios de comunicación producto de conflictos o denuncias. A partir de esto, debe desarrollar un plan de acción que contemple diversos mecanismos de recolección de la información, dentro de los cuales se destacan los siguientes:

³³ Existen cuatro tipos de centros privativos de libertad para NNA, en función de sus necesidades de intervención y el nivel de riesgo que presenten. Esta evaluación la realizan las oficinas locales del Youth Justice Board, a partir del instrumento estandarizado ASSET. Además, se toma en consideración la distancia del centro respecto del hogar de los niños, niñas o jóvenes (la cual no puede superar las 50 millas/80 km aprox.); la disponibilidad de plazas; el género; la madurez; la edad y otros factores relevantes para cada caso en particular. De esta forma, existen cuatro tipos de instituciones:

1. Casas seguras para NNA (*Secure children's homes*): alojamientos para NNA que se encuentran en detención preventiva, han sido condenados por el Sistema de Justicia Juvenil o cuyo comportamiento se considera una amenaza importante para su seguridad o la de otros (Ofsetd, 2018). Son los establecimientos de justicia juvenil más enfocados en un proceso terapéutico, lo que se observa en la cantidad elevada de profesionales que trabajan en este tipo de instituciones, con una proporción de alrededor un profesional cada dos NNA (Parliamentary Office of Science & Technology, 2016).
2. Casas seguras de entrenamiento (*Secure training homes*): albergan a NNA de 10 a 17 años, con una capacidad de 6 a 40 camas, que son operados por la autoridad local o por privados. Son supervisados por los servicios sociales y de educación, poseen un cuidador por cada dos NNA y se guían por las Regulaciones de los Hogares de Niños, al 2019 existen 14 Secure Children's Home en Inglaterra, con una capacidad de 120 NNA (CHILDREN'S COMMISSIONER, 2019).
3. Centros seguros de entrenamiento (*Secure training centres*): albergan a NNA de 12 hasta 17 años, cada centro alberga entre 50 y 80 individuos que se alojan en unidades de 5 a 8 personas. Existen 3 Secure Training Centres en Inglaterra, con una capacidad total de 223 usuarios. Estos son operados por el Servicio de Prisiones o por privados y supervisados por el YJB, tienen una tasa de 3 cuidadores por cada 8 jóvenes.
4. Instituciones para jóvenes infractores (*Youth offenders institutions*): albergan solamente a adolescentes de 15 a 21 años, donde los jóvenes que tienen hasta 17 años se encuentran segregados del resto de la población penal. Son operados por el Servicio de Prisiones o por privados y supervisados por el YJB, se considera que debe de haber un cuidador por cada 10 adolescentes y jóvenes. Tienen una capacidad operativa de 892 adolescentes, divididos en 6 establecimientos.

³⁴ OFSTED (Office for Standards in Education, Children's Services and Skills) es la agencia de calidad de la educación y de los servicios de infancia que inspecciona y regula los servicios que brindan cuidado a los niños y jóvenes, así como también los servicios e instituciones que brindan educación y capacitación.

³⁵ La Care Quality Commission (CQC) es la agencia de calidad de los servicios sociales y de salud que monitorea, inspecciona y regula que estos servicios sean entregados de manera segura, efectiva y compasiva.

- Análisis de documentos.
- Recolección de estadísticas.
- Encuesta a usuarios.
- Grupos focales con usuarios.
- Grupos focales con miembros del equipo de prisiones.
- Entrevistas a otros actores involucrados.
- Observaciones.

Durante todo el proceso de inspección se realiza una retroalimentación constante a los miembros del equipo de prisiones, de manera de obtener su perspectiva de los hechos y las circunstancias observadas y así contrastar la información obtenida. Toda la información se debe verificar triangulando diferentes fuentes, con el fin de contrarrestar los efectos normativos presentes en las instituciones totales.

La primera semana de inspección se inicia con una reunión con la dirección del centro privativo de libertad, cuya finalidad es coordinar el proceso y explicar los objetivos y las condiciones de la inspección. Además, se informa a los NNA respecto del proceso, se les aplica una encuesta y se solicitan los datos estadísticos y toda la documentación que será necesario revisar. La encuesta es uno de los elementos centrales de la inspección, ya que permite posteriormente triangular con otras fuentes de información y comparar diferentes centros privativos de libertad utilizando los mismos parámetros. Esta encuesta anónima se aplica a una muestra aleatoria y representativa de los usuarios del centro y en ella se exploran las percepciones de éstos respecto de las condiciones de privación de su libertad.

Durante la segunda semana, se realiza la inspección propiamente tal. El/la director/a del centro entrega todas las llaves del establecimiento al Inspector y realiza una presentación de apertura del proceso, en la cual da a conocer las condiciones y los aspectos generales del establecimiento. En esta instancia, además, se entregan todos los documentos y datos que fueron solicitados durante la primera semana de inspección. El equipo de inspección coordina grupos focales con usuarios seleccionados aleatoriamente, en los cuales, a través de una pauta semiestructurada, se exploran aspectos referentes al tratamiento y las condiciones del centro de internamiento. La inspección se realiza a partir de una pauta estructurada denominada “*Expectativas para NNA*” (*Expectations for Children and Young People*) y se consideran las siguientes unidades de observación:

- El centro y sus dinámicas: se observa el centro, su estructura y organización, la rutina, las relaciones entre el personal y los usuarios y la infraestructura. Estas observaciones se realizan de día y de noche, con la finalidad de captar la rutina y los procedimientos nocturnos también.
- Equipo del centro: se realizan entrevistas y conversaciones informales con los miembros del equipo, para pesquisar sus percepciones respecto de las dinámicas del centro y sus roles dentro de la institución.
- Informantes externos relevantes: en caso de ser necesario, también se recopila información de fuentes externas al centro, tales como abogados defensores, familiares, visitas, ONG colaboradoras, entre otras.
- NNA privados de libertad: se realizan grupos focales, entrevistas y conversaciones informales con los internos, las cuales son confidenciales. Estas se llevan a cabo en los dormitorios, patios o en salas especiales, en caso de que los usuarios lo requieran.

- Documentación: además de la documentación solicitada en la primera semana, se revisan pautas de registros, hojas de vida, formularios de reclamos, entre otras fuentes. De ser necesario, también se realiza un registro fotográfico de las instalaciones.

La inspección es un proceso transparente, por lo que se debe mantener informado al equipo de prisiones de todos los hallazgos que se vayan obteniendo, de manera de que ellos tengan la oportunidad de corroborar o refutar los mismos y posean una idea clara de cuáles van a ser los resultados de la inspección.

Finalmente, se preparan las conclusiones, que son presentadas al director/a del centro privativo de libertad en conjunto con un miembro del *Youth Justice Board*. El Inspector tiene un período de 18 semanas tras la inspección, durante el cual se pueden incorporar revisiones y reparos. Cumplido este tiempo, el informe se entrega al Secretario de Estado y es publicado en el sitio web del Servicio de Inspección de Prisiones. Tras la publicación, se entrega una retroalimentación a los NNA y jóvenes del centro inspeccionado respecto de las conclusiones y recomendaciones establecidas. Los centros inspeccionados tienen un plazo de dos meses para diseñar un plan de acción que se haga cargo de solucionar los elementos establecidos en las recomendaciones.

3.4. CRITERIOS CONSIDERADOS EN LA INSPECCIÓN

Como se mencionó anteriormente, el proceso de inspección se basa en una pauta estructurada denominada “*Expectativas para NNA*” (HMIP, 2018). Esta pauta fue diseñada a partir de un proceso de consulta con diversos organismos relevantes y busca cumplir con los estándares de derechos humanos pertinentes para niños, niñas y adolescentes. Se estructura en cuatro áreas centrales:

- a. Seguridad: los niños, niñas y adolescentes –especialmente los más vulnerables– están en condiciones de privación de libertad seguras.
- b. Cuidado: los niños, niñas y adolescentes son cuidados, sus necesidades son cumplidas y son tratados con respeto por su dignidad humana.
- c. Actividades propositivas: los niños, niñas y adolescentes deben participar en actividades educativas y de otro tipo que los beneficien.
- d. Reinserción: los niños, niñas y adolescentes son preparados para el proceso de reinserción en sus comunidades y son efectivamente apoyados para reducir su futura reincidencia.

Cada área central tiene una serie de pruebas de prisión segura, que describen el estándar de tratamiento y condiciones que se espera que el establecimiento cumpla. Para esto cada área posee una prueba o test de prisión segura (*healty prison test*) donde existen una serie de expectativas a cumplir (ver Tabla 1).

TABLA 1 ÁREAS DE REVISIÓN Y SUS RESPECTIVAS PRUEBAS DE PRISIÓN SEGURA	
ÁREAS DE REVISIÓN	TEST DE PRISIÓN SEGURA
SEGURIDAD	Primeros días en custodia.
	Protección de los NNA.
	Prevención del suicidio y las autolesiones.
	Seguridad.
	Manejo del comportamiento.
	Reducción del bullying y la violencia.
	Uso de la fuerza.
	Aislamiento o separación.
CUIDADO	Relación entre los NNA y los profesionales del centro.
	Vida cotidiana: condiciones de vida; servicios residenciales; y, consulta, aplicación y reparación.
	Equidad y diversidad: manejo estratégico y características de protección.
	Servicios de salud: estrategia, administración clínica y colaboraciones; promoción de salud y bienestar; salud mental; abuso de sustancias; optimización de medicinas y servicios farmacéuticos; y, servicios de salud dental.
ACTIVIDADES PROPOSITIVAS	Tiempo fuera de la celda.
	Educación, conocimiento y habilidades para trabajar (Ofsted en Inglaterra y Estyn ³⁶ en Gales).
REINSERCIÓN	Hijos, familias y contacto con el mundo exterior.
	Libertad anticipada y reinserción.
	Planificación de capacitación y prisión preventiva: Protección pública, sentencias largas e indeterminadas para NNA y NNA en cuidados alternativos.
	Plan de reintegración.
	Intervenciones: salud, asistencia social y uso indebido de sustancias.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE *EXPECTATIONS FOR CHILDREN AND YOUNG PEOPLE* (HMIP, 2018).

Además, toda expectativa posee una serie de indicadores claramente definidos para medir, a partir de evidencia empírica, si ésta se ha cumplido. Cabe considerar que los indicadores considerados muestran una de las formas mediante las cuales es posible que expectativa se cumpla, pero no excluyen otras maneras de lograrlo.

De esta forma, se exponen las expectativas necesarias para cumplir la prueba de prisión de cada área donde cada expectativa viene emparejada a diversos instrumentos de derechos humanos que justifican la definición de ese estándar y posee una referencia cruzada a otra área de revisión. A modo de ejemplo,³⁷ la prueba de prisión del tiempo fuera de la celda, que forma parte del área de actividades propositivas, posee seis expectativas claramente definidas. Una de estas expectativas es “*Los NNA pasan al*

³⁶ Her Majesty's Inspectorate for Education and Training in Wales.

³⁷ Para una visión completa de las distintas expectativas definidas para el monitoreo de la inspección revisar *Expectations. Criteria for assessing the treatment of children and conditions in prisons* (HMIP, 2018).

menos 10 horas fuera de su celda durante el día, incluyendo al menos una hora al aire libre”, la cual se justifica en base a reglas definidas, principalmente, por las Naciones Unidas y el Comité Europeo de derechos humanos. A la hora de revisar el cumplimiento de esta expectativa se debe observar lo analizado en la prueba de prisión de equidad y diversidad; aislamiento o separación; servicios de salud; salvaguarda de los NNA; vida cotidiana – servicios residenciales; y, relación entre los NNA y los profesionales del centro.

Para esta expectativa se definen los siguientes indicadores a medir:

- Los NNA están fuera de sus celdas por un mínimo de 10 horas cada día, incluyendo algún momento durante la tarde.
- Los NNA nunca están sujetos a un régimen de aislamiento.³⁸
- Los NNA tienen acceso a un vasto rango de actividades constructivas y apropiadas a su edad mientras se encuentran fuera de sus celdas.
- Los NNA tienen acceso a áreas de asociación apropiadamente equipadas, que se encuentran en buen estado, con asientos, mesas, juegos y un área de silencio.
- El régimen establecido alienta a los NNA a utilizar mayor parte de su tiempo en estas áreas.
- Las rutinas diarias de los NNA son predecibles. Los tiempos normales de asociación y el tiempo al aire libre son publicados y consistentes.
- Las actividades no son canceladas sin una buena razón. Las razones para cancelarlas son explicadas a los NNA por adelantado.
- Los NNA tienen la oportunidad y son alentados a pasar al menos una hora al día en actividades físicas al aire libre.
- Los NNA no se encuentran encerrados a las horas publicadas.
- Los horarios establecidos maximizan el uso de recursos, el tiempo de los profesionales del centro y permiten que las actividades de entrenamiento y educación se realicen con mínimas interrupciones.

A partir de la revisión de cada una de las expectativas, y de sus indicadores, se realiza la evaluación final del centro, que se divide en cuatro niveles:

- **Bueno:** no se ve afectada ninguna de las áreas.
- **Razonablemente bueno:** se observan pocos problemas en algunas áreas.
- **Suficiente:** varias áreas se ven afectadas.
- **Insuficiente:** no se proveen las condiciones ni el tratamiento adecuado.

El informe final incluye un resumen por cada uno de los cuatro elementos evaluados (seguridad, respeto, actividades propositivas y reinserción) junto con la evidencia que respalda las conclusiones. En las recomendaciones se establece, claramente, lo que se espera que el centro mejore o cambie y se sugieren acciones concretas para alcanzar dichas mejoras. Finalmente, se incluyen anexos con el perfil del usuario del centro –el cual es realizado a partir de los datos estadísticos solicitados– y se exponen los resultados de la encuesta a los usuarios.

³⁸ Las reglas mínimas para el tratamiento de prisiones de la ONU definen régimen de aislamiento como 22 horas o más al día sin contacto humano significativo.

Como es posible observar, los mecanismos de monitoreo de Inglaterra y Gales se constituyen como un caso de referencia completo y robusto. Dentro de sus cualidades es posible destacar los siguientes aspectos:

- Independencia.
- Institucionalidad y presupuesto.
- Especialización.
- Intersectorialidad.
- Periodicidad y seguimiento.
- Variadas fuentes de información y triangulación.
- Estándares e indicadores claramente operacionalizados.
- Larga duración y profundidad de la inspección.
- Flexibilidad manifiesta en la preparación de cada inspección en particular a partir de hallazgos previos y del conocimiento sobre negligencias y abusos.
- Releva la opinión de los NNA.

A pesar de lo anterior, es importante señalar que, aún cuando estos mecanismos de monitoreo se vienen desarrollando por un tiempo prolongado, aún persisten en los centros y residencias de Inglaterra y Gales casos de abusos de los derechos de los NNA. Con todo, la existencia y consolidación de estos mecanismos hace menos probable la ocurrencia de actos de vulneración de los derechos de los NNA siempre cuando estos sistemas sean periódicos y con medios de seguimiento reales.

4| MECANISMOS DE MONITOREO EN CHILE

El monitoreo de los centros de privación de libertad de NNA y de residencia de NNA bajo cuidado del estado se ha llevado a cabo por diversas instituciones sin que exista, hasta ahora, un mandato claro, sobre dicha función. En este contexto, el sistema más estable de monitoreo ha sido llevado a cabo por el Servicio Nacional del Menor (SENAME) mediante las Comisiones Interinstitucionales de Supervisión de Centros (CISC) privativos de libertad y de protección (los cuales fueron suspendidos el año 2013)³⁹. Junto a ello SENAME lleva a cabo supervisiones administrativas y técnicas como parte de sus funciones institucionales. Al mismo tiempo, el Poder Judicial ha realizado inspecciones a estos centros durante los últimos años. Si bien existe la obligación legal de realizar dichas visitas, su periodicidad actual semestral dice relación con un oficio interno⁴⁰ sin que exista una norma legal que demande dicha periodicidad específica.⁴¹ Finalmente, el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) ha llevado a cabo misiones de observación. Como se verá, si bien estas misiones han sido bastante completas y abarcativas, no corresponden propiamente a un sistema de monitoreo en tanto su periodicidad y seguimiento no se encuentra asegurado.⁴²

4.1. INSTRUMENTOS Y DIMENSIONES ANALIZADAS

Para llevar a cabo este análisis se tuvieron a la vista los mecanismos de monitoreo de las residencias SENAME para NNA bajo medidas de protección de distintas instituciones, y de los centros de reclusión cerrados, semi-cerrados y de internación provisoria para NNA bajo la Ley de responsabilidad penal adolescente (RPA). En primer lugar, es necesario destacar que, para el caso de la Defensoría de la Niñez y el Instituto Nacional de Derechos Humanos, se tuvo acceso a una serie de instrumentos y protocolos que regulan las visitas de monitoreo. En cuanto a las Comisiones Interinstitucionales de Supervisión de Centros, RPA y protección, se revisó directamente el instrumento de medición, es decir, las actas con las preguntas. Por último, en el caso del Poder Judicial se revisó el Informe Nacional de Visitas a Hogares y Residencias de Protección de la Red SENAME y Privados que no contenían los formularios de preguntas, sino que hacían referencia a las principales conclusiones del monitoreo. Esta información se complementó con entrevistas a informantes clave.

³⁹ Las CISC referidas a RPA se encuentran someramente reguladas en dos artículos, 90 y 91, del Decreto 1378 de la Ley 20.084.

⁴⁰ Oficio N°11-2016 enviado por doña Rosa María Maggi Ducommun, Ministra de la Corte Suprema.

⁴¹ Su fundamento legal más cercano se encuentra en el artículo 78 de la Ley N°19.968, sobre Tribunales de Familia, que establece la obligación de los jueces de “visitar personalmente los establecimientos residenciales, existentes en su territorio jurisdiccional, en que se cumplan medidas de protección”.

⁴² Como lo señala la introducción de la misión 2017 la decisión de llevar a cabo estas inspecciones se basa en acuerdos de su Consejo Directivo, en este caso, tomado en la sesión 316 del mes de agosto del 2016. La norma genérica que fundamenta estas misiones se encuentra en la Ley 20.405 que señala como una de sus funciones la “promoción y protección de los derechos humanos de las personas que habitan en el territorio de Chile.”

El análisis se hizo a partir de una rejilla con las principales dimensiones que, conforme a la normativa y experiencia comparada internacional revisadas, debiesen estar presentes en un mecanismo de monitoreo. Las dimensiones que se tomaron en cuenta fueron las siguientes:

1. La existencia de un **protocolo** que contuviera los principios, consideraciones éticas, equipos y materiales que rigen el monitoreo.
2. La determinación de un **procedimiento** con criterios de selección de centros, y con etapas claramente definidas de preparación previa, inspección, retroalimentación de resultados, entrega de conclusiones al propio centro y a diversas instituciones y, finalmente, con un proceso de seguimiento, tanto de casos críticos, como de los puntos críticos observados a nivel institucional.
3. La diferenciación entre distintas **unidades de observación**, incluyendo entre estas, el centro y sus dinámicas internas, el equipo del centro, los mismos NNA, informantes externos (padres, abogados, tutores, familiares) y la documentación elaborada por el centro.
4. La **recolección de información** por medio de distintos mecanismos, a saber, el análisis de documentos, la recolección de estadísticas, encuesta a NNA, grupos focales con NNA y miembros del equipo del centro, entrevistas a otros actores involucrados y mediante la observación directa de los centros. Asimismo, en esta dimensión, se incluyó el uso de medios de verificación de los hallazgos.
5. La existencia de **inspecciones** diferenciadas incluyendo inspecciones completas periódicas, inspecciones de seguimiento de hallazgos previos, revisiones temáticas o inspecciones a partir de urgencias, incidentes, quejas graves reiteradas, entre otros motivos de preocupación.
6. Una sexta dimensión dice relación con el contenido mismo del **instrumento** de monitoreo o inspección. Este se subdividió en cuatro sub-dimensiones: preguntas relativas al cuidado (existencia de un expediente, segmentación, atenciones médicas, entre otros indicadores), a la seguridad (ingresos, traslados, salidas, procedimientos disciplinarios, protocolos ante accidentes o defunciones, entre otros indicadores) y la oferta de reinserción y recreación (oferta educativa, formativa, empleo, contacto con el mundo exterior, entre otros indicadores) de los NNA, y una dimensión referente al centro mismo, específicamente relativas a la población y dotación de los centros.
7. Finalmente se contempló una dimensión que diera cuenta de la existencia de **índices** agregados de valoración que permitieran conocer el nivel criticidad, prioridad o de cumplimiento de los estándares exigidos a los centros.

A continuación, se analiza la revisión de los mecanismos e instrumentos de monitoreo a partir de los resultados de las instituciones (2.2) y desde las dimensiones mencionadas (2.3).

4.2. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE MONITOREO DE LAS INSTITUCIONES FISCALIZADORAS

En términos generales, el monitoreo que realizan las CISC, tanto de los centros privativos de libertad como los centros de protección, se lleva a cabo en base a **instrumentos** muy completos y, a diferencia de otros, las preguntas son abiertas, lo que permite obtener mayor profundidad en las respuestas. Si bien no se recopila información de los usuarios,⁴³ el acta es bastante completa y exige un nivel de detalle de todas las respuestas, lo que permite enriquecer el análisis. También, el acta exige señalar los aspectos favorables y negativos a considerar en cada una de las dimensiones monitoreadas y realizar observaciones en relación a la visita anterior. Esto permite realizar una comparación en el tiempo e incorporar aspectos que no han sido preguntados en el acta, lo que no está presente en otros mecanismos de monitoreo. **A pesar de ello, las CISC carecen de protocolos y procedimientos claros de preparación, inspección y seguimiento.** De la misma forma, las unidades de observación y mecanismos de recolección de información resultan ser más bien básicos, en la medida que no incorporan mediciones directas exhaustivas con la población usuaria de NNA, ni con los equipos de los centros. En efecto, se aplica una encuesta muy breve a los NNA y una muestra que no cumple con los criterios ni de aleatoriedad ni de representatividad. Para poder incorporar la información requerida en la pauta de observación, no se utilizan mecanismos semi estructurados de entrevistas, ni tampoco se encuentran predeterminadas las fuentes de información. Si bien el instrumento contiene muchos de los indicadores más importantes, el procedimiento de inspección no resulta en un índice que permita valorar ni la criticidad del centro ni su nivel de cumplimiento de normas y estándares esperados. Además, la institucionalidad que realiza el monitoreo que es la Secretaria Regional Ministerial de Justicia de cada región junto con agentes de la sociedad civil y del Estado convocados (que participan de manera voluntaria) no siempre representan ni la independencia, ni la *expertise* requerida para dicha labor.⁴⁴

A diferencia de la manera en que las CISC, el piloto de la Defensoría o la Misión del INDH recopilan la información, el **Poder Judicial** lo hace de una forma menos sistematizada a nivel de centros o residencias. En efecto, si bien se entrega y desglosa información de cada lugar visitado, el nivel específico se basa en observaciones que no se encuentran sistemáticamente ordenadas y que no permiten un análisis o seguimiento. Para ello, se utiliza una Ficha de visita a las residencias, la cual se basa

⁴³ En el caso de RPA, se realizan unas encuestas a algunos jóvenes, pero estas no aportan información relevante, debido al déficit en su diseño, a la baja cantidad de NNA que las responden y a la manera en que se aplican (generalmente en presencia de los propios cuidadores de trato directo).

⁴⁴ Esta convocatoria se hace en función de lo señalado en el artículo 90 del Decreto 1378 de la Ley 20.084: Artículo 90. "Integrantes. Existirá en cada región, una comisión interinstitucional de asesoría en la supervisión de los centros de privación de libertad, compuesta por: a) El Secretario Regional Ministerial de Justicia, quien será el coordinador de esta instancia. b) Un representante de los colaboradores acreditados que trabajen en el área de infractores de ley, elegido por los directores o representantes regionales de estas instituciones; c) Un representante de instituciones de la sociedad civil que trabajen en infancia o juventud, designado por el Secretario Regional Ministerial de Justicia; d) Un representante del mundo académico, designado por el Secretario Regional Ministerial de Justicia, y e) Un representante de la Defensoría Penal Pública. Además, el coordinador de la comisión interinstitucional invitará a un representante del Poder Judicial, un representante del Ministerio Público, y un representante de la Oficina Nacional del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)".

en una planilla para analizar las “Observaciones y Mejoras” en diferentes ámbitos, tales como infraestructura, temas de población, personal, seguridad, salud, educación, alimentación, visitas y procedimientos administrativos. Esta ficha se rellena a partir de preguntas abiertas, lo cual no asegura que se pregunte por todos los puntos de interés, sino que simplemente se analizan las residencias a nivel más general y según criterios específicos. En términos generales, las visitas del Poder Judicial y sus conclusiones se hacen en base observaciones no participantes de los centros, constituyendo este mecanismo, el medio central de recolección de información junto con entrevistas a una pequeña muestra de usuarios NNA.⁴⁵ Lo anterior incluye, además, la revisión de información básica de los centros. Su alcance, por tanto, para tener una mirada completa de los centros y de la experiencia de los NNA en su interior, es bastante limitada, lo que se suma a que sus inspecciones son poco diferenciadas, esto es, no cuentan con visitas parciales, temáticas o de seguimiento con lo que su efectividad es menor. Si bien se ha establecido últimamente una periodicidad semestral, esta no viene establecida por ley lo que impide asegurar su cumplimiento.

Respecto al mecanismo de monitoreo que utilizó el **INDH para la Misión de Observación SENAME de 2017**, se trató del mecanismo más acabado de monitoreo de las residencias de SENAME con protocolos y procedimientos muy detallados. Una de sus principales características, fue contar con una mayor diversidad de mecanismos de recolección de información y abordar diversas unidades de observación. De esta forma, se aplicaron tres instrumentos distintos: uno, enfocado en la institución misma objeto de la supervisión, otro para los NNA de las residencias, y, un último instrumento para el equipo de los centros. Estos instrumentos abordaron la gran mayoría de los indicadores que las sub-dimensiones de cuidado, seguridad y reinserción contienen. La mayoría de las instituciones de monitoreo analizadas agrupa esa información en solo un instrumento, por lo que las distintas perspectivas de los instrumentos utilizados enriquecieron el análisis. A pesar de lo dicho y del alto estándar del mecanismo de monitoreo utilizado por el INDH, no contiene índices de valoración del centro y, de manera especialmente crítica, no se trata de un mecanismo permanente de inspección, por lo que su capacidad de seguimiento de casos y brechas institucionales queda en entredicho. Por lo mismo, si bien puede entregar una buena fotografía de los centros y los NNA residentes, no puede dar cuenta de los progresos o retrocesos de estos, lo que resulta fundamental a cualquier medio de monitoreo de centros.

⁴⁵ De hecho, de las actas en el apartado de anexo del informe del Poder Judicial, es posible ver que en muchas visitas no se entrevista a ningún NNA.

4.3. RESULTADOS DESDE LAS DIMENSIONES NECESARIAS DE UN MECANISMO DE MONITOREO

Previamente, es importante señalar que a continuación se muestra los resultados generales a nivel de las dimensiones necesarias para un mecanismo de monitoreo. Luego, los aspectos negativos o positivos en cada una de estas dimensiones no dicen relación con las falencias o virtudes de las respectivas instituciones analizadas en tanto acá se busca entregar una mirada global del estado del monitoreo a centros privativos y residencias NNA y no una evaluación de dichas instituciones.

La existencia de un **protocolo** que contenga los principios, consideraciones éticas, equipos y materiales que rigen el monitoreo es una dimensión clave para guiar el monitoreo. En este aspecto, la mayoría de los mecanismos carecen de los elementos que encuadren los procesos de inspección. En algunos casos, como las visitas del Poder Judicial, si bien existen los elementos que componen la dimensión, estos no se encuentran claramente definidos o no son parte de un sólo “mecanismo”.

La dimensión **procedimental** resulta especialmente crítica para las CISC si se toma en cuenta que es el principal mecanismo de monitoreo en Chile. A pesar de ello, si bien varias de las instituciones analizadas cuentan con procedimientos de selección, de preparación previa, inspección y retroalimentación y entrega de resultados, varios carecen de procedimientos de seguimiento, tanto de casos críticos, como de los puntos claves observados a nivel institucional. Si se considera que dentro de los objetivos del monitoreo de estos centros se encuentra, no sólo la supervisión, sino la mejora de los estándares; es fundamental contar con medios de control que permitan determinar recomendaciones de mejora que luego deben ser supervisadas en el tiempo.

En cuanto a las distintas **unidades de observación**, todos los instrumentos observan principalmente al centro residencial mismo. Algunos de ellos, además, tienen medios de observación de los NNA de manera directa, sin embargo, pocos de ellos toman en cuenta a los equipos del centro como unidades a ser observadas. Ninguno de ellos parece recolectar información a partir de informantes externos, los cuales pueden ser claves para contar una visión menos sesgada de lo que ocurre en los centros. De esta forma, la visión desde los NNA parece quedar relegada a lo que observadores externos pueden percibir y conversar informalmente en las visitas.

La **recolección de información** se hace principalmente a través de la observación no participante y mediante la revisión de información secundaria y estadísticas levantadas por el propio centro. En segundo nivel de importancia se encuentra la aplicación de encuestas (sólo a NNA), sin un mecanismo claro de selección y representatividad, y el desarrollo de entrevistas con actores del centro. Es prácticamente inexistente la realización de grupos focales, lo cual implica la pérdida de una importante fuente de recolección de información cualitativa. Asimismo, no se detalla en prácticamente ningún mecanismo de monitoreo analizado, la exigencia de medios de verificación de los indicadores más relevantes. De esta forma mucha de la información entregada por el centro, por ejemplo, la existencia de un reglamento o el derecho a conocer las normas que rigen el establecimiento por parte de los NNA, queda sujeta la respuesta unilateral del director(a) de este, sin medios de corroboración efectivos y objetivos.

En cuanto al tipo de **inspecciones** el análisis muestra que en términos generales se trata de inspecciones incompletas, en el sentido que no abordan todas las unidades de observación posibles de ser medidas, y que éstas no se llevan a cabo de manera periódica según una agenda predeterminada que permita hacer el seguimiento de los puntos críticos encontrados. Si bien el INDH cuenta con un mecanismo de monitoreo riguroso, no se lleva a cabo de manera periódica lo que impide entenderlo realmente como un mecanismo. De manera crítica, la mayoría de las inspecciones no son sorpresivas, si no que son previamente agendadas o de alguna manera los centros llegan a enterarse de los períodos en los cuales serán inspeccionados.

Respecto a la dimensión referente al contenido del o los **instrumentos** es necesario distinguirlo en tres sub-dimensiones. En primer lugar, se establecieron un conjunto de indicadores relativos al **cuidado**.⁴⁶ En general, esta sub-dimensión se encuentra escasamente incluida dentro de los instrumentos analizados. Si bien existen algunos ítems considerados siempre como, por ejemplo, infraestructura en general, existencia de protocolos de acceso para atención médica, acceso a medicamentos y existencia tratamientos para personas con problemas de salud mental, otros ámbitos centrales no se encuentran dentro del monitoreo. Dentro de estos aspectos de cuidados se destacan la corroboración de la existencia y ejercicio del derecho a impugnación del contenido de sus expedientes personales, la existencia de una entrevista inicial; un plan de tratamiento individual; una alimentación de calidad; el estado del ejercicio de la libertad para profesar una religión, no ser adoctrinado, tener representantes para servicios religiosos en ciertos casos; el acceso a enfermeros y odontólogos; el registros de vacunas; la existencia de vehículo de emergencia; y las notificaciones a los NNA en caso de fallecimiento, enfermedad o accidente grave de familiar inmediato, junto con la oportunidad de asistir al funeral o visitar a cercanos enfermos.

Un segundo ámbito de los **instrumentos** es el de la **seguridad**. Esta subdimensión se encuentra especialmente omitida en las actas e instrumentos vistos. Salvo por la pregunta sobre la existencia de protocolos para evacuaciones y aspectos específicos sobre la infraestructura, muchos indicadores referidos a la seguridad de los centros y de los NNA no son monitoreados. Dentro de estos aspectos se encuentran indicadores clave de la seguridad, a saber: registros de ingresos, salidas y traslados; protocolos de notificación en caso de fallecimiento, cambio de estado de los NNA, enfermedad o tratamiento por más de 48 horas. Asimismo, está ausente el monitoreo de protocolos para la aplicación de procedimientos disciplinarios junto con el resguardo del cumplimiento de ciertas prohibiciones, como por ejemplo, la aplicación de sanciones colectivas; y, preguntas relativas a los procedimientos y protocolos claros para el ejercicio del derecho a ser oído, presentar reclamaciones a la autoridad del centro por parte de los NNA así como por parte de las personas que inspeccionan el centro.

La tercera sub-dimensión de **reinserción y recreación** del contenido de los **instrumentos**, también se encuentra escasamente monitoreada. Al respecto, los instrumentos, en general, sólo indagan en la existencia de visitas periódicas y de espacios para su realización con familiares y abogados, junto con el acceso a la educación regular y especial. Sin embargo, muchos aspectos de la reinserción o transición fuera de las residencias, no son monitoreados. Dentro de estos ámbitos se encuentra la verificación de la existencia de espacios de formación, las oportunidades de empleo de calidad y justamente remunerado y la existencia de espacios de recreación. El contacto con

⁴⁶ Esta sub-dimensión dice relación con la satisfacción de las necesidades básicas de cada NNA acorde a la dignidad humana.

el mundo exterior, un ámbito de especial importancia, no aparece dentro de los instrumentos, con lo que se invisibiliza información relativa a la posibilidad de los NNA de recibir correspondencia, estar informados, contactarse con familiares y cercanos y tener permisos de salidas, en casos excepcionales o por motivos educacionales o formativos.

En cuanto a la sub-dimensión de los **instrumentos** que dice relación con aspectos de los **centros** mismos, los indicadores de población del centro y dotación son medianamente indagados. Con todo, si bien se pregunta sobre algunos datos de la población de los centros y de la dotación básica de estos, en términos generales, no se obtiene un panorama acabado de las residencias en aspectos cruciales como la existencia de equipos más específicos como médicos, psiquiatras, terapeutas ocupacionales, kinesiólogos, nutricionistas, entre otros. Sobre esto, si bien en algunos casos se pregunta por dicha existencia no se confirma, a través de medios de verificación, de la presencia real de dichos especialistas. De la misma forma, no se especifica información sobre los datos sociodemográficos básicos de la población del centro, como, por ejemplo, en variables importantes como el número de NNA en acercamiento familiar, proporción de abandono del sistema o salida sin retorno, hospitalizados, NNA en situación de completo abandono, entre otras.

Finalmente, los instrumentos no cuentan con **índices** para medir los niveles de criticidad de los centros. De la misma manera, los resultados de las diversas formas de supervisión no entregan valoraciones generales claras que permitan tomar medidas claras respecto de lo levantado. Ninguno de ello cuenta con un estándar claro y objetivo, contra el cual se pueda contrastar la información recopilada en diversos periodos o por diversas instituciones.

5| HACIA UN MECANISMO DE MONITOREO DE LOS NNA BAJO TUTELA DEL ESTADO EN CHILE

5.1. EXPERIENCIA PILOTO DE MONITOREO DEFENSORÍA DE LA NIÑEZ

La Ley N° 21.067, que Crea la Defensoría de la Niñez establece, en el artículo 4° letra f), que corresponderá a la Defensoría de la Niñez: *“Visitar los centros de privación de libertad, centros residenciales de protección o cualquier otra institución, incluyendo medios de transporte, en los términos de lo dispuesto en el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, en que un niño permanezca privado de libertad, reciban o no recursos del Estado, sin perjuicio de las facultades de los demás organismos públicos competentes en la materia. Una vez realizada la visita, deberá evacuar un informe que deberá contener, a lo menos, la descripción de la situación general observada, el registro de las eventuales vulneraciones de derechos y las recomendaciones a los órganos competentes, sin perjuicio de denunciar los hechos que constituyan delito”.*

De la misma forma, la Defensoría de la Niñez, en su Plan Estratégico institucional 2018-2023, ha establecido como su visión la de ser *“la institución que asegure que la voz de los niños, niñas y adolescentes sea escuchada y valorada; que vele por el reconocimiento, respeto y restitución de sus derechos, ya sea por parte del Estado como por la sociedad en su conjunto”.*

Para lograr lo anterior, la Defensoría de la Niñez ha establecido un proyecto piloto de visitas durante el año 2019 para ser implementado durante el año 2020. Este piloto se ha fijado como objetivo, además, de definir las unidades de observación, instrumentos de recolección y protocolos necesarios, el de definir el sentido y alcance de las visitas de la Defensoría de la Niñez respondiendo a estándares de derechos humanos. Junto a ello, se ha pensado como una instancia de aprendizaje respecto del mecanismo implementado, bajo el entendido que es fundamental a cualquier política pública, el monitoreo y evaluación constante. En ese sentido, a la fecha del cierre de este informe, se han llevado a cabo 4 visitas piloto las que han permitido desarrollar un proceso de retroalimentación del instrumento y protocolos de visitas.

5.2. EL MECANISMO DE MONITOREO DE LA DEFENSORÍA DE LA NIÑEZ

En comparación a los otros instrumentos y mecanismos de monitoreo existentes en Chile, la Defensoría de la Niñez es el organismo que más detalle recopila de las residencias y centros privativos de libertad.

Dentro de las dimensiones previamente mencionadas, la Defensoría de la Niñez ha establecido un protocolo con los principios que deben regir el proceso de visitas, las consideraciones éticas, el equipo necesario para su realización y los instrumentos y materiales necesarios. A la vez, ha establecido una serie de procedimientos de selección y priorización de centros, con metodologías claras de preparación, inspección, entrega de conclusiones y seguimiento institucional y de casos críticos.

Para ello, ha desarrollado instrumentos de recolección de información muy completos para observar distintas unidades, los centros mismos, los equipos, los NNA, y abundante información secundaria producida por el sistema de justicia y las residencias. En este aspecto, un desafío importante que deberá abordarse durante o luego esta fase piloto dice relación con la inclusión de informantes externos a los centros como unidad de observación. Específicamente, resulta fundamental incluir a las familias y personas cercanas de los NNA, a abogados, organizaciones de la sociedad civil que imparten programas y a otros actores que pueden permitir tener una visión completa, más allá de los centros mismos.

La incorporación de distintas miradas y actores clave en los centros se traduce en la aplicación de una serie de instrumentos. En efecto, las visitas de la Defensoría de la Niñez superan el paradigma de la observación de centros, complementándola con entrevistas a usuarios con lo que se despliega la misión central de rescatar la voz de los NNA. Además de ello, existen encuestas auto aplicadas para la dirección de los centros, fichas de seguimiento de casos críticos, una ficha respecto del centro mismo, el análisis de información secundaria y, en caso de necesidad, entrevistas con funcionarios del centro. En este aspecto, aún es posible implementar otros mecanismos de recolección de información que pueden entregar mayor riqueza en el monitoreo de los centros. Así, por ejemplo, se puede pensar en encuestas a usuarios y funcionarios de los centros, cuando se cuente con dimensiones de análisis más desarrolladas. En el corto plazo, y para desarrollar dichas dimensiones, es posible pensar en mecanismos cualitativos de recolección de información, en particular, grupos focales con usuarios y con miembros del equipo. Además, un ámbito que debe ser implementado con mayor claridad es la exigencia y determinación de los medios de verificación para acreditar ciertos aspectos fundamentales.

Como un paso importante, la Defensoría de la Niñez ha diferenciado las visitas en función de distintos objetivos. De esta manera, no sólo se planea llevar a cabo visitas completas donde se busca recopilar la mayor cantidad de información posible, sino también inspecciones temáticas o parciales, centradas en aspectos específicos de la vida de los NNA; visitas reactivas, frente a cualquier incidente, queja o denuncia de la cual se haya tomado conocimiento; y, visitas de seguimiento, para monitorear el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por los profesionales visitantes.

En cuanto a los contenidos e indicadores de los instrumentos, la Defensoría de la Niñez ha incorporado la gran mayoría de los aspectos que, tanto la normativa internacional

en la materia, como los mejores ejemplos de la experiencia comparada y nacional, incorporan. Con todo, aún resta incluir una serie de indicadores de gran relevancia, los que se detallan a continuación:

- **Notificaciones por enfermedad, accidente, defunción u cualquier otra información relevante.** Dentro de este ámbito se encuentra el derecho del NNA de ser informado en caso de fallecimiento, enfermedad o accidente grave de familiar inmediato, así como la oportunidad de asistir al funeral o visitarlos. Asimismo, se debe verificar la existencia de procedimientos y protocolos de notificación en caso de enfermedad, accidente, defunción o cambio estado del NNA, enfermedad o tratamiento por más de 48 horas, traslado o cambio de cuidadores. Por último, deben existir notificaciones a padres, tutores o responsables cuando ocurra el ingreso, salida y traslado de los centros, por parte de los NNA.
- **Derecho a ser informado.** Al respecto se debe incluir la verificación de los espacios y canales de información sobre procesos de cambios que ocurren en los centros y las residencias, cuidadores, etc., los cuales pueden tener un impacto importante en la vida de los NNA.
- **Actividades recreativas.** Respecto de este ámbito se debe incorporar la verificación de horarios para el ejercicio físico y la existencia de actividades físicas adaptadas y terapéutica bajo supervisión médica.
- **Atención médica.** Sobre ello resta incorporar registros de disponibilidad de algunos especialistas como enfermeros, odontólogos, auxiliares técnicos o paramédicos. Dentro de la misma dimensión, se podrían incorporar la verificación de registro de vacunas y la existencia de protocolos en casos en que se estime que la salud física o psíquica de un NNA ha sido o puede ser afectada.
- **Contacto con el mundo exterior.** Es posible desarrollar aún más algunos puntos relativos a la concesión de visitas íntimas, regulares y privadas, el derecho a obtener permisos de salida en casos fundados, verificación de la existencia de vías de comunicación con el mundo exterior, el derecho a recibir correspondencia y a informarse.
- **Educación, formación y trabajo.** Este ámbito puede ser complementado con información de acceso a biblioteca, la oportunidad de trabajar con una remuneración justa y la existencia de formación profesional con la verificación de certificaciones que no hagan alusión a la reclusión o al sistema residencial.
- **Entrevista inicial y expediente personal.** Resulta fundamental certificar tanto la realización de la entrevista inicial al llegar al centro residencial, así como la existencia de una orden válida, de privación de libertad o de cuidado alternativo, en casos de protección. Al mismo tiempo, se debe avanzar hacia la comprobación de expedientes individuales junto con el derecho a la impugnación del contenido de estos y su destrucción luego de la salida del centro.
- **Procedimientos disciplinarios.** En cuanto a la aplicación de uso de la fuerza aún es posible profundizar en los medios de coerción utilizados, la existencia de un reglamento, protocolo o proceso con autoridades competentes que regule el uso de la fuerza. Del mismo modo, es necesaria la verificación de la no aplicación de medidas que constituyan tratos crueles, inhumanos o degradantes, como celdas oscuras, aislamiento, denegación o restricción de alimentos o visitas, la verificación de la no aplicación de más de una sanción por la misma infracción, sanciones colectivas, o, de NNA a cargo de funciones disciplinarias.

- **Reclamaciones.** El derecho a ser oído, presentar quejas a la dirección del centro, solicitar la asistencia a miembros de su familia, asesores u otros grupos humanitarios al hacer la reclamación o queja, son ámbitos fundamentales para el ejercicio del derecho a ser oído que pueden ser incorporados en el monitoreo.

Finalmente, un ámbito que requiere de mayor desarrollo y que requiere un enfoque interinstitucional, dice relación con el desarrollo de estándares claros y compartidos por las diferentes instituciones involucradas, que se traduzcan en indicadores que permitan evaluar no sólo la presencia y ausencia de un aspecto o servicio, si no su calidad. Por último, la periodicidad del mecanismo es fundamental avanzar hacia un sistema que permita entregar antecedentes sobre el desempeño de los centros, entre otras cuestiones, respecto de la mejora/retrocesos en los procesos a nivel institucional y de cada NNA.

5.3. EL PROCESO DE MONITOREO: ELEMENTOS CLAVE A CONSIDERAR

Con la finalidad de relevar los factores clave a considerar en un mecanismo de monitoreo comprensivo y sólido que realmente dé cuenta de la realidad de las residencias y centros, así como de la experiencia de los NNA dentro de los mismos, es que se realizaron grupos focales con los NNA. Para ello, se acudió tanto a centros privativos de libertad, como a residencias en donde se les explicó a los NNA el sentido y objetivo de tener una conversación con ellos. En ese espacio inicial se solicitó su consentimiento el cual firmaron debidamente. Para evitar una conversación directa sobre su situación actual, se ocupó una metodología participativa.⁴⁷ Asimismo, se realizaron entrevistas a informantes clave representantes de ámbitos como el Poder Judicial, el Estado, la sociedad civil y la academia. Lo anterior, permitió relevar ciertos elementos que dicen referencia a la historia, cultura y realidad de los establecimientos, lo que, más allá de los estándares internacionales y la revisión de la evidencia comparada, son necesarios de incorporar para generar mecanismos de monitoreo pertinentes y sensibles hacia los NNA. De la misma forma, esta información, permite tener en consideración el desarrollo de mecanismos que eviten a la larga resistencias institucionales al cambio y que favorezcan la apertura de estos espacios de cuidado de los NNA.

La relevancia de la rutina

A través del análisis de la información recopilada, fue posible rescatar la relevancia de diseñar mecanismos de monitoreo que sean capaces de explorar a cabalidad la rutina diaria y nocturna que experimentan los NNA en las residencias y en los centros. Lo anterior, sólo es posible de recabar a través de estancias prolongadas, en días no hábiles y de una observación profunda de la “vida interna” de los centros y residencias. Los aspectos más complejos se observan en situaciones de conflicto, en los horarios

⁴⁷ El objetivo de la actividad fue compartir la experiencia de los NNA. Para eso se generó una conversación respecto de sus respectivas rutinas, desde la mañana hasta la hora de dormir. De esta forma, se dibujó una línea en una cartulina, donde cada participante marcó los hitos más relevantes de la rutina (despierto, escuela, almuerzo, etc). En cada hito se anotó y conversó sobre: lo mejor y lo peor (cara triste y cara feliz); las personas con que se relacionaban en cada etapa de la rutina; con las personas que se habían dejado de relacionar desde que estoy en el Cread; las cosas que interrumpían la rutina; y, los conflictos o problemas que encontraban en el día a día (ausencia en el colegio, la comida, ciertos momentos del día, etc. En cada punto se buscó promover una discusión en torno a las razones detrás de cada apreciación.

de encierro en el caso de los centros cerrados para adolescentes que infringieron la ley, en el retorno a las residencias en el caso de los NNA que realizan actividades afuera y en la convivencia entre los NNA y los profesionales de trato directo, entre otras instancias relevantes.

Un mecanismo por, para y con los NNA

Un aspecto clave dice relación con la manera de recabar, en profundidad y con respeto, la voz de los NNA usuarios de los centros y residencias, sin afectar su derecho a la privacidad y evitando la revictimización y la sobre-intervención. Esto último es clave, ya que una extrema supervisión por parte del Estado no sólo podría tener riesgos iatrogénicos como el etiquetaje de estos NNA como una población de “riesgo”, sino que, además, podría deslegitimar a la institucionalidad y los profesionales a cargo como cuidadores aptos frente a los NNA. Esto, podría ir en desmedro de la relación entre los NNA y sus cuidadores y terminar finalmente afectando negativamente a la convivencia interna. En cuanto al mecanismo a través del cual se recopila la información, se pudo observar que en general los mecanismos existentes utilizan dispositivos tradicionales de las ciencias sociales para el levantamiento de información, los cuales no necesariamente son los más pertinentes, transformando las instancias de recolección de información en situaciones donde se confrontan a los NNA a la institucionalidad que está a su cuidado.

El trato y el vínculo con los NNA

En general los mecanismos de monitoreo de residencias y de centros privativos de libertad, se orientan principalmente a relevar la presencia de vulneraciones de derechos, malos tratos y acceso a servicios. Sin embargo, un aspecto clave de las instituciones que se encuentran al cuidado de los NNA dice relación con el trato y el vínculo que se establece entre los cuidadores y profesionales de trato directo con los NNA. Este vínculo, es para muchos NNA el único que poseen con el mundo adulto o, al menos, el único que no se encuentra afectado por la vulneración de sus derechos. Es más, la relación que se establece entre estos actores y los NNA debe orientarse a la reparación de relaciones vinculares tempranas rotas o abusivas, lo cual releva la necesidad de definir cuál debiese ser este vínculo, cómo debiese manifestarse y cómo éste se equilibra con la disciplina y cumplimiento en las residencias y centros. Esta discusión en Chile no ha avanzado más allá de la mera discusión de la identificación de vínculos abusivos y negligentes entre profesionales de trato directo y NNA, y se hace extremadamente necesaria no sólo para la promoción de estos vínculos y de formas de trato adecuadas y terapéuticas, sino además para su correcto monitoreo.

La familia

La relación con la familia es sin duda uno de los aspectos más complejos a los que se enfrenta el sistema, especialmente en el caso de los NNA sometidos a medidas de protección. A partir de la información recopilada, fue posible destacar que el monitoreo de la relación del NNA con la familia queda relegada a la mera existencia de instancia de visitas o llamadas. Sin embargo, es justamente la vinculación con la familia un aspecto que debiese cuidadosamente evaluarse y facilitarse de manera protegida a través de la acción de los centros. ¿Cuál es el rol de las residencias respecto del vínculo con las familias? ¿Debiese este aspecto estar relegado sólo a los Tribunales de familia? ¿Cuáles debiesen ser los mecanismos de intercambio de información entre los tribunales y las residencias respecto de las familias de estos NNA? Todos estos aspectos, que debiesen constituirse como un foco de intervención, son olvidados en todos los mecanismos de monitoreo actualmente existentes.

Los límites del encierro

Un último aspecto importante relevado especialmente a partir de las narrativas de los NNA, dice relación con el encierro. Con esto, nos referimos en el caso de los centros de protección, por un lado, a la cantidad de horas de encierro en que pasan los NNA durante su rutina diaria, como también a la posibilidad de salir a realizar actividades cotidianas fuera de los centros. Este aspecto, no sólo queda fuera de los mecanismos de monitoreo existentes, sino que tal vez de manera más relevante, no existe claridad respecto de sus alcances. ¿Cuáles son los mecanismos a través de los cuáles se define que un NNA pueda salir o no de la residencia?, ¿tienen los NNA libre circulación dentro de las residencias o quedan recluidos en ciertos horarios y espacios específicos? Asimismo, en cuanto a los NNA en centros privativos de libertad, no hay un estándar que defina la cantidad de horas de encierro, ni menos un mecanismo de monitoreo para las mismas.

Todos los aspectos mencionados anteriormente, debiesen estar estrictamente contenidos en un mecanismo de monitoreo para los NNA. Para ello, como se observa claramente, para esto no sólo se requiere el establecimiento de un mecanismo, sino, además, es necesaria la definición de estándares y una coordinación interinstitucional que den cuenta del tipo de cuidado que el Estado chileno debe brindar a los NNA que están bajo su cuidado. Puesto que de esta coordinación dependen las medidas concretas que pueden mejorar la experiencia de vida de los NNA, no puede quedar entregada a la voluntad de funcionarios. En efecto, dado que las vidas de los NNA bajo cuidado del Estado dependen de una variada serie de dimensiones y ámbitos que cubren distintas agencias y servicios del Estado, es que debe resguardarse a nivel normativo la participación, información y acción de parte de todos los servicios involucrados.

6 | CONCLUSIONES

Como es posible ver en la experiencia de Inglaterra y Gales, el monitoreo para el conocimiento de la situación general de los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado, requiere una discusión acabada y una clara postura por parte del Estado. Sólo de esta manera, será posible lograr una adecuada evaluación sobre las experiencias de los NNA y una correcta valoración de las eventuales vulneraciones a sus derechos.

Esto tiene relación con dos cuestiones centrales. En primer lugar, existe una consideración normativa. En efecto, los diversos instrumentos internacionales exigen de manera específica y detallada el cuidado de los NNA respecto de una variada gama de ámbitos. Además, una segunda consideración dice relación con la efectiva experiencia de vida de los NNA. En este sentido, tanto su bienestar como el resguardo de sus derechos no se agota en un ámbito restringido a dimensiones como la infraestructura de los centros, o el acceso a la salud o la educación. De las entrevistas y grupos focales realizados para este informe, fue posible ver que incluso el más mínimo aspecto de la vida de un NNA puede tener impactos significativos en sus percepciones, afectando de manera positiva o negativa su bienestar físico, mental y subjetivo.

De lo anterior se sigue una gran consecuencia. Conocer el estado de los NNA bajo cuidado del Estado, requiere de un mecanismo de monitoreo y seguimiento integral, eficaz y eficiente. Un mecanismo implica una serie de procesos diferenciados que permiten hacer un control profundo y permanente de los diversos ámbitos que inciden en la vida de los NNA. Junto a ello, como lo exigen las Reglas de la Habana mencionadas previamente, las inspecciones constituyen una garantía para la integración social por lo cual deben ser realizadas “por un órgano debidamente constituido que esté autorizado para visitar a los menores y que no pertenezca a la administración del centro de detención” (Regla 14). Estos inspectores, en el lenguaje de la normativa internacional, deben tener la capacidad para realizar visitas periódicas, sin previo aviso, por iniciativa propia y con plena independencia (Regla 72). Así mismo las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños previamente citadas, agregan la necesidad de interactuar con el personal y con los NNA, además de ser una institución accesible, independiente, con estatus y recursos. De esta forma, bajo los términos de las reglas internacionales y en función de los instrumentos de monitoreo existentes, no existe, ni ha existido, un mecanismo de monitoreo con estas características en Chile que cumpla con los estándares internacionales.

La Defensoría de la Niñez, en tanto corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio (Artículo 1º Ley 21.067), es la Institución estatal

que se encuentra en mejor posición para desarrollar e implementar un mecanismo de monitoreo de NNA bajo el cuidado del Estado. A diferencia de los otros organismos, sus funciones se encuentran legalmente definidas en función de los niños, niñas y adolescentes. De esta manera, no sólo puede diferenciarse de las funciones judiciales del Poder Judicial (la supervisión de sentencias y órdenes judiciales) o de las funciones administrativas de SENAME o del futuro Servicio de Reinserción Social (supervisión administrativa y financiera), sino que, más que ninguna otra entidad, puede y debe rescatar la voz de los niños. Esta misión que se encuentra en el plan estratégico de la Defensoría de la Niñez y constituye un estándar internacional, es decir, una de las garantías que debe ser respetada y promovida (Reglas de la Habana N°73, 75, 76).

Sin embargo, el rol deseable que se propone que cumpla la Defensoría de la Niñez en el sistema de monitoreo, implica no sólo el perfeccionamiento de los instrumentos y el desarrollo de estándares e indicadores que permitan monitorear los diversos ámbitos de la vida de los NNA bajo el cuidado del Estado, sino también abordar una serie de desafíos.

El primero dice relación con garantizar el reconocimiento legal de Defensoría de la Niñez para visitar los centros y dar cuenta de la situación de los derechos de los NNA bajo el cuidado del Estado. Junto a ello resulta fundamental asegurar los recursos económicos y humanos adecuados para visitar todos los centros, incluyendo de manera primordial la consulta directa y apropiada a los NNA.

En segundo lugar, se requerirá del diseño e implementación de los canales adecuados y efectivos para que los informes y recomendaciones resultantes del monitoreo sean considerados por las autoridades competentes y para que se tomen acciones oportunas cuando sea necesario.

Finalmente, será crucial una debida coordinación entre las distintas instituciones y actores que actualmente realizan labores de monitoreo a los centros donde residen los NNA bajo el cuidado del Estado. Debe evaluarse, reorganizarse y delimitarse las dimensiones que actualmente monitorea el Poder Judicial, el Ministerio de Justicia, el Servicio Nacional de Menores y el INDH, en atención a sus atribuciones especiales, en miras de la mayor eficiencia en la implementación de un sistema de monitoreo que permita la supervisión del cumplimiento de los estándares de derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes bajo cuidado del Estado.

| BIBLIOGRAFÍA

- Área de Coordinación Legislativa y Relaciones Institucionales. (29 de 05 de 1998). BOCM 29 mayo de 1998. *Decreto 88/1998, de 21 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Estatuto de las Residencias de Atención a la Infancia y Adolescencia*. Madrid, Comunidad de Madrid, España: Subdirección General de Régimen Jurídico y Desarrollo Normativo; S.G.T. de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno.
- ARRMI. (2018). *Memoria 2017*. Madrid: Comunidad de Madrid.
- Beatie, S. (2018). *Post Consultation Report: Strengthening independent oversight of the Oranga Tarimaki system and of children's issues in New Zealand*. New Zealand.
- Bienestar y Protección Infantil. (s.f.). *Servicios de Atención a la Infancia: Instituciones de protección a la Infancia y Adolescencia*. Comunidad de Madrid. Recuperado el 19 de 07 de 2019, de <https://www.bienestaryproteccioninfantil.es/fuentes1.asp?sec=7&subs=67&cod=3243&page=>
- BOE. (2014). *Boletín Oficial del Estado Número 302*. Madrid.
- BOE. (2015). *Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia*. Boletín Oficial del Estado, Madrid.
- Children's Commissioner. (2017). *Statement of Performance Expectations*. Wellington.
- Children's Commissioner. (2018). *Stability Index 2018 - Technical Report*. London.
- Children's Commissioner for England. (2019). *Who are they? Where are they? Children Locked up*. London.
- Children's Commissioner. (s.f.). *Optional Protocol to the Convention against Torture*. Obtenido de <https://www.occ.org.nz/assets/Uploads/OPCAT-Visits-D3-Web.pdf>
- Children's Commissioner. (s.f.). *The Children's Commissioner for England*. Recuperado el 24 de 06 de 2019, de <https://www.childrenscommissioner.gov.uk/about-us/the-childrens-commissioner-for-england/>
- Children's Commissioner. (s.f.). *Whaia Te Maramatanga*. Recuperado el 01 de 08 de 2019, de <https://www.occ.org.nz/assets/Uploads/Whaia-Te-Maramatanga-D4-Web.pdf>
- Children's Commissioner. (s.f.). *What we monitor*. Recuperado el 28 de 06 de 2019, de <https://www.occ.org.nz/our-work/monitoring/monitoring-work/what-we-monitor/>
- CIRA. (2019). *Plan de Calidad e Inspección de Servicios Sociales en la Comunidad de Madrid 2017-2018. Datos de ejecución a la fecha 31 de diciembre 2018*. Consejería de Políticas Sociales y Familia, Subdirección General de Control de Calidad, Inspección, Registro y Autorizaciones. Madrid: Comunidad de Madrid.
- CIRA. (s.f.). *La Evaluación de la Calidad en los Centros de Servicios Sociales y Servicios de Acción. Una visión práctica*. Comunidad de Madrid: Consejería de Políticas Sociales y Familia. Recuperado el 30 de 07 de 2019, de https://www.comunidad.madrid/sites/default/files/doc/servicios-sociales/cira_presentacion_calidad.pdf

- Community Law. (s.f.). *Removing Children from their Families*. Recuperado el 26 de 05 de 2019, de <https://communitylaw.org.nz/community-law-manual/chapter-12-dealing-with-oranga-tamariki-ministry-for-children/removing-children-from-their-families/>
- Community Law. (s.f.). *Reporting Child Abuse*. Recuperado el 26 de 06 de 2019, de <https://communitylaw.org.nz/community-law-manual/chapter-12-dealing-with-oranga-tamariki-ministry-for-children/reporting-child-abuse/>
- Comunidad de Madrid. (s.f.). *Acogimiento familiar de menores*. Recuperado el 19 de 07 de 2019, de <http://www.comunidad.madrid/servicios/asuntos-sociales/acogimiento-familiar-menores>
- Comunidad de Madrid. (s.f.). *Acogimiento residencial de menores*. Recuperado el 19 de 07 de 2019, de <http://www.comunidad.madrid/servicios/asuntos-sociales/acogimiento-residencial-menores>
- Comunidad de Madrid. (s.f.). *Entidades, Centros y Servicios de acción social*. Recuperado el 30 de 07 de 2019, de <http://www.comunidad.madrid/servicios/asuntos-sociales/entidades-centros-servicios-accion-social>
- Comunidad de Madrid. (s.f.). *Menores Infractores*. Recuperado el 30 de 07 de 2019, de Centros de Ejecución de Medidas Judiciales de Internamiento: <https://www.comunidad.madrid/servicios/justicia/menores-infractores>
- Comunidad de Madrid. (s.f.). *Portal de Transparencia*. Recuperado el 22 de 07 de 2019, de Área de Coordinación de Centros de Ejecución de Medidas Judiciales.
- Comunidad de Madrid. (s.f.). *Portal de Transparencia*. Recuperado el 31 de 07 de 2019, de Organización.
- Comunidad de Madrid. (s.f.). *Protección del Menor*. Recuperado el 19 de 07 de 2019, de <http://www.comunidad.madrid/servicios/asuntos-sociales/proteccion-menor>
- CPT. (2017). *Informe para el Gobierno Español sobre la visita llevada a cabo en España por el Comité Europeo para la prevención de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes*. Estrasburgo.
- De La Rosa, J. M., Ferreirós, C., García, G., García, F., Huélamo, A., Madrigal, C., . . . Valpuesta, D. (2013). *El Fiscal y la Protección Jurídica de los Menores de Edad. Guía Práctica*. España: Fundación Aequitas; Fundación Aranzadi Lex Nova; Fiscalía General del Estado; Consejo General del Notariado.
- Defensor del Pueblo. (2018). *Informe anual 2017 Mecanismo de Prevención. Supervisión de lugares de privación de libertad en España, de acuerdo con el Protocolo facultativo a la Convención de las Naciones Unidas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*. Madrid: Defensor del Pueblo.
- Defensor del Pueblo. (2019). *Informe anual 2018. Volumen I. Informe de gestión*. Madrid.
- Defensor del Pueblo. (s.f.). *El Defensor del Pueblo como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (MNP)*. Recuperado el 18 de 07 de 2019.
- Defensor del Pueblo. (s.f.). *Qué es el Defensor*. Recuperado el 18 de 07 de 2019, de <https://www.defensordelpueblo.es/el-defensor/que-es-el-defensor/>
- Department for Education. (2018). *Children accommodated in secure children's homes at 31 March 2018: England and Wales*. London: National Statistics Publication.
- Department for Education. (2015). *The Children Act 1989 guidance and regulations. Volume 2: care planning, placement and case review*. London.
- Department for Education. (2018). *Working together to Safeguard Children. A guide to inter-agency working to safeguard and promote the welfare of children*.
- Department of Health. (2015). *Mental Health Act 1983: Code of Practice*. UK: TSO (The Stationery Office).

- Dirección General de la Familia y el Menor. (2017). *Plan de Infancia y Adolescencia de la Comunidad de Madrid (2017-2021)*. 2017: Comunidad de Madrid.
- Evidence Centre. (2018). *Young People Remanded into Youth Justice Residences - What are the Driving Factors? Research study*. Wellington: Oranga Tamariki.
- Fiscal de Sala Coordinadora de Menores. (s.f.). *Protocolo de Inspecciones a Centros de Protección*. Madrid: Fiscalía General del Estado.
- Gilbert, N., Parton, N., & Skivenes, M. (2011). *Child protection systems : international trends and orientations*. New York: Oxford University Press.
- Government UK. (s.f.). *Young people in custody*. Recuperado el 24 de 06 de 2019, de <https://www.gov.uk/young-people-in-custody/what-custody-is-like-for-young-people>
- Gray, J. (2017). *Implications of Children's Services Policy on Child Abuse and Neglect in England*. The Wiley Handbook of What Works in Child Maltreatment, 391, 113.
- HMIP. (2012). *Expectations. Criteria for assessing the treatment of children and young people and conditions in prisons*. UK.
- HMIP. (2018). *Expectations. Criteria for assessing the treatment of children and conditions in prisons*. UK.
- Lee, P. (23 de 05 de 2018). *Parliament*. Recuperado el 19 de 06 de 2019.
- Luaces, A., & Vázquez, C. (2008). *Curso de la Escuela de Práctica Jurídica*. Obtenido de Justicia penal de menores en España. Aspectos sustantivos y procesales: www.uned.es/escuela-practica-juridica/Justicia%20menores.doc
- Ministerio Fiscal España. (s.f.). *Ministerio Fiscal España*. Recuperado el 22 de 07 de 2019, de El Ministerio Fiscal: órgano constitucional: <https://www.fiscal.es/%C3%93rgano-constitucional>
- Ministry of Social Development. (2016). *Care and Protection Secure Residences: A report on the international evidence to guide best practice and service delivery*. Wellington.
- Molly, D., Barton, S., & Brims, L. (2017). *Improving the Effectiveness of the Child Protection System*. Early Intervention Foundation (EIF).
- Moreno-Torres, J. (2015). *Modificación del Sistema de Protección a la Infancia y a la Adolescencia. Guía para profesionales y agentes sociales*. Save the Children, Málaga.
- MSCBS. (s.f.). *Ministerio*. Recuperado el 17 de 07 de 2019, de <https://www.msbs.gob.es/organizacion/ministerio/home.htm>
- MSCBS. (s.f.). *Organización y Funciones*. Recuperado el 17 de 07 de 2019, de <https://www.msbs.gob.es/organizacion/ministerio/organizacion/home.htm>
- MSCS. (2018). *Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia. Datos 2017*. Secretaría de Estado de Servicios Sociales; Dirección General de Servicios para las Familias y la Infancia; Observatorio de la Infancia, Madrid.
- NAPICU. (2014). *National Minimum Standards for Psychiatric Intensive Care in General Adult Services*. National Association of Psychiatric Intensive Care & Low Secure Units, Glasgow.
- NSPCC. (04 de 09 de 2018). *Child Protection system for England*. Recuperado el 10 de 05 de 2019, de https://learning.nspcc.org.uk/child-protection-system/england/?_ga=2.155773243.1245034932.1539912192-1506093910.1539912192
- NSPCC. (04 de 09 de 2018). *Looked after children*. Recuperado el 19 de 06 de 2019, de NSPCC Learning: <https://learning.nspcc.org.uk/children-and-families-at-risk/looked-after-children/>
- Observatorio de la Infancia. (2018). *Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia. Boletín número 20. Datos 2017*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.

- Observatorio de la Infancia. (s.f.). *Marco Legal. Normativa Nacional*. Recuperado el 17 de 07 de 2019, de <http://www.observatoriodelainfancia.mscbs.gob.es/infanciaEspana/contexto/marcoLegal.htm>
- Office of the Children's Commissioner. (2017). *State of care 2017: A focus on Oranga Tamariki's Secure Residences*. New Zealand.
- Ofsetd. (2017). *Social care common inspection framework (SCCIF): children's homes*.
- Ofsetd. (2018). *Children's Social Care in England, 2017-18*. Manchester: National Statistics.
- Oranga Tamariki Act 1989. (27 de 05 de 1989). *Children's and Young People's Well-being Act 1989. (24)*. New Zealand.
- Oranga Tamariki. (s.f.). *Performance Reports*. Recuperado el 26 de 06 de 2019.
- Oranga Tamariki. (s.f.). *YOUTH JUSTICE RESIDENCES*. Recuperado el 01 de 07 de 2019, de <https://www.orangatamariki.govt.nz/youth-justice/residences/>
- Parliamentary Office of Science & Technology. (05 de 2016). *Education in Youth Custody. (524)*. Londres, UK.
- Portal de Transparencia. (s.f.). *Planes y programas*. (C. d. Madrid, Editor) Recuperado el 30 de 07 de 2019, de Plan de Calidad e Inspección de Servicios Sociales en la Comunidad de Madrid para el período 2017-2018: <https://www.comunidad.madrid/transparencia/informacion-institucional/planes-programas/plan-calidad-e-inspeccion-servicios-sociales-comunidad>
- Portal de Transparencia. (s.f.). *Portal de Transparencia*. (C. d. Madrid, Editor) Recuperado el 30 de 07 de 2019, de Organización.
- Ramis, Á. (2016). *Evaluación de la calidad de la atención residencial en Mallorca. Acogimiento residencial del sistema de protección a la infancia*. Palma: Tesis Doctoral Universitat de les Illes Balears.
- Rivera Álvarez, J. (1997). La Ley Orgánica 1/96, de 15 de enero, de protección jurídica del menor: algunas consideraciones relevantes. *Cuadernos de Trabajo Social* (10), 75-92.
- Social Care, England N°541. (03 de 2015). The Children's Homes (England) Regulations 2015. England. Obtenido de <http://www.legislation.gov.uk/id/uksi/2015/541>
- Vaquero, C. P. (2014). La justicia juvenil en el Derecho Internacional. *Derecho y Cambio Social*, 11(36), 21.
- Vicepresidencia, Consejería de Presidencia, y Portavocía del Gobierno. (04 de 08 de 2019). Decreto 197/2015, de 4 de agosto. *Decreto 197/2015, de 4 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Políticas Sociales y Familia*. Madrid, Comunidad de Madrid, España.
- Vicepresidencia, Consejería de Presidencia, y Portavocía del Gobierno. (18 de 12 de 2022). Ley 11/2002, de 18 de diciembre. *Ley 11/2002, de 18 de diciembre, de Ordenación de la Actividad de los Centros y Servicios de Acción Social y de Mejora de la Calidad en la Prestación de los Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid*. Madrid, Comunidad de Madrid, España: Comunidad de Madrid.



DEFENSORÍA
DE LA NIÑEZ

