DEFENSORÍA DE LA NIÑEZ

INFORME ANUAL 2021

Derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en Chile

TERCERA PARTE

DERECHOS HUMANOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

Presentación

La tercera parte y final de este Informe Anual, comienza con un panorama que presenta la situación de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes a partir de información estadística. Luego, a través de sus seis capítulos temáticos, se abordan los derechos de niños, niñas y adolescentes en situación de especial vulnerabilidad como primera infancia, bajo el cuidado del Estado y mapuche. Posteriormente, se hace revisión a la oferta de representación jurídica para niños, niñas y adolescentes, para terminar con un análisis del cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia por parte del Estado de Chile, desde la perspectiva de la función pública.

Capítulo 3

CRECER EN INSTITUCIONES: PRIMERA INFANCIA EN RESIDENCIAS DE PROTECCIÓN Y EN CÁRCELES

Pablo Moraga Moraga

Presentación

El presente capítulo aborda los principales obstáculos que, para ejercer sus derechos, enfrentan niñas y niños que están bajo el cuidado del Estado durante su primera infancia, al tener que crecer en instituciones. Para ello, se focaliza en dos grupos: quienes tienen hasta tres años de edad y se encuentran en residencias de protección como modalidad de cuidado alternativo, y quienes permanecen en cárceles junto con sus madres privadas de libertad. En estos complejos escenarios, sus vivencias, bienestar y desarrollo, así como la satisfacción de sus diversas necesidades y la realización de sus derechos, se ven especialmente influidos por el actuar estatal. Esto exige el diseño y la ejecución oportuna, eficiente y eficaz de políticas públicas que respondan debidamente a su protección en razón de su condición de sujetos de derechos y de la crucial etapa del ciclo vital en la que se encuentran.

Los textos de referencia de citas podrán ser encontrados al final de este capítulo.

1. Introducción

Como se expone en el capítulo 2 de este Informe Anual, los niños, niñas y adolescentes que están bajo el cuidado del Estado enfrentan mayores desafíos y obstáculos para el ejercicio y la realización de sus derechos humanos. Esto se agudiza cuando se encuentran transitando la primera infancia[1]. En esta etapa del desarrollo, su situación de vulnerabilidad se ve incrementada debido a su extrema dependencia respecto de personas adultas, así como a los profundos y rápidos cambios que experimentan en su crecimiento, que demandan exigencias específicas para su crianza y cuidado. Por eso, tal como se verá a lo largo de este capítulo, su situación requiere de una atención y protección reforzada por parte del Estado.

Como ha indicado el Comité de los Derechos del Niño (en adelante Comité), respetar los intereses, las experiencias y los problemas bien diferenciados de niñas y niños en su primera infancia es el punto de partida para la realización de sus derechos durante esta fase esencial de sus vidas. No obstante, los Estados suelen no prestar suficiente atención a su condición de sujetos de derechos[2]. Por estas razones, la primera infancia ha sido considerada por la Defensoría de la Niñez como un área prioritaria durante el año 2021, lo que se suma al foco permanente que existe en la institución respecto a las condiciones de vida de quienes están bajo el cuidado del Estado, incluyendo a aquellos que vivencian la institucionalización temprana.

En este contexto, el presente capítulo busca ahondar en la situación de derechos de la primera infancia bajo el cuidado del Estado, particularmente en dos circunstancias específicas: por un lado, quienes están en residencias de protección (específicamente quienes tienen hasta tres años de edad), ya sea solos o junto a sus madres adolescentes y, por otro, quienes permanecen junto a sus madres privadas de libertad en cárceles administradas por Gendarmería (en adelante Genchi)[3].

El capítulo comienza con la revisión de las principales características y consecuencias de la institucionalización temprana. Luego, se abordan algunos de los principales nudos críticos que afectan sus derechos en torno a dos ejes de análisis: la sobreinstitucionalización y los inadecuados cuidados que las niñas y los niños reciben en estos contextos.

El contenido del presente capítulo se basa en la información de primera fuente, recopilada mediante las visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez durante el último año[4] a residencias donde permanecen niñas y niños pequeños, en el marco de su Mecanismo de Observación y Seguimiento de las condiciones de vida y ejercicio de derechos de niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado (en adelante Mecanismo de Observación y Seguimiento)[5]. Así también, se fundamenta en el análisis documental de fuentes secundarias, entre las que destaca la información estadística aportada por el

Servicio Nacional de Menores (en adelante Sename)[6] y Genchi[7]. Además, se complementa y vincula estrechamente con los capítulos 1 y 2 de este Informe Anual, así como con los Informes Anuales de 2019 y 2020 de la Defensoría de la Niñez, especialmente los capítulos referentes a niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado[8].

Posteriormente, se entregan recomendaciones dirigidas a los distintos poderes y órganos del Estado para mejorar las condiciones de vida y asegurar el respeto a los derechos humanos de las niñas y los niños en la primera infancia que están en instituciones. Finalmente, se presentan testimonios de madres privadas de libertad, quienes entregan su visión acerca de cómo ha sido la crianza de sus hijos(as) y sus primeros años de vida estando en establecimientos penitenciarios.

Pablo Moraga Moraga

2. Situación de derechos de niñas y niños en la primera infancia bajo el cuidado del Estado

Pablo Moraga Moraga

2.1 Características y consecuencias de la institucionalización

Si bien las condiciones de vida y de cuidado de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en instituciones pueden variar considerablemente a nivel global, dependiendo de múltiples factores, **diversas investigaciones internacionales han entregado evidencia consistente respecto de que todos los ámbitos del desarrollo se pueden ver afectados cuando se ven expuestos a la institucionalización[9], lo que se intensifica cuando esto se produce tempranamente.**

Como se profundiza en el capítulo 1 de la tercera parte de este Informe Anual, las personas, a lo largo de todo su ciclo vital, se encuentran en un proceso constante y dinámico de crecimiento y desarrollo, en el que influyen factores biológicos, sociales y culturales, entre otros[10]. Este proceso es especialmente rápido y significativo durante los primeros años de vida, entre los 0 y 3 años, ya que es el periodo en el cual el cerebro se desarrolla más velozmente y forma la mayor cantidad de conexiones neuronales, siendo particularmente sensible a las influencias del entorno[11].

De este modo, las experiencias en los primeros años de vida son clave y establecen los cimientos sobre los cuales se irán consolidando los distintos ámbitos de su crecimiento, desarrollo y salud integral. Por esta razón, **vivencias tempranas de malos tratos, negligencia, deprivación, entre otras adversidades, pueden resultar nocivas, con consecuencias que podrían perdurar durante gran parte de la vida y llegar a ser, incluso, irreversibles.**

De la misma manera, se ha demostrado que las experiencias desfavorables vinculadas a la institucionalización temprana de niñas y niños pueden afectar diferentes áreas de su desarrollo físico, cognitivo, psicológico, emocional y social. A nivel internacional[12], existe una gran cantidad de estudios que, a lo largo de décadas, han indagado en las consecuencias dañinas que puede causar la separación entre un bebé y su familia y, específicamente, aquellas derivadas de la institucionalización temprana[13].

Por ejemplo, el psiquiatra y psicoanalista René Spitz describió el impacto que las permanencias prolongadas en instituciones hospitalarias tenían en la salud psíquica de las niñas y los niños durante su primer año de vida, dando cuenta de los efectos derivados de las separaciones y carencias afectivas que experimentaban en dicho contexto[14]. Por su parte, el también psiquiatra y psicoanalista John Bowlby demostró la importancia que revisten los cuidados tempranos en la estructuración psíquica y cómo la ausencia o ruptura de estos, así como las separaciones afectivas en periodos críticos del desarrollo, tienen consecuencias negativas en la salud mental del bebé[15].

Por otra parte, una investigación ampliamente citada en esta materia (aunque también objeto de críticas)[16] es el Proyecto de Intervención Temprana de Bucarest, que se comenzó a realizar en Rumania el año 2000. Se trata de un

estudio longitudinal que examina los efectos de la institucionalización en el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes, mediante la comparación de tres grupos: quienes están institucionalizados, quienes lo estuvieron y luego fueron egresados con familias de acogida, y quienes permanecieron con sus familias de origen. Sus resultados se han materializado en diversas publicaciones[17] que, a nivel general, han mostrado cómo los niños, niñas y adolescentes que han crecido en instituciones —en comparación con quienes están en familias de acogida o con sus familias de origen— han presentado elevados retrasos en el desarrollo físico, socioemocional y cognitivo, expresados en ámbitos tales como problemas conductuales, hiperactividad, dificultades en la regulación emocional, apego inseguro o desorganizado, mayor deserción escolar, entre otros[18].

En cuanto a las niñas y los niños que permanecen en cárceles junto a sus madres existen muy pocos estudios que den cuenta de los efectos específicos que tiene en ellas y ellos la experiencia de privación de libertad. Dentro de estos, una investigación realizada en Chile por Concha y Núñez[19] demostró que las niñas y los niños en estos contextos presentaban dificultades y deficiencias en el procesamiento de la información sensorial, lo que conllevaba efectos negativos en su aprendizaje y desarrollo[20]. Por otra parte, un estudio de la Universidad de Chile arrojó resultados distintos, dando cuenta de que no existía mayor diferencia en ese aspecto entre aquellos que crecían dentro y fuera de un recinto penal estudiado. No obstante, según sus autores, esto podría explicarse por la existencia de una sala cuna en aquel establecimiento, cuestión que condicionaría favorablemente su desarrollo[21].

Pablo Moraga Moraga

Más allá de lo anterior, son diversas las situaciones adversas que deben enfrentar las niñas y los niños que se encuentran en cárceles, habiendo múltiples factores ambientales y sociales que influyen directamente en su bienestar y desarrollo. Al respecto, cabe destacar que suelen estar expuestos a condiciones de estrés, escasa estimulación, exposición a violencia y limitación en sus vínculos afectivos. Estos factores se agudizan con la drástica y casi total separación de su madre, en caso de que ellas y ellos, al cumplir los dos años, deban egresar del establecimiento, mientras que sus madres permanecen recluidas.

A la luz de la evidencia existente, se puede afirmar que, si bien parte de las consecuencias perjudiciales que experimentan las niñas y los niños en estos complejos contextos se vinculan a las vulneraciones de derechos que han vivido de manera previa a su institucionalización, también derivan de la vivencia misma de la internación. Como se detalla en el diagrama N°1, existen ciertas características que se presentan de forma transversal en la mayoría de las instituciones que acogen a niñas y niños en su primera infancia, y que resultan especialmente perjudiciales en esta etapa de desarrollo, puesto que no les permiten recibir los cuidados afectivos, personalizados, continuos y estables que necesitan para desarrollarse de manera sana e integral.

ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN EN LA PRIMERA INFANCIA QUE PUEDEN CAUSAR EFECTOS PERJUDICIALES EN LAS NIÑAS Y LOS NIÑOS:

- Largos periodos de internación.
- Gran cantidad de niñas y niños por cuidador(a) (en el caso de residencias).
- Varios turnos y alta rotación de los cuidadores(as) (en el caso de residencias).
- Falta de vínculos continuos y estables, y de cuidados personalizados.
- Separación y desarraigo del entorno familiar, social y comunitario de pertenencia.
- Despersonalización y privación de la propia historia e identidad.
- Insuficiente o inadecuada estimulación integral.
- Experiencia, directa e indirecta, de situaciones de violencia física, psicológica y/o sexual.
- Contacto con el sistema penal (en el caso de cárceles).

Los efectos que pueden experimentar niñas y niños a consecuencia de la institucionalización, así como su intensidad y duración, dependerán de la presencia e interacción de una serie de factores de riesgo y de protección[22]. Por ello, **cobra especial relevancia el rol y la responsabilidad que tienen los**

Estados en reducir los factores de riesgo, así como potenciar y asegurar la presencia de factores protectores, para prevenir, aminorar y revertir los efectos dañinos de la institucionalización.

Para conocer la situación en la que se encuentran las niñas y niños en la primera infancia, que están bajo el cuidado del Estado, la Defensoría de la Niñez ha realizado, desde el 2019 a la fecha, una serie de acciones[23] en el marco de su Mecanismo de Observación y Seguimiento. Las principales se detallan en el cuadro de texto N° 1 a continuación:

Cuadro de texto N° 1:

ACCIONES DE OBSERVACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA SITUACIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA BAJO CUIDADO DEL ESTADO, REALIZADAS POR LA DEFENSORÍA DE LA NIÑEZ[24]

I. Visitas a residencias de protección

a) Visita a residencia para madres adolescentes junto a sus hijas e hijos

En septiembre del 2020, la Defensoría de la Niñez visitó la única residencia en la Región Metropolitana que está destinada exclusivamente a acoger a madres adolescentes que están junto a sus hijas e hijos en cuidado alternativo.

b) Visitas a residencias para lactantes y preescolares

Durante el año 2020, se desarrolló una metodología específica para la observación de las condiciones de vida de niñas y niños de 0 a 3 años que se encuentran en residencias de protección[25]. Se trata de una propuesta innovadora que busca conocer diversos ámbitos que son clave para su cuidado y bienestar integral, y para su óptimo desarrollo físico, mental y emocional. En el año 2021 se ha realizado el pilotaje de esta metodología, mediante la ejecución de visitas a tres[26] residencias de protección para lactantes y preescolares, además de un proceso de seguimiento de lo observado y recomendado a cada una de las residencias.

En los informes finales de cada visita se puede revisar la situación observada, las fortalezas y nudos críticos identificados, y las recomendaciones emitidas a los órganos correspondientes, entre otras acciones ejecutadas.

Visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez a lugares donde permanecen niñas y niños en la primera infancia, entre julio del 2020 y agosto del 2021*

*Todos los informes finales de las visitas están disponibles en: https://www.defensorianinez.cl/observacion-y-seguimiento-de-ninos-ninas-y-adolescentes-bajo-cuidado-del-estado/

II. Participación en la mesa técnica sobre la situación de niñas y niños que conviven con sus madres en establecimientos penitenciarios y de mujeres embarazadas privadas de libertad, convocada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

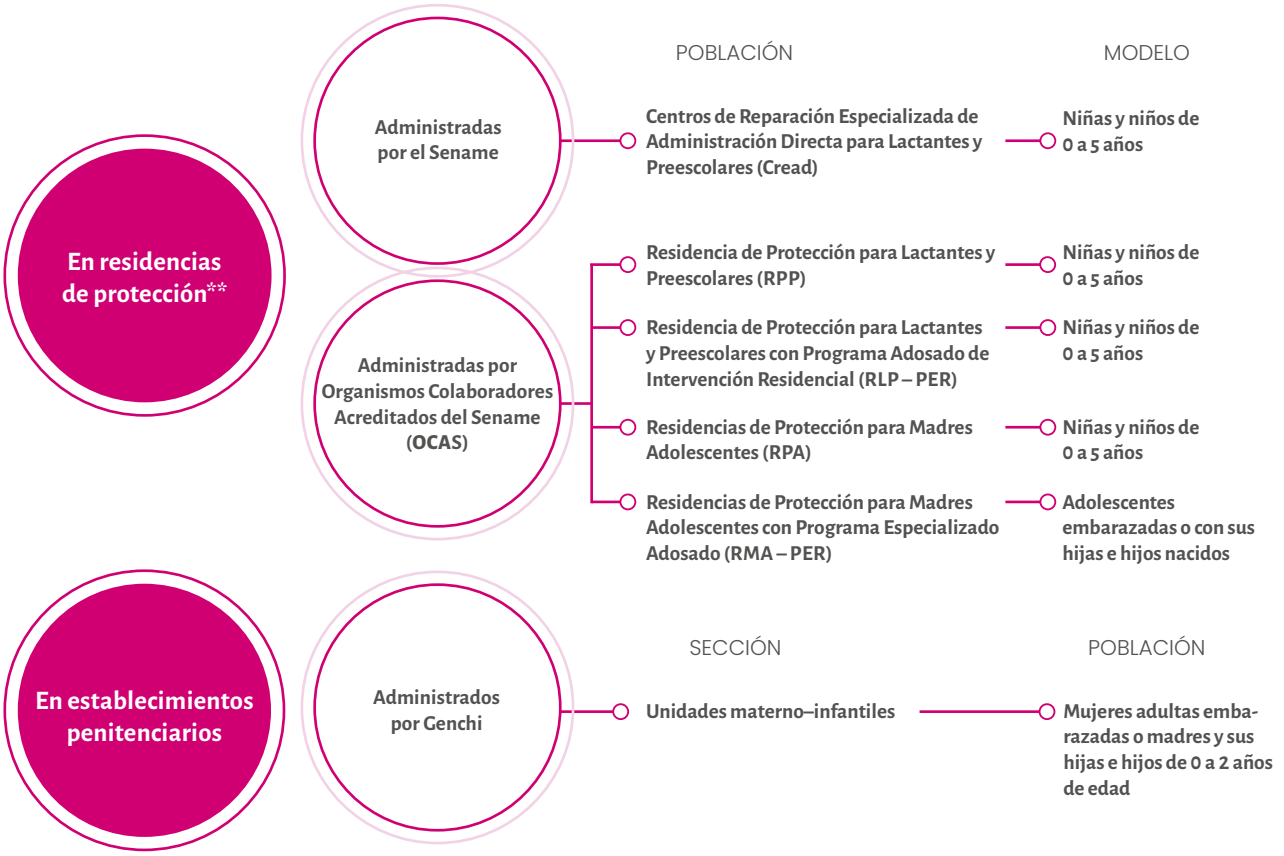
La Defensoría de la Niñez participó, durante los años 2019 y 2020, junto con otras instituciones del Estado y organizaciones de la sociedad civil, en una mesa técnica interinstitucional cuyo objetivo fue identificar los principales nudos críticos que afectan a esta población, y proponer medidas concretas para su solución o mejora, todo lo cual se materializó en la publicación de un informe final en junio del 2020[27].

A partir de los hallazgos obtenidos mediante las distintas acciones realizadas por la Defensoría de la Niñez, descritas previamente, así como la revisión y análisis de información proveniente de diversas fuentes secundarias, se presentan, a continuación, los principales nudos críticos que afectan a la primera infancia bajo el cuidado del Estado.

2.2 Sobreinstitucionalización

La alta institucionalización de niñas y niños de 0 a 3 años constituye un grave incumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado de Chile en esta materia. La magnitud del problema, los estándares internacionales y nacionales, así como las iniciativas existentes para su mejora serán abordados a continuación.

Figura N° 1: Formas de institucionalización en la primera infancia*



Fuente: Elaboración propia.

* Abordadas en el capítulo.

**Además, existen residencias administradas por organismos coadyuvantes. De acuerdo al Decreto Ley N° 2.465, que Crea el Servicio Nacional de Menores y fija el texto de su Ley Orgánica, artículo 3 N° 9: "Se entenderá como organismo coadyuvante a cualquier persona natural o jurídica que administre centros residenciales que tengan bajo su cuidado a niños, niñas o adolescentes de los que trata la presente ley y que no se encuentre recogida por la Ley N° 20.032".

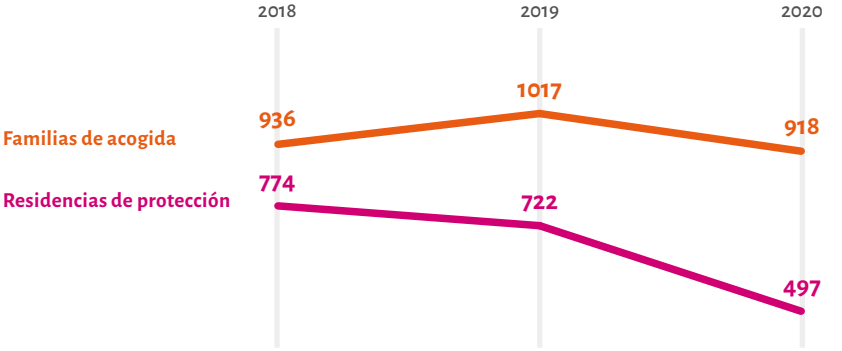
2.2.1 NIÑAS Y NIÑOS EN RESIDENCIAS DE PROTECCIÓN

Diversos organismos internacionales han insistido a los Estados acerca de la necesidad de terminar con la institucionalización temprana, especialmente entre los 0 y 3 años de edad y priorizar, en esta etapa, los cuidados alternativos de tipo familiar[28]. Asimismo, han recalcado la especial urgencia de fortalecer el apoyo a las familias y comunidades para prevenir la separación, permitir la reunificación en el más breve plazo, y de preferir y fortalecer otras formas de cuidado no residencial como alternativas a la institucionalización[29]. En efecto, el Comité ha destacado que "la colocación temprana en atención de base familiar o parafamiliar tienen mayores probabilidades de producir resultados positivos entre niños pequeños"[30].

En Chile, durante los años 2012 y 2013, se ejecutó a nivel nacional el Proyecto piloto para la desinstitucionalización y mejoramiento de los cuidados alternativos para niños(as) menores de 3 años en Chile, desarrollado por el Sename, Unicef y Relaf[31]. Si bien este proyecto se realizó a pequeña escala, permitió identificar una serie de obstáculos para la desinstitucionalización en el país, tales como las falencias en los procedimientos judiciales[32] y la baja cantidad de familias de acogida para niñas y niños. En el año 2016, el entonces Consejo Nacional de la Infancia desarrolló la Política de Niñez y Adolescencia para el periodo 2015–2025, en virtud de la cual el Estado de Chile asumió el compromiso de avanzar en la provisión de cuidados de tipo familiar[33]. A partir de lo anterior, se implementó el Plan Intersectorial de Desinternación de niños(as) en primera infancia, priorizando a aquellos entre 0 y 3 años de edad. Este consistió en una estrategia intersectorial, liderada por el propio Consejo, tendiente a promover el derecho a vivir en familia, evitando la internación y las largas permanencias, así como el fortalecimiento de la oferta de familia de acogida[34].

Estas acciones están en línea con las obligaciones internacionales de derechos humanos que recaen sobre el Estado, y se han reflejado en algunos avances en la materia. En el gráfico N° 1 se muestra que en los últimos años, especialmente en el año 2020, ha disminuido la cantidad de niñas y niños ingresados a cuidados residencial, mientras que los ingresos a familias de acogida se han mantenido relativamente estables.

Gráfico N° 1: Cantidad de niñas y niños de 0 a 3 años de edad ingresados a cuidados alternativos, según tipo de cuidado y año (2018-2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos entregados por el Sename[35].

No obstante, estos avances no han sido suficientes y continúa siendo preocupante la cantidad de niñas y niños que se encuentran en cuidado residencial. **A junio del 2021, a nivel nacional, 528 niñas y niños de 0 a 3 años de edad vivían en residencias de protección: 62 en residencias Cread y 466 en residencias administradas por OCAs[36].** Junto a lo anterior, **a diciembre del 2020, había 69 niñas y niños entre los 0 y 4 años en residencias administradas por organismos coadyuvantes[37]**, distribuidos en siete residencias, ubicadas en seis regiones del país[38].

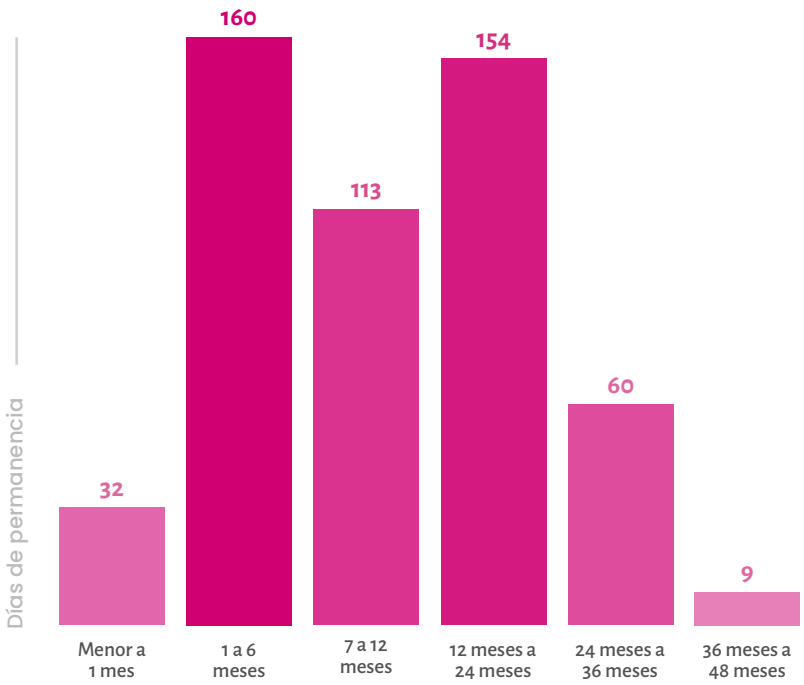
Estas cifras son de por sí alarmantes, atendiendo los efectos dañinos que puede causar su institucionalización, pero resulta aún más preocupante si se considera que de acuerdo a cifras del Sename, a diciembre de 2020 había 1.474 niñas y niños entre 0 y 6 años de edad viviendo en residencias de protección de administración directa y de OCAs, lo que equivale al 20,2% del total de niños, niñas y adolescentes institucionalizados[39].

A diciembre de 2020, había 1.474 niñas y niños entre 0 y 6 años de edad viviendo en residencias de protección de administración directa y de OCAs.

Respecto de las razones por las cuales niñas y niños pueden encontrarse en estas circunstancias, las principales causales de ingreso especificadas[40] corresponden a "negligencia grave" (35,6%), seguido por "testigo de violencia intrafamiliar grave" (7,2%), "abandono" (3,2%), "cesión en adopción" (2,4%), "maltrato físico grave" (1,7%) y "maltrato prenatal" (1,1%)[41].

Junto a la alta cifra de ingresos a cuidado residencial, preocupan los largos periodos de internación de las niñas y los niños, permaneciendo la gran mayoría entre siete meses a dos años en residencias, tiempo que resulta particularmente crítico habida cuenta de su corta edad (ver gráfico Nº 2).

Gráfico Nº 2: Meses de permanencia de niñas y niños de 0 a 3 años en residencias de protección, a junio del 2021[42]



Fuente: Elaboración propia a partir de datos entregados por el Sename[43].

Esto también ha sido constatado por la Defensoría de la Niñez en dos de las visitas realizadas durante el 2021. En una de ellas, se observó que la mayoría de las niñas y los niños que allí se encontraban había permanecido gran parte de su vida en una residencia de protección y que, para gran parte de estos, no se vislumbraban alternativas de cuidado de tipo familiar en el corto plazo[44].

De este modo, **las preocupantes cifras de institucionalización, así como las largas estadías en las residencias, demuestran que los avances en este ámbito, pese a la urgencia que revisten, no se han traducido en las transformaciones sustanciales que se requieren.** Así, una vez más, se evidencia el persistente incumplimiento del Estado de Chile en materia de protección de los derechos de las niñas y los niños que se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad, especialmente en lo que respecta a su derecho a vivir en familia.

Al respecto, una especial oportunidad de mejora surge con las importantes discusiones y transformaciones que se han desarrollado en los últimos dos años, y que buscan fortalecer la institucionalidad y el marco jurídico de la protección de la niñez y adolescencia y avanzar en el cumplimiento del Estado de las obligaciones contraídas en materia de sus derechos humanos[45].

Especialmente importante es la reciente entrada en vigencia de la Ley N° 21.302, que crea el Servicio de Protección Especializada de la Niñez y Adolescencia (en adelante Servicio de Protección). En dicha ley, destacan como principios rectores la excepcionalidad, transitoriedad y revisión periódica de la medida de separación del niño, niña o adolescente de su familia, así como la priorización de cuidados alternativos de tipo familiar. Respecto a la primera infancia, establece que **las niñas y los niños de entre 0 y 3 años de edad serán siempre acogidos en modalidades de tipo familiar, priorizando su familia extensa.** El acogimiento residencial solo tendrá cabida cuando se hayan agotado las acciones tendientes al fortalecimiento familiar o la búsqueda de medidas alternativas de cuidado, o bien cuando, de acuerdo a su interés superior, esta sea la única medida adecuada para la protección de sus derechos[46].

En concordancia con lo anterior, cabe destacar el fortalecimiento progresivo que se ha realizado, en los últimos años, al sistema de familias de acogida, mediante la ampliación de la oferta y de las plazas de los programas de Familias de Acogida Especializada (FAE)[47], la actualización de sus orientaciones técnicas en enero del 2020 y el aumento de recursos para su ejecución. Junto a ello, se están incorporando dos programas con énfasis especializados. Por una parte, está el nuevo programa FAE capacitación, que busca complementar los FAE de administración directa y los FAE PRO para OCAs, haciéndose cargo de la búsqueda, evaluación y preparación de familias de acogida externa. Este FAE capacitación se comenzó a implementar, como piloto, en julio del 2020, en las regiones Metropolitana, Biobío y la Araucanía. Por otra parte, se diseñaron las orientaciones técnicas del nuevo programa FAE de Emergencia, el que busca proporcionar acogimiento transitorio a niñas y niños entre los 0 y 6 años de edad, para evitar su ingreso a cuidado residencial. En efecto, a mayo del 2021, había 81 programas FAE con cobertura nacional, seis de administración directa y 75 de OCAs, lo que implica un aumento de seis programas respecto del 2020[48]. Junto a lo anterior, en agosto y septiembre del

2021 se realizó la campaña nacional "Más familia más amor", para difundir y promover las familias de acogida externas[49].

No obstante, continúa siendo necesario seguir avanzando con sentido de urgencia en consolidar las alternativas de cuidado familiar como la opción prioritaria ante la institucionalización. Junto a lo anterior, para que existan cambios reales para las niñas y los niños que están en cuidados alternativos, es esencial que la implementación del Servicio de Protección se acompañe, efectivamente, de una mayor inversión de recursos, mayores requisitos y supervisión a las residencias (cualquiera sea su tipo de administración), mejores condiciones laborales para los(as) trabajadores(as), mayores garantías sociales a las familias, para fortalecer sus posibilidades de cuidado y prevenir separaciones, y apoyo permanente y especializado orientado a la reunificación familiar, entre otros desafíos. Para ello, como se destacó en el capítulo 2 de la tercera parte de este Informe Anual, urge la pronta aprobación y promulgación de la Ley de Garantías y Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (en adelante Ley de Garantías), y el avance del proyecto de ley que reforma el sistema de adopción, que se encuentra, al cierre de este Informe Anual, en tramitación legislativa.

A su vez, es relevante señalar que las necesarias transformaciones en la provisión de cuidados alternativos para la primera infancia se desarrollarán de manera paulatina e implicarán una serie de desafíos, especialmente considerando que todavía existe un elevado número de niñas y niños que se encuentran institucionalizados, y que llevará tiempo su egreso a modalidades de cuidado tipo familiar. Además, en caso de no existir oferta, deberán permanecer bajo cuidado residencial. Por ello, sigue siendo crucial determinar cómo se encuentran quienes permanecen en residencias y garantizar la plena realización de sus derechos en dicho contexto.

Esta obra artística se titula "Requeteamor" y fue creada por una madre privada de libertad que se encuentra en un establecimiento penitenciario, junto a su hijo de seis meses. Su publicación en el presente informe cuenta con consentimiento, y se enmarca en la convocatoria "Yo me expreso y participo" realizada por la Defensoría de la Niñez.

Para abordar la institucionalización de niñas y niños en cárceles se requiere de una mirada integral que atienda a su interés superior y plena realización de sus derechos, junto con los derechos y las necesidades económicas, sociales, laborales y de salud de sus progenitoras privadas de libertad.

2.2.2 NIÑAS Y NIÑOS EN CÁRCELES

Los niños, niñas y adolescentes también pueden ver afectado su derecho a vivir en familia cuando su principal o único cuidador se encuentra privado de libertad, lo que es particularmente crítico en etapas tempranas del desarrollo. La reclusión de sus referentes significativos suele traerles aparejadas situaciones altamente estresantes, así como la exposición a diversas formas de violencia, y la disrupción y el desmembramiento de su grupo familiar[50].

Por ello, diversos estándares internacionales establecen la necesidad de evitar el uso intensivo de la privación de libertad en mujeres, sobre todo aquellas que están embarazadas o que tienen hijas e hijos a cargo, atendidas las mayores responsabilidades de cuidado que recaen sobre ellas producto de la falta de corresponsabilidad. Así, y dados los graves efectos que pueden tener sobre los niños, niñas y adolescentes, especialmente en la primera infancia, las sentencias y condenas de sus progenitores(as) o cuidadores(as), se establece que, en esos casos, debe privilegiarse el cumplimiento de medidas cautelares o sanciones en libertad[51].

Pese a lo anterior, el Comité observó el 2015 que el Estado de Chile no aplica el principio del interés superior del niño, niña o adolescente en las resoluciones judiciales en que se condena a sus progenitores a largas penas de prisión[52].

En cuanto a las Reglas de Bangkok de las Naciones Unidas, estas establecen que toda decisión relativa a que hijas e hijos de mujeres que se encuentran privadas de libertad permanezcan con sus madres en cárceles, deberá siempre basarse en su interés superior. Así también, la decisión respecto de la separación y el egreso de la niña o niño del establecimiento se debe tomar en función a las particularidades de cada caso, efectuándose de forma gradual y únicamente cuando se hayan adoptado disposiciones alternativas para su cuidado extramuros[53]. Cabe destacar que la necesidad de efectuar un análisis individualizado para la toma de decisiones es reforzada también por el Comité[54]. Por su parte, en caso de que se decida que la hija o el hijo permanezca con sus familiares extramuros, se le deberá brindar a las reclusas el máximo nivel de posibilidades y servicios para vincularse con ellas y ellos[55], procurando resguardar su intimidad y dignidad en la realización de las visitas[56].

En Chile, cuando la mujer es privada de libertad, puede solicitar, al Tribunal de Garantía o al Tribunal de Familia, ingresar a la cárcel con su hijo(a) menor de dos años de edad . De ser así, se inicia una medida proteccional en favor de la niña o del niño, en virtud de la cual el Tribunal de Familia podrá autorizar su permanencia con la madre, hasta que cumpla los dos años de edad, así como decretar las medidas de protección que estime pertinentes de acuerdo a sus facultades, debiendo además cumplir con su función legal de realizar visitas judiciales periódicas a la cárcel. Por su parte, el establecimiento debe remitir a dicho Tribunal informes trimestrales sobre la situación de la niña o el niño.

En los establecimientos penitenciarios, las mujeres embarazadas y aquellas que permanecen junto con sus hijos(as) son recluidas en las unidades materno–infantiles de los establecimientos penitenciarios, y son atendidas por el Programa Creciendo Juntos de Genchi, al cual se hará referencia más adelante.

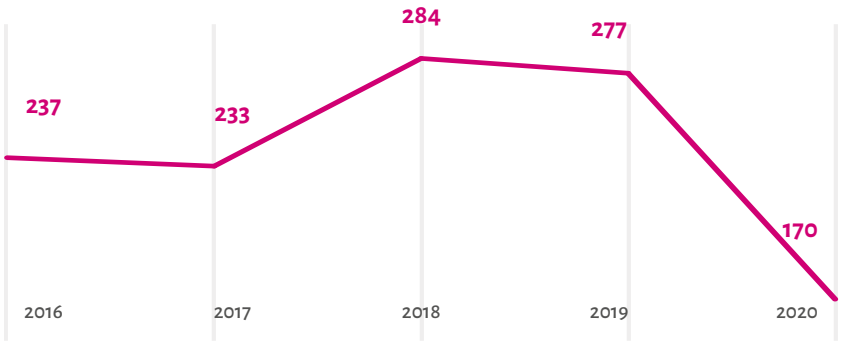
MUJERES EMBARAZADAS O CON SUS HIJAS E HIJOS EN CÁRCELES

Según datos entregados por Genchi, correspondientes al año 2019:

- El Programa Creciendo Juntos atendió[57] a **454** internas, de las cuales:
  - El 39% estaban embarazadas y el 61% permanecían con sus hijas o hijos.
  - El 48% eran condenadas y el 52% eran imputadas.
  - El 80% eran de nacionalidad chilena y el 20% eran extranjeras.
- Además, el programa atendió a **277 niñas y niños de 0 a 2 años** de edad que permanecían junto con sus madres en establecimientos penitenciarios.

Respecto de las cifras del año 2020, las autoridades responsables del programa reconocen que no se trató de un año normal de funcionamiento. La población atendida en el programa disminuyó producto de la pandemia, ya que a muchas mujeres se les modificó la medida de prisión preventiva por arresto domiciliario y algunas accedieron a un indulto conmutativo[58]. Según información de Genchi, **en el 2020 el Programa Creciendo Juntos atendió a 266 mujeres, de las cuales 97 estaban embarazadas y 169 se encontraban recluidas junto con sus hijas o hijos. A su vez, atendió a 170 lactantes**[59] (ver gráfico Nº 3).

Gráfico Nº 3: Cantidad de niñas y niños atendidos por el Programa Creciendo Juntos, por año (2016-2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos entregados por Genchi.

De los datos descritos, es alarmante que más de la mitad de las mujeres gestantes o junto a sus hijas o hijos que fueron atendidas el 2019 se hayan encontrado sujetas a una medida cautelar de prisión preventiva, es decir, privadas de libertad sin que exista aún una sentencia condenatoria. **La sobreutilización de la prisión preventiva contradice su carácter de *ultima ratio*, establecida en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, que se ve subrayada cuando se trata de mujeres que son madres de niñas y niños en la primera infancia.**

El 90% de las mujeres encarceladas son madres y 7 de cada 10 de sus hijas o hijos son menores de edad.

Por otra parte, de las mujeres condenadas que fueron atendidas por el Programa Creciendo Juntos en el 2020, **su pena de prisión era de una duración de entre 3 y 15 años para el 75% de los casos[60], tiempo de encarcelación que resulta excesivamente largo para sus hijas e hijos en primera infancia, obstaculizando y afectando su vinculación.** Cuando las niñas y los niños permanecen junto con sus madres en cárceles, si bien están junto a su principal cuidadora y referente, pueden ver obstaculizada la vinculación con el resto de su familia y personas significativas, así como con el mundo exterior. **Y, una vez que cumpla los dos años de edad y deba egresar del establecimiento, la relación maternofilial, prácticamente el único vínculo emocional existente de forma estable para la niña o el niño, se verá bruscamente interrumpida en caso de que a su madre le quede largo tiempo de condena.**

Todo lo anterior debe analizarse en el marco del fenómeno general de la encarcelación femenina. Según datos de la Universidad Católica, la mayoría de las mujeres privadas de libertad (53%) están cumpliendo condenas por delitos no violentos vinculados a la Ley N° 20.000, que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. Producto del endurecimiento de las políticas antidrogas, la población penitenciaria femenina ha aumentado en un 50% entre el 2000 y 2007, siendo **Chile el segundo país en Sudamérica con la mayor proporción de mujeres privadas de libertad**. Por su parte, aproximadamente el 90% de las mujeres encarceladas son madres y 7 de cada 10 de sus hijas o hijos son menores de edad[61]. En el año 2020, 95 mujeres imputadas declararon ser madres de niñas o niños de entre 0 y 2 años y 247 de niñas y niños de entre 3 y 6 años[62].

En definitiva, **se aprecia una falta de enfoque de género y de derechos de la niñez en la determinación de medidas y sanciones penales impuestas a las mujeres, tanto a nivel judicial como a nivel de regulación normativa**. Es de suma urgencia privilegiar penas y medidas que no importan la privación de su libertad cuando se trata de mujeres que son madres de niñas y niños lactantes, así como la aplicación de la suspensión condicional del procedimiento.

En este sentido, al cierre de este Informe Anual se encuentra en discusión el proyecto de ley conocido como Ley Sayén. Esta iniciativa busca modificar la normativa sobre la aplicación de la prisión preventiva y la suspensión de la ejecución de la sentencia respecto de mujeres embarazadas o que tengan hijas o hijos menores de tres años de edad, planteando un cambio en la política criminal a fin de anteponer el interés superior de la niña y el niño. El proyecto, presentado el 2017, fue aprobado de forma parcial en la idea de legislar, siendo primordial que se avance en su tramitación[63].

2.3 Cuidados inadecuados

La calidad de las condiciones de vida y de cuidado en la primera infancia reviste la mayor importancia, no solo por las implicancias en su vida futura, sino por su situación presente como sujetos de derechos. Tal como les asegura la Convención, todas las niñas y los niños tienen derecho a un nivel de vida adecuado para su óptimo y máximo desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social. Sin embargo, junto a la alta institucionalización, niñas y niños son frecuentemente expuestos a condiciones de cuidado que no dan respuesta a sus necesidades, como se describe a continuación[64].

2.3.1 NIÑAS Y NIÑOS EN RESIDENCIAS DE PROTECCIÓN

1. Orientaciones técnicas deficientes y no actualizadas

Las orientaciones técnicas del Sename son fundamentales, ya que deben establecer los estándares y exigencias necesarias para la implementación de cada modelo residencial, en ámbitos tales como los sujetos de atención, cobertura, objetivos, infraestructura, intervención, recursos humanos, entre otros[65]. De esta manera, constituyen los lineamientos que guían los proyectos y a los equipos que los ejecutan.

Lo anterior es clave para resguardar las particularidades de cada modelo, pero también para garantizar una homogeneidad transversal en cuanto a la calidad de atención y cuidado. A su vez, en base a las orientaciones se realiza, en gran medida, la supervisión técnica del Sename y la observación de otros órganos (como el Poder Judicial y la propia Defensoría de la Niñez) y, más aún, permiten el monitoreo de los propios niños, niñas y adolescentes, sus familias y de la ciudadanía en general.

Como se revisó previamente, actualmente existen cinco modelos residenciales para primera infancia, uno de administración directa del Sename (Cread) y cuatro de OCAs, (RPP, RLP–PER, RPA y RMA–PER), y cada uno cuenta con su respectiva orientación técnica[66], salvo por el RPA, lo que implica un obstáculo en su definición y posibilidad de supervisión. A su vez, si bien **las orientaciones de los modelos RLP y RMA–PER fueron revisadas y actualizadas en el 2019, las orientaciones técnicas del Cread son del año 2013 y las de las RPP del año 2011, es decir, han permanecido casi una década sin procesos de revisión, ajuste y mejora. Lo anterior se refleja en que las del 2011 y 2013 son generales, con escasas indicaciones prácticas y requisitos concretos, quedando su implementación sujeta a la interpretación de cada ente administrador.**

Ligado a lo anterior, si bien existen aspectos clave que debiesen ser transversales a los distintos modelos para la debida satisfacción de los derechos de las niñas y los niños, la realidad es que las orientaciones técnicas difieren significativamente entre sí, por ejemplo, en cuanto a cobertura, recursos humanos y condiciones materiales y de infraestructura, generando gran desigualdad en la atención y cuidado entregados.

Al cierre de este Informe Anual no solo la reconversión nacional de los Cread se ha visto afectada por una serie de retrasos y dificultades, sino que, además, los Cread para lactantes y preescolares siguen operando en tres regiones del país.

En este sentido, varios de los nudos críticos que se detallan a continuación tienen directa relación tanto con deficiencias en cuanto al contenido de las orientaciones técnicas correspondientes, como con la falta de supervisión del Sename para su correcta implementación.

2. Masividad de las residencias

Conforme a lo dispuesto en las Directrices de Naciones Unidas sobre Modalidades Alternativas de Cuidado de Niños (en adelante Directrices), "los centros de acogimiento residencial deberían ser pequeños y estar organizados en función de los derechos y las necesidades del niño, en un entorno lo más semejante posible al de una familia o un grupo reducido"[67]. No obstante, el panorama nacional dista de ello, existiendo modelos residenciales para esta población de carácter masivo, lo que es incompatible con los estándares internacionales y especialmente perjudicial para quienes requieren de atención y cuidado personalizados.

La situación de las residencias de modalidad Cread, existentes en Santiago, Concepción y Temuco, es crítica pues, de acuerdo a su cantidad de plazas, están diseñados para recibir entre 45 y 80 niñas y niños[68]. En cuanto a las otras modalidades, los RLP–PER tienen una cobertura que fluctúa entre las 15 y 30 plazas, mientras que las de los RMA–PER varía entre 10 y 40 plazas[69].

Como se indicó en el capítulo 2, **el Estado de Chile se comprometió a reemplazar las residencias masivas, especialmente los Cread, por residencias familiares, que contemplan un máximo ideal de 15 plazas y ofrecen una modalidad de cuidado más personalizada e integral.** No obstante, al cierre de este Informe Anual, no solo la reconversión nacional de los Cread se ha visto afectada por una serie de retrasos y dificultades, sino que, además, los Cread para lactantes y preescolares siguen operando en tres regiones del país. Por otro lado, tampoco existe claridad acerca de qué sucederá con las residencias de otras modalidades que acogen a la primera infancia y que tienen una cobertura que supera las 15 plazas. Al respecto, y como se indicó en el capítulo 2 de este Informe Anual, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos informó, en cuanto a las residencias masivas administradas por OCAs, que el compromiso hacia la provisión de cuidados personalizados se lleva a cabo mediante la licitación de modelos como las Residencias de Vida Familiar. No obstante, a la fecha de cierre de este informe, las residencias de este tipo solo están destinadas a la atención de población adolescente[70].

Acciones como reducir el número de plazas y aumentar el de cuidadores(as) han sido recomendados por la Defensoría de la Niñez luego de sus visitas[71], en las cuales pudo constatar que, a medida que aumentaba la cantidad de niñas y niños, surgían mayores dificultades, por parte de los equipos, para prestarles la atención y acompañamiento permanente, así como responder diferenciadamente a sus necesidades. Al respecto, **urge dar efectivo cumplimiento al compromiso del Estado de reconversión de las residencias masivas, para garantizar las condiciones idóneas de acogimiento en la primera infancia para el bienestar y desarrollo integral**, y el ejercicio de la generalidad de sus derechos, lo que exige especialmente un cuidado personalizado y en grupos pequeños.

3. Espacios inadecuados

La idoneidad de los espacios resulta central cuando se trata de niñas y niños en la primera infancia, periodo en el que requieren de cuidados y resguardos específicos y reforzados para estimular su desarrollo y para disminuir y prevenir situaciones de riesgo. De no atenderse, pueden afectar su bienestar físico y psicológico, e incluso su vida.

Pese a ello, en las visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez[72] **se ha observado que los espacios en los cuales permanecen niñas y niños no cumplen con características mínimas de infraestructura, equipamiento, seguridad y salubridad para su debido cuidado y protección.** Esto, en contradicción no solo con los estándares internacionales en la materia, sino que con los propios estándares y orientaciones del Sename para los respectivos proyectos.

PRINCIPALES HALLAZGOS DE LAS VISITAS DE LA DEFENSORÍA DE LA NIÑEZ EN CUANTO A ESPACIOS INADECUADOS PARA NIÑAS Y NIÑOS DE 0 A 3 AÑOS DE EDAD

- Inmueble reducido para cantidad de plazas y funcionarios(as)[73].
- Espacios inseguros[74].
- Espacios inapropiados o ausencia de espacios para intervención y visitas[75].
- Falta de accesibilidad para personas con movilidad reducida[76].
- Ausencia o escasez de áreas verdes[77].
- Cámaras de seguridad sin protocolos que regulen su uso[78].

Uno de los aspectos más críticos constatados tiene relación con la seguridad, por sus graves implicancias en la salud física y psíquica de las niñas y los niños. A modo de ejemplo, en dos visitas realizadas se observó que los inmuebles tenían escaleras empinadas, sin cierre de seguridad[79] y una de ellas, además, tenía serios problemas eléctricos, constante humedad e inundaciones frecuentes[80]. A su vez, dos de las residencias visitadas tenían elementos como fierros y alambres que sobresalían de murallas y rejas[81]. En una de ellas, se evidenció que las niñas y los niños tenían acceso a diversos elementos que utilizaban peligrosamente sin supervisión[82].

Conforme a los estándares internacionales, es prioritario que las niñas y los niños vivan en lugares que cumplan con requisitos de salud y seguridad[83] y que permitan garantizar su derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo[84]. Además, contar con ambientes seguros y estimulantes es clave en virtud del derecho al descanso, esparcimiento, juego y recreación[85], aspectos que tienen un valor fundamental en la primera infancia. Asimismo, de acuerdo a las orientaciones técnicas, las residencias deben contar con condiciones apropiadas de infraestructura, equipamiento, mantención y ambientación, entre otros aspectos[86] clave para su bienestar.

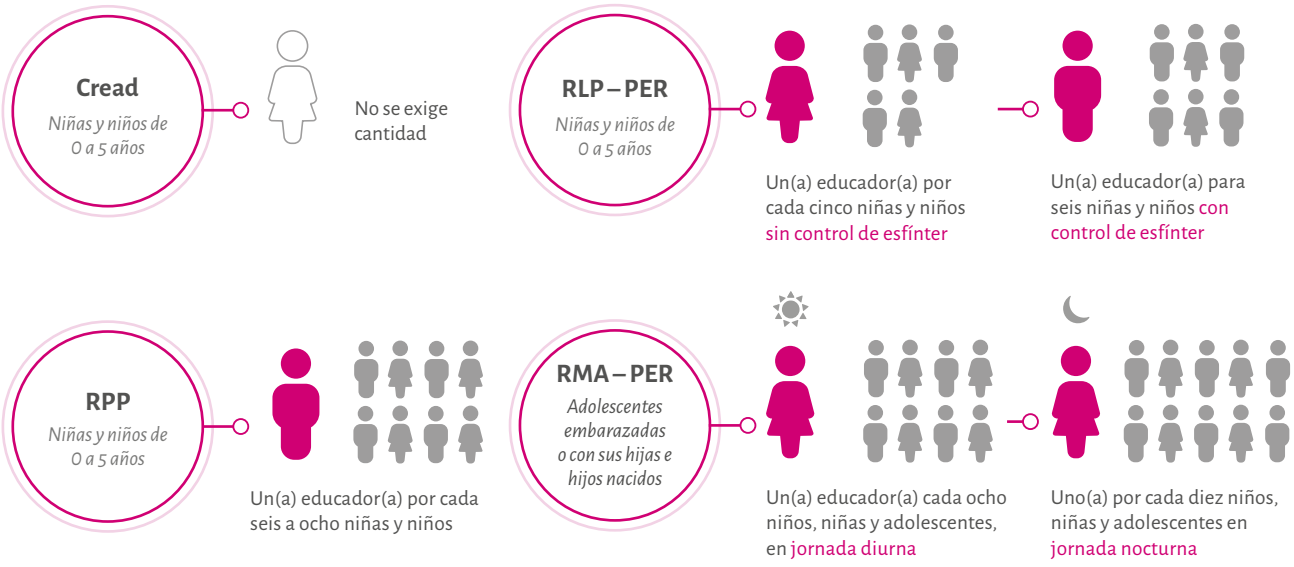
4. Insuficiente cantidad de cuidadores(as)

Durante toda la infancia, pero especialmente en los primeros años de vida, las niñas y los niños dependen de los vínculos afectivos con sus cuidadores(as), necesitando mantener relaciones estables y preferentes con, al menos, un adulto(a) significativo(a) que pueda comprender, anticipar y responder, de manera sensible, oportuna y asertiva, a sus diversas necesidades físicas y afectivas. Esto es importante para quienes están en residencias de protección, puesto que han vivido situaciones de grave vulneración a sus derechos, y estas relaciones serán clave en sus procesos de recuperación y desarrollo pleno.

Por ello, el Comité ha destacado que las instituciones que brindan cuidados a este grupo deben contar con personal numeroso[87], y que el desarrollo físico, personal y psicológico de las niñas y los niños puede ser mejor atendido cuando cuentan con un pequeño número de relaciones estables y afectuosas[88]. En la misma línea, las Directrices refuerzan que los lugares de acogimiento deben satisfacer las necesidades de vinculación permanente hacia un(a) cuidador(a) determinado(a)[89].

Sin embargo, **un importante nudo crítico de las residencias destinadas a la primera infancia es que no se garantiza una cantidad suficiente de cuidadores(as) de trato directo,** de lo cual se puede inferir la falta de prioridad que el Estado le otorga a la función esencial que cumplen quienes cuidan cotidianamente. Lo anterior se evidencia, en primer lugar, en las orientaciones técnicas, donde no existen criterios unificados para determinar la cantidad de cuidadores(as) que se requieren para lograr cuidados personalizados, pues establecen heterogéneos criterios y una distinta proporción de cuidador(a) por niña o niño, según se grafica en la figura Nº 2.

Figura Nº 2: Cantidad exigida de niñas y niños por educador(a) de trato directo, según modalidad residencial



Fuente: Elaboración propia a partir de las orientaciones técnicas del Sename[90].

Si bien los RLP–PER exigen la mayor cantidad de cuidadores(as) por niña o niño, lo anterior sigue siendo insuficiente para entregarles el cuidado permanente y personalizado que requieren, según lo ha podido observar la Defensoría de la Niñez en sus visitas[91]. Aun cuando los(as) cuidadores(as) suelen hacer todo lo que está a su alcance para prestar dicha atención y asistencia, muchas veces esto no es factible si se considera que puede haber una sola persona adulta a cargo de cinco a seis niñas o niños –e incluso más en el caso de otras modalidades–. En efecto, se observó que para el cuidado diario dependían constantemente del apoyo de otros(as) funcionarios(as), de voluntarios(as) u otras personas presentes, o bien debían dejarlos(as) solos(as) por momentos para poder atender a otros(as)[92]. Además, bastaba que una niña o niño requiriera de atención exclusiva, en algún momento del día o por varios días (por ejemplo, al estar enfermos), para sobrecargar, aún más, la labor de cuidado y evidenciar la precariedad de la cantidad establecida por las orientaciones técnicas[93].

Otro ámbito crucial que interfiere en la calidad del cuidado, son las precarias condiciones laborales del personal, especialmente de quienes realizan funciones de trato directo. En general, perciben una remuneración que bordea el sueldo mínimo y tienen largas jornadas de trabajo, con turnos de hasta las 12 horas consecutivas. A esto se suma la alta carga de trabajo y extrema responsabilidad que implica el cuidado de niñas y niños, así como la escasa formación continua y apoyo que reciben para la realización de sus diversas funciones. Todo lo anterior genera desgaste laboral, con implicancias en la salud de mental del personal, alto ausentismo, rotación y dificultad para encontrar personas interesadas en ocupar este cargo[94]. Sobre este punto, **las Directrices subrayan que las condiciones laborales del personal que trabaja en cuidado residencial "deberían ser tales que fomentaran al máximo su motivación, satisfacción y continuidad en el trabajo, y por tanto su disposición para cumplir su función de la forma más apropiada y eficaz"[95].** Así también, el Comité indica que deben ser valorados socialmente y contar con una remuneración adecuada[96].

Otro ámbito crucial que interfiere en la calidad del cuidado, son las precarias condiciones laborales del personal, especialmente de quienes realizan funciones de trato directo.

5. Falta de formación inicial y continua, y de apoyo al personal

Las orientaciones técnicas establecen limitadas exigencias respecto a la formación inicial y a los conocimientos y experiencia laboral que deben tener quienes postulan a un cargo para trabajar con primera infancia en una residencia, ya sea como director(a), dupla técnica o educador(a) de trato directo. Además, los requisitos para los mismos cargos varían considerablemente según la orientación técnica de cada modelo residencial.

Las orientaciones de los Cread son las más preocupantes, al ser las únicas que no plantean requisitos mínimos de formación y experiencia para el director(a), la dupla psicosocial y los educadores(as) de trato directo. En el caso de las RPP, estas exigen conocimientos y experiencia específica en primera infancia para el director(a), pero no así para las duplas y para los educadores(as). Por el contrario, las RPL–PER y RMA–PER exigen conocimientos y experiencia en primera infancia para los educadores(as), pero no así para el director(a), ni para la dupla en el caso de las RMA–PER.

Además, y en línea con lo descrito en el capítulo 2 de este Informe Anual, **se aprecia la falta de instancias de formación continua y capacitación.** Lo an-

terior ha podido ser observado en las visitas de la Defensoría de la Niñez[97], en las que también se ha constatado que la falta de capacitación puede derivar en situaciones de riesgo para las niñas y los niños en una etapa en que son especialmente vulnerables[98].

En este sentido, y de conformidad con el artículo 3 de la Convención[99] y las Directrices[100], **los Estados deben asegurar que el personal que trabaja en cuidado residencial cuente con la debida capacitación y preparación para realizar su labor, especialmente en ámbitos tales como derechos de niñas y niños sin cuidado parental, atención de quienes están en situaciones de mayor vulnerabilidad y que cuentan con necesidades especiales, prevención de agresiones y manejo adecuado de conflictos.** Más aún, el Comité señala que en aquellas instituciones responsables del cuidado de la primera infancia se debe garantizar que el personal que trabaje con niñas y niños, en los sectores públicos y privados, cuenten con cualidades psicosociales adecuadas, sean aptos y estén bien capacitados para trabajar con ese grupo de edad en particular[101].

No obstante, esto no se refleja en las orientaciones técnicas, puesto que algunas no presentan ninguna exigencia en esta materia[102], mientras que otras[103] indican que la OCA responsable del proyecto debe proveer al personal de la residencia un plan de capacitación permanente, pero con una frecuencia mínima de una vez al año y con una extensión mínima de ocho horas, lo que resulta insuficiente. En efecto, en visitas de la Defensoría de la Niñez se observó que no se habían realizado instancias de capacitación en el último año[104], o en donde se habían realizado algunas, el personal levantaba la necesidad de contar con mayor formación[105].

Por otra parte, la ausencia de orientaciones e instancias para el cuidado de equipos constituye uno de los nudos críticos más frecuentes. **En la totalidad de las residencias visitadas por la Defensoría de la Niñez se observó que no se habían realizado instancias de cuidado de equipos en el último año[106], incluso contraviniendo las orientaciones técnicas[107]**. Lo anterior impacta en la salud integral de las personas a cargo del cuidado cotidiano, pudiendo generar desgaste en los(as) funcionarios(as), así como alta rotación de personal, lo que tiene un impacto directo en las condiciones de vida de estas personas, pero también en las niñas y los niños destinatarios de su atención.

6. Despersonalización y privación de la propia historia e identidad

A la luz de los artículos 7, 8 y 9 de la Convención, es fundamental garantizar el resguardo y la preservación de la identidad e historia de las niñas y los niños, así como de sus vínculos de origen y pertenencia. Como refiere el psicólogo Matías Marchant, "la identidad y el derecho a su protección no es solo el nombre, es la posibilidad del niño o niña de tener la sensación y una experiencia de continuidad de existir en un nuevo ambiente que es respetuoso de saberes y tradiciones de las que proviene" [108].

En el contexto residencial, las personas adultas deben promover y facilitar la continuidad de su historia e identidad mediante diversas acciones y expresiones. Sin embargo, en la mayoría de las residencias visitadas por la Defensoría de la Niñez se ha observado una serie de obstáculos en esta materia, los que se sintetizan en la figura Nº 3.

Figura N° 3: Principales obstáculos en el respeto al derecho a la identidad detectados en las visitas de la Defensoría de la Niñez

FALTA DE PERSONALIZACIÓN DE LAS HABITACIONES Y OTROS ESPACIOS

La mayoría de las residencias no se encontraban personalizadas por y para las niñas y los niños. Si bien se apreciaba un esfuerzo por tener a la vista dibujos y adornos en lugares comunes, los espacios en general, y especialmente las habitaciones, eran más bien estandarizados y no tenían mayores elementos que dieran cuenta de la individualidad de cada niña y niño, conforme a sus edades, preferencias e intereses.

CARENCIA DE PERTENENCIAS PERSONALES

En gran parte de las residencias, las niñas y los niños carecían de pertenencias tales como ropa, juguetes, fotografías y objetos transicionales que ofrecen apego y seguridad, entre otros elementos, que tuvieran relación con su familia de origen y con su particulares experiencias e historia de vida. Esto se debía, en gran medida, a que no se facilitaba ni promovía que las familias y personas significativas pudieran entregarles estos elementos a las niñas y los niños, ni que éstos mantuvieran ciertas pertenencias durante su estadía en dicho lugar. A modo de ejemplo, en la residencia María Madre** se mencionó que las niñas y niños, cuando eran adoptados(as), egresaban de la residencia con lo mínimo, para poder "comenzar de cero" una nueva vida. Lo anterior, además de vulnerar su derecho a la identidad, refleja el desconocimiento acerca de la importancia de dar continuidad a sus experiencias e historias de vida, para su salud mental presente y futura.

POCA O NULA UTILIZACIÓN DE LOS "LIBROS DE VIDA" PARA LA PROMOCIÓN DE LA PROPIA HISTORIA E IDENTIDAD

El "Libro de Vida" está dirigido a las niñas y los niños en residencias de protección y en familias de acogida, para conservar sus recuerdos e historia durante el tiempo que permanecen separados de sus familias de origen, y pertenece a ellas y ellos por lo que se lo llevan consigo al egresar de la residencia o familia de acogida. En las visitas, a nivel transversal, los "Libros de Vida"* se encontraban escasamente completados –respeto de su historia previa a la institucionalización o de su vida más allá de la residencia– y algunos no estaban iniciados. Además, no todos los(as) funcionarios(as) estaban al tanto de su existencia, ubicación o sentido y eran más bien estandarizados, por lo que no lograban dar cuenta de la singularidad de cada niña y niño.

LIMITADA APLICACIÓN DE UN ENFOQUE INTERCULTURAL***

En gran parte de las residencias, pese a haber niñas y niños y/o sus familiares con una nacionalidad distinta a la chilena y/o pertenecientes a pueblos originarios, salvo por acciones puntuales, no existía una consideración e incorporación permanente de su cultura en el cuidado y rutina diaria, por ejemplo, en aspectos tales como el idioma, vestimenta, música y alimentación.

Fuente: Elaboración propia.

* Cabe señalar que las Directrices destacan justamente la importancia de que las residencias promuevan el sentido de identidad de las niñas y los niños mediante la utilización de un "diario de vida", que cuente con objetos y recuerdos personales, y que puedan conservar durante su vida. Pese a la relevancia de esto, solamente las orientaciones técnicas de los RLP-PER contienen una propuesta general para la elaboración del "Libro de Vida".

** Visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez a la residencia Hogar María Madre el 20 y 30 de junio de 2021, en Viña del Mar.

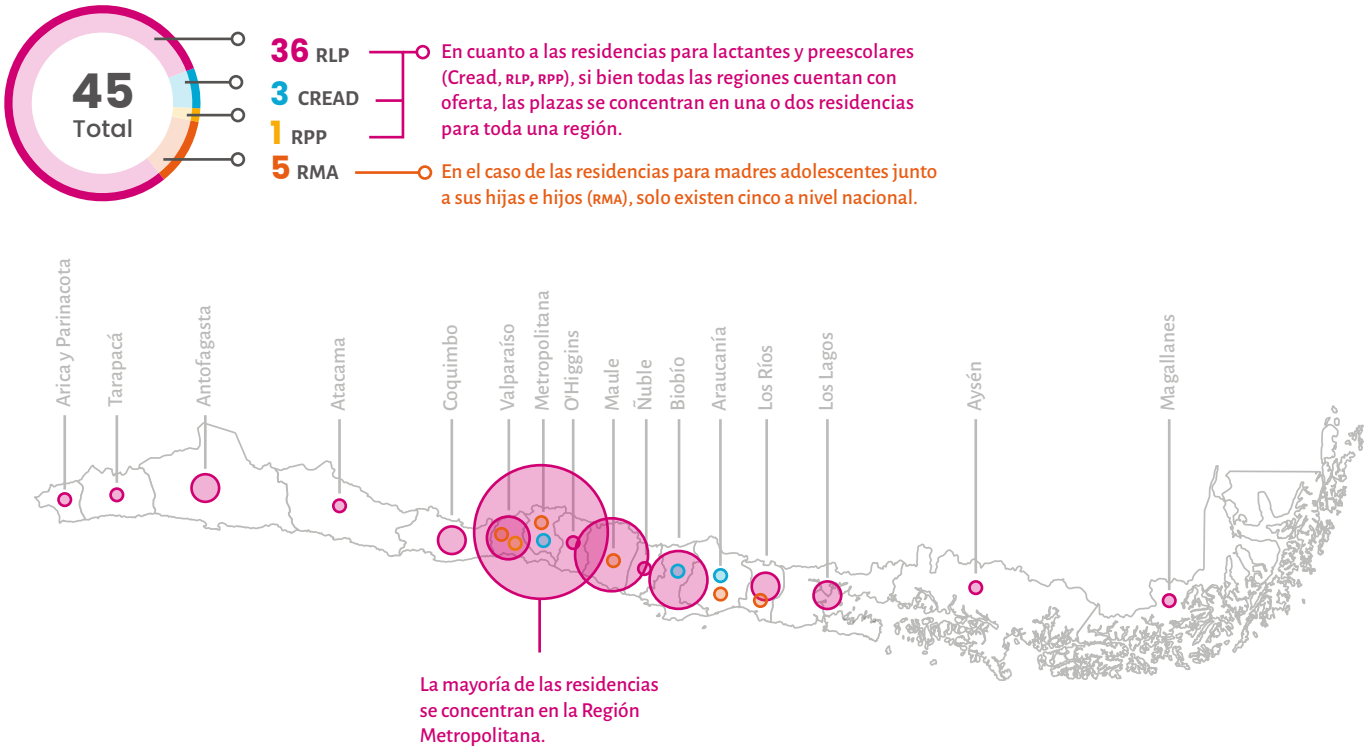
*** La Convención establece como derecho y principio rector la no discriminación (artículo 2), lo que es esencial para la realización de todos los derechos de las niñas y los niños, así como para su plena participación e integración social. Además, reconoce en los artículos 7, 8, 20 y 30, distintos derechos que subrayan la necesidad de respetar y proteger su identidad cultural y familiar. Junto a lo anterior, el enfoque intercultural constituye un enfoque transversal en los programas y proyectos ambulatorios y residenciales del Sename (Sename. 2020. Documentos Técnicos. Enfoques Transversales, pág. 15-23).

Todo lo anterior se vincula directamente con el derecho de las niñas y los niños a expresarse libremente y a participar en decisiones relativas a sus vidas, de acuerdo a su interés superior y de forma adaptada a la evolución de sus facultades. No obstante, este es uno de los principales obstáculos que enfrentan ellas y ellos puesto que, desde una mirada adultocéntrica, han sido concebidos como entes pasivos y no como sujetos de derecho y agentes sociales activos. Por ello, la Convención[109] y el Comité[110] destacan la urgencia de promover y facilitar la expresión de ellas y ellos en la primera infancia, respetar sus opiniones, sentimientos y proporcionar las condiciones para su participación cotidiana y permanente, adaptada a sus intereses, niveles de comprensión y formas de comunicación preferidas. **En la misma línea, urge que las residencias en donde permanecen niñas y niños no solo permitan, sino que promuevan en forma activa, la conservación de sus vínculos y la preservación y respeto a su historia, memoria e identidad.**

7. Desarraigo familiar, social y comunitario

La cantidad y la distribución a nivel nacional de la oferta residencial especializada para la primera infancia no permite garantizar que niñas y niños sean acogidos en cercanía a sus territorios de origen. Por el contrario, muchas veces deben ser trasladados a otras comunas, ciudades e incluso regiones, generando aislamiento respecto de sus redes familiares y de sus comunidades de pertenencia[111], como se observa en la figura Nº 4.

Figura Nº 4: Residencias especializadas para primera infancia en el territorio nacional



Fuente: Elaboración propia a partir de datos entregados por el Sename (remitidos el 18 de junio de 2021).

Es grave cuando estos traslados, además, implican la separación de las niñas y los niños de sus hermanos(as), ya sea porque algunos permanecen en el territorio de origen junto a las familias o porque son llevados a distintas residencias, incluso ubicadas en diferentes comunas o regiones. Esto último ocurre, muchas veces, porque los modelos residenciales abarcan distinto público objetivo, de acuerdo al género y/o edad, como lo ha podido observar la Defensoría de la Niñez en sus visitas[112]. Lo anterior hace necesario asegurar que las niñas y los niños puedan acceder a residencias que estén próximas a sus lugares de origen, pues ello es clave para mantener sus vínculos familiares y comunitarios, así como para los procesos de intervención y reintegración familiar. En este sentido, es importante avanzar en contar con una oferta residencial suficiente a nivel nacional, con una mayor y mejor distribución territorial, procurando mantener siempre un número de plazas adecuado.

Al respecto, las Directrices señalan que en las decisiones relativas al acogimiento de una niña o niño se debe procurar "mantenerlo lo más cerca posible de su lugar de residencia habitual, a fin de facilitar el contacto con su familia y la posible reintegración en ella y de minimizar el trastorno ocasionado a su vida educativa, cultural y social"[113]. A su vez, indican que se debe hacer todo lo posible por mantener a los hermanos juntos y, en el caso excepcional que ello no sea posible en función de su interés superior, se debe permitir y promover su contacto[114].

Se debe hacer todo lo posible por mantener a los hermanos juntos y, en el caso excepcional que ello no sea posible en función de su interés superior, se debe permitir y promover su contacto.

Pablo Moraga Moraga

No obstante, en las residencias existen prácticas que obstaculizan el derecho de las niñas y los niños a mantener sus vínculos familiares[115]. **En las visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez[116], se ha podido constatar que no se da cumplimiento a lo establecido en las orientaciones técnicas respecto de la importancia de garantizar el derecho a las visitas de familias y personas significativas, incumpliendo el deber de promover la reintegración familiar[117].** En concreto, se han observado situaciones como el escaso trabajo de intervención con las familias[118], la escasa vinculación con las familias y personas significativas[119], la falta de espacios adecuados para llevar a cabo las visitas, así como gran rigidez en la estructuración de estas[120], y la falta de privacidad en instancias de visitas, siendo estas siempre supervisadas por algún(a) funcionario(a)[121].

8. Exposición a situaciones de violencia y maltrato

Una de las situaciones más graves que le puede ocurrir a una niña o niño en contexto residencial, es que, sumado a las situaciones de vulneración por las cuales debieron ser separados de sus familias de origen, vuelvan a experimentar violencia y maltrato, esta vez por parte de las personas e instituciones a cargo de su cuidado transitorio y de sus procesos de recuperación. Al respecto, los Estados tienen la obligación de adoptar medidas para proteger a todos los niños, niñas y adolescentes ante cualquier tipo de violencia, lo que implica no incurrir en este tipo de actos, así como protegerlos frente a terceras personas que los cometan[122]. Respecto de las niñas y los niños en su primera infancia, el deber estatal se refuerza, dada su situación de vulnerabilidad y los efectos que estos actos les pueden generar. De hecho, el Comité ha establecido que los Estados "deberán hacer cuanto esté en su mano para salvaguardar a los niños pequeños en situación de riesgo y ofrecer protección a las víctimas de los abusos, tomando medidas positivas para apoyar su recuperación del trauma, evitando al mismo tiempo estigmatizarlos por las violaciones de las que han sido víctimas"[123].

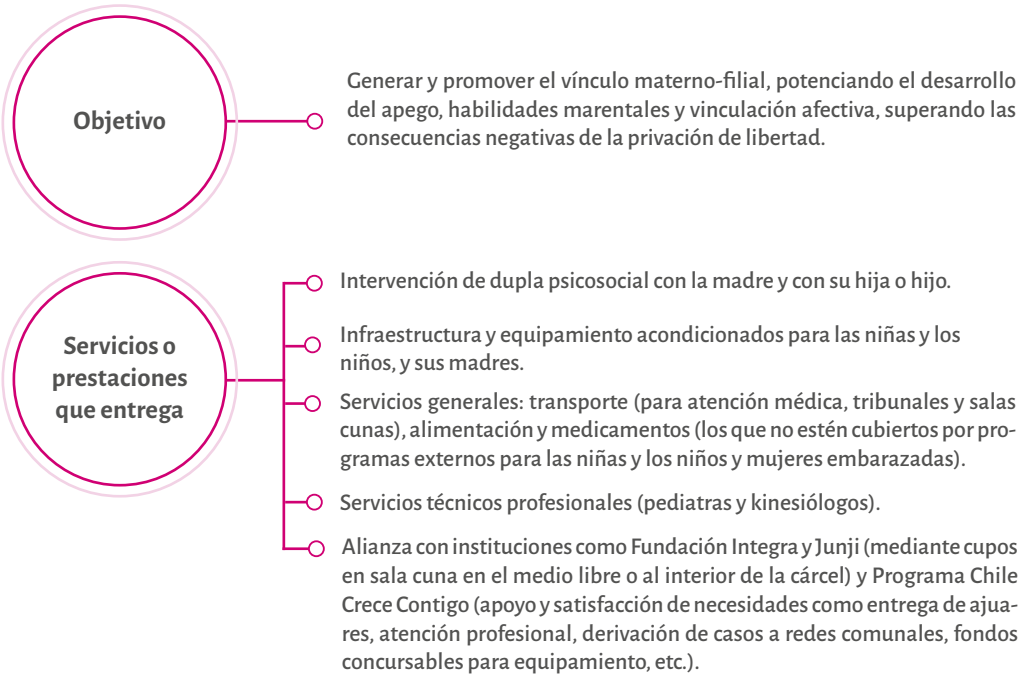
No obstante, **el Estado de Chile no ha dado cumplimiento a esta obligación. Lo anterior se refleja, por ejemplo, en la alta cantidad de sumarios contra funcionarios(as) de un Cread de lactantes[124]** según se indicó en el capítulo 2 de la tercera parte de este Informe Anual. **Además, en tres visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez se detectó que los establecimientos no habían aplicado procedimientos[125] ni realizado denuncias por situaciones de maltrato de parte del mismo personal hacia las niñas y los niños[126]. Más aún, en dos residencias habían ocurrido graves situaciones que no habían sido denunciadas.** En la primera de ellas, para lactantes y preescolares, la Defensoría de la Niñez tomó conocimiento de que una niña había develado una posible situación de agresión sexual en contexto intrafamiliar, cuestión que no fue informada a las autoridades correspondientes, conforme lo exige la ley[127]. En la segunda, destinada a madres adolescentes junto a sus hijas e hijos, la Defensoría de la Niñez tomó conocimiento, con posterioridad a la visita, de que la directora de aquel momento ejercía malos tratos psicológicos hacia algunas adolescentes, como tratos peyorativos y estigmatizantes, hostigamiento y amenazas de separación de las diadas madre–hijo(a)[128].

2.3.2 NIÑAS Y NIÑOS EN CÁRCELES

Según dan cuenta los estudios de criminología feminista[129], así como las Reglas de Bangkok[130], **las cárceles fueron construidas con una concepción androcéntrica, lo que ha invisibilizado y desatendido las necesidades y la realidad de la población reclusa femenina, particular aunque no únicamente de las mujeres embarazadas y madres de niñas y niños. La falta de enfoque de género, además de afectarles a ellas, impacta también en sus hijas e hijos.** Por esta razón, además de procurar evitar en lo posible su encarcelación, se deben asegurar espacios, condiciones y servicios adecuados para ellas, así como la atención de sus hijas e hijos en las mismas condiciones que si se encontraran en el medio libre.

Según el Reglamento de establecimientos penitenciarios, las mujeres embarazadas, y aquellas que permanezcan con sus hijas e hijos, serán recluidas en las unidades materno-infantiles de los recintos penales, contarán con espacios y condiciones adecuados para el cuidado y tratamiento pre y posnatal, así como la atención de las niñas, los niños y las internas[131]. Como se señaló previamente, las mujeres embarazadas y las madres que viven con sus hijas e hijos, son atendidos a través del Programa Creciendo Juntos de Genchi (ver figura Nº 5), el cual, a mayo del 2021, funcionaba en 41 establecimientos penitenciarios a lo largo del país, con presencia en todas las regiones.

Figura Nº 5: Programa Creciendo Juntos de Genchi*



* Un segundo componente del Programa (Componente II) se dirige a la población condenada (femenina y masculina) que mantiene vínculo con sus hijas e hijos que los visitan y requieren desarrollar herramientas para ejercer su rol parental.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos entregados por Genchi.

La atención [del programa Creciendo Juntos] se constituye, desde su base, como un asunto de política criminal y no desde el derecho de la niña o el niño a vivir con su madre.

Pese al lineamiento general contenido en el Reglamento de Establecimientos Penitenciarios, así como al valioso trabajo que desarrolla el Programa Creciendo Juntos, existe una serie de nudos críticos que afectan a niñas y niños que permanecen en cárceles junto con sus madres. Uno de los mayores problemas, y que se encuentra en la base de las condiciones inadecuadas de cuidado que reciben, es **la falta de un marco normativo específico que regule su situación, aspecto esencial en la protección de sus derechos humanos.** En este sentido, no existe una norma con rango legal que regule la ejecución de las medidas y sanciones de privación de libertad en general, sino que esta temática es solo regulada por vía infralegal (mediante el Reglamento de Establecimientos Penitenciarios, así como resoluciones y circulares internas de Genchi), por lo que su regulación es manifestación de la potestad reglamentaria de una autoridad, en lugar de ser el resultado de una discusión en instancias legislativas.

Por otra parte, la normativa existente y aplicable se encuentra dispersa en el ordenamiento jurídico y carece de un enfoque de género y de derechos de la infancia. Finalmente, tampoco existen suficientes protocolos que orienten la actuación de Genchi y otras instituciones, así como estándares mínimos que aseguren condiciones apropiadas para su bienestar, el acceso a servicios y, en definitiva, la plena protección de sus derechos[132].

En efecto, ha sido Genchi la institución que en la práctica se ha encargado de diseñar e implementar el Programa Creciendo Juntos para la atención de esta población[133], siendo que su función, como institución penitenciaria, está referida a la reinserción social de las personas condenadas e imputadas[134]. Es decir, **la atención se constituye, desde su base, como un asunto de política criminal y no desde el derecho de la niña o el niño a vivir con su madre.**

Por su parte, en lo relativo a la medida de protección que recae sobre la niña o el niño, tampoco existe claridad acerca de los procedimientos y criterios para su solicitud, así como tampoco un trabajo coordinado entre las distintas instituciones pertinentes (Genchi, Programa Mi Abogado, Sename, Tribunal de Familia) que permitan asegurarles un trato justo e igualitario en la protección de sus derechos[135].

En la práctica, **se han observado nudos críticos en las unidades materno–infantiles que implican el sometimiento a condiciones inadecuadas de cuidado,** que se relacionan con la falta de regulación, coordinación y atención a sus necesidades desde un enfoque de derechos. Los efectos negativos se agudizaron de forma dramática con la contingencia sanitaria, por el cierre de las salas cunas y el largo periodo de suspensión de visitas[136]. En el cuadro de texto Nº 2, se exponen los principales hallazgos de la Mesa técnica interinstitucional del 2019–2020 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, complementados con lo que ha podido conocer la Defensoría de la Niñez.

Cuadro de texto Nº 2:

NUDOS CRÍTICOS DE LA SITUACIÓN DE NIÑAS Y NIÑOS EN UNIDADES MATERNO–INFANTILES

1. Planificación

- **No existe una planificación general** de la instalación de las unidades materno–infantiles. Como consecuencia, algunas cárceles han debido habilitar una unidad solo ante la contingencia de un ingreso[137].

2. Infraestructura y habitabilidad

- **Condiciones variables** entre distintos establecimientos.
  Algunos presentan:
  - Falta de luz natural y áreas verdes, humedad, hacinamiento e inadecuada calefacción.
  - Falta de instalaciones adecuadas para la primera infancia (por ejemplo, baños adaptados, salas de estimulación, etc.).
  - Espacios compartidos, sin habitaciones individuales para la diada. Esto afecta la vinculación y el descanso, y suele provocar conflictos entre internas, que repercuten en las niñas y los niños.
  - Instalaciones adyacentes al resto de los módulos de la unidad penal, lo que puede exponer a las niñas y los niños a ruidos que afectan su descanso.

3. Personal

- **Falta de especialización** del personal en materias de género, maternidad y primera infancia.
- Duplas psicosociales con **sobrecarga de trabajo,** lo que dificulta las intervenciones.

4. Crianza en prisión

- Al no existir un régimen penitenciario específico para estas unidades[138], las niñas y los niños muchas veces enfrentan vivencias propias de una prisión. Por ejemplo, se rigen por las **mismas reglas que el resto de la población penal** en cuanto a:
  - Orden interno (horas de encierro y desencierro, procedimiento de "cuenta"[139], allanamientos, etc.).
  - Régimen y protocolos de visitas. No cuentan con espacios diseñados para niñas y niños. Además, sus visitas fueron suspendidas por la pandemia, afectando el establecimiento y mantención de vínculos con el resto de sus familiares y personas significativas.
- Algunas madres presentan importantes **dificultades en el ejercicio de la maternidad** en contexto de encierro (problemas en el proceso de lactancia por el estrés, depresión posparto, ansiedad, etc.).

- La privación de libertad de las mujeres con sus hijas e hijos perpetúa **estereotipos de género,** al considerarlas solo en su rol de madre y no promover la corresponsabilidad de la crianza, así como al no proporcionarles facilidades y apoyo para acceder a oferta programática[140] como el resto de las internas.
- **Falta de servicios de cuidado**
  - Solo algunos establecimientos cuentan con sala cuna al interior[141].
  - Cuando no están en salas cunas, las niñas y los niños están bajo el exclusivo cuidado de su madre, la que muchas veces se ve sobrepasada y expuesta a altos grados de estrés. Esto se agudizó en el periodo de cierre de salas cunas producto de la contingencia sanitaria.
  - Las labores diarias de tipo doméstico que deben realizar las internas ("oficios"), necesarias para obtener buenas calificaciones de conducta y así optar a beneficios penitenciarios, deben ser realizadas al mismo tiempo que cuidan a su hija o hijo, sin apoyo. Lo mismo ocurre, por ejemplo, para estudiar.
  - Si una mujer debe ausentarse (por ejemplo, para ir a una audiencia o a la enfermería), le debe encargar el cuidado a otra interna[142].
- Falta de protocolos que entreguen **lineamientos respecto del parto,** que sean respetuosos con los derechos humanos de las mujeres y de la niñez.

5. Acceso a prestaciones

- Las unidades **no cuentan con profesional de salud para atender a las niñas y los niños en casos de urgencia.**
- No existen protocolos de Genchi para manejo de **urgencias de salud.**
- No existen protocolos de **traslado**, los que quedan a criterio de cada recinto penal. En ocasiones, las niñas y los niños son trasladados en brazos de sus madres[143], o no se les permite acompañarlos a sus controles.
- Falta de atención a la **salud física y mental de madres** y mujeres embarazadas.

6. Egreso del(la) niño(a)

- No hay **protocolos para el egreso ni programas de acompañamiento[144].**
- Con la **separación entre la madre** y su hijo(a) cuando cumple los dos años de edad, el **vínculo de apego se ve perjudicado,** lo que se acrecienta con la escasa preparación para este proceso. Además, dada la falta de vinculación con otros referentes y de contacto con el exterior, el egreso constituye un cambio brusco para las niñas y los niños.
- **Fuerte ansiedad e incertidumbre** de las internas por lo relativo al egreso y la separación de su hija o hijo, así como su situación procesal y las expectativas de obtener la libertad.

De lo anterior, es posible concluir que la permanencia de las niñas y los niños en unidades materno-infantiles puede ser una medida adecuada si es que es necesaria para asegurar su derecho a vivir en familia, siempre que se tenga en consideración su interés superior y se garanticen condiciones idóneas para su bienestar y desarrollo. Sin perjuicio de eso, **la privación de libertad de mujeres embarazadas o con hijas o hijos puede llegar a ser altamente lesiva de los derechos de la niñez, cuando se obstaculiza su vinculación y apego y sus relaciones con otros miembros de su familia y comunidad,** se les expone a condiciones carcelarias y se dificulta su acceso a prestaciones básicas, entre otros asuntos que ocurren en la práctica.

A partir de las falencias identificadas en la Mesa Interinstitucional, se propusieron una serie de medidas para subsanarlas. Entre estas destacan la modificación del Reglamento de Establecimientos Penitenciarios, la realización de convenios con Chile Crece Contigo para capacitaciones, la elaboración de protocolos (como los procedimientos de salidas y traslados especiales) y la revisión de otros procedimientos (como la restricción de la revisión corporal de visitas de niños, niñas y adolescentes), así como que el Ministerio de Desarrollo Social y Familia evalúe crear un protocolo para el egreso (aunque sujeto a la disponibilidad de recursos).

Para su abordaje, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos asumió el compromiso de fortalecer el Programa Creciendo Juntos de Genchi, con miras a proteger de mejor forma los derechos de la niñez que vive en entornos penitenciarios. Su cumplimiento sería monitoreado por la Comisión de seguimiento de cumplimiento de propuestas, conformada por representantes de la División de Reinserción Social de la Subsecretaría de Justicia, Genchi y la Subsecretaría de Derechos Humanos. De este seguimiento se daría cuenta en informes semestrales, el primero de ellos a finales del 2020. No obstante, al cierre de este Informe Anual este no ha sido publicado, por lo que no se tiene constancia de avances en este sentido.

3. Recomendaciones

A continuación, se presentan recomendaciones relativas a las condiciones de vida de niñas y niños en la primera infancia en instituciones (sean de administración directa o delegada), dirigidas a los distintos poderes del Estado, las que se encuentran clasificadas según si se trata de recomendaciones urgentes, a corto, mediano o largo plazo.

Aquellas recomendaciones que dicen relación con todos los niños, niñas y adolescentes que están en cuidado residencial se encuentran desarrolladas en el capítulo 2 de la tercera parte de este Informe Anual y se deben entender como especialmente urgentes respecto de este grupo.

Poder Ejecutivo

URGENCIA

Dar cumplimiento, a través del **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**, a los compromisos asumidos en el marco de la Mesa Técnica Interinstitucional sobre la situación de las niñas y los niños que conviven con sus madres en cárceles y de mujeres embarazadas privadas de libertad y publicar, en los plazos y con la periodicidad comprometidos, los informes de seguimiento.

Dar cumplimiento, a través del **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y del Ministerio de Desarrollo Social y Familia**, al plan de reconversión de las residencias que acogen a niñas y niños en primera infancia , derivando a quienes requieran modalidades alternativas de cuidado, según sea más conveniente de acuerdo a su interés superior, a programas de familias de acogida o a residencias familiares especialmente diseñadas para su atención.

Generar, a través del **Servicio de Protección Especializada**, un protocolo específico para aquellos casos en que lactantes y preescolares bajo el cuidado del Estado tengan condiciones de salud específicas que requieran medidas de aislamiento (incluida la sospecha o contagio de Covid-19), en el que se considere la compatibilidad de esta medida con el ejercicio de sus derechos y de sus necesidades de vinculación.

Generar, a través del **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**, un protocolo específico que regule las visitas a mujeres y niñas y niños que permanecen en cárceles en contexto de contingencia sanitaria, que compatibilice el derecho a la salud con el de la vinculación familiar y social.

CORTO PLAZO

Revisar, actualizar, mejorar y homologar, a través del **Servicio de Protección Especializada**, las orientaciones técnicas de las residencias de protección para la primera infancia, incorporando exigencias y criterios técnicos de calidad. Lo anterior, especialmente en lo relativo a aumentar la cantidad de educadores(as) por niña o niño; promover el establecimiento de una relación preferente y continua con, al menos, un(a) cuidador(a) significativo(a); promover la conservación y el desarrollo de su identidad e historia personal; fortalecer la participación y toma de decisiones conforme a su etapa del desarrollo; facilitar la vinculación familiar y comunitaria; fortalecer la intervención psicosocial permanente con familiares y personas significativas; fomentar la inclusión y diversidad e incorporar elementos propios de la cultura familiar de origen en el cuidado y rutina diaria, especialmente quienes son migrantes o pertenecen a pueblos originarios; aumentar medidas y resguardos para la prevención y disminución de situaciones de riesgo; fortalecer la formación permanente de todo el personal, y fortalecer el cuidado de equipos.

Generar, a través del **Servicio de Protección Especializada**, un protocolo para las residencias de protección destinadas a acoger a niñas y niños en la primera infancia sobre la utilización adecuada, permanente y personalizada del "Libro de Vida", como elemento central en los procesos de intervención individual y familiar.

Adaptar, a través del **Servicio de Protección Especializada**, todos los protocolos del Sename a las características y necesidades específicas de las niñas y niños en la primera infancia que se encuentran en residencias de protección.

Garantizar, a través del **Servicio de Protección Especializada**, la infraestructura y equipamiento suficiente y adecuado de las residencias para la primera infancia, asegurándoles condiciones de vida seguras y dignas, conforme a estándares de derechos humanos.

Fortalecer, a través del **Servicio de Protección Especializada**, la supervisión técnica efectuada a las residencias para la primera infancia, procurando su periodicidad, presencialidad y focalización en aspectos relativos a la calidad de vida y ejercicio de derechos.

Elaborar, a través del **Ministerio de Desarrollo Social y Familia**, en coordinación con Genchi, Programa Mi Abogado, Poder Judicial y demás instituciones pertinentes, protocolos de actuación en relación con la permanencia de mujeres privadas de libertad junto con sus hijas e hijos en cárceles, de manera de asegurar un trato justo e igualitario y enfocado al interés superior del niño.

MEDIANO PLAZO

Generar, a través del **Servicio de Protección Especializada**, protocolos específicos para la atención y cuidado de las niñas y niños en la primera infancia que son ingresados a residencias que no están diseñadas exclusivamente para su atención.

Generar, a través del **Sename**, protocolos específicos para la atención y cuidado de las niñas y niños en la primera infancia que se encuentran junto a sus madres adolescentes en centros de privación de libertad.

Generar, a través del **Ministerio de Desarrollo Social y Familia**, estudios acerca de los impactos que puede generar en niños, niñas y adolescentes la privación de libertad de sus referentes adultos(as), así como los efectos que viven las niñas y los niños que permanecen en establecimientos penitenciarios junto con sus madres.

Asegurar, a través del **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**, en coordinación con el **Ministerio de Desarrollo Social y Familia,** la elaboración e implementación de programas y protocolos para la preparación, apoyo y seguimiento del egreso de niñas y niños que se encuentran junto a sus madres en cárceles. Este debe contemplar, a lo menos, el contacto permanente con el exterior, su vinculación gradual con personas externas, el acompañamiento psicosocial a la madre y al niño(a), apoyos económicos, vinculación y contacto frecuente con la madre con posterioridad al egreso, entre otros.

Revisar y adecuar, a través del **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**, el Reglamento de Establecimientos Penitenciarios los estándares internacionales de derechos humanos, especialmente en lo relativo a la población penal femenina y a los(as) hijos(as) que permanecen con sus madres en cárceles.

Asegurar, a través del **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**, la oferta y el acceso de mujeres privadas de libertad junto con sus hijos(as) en cárceles, a talleres y actividades de capacitación, educación, recreación, entre otros, de acuerdo a sus intereses y necesidades.

Elaborar, a través del **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**, un protocolo de visitas a mujeres privadas de libertad junto con sus hijos(as). Este debe permitir una vinculación y contacto frecuente con sus familias y personas significativas en el exterior, asegurando que se puedan realizar tanto en la semana como los fines de semana, y en distintos horarios del día (incluyendo no laboral), en espacios adecuados y privados para la interacción con niñas y niños, entre otros aspectos.

LARGO PLAZO

Generar, a través del **Servicio de Protección Especializada**, mecanismos adecuados para la observación y participación de las niñas y niños en la primera infancia en el proceso de supervisión técnica de las residencias de protección.

Poder Judicial

URGENCIA

Continuar realizando, a través de los **Tribunales de Familia y Cortes de Apelaciones** del país, las visitas judiciales a lugares donde permanecen niñas y niños en primera infancia sujetos a una medida proteccional, incluyendo las cárceles.

Adoptar las medidas necesarias, a través de la **Corte Suprema**, para fortalecer, priorizar y mejorar el cumplimiento de la obligación legal de los tribunales del país de realizar visitas judiciales a cárceles y residencias de protección para niñas y niños en la primera infancia. Lo anterior, en lo relativo al tiempo, dedicación y atención para su realización, así como la adopción de medidas y el seguimiento a partir de lo observado.

Adoptar las medidas necesarias, a través de la **Corte Suprema**, para fomentar la aplicación de los estándares internacionales de derechos humanos en relación con la utilización de medidas distintas a la privación de libertad en casos de personas que sean cuidadoras principales de niñas y niños de hasta dos años de edad, así como de mujeres embarazadas.

Adoptar las medidas necesarias, a través de la **Corte Suprema**, para promover que las decisiones relativas a la privación de libertad de los(as) principales cuidadores(as) de niños, niñas y adolescentes, tengan en debida consideración su interés superior, expresándolo en su fundamentación.

Adoptar las medidas necesarias, a través de la **Corte Suprema**, para fomentar que las decisiones que adopten los tribunales de familia y penales del país, que incidan en la separación de la madre privada de libertad de su hijo(a) que permanece con ella en el establecimiento penitenciario (tales como las relativas al egreso, al acceso a beneficios penitenciarios, etc.), tengan en cuenta de forma primordial su interés superior, expresándolo en su fundamentación.

Poder Legislativo

CORTO PLAZO

Impulsar, a través de la **Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía del Senado**, la discusión del proyecto de ley que modifica el Código Procesal Penal en materia de procedencia de la prisión preventiva y de suspensión de ejecución de la sentencia, respecto de mujeres embarazadas o que tengan hijos o hijas menores de tres años, guiándose por los lineamientos del interés superior del niño.

CORTO PLAZO

Diseñar, a través de la **Corte Suprema**, lineamientos y criterios basados en estándares de derechos humanos para los tribunales de familia, respecto de las decisiones relativas a la solicitud de las mujeres privadas de libertad que requieren permanecer junto con sus hijas e hijos en cárceles.

MEDIANO PLAZO

Fortalecer, a través de la **Academia Judicial**, la formación continua de jueces y juezas del país en derechos de las niñas y niños en la primera infancia, con especial énfasis en su derecho a la participación.

LARGO PLAZO

Generar, a través de la **Corte Suprema**, mecanismos adecuados para la observación que jueces y juezas realizan a través de visitas, de las condiciones de vida de las niñas y los niños en la primera infancia sujetos a una medida proteccional y su participación durante las visitas judiciales.

CANTIDAD Y DESTINATARIOS DE LAS RECOMENDACIONES

8	Servicio de Protección Especializada	1	Tribunales de Familia
7	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	1	Academia Judicial
6	Corte Suprema	1	Poder Judicial
3	Ministerio de Desarrollo Social y Familia	1	Programa Mi Abogado
1	Sename	1	Cortes de Apelaciones
1	Gendarmería de Chile	1	Poder Legislativo

Pablo Moraga Moraga

Pablo Moraga Moraga

4. Testimonios

Testimonios de madres que se encuentran privadas de libertad en un centro penitenciario junto a sus hijas.

KATALEIYA Y NICOLE

Cuando Nicole ingresó al centro penitenciario tenía cinco meses de embarazo. El día del parto necesitó de una inducción y, finalmente, de una cesárea de emergencia.

"Me iba a acompañar mi prima, pero llegó tarde. La dejaron entrar tarde y sacó fotos y todo, y la funcionaria siempre conmigo (...) ella estaba ahí cuando estaba con los dolores, me puse a llorar y ella estaba conmigo en todo momento".

Hay mujeres que han estado engrilladas (...) a mí no me pasó, pero sé que a compañeras sí, y si no te puedes mover y le pasa algo al niño (...) A veces hay funcionarios que no saben bien las normas, por eso ha pasado ese error, pero también hay algunos que lo hacen porque les gusta, como se dice, paquear".

Hace cinco meses la trasladaron junto a su hija, Kataleiya, al centro en el que se encuentra actualmente. Para la niña, crecer privada de libertad ha sido difícil y confuso.

"No conoce lo que es un árbol, recién está conociendo porque hay un arbolito ahí, o los pajaritos (...) Son como detalles mínimos, pero son importantes para ella (...) o a veces veía la puerta abierta y ella quería salir arrancando entonces la cabo venía y decía 'entrénse' y ponía el candado y ella se ponía a llorar. Entonces creo que para ella debe ser como raro lo que está viviendo, lo de que cierren y no poder salir".

Ahora su hija ya tiene un año y nueve meses y está pronta a egresar. Preparar la separación ha sido un proceso difícil para ambas.

"Mi hija ahora se tiene que adaptar porque va a cumplir los dos años, entonces le dieron permiso para que saliera dos días a la semana, pero mi hija puro llora (...) Le ha costado mucho, ayer salió. Dice mi prima que vomitó.

Cuando llega aquí, como las conoce a todas le cambia su carita, como que 'ah ya, llegué a mi casa', es como eso, y para mí es fome porque ella después va a llegar a su casa y va ser todo distinto, muy brusco el cambio. Por eso me gustaría estar a mí con ella afuera cuando sea ese cambio (...) es difícil para mí cuando se vaya y no esté yo, por ejemplo, si le va a dar algo miedo, no voy a estar yo para protegerla".

Nicole está condenada a tres años de privación de libertad, de los cuales ya ha cumplido dos. Quisiera poder optar a una prórroga para que su hija permanezca unos meses más en el centro, mientras ella ve la posibilidad de obtener algún beneficio o la libertad condicional, a fin de evitar la separación.

"El problema es que no quiero separarme de mi hija, eso es lo que pasa (...) Es un proceso muy difícil, ahora que lo estoy viviendo es como andar trayendo una pena, un nudo en la garganta (...) Yo ya dejé a mis dos hijos que están solitos y ahora tener que alejarme de ella me parte el alma.

A veces hay mamás que les falta poquito para terminar su condena y los hijos igual se tienen que ir porque cumplen los dos años.

Ellos igual están solos, estén con quien estén igual les va a hacer falta su mamá, yo que lo estoy viviendo, es algo tan triste. Yo sé que una comete un error para llegar aquí, un delito, pero ellos no tienen la culpa, es fome estar lejos de nuestros hijos. Una, a veces, comete los errores pensando en ellos, una es ignorante y no piensa en las consecuencias y una piensa que le va a ir bien, y una cuando está aquí en este lugar se arrepiente tanto".

Nicole cree que se necesita una ley que autorice a niñas y niños a quedarse con sus mamás por más tiempo, hasta los 3 años. También considera que hace falta mayor apoyo económico a las hijas e hijos que quedan fuera del centro, y más visitas de las madres con ellas y ellos.

EMILIA Y JAVIERA

Javiera está condenada a cinco años de privación de libertad, de los cuales ya ha cumplido trece meses. Vive en el centro con su primera hija, Emilia, de cinco meses. Su embarazo lo vivió en otro centro.

"Aquí igual es más tranquilo, pero igual es difícil. Por el tema de que hay más niños y todas tenemos diferentes maneras de crianza (...) igual ustedes vieron las piezas. No tenemos como un ambiente privado. Y las luces prenden de esta manera, y es como que prenden una luz y se ilumina todo.

Como mi hija llegó recién nacida yo no le tenía nada de ropa. Entonces yo pedía a mi familia como de a diez prendas. Y ahí me lo bajaban, a cinco, a tres, porque eran muchas cosas en una encomienda. No me dejaban ingresar (...) entonces para cambiarle la ropita los primeros días fue difícil, muy difícil.

Todo lo que nosotros entramos para nuestros bebés entra por donación, entonces al momento en que nosotras nos vayamos, todo eso queda para el cuna. Lo que nos manda nuestra familia, los juguetes, todo eso entra por donación. Es como para la Emilia, pero mientras estemos aquí. La donación es como para todos".

Durante el día tiene que hacer oficios en el centro, que consisten en tareas de aseo, generalmente acompañada por su hija. A Javiera no le gusta dejar a su hija a cargo de otras personas.

"Al principio fue muy difícil. Porque igual, mi primera guagua. Ella lloraba y yo quería tomarla, pero tenía que hacer el oficio, porque igual de eso depende para que nos vayamos juntas po. Y bueno, algunas mamás acá toman la opción como de '¿me lo cuidai un ratito y después yo te lo cuido?'. Pero a mí no me gusta, por el simple hecho de que una vez la dejé encargada y otro niño le rasguñó su carita. Entonces ya después no. Igual ella está bien acostumbrada al coche. Más que todo, siempre está al lado mío, pero en su coche.

Yo no confío en nadie para dejar a mi bebé. (...) porque si a mi hija le pasa algo, a mí me sacan un parte y le informan al tribunal (...) si se cae, si tiene algún moretón, rasguño, etc., todo ese tipo de cosas. Si mi hija se cae y tiene como un chichón en la cabeza, le informan al tribunal. Como que uno tiene que estar 24/7 atenta".

En ocasiones, Emilia puede salir del centro junto a su abuela, al igual que otras niñas y niños que también salen con familiares. Quienes no pueden, conocen y observan lo que ocurre afuera desde las ventanas del centro.

"Le da miedo, llora todo el tiempo cuando sale. Mi mamá me dice que no para de llorar. Igual, de aquí, desde unas ventanas, se ve el metro. Y los niños que ya caminan, suben y ven el metro, y ponen una cara de impresionados, dicen '¡oh, mira!' y se ponen así felices. Es como triste igual. A veces ven perros, y es como '¡oh, mira, el perro, el perro!', así súper sorprendidos (...) es muy triste, cuando ven un auto y cosas así. Se ven como tan sorprendidos de ver ese tipo de cosas que aquí no ven po".

Javiera espera el próximo año recibir algún beneficio penitenciario y vivir junto con Emilia en casa de su madre.

"Yo espero que nos podamos ir juntas. Porque igual la Emilia, cuando yo cumpla los dos años y medio, ella recién va a tener dos años. Pero igual complicado si ella se tuviera que ir sin mí, porque aquí, bueno, con la pandemia, no hay vínculo (...) por ejemplo, yo aquí peleé con una interna, y a ella le sacaron al niño por orden del tribunal (...) y su hijo se fue, el niño tenía ocho meses, y pocas veces había visto a su papá, a su abuela, a la familia. Están acostumbrados a estar encerrados (...) Entonces yo creo que para ese niño fue horrible.

Yo creo que lo más difícil es que uno no tenga familia, y el hijo tenga que irse al Sename y a ese tipo de lugares. Lo mismo con las prórrogas del tiempo del menor, que uno puede pedir un plazo extra después de los dos años. Uno habla con la asistente, con la psicóloga, y su respuesta simplemente es 'no, porque usted tiene vínculo, cero posibilidad de que tenga más tiempo con su hija".

Pablo Moraga Moraga

Referencias

1 En el presente capítulo para hablar de primera infancia se adopta la definición del Comité de los Derechos del Niño en su Observación General N° 7, según la cual este periodo comprende desde el nacimiento hasta la transición al período escolar, es decir, hasta los 8 años de edad. Sin perjuicio de ello, se hará especial foco en las niñas y los niños entre los 0 y 3 años, en concordancia con el capítulo 1 de este Informe Anual (centrado en los primeros mil días de vida).

2 Comité de los Derechos del Niño. 2005. Observación general N° 7. Realización de los derechos del niño en la primera infancia, párr. 3 y 7.

3 También es posible que niñas y niños de hasta 2 años de edad estén en centros de privación de libertad del Sename junto a sus madres privadas de libertad, en virtud de la Ley N° 20.084. No obstante, a la fecha cierre de este Informe Anual, se informó que no existen lactantes en dichos establecimientos, por lo cual no se abordará su situación de manera específica.

4 Específicamente, entre julio del 2020 y agosto del 2021.

5 Más información sobre el Mecanismo de Observación y Seguimiento de la Defensoría de la Niñez en: https://www.defensorianinez.cl/observacion-y-seguimiento-de-ninos-ninas-y-adolescentes-bajo-cuidado-del-estado/ .

6 En especial, información remitida por el Sename el 18 de junio de 2021 (extraída de Senainfo), a partir de solicitud realizada a dicha institución por la Defensoría de la Niñez mediante el Oficio N° 192/2021, de fecha 22 de marzo de 2021. Otros de los datos reflejados provienen de la información enviada por el Sename, obtenida en el marco de la Ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información (en adelante Ley de Transparencia), así como de otros Oficios que se identificarán más adelante.

7 Esta información fue solicitada por la Defensoría de la Niñez a Genchi y remitida por dicha institución mediante el Oficio N° 752/2021, de fecha 13 de mayo de 2021.

8 Defensoría de la Niñez. 2019. Informe Anual 2019. Capítulo 5. Niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/informe-anual-2019/II-cap5.html; Defensoría de la Niñez. 2020. Informe Anual 2020. Capítulo 2. Derechos de niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado de un Estado en crisis. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/informe-anual-2020/ .

9 Pinheiro, P. 2006. Informe mundial sobre la violencia contra los niños y niñas. Capítulo 5: La violencia contra los niños y niñas en las instituciones de protección y justicia. Disponible en: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/56250/1/Inf_Mundial_Violencia.pdf.

10 Papalia, D., Feldman, R., Martorell, G. 2012. Desarrollo humano (12a ed.). México, D. F.: McGraw-Hill Interamericana.

11 Ibíd.

12 A su vez, en Chile, autores como Lecannelier y García, Hamilton-Giachritsis e Ibáñez, también han dado cuenta de los graves efectos socioemocionales que conlleva la separación temprana en niñas y niños que están en instituciones de cuidado residencial. Lecannelier, F. 2006. Efectos de la Separación Temprana, Una mirada desde los procesos de institucionalización. En Calcagni, X., Rivera, J. (Eds.). Séptimo Encuentro Internacional de Adopción: Reparando el Abandono. (1, 71–81). Santiago, Chile: Ediciones Fundación San José para la Adopción Familiar Cristiana; García, M., Hamilton-Giachritsis, C., & Ibáñez, M. 2017. Attachment representations and socio-emotional difficulties in alternative care: A comparison between residential, foster and family based children in Chile. Child Abuse & Neglect. pág. 70, 180–189.

13 Burlingham, D. y Freud, A. 1964. Niños sin Familia. (1). Barcelona, España: Editorial Luis Miracle, S.A; Maclean, K. 2003. The impact of institutionalization on child development. Development and Psychopathology, 15, 853-884; Berens, A., & Nelson, C. 2015. The science of early adversity: is there a role for large institutions in the care of vulnerable children? The Lancet, 386 (9991), 388–398.

14 Spitz, R. 1972. El primer año de vida del niño: génesis de las primeras relaciones objetales. (3). Madrid, España: Ediciones Aguilar.

15 Bowlby, J. 1952. Maternal care and mental health. A report prepared on behalf of the World Health Organization as a contribution to the United Nations programme for the welfare of homeless children. Ginebra: World Health Organization Monograph Series; Bowlby, J. 1993. El apego y la pérdida. V.1 El apego. Editorial Paidós; Bowlby, J. 1985. El apego y la pérdida. V.2. La separación. Editorial Paidós; Bowlby, J. 1983. El apego y la pérdida. V.3. La pérdida. Editorial Paidós. Entre otros estudios relevantes: Burlingham, D. y Freud, A. 1964. Niños sin Familia. (1). Barcelona, España: Editorial Luis Miracle, S.A; Maclean, K. 2003. The impact of institutionalization on child development. Development and Psychopathology, 15, 853-884; Berens, A., & Nelson, C. 2015. The science of early adversity: is there a role for large institutions in the care of vulnerable children? The Lancet, 386 (9991), 388–398.

16 Si bien los hallazgos de estos estudios han sido ampliamente utilizados en la literatura internacional para dar cuenta de los graves efectos que tiene la institucionalización de los niños, niñas y adolescentes, y fomentar las alternativas de cuidado familiar, es importante señalar que esta investigación requiere ser revisada y utilizada de manera cuidadosa y reflexiva, ya que también ha sido criticada por descuidar aspectos éticos en su conceptualización e implementación como, por ejemplo, el origen externo de los investigadores y la extrema vulnerabilidad de los participantes.

17 Las publicaciones se pueden encontrar en: https://www.bucharestearlyinterventionproject.org/publications.

18 Ellis, B., Fisher, P., Zaharie, S. 2004. Predictor of disruptive behavior, development delays, anxiety, and affective symptomatology among institutionally reared Romaian children. Academy Child Adolescent; Zeanah, Ch., & Smyke, A. 2008. Attachment disorders in family and social context. Infant Mental Health Journal, 29(3), 219-233; Johnson, D. y Gunnar, M. 2011. Growth failure in institutionalized children.

19 Esta investigación indaga en el desarrollo psicomotor y procesamiento sensorial en la población de niñas y niños de 4 a 18 meses que residían junto a sus madres en una cárcel de Santiago.

20 Concha, V. y Núñez, P. 2014. Desarrollo psicomotor y procesamiento sensorial de niños, hijos de internas del CPF Santiago. Una mirada desde la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social.

21 Hachin, G., Gallardo, A., Iñiguez, G. y Weisstaub, G. 2019. "Desarrollo psicomotor y cortisol salival en niños que viven junto a sus madres privadas de libertad", Revista Chilena de Pediatría, 90(3).

22 Los factores de riesgo son aquellos que incrementan la probabilidad de ocurrencia de un problema dado, en este caso las consecuencias adversas producto de la institucionalización, mientras que los factores protectores son los que disminuyen dicha probabilidad. Tanto los factores de riesgo como los protectores pueden ser de orden individual, familiar y/o sociocultural e interactúan entre sí.

23 Además de las acciones enunciadas respecto a primera infancia bajo cuidado del Estado, se han realizado otras respecto de este grupo a nivel general como, por ejemplo, un estudio sobre su situación a nivel nacional (), actividades de promoción y difusión de derechos, y alianzas y mesas de trabajo interinstitucionales.

24 Cabe señalar también que, con anterioridad al período que comprende el presente Informe Anual, la Defensoría de la Niñez realizó otras visitas a residencias de protección donde permanecen niñas y niños en primera infancia, a saber, la residencia Santa Catalina, de Quinta Normal (en 2019), Natividad, de Arica (en 2019) e Ignazio Sibillo, de Punta Arenas (en 2020). Sus informes finales pueden ser consultados en el siguiente link: https://www.defensorianinez.cl/home-nna/biblioteca-digital-ninos/?cat=informes-finales.

25 La Ps. Margarita Vilches G. efectuó una pasantía profesional en la Defensoría de la Niñez, durante el año 2020, en la cual elaboró la "Propuesta de observación y monitoreo de las condiciones de vida y de respeto a los derechos humanos de niñas y niños entre 0–3 años que viven bajo cuidado alternativo residencial". La metodología consiste en la realización de visitas por parte del equipo de la Defensoría de la Niñez a residencias de protección para lactantes y preescolares, en las que se llevan a cabo una serie de actividades, que incluyen una entrevista en profundidad a la dirección de la residencia, encuestas a funcionarios(as) de la residencia y la aplicación de una extendida pauta de observación directa de las niñas y niños.

26 Si bien la visita a la residencia San Benito no estuvo formalmente contemplada en el pilotaje, los hallazgos que allí se detectaron también se utilizaron para retroalimentar la metodología, por lo que en este Informe se le considera como parte del proceso.

27 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. 2020. Estudio de la situación de niños y niñas que conviven con sus madres en establecimientos penitenciarios y de mujeres embarazadas privadas de libertad. Identificación de nudos y propuestas para su solución.

28 Comité de los Derechos del Niño. 2005. Observación general N° 7. Realización de los derechos del niño en la primera infancia, párr. 36 b); Naciones Unidas. 2010. Directrices sobre modalidades alternativas de cuidado de los niños, párr. 22; Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2013. El derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas; Unicef. S/f. End placing children under three years in institutions. A call to action; Relaf. Llamado a la acción para poner fin al internamiento de niñas y niños menores de 3 años en instituciones de protección en América Latina y el Caribe.

29 Naciones Unidas. 2010. Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños de las Naciones Unidas, párr. 21.

30 Comité de los Derechos del Niño. 2005. Observación general N° 7. Realización de los derechos del niño en la primera infancia, párr. 36 b).

31 Sename, Unicef y Relaf. 2013. Informe Final del Proyecto Piloto para la Desinstitucionalización y Mejoramiento de los Cuidados Alternativos para Niños(as) Menores de 3 años en Chile.

32 Entre otros, la falta de consideración por parte del tribunal de familia de los criterios técnicos al priorizar la internación como forma de cuidado, las demoras en la tramitación de los procesos, la alta rotación de las causas entre distintos jueces y juezas, la iniciación del proceso de susceptibilidad de adopción pese a existir familia extensa interesada y evaluaciones sobre competencias parentales incompletas o sesgadas.

33 Los cuidados alternativos formales de tipo familiar en Chile corresponden a las familias de acogida y a la adopción.

34 Sename. 2016. Orientaciones técnicas. Línea de acción centros residenciales, modalidad residencia de protección para primera infancia (lactantes y preescolares) con programa de protección especializado adosado, pág. 4. Disponible en: https://www.sename.cl/wsename/p3_01-03-2018/Orientaciones-Tecnicas-RLP-PER.pdf.

35 Información remitida por el Sename a la Defensoría de la Niñez, con fecha 18 de junio de 2021.

36 Vigentes al 30 de junio de 2021. Información proporcionada por el Sename en virtud de la Ley de Transparencia.

37 Vigentes al 31 de diciembre de 2020. Información proporcionada por el Sename en virtud de la Ley de Transparencia.

38 Cabe señalar que esta información es levantada mediante las supervisiones técnicas que realizan las Direcciones Regionales del Sename y de los informes que elaboran los Tribunales de Familia a propósito de sus visitas a dichos lugares. No obstante, no existe mayor información, pública y sistematizada, respecto de la situación de las niñas y los niños que allí permanecen.

39 Vigentes al 31 de diciembre de 2020, de acuerdo a información remitida por el Sename a la Defensoría de la Niñez, con fecha 18 de junio de 2021.

40 De acuerdo a la información proporcionada por el Sename, el 48,1% de las causales de ingreso se encuentran clasificadas como "protección orden del Tribunal", sin indicar una causal particular, y el 0,5% se encuentran clasificadas en la categoría "otras".

41 Causales de ingreso en porcentaje, respecto del total de 528 niñas y niños de 0 a 3 años, vigentes en residencias de protección, al 31 de junio de 2021. Información proporcionada por el Sename en virtud de la Ley de Transparencia.

42 Permanencia en meses respecto de niñas y niños de 0 a 3 años, vigentes en residencias de protección, al 31 de junio de 2021.

43 Información proporcionada por el Sename en virtud de la Ley de Transparencia.

44 En la visita realizada por la Defensoría de la Niñez a la residencia Trinidad se observó que ninguno de las niñas y los niños vigentes estaba en proceso de acercamiento familiar y solo respecto de uno se estaba trabajando la posibilidad de ingreso a una Familia de Acogida. Por su parte, en la visita a la residencia Hogar María Madre se constató que unos hermanos llevaban dos años en la residencia.

45 Una revisión más detallada de estas transformaciones, en lo relativo a los distintos proyectos de ley en discusión, así como aprobados recientemente, la nueva institucionalidad de protección, y los estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos de infancia y de cuidado alternativo, se presenta en el capítulo 2 de este Informe Anual.

46 Ley N° 21.302, artículo 24.

47 Ver capítulo 2 de la tercera parte de este Informe Anual.

48 Estos datos fueron informados a la Defensoría de la Niñez por el Sename mediante el Oficio N° 1750/2021, de fecha 19 de agosto de 2021.

49 Estas acciones de fortalecimiento fueron informadas a la Defensoría de la Niñez por el Sename mediante el Oficio N° 1750/2021, de fecha 19 de agosto de 2021.

50 Procuraduría Penitenciaria de la Nación de Argentina y Unicef. (s/a). Más allá de la prisión: Paternidades, maternidades e infancias atravesadas por el encierro, pág. 20. Disponible en: https://www.unicef.org/argentina/media/6896/file/M%C3%A1s%20all%C3%A1%20de%20la%20prisi%C3%B3n.pdf

51 Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y las medidas no privativas de libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok), párr. 64; Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, principio XII; Comité de los Derechos del Niño. 2013. Observación general N° 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3 párrafo 1), párr. 69; Directrices de Naciones Unidas sobre modalidades alternativas de cuidado de niños, párr. 47.

52 Comité de los Derechos del Niño. 2015. Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Chile, párr. 26.

53 Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y las medidas no privativas de libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok), párr. 49 y 52.

54 Comité de los Derechos del Niño. 2011. Report and recommendations of the Day of General Discussion of "Children of incarcerated parents", párr. 33.

55 Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y las medidas no privativas de libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok), párr. 49 y 52.

56 Comité de los Derechos del Niño. 2011. Report and recommendations of the Day of General Discussion of "Children of incarcerated parents", párr. 38.

57 En el Componente I del Programa Creciendo Juntos, que incluye mujeres recluidas embarazadas y junto con sus hijas e hijos.

58 Lo anterior fue recomendado por la Defensoría de la Niñez a través del Oficio N° 201/2020, de 20 de marzo de 2020, dirigido al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Según información de Genchi, fueron 25 las mujeres embarazadas o madres que en el 2020 accedieron al indulto conmutativo o a beneficio penitenciario para cumplir pena o medida en libertad.

59 Fuente: Elaboración propia a partir de datos entregados por Genchi.

60 Datos entregados por Genchi.

61 Centro de Estudios Justicia y Sociedad. 2021. La condena penal y social de las mujeres privadas de libertad en Chile. Disponible en: https://justiciaysociedad.uc.cl/wp-content/uploads/2021/03/CA%cc%81PSU-LA-MUJERES-2021.pdf.

62 Datos entregados por Genchi.

63 Proyecto de ley que Modifica el Código Procesal Penal en materia de procedencia de la prisión preventiva y de suspensión de ejecución de la sentencia, respecto de mujeres embarazadas o que tengan hijos o hijas menores de tres años (Boletín N° 11073–07).

64 Estos nudos críticos, si bien se presentan de manera diferenciada respecto de la primera infancia, también están presentes y afectan a todos los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado, lo que se aborda con mayor detalle en el capítulo 2 de este Informe Anual.

65 Si bien corresponden a orientaciones y por tanto no son directamente vinculantes, su contenido suele formar parte de las bases de licitación de los programas administrados por las OCAS, pasando a integrar, aunque indirectamente, el contenido del convenio que firman con el Sename.

66 Sename. 2013. Orientaciones Técnicas Específicas para Lactantes y Preescolares. Modalidad Centros de Reparación Especializada de Administración Directa; Sename. 2019. Orientaciones Técnicas. Línea de Acción Centros Residenciales Modalidad Residencia de Protección para Primera Infancia (Lactantes y Preescolares) con Programa de Protección Especializado Adosado (RLP–PER); Sename. 2011. Bases Técnicas. Línea de Acción Centros Residenciales Modalidad Residencia de Protección para Lactantes y Preescolares (RPP); Sename. 2019. Orientaciones Técnicas Línea de Acción Centros Residenciales Modalidad Residencias de Protección para Madres Adolescentes con Programa de Protección Especializado de Intervención Residencial (RMA–PER).

67 Naciones Unidas. 2010. Directrices sobre modalidades alternativas de cuidado de los niños, párr. 123.

68 CTL Arrullo, de Concepción (80 plazas), CTL Belén, de Temuco (70 plazas) y CTL Casa Nacional del Niño, de Santiago (45 plazas). Sename. 2021. Catastro de la Oferta Programática del Sename, julio de 2021.

69 Ibíd.

70 Sename. 2021. Catastro de la oferta programática de la red del Sename, julio 2021.

71 Visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez a las residencias Hogar María Madre, Trinidad y San Benito.

72 Visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez a las residencias Lazos, Trinidad y Hogar María Madre.

73 Ibíd.

74 Visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez a las residencias Lazos, Trinidad, Hogar María Madre y San Benito.

75 Ibíd.

76 Ibíd.

77 Ibíd.

78 En las visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez a las residencias Hogar María Madre y San Benito se constató la utilización de cámaras de seguridad, con grabación de video y audio, y en espacios que incluían habitaciones y baños, sin protocolos que regulen su uso.

79 Visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez a las residencias Lazos y Hogar María Madre.

80 Visita realizada por la Defensoría de la Niñez a la residencia Lazos.

81 Visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez a las residencias Trinidad y San Benito.

82 En la visita realizada por la Defensoría de la Niñez a la residencia San Benito, se observó a las niñas y niños ingerir jabón para hacer burbujas y llevarse a la boca guantes de látex, también subirse a radiadores, ventanas y bordes de camas y cunas, y lanzarse entre ellas y ellos objetos contundentes como sillas y mesas, entre otras graves situaciones. Por considerarse estas situaciones de riesgo inminente para las niñas y los niños, la Defensoría de la Niñez emitió los Oficios N° 764/2021, dirigido al Sename Nacional; N° 765/2021, dirigido al Juzgado de Familia de Linares y N° 766/2021, dirigido a Fiscalía, todos de fecha 1 de septiembre de 2021, dando cuenta de lo observado, solicitando información y emitiendo recomendaciones.

83 Naciones Unidas. 2010. Directrices sobre modalidades alternativas de cuidado de los niños, párr. 91.

84 Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 6.

85 Ibíd, artículo 31.

86 Sename. 2013. Estándares mínimos de calidad para la atención residencial; Sename. 2019. Orientaciones Técnicas. Línea de Acción Centros Residenciales Modalidad Residencia de Protección para Primera Infancia (Lactantes y Preescolares) con Programa de Protección Especializado Adosado (RLP – PER), pp. 79–94; Sename. 2011. Bases Técnicas. Línea de Acción Centros Residenciales Modalidad Residencia de Protección para Lactantes y Preezzscolares (RPP), pp. 19–21; Sename. 2019. Orientaciones Técnicas Línea de Acción Centros Residenciales Modalidad Residencias de Protección para Madres Adolescentes con Programa de Protección Especializado de Intervención Residencial (RMA–PER), pp. 67–71.

87 Comité de los Derechos del Niño. 2005. Observación General N° 7. Realización de los Derechos del Niño en la Primera Infancia, párr. 23.

88 Ibíd, párr. 19.

89 Naciones Unidas. 2010. Directrices sobre modalidades alternativas de cuidado de los niños, párr. 87 y 126.

90 Sename. 2013. Orientaciones Técnicas Específicas para Lactantes y Preescolares. Modalidad Centros de Reparación Especializada de Administración Directa; Sename. 2019. Orientaciones Técnicas. Línea de Acción Centros Residenciales Modalidad Residencia de Protección para Primera Infancia (Lactantes y Preescolares) con Programa de Protección Especializado Adosado (RLP – PER); Sename. 2011. Bases Técnicas. Línea de Acción Centros Residenciales Modalidad Residencia de Protección para Lactantes y Preescolares (RPP); Sename. 2019. Orientaciones Técnicas Línea de Acción Centros Residenciales Modalidad Residencias de Protección para Madres Adolescentes con Programa de Protección Especializado de Intervención Residencial (RMA–PER).

91 Visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez a las residencias Trinidad, Hogar María Madre y San Benito.

92 Para graficar lo anterior, en las visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez a las residencias Trinidad y San Benito, ante la insuficiente cantidad de personal para las necesidades cotidianas de las niñas y niños, las profesionales visitantes debieron prestar apoyo constante a las educadoras durante la visita e incluso suplir algunas de sus funciones de supervisión y acompañamiento. A su vez, en la residencia Hogar María Madre debían contar con voluntarios(as) para poder apoyar al personal en las labores de cuidado de las niñas y los niños. En la residencia San Benito, se observó a un lactante durmiendo solo, en una pieza cerrada.

93 En la visita realizada por la Defensoría de la Niñez a la residencia Trinidad, se observó que en el contexto de contingencia sanitaria cada vez que se efectuaba un nuevo ingreso de una niña o niño a la residencia, en cuyo caso se debía efectuar una cuarentena preventiva por 14 días, un cuidador(a) dejaba de prestar atención a otros(as) puesto que la niña o el niño en cuarentena requería supervisión y atención permanente y exclusiva.

94 A modo de ejemplo, en la visita realizada por la Defensoría de la Niñez a la residencia San Benito se detectó la gran dificultad para encontrar cuidadores(as) de trato directo, tanto en calidad de reemplazo como de forma permanente.

95 Naciones Unidas. 2010. Directrices sobre modalidades alternativas de cuidado de los niños, párr. 114.

96 Comité de los Derechos del Niño. 2005. Observación General N° 7. Realización de los derechos del niño en la primera infancia, párr. 23 y 32.

97 Visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez a las residencias Lazos, Trinidad, Hogar María Madre y San Benito. A modo de ejemplo, en la residencia Trinidad, todo el equipo (directora, dupla psicosocial y educadoras) refirió no haber trabajado antes con este grupo etario ni en contexto residencial, siendo esa su primera experiencia, e hicieron presente la necesidad de contar con mayores conocimientos y herramientas para el trabajo con esta población.

98 A modo de ejemplo, en la visita realizada por la Defensoría de la Niñez a la residencia Trinidad, se observaron cunas y coches sobrecargados (lo cual es un factor de riesgo para muerte súbita), así como el traslado de niñas y niños en vehículo sin silla de seguridad. En la visita a la residencia San Benito, se observó que ninguna de las funcionarias tenía conocimiento y manejo de los protocolos de actuación, especialmente ante situaciones de desajuste emocional y/o conductual, los que ocurrían frecuentemente y ponían en riesgo de auto y heteroagresiones a las niñas y niños.

99 Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 3.3.

100 Naciones Unidas. 2010. Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, párr. 71, 115, 116, 117.

101 Comité de los Derechos del Niño. 2005. Observación General N° 7. Realización de los derechos del niño en la primera infancia, párr. 23.

102 Orientaciones para los modelos Cread y RPP.

103 Sename. 2019. Residencia de Protección para Primera Infancia (Lactantes y Preescolares) con Programa de Protección Especializado Adosado (RLP – PER), pág. 67; Sename. 2019. Orientaciones Técnicas, línea de acción centros residenciales, modalidad Residencias de Protección para Madres Adolescentes con Programa de Protección Especializado de Intervención Residencial (RMA/PER), pág. 52–53.

104 Visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez a las residencias Lazos, Trinidad y San Benito. Más aún, en la Residencia Hogar María Madre se observó que el personal voluntario no había recibido inducción ni capacitación para la realización de sus labores. En esta misma residencia, previamente, la Defensoría de la Niñez había manifestado su preocupación y efectuado gestiones en el 2020, al tener conocimiento de que, ante una situación de emergencia las niñas y los niños fueron entregados transitoriamente al cuidado de miembros del directorio, profesionales y una voluntaria de la OCA, con autorización de los Tribunales de Familia correspondientes, sin constatar su habilitación e idoneidad para ejercer el cuidado, ni la existencia de algún vínculo significativo con ellas y ellos. En este caso, la Defensoría de la Niñez, además de efectuar coordinaciones con la residencia y el Programa Mi Abogado, presentó recomendaciones a la Corte Suprema (Oficio N° 524/2020, de 23 de junio de 2020, dirigido por la Defensoría de la Niñez a la E. Corte Suprema).

105 Visita realizada por la Defensoría de la Niñez a la residencia Hogar María Madre.

106 Visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez a las residencias Lazos, Trinidad, Hogar María Madre y San Benito.

107 En efecto, de acuerdo con las Orientaciones Técnicas para la modalidad RLP–PER y RMA–PER, la OCA responsable del proyecto deberá organizar jornadas de autocuidado de equipo, de ejecución a cargo de personal externo e interno, con una frecuencia a lo menos trimestral, para todos los funcionarios de la Residencia (Sename. 2019. Residencia de Protección para Primera Infancia (Lactantes y Preescolares) con Programa de Protección Especializado Adosado (RLP – PER), pág. 69; Sename. 2019. Orientaciones Técnicas, línea de acción centros residenciales, modalidad Residencias de Protección para Madres Adolescentes con Programa de Protección Especializado de Intervención Residencial (RMA–PER), pág. 54).

108 Instituto Nacional de Derechos Humanos. 2018. Misión de observación Sename 2017. Capítulo 4: Familia e identidad, pág. 11.

109 Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 12.

110 Comité de los Derechos del Niño. 2005. Observación General N° 7. Realización de los derechos del niño en la primera infancia, párr. 14.

111 Esto se aborda también en el capítulo 2 de este Informe Anual, respecto de todos los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado.

112 A modo de ejemplo, visita realizada por la Defensoría de la Niñez a las residencias Hogar María Madre y San Benito.

113 Naciones Unidas. 2010. Directrices sobre modalidades alternativas de cuidado de los niños, párr. 11.

114 Ibíd, párr. 17.

115 Esto se abordó también en el capítulo 2 del Informe Anual del 2020 de la Defensoría de la Niñez, y en el capítulo 2 de la tercera parte de este Informe Anual.

116 Visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez a las residencias Trinidad y Hogar María Madre.

117 Sename. 2019. Orientaciones Técnicas. Línea de Acción Centros Residenciales Modalidad Residencia de Protección para Primera Infancia (Lactantes y Preescolares) con Programa de Protección Especializado Adosado (RLP–PER), pág. 55. Además, en términos prácticos, establecen una periodicidad mínima de dos veces a la semana en la residencia, que el horario se debe flexibilizar lo suficiente en relación a las necesidades de las familias y otras figuras, y que ciertas instancias de las visitas pueden ser supervisadas, pero que también debe haber otras que respeten la posibilidad de un encuentro íntimo y privado entre la niña o niño y su familia.

118 Visita realizada por la Defensoría de la Niñez a la residencia Trinidad.

119 En la visita realizada por la Defensoría de la Niñez a la residencia Trinidad se observó que, salvo algunas excepciones, la gran mayoría no mantenía una comunicación y vinculación constante con personas de su familia nuclear o extendida, ni con otras personas de relevancia.

120 En la visita realizada por la Defensoría de la Niñez a la residencia Hogar María Madre se observó que estas se realizaban solamente una vez a la semana o cada quince días y de lunes a viernes, con poca flexibilidad ante necesidades de las niñas y los niños y de las familias.

121 Visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez a las residencias Trinidad, Hogar María Madre y San Benito.

122 Ver: Defensoría de la Niñez. 2020. Informe Anual 2021, pág. 441.

123 Comité de los Derechos del Niño. 2006. Observación general N° 7. Realización de los derechos del niño en la primera infancia, párr. 36 a).

124 Ver capítulo 2 de la tercera parte de este Informe Anual.

125 La Circular N° 5 es la que, por instrucción del Sename, los OCAS y organismos coadyuvantes que deben aplicar en caso de que ocurran hechos eventualmente constitutivos de delitos que afecten a niños, niñas y adolescentes.

126 Visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez a las residencias Hogar María Madre y San Benito. En la primera residencia, esta situación afectó a una niña y la trabajadora responsable renunció de manera voluntaria, mientras que en la segunda afectó a tres niñas y niños y el personal responsable fue desvinculado.

127 Visita realizada por la Defensoría de la Niñez a la residencia San Benito. Dado que el hecho no había sido denunciado, la Defensoría de la Niñez informó al Ministerio Público, mediante Oficio N° 766/2021, de fecha 1 de septiembre de 2021. También informó al Juzgado de Familia de Linares y al Sename, mediante los Oficios N° 765/2021 y N° 764/2021, respectivamente, ambos de fecha 1 de septiembre de 2021.

128 Visita realizada por la Defensoría de la Niñez a la residencia Lazos. Ante esta grave situación, la Defensoría de la Niñez interpuso una denuncia penal, con fecha 22 de octubre de 2020. Junto a lo anterior, y dado que otras preocupantes situaciones se habían detectado, se presentó al Sename una solicitud de término de convenio del organismo colaborador, entre otras peticiones, mediante Oficio N° 763/2020, de fecha 22 de octubre de 2020.

129 Antony, C. 2003. Panorama de la situación de las mujeres privadas de libertad en América Latina desde una perspectiva de Género. Violaciones de los Derechos Humanos de las mujeres privadas de libertad. Disponible en: https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/2970/panorama-sin-libertad.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

130 Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok), N° 64.

131 Decreto Supremo N° 518, Reglamento de Establecimientos Penitenciarios, artículo 19.

132 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. 2020. Estudio de la situación de niños y niñas que conviven con sus madres en establecimientos penitenciarios y de mujeres embarazadas privadas de libertad. Identificación de nudos y propuestas para su solución, pág. 13–14 y 21.

133 En el año 2017, el Programa Creciendo Juntos reemplazó al Programa Pamhel (Programa de atención a mujeres embarazadas e hijos lactantes), antiguamente dependiente del Sename.

134 De hecho, según información entregada por Genchi, el Programa tiene como objetivo general contribuir al proceso de intervención psicosocial de las personas condenadas, trabajando sobre los factores de riesgo de reincidencia delictual asociados a la variable familiar.

135 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. 2020. Estudio de la situación de niños y niñas que conviven con sus madres en establecimientos penitenciarios y de mujeres embarazadas privadas de libertad. Identificación de nudos y propuestas para su solución, pág. 24.

136 Las visitas a las personas privadas de libertad fueron suspendidas en marzo de 2020 y sujetas a las variaciones del Plan Paso a Paso. Entre marzo y diciembre del 2020 estuvieron absolutamente suspendidas.

137 Si bien el presente capítulo se centra en las cárceles de mujeres adultas, es preciso indicar que los centros de privación de libertad del Sename no cuentan con unidades materno–infantiles, de manera que cuando llega alguno(a) niña o niño, deben habilitar algún espacio especial, el cual, por falta de infraestructura, suele ser compartido con el resto de las adolescentes. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. 2020. Estudio de la situación de niños y niñas que conviven con sus madres en establecimientos penitenciarios y de mujeres embarazadas privadas de libertad. Identificación de nudos y propuestas para su solución, pág. 30.

138 Salvo la prohibición de aplicar algunas sanciones del régimen disciplinario a las mujeres embarazadas y hasta seis meses después del embarazo, así como las que permanecen con sus hijas e hijos. Decreto N° 518, Reglamento de Establecimientos Penitenciarios, artículo 86.

139 El procedimiento de cuenta corresponde al conteo que Genchi efectúa de las y los internos en un establecimiento penitenciario en diversas instancias (al encierro, desencierro, mediodía, luego de salidas, etc.). Llegar tarde a "la cuenta" constituye una falta leve en el régimen disciplinario.

140 Debido a las labores propias de la maternidad, a las internas en ocasiones se les impide, por ejemplo, asistir a talleres y clases, lo que, además, les afecta en su calificación de conducta y posibilidad de acceder a beneficios penitenciarios.

141 A mayo de 2021, solo tenían sala cuna al interior del recinto el CPF Arica, CCP Iquique y CPF San Joaquín (administradas por Fundación Integra o por Junji), así como el EP La Serena, EP Rancagua, EP Valdivia y EP Puerto Montt (administradas por concesionados). Los demás 16 establecimientos tenían convenio con sala cuna en el exterior (administradas por Fundación Integra o Junji). Fuente: Información entregada por Genchi.

142 Este punto fue también identificado por la Defensoría de la Niñez a partir de información remitida por el Poder Judicial respecto al Complejo Penitenciario de Valparaíso. Al respecto, se formularon recomendaciones a Genchi por medio del Oficio N° 141/2020, de 25 de febrero de 2020, que a la fecha no ha obtenido respuesta.

143 Ibíd.

144 Ibíd.

La Defensoría de la Niñez tiene el mandato legal de publicar anualmente un informe cuyo contenido aborda dos grandes temáticas: la cuenta pública institucional y el estado de situación de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes que viven en Chile. Este 2021 es el tercer Informe Anual de la institución.

En la primera parte de esta publicación, que corresponde a la Cuenta Pública, se da cuenta de las acciones desplegadas por la institución entre 29 de junio de 2020 y 29 de junio de 2021. Se relevan los principales hitos en el periodo y el reporte de las iniciativas de cada uno de sus procesos sustantivos: gestión de hallazgos, promoción y difusión de derechos, protección y representación judicial, y observación y seguimiento. Además, se da a conocer el trabajo en terreno de las macrozonas y los desafíos institucionales.

En la segunda parte del Informe Anual se presentan los argumentos de por qué se debe considerar la participación de niños, niñas y adolescentes en el proceso constituyente, dando justificaciones desde el derecho internacional de los derechos humanos, así como desde las teorías sobre la democracia y su legitimidad. Se presenta una panorámica estadística con la opinión de niños, niñas y adolescentes sobre este proceso, y se realiza un análisis de las brechas que tiene el Estado de Chile en su normativa nacional para garantizar su derecho a la participación. Por otra parte, se analizan los reglamentos de la Convención Constitucional para identificar si estos cumplen con el estándar internacional de la participación de niños, niñas y adolescentes. De este análisis se identificaron desafíos y recomendaciones para la Convención Constitucional.

Por último, en la tercera parte se presentan seis capítulos temáticos que abordan el estado de situación de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de especial vulnerabilidad (primera infancia, bajo el cuidado del Estado y mapuche), así como también se da a conocer el estado de la oferta de representación jurídica para niños, niñas y adolescentes y un análisis desde la función pública del cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia por el Estado de Chile.

Tras las crisis social y sanitaria que ha vivido el país desde el 2019 a la fecha, el Estado se ha visto exigido por las secuelas de ambas contingencias a nivel social, económico y político. En forma paralela se ha desarrollado un proceso encabezado por la Convención Constitucional con miras a la redacción de una nueva Carta Fundamental. A la luz de este contexto, y de lo expuesto en este Informe Anual, la Defensoría de la Niñez plantea en este documento una serie de recomendaciones al Estado para generar las condiciones necesarias que permitan subsanar las afectaciones vividas por niños, niñas y adolescentes, ya sea recientes o que se arrastran por años, así como también resguardar los derechos humanos de este grupo de la población, entendiendo que son sujetos de derecho y cuya participación es central en el Chile que se comienza a escribir.

DEFENSORÍA
DE LA NIÑEZ

Defensorianinez.CL
defensorianinez
defensoria_niñez
Defensoría de la Ninez Chile