



FLACSO – CHILE
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
MAGÍSTER EN POLÍTICA Y GOBIERNO

ABUSO SEXUAL EN CHILE: UNA APROXIMACIÓN DESDE LAS
POLÍTICAS PÚBLICAS

TESIS PRESENTADA PARA OPTAR AL GRADO
DE MAGISTER EN POLÍTICA Y GOBIERNO

PROFESOR GUÍA

SR: WALTER CONTRERAS CÁRCAMO

ALUMNA

SRA: SUSANA CÓRDOVA RIVERA

- OCTUBRE 2014 -

I. RESUMEN EJECUTIVO

La política pública de la infancia es el resultado de las decisiones políticas que adoptaría el Estado a través de sus respectivos gobiernos a lo largo de la historia, a partir de las representaciones sociales y culturales que la sociedad fue y ha ido construyendo en torno a la niñez, y que han estado circunscritas en las transformaciones que la propia sociedad chilena ha experimentado en estos dos siglos. Esta retrospectiva nos permitió describir la política de infancia de manera lineal, con especial atención al período 1990 al 2010, develando el lento transitar de los niños/as y adolescentes desde la invisibilidad hacia visualizarlos como objetos residuales de derechos y hasta, finalmente, comprenderlos como sujetos titulares de los mismos; transitar que, por lo demás, estaría marcado por situaciones de maltrato, de quienes han tenido la responsabilidad de cuidarlos y protegerlos, la familia, el Estado, la sociedad en su conjunto. En este contexto el abuso sexual, adquiere visibilidad configurándose como un tipo de maltrato físico grave y que se daría principalmente al interior de las familias y en sus entornos más cercanos a ellas.

De este modo, se ha avanzado en materias de políticas públicas a partir del cambio gradual de paradigmas, que centraría sus inicios en la Doctrina de la Situación Irregular de la Infancia la que tendió a legitimar la violencia y el maltrato por medio de políticas de protección segmentadas y criminalizadoras orientadas al control, a la supervisión, la vigilancia y la normalización arraigadas hasta finales de la década de los 80, hacia otro de carácter integral, orientado al reconocimiento de los/as niños/as y adolescente como sujetos titulares de derechos exigible y aplicables, emergente desde comienzo de la década de los 90. Este andar no se podría haber entendido sin contextualizar las bases jurídicas internacionales de carácter vinculante en los cuales se desarrolló y comprometió al Estado chileno, en su tarea de velar por la protección integral de la infancia y adolescentes de nuestro país. En el marco general se encuentra la Declaración Universal de los Derechos Humanos desde donde nacen un conjunto de instrumentos, siendo uno de ellos la Convención sobre los Derechos del Niño, el que sería ratificado por nuestro país en el año 1990. Este hecho impulsaría una serie de modificaciones en el marco de los procesos de modernización del Estado, principalmente en el sistema judicial, repercutiendo de modo

positivo en materias de maltrato infantil y, en lo específico abuso sexual, promoviendo la promulgación de una sucesión de reformas emprendidas, fundamentalmente, en materias de delitos sexuales que llevaron a cambiar el delito de abuso deshonesto por abuso sexual y un conjunto de implicancia para la nueva figura delictual, y por el otro en materias procedimental con la puesta en marcha a partir del año 2000 de un nuevo sistema procesal penal, el que le otorgaría mayores garantías a los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual.

Sin embargo, pese a los grandes avances resultantes de los procesos descritos en este estudio también se detectaron tensiones que faltan por resolver y otros desafíos por alcanzar para lograr una política pública integral, efectiva y eficiente coherente con las obligaciones contraídas por el Estado en materia de protección integral para la infancia y adolescencia, reconociendo la titularidad de los/as niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos con autonomía progresiva en su ejercicio, iguales ante la Ley y con igual protección de ésta en el referido ejercicio.

Palabras claves: Abuso sexual, Políticas públicas, Convención de los Derechos del Niño, Maltrato infantil.

INDICE

I. RESUMEN.....	2
II. INTRODUCCION.....	6
III. DESCRIPCIÓN Y FUNDAMENTACIÓN DEL TEMA.....	14
IV. HIPÓTESIS, PREGUNTAS Y OBJETIVOS DE ESTUDIO.....	20
V. METODOLOGÍA.....	22
VI. CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO	
Concepto de Abuso Sexual a partir del Código Penal Chileno.....	25
Concepto de Abuso Sexual como una forma de violencia sexual desde la Intervención Psicosocial.....	29
Concepto de Políticas Públicas.....	51
VII. CAPÍTULO II: MARCO NORMATIVO	
Marco Normativo Internacional en materias de Maltrato Físico Grave y/o Abuso Sexual.....	74
Marco Normativo Nacional sobre Abuso Sexual.....	80
VIII. CAPÍTULO III: ANTECEDENTES DEL CONTEXTO	

Políticas Públicas y Protección de la infancia: Del paradigma de la Situación Irregular al de Protección Integral de la Infancia.....91

IX. CAPÍTULO IV: ANALISIS

Trayectoria de las Políticas Públicas de la Infancia en torno a materias de Abuso Sexual entre los períodos 1990 y 2010 en el marco de la Convención de los Derechos del Niño101

Principales Hallazgos del Análisis.....129

Acerca de las tensiones de la Política Pública de la Infancia en torno a materias de Abuso Sexual.....129

Acerca de los desafíos de la Política Pública de la Infancia en torno a materias de Abuso Sexual.....137

X. REFLEXIONES FINALES.....140

XI. BIBLIOGRAFIA.....144

XII. ANEXO.....155

II. INTRODUCCIÓN

En América Latina la Convención de los Derechos del Niño ha tenido fuertes repercusiones sociales, políticas y culturales logrando permear no solo los antiguos modelos de tradición tutelar y asistencialista sino que además anquilosadas prácticas arraigadas en el patriarcado y que ha sido el lente desde donde se ha construido nuestra historia y la de nuestros/as niños, niñas y adolescentes (en adelante NNA). Quienes han debido convivir a lo largo de su desarrollo con las distintas formas del maltrato, en tanto prácticas que han sido naturalizadas y aceptadas por los padres, las familias, las instituciones, el Estado. Sin embargo, en la actualidad se evidencia un proceso de transición que apunta a transformar los viejos paradigma por un nuevo enfoque de derechos que garantice a la infancia y adolescencia el reconocimiento y los mecanismos de protección integral de sus derechos humanos fundamentales, y en donde el maltrato no tiene cabida.

Para el caso de nuestro país, en particular, coincidió el cambio de escenario político, retornar a un régimen democrático, con la ratificación, en el año 1990, de la Convención sobre los Derechos del Niño (en adelante CDN o Convención) por parte del Estado de Chile. Este instrumento internacional, dado a su carácter vinculante y obligatorio, pasaría a formar parte, con rango constitucional, de nuestro ordenamiento jurídico (artículo 5), incorporando, de manera gradual y dentro de lo posible, los aspectos establecido en la Convención. La CDN cuenta con 54 artículos (en adelante art.) que reconocen que “todas aquellas personas menores de 18 años tienen derecho a su pleno desarrollo físico, mental y social,¹ y a expresar libremente sus opiniones”. (Mujica, 2014:23). En este sentido el accionar del Estado en materia de infancia y adolescencia debe atender a la nueva concepción en la que se reconoce a los niños, niñas y adolescentes (en adelante NNA) como ciudadanos/as con derechos; de este modo la tendencia homogeneizadora del “menor” quedaría desplazada por una nueva concepción del NNA como sujeto activo y participativo para el ejercicio de los mismos; debiendo por lo tanto velar siempre por el

¹Las Observaciones realizadas por el Comité de los Derechos del Niño de garantizar, en la máxima medida posible, la supervivencia y el desarrollo del niño(artículo 6 de la CDN), ha expresado que “espera que los Estados interpreten el término ‘desarrollo’ en su sentido más amplio, como concepto holístico que abarca el desarrollo físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social del niño.(Mujica, 2014:23)

interés superior del niño, artículo 3, como consideración primordial en todas las medidas a implementar para el reconocimiento de sus derechos y garantizar su aplicabilidad.² No sólo los reconoce como titulares sino que además, exhorta a los Estados a protegerlos, en su artículo 19 señala que los Estados Partes, “deben adoptar todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas para protegerlos contra toda forma de abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño o niña se encuentre bajo el cuidado de sus padres, representantes legales o cualquier otra persona que lo tenga a su cargo”. Y, por consecuencia, en caso de vulneración de sus derechos que afecte su integridad psicológica, emocional y/o física agrega en su artículo N°39 que “los Estados partes adoptarán todas las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño víctima de cualquier forma de abandono, explotación o abuso, tortura u otra forma de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; o conflictos armados. Esa recuperación o reintegración se llevaran a cabo en un ambiente que fomente la salud, el respeto de sí mismo y la dignidad del niño”

En este contexto general y de consideraciones cada vez más creciente de los derechos humanos a nivel internacional y en lo específico a la integralidad de los derechos de la infancia y adolescencia, que incluyen derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, emerge y se configura el Abuso Sexual; no solo como una forma de maltrato sino que además como una grave vulneración a sus derechos humanos fundamentales. Razón por la que durante los últimos veinte años pasaría a formar parte de la agenda legislativa y programática del Estado chileno. Las medidas asumidas por los gobiernos de la concertación entre el período comprendido desde 1990 al 2010, definieron como objetivo adaptar la legislación nacional tanto al sistema democrático, en general, como a los distintos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, que incluye la

²El artículo se refiere a las medidas que tomen “las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos”. El principio exige la adopción de medidas activas por el gobierno, el parlamento y la judicatura. Todos los órganos o instituciones legislativos, administrativos y judiciales han de aplicar el principio del interés superior del niño estudiando sistemáticamente cómo los derechos y los intereses del niño se ven afectados o se verán afectados por las decisiones y las medidas que adopten; por ejemplo, una ley o una política propuestas o existentes, una medida administrativa o una decisión de los tribunales, incluyendo las que no se refieren directamente a los niños pero los afectan indirectamente”.(Mujica, 2014:25)

Convención, en lo particular. Adecuación que dejó entrever las insuficiencias y limitaciones en el cuerpo normativo nacional que dificultarían el cumplimiento de los compromisos asumidos. Entendiendo que “el carácter de obligatoriedad para el cumplimiento con los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes establece como requerimiento que los Estados adopten las medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, judiciales y de cualquier otra naturaleza que sean adecuadas, así como otras medidas adicionales, para asegurar o facilitar el logro de estos derechos”. (Mujica, 2014:10). De este modo las políticas públicas de infancia se fueron circunscribiendo en los procesos de modernización del Estado, específicamente a las reformas que se realizaron en el sistema judicial.

Lo anterior tendría consecuencias en dos sentidos, por un lado muy incipientemente se formula el primer Plan Nacional a Favor de la Infancia que tendría la misión de adecuar los compromisos asumidos en la Convención, definiendo orientaciones y lineamientos para la acción, y por el otro, se da inicio a las primeras modificaciones legales mediante la promulgación de leyes que tratarían sobre la protección de los menores frente al abuso y la violencia, Ley N°19.304, sobre Procedimiento de Protección de Menores, la Ley N°19.324, sobre Protección de Menores, y la Ley N°19.325 sobre Violencia Intrafamiliar. Durante el primer trámite constitucional del Proyecto de Reforma, la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia hizo presente los fundamentos de ésta en los siguientes términos: “el problema de la violencia sexual en Chile, según la opinión pública, reviste una gravedad tal que debe abordarse por el Estado con urgencia. Pero eso no es todo, ya que hay más problemas de fondo que deben atacarse, estadísticamente se estima que existen muchísimos hechos no denunciados y además, en un altísimo porcentaje, las víctimas de estos delitos son menores de edad”³.

En respuesta a estas medidas los gobiernos que le sucedieron seguirían avanzando en esta misma dirección, pero con mejores herramientas técnicas y presupuestarias. El maltrato infantil, y el abuso sexual, sus secuelas y consecuencias en el desarrollo de los/as NNA

³Cámara de Diputados, Informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia sobre el Proyecto de Ley que modifica el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y otros cuerpos legales en materias relativas al delito de violación, Boletín N° 1048-07-1.

comienza a ser visualizado como un problema social de gran envergadura, repercutiendo fuertemente en la percepción de la ciudadanía, que conllevaría a un aumento significativo, entre el período comprendido, de Organizaciones abocadas al problema en sus distintas expresiones, para lo cual fue necesario un cambio en la dinámica entre el Estado y la Sociedad Civil, que se expresó en la articulación y coordinación en base a la complementariedad de acciones, visiones y decisiones, asumiendo la corresponsabilidad como un compromiso frente a la vulneración sistemática de los derechos de los niños, niñas y adolescentes de nuestro país. Se asumieron las medidas necesarias, en colaboración con organismos internacionales como UNICEF, para impulsar procesos de visualización y sensibilización del problema, dirigidos a la ciudadanía, derribando mitos, estereotipos y concepciones arraigadas en el patriarcado que ha tendido a naturalizar la violencia sexual como una práctica “normal” en la sociedad: lo normal deja de serlo para ser tratado como hecho anormal y delictual. Desde este enfoque el abuso sexual, entonces, deja de ser un asunto privado y se convierte en un problema social de interés público (Aguilar, 1993:24-ss).

Lo anterior estimuló el desarrollo de políticas focalizada de protección especial y las garantías tendientes a igualar las oportunidades de aquellos niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de vulnerabilidad, vulneración de sus derechos o en ambas, lo que se ha materializado a través del Servicio Nacional de Menores, cuyo quehacer se centra en la atención de NNA que han sufrido algún tipo de vulneración de derechos, o se encuentran en situación de riesgo o de vulnerabilidad social a causa de problemas de maltrato o abandono, así como a la adecuada responsabilización y reinserción social de adolescentes que hayan infringido la ley, a través de programas ejecutados directamente por los organismos colaboradores del Servicio.⁴

El abuso Sexual, desde la dimensión jurídica, y en el marco de vulneración de los derechos de los/as NNA, se centraría en el interés superior del niño siendo el principio rector en el que se ha fundado el actuar del Estado y sus distintos estamentos para el reconocimiento de la titularidad de los/as NNA como sujetos de derechos, asegurando su protección e

⁴ Revisar página del Servicio Nacional de Menores. www.sename.cl

indefensión ante el maltrato físico grave siendo sancionado de manera punitiva. En virtud de ello, el Estado avanzaría progresivamente hacia un segundo momento de reformas de carácter más sustantivas en torno a delitos de connotación sexual, siendo las más emblemáticas aquellas que tuvieron lugar con la promulgación de la Ley N° 19.627, en el año 1999, y tras cinco años se realizan las últimas modificaciones con la Ley 19.927. Estas leyes vinieron a transformar el marco regulatorio penal vigente desde el año 1874. Sus principales alcances incidirían radicalmente en: i) crear una nueva figura penal la de Abuso Sexual, en reemplazo a la de Abusos Deshonesto. El Código Penal en su artículo 366ter la definiría como “cualquier acto de significación sexual y de relevancia realizado mediante contacto corporal con la víctima, o que haya afectado los genitales, el ano o la boca de la víctima aun cuando no hubiere contacto corporal con ella”. ii) Se protege la integridad sexual como un bien jurídico de las personas, en especial la de los/as niños, niñas y adolescentes. iii) Se establece la edad como criterio calificante del delito, así también el vínculo de quien lo comete, entre otras de igual importancia que se revisarán con mayor profundidad en este estudio. La incorporación de estas innovaciones en su conjunto y cristalizadas por esta Ley, han tendido a “evitar o, por lo menos, intentan minimizar la victimización secundaria⁵ que provoca en la víctima su paso por el sistema judicial. Junto con esto, se facilita el proceso de reparación y elaboración de la experiencia abusiva de las víctimas” (Capella y Miranda, 2003:8).

A partir del año 2000, se da impulso a un tercer momento de reformas, para la adecuación del marco normativo nacional a la legislación internacional protectora de los derechos humanos y, consecuentemente, de los derechos de los/as niños/as, con la modificación del Código de Procedimiento Penal, que se encontraba vigente desde el año 1906, implementada de manera gradual y hoy una realidad en todo el territorio nacional. Desde el punto de vista procedimental en lo global “ha significado un cambio cultural de enorme

⁵ Se entenderá por victimización primaria al proceso en el que la persona sufre de modo directo o indirecto daños físicos o psíquicos derivados de un hecho delictivo o acontecimiento traumático, los que no se limitan a la afectación del bien jurídico protegido. Y por victimización secundaria, -conocida también como “maltrato institucional”-, constituye el conjunto de costos personales y consecuencias que tiene para la víctima su intervención en el proceso penal en el cual se enjuicia el hecho delictivo que ha sufrido. En Guía para la Evaluación Pericial de Daño en Víctimas de Delitos Sexuales, documento de trabajo Interinstitucional. Fiscalía Nacional del Ministerio Público de Chile. 2010:37.

proporciones en la tradición jurídica chilena implicando un paso de un sistema procesal penal de corte inquisitivo a otro de tipo acusatorio en el cual las funciones de investigar, acusar y juzgar ya no recaen en un solo juez sino que están divididas en diferentes instituciones”. (Ministerio Público, 2010:15). Y, en lo específico, un avance en el reconocimiento de la víctima como sujeto procesal interviniente, o sea que pueden participar de manera activa en su causa, consagrándole derechos y garantías con las que no contaba en el procedimiento penal antiguo⁶. En el caso de los niños, niñas y adolescentes, víctimas de delito implica un importante avance en la forma en que el Estado asume las situaciones de vulneración grave de derechos, si no superando, disminuyendo su actuación basada en la concepción de tutelar una situación irregular, para transitar a intervenir bajo el modelo de protección integral. Avances que se han venido fundando, paulatinamente, en paradigmas y doctrinas de derechos humanos tendientes a la promoción de una cultura de derechos, que permita asegurar la protección aplicabilidad y exigibilidad de los mismos, en contextos democráticos y legitimados por la ciudadanía.

No obstante, durante la última década se han publicado diversos estudios (Minsal, 2011, Fiscalía Nacional 2010, 2014) que revelan paradójicamente una realidad distinta, pese al contexto descrito, al observarse un aumento gradual y significativo del número de denuncias por delito de abuso sexual, sin presentar mayor cambio su prevalencia en el tiempo. Este contrasentido, precisamente, es el que abordaremos en el presente estudio, abrazando la hipótesis que este hecho no es otra cosa que el resultado, por un lado, de una mayor visibilidad en la agenda pública de la situación de desprotección ante situaciones de maltrato físico-grave y de vulneración de los derechos a los/as niños, niñas y adolescentes, y, por el otro, a la efectividad de las decisiones y medidas adoptadas por el Estado para dar respuesta al problema de abuso sexual, tras la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño ,y su incorporación a la legislación nacional. Por lo tanto las denuncias no serían reflejo de un aumento cuantitativo del delito propiamente tal.

⁶En este contexto las evaluaciones periciales en el ámbito de la salud mental “se han transformado en un recurso paulatino a la hora de aportar al esclarecimiento de los hechos y la evaluación de éstos en la vida de las personas. Razón por la que CPP incorpora a la víctima como interviniente en el proceso penal (artc.12 CPP) explicita el deber que asiste al ministerio público de buscar los mecanismos que faciliten la reparación del daño causado. Por ello son recurrentes las evaluaciones periciales de credibilidad del testimonio y las de daño causado.” Ministerio Público, 2010:16

Razón por la que nos parece pertinente, considerando todos los antecedentes señalados, revisar con mayor profundidad el concepto de abuso sexual a partir del enfoque de las políticas públicas implementadas por el Estado, entregando una panorámica general del cómo se ha ido gestando a través de la historia la noción de maltrato a la infancia y adolescencia, centrándonos en el abuso sexual como una forma de maltrato grave y de vulneración de derechos, y cómo ha logrado posicionarse en la agenda de los gobiernos como un tema de relevancia, llevando al Estado a impulsar un conjunto de disposiciones y medidas para su abordaje. Todo ello, con el propósito de contribuir desde este ámbito de actuación, el de políticas públicas, a la generación de un cuerpo sistematizado de conocimiento, que permita develar y exponer de manera descriptiva y analítica los procesos subyacentes que, en primer lugar, han facilitado cambios sustantivos en el modo de abordar este tipo de delito, que afecta la integridad y dignidad de los niños, niñas y adolescentes de nuestro país. Y, en segundo lugar, que han logrado permear viejas prácticas y visiones arraigadas socioculturalmente a estereotipos y relaciones de género que no han hecho más que reproducir la desigualdad de poder entre adultos y niños/as, favoreciendo la ocurrencia del abuso sexual infantil, principalmente al interior de las familias y sus entornos más cercanos.

En virtud de ello definimos como objetivo de estudio el “describir y analizar el concepto de abuso sexual a partir de las principales políticas públicas implementadas en nuestro país entre los años 1990 y 2010, en el marco de la Convención de los Derechos del Niño ratificado por el Estado de Chile”. El período comprendido tiene sus fundamentos metodológicos ya que coincide con los cuatro gobiernos de la concertación, pertenecientes a una misma coalición política, lo que nos brindará la posibilidad de tener una mirada de unidad y continuidad que facilitará la comprensión del análisis. Razón por la que nuestra investigación optó por un estudio exploratorio-descriptivo, de tipo documental, con enfoque cualitativo basado en un diseño no experimental retrospectivo. Elección, que por lo demás, nos abre la puerta para profundizar el conocimiento que otros autores han realizado en torno al tema, a partir de la revisión de fuentes secundarias de información como informes, estudios, documento de trabajos, leyes y literatura especializada en general.

Consecuentemente, para responder a las exigencias metodológicas, el siguiente estudio se organizó a partir de cuatro capítulos. En el capítulo I se establece el marco teórico, se delimitaron conceptualmente las categorías de análisis: Abuso Sexual y Políticas Públicas. En el capítulo II corresponde al marco normativo internacional y nacional en materias de abuso sexual, en el caso del primero se delimita normativamente como un tipo de maltrato físico grave que vulnera los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes y en el segundo caso se delimita normativamente como una tipo de delito penal. En el capítulo III se establecen los antecedentes de las políticas públicas de protección a la Infancia implementadas en nuestro país, enfatizando en el tránsito de paradigmas de la situación irregular al de Protección Integral. En el capítulo IV se analizaron las categorías de estudio a la luz del contexto paradigmático y doctrinario en el que se desarrollan, luego se ubicaron los principales elementos del contexto en la trayectoria de las políticas públicas de infancia entre el período 1990 y 2010, a partir de la experiencia de los gobiernos concertacionistas. Para, finalmente, exponer los principales resultados o hallazgos en términos de tensiones y desafíos que hoy presentan los cursos de acción encauzados por el Estado en materias de políticas públicas y maltrato físico grave, abuso sexual, en el marco del sistema jurídico internacional.

III. DESCRIPCIÓN Y FUNDAMENTACIÓN DEL TEMA

Antecedentes del Problema

Chile en materias de abuso sexual ha ido avanzando progresivamente desde la invisibilidad hasta lograr visibilizarlo como una forma de maltrato físico y grave que vulnera los derechos humanos, la dignidad e integridad de los niños, niñas y adolescentes, siendo sancionado punitivamente por la Ley. El carácter progresivo de estos avances estaría supeditado a la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño por el Estado, en el año 1990, instrumento vinculante que llevaría a generar profundas transformaciones en el cuerpo normativo de nuestro país en coherencia y conformidad con las obligaciones contenidas en sus 54 artículos para salvaguardar la integridad y dignidad de los niños, niñas y adolescentes (en adelante NNA) ante cualquier forma de maltrato. La ratificación de este instrumento internacional, con rango constitucional y el compromiso que asume el Estado chileno en materias de derechos humanos de los/as NNA en un contexto democrático, representa la voluntad política, ante un gran desafío de país, para disponer, gradualmente y dentro de lo posible, de todas las medidas necesarias, para protegerlos contra toda forma de abuso físico y/o psicológico; mientras el NNA se encuentre bajo el cuidado de sus padres, representantes legales o cualquier otra persona que lo tenga a su cargo.

Lo anterior no deja de ser menor en los términos planteados, dado que necesariamente implica un cambio social y cultural, muy arraigado a la concepción patriarcal, en torno a la niñez y adolescencia, y además del maltrato mismo como conducta modeladora. Este cambio sería impulsado por el Estado a través de iniciativas de políticas públicas dirigidas a la infancia y que necesariamente debían darse al interior de las familias, entendiendo que es ella el primer eslabón de la sociedad para la institucionalización de los arquetipos valóricos y de creencias, mediante la socialización de dinámicas que han tendido históricamente a naturalizar la violencia y el maltrato como una práctica legitimada por uno o más de sus miembros, se internalizan los aprendizajes y patrones de comportamientos diferenciados y genéricos, fundados en la asimetría de fuerzas y en la aceptación y

subordinación como procesos naturalmente arbitrarios.(Barudy, 1998, 1999, Intebi, 1999,2008, Minsal, 2011)

Las concepciones patriarcales “se traducen en el hecho clínico de que la mayoría de los abusadores de niños son hombres, casi todos convencidos profundamente de sus derechos sobre los miembros de su familia. La víctima, en la mayoría de las veces una niña, socializada en esta misma ideología, difícilmente puede revelarse y/o denunciar los gestos del abusador” (Barudy 1998:170). Desde esta ideología “los hombres están investidos de un poder casi absoluto sobre la mujer y los niños en la familia y en la sociedad, en general” (Barudy, 1998). Esta lógica ha sido uno de los argumentos, sino el más decisor, para ocultar y silenciar el abuso sexual, lo que ha repercutido, sin lugar a dudas, en el cómo hemos venido construyendo y construimos nuestra sociedad.

El abuso sexual, comprendiéndolo desde este lente, entonces, implicaría un ejercicio abusivo del poder, siendo una de sus características esenciales, en que un adulto se encuentra en una posición de superioridad en la relación con un niño, niña o adolescente, sea por su tamaño, fuerza física, experiencia, recursos económicos y cognitivos, entre otros. La edad determina una condición de indefensión física y psicológica, esta última se acrecentará ante la existencia de un vínculo afectivo con el/la agresor/a, particularmente cuando esta persona es la encargada de su cuidado. Finalmente, el abuso se configura como un proceso relacional, raras veces es un hecho aislado, que se da al interior de la intimidad en la vida del niño/a o adolescente, pudiendo ser su agresor miembros de la familia o, más bien, cercana a ella, perteneciente a otros círculos significativos en su historia de vida (Barudy, 1998, 1999).

El potencial de daño emocional que tienen los abusos sexuales sobre las víctimas se basa en que i) no son comportamientos consensuados, aunque el niño/a no se resista, resultan con frecuencia evolutivamente inadecuados, ii) que ocurren en numerosas ocasiones; iii) cometidas por una persona conocida, revestida de autoridad y que goza de su confianza; iv) que transcurren en el máximo de los secretos y en donde las puertas para pedir ayuda están totalmente clausuradas. Todos ellos contribuirían a que estos episodios se puedan considerar como experiencias traumáticas crónicas (Intebi, 2012).

El abuso sexual, entonces, y los distintos contextos en los cuales éste se produce, determinarían diversos niveles de impacto en las víctimas, de modo que la sintomatología presentada tenderá a variar de un niño, niña o adolescente a otro. Esta variabilidad entre las víctimas llevaría a que ellas puedan presentar sintomatología grave e inmediata, mientras que otros podrían experimentar su desarrollo sólo en el largo plazo. Algunos de estas evidencias señalan que el riesgo de presentar en la vida adulta síntomas depresivos o ansiosos, intento de suicidio, abuso de algún tipo de drogas o Síndrome de Stress Postraumático, es cerca de tres veces mayor en niños, niñas o adolescentes víctimas de abuso que en la población no abusada. (Barudy, 1999, Intebí, 2008, 2012, Minsal, 2011).

La intensidad de las secuelas o efectos en el proceso de desarrollo estaría supeditada a la presencia de factores asociados con i) la reacción inmediata del entorno social de la víctima, ii) la respuesta institucional y iii) las posibilidades de reparación de los daños asociados a la experiencia abusiva.(Barudy, 1999, Intebí, 2012) Lo anterior adquiere mayor connotación, más de la que ya tiene por sí misma, al identificar que al ser un problema relacional y de carácter crónico, este se volvería trans-generacional, (Barudy, 1998) en la medida que no reciba la contención e intervención adecuada existirá la posibilidad de ser replicada de una generación a otra.

Abuso sexual en cifras

El Ministerio Público Nacional en su cuenta pública del año 2013 señala que un total de 24.122 personas ingresaron a la Fiscalía como víctimas de algún delito sexual, de este total un 74% fueron menor de edad, menor de 18 años, y de este porcentaje un 82 % corresponde a mujeres. En el año 2009, de un total de 8.003 denuncias y detenciones registradas por Carabineros de Chile, una cifra cercana al 57% era menor de 18 años, y de este porcentaje el 85 % de las víctimas eran a mujeres y el 15% restante a hombres. Asimismo, para el año señalado se registra una tasa de 79,6 mujeres y 14,3 hombres víctimas por cada 100 mil habitantes (Sistema AUPOL, Carabineros de Chile, 2010, en Minsal, 2011).

En relación al vínculo con la víctima señala que un 58% de los imputados son conocidos por las familias y un 42% son desconocidos. Para este último caso este porcentaje no ha variado mucho desde el año 2010, según lo expresado por esta Institución de un total de 17.766 delitos ingresados a la fiscalía el año 2010, el 62.5% de los casos el imputado era conocido de la víctima <y el 37.5 % en casos no lo era (Fiscalía Nacional, 2010). Un estudio realizado en un hospital pediátrico de la Región Metropolitana revela que el 66% de los casos de abuso sexual infantil registrados habían sido ejercidos por un familiar. (Minsal, 2011)

De acuerdo a la experiencia y estudios, en torno a este fenómeno, existe unicidad de criterio en señalar que el abuso sexual raras veces es un hecho aislado, es coincidente con la mayoría de la literatura especializada en la materia. Un estudio español, revela que en el 38% de los casos los agresores son figuras paternas, en un 29% son miembros de la familia extensa y en un 18% son conocidos de la víctima (Minsal, 2011). Ahora bien, el abuso sexual intrafamiliar es mayor en niñas que en niños, para el primer caso la edad de inicio de las víctimas es entre los 7-8 años, mientras que el abuso extrafamiliar (pederastía) es mayor en niños y su edad de inicio se daría entre los 11-12 años. (Echeburúa y Subijana, 2008, en Miranda 2012)

De acuerdo a los datos entregados por la Fiscalía Nacional para el período comprendido entre el 2000-2010 se puede observar que las denuncias por delitos sexuales, han ido creciendo paulatinamente desde la implementación de la reforma procesal penal en todo el país. Según estadísticas de este mismo organismo, se registraron un total de 112.109 delitos sexuales, de ellos 83.015 corresponden al período 2006-2010, es decir un 74% de los delitos registrados de los últimos diez años ingresaron en los últimos cuatro años (Minsal, 2011). Además, revela en la cuenta pública correspondiente al año 2014, que entre 2011 y el primer semestre del 2013, 39.639 agresiones sexuales contra menores fueron investigadas. Sin embargo, un 77% de las causas termina sin sentencia, lo que se traduce en que uno de cada 10 casos, o sea, 4.935 denuncias, finalizaron con una sentencia (Fiscalía Nacional, 2014)

Estas cifras dejan al descubierto la gravedad y magnitud del problema, lo que por un lado es positivo ya que logra salir del “cajón” para ubicarse bajo la luz de la sociedad. El aumento de las denuncias no necesariamente puede obedecer a un aumento propiamente tal del delito, sino que también podría ser comprendido desde la capacidad que ha tenido el Estado para responder eficiente y paulatinamente a esta problemática, a través de distintas acciones y medidas que se han concretado en diseño de políticas públicas dirigidas a la infancia y reformas legales y al sistema judicial.

Lo anterior en el marco de los compromisos asumidos constitucionalmente y con la obligatoriedad de velar, proteger y garantizar los derechos establecidos en la Convención de 1990, y en que el Abuso Sexual desde esta lógica es definido como una forma de maltrato físico grave que atenta contra la seguridad, los derechos, integridad y dignidad de los/as niños, niñas y adolescentes, de nuestro país y de la sociedad internacional, en general.

Justificación

En virtud de los antecedentes expuestos nos parece pertinente, examinar y profundizar en el concepto de abuso sexual a partir del enfoque de las políticas públicas implementadas por el Estado, entregando una panorámica general del cómo se ha ido gestando a través de la historia la noción de maltrato a la infancia y adolescencia, centrándonos en el abuso sexual como una forma de maltrato grave y de vulneración de derechos, que ha logrado posicionarse en la agenda de los gobiernos como un tema de relevancia; lo que ha llevado al Estado impulsar un conjunto de disposiciones y medidas para su abordaje. Para lo cual establecimos el qué queríamos estudiar a través de la delimitación del objetivo de estudio que la guiará “describir y analizar el concepto de abuso sexual a partir de las principales políticas públicas implementadas en nuestro país entre los años 1990 y 2010, en el marco de la Convención de los Derechos del Niño ratificado por el Estado de Chile”.

El criterio que nos llevó a optar por este período dice con mostrar retrospectivamente la trayectoria que siguieron las políticas públicas en su abordaje al tema, durante los cuatro

gobiernos de la concertación, pertenecientes a distintos partidos pero bajo una misma coalición política; lo que nos brinda la posibilidad de tener una mirada de diversidad, unidad y continuidad. Con el convencimiento que esta decisión facilitará la comprensión del análisis en torno a la información con la que se trabajará; velando por la coherencia y pertinencia del estudio. El por qué de este estudio, lisa y llanamente porque al hablar de maltrato y abuso sexual, estamos hablando de niños/as y adolescentes, estamos hablando de futuro y estamos hablando de un proyecto país.

El hecho de que la investigación sea de tipo documental nos abre la posibilidad para i) profundizar en el conocimiento que otros autores, estudiosos y expertos han realizado en torno a la materia, a partir de la revisión de fuentes secundarias de información, como: informes, estudios, documento de trabajos, leyes y literatura especializada; ii) establecer una línea base de la situación problema; iii) contribuir con un cuerpo sistematizado de conocimiento al que puedan acceder profesionales de otras áreas, neófitos en el tema. A fin de guiarlos, descriptiva y analíticamente, en la exposición de los procesos que subyacen en la relación de nuestras categorías de análisis y que, por un lado, han facilitado cambios sustantivos en el modo de abordar este tipo de delito, que afecta la integridad y dignidad de los niños, niñas y adolescentes de nuestro país. Y por otro, han logrado permear viejas prácticas y visiones arraigadas socioculturalmente a estereotipos y relaciones de género que no han hecho más que reproducir la desigualdad de poder entre adultos y niños/as, favoreciendo la ocurrencia del abuso sexual, principalmente al interior de las familias y sus entornos más cercanos.

IV. DELIMITACIÓN DE LA HIPÓTESIS, PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN Y OBJETIVOS DEL ESTUDIO

HIPÓTESIS

Durante la última década se observa en nuestro país un aumento gradual y significativo del número de denuncias por delito de abuso sexual. Lo que podría ser consecuencia de una mayor visibilidad en la agenda pública de la situación de desprotección ante hechos de maltrato físico grave y de vulneración de los derechos a los/as niños, niñas y adolescentes, y a la efectividad de las decisiones y medidas adoptadas por el Estado para dar respuesta tras la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño y su incorporación a la legislación nacional. Por cuanto las denuncias no serían un reflejo de un aumento cuantitativo del delito propiamente tal.

Preguntas en torno al concepto de Abuso Sexual, Políticas Públicas y Convención de los Derechos del Niño:

¿Cómo emerge y se configura el Abuso Sexual? ¿En qué medida el Abuso Sexual se ha constituido en un problema? ¿Qué significa el Abuso Sexual y cuáles son sus implicancias? ¿Qué son y en qué consisten las Políticas Públicas? ¿En qué consiste la Convención de los Derechos del Niño y cuáles son sus implicancias en materias de Abuso Sexual y Políticas Públicas??

Preguntas de relación

¿Cómo ha sido abordado desde el Estado y por la sociedad, en general, el Abuso Sexual? ¿Cómo el Abuso Sexual logró posicionarse en las agendas pública y política? ¿Cuál ha sido el papel de la Sociedad Civil, al respecto? ¿Qué señala la Ley al respecto? ¿En qué medida las Políticas Públicas han dado respuesta al problema de Abuso Sexual? ¿Cuál es el énfasis de la Convención de los Derechos del Niño en materias de Políticas Públicas? ¿Cuál es el aporte de la Convención en el ciclo de las Políticas Públicas? ¿Cuál ha sido el rol o protagonismo del Estado respecto a la Convención? ¿Cuáles son los efectos del abuso sexual en las víctimas? ¿Cuál es la relación entre Abuso Sexual y la Convención de los Derechos del Niño? ¿Se ha estudiado el tema de Abuso Sexual y Políticas Públicas, desde

qué enfoques, disciplinas y paradigmas? ¿Cuáles son los alcances de la Convención para la legislación chilena?

OBJETIVO GENERAL.

Describir y analizar el concepto de abuso sexual a partir de las principales políticas públicas implementadas en nuestro país entre los años 1990 y 2010, en el marco de la Convención de los Derechos del Niño ratificado por el Estado de Chile.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS.

Objetivo específico 1: Describir y definir el concepto de Abuso Sexual a partir del Código Penal Chileno.

Objetivo específico 2: Describir y definir el concepto de Abuso sexual a partir del enfoque psicosocial.

Objetivo 3: Describir los principales enfoques, conceptos, características, componentes y lineamientos de las políticas públicas.

Objetivo 4: Describir los principales enfoques, conceptos, características, componentes y lineamientos de la Convención de los Derechos del Niño.

Objetivo 5: Vincular analíticamente los objetivos específicos 1, 2, 3 y 4 entre el período de 1990 al 2010.

V. METODOLOGÍA UTILIZADA

Esta investigación optó por un estudio exploratorio, descriptivo, de tipo documental, con enfoque cualitativo basado en un diseño no experimental longitudinal. Lo que nos abre la puerta para profundizar el conocimiento de otros autores en torno al tema, a partir de la revisión de fuentes secundarias de información como informes, estudios, documento de trabajos, leyes y literatura especializada.

Este estudio es de carácter exploratorio dado que en el momento de revisión de las fuentes se reveló que si bien existe literatura especializada sobre la temática, desde las distintas disciplinas, ésta no respondería, necesariamente al análisis de las políticas públicas; de igual forma se constató la ausencia de estudios con conocimiento sistematizado que describa las categorías en contrastes con el accionar del Estado, a través de los distintos gobierno que abordaron la problemática. Es descriptiva en la medida que nos exige tener presente durante el proceso de búsqueda la especificación de propiedades, características y rasgos importantes, de manera independiente y conjunta, de nuestras categorías de análisis en sus contextos generales y específicos, lo que le da su carácter de no experimental. (Hernández, 2004). Es longitudinal porque las categorías de análisis se abordarán desde su “evolución”, pondrá énfasis en la trayectoria tanto de los elementos individuales como en la relación de los mismos.

Se entenderá por investigación de tipo documental en su sentido restringido al proceso de búsqueda que se realiza en fuentes impresas (documentos escritos). Y, desde su sentido más amplio, logra integrar y relacionar materiales dispersos elaborados por distintos autores, sobre una temática determinada, obteniendo como producto una panorámica general del tema en cuestión. Es una investigación que se realiza en forma ordenada y con objetivos precisos, con la finalidad de ser base a la construcción de conocimientos. Puede considerarse como parte fundamental de un proceso de investigación científica, mucho más amplio y acabado. Realiza una recopilación adecuada de datos que permiten redescubrir hechos, sugerir problemas, orientar hacia otras fuentes de investigación, orientar formas para elaborar instrumentos de investigación, elaborar hipótesis, etc. La documentalización

se articula como parte esencial de la investigación, constituyéndose en una estrategia donde se observa y reflexiona sistemáticamente sobre realidades (teóricas o no) usando para ello diferentes tipos de documentos, a partir de la necesidad de organizar y archivar los hallazgos obtenidos durante el proceso investigativo, muchos autores la utilizan más, como un tipo de investigación completa, con criterios definidos; que se encarga de la recopilación de la producción documental que sólo una simple estrategia de recolección. (Hernández et al, 2004, Delgado y Gutiérrez 1999)

Lo anterior justifica nuestra elección ya que nos posibilita la aproximación analítica de diferentes fenómenos (de orden histórico, cultural y psicológico), permitiéndonos la presentación selectiva de lo que los expertos han dicho o escrito sobre el Abuso Sexual, Políticas Públicas y La Convención de los Derechos del Niño, estableciendo independiente y relacionamente la posible conexión de ideas entre varios autores y las ideas del investigador. (Delgado y Gutiérrez, 1999). Nos basamos en la utilización de diferentes técnicas, tales como:

Proceso de Recolección de información

Mediante de fuentes secundarias: libros, publicaciones periódicas, artículos, páginas de internet, abstract o resúmenes, (que nos muestran un poco del tema a tratar en la fuente de información), otros datos que nos ayudarían a localizar la fuente de información, por ejemplo son los catálogos e índices. Las técnicas de investigación documental que se utilizaron principalmente respondieron a 1) la localización y fijación de datos mediante i) subrayado, ii) fichaje, iii) resúmenes y 2) al análisis de documentos y de contenidos. Ellas, conjuntamente, con un procedimiento para el tratamiento de la información nos posibilitan el uso óptimo y racional de los recursos documentales disponibles en las funciones de información.

Procesamiento de la información

El proceso metodológico para el tratamiento de la información utilizado para la construcción de este trabajo, estuvo orientado a partir de ciertas funciones que le darían cuerpo, estas son: i) Acopio de bibliografía básica sobre el tema, ii) Selección de técnicas

para el ordenamiento de la información, fichaje, subrayado, iii) elaboración de fichas a partir de las fuentes de información utilizadas de tipo secundaria, digitalizadas e impresas.: Fichas bibliográfica, hemerográfica, de información electrónica y de contenido iv) organización definitiva del fichero, v) organización de las fichas de contenido y vi) elaboración del esquema de trabajo y revisión del esquema, vii) lectura minuciosa de la bibliografía vi) ampliación del material sobre el tema ya delimitado.

CAPITULO I: MARCO TEÓRICO

Concepto de Abuso Sexual: desde una aproximación jurídica y psicosocial.

Existen diferentes definiciones de lo que se considera abusos sexuales a niños, niñas y adolescentes que se enmarcan desde el enfoque integral de la protección infantil y del quehacer de las distintas disciplinas; de este modo nos encontramos con conceptualizaciones desde la Justicia Penal, a las psicosociales, clínica, sociológicas y antropológicas, entre otras. Si bien tienen muchos elementos en común también presentan diferencias debidas, fundamentalmente, a sus distintos contextos referenciales desde donde se originan. En este estudio nos centraremos, grosso modo, en las dos primeras, ya que responden a nuestro objetivo de investigación que dice en describir y analizar el concepto de abuso sexual a partir de las principales políticas públicas implementadas en nuestro país entre los años 1990 y 2010, en el marco de la Convención de los Derechos del Niño ratificado por el Estado de Chile.

Concepto de Abuso Sexual a partir del Código Penal Chileno.

El delito de Abuso Sexual se enmarca en el Título VII denominado Crímenes y Simples Delitos Contra el Orden de la Familia, Contra la Moralidad Pública y Contra La Integridad Sexual, del respectivo Código Penal Chileno. Por lo tanto, está relacionado con actos que atentan contra la libertad sexual o autodeterminación⁷ de las personas y la indemnidad sexual de los menores de edad,⁸ comprendiendo ambos como el bien jurídico a proteger.

⁷ El concepto de libertad sexual nos mueve a una amplísima discusión, sin embargo nos remitiremos a aquella en el que existe un mayor consenso y que responde a la libertad como facultad de autodeterminación. En cambio para Alfredo Etcheverry, será definida como “el derecho de cada cual para desarrollar o no desarrollar cualquier actividad, no siendo prohibida u ordenada por ley”. Otros autores como Carrara la definirán en tanto “la facultad que compete a todo hombre para ejercer en su provecho las propias actividades en todo lo que no viole derecho ajeno”. Y por último para el autor Antonio Bascañán Rodríguez la conceptualizará como libertad de voluntad que radica “en que la persona, durante el transcurso de todas las etapas de las funciones mentales conscientes, sea independiente y autónomo respecto de los demás.” (Etcheverry, Carrara y Bascañán en Bulemore 2007:105).

⁸ Por indemnidad sexual se entenderá al “estado de bienestar relacionado con la forma en que cada cual asume la vida sexual en atención a su edad o estado físico y psíquico, su orientación sexual, escala de valores, su educación, su nivel de relaciones sociales y sus experiencias vitales previas” (Rodríguez, 2000:187)

Si bien no se utilizaría explícitamente la locución Abuso Sexual, no obstante, éste estaría dado en la rúbrica actual del párrafo 6 del Título VII del Código Penal: “ "Del estupro y otros delitos sexuales" sumado al texto vigente del artículo 366, del mismo cuerpo; en el que se describe la conducta como "realizar abusivamente una acción sexual", lo que ha llevado a la doctrina a sostener que la denominación más acorde con el tenor de la ley es, precisamente, la de abuso sexual”. (Rodríguez, 2000:185)

Por lo tanto, y siguiendo al mismo autor, delimitar el concepto de “abuso” que usa el Código Penal en el art. 366 significaría entenderlo, en un sentido amplio, como: “la capacidad corruptiva de la conducta descrita en el tipo (“acción sexual”) realizada por el agresor sobre la víctima o sobre sus genitales, ano o boca, en un contexto o relación de superioridad, sin importar qué clase de motivaciones hay detrás de ello, si hay o no contacto físico, o si se hace uso de la fuerza para estos efectos”. (Rodríguez, 2004:585).

Seguidamente el art. 366 ter de dicho cuerpo, además definiría y señalaría los elementos constitutivos para que una conducta quede comprendida en el delito de abuso sexual (acción sexual), refiriéndose por tal a “cualquier acto de significación sexual y de relevancia realizado mediante contacto corporal con la víctima, o que haya afectado los genitales, el ano o la boca de la víctima aun cuando no hubiere contacto corporal con ella” (Código Penal, 2013:125). En este sentido la significación sexual del acto estaría dada conforme a criterios normativos (elementos normativos del tipo) que se relacionaría con el juicio de ilicitud de la conducta, considerando, además, los parámetros existentes en el medio social.

Los artículos del Código Penal, que regularían el sistema de este delito, corresponden al art. 365 bis, incorporado recientemente por la ley N° 19.927, art. 366, art. 366 bis, art. 366 ter y el art. 366 quáter. Para el caso de los dos primeros, art. 366 y 366 bis, el Código Penal señala y establece que debería realizarse una acción sexual distinta del acceso carnal (diferenciándolo del delito de violación y de estupro). En lo referente al artículo 366 ter esta cláusula no estaría incluida puesto que en él se expresa y delimita el concepto básico del

delito, es decir, lo que la Ley ha de entender por acción sexual, regulando los tres artículos anteriores, 365,366 y 366 bis.

Para la doctrina se comprende y distinguen dos subcategorías de este delito, las que dependerán del grado de contacto con la persona menor de edad;

1. Abusos sexuales propios o directos (que requieren contacto físico), tanto con personas mayores como con menores de catorce años, tratado en los artículos 365 bis, 366, 366 bis y 366 ter del Código Penal;
2. Abusos sexuales impropios o indirectos⁹ (que no requieren contacto físico), con personas menores de catorce años, tratados en el art. 366 quáter del Código Penal

Asimismo, la doctrina ha distinguido tres modalidades agravantes de ejecución del delito de abuso sexual: las que estarían asociadas por un lado al delito de violación (art. 366 inciso primero); y por el otro al de estupro (art. 366 inciso segundo), así como al caso especial del art. 366 bis.

En el primer caso “cuando el abuso consistiere en la concurrencia de alguna de las circunstancias enumeradas en el artículo 361” estas circunstancias serían:

- 1º Cuando se usa de fuerza o intimidación
- 2º Cuando la víctima se halla privada de sentido, o cuando se aprovecha su incapacidad para oponer resistencia.
- 3º Cuando se abusa de la enajenación o trastorno mental de la víctima.

Para la segunda situación, el inciso segundo del art 366 señalaría “alguna de las circunstancias enumeradas en el artículo 363, siempre que la víctima fuere mayor de catorce y menor de dieciocho años.” Estas circunstancias serían las siguientes:

- 1º Cuando se abusa de una anomalía o perturbación mental, aun transitoria, de la víctima, que por menor entidad no sea constitutiva de enajenación o trastorno.

⁹Esta figura delictiva también es denominada por otras disciplinas como corrupción de menores.

2° Cuando se abusa de una relación de dependencia de la víctima, como en los casos en que el agresor está encargado de su custodia, educación o cuidado, o tiene con ella una relación laboral.

3° Cuando se abusa del grave desamparo en que se encuentra la víctima.

4° Cuando se engaña a la víctima abusando de su inexperiencia o ignorancia sexual.

Y, por último, la tercera modalidad de ejecución se centraría en el delito de abuso sexual propio con menores de catorce años, que para algunos estudiosos de la doctrina se caracterizaría por: 1. “No requerir la ejecución del abuso establecida en el art. 366 “el que abusivamente realizare...” (Cox, 2003:173). 2. “No exigir una modalidad ejecutiva específica” (violación o estupro) y 3. “Tanto el sujeto activo como la víctima pueden ser heterosexuales u homosexuales” (Rodríguez, 2004:211).

Otro elemento a considerar al momento de establecer la conducta punitiva en esta materia es la edad de la víctima, o sujeto pasivo. Al respecto se debe mencionar que la edad de la víctima o sujeto pasivo, en el caso de ser menor de 14 años, no sólo es un elemento distintivo de la norma, sino que además, estaría operando como calificante del delito, lo que se traduce en que el legislador lo sancionará con mayor gravedad que el resto de las figuras; en el Código Penal se explicita de la siguiente manera: “(...) será castigado con presidio mayor en cualquiera de sus grados (...)”. Al respecto se puede revisar que otra de las agravantes conducente a la ampliación de sanciones y penas es quien comete el delito, sujeto activo, que en un alto porcentaje corresponde a personas pertenecientes al círculo del menor, y esto es extensivo a la ocurrencia en la mayoría de los delitos sexuales.

En el código Penal queda como edad para ejercer la autodeterminación sexual, (consentimiento) a partir de los 14 años, entendiendo por ella la libre disposición de las potencialidades sexuales, tanto en el ámbito privado como frente a terceros. También es el derecho de la persona a no verse o sentirse involucrada por otro, sin su consentimiento, en un hecho que presente un contexto sexual. En cambio la indemnidad sexual estaría dada en personas menores de 14 años, y es entendida como el derecho a desarrollar su sexualidad

en forma normal y natural, sin interferencias de hechos que por su naturaleza anormal pervierten, corrompen o impiden dicho desarrollo.

En este sentido, el sexo sin consentimiento, cuando medie a) la fuerza o la intimidación, b) cuando la víctima se halla privada de sentido, o cuando se aprovecha de su incapacidad para oponer resistencia, c) o se abusa de la enajenación o trastorno mental de la víctima, con cualquier persona mayor de 14 años será comprendida y tratada como una violación, de tipo propia, así lo establece el artículo 361, párrafo 1, del Código Penal. Y, se comprende como violación impropia, cuando la persona sea menor de 14 años independientemente de las circunstancias agravantes descritas, art 362, del mismo cuerpo legal. Al respecto, Garrido, (2010:289 y ss) sostiene que quien no haya cumplido 14 años “no podrá manifestar su sexualidad en forma legítima, aun cuando, efectivamente, cuente con la madurez mental y la capacidad real de comprender su sentido y alcance”. Agrega, que por lo mismo “es irrelevante, tanto el consentimiento del menor en participar de un acto sexual como el hecho que concurra alguna de las demás modalidades del delito”.

Asimismo, otros estudiosos de la doctrina señalan que para configurar el tránsito de delito de abuso sexual al delito de violación bastaría que se diera objetivamente la circunstancia de la edad de la víctima, y que esta circunstancia sea conocida del autor, a nivel de culpabilidad. (Politof et al, 2005:264)

Concepto de Abuso Sexual como Forma de Violencia Sexual desde la Intervención Psicosocial¹⁰

Para dar cuenta del concepto de abuso sexual es necesario comprenderlo desde el fenómeno de la violencia,¹¹ el que ha adquirido a la fecha una magnitud tal que ha llevado a ser considerada una verdadera epidemia social. La Organización Mundial para la Salud

¹⁰La literatura especializada en torno a la materia trata indistintamente el abuso sexual a niños y niñas y el abuso sexual a adolescentes, aun pese a las diferencias existentes en el desarrollo evolutivo entre niños y niñas y adolescentes este es tratado desde un punto de vista psicosocial y genérico.

¹¹ No analizaremos en profundidad este punto dado que no responde a nuestro interés investigativo.

en su informe sobre violencia y la Salud año 2002 señala que ha dejado de ser un problema cuya prevención quede dispuesta al sistema de justicia penal; más bien se ha transformado en una enfermedad con carácter de cronicidad y por lo tanto de interés para la salud pública.

La aproximación al fenómeno de la violencia por parte de las distintas disciplinas ha llevado al acopio de un sin fin de conceptualizaciones y tipologías, reflejo de un constante avance en la generación de conocimiento, el que no ha quedado exento de la discusión académica. Sin embargo, en la práctica, esto redundaría en dificultades para la unicidad de criterios que permitan examinarla no solo desde el sistema en el cual hace su aparición, sino que desde dentro del sistema social concreto, comprendiendo de esta forma que la violencia es una construcción social y cultural, y que, por lo tanto, implica una amplia variedad de códigos morales, valores y normas sociales.

Para Barudy (1998) en la violencia, más allá de las distinciones particulares de lo académico, se pueden observar elementos comunes que están presentes en la mayoría de las definiciones y que permitirían definirla como cualquier situación de abuso de poder que vulnera los derechos y necesidades de personas o grupos, pudiendo adoptar diversas formas, de acuerdo al contexto relacional en el que opera y los mecanismos mediante los cuales se intenta someter al otro. Conceptualización que estaría muy vinculada con la que realizaría la Organización Mundial de la Salud al identificarla como el uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones.¹²En esta línea encontramos 4 premisas que nos guiarían al momento de avocarnos nuevamente sobre la materia que nos es de interés, el abuso sexual; y éstas serían las siguientes 1) abuso de poder, 2) vulneración de derechos y necesidades, 3) uso deliberado de la fuerza, 4) y que cause daño parcial o total. Etimológicamente la palabra violencia, proviene del latín *violentia*, *vis* nos refiere a fuerza, y *lencia/tus* sufijo que tiene valor continuo, o sea el que

¹²Informe Mundial sobre la violencia y la Salud, Sinopsis. Organización Mundial de la Salud, Ginebra, Suiza, 2002.

constantemente usa la fuerza. Por lo tanto para que exista violencia debe estar circunscrita en una relación con otro objeto o consigo mismo para usar esa fuerza. Lo que nos sugiere una relación de fuerzas, en palabras de Foucault, poder, donde “toda fuerza es relación, es poder” (Deleuze, 1987: 98).

Siguiendo al autor, estas relaciones se complementan en el sentido de que el poder no es esencialmente represivo (puesto que "incita, suscita, produce"); entendiendo que éste se ejerce más que se posee; pasando por todas las fuerzas en relación, o sea el poder no es malo per se, sino solo su abuso lo es. Por lo tanto la asimetría de fuerzas es quien nos conduce a un abuso de poder. En este tipo de relación de fuerzas los hombres desarrollan relaciones de dominación mientras que las mujeres y niños/as responderían con subordinación, hecho que nos muestra una realidad que sería reflejo tanto de la vida pública como privada. Este sistema basado en relaciones de dominación y subordinación lo conocemos como patriarcado y está arraigado en el origen y desarrollo de nuestras sociedades la que se definirá, desde el enfoque de género, como “expresión de la dominación, que se expresa de distintas maneras. Dichas relaciones se desarrollan en el marco de la sociedad patriarcal el poder es central en las relaciones entre hombres y mujeres y define la forma y contenido de las mismas. Así como que el meollo del asunto está en la subordinación de las mujeres en las relaciones de poder y su exclusión de los ámbitos y espacios donde éste se ejerce y se define” (García, 1997:45). Este enfoque permite analizar las diferentes situaciones a la luz de las expectativas, roles y comportamientos que les son socialmente atribuidos, a los/as niños, niñas y adolescentes en relación de su sexo, reconociendo, de este modo, las oportunidades y/o dificultades particulares que dichas atribuciones generan en cada caso.

En este contexto, y en pleno proceso de socialización, la familia es uno de los principales pilares para el funcionamiento del sistema; ya que será ella quien entregue a sus miembros las pautas de comportamiento y roles que los definirán en la sociedad. Y es precisamente en esta unidad donde se internalizan los aprendizajes y patrones de comportamientos diferenciados y genéricos, fundados en la asimetría de fuerzas. Por lo tanto, y en relación a lo señalado los aprendizajes de los niños y niñas estarían centrados no a partir de sus demandas o necesidades sino por el contrario a lo esperado social y culturalmente,

mediante mecanismos de control que inhiben prohíben y fuerzan el libre y sano desarrollo y expresión de las personalidades de los niños y niñas, así comprenden las pautas de dominación y las niñas las de aceptación y subordinación, es decir de violencia, como un proceso naturalmente arbitrario.

En síntesis, la concepción patriarcal de la sociedad en su materialización más concreta como la familia jugaría un rol fundamental en el aprendizaje de la violencia, tendiendo a naturalizarla en las dinámicas internas de las mismas, lo que nos muestra en la actualidad como una obstáculo al momento de proteger la integridad física y psicológica de los niños/as y adolescentes, entendiendo que serán los miembros del sistema quienes establecerán las barreras para silenciar y oculta este tipo de delito. Este rol, no obstante, no es determinante, ya que sería un error el señalar a la familia como único responsable de este fenómeno, pues existen otros macro factores sociales, económicos y culturales con incidencia en el origen, desarrollo y mantenimientos del mismo. Las concepciones patriarcales se traducen en el hecho clínico de que la mayoría de los abusadores de niños son hombres, casi todos convencidos profundamente de sus derechos sobre los miembros de su familia. La víctima, en la mayoría de las veces una niña, socializada en esta misma ideología, difícilmente puede revelarse y/o denunciar los gestos del abusador (Barudy 1998:170 y ss)

Ahora bien abocándonos a nuestro objeto de investigación, el abuso sexual en tanto 1) asimetría en la relación de fuerza, de poder, 2) asimetría en edad 3) Vulneración de derechos y necesidades, 4) uso deliberado de la fuerza física y 5) daño parcial o total, se entenderá como una forma específica o expresión concreta de la violencia, en otras palabras violencia sexual de menores. A partir de estas directrices una de las características esenciales del fenómeno del abuso sexual a niños/as y adolescentes es la relación de abuso de poder en el que éste se circunscribe, siendo la coerción y la asimetría de edad entre la persona mayor y el niño/a adolescente un factor necesario para hablar del abuso sexual (Barudy, 1998)¹³. Es fundamental, entonces, no concebirlo como una cuestión únicamente

¹³La mayor parte de los autores en esta materia, señala como criterio de diferencia de edad entre víctima y victimario, que el agresor debe tener entre 5 y 10 años más que la víctima, y más específicamente, de 5 años, cuando la víctima tiene menos de 12 años y de 10 años cuando ésta supere dicha edad. Es decir,

concerniente a la sexualidad del individuo, sino como un abuso de poder fruto de esa asimetría, mediante la amenaza, la seducción o engaño, la fuerza física, el chantaje, y en que el agresor tendencia hacia una situación de superioridad y ventaja sobre la víctima que le impida el uso y disfrute de su libertad. Igualmente importante es comprender que el “poder” no siempre viene dado por la diferencia de edad, ya que también se ejerce por sus iguales.¹⁴ En este caso, la coerción se produce por la existencia de amenazas o porque hay seducción. Por lo tanto, el fenómeno del abuso sexual cometido a niños/as y adolescentes raras veces es un hecho aislado, más bien, se configura como un proceso relacional que se da al interior de la intimidad en la vida del niño/a o adolescente, pudiendo ser su agresor miembros de la familia o perteneciente a otros círculos significativos en su historia de vida (Barudy, 1998).

En el año 1978 Kempe, (en Barudy 1998:161) fundador de la Sociedad Internacional para la Prevención de los Niños Abusados y Maltratados, definiría el abuso sexual como: "La implicación de un niño o de un adolescente menor en actividades sexuales ejercidas por los adultos y que buscan principalmente la satisfacción de éstos, siendo los menores de edad inmaduros y dependientes y por tanto incapaces de comprender el sentido radical de estas actividades ni por tanto de dar su consentimiento real. Estas actividades son inapropiadas a su edad y a su nivel de desarrollo psicosexual y son impuestas bajo presión, por la violencia o la seducción, y transgreden tabúes sociales en lo que concierne a los roles familiares". A partir de esta definición el Ministerio de Salud, (1998) expresa por abuso sexual a “ toda participación de un niño o adolescente en actividades sexuales que no está en condiciones de comprender, que son inapropiadas para su edad y para su desarrollo psicosexual, forzada, con violencia o seducción o que transgrede los tabúes sociales". Por último, la Organización Mundial de la Salud (2001) se refiere a él en el sentido de “involucrar al niño en actividades sexuales que no llega a comprender totalmente, y a las que no está en condiciones de dar consentimiento informado, o para las cuales está evolutivamente inmaduro y tampoco puede dar consentimiento, o en actividades sexuales que transgreden

existiría una asimetría que impediría una libertad de decisión por parte de éste/a y una actividad sexual común (Cantón y Cortés, 1999; Díaz Huertas , 2000, Arón y Machuca, 2002 en Miranda, 2012)

¹⁴ En este sentido nos referimos al abuso sexual perpetrado por niños y adolescente a otros, y que ha sido poco estudiado.

las leyes o las restricciones sociales. El abuso sexual infantil se manifiesta en actividades entre un niño/a y un adulto/a, o entre un niño/a y otro/a que, por su edad o por su desarrollo, se encuentra en posición de responsabilidad, confianza o poder. Estas actividades -cuyo fin es gratificar o satisfacer las necesidades de la otra persona- abarcan pero no se limitan a: la inducción a que un niño/a se involucre en cualquier tipo de actividad sexual ilegal, la explotación de niños/as a través de la prostitución o de otras formas de prácticas sexuales ilegales y la explotación de niños/as en la producción de materiales y exhibiciones pornográficas”.

Por lo tanto, desde esta perspectiva, es posible entender el abuso sexual no solo como un capítulo de la violencia, violencia sexual infantil, sino que además como un tipo específico de maltrato infantil¹⁵, entendiéndolo en ello a “toda acción u omisión cometido por individuos, instituciones o por la sociedad en general, y toda situación provocada por éstos, que prive a los niños de cuidados, de sus derechos y libertades, impidiendo su pleno desarrollo” (Barudy, 1999:35); por cuanto la agresión, en este contexto, se traduce y comprende como una forma de maltrato físico y psicológico al niño/a y adolescente. Para Barudy (1998) el maltrato es consecuencia de comportamiento sexualmente abusivos del adulto y constituyen un profundo y grave atentado a la integridad física y/o psicológica de las víctimas y a su dignidad como persona, menciona, además, que no existe bajo ningún punto de vista una relación sexual apropiada entre un niño/a y un adulto, por consiguiente toda la responsabilidad recaería exclusivamente en el adulto.

Desde la psicología criminológica el maltrato infantil se entiende como “los abusos y la desatención de que son objeto los menores de 18 años, e incluye todos los tipos de maltrato físico o psicológico, abuso sexual, desatención, negligencia y explotación comercial o de otro tipo que causen o puedan causar un daño a la salud, desarrollo o dignidad del niño, o

¹⁵La Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE 10) reconoce el maltrato como un problema de salud con su correspondiente código T74, y específicamente sus formas: negligencia y abandono (T74.0), el maltrato físico (T74.1), el abuso sexual (T74.2) y el maltrato emocional (T74.3). Esta entidad ha abordado en diversas ocasiones el maltrato infantil y a promovido un estudio sobre el maltrato físico. Además, organizados por la OMS se celebró en Padua, Italia 1998 la Primera Reunión en estrategias para la protección infantil y en Ginebra, Suiza en 1999, la Consulta sobre prevención del maltrato infantil.(Minsal, 2011)

poner en peligro su supervivencia, en el contexto de una relación de responsabilidad, confianza o poder”. (Condemarín y Mancuran, 2005:13-14).

Para la investigadora Sabina Deza (2005:11-24) el abuso sexual si bien es una forma de maltrato infantil, no obstante éste se diferencia de las otras tipologías en tres aspectos:

1. El abuso sexual infantil sucede en la mayoría de los casos sin violencia física, pero sí emocional. Se emplea la manipulación y el engaño, o la amenaza y el soborno.
2. Los niños, sobre todo los más pequeños viven el abuso con sorpresa, como algo ocasional, no intencionado, casi accidental puesto que para ellos es impensable que ocurra otra cosa. Poco a poco, irán percibiendo el abuso como algo más intrusivo e intencional. Al principio es difícil que se den cuenta de lo que está ocurriendo, por lo que es muy difícil la revelación.
3. La victimización del niño en el abuso sexual es psicológicamente dañina, socialmente censurable y legalmente sancionable. Sin embargo, el componente sexual de esta forma de maltrato hace que su detección, la revelación e incluso la persecución de este tipo de delitos sean mucho más difícil.

Como se ha podido revisar, el abuso sexual como un tipo de maltrato infantil, no ha estado exento de dificultades para establecer una definición que fuese no solo operativa y única sino que además comprensiva en torno a sus distintas facetas. Ello se debe a que ambos fenómenos deben ser atendidos desde su naturaleza compleja y muticausal, a fin de no incurrir en comprensiones reduccionistas y parceladas, lo que permitirá un abordaje interdisciplinario y, con él, la generación de conocimiento y herramientas teórico prácticas que puedan responder integralmente ante la carencia y satisfacción de necesidades infanto-adolescentes y a la vulneración de sus derechos como sujetos y ciudadanos/as (Espinosa y Ochaíta, 2000: 4). Por lo anterior, Barudy (1999:77) señala que “tratamos de encuadrar los diferentes tipos de maltratos en un mismo fenómeno, es decir, la violencia humana, considerando que ésta resulta de las deficiencias o del fracaso de al menos dos características que definen la condición humana: “el apego” y “la palabra””.

La literatura especializada ha categorizado las distintas clases de abusos sexuales que se podrían dar, con el fin de lograr una mayor comprensión del fenómeno. Siguiendo el protocolo de validación de abuso sexual de Le Boeuf, 1982 (en Barudy 1998:185) se requerirá que al menos en una ocasión se haya producido alguna de las situaciones que a continuación se señalan, estas serían:

Dentro del grupo **de delitos de abusos sexuales** encontramos aquellos que recurren al **contacto físico** con un menor.

i) Incesto, entendido como el contacto físico sexual o relación sexual con un pariente de consanguineidad lineal (padre/madre, abuelo/abuela) o por hermano/a, tío/a, sobrino/a; incluye también el contacto físico sexual con figuras que están cubriendo de manera estable el papel de los padres (padres adoptivos, parejas estables);

ii) Violación, entendida como un contacto físico sexual o relación sexual por una persona adulta, exceptuando los casos señalados en el apartado anterior;

iii) Vejación sexual, entendida como una conducta sexual con un menor cuando tal contacto incorpora estimulación o gratificación de las necesidades o deseos sexuales de otra persona. Lo que incluye el tocamiento/manos intencionado de los genitales o partes íntimas, incluyendo los pechos, área genital, lado interno de los muslos o nalgas, o las ropas que cubren estas zonas, por parte del perpetrador hacia el niño.

También se incluyen dentro de la categoría de abuso sexual las siguientes conductas:

- a) penetración digital (inserción de un dedo en la vagina o en el ano);
- b) coito vaginal o anal;
- c) caricias (tocar o acariciar los genitales de otro, incluyendo forzar a masturbar para cualquier contacto sexual, menos la penetración);
- d) obligar al niño a que se involucre en contactos sexuales con animales u objetos.

Otro grupo es el de **delitos de abusos sexuales sin contacto físico**:

- a) Solicitud indecente a un niño o seducción verbal explícita.

- b) Exponer los órganos sexuales a un niño con el propósito de obtener excitación/gratificación sexual, agresión, degradación o propósitos similares.
- c) Realizar el acto sexual intencionadamente en la presencia de un menor con el objeto de buscar excitación/gratificación sexual, agresión, degradación u otros propósitos semejantes
- d) Auto-masturbación en presencia de un niño.
- e) Implicar a menores de edad en conductas o actividades que tengan que ver con la producción de pornografía;
- f) Promover la prostitución infantil;

Junto con lo anterior, se han citado indicadores de abuso sexual, los que conformarían no solo un modelo de validación sino que, además, constituirían el marco referencial desde donde se estructura la evaluación psicológica en esta materia. En primer lugar nos referiremos a los indicadores establecidos por Le Boeuf, 1985 (en Barudy, 1998:185)

- i) **Indicadores físicos en el niño**, dificultades para andar y sentarse, se queja de picor o dolor en la zona vaginal o anal, ropa interior rasgada, manchada, contusiones o sangrado en los genitales externos, enfermedad venérea. Presenta cérvix o vulva hinchados, tiene semen en la boca, genitales o en la ropa, embarazo especialmente al inicio de la adolescencia.
- ii) **Indicadores comportamentales en el niño**, parece reservado o muestra rechazo con conductas infantiles, comete acciones delictivas o se fuga, tiene escasa relación con sus compañeros, etc.;
- iii) **Conducta del cuidador** (extremadamente protector o celoso del niño, alienta al niño a implicarse en actos sexuales, prostitución en presencia del cuidador, sufrió abuso sexual en su infancia, etc.), los que conformarían un modelo de validación del abuso sexual, lo que significa que si los elementos anteriores están presentes en un niño y algún cuidador, entonces puede sostenerse que ha ocurrido abuso sexual.

En un segundo lugar coexisten en la práctica otros indicadores psicológicos que a la fecha siguen estando en las evaluaciones de peritaje, aunque cuestionados no menos utilizados, vinculados al modelo clínico de Summit, 1983,¹⁶ que incorporan elementos tales como:

- i) Indicador de acuerdo al relato de la víctima,
- ii) Indicador de sospecha según período evolutivo, que oscila dependiendo del rango edad preescolar (conductas hipersexualizadas y/o autoeróticas, conductas regresivas, comprensión detallada e inapropiada para la edad de comportamientos sexuales, etc.), asimismo, si son escolares (mentiras, delincuencia, coerción sexual hacia otros niños, problemas con figuras de autoridad, etc.), adolescentes (prostitución, drogadicción, excesiva inhibición sexual, anorexia, etc.), adultos (trastornos psiquiátricos graves, disfunciones sexuales, trastornos de la alimentación) u otras (miedo a tener algo malo en los genitales, depresión, “secretividad”, automutilación, etc.)

Asimismo, el psiquiatra estadounidense se le reconoce por describir el Síndrome de Acomodación al Abuso Sexual Infantil (SAASI), (en Intebi, 2008:19-24) aunque en la actualidad no se le considera un síndrome en el sentido médico de la expresión. No obstante, resulta ser un instrumento meritorio ya que da cuenta del proceso que suelen atravesar los niños/as y adolescentes victimizados/as. Describe cinco elementos, los dos primeros definen la vulnerabilidad básica de los niños/as, mientras que los tres restantes son secuelas contingentes del Abuso Sexual. Estos serían:

- 1) El Secreto: Los/las NNA se sienten amenazados y coaccionados a mantener el abuso en secreto, mediante la ley del silencio.
- 2) Desprotección e Impotencia: Los/as NNA abusados/as sexualmente se sienten atrapados/as e impotentes.
- 3) Atrapamiento y Adaptación: A medida que continúa el abuso, el atrapamiento conlleva a un comportamiento de acomodación, por ejemplo la niña adopta el papel de cónyuge.

¹⁶Roland Summit Psiquiatra estadounidense dedicado desde la década de los 70 a la divulgación pública del problema del abuso sexual infantil a través de conferencias y publicaciones.

4) La Revelación Tardía y Poco Convincente: También llamada revelación espontánea o forzada. Determinados niños acaban por develar el secreto en su círculo de pares, a algún compañero o amigo; algunos de manera espontánea y creíble, y otros de manera forzada y poco creíble.

5) Retractación: En este aspecto es de vital importancia el apoyo de la familia, ocurrirá la retractación, en gran medida si el/la NNA se sienten presionados, contenidos y/o protegidos específicamente en el momento de la revelación. La víctima se retracta de lo develado por varios motivos: temor, sentimientos de culpabilidad, confusión.

Otra clasificación en torno al abuso sexual se asocia al vínculo previo existente entre víctima y victimario. Se distinguen los abusos sexuales intrafamiliares o abusos sexuales incestuosos, y los abusos sexuales extrafamiliares, pudiendo ser éstos últimos cometidos, ya sea, por desconocidos, o bien, por conocidos que pertenece al entorno del niño y su familia. Todas “estas clasificaciones en torno a la materia son necesarias, dado que implican dinámicas clínicas y de intervención diferenciadas, así como también, efectos diferentes en las víctimas y en su entorno” (Barudy, 1998:187)

a) Abuso sexual extrafamiliar por desconocido: En términos generales se trata de una experiencia única, asociada a cuadros de violencia física que afecta principalmente a la población adulta y adolescente. En este tipo de situaciones, no existe vínculo previo entre la víctima y el victimario y el “abusador goza sometiendo a su víctima por la fuerza y el terror, haciéndola sufrir, por cuanto el grado de sufrimiento de las víctimas se encuentra en relación directa con el contexto y el contenido de la agresión” (Barudy, 1998:188-9). Por cuanto el apoyo que pueda otorgar la familia (plasticidad de la estructura familiar para enfrentar situaciones de crisis) es fundamental para lograr con éxito la recuperación traumática del o la menor. En estas circunstancias debe existir un reconocimiento de los niños/as y adolescentes como víctimas, lo que permitirá la posibilidad de potenciar los recursos de la familia a través de un proceso terapéutico. Respecto a esto último, Barudy señala (1998:191) “la causa del sufrimiento de los niños víctimas de un violador no sólo es la agresión en sí misma, sino también la

reacción inadecuada de los miembros de la familia. La calidad de la ayuda que se aporta a las víctimas, así como la plasticidad de la estructura familiar para hacer frente al drama de sus hijos, son elementos fundamentales para la evolución y el pronóstico de este tipo de experiencias.”

- b) Abuso sexual extrafamiliar por conocido del niño y familia:** Barudy (1998,1999) tipifica a este tipo de abusador como obsesivo o pedófilos, centrando su interés exclusivamente en niños/as. En este caso el victimario se encuentra inserto del círculo social del NNA, manipulando la confianza que la familia en su conjunto han depositado en él, mediante la seducción, el engaño y la presión psicológica. Las familias afectadas al ser por lo general monoparentales, y con deficiencias o carencias psicoafectivas, tienden a traspasar la protección y el afecto a este tipo de sujetos de manera gradual, proceso al Barudy denominó como vampirización.
- c) Abuso sexual intrafamiliar o abuso incestuoso:** El victimario o abusador es un miembro de la familia de consanguineidad lineal (padre/ madre, abuelo/a, hermano/a, tío/a, sobrino/a). Se incluye también el contacto sexual con figuras adultas que estén cubriendo de manera estable el papel de figuras parentales (padres adoptivos, padrastros, parejas estables), por cuanto está vinculado a su víctima por lazos familiares, manipulando la relación a través de su poder y el rol que ejerce al interior de la estructura familiar (Barudy, 1998, 1999, Intebi 2012). En estos casos “la finalidad de la familia fue pervertida exponiendo a los niños al servicio de los adultos, mediante comportamientos y propósitos abusivos de carácter sexual de uno o varios miembros adultos de la familia sobre uno o varios de los niños de la familia” (Barudy 1998:206). Son denominadas también familias sexualmente abusivas o incestuosas. La traición es lo principal en los casos de incesto, pues aquella figura que debiera significar protección, seguridad, afecto y contención, es de quien provienen los ataques, las amenazas, la degradación. Para Barudy, (1998, 1999) que describe el fenómeno del incesto de manera detallada y desde una enfoque sistémico, este tipo de familias en

situación de incesto pueden presentar diferentes características en función de cómo hayan construido su problema, en el entendido que las familias son sistemas generadores de significados, por lo tanto se debe aceptar que es imposible establecer un perfil de familia abusiva. Sin embargo, existen algunas características que se repiten en las dinámicas relacionales del circuito de abuso¹⁷, algunas de estas son:

- i). La historia de violencia familiar: Las familias en situación de incesto son familias que han vivido historias de violencia y abandono a través de generaciones. Cuando la violencia se transforma en un modo crónico de comunicación interpersonal se conforma el ciclo trans-generacional de la violencia, , lo mismo ocurre en la situación de abusos cuando éstos se cristalizan como un modo de vida tendientes a repetir crónicamente comportamientos abusivos y violentos sobre los hijos, quienes a su vez podrán transformarse en padres abusivos; a lo que Bowen (1989, en Vásquez 2005, Miranda 2012) denomina como transmisión multi-generacional, y Barudy (1998,1999) como familias trans-generacionalmente perturbadas. El ciclo trans-generacional de la violencia favorecería el secreto familiar de incesto posibilitando que el secreto de abuso tenga permanencia en el tiempo.
- ii) El secreto de la situación de abuso: Esta es una característica relacional del momento en que transcurre el abuso. Los actos de agresión se desarrollan al interior de la intimidad familiar siendo encubiertos por la ley del silencio (Barudy 1998, 1999, Intebi 2012). Durante este período, el sistema familiar se encuentra en “aparente equilibrio”, y en que el incesto es parte de las modalidades homeostáticas que los miembros de la familia utilizan para mantener su cohesión y sus sentimientos de pertenencia. En este sentido, el secreto del abuso colabora con las reglas rígidas que sostienen estas familias en

¹⁷Barudy (1998) se refiere al respecto como “Ontogénesis del abuso sexual, entendiendo al incesto como proceso que emerge de dinámicas familiares que forman parte de una cultura familiar singular. Por cuanto los abusos incestuosos pueden considerarse como modalidades homeostáticas, es decir, estrategias del sistema familiar construidas a lo largo del tiempo y de generaciones para mantener un sentido de cohesión y de pertenencia.”

el momento que transcurre el abuso. En el caso del incesto, podemos hablar de un secreto compartido, o sea el que es conocido por toda la familia pero se oculta del y al mundo exterior. Estos secretos nunca se discuten, y los miembros de la familia no solo aparentan desconocerlos ante los extraños, sino también entre si. El secreto de la situación de incesto es lo que hace que la relación quede fuera de control.

- iii) La escasez de redes relacionales: En el caso de las familias en situación de incesto encontramos escasez de redes sociales dado a la rigidez de sus fronteras con el sistema social, lo que provoca una reducción de la presencia de personas ajenas a la familia, tales como: relaciones de amistad, relaciones laborales, relaciones escolares y las relaciones comunitarias. Es decir que, las familias que atraviesan la situación de incesto son familias cerradas, aisladas, con hermetismo social y sin redes relacionales.
- iv) Confusión de los roles familiares: Otra de las características que encontramos en las familias en situación de incesto es la ambigüedad de las fronteras, en este sentido el significado de las relaciones es confuso así también los roles. En palabras de Barudy (1998:206) “en estas familias las historias familiares son incoherentes, las jerarquías, los sentimientos y los comportamientos son ambiguos, los estados afectivos y sentimentales están mal definidos, los modos de comportamientos son pocos claros, los límites entre la afectividad y la sexualidad no son consistentes (...)” “La transgresión se produce al interior de la matriz biológica y social de base que debería permitir al niño convertir se en una persona sana a nivel biopsicosocial, sin embargo el contenido altamente patológico de lo descrito es probablemente una de las explicaciones de la transmisión de los abusos sexuales a nivel trans-generacional.”.

Hasta ahora, nos hemos centrado en tratar de contextualizar el fenómeno del abuso sexual. Sin embargo, no es menor la tarea que aún nos queda pendiente y que dice relación tanto con la descripción de aquellos aspectos y características que pudiesen predecir la aparición de efectos importantes en las distintas esferas del desarrollo de los/las niños/as víctimas, como por sus consecuencias en el largo y corto plazo. La comunidad de expertos

coinciden en la existencia de ciertos factores que debieran ser considerados al momento de ponderar el riesgo y la gravedad de la aparición de psicopatología posterior a la experiencia traumática. El investigador y psicólogo Francisco Ibaceta, (2007:189-198) describe estos factores como:

1. “La frecuencia y duración de la experiencia abusiva. Agresiones sexuales repetidas y crónicas se asocian a consecuencias más graves en las víctimas.
2. El tipo de agresión sexual. La presencia de contacto genital y penetración sexual parece agravar los efectos de las agresiones sexuales.
3. La utilización de violencia y/o coerción para cometer las agresiones se relacionan con mayor efecto sintomático sobre las víctimas.
4. El vínculo de la víctima con el agresor. La presencia de un vínculo previo se relaciona con la utilización abusiva de la confianza, de la diferencia de poder y autoridad para llevar a cabo las agresiones. A mayor cercanía vincular la relación se torna indecodificable, casi impredecible y con ello las vivencias del proceso traumático (por ejemplo, el miedo, la culpa y la vergüenza) y del secreto se instalan dramáticamente.
5. Si hubo develación, es importante conocer la reacción de los padres, la familia y el entorno. Se relacionan con la reacción inmediata del entorno social de la víctima, la respuesta institucional y las posibilidades de reparación de los daños asociados a la experiencia abusiva.”

Además, incorpora otros factores que le asignarían mayor significación a los posibles efectos de las agresiones sexuales éstos serían:

1. La existencia de múltiples agresores
2. La presencia de múltiples maltratos (por ejemplo, abuso del padre conjuntamente con maltrato físico y psicológico de la madre) y
3. Haberse visto en riesgo vital producto de las agresiones sufridas. Por lo tanto, toda agresión sexual debiera ser tratada como un factor de riesgo psicológico para el desarrollo de problemas de salud mental en la adultez (Trueco, 2002:8-19). En virtud de ello y en términos generales, se ha venido postulando que el estrés en etapas tempranas del desarrollo, en conjunción con predisposiciones

biológicas, contribuyen a generar vulnerabilidad de largo plazo al desarrollo de morbilidad de salud mental (Jerez, 1997; Herman, 1989, en Vitriol, 2005:92). Entonces, se podría concluir, y siguiendo a Verónica Vitrol, (2005:88-96), como regla general que “a mayor gravedad y cronicidad de las agresiones sexuales sufridas, mayor puede ser la gravedad de las manifestaciones psicopatológicas en la vida adulta.”

No obstante, se debe tener una mirada más integral en torno a los efectos de una experiencia traumática de abuso sexual en la infancia y adolescencia, ya que no solo dependerá de las características propias de la experiencia del abuso (frecuencia y prolongación en el tiempo, vínculo víctima- agresor), sino que además se debiesen integrar otras relacionadas con (Barudy, 1998,1999; Cyrulnik, 2002; Sename, 2004):

- a) El grado de vulnerabilidad y resiliencia del menor
- b) Su nivel de funcionamiento previo (temperamento, reactividad, tipo y calidad de apego),
- c) Factores de riesgo y protectores, incluyendo los recursos sociales y las redes familiares, institucionales, de salud mental de padre no agresor.

De acuerdo a los estudios realizados por la médico psiquiatra Irene Intebi (2008:24) se constata que “el potencial de daño emocional que presentan los abusos sexuales para los/as niños/ as y adolescentes, se basa en que:

- a) no son comportamientos consensuados, aunque el niño/a no se resista
- b) resultan con frecuencia evolutivamente inadecuados
- c) invariablemente alteran la relación vincular en la que ocurren
- d) pueden resultar dolorosos, producir temor y confusión
- e) producen respuestas en niños/as o adolescentes que pueden interferir con procesos evolutivos normales”

Desde esta orientación, nos referiremos al trabajo realizado por el investigador estadounidense David Finkelhor,¹⁸ 1985, en temas relacionados con abusos sexuales en la infancia; quien clasifica las consecuencias del trauma del abuso en cuatro grupos de secuelas psicológicas y comportamentales, las que aún mantienen plena vigencia y acogida por el círculo de expertos en torno a la materia:

- a. **La sexualización traumática:** Esta traumatización del desarrollo sexual, provoca síntomas en el niño/a o adolescente como conducta hipersexualizada y conocimientos e intereses sexuales inapropiados, en tanto ocurre un aprendizaje de la sexualidad disociado de la afectividad y que no se corresponde con la etapa evolutiva en que la víctima se encuentra. Las secuelas emocionales son sentimientos de rechazo hacia el sexo, la sobreestimación de lo sexual y problemas de identidad sexual; mientras que las consecuencias comportamentales abarcan un conjunto de conductas sexualizadas así como, también, evitación de encuentros sexuales y/o experiencias sexuales negativas. A largo plazo, en la adolescencia y adultez, puede conducir al desarrollo de conducta sexual compulsiva, promiscuidad, prostitución problemas sexuales, así como un mayor riesgo de ser nuevamente abusado.

- b. **La estigmatización:** Se refiere a las connotaciones negativas que, el agresor y en general los adultos en posición de proteger, le adjudican a las agresiones sexuales sufridas y como éstas quedan ancladas en la narración de lo vivido. Desde el punto de vista emocional el niño/a se siente irreparablemente dañado/a, creencia que relaciona con que este daño es de tal magnitud que los demás, que ignoran lo sucedido, pueden percibir que son diferentes, de una “calidad inferior a sus iguales”. Intebi, (2008:25). Constituyen secuelas emocionales de este tipo la alteración de la visión de sí mismo y el daño en la autoestima; el niño se percibe a sí mismo como malo, culpable y avergonzado por lo ocurrido

¹⁸El modelo traumatogénico propuesto por Finkelhor y Browne (1985, en Vásquez, 2005, en Ibaceta 2007, en Barudy, 1998, en Intebi, 2008) sostiene que la existencia de cuatro factores denominados dinámicas traumatogénicas y que actúan conjuntamente explicarían el por qué la dinámica del trauma presente en las víctimas de agresiones sexuales es única y diferente a la encontrada en otros traumas.

sintiéndose distinto a los demás. Estos sentimientos a largo plazo se reflejan en conductas autodestructivas tales como el abuso de drogas y alcohol, acciones de riesgo, la automutilación, los intentos suicidas y las conductas desafiantes que lleva a que se les castigue.

- c. **La traición:** Este sentimiento, probablemente, se configura como una de las secuelas más profunda que deje el abuso sexual en los/as menores al descubrir que el agresor, muchas veces vínculo afectivo de confianza y dependencia, les ha causado daño, lo que representa un fallo en la confianza depositada en personas que debieron protegerles. El sentimiento de traición puede estar dirigido tanto hacia el abusador, como hacia los adultos de la familia que percibió que no lo protegieron. Se produce en el niño/a o adolescente una alteración de la capacidad para confiar en otros, especialmente adultos, provocando dificultades en las relaciones interpersonales, al largo plazo. Otras manifestaciones psicológicas de largo plazo la constituyen la rabia y la modalidad de funcionamiento de las personalidades límites. Se ha evidenciado en pacientes una significativa relación entre traumatizaciones sexuales tempranas y el desarrollo de trastorno de personalidad, especialmente borderline; encontrándose una alta frecuencia de abuso sexual en su biografía, comparados con otros grupos de personas sin dicho trastorno. (Jerez, 1997; Herman, 1989, en Vitriol, 2005:92, Intebi, 2008: 24-25). Las conductas que ponen en evidencia estos sentimientos son la evitación de establecer vínculos profundos con otras personas, la manipulación de los demás, las puestas en acto (re-escenificaciones) de los hechos traumáticos involucrándose en relaciones dañinas y de explotación, y los comportamientos furiosos e impulsivos.
- d. **El desvalimiento, indefensión o pérdida o falta de poder o control y aparición de síntomas clínicos:** Se presenta cuando la voluntad de la víctima no es respetada, teniendo ésta la sensación de pérdida de autonomía y control respecto de sus propias conductas. Las experiencias traumáticas producen esta reacción psicológica que implica la percepción de la propia vulnerabilidad y

victimización, por un lado, y una necesidad de controlar e incluso imponerse, por el otro. Las manifestaciones conductuales a largo plazo están relacionadas con la agresión y con la explotación de otras personas. Mientras que los efectos de la vulnerabilidad se expresan mediante conductas evitativas, tales como la disociación y las fugas y mediante comportamientos asociados a trastornos de ansiedad, como fobias, trastornos del sueño, trastornos de la alimentación y relaciones de dominación donde se les re-victimiza.

Por último cabría hacer mención sobre un rasgo, no menor, concerniente a las consecuencias del abuso sexual en la infancia y adolescencia, es decir la presencia de secuelas que se expresan en el corto y largo plazo, afectando el normal desarrollo social, emocional, psicológico y físico de los/as menores, por ende sus vidas tanto en su infancia como en su etapa adulta. Al respecto, Ibaceta (2007) plantea que si bien no se ha logrado establecer un vínculo directo entre agresión sexual y algún tipo particular de psicopatología, sí se ha logrado evidenciar correlaciones positivas entre dicho antecedente y determinados cuadros de morbilidad psiquiátrica. Tales como el desarrollo de episodios depresivos en la vida adulta, un inicio precoz del trastorno bipolar presentado un curso más grave, mayor comorbilidad y una incidencia superior de intentos de suicidio, desarrollo de trastorno de la personalidad, Bordeline, desarrollo de trastornos alimenticios, bulimia y anorexia, y las autoagresiones, consideradas como un síndrome específico (Nader & Boehme, 2003 en Ibaceta, 2007: 189 y ss, Intebi, 2008: 25) y los cuadros de somatización. En este cuadro las experiencias abusivas sitúan al menor en una posición vulnerable para el desarrollo de trastorno de estrés postraumático¹⁹ y dolencias psicósomáticas durante la edad

¹⁹Desde la perspectiva jurídica el autor Luis Rodríguez C. delimita el concepto de trastorno de estrés postraumático, definiéndolo como “una entidad clínica que define los síntomas y secuelas provocados por un acontecimiento traumatizante, como una guerra, un accidente, un desastre natural o el hecho de que una persona haya tenido que enfrentar situaciones límites en el campo delictivo, como la tortura y la agresión sexual, desarrollando síntomas de los que la ciencia propone como parámetros para esta clase de trastorno tales como el miedo – que en situaciones extremas puede ser catalogado de terror -, la confusión, el sentimiento de indefensión, la rabia, el desconcierto, la vergüenza, la humillación, la autoinculpación, la tristeza y la ira, y en el ámbito psico-fisiológico, los temblores, taquicardia, dolor, tensión muscular, respiración jadeante y paralización”. Para mayor profundidad revisar el artículo “La figura calificada de abuso sexual del artículo 365 bis del Código Penal”. En: Pontificia Universidad Católica de

adulta, empero, la práctica ha constatado a víctimas que viven sin trastornos aparentes durante años hasta que por algún motivo los recuerdos del abuso se vuelven intrusivos y comienzan a manifestar síntomas. Al respecto, algunos autores plantean, “que la apariencia de normalidad, entendida como la ausencia de síntomas, no se debe entender cómo lo mismo que la integración del trauma.” (Herman, 1994 en Ibaceta, 2007: 190).

Tanto para las secuelas a corto y mediano plazo se debe marcar el acento no solo en los síntomas clínicos que el niño presente, sino que prioritariamente en las estrategias defensivas que haya empleado para afrontar el abuso, siendo las más empleadas: i) disociación, auto-culpabilización o auto-implicación y ii) negación o minimización del daño. Estas defensas adaptativas durante la agresión, dejan de serlo e impiden un buen ajuste emocional y un restablecimiento de la autoestima dañada, cuyos efectos inmediatos o a corto plazo, según algunos estudios, se han encontrado los siguientes: compulsividad, hiperactividad, fobias, introversión, culpabilidad, depresión, cambios de humor, ideas de suicidio, fatiga, pérdida de apetito, dolencias corporales, cambios en hábitos de sueño y comida, hostilidad, desconfianza.

Respecto de las consecuencias a corto plazo del abuso sexual, autores como Echeburúa y Guerricaechevarría, (2006:129-144), las describen mediante la clasificación en torno de los efectos en diferentes áreas del desarrollo y período evolutivo (infancia y adolescencia) en que aparecen:

1. **Efectos físicos:** Los síntomas principales descritos tanto en la infancia como en la adolescencia son problemas asociados cambios en los hábitos de sueño y comida.
2. **Efectos conductuales:** Los síntomas en esta área, presentes sólo en la adolescencia se relacionan con consumo de alcohol y drogas, abandono del hogar y conductas auto-lesivas o suicidas. La presencia de un bajo rendimiento académico se daría de igual forma en niños/as como adolescentes.

Valparaíso, Facultad de Derecho. Delito, Pena y Proceso, Homenaje a Tito Solari, Editorial Jurídica de Chile, 2008: 357- 369.

3. **Efectos emocionales:** Los síntomas están presentes tanto en infancia como en adolescencia y se expresan mediante la hostilidad y agresividad, sentimientos de culpa y vergüenza, presencia de depresión, ansiedad, baja autoestima y sentimientos de estigmatización, rechazo del propio cuerpo, desconfianza hacia los adultos, y trastorno por estrés post – traumático.
4. **Efectos en la sexualidad:** Estos síntomas se presentan en las dos etapas del desarrollo de los/as menores; éstas serían: i) conocimiento sexual precoz e inapropiado para su edad, masturbación compulsiva y excesiva curiosidad sexual. ii) Sólo en la etapa de la adolescencia se presentaría problemas de la identidad sexual.
5. **Efectos sociales:** Para el período de la adolescencia se describe las conductas antisociales y el retraimiento social, estando éste último también presente en la infancia.

En términos generales, y a modo de síntesis, se señalan la existencia de una serie de secuelas (Vásquez, 2005) que han de ser siempre consideradas en orden a su relevancia²⁰. Estas serían las siguientes:

1. Confusión y ansiedad. Estas reacciones aparecen en mayor proporción cuando el menor es más pequeño, pues constituyen reacciones poco elaboradas.
2. Culpa, angustia, y depresión. Mayores cuanto más edad tenga el niño, puesto que constituyen un grado de reacción mejor organizado.
3. Sexualidad inapropiada. El abuso los vuelve más susceptibles a una posterior victimización y suelen sexualizar sus relaciones, en orden a intentar ganar afecto y reconocimiento, como una franca expresión de baja autoestima (aspecto común con

²⁰ Desde la perspectiva jurídica el autor Luis Rodríguez C., (2004:367), señala que “la gravedad del comportamiento sexual abusivo estaría determinada en gran medida por el incremento de la gravedad de los problemas psicológicos (ansiedad, depresión, trastornos del sueño, problemas sexuales, ideas suicidas) y físicos; y es en base a este criterio que se ha obtenido la conclusión, basada en argumentos jurisprudenciales y científicos, conforme a la cual los actos que implican penetración (vaginal, anal u oral) son aquellos que tienen un mayor merecimiento de pena en atención a que la víctima los internaliza como de mayor intensidad, en cuanto implican traspasar los límites corporales”.

mujeres maltratadas). Pueden presentar posiciones prematuramente adultas, en el plano sexual como en el ejercicio de roles.

4. Dependencia emocional. Este es un aspecto circunstancial además de su posición estructural desde el punto de vista social y su propio desarrollo psico-evolutivo. Por último, señalaremos que la depresión y la ideación suicida es más probable según aumenta la edad de la víctima y aparece poco apoyo de la madre.

En torno a los efectos a largo plazo se debe realizar una distinción entre hombres y mujeres en etapa adulta, ya que si bien existen ciertos parámetros indiferenciados entre niños y niñas, durante la infancia, no obstante, estos en el desarrollo de sus distintas etapas evolutivas se van diferenciando. En el caso de las mujeres fueron las primeras en llamar la atención de los clínicos sobre la posible incidencia traumática de la agresión sexual infantil en la salud mental a largo plazo. Ahora bien, estas diferencias de género en la afectación vienen predisuestas en la forma abusiva perversa del agresor, es decir, éste no abusaría del mismo modo en sus víctimas, aunque está claro que, ambos, niños niñas y agresor comparten el aspecto perverso de la relación establecida.

En este marco se constatan ciertas variables que pueden estar incidiendo a largo plazo, tales como: i) diferencias en la socialización de hombres y mujeres, ii) variables biológicas (el hombre estaría más dotado para la expresión agresiva de sus conflictos), y iii) la tradición psiquiátrica dirigida hacia los trastornos emocionales de las mujeres. Sin embargo, ellas se encuentran sobre representadas en la descripción de algunos síndromes clínicos, siendo mucho más complejo encuadrar ciertos trastornos que presentan los hombres en las nosologías al uso, (Vásquez, 2005)

A continuación, y de acuerdo a la descripción realizada por Miranda, (2012:47), se señalan algunas secuelas en que la literatura especializada ha centrado su quehacer, durante estas últimas décadas.

1. “Enfermedades o síndromes del CIE 10: trastorno depresivo recurrente, trastorno de ansiedad, trastornos por estrés postraumático, disfunciones sexuales, trastornos de personalidad y comportamiento en adultos. Específicamente respecto del trastorno

depresivo, algunas investigaciones señalan que el haber sufrido abuso sexual en la infancia incrementa en un 150% el riesgo de depresión y/o suicidio (Ministerio Público, 2010).

2. Síntomas aislados: explotación sexual comercial, baja autoestima, estigmatización, conductas de riesgo, ausencia de autoprotección, ideas suicidas intentos de suicidio, fracaso escolar, abuso y dependencia de alcohol y/o drogas, conductas delictuales, relaciones familiares conflictivas, negligencia en obligaciones, aislamiento social y baja participación en actividades comunitarias, dificultad en las relaciones de pareja, ansiedad social, estilo parental permisivo, percepción negativa de sí misma/o como madre o padre, uso de castigo físico ante conflicto con sus hijos/as, re – victimización, transmisión intergeneracional.”

Por último, las investigaciones realizadas a la fecha en psicología clínica y forense sostienen que un porcentaje no menos significativo de víctimas de abuso sexual se vería afectada por re-experimentación persistente del acontecimiento desencadenante, en donde los recuerdos recurrentes e intrusivos suelen mantenerse durante lapsus prolongados. En algunos casos, este lapsus, supera los tres años, y generalmente aparece en las víctimas un malestar psicológico intenso frente a determinadas situaciones que son asociadas mentalmente con el suceso traumático.

Concepto de Política Pública

Delimitación Conceptual entre Política, Ciencia Política y Política Pública un Paso Necesario para Hablar de Análisis de Políticas Públicas.

Cuando se habla de “la política”, de la “ciencia Política” y “las políticas públicas” se suele incurrir muchas de las veces en confusiones semántica entre estos conceptos, siendo objeto de revisión y estudio, dado que lleva al error de analizarlas en algunos casos como homólogas, muy por el contrario son entidades totalmente diferentes, pero que sí se influyen de modo recíproco. (Lahera; 2003; 2004: 13 y 7). A continuación y de manera

resumida revisaremos los conceptos de política, ciencias políticas y políticas públicas, para luego identificar algunos aspectos que interactúan en la relación de esta triada, lo que nos permitirá, finalmente, recoger aquellos elementos necesarios para el abordaje de nuestro objeto de interés: Políticas Públicas.

Algunos alcances en torno al concepto: Política

Etimológicamente el término política proviene del latín *politicus* y éste a su vez del griego *politiká*, como una derivación de *polis* que designa aquello que es público, o *politikós*, que nos remite a la idea de lo "civil, relativo al ordenamiento de la ciudad o los asuntos del ciudadano". Desde Aristóteles hasta Tomás de Aquino la política estaría unida a la ética ciudadana, al servicio público y a la doctrina de la vida buena y justa, orientándose a la formación del carácter, centrando su atención en la praxis y en el campo de la sabia comprensión (*phronesis*); luego, en pleno apogeo de la edad media el pensamiento aristotélico retoma más fuerza con la visión cristiana de Tomás de Aquino. Esto conllevaría a la teologización de la política, y por lo mismo a no entenderla separada de la religión, desdibujándose el límite entre la esfera pública y la privada; es entonces cuando el poder político comenzaría hacer conferido por el poder espiritual, dando paso a lo que los estudiosos han llamado la feudalización del poder. No obstante, este escenario cambiaría con las ideas de Maquiavelo, pasando por Hobbes y la aparición del Estado moderno en adelante, lo que promovería la emergencia de nuevas categorías antinómicas como Estado y Sociedad. Maquiavelo analizó la realidad política dejando de lado el deber ser, las normas morales, para postular la necesidad de que el poder se ejerciera con leyes técnicas y utilitarias. La política se fue desprendiendo de lo ético para entrar en el terreno del poder; de la *phronesis* se pasa a un tipo de conocimiento técnico-científico, o sea al saber riguroso de la ciencia, como herramienta para acceder al poder y mantenerlo. (Habermas, 1994). Más tarde, las definiciones clásicas apuntarían a definir política como el "ejercicio del

poder", refiriéndolo, grosso modo, al espacio público y al poder en relación a un conflicto de intereses²¹.

Este marco referencial fue lo bastante amplio lo que permitió, posteriormente, una abundante reflexión teórico-práctica en torno al concepto, siempre dentro del campo de las ciencias. A partir de este desarrollo reflexivo en torno a la política se puede observar que a través de la historia se han ido perfilando posturas diferenciadas y sus respectivas corrientes, respecto a lo que hoy se presentaría como un nudo o tensión de la política. Por un lado, se encuentran aquellos que la defienden como un ejercicio de poder basado solamente en el conflicto o lucha de intereses (Schmitt y Duverger). La otra perspectiva, mira a la política en relación con la ética, y la piensa como una vía para obrar y trabajar socialmente a través del ejercicio del poder público, logrando de esta manera provecho para el bien común (Weber, Aron). Por último, nos encontramos con una postura intermedia, (Bobio) conciliadora de los extremos, y la que final y conjuntamente con la de Weber y Aron, nos ocupará para nuestro trabajo puesto que logran integrar en el análisis de las políticas públicas elementos necesarios para una mayor comprensión de lo que hoy se conoce por política y políticas públicas.

Desde la óptica de los radicalismos nos encontramos con los planteamientos de Schmitt y Duverger. Para el primero la política sería un juego dialéctico entre dos actores "amigo-enemigo", cuya expresión máxima de esta lucha sería la guerra, esta dinámica no se daría entre individuos sino más bien entre agrupaciones de individuos que se oponen entre sí²². En cambio para Duverger por política entendería a la lucha entre personas y grupos de

²¹ "Maquiavelo todavía quería prescindir de la organización de la sociedad y dirigir su atención, exclusivamente, a la técnica del mantenimiento y conquista del poder. El estado de guerra general y, en principio, insuperable, se considera de aquí en adelante como el presupuesto fundamental de la política. El Estado es Estado al máximo en el estado de lucha. La política es el arte, susceptible de ser investigado y aprendido, de una estrategia, permanentemente ejercida tanto en el interior como en el exterior, para la imposición del propio poder" (Habermas, 1994:57)

²² "los conceptos de amigo, enemigo y lucha adquieren su sentido real por el hecho de que están y se mantienen en conexión con la posibilidad real de matar físicamente. La guerra procede de la enemistad, ya que ésta es una negación óptica de un ser distinto" (Schmitt, 1998: 63). Se debe tener en cuenta que la reflexión del autor estuvo fuertemente marcada por la experiencia de la Segunda Guerra Mundial. Por cuanto, la guerra como medio político extremo, determinaría de modo propio el accionar y el pensar humano, originando, así, las conductas específicamente políticas: "Es por referencia a esta posibilidad extrema cómo la vida del hombre adquiere su tensión específicamente política" (idem: 64).

personas que buscan para su provecho el poder, y para ello deben “vencer” a sus contrincantes²³.

Desde la sociología uno de sus grandes exponentes lo constituye Max Weber (1864-1920). En sus obras *El Político y el Científico* y *La Política como Vocación* nos revela su intento por precisar la articulación entre “principios” y “responsabilidad” o bien exponer la tensión entre moral y compromiso político como su aproximación a la noción de Estado, la que será de gran valor en el pensamiento social occidental moderno, pues lo definiría no por los fines sino por los medios. O sea, identificaría la política con el Estado y este, a su vez, con la violencia. Esta relación se delimitaría estrictamente en función de la lucha del poder, como la entidad que reclama el privilegio sobre el legítimo uso de la fuerza-coacción- (muy cercano en este punto a la idea de lucha por el poder de Maquiavelo); por lo tanto este Estado establecería una relación de dominio para los hombres que formarían parte de él -los dominados- obedeciéndole y legitimando dicha dominación. Además, en su obra señalaría que la política debía entenderse como cualquier o toda clase de actividad a la que puede dedicarse el Estado para influir sobre la distribución relativa de fuerza, por lo tanto en este escenario el político ha de abrazar la ética del fin último y la de la responsabilidad. Weber nos muestra el perfil del político en función de su fin, egoísta o superior, acceder y tener poder, en virtud de lo cual postularía la no menos tensionada coexistencia de dos máximas éticas: de la convicción y de la responsabilidad, las que estarían presentes en el uso legítimo del poder. Todo lo anterior, razón más que suficiente para preocuparse del “quehacer” del buen político, quien²⁴ convertiría a la responsabilidad con su causa y con los demás en su

²³En su propuesta teórica uno de los aspectos más relevantes es lo que hoy se conoce como la Ley Duverger, en la que identifica una correlación entre un sistema de la elección y la formación de un sistema bipartidista. Su mérito central es el haber establecido una conexión directa entre sistema electoral y sistema de partidos, otorgando al primero un peso mucho mayor que el que hasta entonces se le había dado y centrando por primera vez el foco en el que posteriormente sería uno de los principales objetos de estudio de la ciencia política. En su trabajo acuñaría el término sistema semi-presidencial, tras analizar el sistema político de Francia.

²⁴“Tenemos que ver con toda claridad que toda acción éticamente orientada puede ajustarse a dos máximas fundamentalmente distintas entre sí e irremediamente opuestas: puede orientarse conforme a la “ética de la convicción” o conforme a la “ética de la responsabilidad”. No es que la ética de la convicción sea idéntica a la falta de responsabilidad o la ética de la responsabilidad a la falta de la convicción. No se trata en absoluto de esto. Pero si hay una diferencia abismal entre obrar según la máxima de una ética, tal como la que ordena (religiosamente hablando) “el cristiano obra bien y deja los resultados en manos de Dios” o según una máxima de la ética de la responsabilidad como la que ordena a tener en cuenta las consecuencias posibles de la propia acción” (Ver Weber, 1967: 160)

guía para la acción. Las convicciones deberían, entonces, dialogar, o en palabras de Weber complementarse, con este criterio de responsabilidad; cuya concurrencia sólo en el “político auténtico” podrían llegar a converger y a armonizarse, dado que en el ejercicio de su libertad es el propio político quien debiese decidir entre sus deberes políticos y sus deberes éticos, “para formar el hombre auténtico, al hombre que pueda tener vocación política” (Ver Aron, en Weber 1967: 59,61)

Otro autor que nos guiará en el análisis es Raymond Aron (1905-1984) sociólogo, político y filósofo, entre otras tantas actividades, como prolífero pensador liberal se interesó por los planteamientos de Tucídides, Montesquieu y Tocqueville, Comte, Kant, así también en los de Weber, capturando sus pensamientos y enriqueciéndolos con sus reflexiones, las que se centrarían en temas como el primado de lo político, la libertad e igualdad, la paz y la guerra, la ideología, el realismo político, el maquiavelismo y las religiones seculares, entre tantos otros.

En su análisis, este autor recuperaría lo esencial de la política, a partir de la idea que ella lejos de ser "determinada" por otros factores como las relaciones sociales, económicas, etcétera, mantendría siempre su sólida independencia y, que por lo tanto, sería precisamente por aquello que sucede en la esfera política - lo político social- lo que tendería por un lado a condicionar la organización de la sociedad como por el otro a administrar y articular las “reglas del juego”. Y es aquí, en el sentido humano en que el autor definiría la primacía de la política. Aron, a partir de esta idea entendería por el concepto en cuestión un modo de vida, un estilo de existencia, preocupándose por mostrar los problemas fundamentales de la vida de los hombres en comunidad, centrándose en el plano del deber ser político y el ser de la política. Reflexiones que lo llevarían a abrazar la línea de pensadores propendente al estudio de la libertad y a la igualdad; Platón, Rousseau, Kant. Entonces, la esfera de la política, vista desde este lente, sería una esfera autónoma donde se desarrollarían las relaciones de poder y de dominación, (siguiendo a Weber) las que estarían “marcadas por las luchas incesantes entre individuos, y cuyo envite siempre sería el poder, en su doble forma: poder legítimo y poder de hecho: «Las relaciones entre los hombres, trátese de economía o de política plantean problemas específicos, irreductibles a las leyes abstractas de la ética (...). Las definiciones concretas están tomadas siempre a una realidad histórica y

no al imperativo abstracto. En otros términos, o bien se permanece en el empíreo de los principios vanos, o bien se cae en la deducción de consecuencias precisas que no valen sino para un momento» (Aron.1999:460 y ss). Para Aron, el poder en su sentido más general quedaría definido como “la capacidad de hacer, producir o destruir”. No obstante esta generalidad tendería a quedar pormenorizada al referirse a las relaciones sociales, sean entre individuos o colectividades; de este modo el poder se establecería como “la capacidad de influir sobre la conducta o los sentimientos de otros individuos” (Aron. 1999). Nos presenta una concepción del poder más vinculada a una relación humana que a un término absoluto.

Influido en su trabajo por la corriente Weberiana, Aron tomaría de ésta el empleo de la razón histórica que trata de comprender la realidad a partir de los propios valores y del marco histórico-social. Desde este enfoque y para Lassalle (s/f.:196) nuestro autor se acercaría a la política en tanto “realidad irreductible que exigiría un examen de lo concreto y una reflexión científica que conciba la conducta humana bajo categorías “sub species a eternitatis””. No obstante, a través de análisis precisos, Aron desmitifica el amplio margen de error existente entre el ideal y la praxis, especialmente en la aplicación en torno a los sistemas políticos. Con esto respondería a la imposibilidad de las ciencias para abarcar toda la realidad, y la pluralidad de los valores, lo que haría verdaderamente necesario el estudio de todo lo que se nos plantea. Nos aproxima a los sistemas políticos democráticos desde la problematización de la libertad, entendiéndola como libertades dado a su afirmación de lo que es y su negación. O sea nos muestra el dilema que presentaría toda democracia liberal en su intento de armonizar las demandas de igualdad con la preservación de las libertades.

Por último, otro autor que nos parece interesante destacar para el análisis de este trabajo, siendo injustos con muchos otros que no se nombraran y que su obra ha trascendido, sería el jurista y filósofo Norberto Bobbio, quien en su obra Teoría General de La Política, propone un mapa sobre la relación ética y política. Esta relación se caracterizaría por ser esencial, algo natural, es decir, sería parte de la realidad misma de estas esferas de la acción humana. Entre ellas no habría contradicción ni separación posible, puesto que ambas se

articularían en el desarrollo histórico de las sociedades, dedicarse a una de ellas implicaría necesariamente acercarse a la otra.

La elaboración que Bobbio hace en torno a la relación entre ética y política, se basa en un análisis muy profundo sobre Maquiavelo, Kant, Bodin, Hegel, Weber entre otros pero su conclusión no puede ser más de sentido común al decir “basta una breve reflexión para darse cuenta que lo que hace moralmente ilícito toda forma de corrupción política es la fundadísima presunción que el hombre político que se deja corromper haya antepuesto el interés individual al colectivo, el bien propio al bien común, la situación de su propia persona y la de su familia a la de la patria y haciéndolo así faltó al deber de quien se dedica a la política y cumplió una acción políticamente incorrecta”. (Ottone, 2004:11).

Retomando algunas ideas expuestas podríamos sintetizar diciendo que la política tendría como una de sus particularidades, sino la más esencial, el uso de la fuerza de manera legítima, para ejercer poder, buscando (y consiguiendo, en muchos casos) un fin determinado. Para lo cual se ha orientado a la toma de decisiones de un grupo para alcanzar ciertos objetivos, lo que implicaría en su definición práctica modos más sutiles de relacionarnos con el ejercicio del poder; no obstante con la latente intención de resolver o minimizar el choque entre los intereses encontrados que se producen dentro de una sociedad. De este modo, el estudio de la misma se ha centrado en otras formas alternativas como es la participación de los ciudadanos, la corresponsabilidad, entendiendo que la sociedad está capacitada para distribuir tanto el poder y de ejercerlo, de acuerdo a ciertos fines determinados, y con el bien común como objetivo.

Política y Políticas Públicas.

Desde el umbral descrito podemos revisar a la luz del estudio de las políticas públicas como se van perfilando distintas visiones en torno al concepto de la Política, incorporando nuevos elementos que han ido nutriendo la discusión haciendo su comprensión un trabajo más integrador y holístico. Así encontramos autores como Pressman y Wildavsky (1973);

quienes propusieron una definición formalizada de la política desde el paradigma positivista como teoría o hipótesis causal, como "una cadena causal entre las condiciones iniciales y las futuras consecuencias: si X, entonces Y" la política es la formulación de una hipótesis de relación causal entre acciones humanas (no entre eventos naturales según una "regla de acontecimiento" fija y universal) y como tal formula una relación causal todavía por efectuarse y todavía por comprobarse si es efectiva o simplemente inexistente. (Ver Pressman y Wildavsky, en Aguilar (1993:45 ss.)

Al respecto Luis Aguilar , (1993:60 ss) señalaría que si bien por política frecuentemente se entiende “una declaración de intenciones, una declaración de metas y objetivos, anunciando lo que se quiere hacer; no obstante ésta tendría aspectos que la caracterizarían como: la complejidad, el desencuentro, el conflicto, la imprevisibilidad, inclusive el error le serían cualidades propias y, mejor dicho, características de la vida social misma, por lo tanto nada se debe dar por sentado, y todo debe estar en constante revisión”. Más tarde, otros autores como Levin (2001), incorporarían a este análisis que la política y las propuestas de política a menudo, se hallarían vinculadas a la definición de problemas y su solución requeriría, irremediamente, de la aprobación o apoyo de la institucionalidad representativa de la sociedad; o sea de los partidos y líderes políticos. (Ver Levin en Espinoza, 2009). Para la autora Chantal Mouffe (1999:183-203) si bien no niega los planteamientos anteriores, ella propondría reorientar la mirada nuevamente en “lo político” para entender por “la política” el conjunto de prácticas e instituciones a través de las cuales se crea un determinado orden, organizando la coexistencia humana en el contexto de la conflictividad derivada de éste ámbito. Entendiendo que la política, en palabras de Lahera (2004:15) es "la esfera de la decisión social", particularmente en democracia. Y que representarían una “declaración operacional de los valores de una sociedad que buscan definir y prescribir determinadas líneas de acción”. (Ver Ball, 1990, en Espinoza, 2009). Para ir concluyendo, nuevamente nos asiremos a las palabras de Aguilar quien señalaría que una política circunscrita en este marco referencial sería “un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual, que se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: sería una acción con sentido. Asimismo no es la simple decisión deliberada del actor gubernamental: la gran decisión en la cúspide del

Estado. Hay que incorporar las muchas y diversas decisiones de los muchos actores participantes gubernamentales y extra-gubernamentales, que en sus diversas interacciones han preparado y condicionado la decisión central, le dan forma y la llevan después a la práctica, haciéndola y rehaciéndola, con el resultado muy probable que los resultados finales nose asemejen a las intenciones y planes originales” (Aguilar, 1996:25) Así pues, la política puede ser analizada como la “búsqueda de establecer o bloquear políticas públicas sobre determinados temas, o de influir en ellas, por cuanto la naturaleza de lo político debe ser una cuestión central que no puede darse por sentada ni constituir un dato” (Lahera, 2004: 5)

En consecuencia, hoy las ciencias políticas así como su subdisciplina, las políticas públicas, concilian visiones más bien flexibles, nos encontramos con posturas intermedias o alternativas que han recogido elementos sustantivos de ambas concepciones, ética y política, enriqueciendo el análisis de la políticas públicas, puesto que no se puede entender un acto político prescindiendo de la ética. No debe ser importante resolver de qué forma se establece la relación entre ambas sino de qué maneras se puede entender su integración contemplando incluso todos los aspectos que en la mayoría de los casos no son tenidos en cuenta. Esto significa analizar y comprender cada una de estas relaciones tanto de manera individual como colectiva.

Algunos alcances en torno a los conceptos: Ciencias Políticas, Políticas Públicas y Análisis de Políticas Públicas

Los términos “ciencia política” y “políticas públicas”, tienen sus raíces a comienzos del siglo XX. La primera a partir de 1920 surge como aspirante a constituirse en una ciencia, posición que alcanza con el desarrollo epistemológico entroncado en la corriente conductista, la que años más tarde se conocería como corriente sinóptica²⁵, logrando su consolidación como tal en los años 50. Ésta centraría su quehacer científico en la descripción, explicación y construcción propia de elementos teóricos y metodológicos para

²⁵A finales del siglo XIX, con los estudios de Comte y los aportes del Círculo de Viena sobre el Positivismo lógico, se dieron las bases para el surgimiento del enfoque Conductista, el que alcanzaría su apogeo en la Ciencia Política entre las décadas del 50 y el 60.

el análisis de los fenómenos individuales y colectivos de la política. En cambio la segunda, emergió bajo la sombra de la ya declarada ciencias políticas, se fundaría bajo el amparo de una racionalidad técnico científica, es decir en el imaginario de una ciencia objetiva que se constituía en una plataforma privilegiada para la observación neutra y objetivamente “superior” a cualquier otro tipo de conocimientos que no fuese científico. En este estado del arte, se fue fraguando una nueva propuesta que por un lado replantea la relación entre gobierno y conocimiento, entre lo concreto y lo abstracto, entre el saber y el poder; (Aguilera,1994:41) y por el otro propone una nueva plataforma desde donde conocer y hacer; esto último tras el surgimiento de las Policy Sciences (Ciencias de las Políticas) en 1951, de corte funcionalista, como resultado de los trabajos realizados inicialmente por Charles Merriam, y luego por Lasswell y Lerner. Nos detendremos brevemente en la propuesta de Lasswell, puesto que nos resultan interesantes, para nuestro posterior análisis, ciertos elementos que la sustentan; no obstante, nuestro ánimo no es detallar la historia, sino que más bien centrarnos, a partir de ella, en la relación que existe entre política y políticas públicas.

Al término de la Segunda Guerra Mundial se había propagado la utilización de la racionalidad técnico-científica para atender los problemas administrativos y de gobernabilidad. En este contexto se desarrolla la propuesta de Lasswell que consistiría en mejorar el desempeño administrativo y la acción gubernamental del Estado mediante una nueva disciplina, las ciencias de las políticas (policys ciences). Este sería un trabajo transdisciplinario en torno a la hechura y el proceso de las políticas públicas, con el fin de conocer y explicar tanto la formación y ejecución de las políticas, como mejorar su contenido concreto mediante la aplicación de conocimiento usable (usable knowledge) (ver Lindblom y Cohen, 1979 en Valencia y Álvarez; 2008: 93-101). Su estudio se centraría por lo tanto en la interacción entre la teoría y la práctica, siendo siempre su principal preocupación la de construir una disciplina autónoma aplicada a la orientación y solución de problemas sociales, en el marco del interés público; por medio del análisis científico de las políticas públicas. Para lo cual era necesario construir un campo de acción transdisciplinar, es decir una nueva ciencia donde los métodos de las diversas disciplinas se complementarían al servicio de la humanidad y con la aspiración de llegar a ser un saber

científico. Ello permitiría una mirada no sesgada en torno a la naturaleza propia de los problemas, ya que éstos serían multicausales y por ende comprometerían más de una dimensión, haciéndose necesario la confluencia de las distintas disciplinas para su abordaje y comprensión. Además señala que el oficio de investigador, el del científico de las políticas o el mismo analista o hacedor de políticas en este intento por comprender esta realidad debía “buscar una síntesis de habilidades científicas óptimas que le permitieran contribuir a la invención de una teoría y una práctica confiable para la solución de problemas sociales”. (Lasswell en Valencia y Álvarez; 2008: 93-101).

Su programa de investigación, pretendió ser una respuesta a la fragmentación de las ciencias sociales y a la necesidad de mayor conocimiento por parte del gobierno en sus decisiones públicas. Por lo tanto, sus esfuerzos se agruparon en la búsqueda por la articulación sistemáticamente entre ciencia (interdisciplinaria) y decisión (democrática) de gobierno mediante el análisis en torno "al conocimiento del proceso de la política y en el proceso de la política". Ambas formas de conocimientos serían interdependientes complementarias, interdisciplinarias y contextuales (Aguilar, 1994:39 y ss).

A comienzos de los años 80, estos postulados lograrían, después de tres décadas y pese a los inconvenientes por las críticas que suscitó en su momento, que la ciencia de las políticas fuese incorporada como subdisciplina de la ciencia política; aunque siempre Lasswell aspiró que la primera fuese tributaria de la segunda. Para este investigador y estudioso existía una clara distinción entre los objetos de estudios de las Ciencias Políticas y las Ciencias de la Política, mientras una se centraría en el aspecto más positivista, en **eles**, la otra lo haría desde lo más normativo, sin excluir de suyo lo positivista, en el cómo y para qué. En particular, según Muller, (1998) el interés de la ciencia política por el estudio de las políticas públicas sería el Estado y la administración pública, en este sentido las políticas públicas se relacionarían con el conjunto de instituciones que tomarían decisiones para resolver problemas y desajustes sociales. Además, agrega (2007), que las políticas públicas serían la forma como se le daría coherencia, integralidad y sostenibilidad a las decisiones y acciones de los gobiernos. En esta perspectiva, temas como el sistema y el régimen político, la coherencia ideológica y programática de los partidos políticos, la fortaleza institucional,

la gobernabilidad (capacidad del ejecutivo para conducir la política), el poder legislativo (legitimidad y representatividad), el poder judicial (autonomía e independencia) y la sociedad civil (organización y acción colectiva) serían temas que comparten la ciencia política y las políticas públicas, desde distintos focos. En síntesis, las políticas públicas vinieron a permear la política en todas sus dimensiones y, con ello, a agregarse como tema de estudio de la ciencia política.

En la actualidad la originalidad de Lasswell para muchos estudiosos, principalmente radicaría en que “el problema de las relaciones entre el saber y el poder, entre la ciencia y el Estado, ya no serían planteadas en abstracto, sin precisar el grado de desarrollo e influencia social alcanzado por la ciencia en una nación y en precisar la naturaleza de los poderes del Estado. No es una disputa en el vacío sobre la relación epistemológicamente correcta entre la ciencia y la política. Es la cuestión concreta acerca de la relación entre el conocimiento natural y social que una sociedad posee en su comunidad intelectual y las decisiones que los gobernantes y legisladores democráticos afrontan” (Aguilar, 1994: 41). El conocimiento comprende el proceso de toma de decisiones y es de ahí de donde se llevan a cabo las políticas, como lo menciona el autor Harold Laswell. En parte las ciencias políticas buscan tener siempre la distinción entre lo que verdaderamente importa para lo público y civil. (Lasswell, en Aguilar 1994: 41-74) Por último el autor nos señalaría que para las ciencias políticas esta debía de esforzarse por conseguir 3 atributos necesarios para el análisis de la políticas: 1) Contextualidad: Las decisiones son parte integrante de un proceso social mayor. 2) La orientación hacia problemas: los científicos de políticas hacen suyas las actividades intelectuales relacionadas con el esclarecimiento de metas, tendencias, condiciones, proyecciones y alternativas. 3) Diversidad: Los métodos utilizados son múltiples y diversos.

Como se pudo revisar ambos conceptos son construcciones que se caracterizan por ser multidimensionales, pues no solo se refieren a aspectos de la realidad sino que engloban una multiplicidad de ella, debiendo ambas en aras de su quehacer científico e investigativo relacionarse con distintas ciencias, apareciendo en el mejor de los casos como una parcela superpuesta. Hay claridad en que el Estado es una de las Instituciones de mayor

preponderancia que exhibe el poder alcanzando distintos aspectos de la vida humana y de sus sociedades, lo que lleva a una politización de las relaciones, en este contexto se daría el punto de encuentro entre ambas disciplinas. Esta intersección estaría representada por un rasgo en común, el que estaría dado por el poder, en lo particular el poder social. (Garretón, 2003, Lahera, 2003; 2004; Cruz, 2011) o sea por las relaciones de poder en el proceso de las acciones de gobierno con la sociedad, entendiendo que el primero sería un instrumento para la realización de políticas pública. Y el segundo un componente, sino determinante, necesario para su justificación.

Por lo tanto, tratar de abordarlas excluyendo a una u otra sería entrar en equívocos y hasta improductivo. Por lo demás, para el caso de las políticas públicas dada a su naturaleza es común asociarlas a las meras acciones de gobierno, lo que también se traduce en un intento vacuo por comprenderlas, de modo tal que cualquier acción de los actores gubernamentales sería considerada como política pública; o bien nos remitiría a una concepción tradicional en que ésta solo se acotaría al “programa de acción de una autoridad pública o al resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental”. (Lahera 2003:13 y ss).

Lo anterior no deja de ser importante en el análisis de la política pública, ya que desde este enfoque “tradicionalista” el gobierno se constituiría en el actor central cuya tarea privativa - y excluyente- como hacedor de políticas tendería más bien a tensionar no solo las relaciones entre el Estado y la sociedad, sino que además la legitimidad de las mismas. En este andar también nos podemos encontrar, en palabras de Lahera (2004) con hacer “política sin propuestas de políticas pública”, no es de extrañar, en tales circunstancias, hallarnos ante la presencia de un “sistema político concentrado en la distribución del poder entre los agentes políticos y sociales”. En este sentido, “la política sin políticas públicas es más demagógica, menos moderna.”, lo que distaría mucho de lograr ser representativa de las necesidades, demandas y problemas surgidos desde la sociedad.

Lo anterior llevaría a afirmar que la política pública es una acción de gobierno y que en la actualidad no debe reducirse a éste, si no que tendría la necesidad de incluir a la sociedad

civil en su conjunto, lo que permitiría acceder a mejores y mayores niveles de participación, representatividad y legitimidad tanto del posicionamiento de los temas de interés, de las propuestas así como del accionar de los actores de gobierno. Como se puede apreciar las políticas públicas debiesen necesariamente estar circunscritas en contextos democráticos que permitan alcanzar mayores niveles de participación y mejores mecanismos que las promuevan, en este sentido las democracias no solo debiesen ser representativas sino que además participativas. Al respecto Lahera, (2004: 8) en su análisis señala que “quien quiere el gobierno, quiere políticas públicas”; y agrega que “la política en su sentido más amplio se expresa tanto en la propuesta de política pública, como en su concretación”; por cuanto no se podría concebir en el diseño de las políticas públicas la política.

De este modo planteadas las cosas las políticas públicas serían entonces como “los cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado”. (Lahera 2004: 16) O bien, “un conjunto de decisiones u opciones colectivas interrelacionadas e interdependientes, que son adoptadas por un actor o grupos de actores políticos (gobierno y representantes políticos), e involucran la definición de metas y medios para su logro en el marco de una situación particular (en áreas tales como: defensa, salud, educación, bienestar, previsión social, entre otras.). En cualquiera de las áreas mencionadas existen distintas posibilidades de acciones de política que se vinculan a iniciativas gubernamentales en curso o potencialmente implementables y que involucran conflictos entre los distintos actores de la comunidad”. (Dunn, 1994; Fischer, Miller & Sydney, 2007; Jenkins, 1978; Parsons, 1995 en Espinoza, 2009: 7). En este sentido “una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados.” (Lahera, 2004). Por lo tanto, su conformación debe ser comprendida “como el producto de un intenso proceso político a través del cual emergen y toman forma los proyectos e intereses de agentes (individuos), agencias (instituciones) y discursos (síntesis de la interacción entre agentes y agencias) en pugna por imponer un determinado proyecto de dirección política y de dirección ideológica sobre la sociedad y el Estado que son gobernados (Medellín, 2004).

A partir del acopio de experiencias y al análisis de conocimiento resultante de las mismas, los estudiosos han logrado distinguir tres tipos de aproximaciones conceptuales que se han ido perfilando durante el desarrollo de la historia de las políticas públicas²⁶, y que se muestran a continuación.

a) Aproximación Formal – Institucional: La política pública se centra en aspectos institucionales y formales, se entenderá por ella a la decisión de una autoridad legítima, adoptada en su área de competencia, conforme a los procedimientos establecidos, vinculante para los ciudadanos bajo el imperio de esa autoridad y que se expresa en la forma de leyes, decretos, actos administrativos y similares. Se fundamenta básicamente bajo el criterio de participación de los actores involucrados en el proceso de decisión de la política pública, quienes desempeñarían sus roles, con determinadas atribuciones y responsabilidades, dentro de un contexto institucional. En general, se establecen un conjunto de reglas, pasos y formalidades a seguir para el establecimiento de una política pública, prescribiéndose las formas concretas – definidas previamente en la institucionalidad – que deben ser adoptadas por las políticas públicas. (Aguilar 1994).

b) Aproximación Técnico – Racional: El análisis de las políticas públicas busca explicar la conducta humana desde la racionalidad económica. Se centra en el estudio de las decisiones que se dan fuera del mercado, usando, para ello, la racionalidad económica para la identificación de aquellas alternativas que contribuyan a maximizar el bienestar social; esta idea le da su carácter de universalista. Dada a su neutralidad este enfoque no requeriría de adaptaciones dependiendo de la realidad a analizar.

c) Aproximación Política: Las políticas públicas formarían parte del proceso político, están presentes en la lucha por el poder en función de intereses y ventajas, y que se expresaría y realizaría en el proceso de elaboración de políticas. Por lo tanto, en el surgimiento, diseño, construcción e implementación de las políticas públicas se puede entrever una confrontación de intereses, entendiendo que las políticas públicas satisfacen unos intereses y no satisfacen otros, generando estímulos para que los actores propendan a

²⁶En este punto nos basaremos en el autor Luis Aguilar V. (1994) dada a su vasta trayectoria en el temas haciendo grandes aportes en esta área.

movilizarse en función de lograr resultados más favorables. En consecuencia, el estudio de las políticas públicas, de este modo comprendida, mostraría por un lado el cómo surgen las demandas por intervenciones de la autoridad, a partir de los intereses de diversos grupos, y por el otro cómo éstos suman o restan sus intereses, extienden o restringen sus alianzas, endurecen o flexibilizan sus posiciones, se enfrentan sin tregua o negocian sus ventajas. Así, los actores que toman parte en el proceso buscarán satisfacer sus intereses y si no lo logran buscarán mantener lo que tienen o – si advierten que sufrirán perjuicios producto de la política pública –, alternativamente, buscarán minimizar la pérdida. (Aguilar 1994)

Acerca del Análisis de las Políticas Públicas

Siguiendo la forma desarrollada hasta ahora en este trabajo, nos quedaría una última aproximación conceptual y dice con lograr comprender el análisis de la política pública partiendo de una doble interrogante, aunque básica no menos ardua, que atañe a la naturaleza misma del análisis y que reza con el qué es y en qué consiste. Para llevar a cabo esta empresa partiremos con sus orígenes los que tienen sus raíces en el proyecto Harold D. Lasswell quien en 1951 abriría un nuevo campo disciplinario con la idea de crear una ciencia orientada a la solución de problemas sociales relevantes de cada época a la que denomino “policys cience”; esta debería encaminarse a apoyar la acción y decisiones de gobierno en un régimen democrático, apartándose de la especulación intelectual y de todo aquello que no fuera resultado del método científico. En esta tarea sería necesario sino indispensable identificar y definir el estudio del conocimiento de la política a partir de dos proposiciones “conocimiento de” y “conocimiento en”, lo que representaría, en palabras de Aguilar (1992:41) “una de las diferenciaciones contemporáneas más importantes sobre el tema occidental del ejercicio del poder político.” No obstante, este proyecto no alcanzó a cumplir las aspiraciones de su creador, sería adoptado por el enfoque disciplinario y normativo. De esta forma “el conocimiento de” podría bien ser el objetivo de la ciencia política, de la sociología o de la psicología, debido a sus métodos blandos de descripción, catalogación y explicación, pero el “conocimiento en”, la introducción de normas racionales en la decisión, podía ser sólo actividad de la economía, la matemática aplicada,

la ingeniería, debido a que cuentan con métodos analíticos y modelación rigurosa para estructurar los problemas y diseñar las opciones de política.” Aguilar (1992:42)

En consecuencia, y siguiendo sintéticamente los planteamientos del autor²⁷, (1992:15-84) existirían dos corrientes bastante marcadas que responden a dos posiciones radicales, la técnica y la política; ambas tenderían al final por delimitar nuestras interrogantes en qué es y en qué consiste el análisis de políticas. En el caso de la posición técnica, se centraría en el “conocimiento en” es decir en el estudio de la elaboración de las políticas, policy-makingstudy, research, propendiendo a intelectualizar el análisis y la formulación de éstas. Su atención estaría puesta en la eficiencia económica y técnica de las políticas, y su objetivo en producir recomendaciones normativas correctas a la luz del criterio de racionalidad y causalidad del actuar; por cuanto constituirían como tareas propias el análisis de sistemas, el análisis de costo-beneficio y costo-eficiencia, la investigación de operaciones, modelación y cálculo cuantitativo, y sus aplicaciones más delimitadas a la planeación, programación, presupuesto y gestión.

Por el otro lado estaría la posición política, policy analysis, que tendería a relegar el análisis en un segundo plano ya que solo sería un elemento de inventario como otros tantos que intervienen en el proceso de elaboración de una política, dejando la decisión al juego y arreglo de los poderes, dado que este sería el campo de las transacciones entre fuerzas. Esta tendencia estaría representada por aquellos estudiosos de la política que fundarían su quehacer en las teorías pluralistas, (neo) corporativistas, de élites y clases²⁸. No obstante, el análisis de las políticas predominante habría de estar influenciado, sino acotado, al método científico, en este contexto, tanto la posición técnica como la posición política, incorporarían en sus respectivos estudios el modelo de decisión racional o de solución racional de problemas, cuyos pasos o procedimientos serían los siguientes: 1) determinar el

²⁷Para mayor profundidad de los contenidos tratados en este punto revisar la abundante obra, sin restar seriedad y prolijo, sobre políticas públicas de Luis Aguilar Villanueva. siendo considerado un gran aporte intelectual en esta disciplina, por su brillantez en el modo de exponer, claro y sencillo, la trayectoria que han seguido las políticas públicas desde sus inicios.

²⁸Para mayor profundidad del tema revisar Luis Aguilar Villanueva Las Hechuras de las Políticas Públicas. Compilación de varios autores. Obra que entrega una panorámica teórica e histórica, de manera general, en torno al análisis de las políticas públicas.

objetivo a lograr y ordenar las preferencias, 2) indicar las opciones de acción que por los medios que incorporan y el cálculo de sus consecuencias se consideran idóneas para efectuar el estado de cosas-objetivo de la acción, 3) comparar las opciones en términos de eficiencia técnica y económica, 4) elección y puesta en práctica programada de la alternativa eficiente u óptima, 5) evaluación de resultados, aprendizaje reiterativo según los resultados. Más allá de su rigor científico y al número de adeptos a utilizarla, no se lograría eximir de críticas principalmente por su carácter absolutista para el abordaje de la realidad.

Como en todo orden de las cosas y en razón de posturas que emergen desde la dicotomía van surgiendo posiciones intermedias, que se traducirían en la síntesis de sus encuentros y desencuentros; viniendo a suavizar, en el mejor de los casos a (re)mediar, esta visión de extremos. Aunque para Aguilera (1992:45) y basándose en los planteamientos de Quade (1975:6-14) la relación de ambas constituirían sin lugar a dudas en “el impulso más sistemático a la explicación y elaboración racional (científica) del proceso decisorio de las políticas, sin perder de vista que las dimensiones valorativas y políticas son inherentes a toda decisión de gobierno.”

Como señalamos en este marco referencial se harían presentes autores como Charles E. Lindblom, cuyas ideas se desarrollarían en dos momentos, en 1959 con el análisis incrementalista y 1979 con la integración del interaccionismo en su análisis. Criticaba a los analistas, contemporáneos suyos, ya que no incorporaban en la elaboración de sus análisis, ni en sus recomendaciones los intereses propios de los actores políticos en conflicto, así también se refirió a la marcada intervención fiscal y regulatoria del Estado, inhibiendo la participación, los consensos haciendo a las políticas en muchos casos inviables.

Durante sus primeros años de investigación su método de análisis para las decisiones de gobierno se fundaría en una propuesta "incremental", gradual, de gobernar y hacer política (incremental politics). Por lo tanto “corregir, ajustar, adaptar, reformar la última política a la obra en un área particular de problemas, disminuiría la probabilidad de catástrofe, y los errores inevitables podrán ser rápidamente absorbidos y contrabalanceados por los grupos de interés afectados” (Lindblom en Aguilar, 1992:52). El mecanismo autocorrectivo de las

democracias pluralistas y competitivas se plasmaría en la gradualidad de reelaborar las políticas. “El incrementalismo sería, en el fondo, una estrategia de aprendizaje colectivo en la solución de los problemas públicos” (Aguilar, 1992:51).

En un segundo momento integraría el análisis para la toma de decisiones al proceso de la interacción política, lo que permitiría la construcción de políticas realistas consensuadas, con pertinencia, y eficacia para atender, disminuir o resolver problemas públicos, lo que aseguraría su viabilidad. Ello partiría de la premisa que los ciudadanos y organizaciones sociales dadas a su capacidad política resolverían sus problemas públicos, a través de estrategias de acción colectiva, las que denominaría interacciones y que estarían en el origen de las políticas. Así acciones como el sufragar, negociar, cooperar, intercambiar, movería a los otros a la adopción de una determinada actuación, con la intencionalidad de cambiar situaciones desfavorables a otras beneficiosas.

Otro exponente que aportó desde la posición crítica de Lindblom, fue Majone (1989), cuyos estudio dieron luz a la propuesta retrospectiva o post decisional, fundando el análisis de la política pública sobre el soporte de la argumentación, útil como estrategia de persuasión y de conexión entre los datos recogidos para el análisis y las conclusiones de estudio, o mejor con las concretación de las políticas a emplear. Su idea fuerza se constituyó como uno de los grandes aportes al análisis de las políticas, valorando la argumentación en tanto operación crucial para que el análisis se vuelva política elegida y puesta en práctica. (Majone, 1989 en Aguilar, 1992:69). Se debe señalar que este autor en ningún caso negaría o desconsideraría el análisis prospectivo, sino que se complementarían. Al igual que Lindblom su crítica se centraría en la rigidez intelectual para abordar los problemas reales; su análisis lo contextualiza y discutiría en el marco de los gobiernos democráticos. En palabras de este autor su propuesta se resumiría de la siguiente manera: “Dejamos de lado muchas cosas importantes, si entendemos el proceso de hechura de las políticas sólo en términos de poder, influencia y negociación, excluyendo el debate y el argumento. La argumentación es el proceso clave mediante el cual los ciudadanos y los elaboradores de las políticas llegan a juicios morales y a elecciones de políticas. La discusión pública moviliza el conocimiento, la experiencia y el interés de mucha gente, y hace que concentren su

atención en un conjunto limitado de cuestiones. En la discusión cada participante es acicateado a ajustar sus puntos de vista con la realidad y puede llegar hasta cambiar sus valoraciones como resultado del proceso de persuasión recíproca. De esta manera la discusión puede producir resultados que van más allá de la capacidad de los métodos autoritarios o tecnocráticos de la elaboración de las políticas" (Majone, 1989: 2 en Aguilar 1992:61).

En síntesis ambos aportes, tanto de Lindblom como de Majone, se traducirían en la resignificación de la política desde el análisis de las políticas públicas, en palabras de Aguilar (1992:52) "política significa discutir, ofrecer razones, argumentar, persuadir, convencer, llegar a acuerdos aun si parciales y de carácter temporal (...). La política sería como un proceso de aprendizaje colectivo para aumentar la capacidad de resolver problemas por parte de una comunidad (...). Persuadir se vuelve el componente clave del análisis...convinciente a los que están interesados en resolver un problema, pero no porque fue confeccionado a la medida de los deseos, prejuicios y gustos de los demandantes o los gobernantes. Se trata de una actividad convincente de pedagogía pública, que a contraluz de los errores y extravíos de las decisiones públicas pasadas induce modificaciones en los deseos y las percepciones, en las expectativas y los instrumentos de la ciudadanía y gobierno. Por consiguiente, un análisis que puede transformar las relaciones sociales, instituciones, y los patrones culturales."

Desde el racionalismo exhaustivo el análisis de las políticas públicas, sería estudiado como "una estrategia de solución de problemas o de realización de objetivos, que procede estrictamente según criterios racionales de eficiencia técnica y eficiencia económica, aunque aborde problemas públicos elusivos, complicados y "mal estructurados", "sin algoritmos para poder superar la resistencia de la tradición, las restricciones legales y la multitud de intereses privilegiados que inhiben cambios radicales y hasta morfológicos" Quade (1975:6).

Desde el incrementalismo "Una política no es algo que acontece de una vez por todas. Es algo que se rehace sin cesar. Elaborar una política es un proceso de aproximaciones

sucesivas hacia algunos objetivos deseados que van también cambiando a la luz de nuevas consideraciones" (Lindblom, 1959: 86) en este sentido este tipo de estrategia de análisis al tener como criterio de corrección la incrementalidad, conduciría a ajustar de manera gradual y realistamente los objetivos preferidos por sociedad y gobierno. Asimismo, Lindblom plantearía que las necesidades, los problemas, y sus conflictos, son inherentes e inevitables de la vida social, y solo encontrarían su respuesta a partir a los entendimientos, arreglos de los actores sociales.

Finalmente y en palabras de Aguilar (1992:81) "el análisis de políticas quiere contribuir a decisiones que hagan de la política y del gobierno instituciones productivas, que ensanchen en lugar de estrechar el ámbito de lo colectivamente deseable y factible. Ello significa una visión rigurosamente teórico-técnica del análisis, pero en comunicación con la ciudadanía. Con un sitio en el corazón de la vida pública, pero con buenas realistas razones."

Otros Aspectos del Análisis de la Política

Bowe y otros (1992), por ejemplo, enfatizan la necesidad de tomar en consideración en el análisis de políticas la naturaleza no lineal de la relación entre lo que los analistas de políticas ven como los tres elementos del ciclo de la política, esto es:

Los contextos de influencia que se refieren al ámbito donde se origina la política, así como a los actores y factores que inciden directa o indirectamente en su génesis;

La producción de texto que alude a los procesos que se utilizan para producir la política a nivel de texto, los valores y conceptos relacionados a ella, así como la audiencia a la cual está dirigida;

La práctica que se asocia a la implementación de la política y a los efectos que esta puede tener en distintos niveles y actores. De igual modo, las interconexiones que existen entre los estadios convencionales de formulación de políticas definidas y la implementación dando a entender que estas varían dependiendo del contexto, que por lo demás son complejos. Esta complejidad ha sido el objeto de estudio por las diferentes disciplinas, principalmente entre sociólogos y economistas, no obstante dado a la diversidad de puntos de vistas no se ha logrado un consenso en las teorías.

A partir de la literatura revisada existen diferentes tipos de procedimientos para conducir el análisis de políticas, en el caso nuestro nos basaremos en los planteados por William Dunn (1994: 14-19), quien establecería cinco pasos analíticos, estos serían los siguientes:

a) Identificar el problema: Se hace necesario visualizar los supuestos que subyacen al problema, diagnosticando sus causas y sintetizando las distintas perspectivas que pudieren existir sobre el tema. Todo en su conjunto permitiría producir información relevante acerca de las condiciones que se encuentran en el origen al problema.

b) Proyectar futuras políticas: Se deben considerar las consecuencias de políticas existentes y propuestas, especificar probables restricciones futuras con probabilidad de afectar el logro de los objetivos perseguidos, y, estimar la factibilidad política (apoyo y oposición) de las distintas opciones. Todo en su conjunto proporcionaría información acerca de consecuencias futuras que conllevaría actuar en base a políticas alternativas, incluyendo no hacer nada;

c) Recomendar acciones ligadas a una política específica: Se debe generar conocimiento significativo sobre los beneficios y costos de una política y de políticas alternativas a ella que permita a los “policy makers” adoptar la política más apropiada. Todo en su conjunto permitiría estimar niveles de riesgo e incertidumbre, identificar externalidades, especificar criterios para la toma de decisiones, y asignar responsabilidades administrativas para la implementación de políticas.

d) Monitorear resultados de política: Se debe asimilar y sistematizar información relevante sobre las consecuencias de políticas adoptadas previamente para apoyar a los “policy makers” en la fase de implementación de la política. Todo en su conjunto permitiría valorar el grado de conformidad o disconformidad con una determinada política, descubrir las consecuencias no buscadas de las políticas y programas, identificar los obstáculos y restricciones presentes durante la implementación.

e) Evaluar el desempeño de las políticas consiste en generar conocimiento respecto de las discrepancias entre la performance de la política en proceso de implementación y la esperada para apoyar a los “policy makers” en la fase de evaluación de la política en el marco del proceso de formulación de la misma. Todo en su conjunto permitiría precisar tanto la magnitud como la manera en que se han resuelto los problemas, ayudar en el ajuste

o reformulación de políticas y establecer las bases para la reestructuración del o los problemas.

VII. CAPÍTULO II: MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL Y NACIONAL

Marco Normativo Internacional: Hacia el reconocimiento de la titularidad de derechos de niños, niñas y adolescentes en el contexto internacional de Naciones Unidas

Las categorías de niño y niña, así como de adolescente, no son categorías naturales, sino más bien han sido naturalizadas y construidas a lo largo de la historia como resultado de una serie de transformaciones que tienen sus cimientos en lo que entendemos como modernidad. A partir del siglo XVIII, con las ideas de Rousseau la infancia y la familia comienzan a ser mirados de manera distintas, surgiendo en el siglo XIX movimientos a favor de la educación obligatoria, y a principios del siglo XX, las primeras leyes de protección de la infancia y la adolescencia. Al respecto Baquero y Naradowski, 1994 señalan que la infancia es una construcción de la modernidad puesto que parte de la población se hace acreedora de una serie de características que serán condensadas en ciertas instituciones, así como la determinación de parámetros de limitación en los discursos científicos y normativos.

En este mismo camino se fueron también elaborando visionariamente las primeras ideas y reflexiones sobre la igualdad, la libertad, fraternidad y el bien común, asentando las bases para la creación, un siglo después, con la Declaración de Ginebra 1924, de los primeros cimientos en torno a los derechos de los/as niños, posteriormente se creó el Organismo de Naciones Unidas, en adelante ONU,²⁹ en 1945, luego en 1946 el Fondo Internacional de

²⁹Naciones Unidas como organización internacional tiene el objetivo de promover el respeto de la ley y la protección de los derechos humanos; ello mediante mecanismos como: 1) la supervisión del historial de derechos humanos de los países, 2) el apoyo técnico, logístico y financiero de Naciones Unidas entregado a los comités de los órganos creados en virtud de tratados con los países miembros, 3) establecer "procedimientos especiales" para abordar la situación concreta de cada país o cuestiones más amplias, las Naciones Unidas podrían nombrar también expertos (denominados a veces relatores especiales, representantes o expertos independientes), para abordar una cuestión específica de derechos humanos o un país concreto. Estos expertos suelen llevar a cabo estudios, visitar países específicos, entrevistar a las víctimas, realizar llamamientos concretos y presentar informes y recomendaciones. Este organismo también cuenta con una Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, cuyo mandato es promover y proteger el disfrute y la realización plena de los derechos humanos.

Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia, en adelante UNICEF,³⁰ y posteriormente ambos organismos centran su atención y quehacer en el diseño y formulación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos³¹ promoviendo su aprobación, en 1948, la que incluiría los derechos del niño/a; sin embargo se llegó al convencimiento que éstos debían especificarse mejor. Razón por la que la Asamblea General de la ONU, aprobaría en 1959 una Declaración de los Derechos del Niño, que constaba de 10 principios. A partir de esta fecha en adelante esta instancia ha permitido en materia de derechos humanos la prolífera formulación y aprobación de distintos instrumentos de carácter vinculante para los Estados miembros, como convenios, convenciones, tratados y pactos; los que son utilizados como marco referencial tendiente 1) a promover el debate y aplicación de los derechos humanos, estableciendo principios orientadores con obligatoriedad jurídica para los Estados que deciden vincularse a ellos.³² Como asimismo, 2) al establecimiento de mecanismos legales y de otro tipo para responsabilizar a los Estados a través de sus respectivos gobiernos en la situación de no cumplimiento o transgresión de vulneraciones a estos derechos en sus respectivos países. Estos instrumentos del marco internacional de derechos humanos serían la Declaración Universal de Derechos Humanos y los seis tratados fundamentales sobre derechos humanos. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Convención internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. En el caso particular de nuestro país, Chile ha ratificado y puesto en vigencia el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, PIDCP como la Convención

³⁰ La misión de UNICEF consiste en proteger los derechos de niños y niñas, para contribuir a resolver sus necesidades básicas y ampliar sus oportunidades a fin de que alcancen su pleno potencial. Para ello, UNICEF se rige bajo las disposiciones y principios de la Convención sobre los Derechos del Niño.

³¹ En el marco jurídico de derechos humanos, el conjunto de derechos son indivisibles, son innatos o inherentes, inalienables e intransferibles están mutuamente relacionados y son interdependientes, inviolables y plenamente exigibles, con carácter de progresividad. Mujica, 2010.

³² La obligación de *cumplir* con los derechos humanos requiere que los Estados adopten las medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, judiciales y de cualquier otra naturaleza que sean adecuadas, así como otras medidas adicionales, para asegurar o facilitar el logro de los derechos. Esta obligación se puede subdividir en varias otras obligaciones: la de facilitar, la de promover y la de garantizar. Mujica, 2014.

Americana de Derechos Humanos, CADH, además de firmar y ratificar el protocolo complementario que otorga jurisdicción a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Todo lo expuesto se ha traducido en un gran logro para este organismo, legitimando un régimen de derecho internacional en materia de derechos humanos, que ha dado sus frutos tras negociar más de 70 tratados³³ y declaraciones,³⁴ centrados mayoritariamente en los derechos de grupos vulnerables como mujeres, infancia, personas con discapacidades, minorías y pueblos indígenas. Concomitantemente a esta tarea y de manera gradual ha logrado, asimismo, establecer en todo el mundo una "cultura de los derechos humanos".

La tarea de UNICEF en la esfera de los derechos de la infancia se basa en instrumentos como 1) la Cumbre Mundial en favor de la Infancia (1990), 2) la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (1990), 3) la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos (1993), la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (1995), la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995), la Cumbre del Milenio (2000), y la Cumbre Mundial y Sesión Especial en favor de la Infancia (2005).

En este contexto, uno de los grandes hitos de relevancia en el avance legislativo internacional sería la Convención sobre los Derechos del Niño, cuya antesala estaría dispuesta en el año 1979 con la celebración del año Internacional del Niño, instancia en la que se comenzaría a analizar una nueva declaración con nuevos principios, concluyendo en el año 1989 con la aprobación de este instrumento por parte de Naciones Unidas. Lo que en la actualidad se constituiría en la base del reconocimiento de la titularidad de derechos de niños, niñas y adolescentes. Consecuentemente a esta Convención sigue otro objetivo,

³³Sobre la base de estos tratados, los Estados partes han establecido comités que pueden exhortarlos a responder a cualquier tipo de alegaciones, adoptar decisiones y publicarlas junto con críticas y recomendaciones.

³⁴Las normas que se articulan en los pactos y convenciones internacionales han sido reforzadas por medio de declaraciones y planes de acción que han surgido como consecuencia de una serie de Conferencias Mundiales organizadas por las Naciones Unidas. Estas conferencias tienen cada vez mayor importancia como foros donde se deciden políticas nacionales e internacionales relacionadas con temas mundiales como el medio ambiente, los derechos humanos y el desarrollo económico. En: <http://www.unicef.org>.

en particular, hacia la senda por la consecución de derechos para la infancia, que se materializó con la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos de 1993. En ella se hace un llamado a la comunidad internacional en materia de derechos de los/as niños/as y adolescencia, por cuanto reconoce que los derechos deben constituir una prioridad de acción en el sistema de las Naciones Unidas. Lo que se tradujo en el compromiso de los Estados miembros para mejorar la situación de la niñez, en el marco de la Sesión Especial en favor de la Infancia celebrada en el año 2005.

Concluyendo, podemos inferir que en materias de protección de derechos hacia la infancia y adolescencia, en una primera aproximación en virtud de lo tratado hasta ahora, así como el estudio sistemático del maltrato del que son víctimas, incluido el abuso sexual, son también, de reciente preocupación para las agendas de los Estados. En relación a lo señalado Espinosa y Ochaíta, (2000: 4) plantean “la preocupación individual y social por el buen trato hacia los niños, las niñas y adolescentes, y el interés porque sus necesidades como sujetos en desarrollo estén garantizadas en el derecho nacional e internacional, es relativamente reciente” , además para Barudy (1998, 1999) esta consideración social contemporánea hacia la infancia como sujeto de derechos no se presenta de manera homogénea en los distintas culturas y sociedades de los diferentes países, más bien se expresa como la construcción individual y colectiva de la historia que cada ciudadano y país escriben.

Convención Internacional Sobre los Derechos del Niño³⁵

La Convención sobre los Derechos del Niño, en adelante CDN o solo Convención,³⁶ fue adoptada por resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas No. 44/25 con

³⁵ Cabe mencionar sobre la existencia de otras disposiciones específicas en torno a la protección especial a la infancia siendo previamente incorporadas en otros tratados de derecho internacional humanitario, así como en diversos tratados sobre derechos humanos que fueron aprobados antes de 1979 por Naciones Unidas y a nivel regional. Ver artículo 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el artículo 19 de la Convención Americana sobre derechos humanos, en Mujica, J. (2014:23 y ss)

³⁶ Los primeros pasos en la génesis de CDN tuvo lugar en el año 1979, Año Internacional del Niño, tras la discusión en torno a un proyecto de convención que el gobierno de Polonia, un año antes propusiera y entregara a la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Existían además otros antecedentes: la

fecha el 20 de noviembre de 1989, entrando en vigencia con fecha el día 02 de Septiembre de 1990, posterior a la ratificación o adhesión de 20 Estados. En la actualidad, la Convención cuenta con 193 Estados Partes y constituye el tratado internacional más ratificado en la historia.

La adopción de la CDN constituye la culminación de un proceso progresivo de reconocimiento y protección de los derechos del niño, el que se ha venido desarrollando durante todo el siglo XX, (Cillero, s/f.). Esta Convención se presenta como el primer instrumento internacional jurídicamente vinculante que incorpora toda la gama de derechos humanos: civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. Además, de tener un carácter especial, ya que está dirigida única y específicamente a los/as niños, niñas, y adolescentes, en el entendido que son los menores de 18 años quienes precisan de cuidados y protección distintas de acuerdo a su etapa y desarrollo evolutivo; reconociéndolos como sujetos plenos de derecho.

La Convención establece estos derechos en 54 artículos y dos Protocolos Facultativos³⁷. Asimismo, define los derechos humanos básicos que disfrutan los/as niños, niñas y adolescentes en todas partes, expresado en los siguientes artículos: 1) Art. 6 sobre el derecho a la supervivencia y al desarrollo pleno; 2) Art. 12, 13, 14 y 15 a la plena participación en la vida familiar, cultural y social y 3) Art. 19 a la protección contra influencias peligrosas, los malos tratos y la explotación. Además, establece cuatro principios generales que construyen la base para la aplicación de los derechos contenidos

Declaración de Ginebra, de 1924 y la Declaración de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, de 1959.

³⁷La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el 25 de mayo de 2000 dos protocolos facultativos de la Convención sobre los Derechos del Niño (Resolución de la Asamblea General A/Res/54/263): el Protocolo facultativo relativo a la participación de niños en los conflictos armados y el Protocolo facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. Y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo al procedimiento de comunicaciones, que fue adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 19 de diciembre de 2011, y abierto a firmas y ratificaciones el 28 de febrero de 2012. A la fecha, seis países han ratificado este protocolo: Gabón, Tailandia, Bolivia, Alemania, España y Albania. Para que el Protocolo Facultativo entre en vigor se necesita la ratificación de diez países. La importancia de estos instrumentos los cuales pueden o bien establecer procedimientos en relación con el tratado, o bien desarrollar ciertos contenidos del mismo. Los protocolos facultativos de los tratados de derechos humanos son, en sí mismos, tratados por derecho propio, abiertos a la firma, adhesión o ratificación de aquellos países que son parte del tratado principal. Ver Mujica. *Invirtiendo en los Derechos de la Niñez.* (2014:26-ss)

en la Convención, estos serían: 1) Art. 2 sobre la no discriminación, 2) Art.3 sobre la dedicación al interés superior del niño, 3) Art. 6 sobre el derecho a la vida, la supervivencia y desarrollo; y 4) Art. 12 acerca del respeto por los puntos de vista del niño. Todos los derechos que se definen en la Convención son inherentes a la dignidad humana y el desarrollo armonioso de todos los/as niños, niñas y adolescentes, protegiendo los derechos de la infancia al estipular pautas en torno a materia de salud, educación y prestación de servicios jurídicos, civiles y sociales. En el marco de los delitos sexuales, esta Convención define estándares mínimos de protección para los niños/as y adolescentes víctimas. Expresamente se ocupa de este asunto en sus artículos 2.2, 3.1, 3.2, 9, 12, 18.2, 19, 34 y 39.

Para Naciones Unidas, la CDN presenta tres hitos innovadores en cuanto al fondo que ningún otro documento o instrumento formulado a la fecha habría incorporado y que se señalan a continuación: 1) introducción al derecho de los niños la “participación”, cuya ausencia es patente en las anteriores declaraciones, y reconociendo explícitamente la necesidad de informar a los niños en torno a ellos 2). Incorporación de la figura del niños/as y adolescentes como víctimas de distintas formas de crueldad y explotación, y la obligación de los gobiernos de tomar medidas para abolir prácticas tradicionales perjudiciales para la salud de los niños.3) Inclusión de principios y normas que hasta entonces sólo se recogían en textos no vinculantes, en particular los relativos a la adopción y a la administración de la justicia de menores.

Por último, cabría señalar en relación a este instrumento que existen desde su creación a la fecha 17 Observaciones Generales, O.G., realizada por el Comité de la Infancia perteneciente a Naciones Unidas, órgano que se encarga de velar por la promoción, interpretación y supervisión de las obligaciones establecidas en la CDN. Estas Observaciones se perfilan como una herramienta eficaz y de gran utilidad para el análisis, ya que explican convenientemente las obligaciones convencionales contraídas por los Estados, pudiendo, entonces, actuar de guía respecto de ciertas situaciones específicas. De igual modo, éstas sirven, para exhortar a los Estados Partes sobre las carencias de sus informes y formular sugerencias para mejorarlos. (Mujica, 2014:28 y ss). Del conjunto de estas disposiciones tres de ellas corresponden a la situación de maltrato y responsabilidad

Penal Juvenil; la O.G. 8 y 13 responden a los artículos 19, 28 y 34 de la CDN, y la O.G.10 a los artículos 37, 39 y 40 del respectivo instrumento. Este punto es importante puesto que de estas observaciones los Estados orientarían su quehacer en materias de política públicas para la infancia, respondiendo así al art. 4 de la convención cuya O.G correspondería a la N°5. De hecho, es importante mencionar que con fecha 21 de septiembre de 2007, el Comité de los Derechos del Niño celebró en Ginebra un Día de Debate General dedicado al tema “Recursos Para los Derechos del Niño -La Responsabilidad de los Estados-” con la finalidad de establecer criterios relativos a los recursos que se requerirían para la puesta en práctica de los derechos económicos, sociales y culturales de las niñas y los niños. Con esta celebración se adelantarían criterios y contribuciones sobre los temas siguientes:1) los “recursos de que disponen los Estados” y su asignación a las niñas y los niños; y 2) la utilización de los recursos “hasta el máximo”. Por lo tanto existe una supervisión respecto del gasto que realiza cada Estado miembro en la implementación de reformas, para avanzar en materias de protección de la infancia. (Mujica, 2014: 21 y ss)

En general, con la Convención sobre los Derechos del Niño, no solo se cuenta con un instrumento de protección legal sino que además abrió la puerta hacia un nuevo enfoque en torno a la infancia, renovando la relación entre Estado, familia y niños/as. Redundando en el cambio de paradigma que transitaría de lo tutelar a otra dimensión integral en que los/as niño/as y adolescentes son comprendidos en tanto seres humanos y destinatarios de sus propios derechos, un individuo con pertenencia a una cultura y sociedad específica, con derechos y responsabilidades adaptados a la etapa evolutiva de su desarrollo.

Marco Normativo Nacional: Evolución del concepto de Abusos Deshonestos al de Abuso Sexual, en el marco de la Reforma de Delitos Sexuales en Chile.

A continuación, analizaremos brevemente el derogado concepto de abusos deshonestos a partir de la dimensión jurídica puesto que es el precedente del actual delito de abuso sexual, tipificado en el Código Penal Chileno; considerando que sus fuentes y preceptos provenían del antiguo Código Penal de 1894. Esto porque nos muestra la antesala a una pregunta no menor y la que trataremos del por qué y para qué se hizo necesaria una reforma en materias de delitos sexuales. Centrando toda nuestra atención en aquellos aspectos relacionados a la

dimensión de maltrato sexual a menores y el diseño de políticas públicas en torno a la materia, y que revisaremos con mayor detalle más adelante.

El delito de abusos deshonestos como la mayor parte de los delitos de significación sexual se ubicaban, originalmente, en el epígrafe del título VII del libro II del Código Penal, titulado: “Crímenes y Simples Delitos Contra el Orden de las Familias y Contra la Moralidad Pública”, específicamente estaba ubicado después de las disposiciones penales acerca del estupro, incesto y sodomía. En virtud de ello, se entendió que su contenido era distinto al de estos tipos penales, más todavía considerando que, al tratarse de un abuso, era un atentado a la voluntad de otra persona afectada.

De los diez párrafos que contenía la versión original del Título VII, cinco tipificaban infracciones con contenido sexual. Esta estructura legislativa incluía: 1) el delito de raptopárrafo 4º, artículos 358 a 360; 2) el delito de violación - párrafo 5º, artículos 361 y 362; 3) los delitos de estupro, incesto, sodomía simple, abusos deshonestos y favorecimiento de la prostitución o de la corrupción de menores - párrafo 6º, artículos 363 a 367; 4) el delito de ultraje público a las buenas costumbres - párrafo 8º, artículos 373 y 374; y por último, 5) los delitos de adulterio y amancebamiento- párrafo 9º, artículos 375 a 381.

Esta fórmula denominativa, de procedencia belga, se utilizó en reemplazo a la del modelo Español que fue adoptada por la mayor parte de los códigos iberoamericanos, y que denominaba implícitamente delitos como: violación, estupro, adulterio, corrupción de menores, raptos con la cláusula de delitos contra la honestidad, planteando problemas conceptuales dado a la vaguedad del término empleado. También procede del Código Penal belga no solo la denominación sino que además la secuencia de los párrafos que integran el Título VII, pero no así el contenido de sus disposiciones, cuya fuente es básicamente el Código Penal español de 1848.

Para la doctrina de comienzos de siglo XX y basándose en la jurisprudencia de la época la categoría de abuso deshonesto “lo constituían todos aquellos actos de lascivia que dañaban el pudor ajeno se excluía de estos actos la cópula y se exigía que el abuso no constituyese

un delito especial.” Caffarena. (1956:15). El propio CP de la época en su Art 366, (el que se mantuvo y aplicó anterior a la modificación de la Ley N° 19.617) disponía, lo siguiente: “El que abusare deshonestamente de persona de uno u otro sexo mayor de doce y menor de veinte años, la mayoría de edad estaba establecida a los 21 años, será castigado con presidio menor en cualquier de sus grados. Si concurren algunas de las circunstancias expresadas en el art. 361, se estimará como agravante del delito, aun cuando sea mayor de veinte años la persona de quien se abusa”. A partir de esta descripción, y poniendo en evidencia la ambigüedad del concepto el autor, Eduardo Novoa Monreal, (1946, en Solari y Rodríguez, 1980:301 y ss), señalaría que “la acción de abusar deshonestamente consistiría en desarrollar la propia sexualidad de un modo contrario a la naturaleza, con lo cual la norma en cuestión pasaría a ser la sede de incriminación de las así denominadas "perversiones sexuales". Esta interpretación, que transformaba un delito de coacción sexual en un delito de inmoralidad sexual, se encuentra, en la actualidad, doctrinaria y jurisprudencialmente descartada, no por ello de menor valor para comprender ciertos elementos que han servido posteriormente para una mirada más acabada en torno a la tipicidad de este delito.

Inicialmente el CP no haría una definición legal explícita o mejor dicho ésta sería demasiado abierta respecto a los elementos que integran el delito en cuestión, debiendo ser interpretada en muchos casos por los jueces, y que la doctrina identificó como un problema en la jurisprudencia, dado a las dificultades en la unificación de criterios, fundamentalmente por tres aspectos:

1) Si el art. 366 del CP contemplaba una o dos figuras delictivas paralelas (simple o con agravante, esta última calificación remite al delito de violación en su art 362 párrafo 1° y 2°, del respectivo instrumento. Para la primera postura y la más aceptada en la doctrina, aunque no la más aplicada, sostenía que “existen dos formas de cometer el delito: una simple y una forma agravada. El tipo básico es el abuso deshonesto simple, si a ese tipo se agrega el uso de fuerza, la falta de razón o de sentido o el ser menor de doce años, se pasa al delito agravado" Eduardo Novoa Monreal, (1946, en Solari y Rodríguez, 1980:301-312) No obstante, un reducido grupo de penalista, aunque no marginados en materias de jurisprudencia, se centró en la hipótesis de que la estructura típica del delito de abuso deshonesto era solo una.

2) El problema de la edad como elemento de tipo de abusos deshonestos, es decir la determinación del sujeto pasivo, entendida como toda persona entre doce y veintiún años; empero establecía como circunstancia agravante cualquiera de las mencionadas en el art. 361 aunque sea mayor de veinte años la persona de quien se abusa, excluyendo a los menores de 12 años, ya que la ley establecía mayores de 20 pero no expresaría tácitamente que fuesen menores de 12.

3) dado a la amplitud del término, y por ende lo que se entendería por esta conducta tipo, sumado a un segundo elemento relacionado con la interpretación del juez en torno al mismo, atendiendo a lo que por juicio propio concebiría por conducta moral. Todo lo anterior fue generando disconformidad en el dictamen, de fallos y sentencias, haciendo cada vez más necesario una nueva tipología de delitos sexuales. (Solari y Rodríguez, 1980:301-312).

Otros autores, como Etcheberry, (1997:70), sostendrían respecto al análisis que “el delito de abusos deshonestos consistía en realizar sobre otra persona actos que no llegasen al acceso carnal ni fuesen encaminados a él, que debían ser objetivamente aptos para ofender la honestidad o pudor de la otra persona, y que no debían ser libremente consentidos por ésta. Para Garrido Montt, (1998:313-314) el tipo subjetivo de este delito estaría dado por dos elementos: 1) el engaño o dolo y 2) el ánimo libidinoso, es decir, abusar de la víctima mediante la acción de tocamiento cuyo fin sería lúbrico. En esta línea, Alfredo Etcheberry, incluiría al tipo un tercer elemento subjetivo: la ausencia del propósito de realizar el coito con la víctima por parte del sujeto agente, ya que en caso contrario presentaría como agravante la tentativa de violación y no de abuso deshonesto.

En este contexto, y como se pudo revisar de manera breve, el concepto de abuso deshonesto como conducta tipo en materia penal tampoco estuvo excluido de controversias, discusión y análisis; siendo cada vez más necesario, sino urgente, realizar modificaciones que subsanarán los problemas que sustentaban su propia naturaleza conceptual. En respuesta a esta necesidad y en el marco de un progresivo avance en las últimas décadas en materias de regulación de los delitos, sumado a los cambios culturales y tecnológicos

ocurridos en nuestro país en el último siglo, (que incluye la aparición de nuevas modalidades de comisión de estos delitos) y, finalmente, en consonancia con los Tratados Internacionales ratificados por Chile en los últimos 20 años, en particular la CDN se llevaron a cabo gradualmente modificaciones, en el sistema judicial como en la Ley propiamente tal.

Las modificaciones que se señalan a continuación son una sinopsis de aquellas Leyes que fueron necesarias para lograr alcanzar lo que actualmente conocemos como Abuso Sexual. No sólo en materia de delitos sexuales sino que además en materia de maltrato infantil.

Dada a su importancia y cronología serían:

- i) **Ley N° 17.727 de 1972**, incorporó el artículo 365 la figura de violación sodomítica como apéndice del delito de sodomía que figuraba originariamente en el texto del Código, sancionando el acceso carnal entre varones, sin consentimiento por la víctima. Con anterioridad a esta Ley esta conducta era incluida por el tipo de abusos deshonestos.
- ii) **Decreto Ley N° 2.967, de 1979**, modificó los artículos 361 y 365, aumentando la pena por delito de violación y de violación sodomítica, cuya agravante lo constituiría cuando la víctima fuese una mujer menor de doce años o varón menor de catorce. Además, introduce el artículo 372 bis, sancionando a quien, con motivo u ocasión de esos mismos delitos, causara la muerte de la víctima.
- iii) **Ley N° 19.221, de 1993**, que fijaría en dieciocho años el límite máximo de la edad del sujeto pasivo en las figuras de raptor por seducción, estupro y abusos deshonesto simple.
- iv) **Ley N° 19.324, de 1994**, en términos generales se introdujo modificación a la Ley N° 16.618 en materias de maltrato de menores extrafamiliar, respecto a procedimiento y estableciendo una sanción para quienes lo cometan, siempre que la agresión no sea constitutiva de delito. En virtud de esta modificación, el nuevo artículo 62 de la Ley N° 16.618 sanciona el maltrato resultante de una acción u omisión que produzca menoscabo en la salud física o psíquica de los menores. Dada a la amplitud del concepto, también hace que se comprendan las formas de violencia mental, la humillación deliberada, el descuido o la explotación, en la

medida que tales conductas afecten la salud psíquica del niño víctima y que sean ocasionadas por personas ajenas al grupo familiar del menor. Impide que los menores sean ingresados a cárceles, indicando que el Juez puede confiarlo, por el tiempo necesario, a los establecimientos especiales de educación que esta ley señala. En este sentido, se aumentan las facultades del Juez de Menores para decretar medida de protección pertinente, puede remitir los antecedentes del caso a los tribunales competentes para la aplicación de sanciones penales a los responsables, o para disponer otras medidas cautelares en beneficio del/la menor víctima de maltrato y de su familia.

En consecuencia se sancionan toda conducta que implique maltrato de acuerdo a lo establecido por esta ley, específicamente cuando éstos son cometidos en hogares de guarda y de otro tipo o en instituciones públicas o privadas, como las instituciones penales y las escuelas. (biblioteca del Congreso, 2001)

- v) **Ley N°19.325, de 1997**, Ley de Violencia Intrafamiliar. Se introduce modificación en materias de maltrato infantil intrafamiliar, cuando la conducta de quien agrede no constituye un delito, se sanciona todo maltrato que afecte la salud física o psíquica de una persona menor de 18 años y cuyo agresor sea ascendiente, cónyuge, conviviente, adoptante, guardador, colateral consanguíneo hasta el cuarto grado inclusive (hermanos, tíos, primos), tenga al niño bajo su cuidado o dependencia y viva bajo el mismo techo que el niño. Además, se establecen sanciones. En el caso en que las lesiones o el maltrato, pasarán a ser de conocimiento del juez del crimen.

Acerca de las leyes N°19.617, Ley N°19.927 y otras Leyes complementarias a la nueva figura penal: abuso sexual.

En la regulación actual se sustituiría la categoría “abuso deshonesto” por dos figuras que cabría denominar simplemente “abuso sexual”. Este cambio implicaría una toma de posición por parte del legislador en relación a eliminar connotaciones morales y dejar sólo las de carácter estrictamente jurídico, resolviendo con ello uno de los principales problemas o nudo. (Biblioteca del Congreso Nacional, 2011). A continuación se nombran y describen

sintéticamente las principales leyes que marcan un antes y después en tono a materias de delitos sexuales, centrando nuestra atención en aquel que es objeto de esta investigación.

- vi) **Ley N° 19.617, de 1999.** que, en términos generales, se realizaron las primeras modificaciones al marco de abusos deshonesto creando una nueva conducta tipo la de Abuso Sexual, por cuanto se amplió la tipificación de delitos y modificó la tipificación de otros ya existentes. Asimismo esta Ley, tras crear e incorporar cuatro artículos permanentes, modificó el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, la Ley 18.216, sobre medidas alternativas a las penas privativas de libertad y el D.L. 321 sobre libertad condicional. (Biblioteca del Congreso Nacional, 2011). Esta Ley permitió:
- a. Creación e incorporación de nuevos artículos con carácter permanente: El art. 1° N° 11 de dicha ley creó los artículos **366, 366 bis, 366 ter y 366 quáter** del Código Penal, normas que reemplazan el antiguo abuso deshonesto por la nueva figura de abuso sexual. (CP, 2013)
 - b. El cambio del bien jurídico protegido, que pasó del “orden de las familias y la moralidad pública” a la “libertad sexual”, en el caso de las o los menores de edad, la indemnidad sexual. (CP, 2013)
 - c. Se estableció la edad de doce años como edad límite de consentimiento para la realización de actos de significación sexual; (CP, 2013)
 - d. La supresión de algunas figuras delictivas. Derogó figura de raptó, por lo que la privación de libertad de una mujer o un menor, por motivos sexuales, quedó incluida por los tipos de secuestro y sustracción de menores; (CP, 2013)
 - e. La reestructuración de varios tipos penales, se conceptualizaron y delimitaron las conductas descritas por los tipos de violación, estupro y abuso sexual, las que anterior a esta ley eran más bien ambiguas. También se despenalizó la figura de sodomía simple, cuando es ejecutada entre mayores de edad y la supresión de la figura de favorecimiento de la corrupción de menores, que antes contemplaba el artículo 367 del Código Penal. (CP, 2013)
 - f. En cuanto al tipo de sujeto activo y pasivo. Activo (quien perpetra el delito), si la conducta incriminada es el acceso carnal, sólo el hombre podrá serlo. En cuanto al

sujeto pasivo (contra quien se comete el delito), la antigua ley lo circunscribía sólo a la mujer, con esta Ley ambos se constituyen como sujetos pasivo o víctimas de delito de violación; asimismo se incorporó la inclusión del hombre como víctima del delito de estupro. (CP, 2013)

- g. Las sanciones están establecidas en el artículo 336 quáter y van desde los 61 días a los 5 años. aumentando en general las penas asignada a los mismos, en especial, cuando la víctima es menor de edad, y se amplió la sanción además, si el delito es cometido por personas vinculadas a ésta, como ocurre en la mayoría de los delitos sexuales hacia menores. La pena es de 3 años y un día a 15 años, para los casos de mayores de 12 años, y de 5 años y un día a 20 años, en los casos de menores de 12 años. (C.P, 2013).
- h. Respecto a los procedimientos, la Ley 19.617 establece que en los casos de delitos sexuales, exista mayor protección a las víctimas, para lo cual se le confiere al Juez la facultad para disponer medidas especiales en cualquier momento del procedimiento, además de que “la identidad de la víctima se mantendrá en estricta reserva respecto de terceros ajenos al proceso, a menos que ella consienta expresamente en su divulgación”. (Biblioteca del Congreso Nacional, 2011). Prohíbe el careo entre inculpados o procesados y las víctimas de delitos sexuales. También la Ley establece que el tribunal deberá adoptar las medidas necesarias para garantizar la reserva y asegurar que todas las actuaciones del proceso a que debe comparecer la víctima se lleven a cabo de manera privada. Con la ampliación en la tipificación de delitos sexuales, también facilita la acreditación de otras instancias incorporadas en la ruta crítica de quienes son víctimas de estos delitos. Para lo cual se acreditó y facultó a los hospitales, clínicas y establecimientos semejantes para la práctica de reconocimientos, exámenes y pruebas biológicas con igual valor de prueba que las realizadas por hasta la fecha por el Servicio Médico Legal, (Biblioteca del Congreso Nacional, 2011). Todas la modificaciones introducidas por esta Ley “evitan o, por lo menos, intentan minimizar la victimización secundaria que provoca en la víctima su paso por el sistema judicial. Junto con esto, se facilita el proceso de reparación y elaboración de la experiencia abusiva de las víctimas” (Capella y Miranda, 2003, p.8).

- vii) **Ley N° 19.927, de 2004**, cinco años después de la creación de la figura de abuso sexual. y la incorporación de los arts. 366, 366 bis, 366 ter y 366 quáter. esta Ley estableció lo siguiente:
- a. se aceptó sustituir la rúbrica del Título VII del Libro II, por: “Crímenes y Delitos Contra el Orden de las Familias, Contra la Moralidad Pública y Contra la Integridad Sexual”. (Biblioteca del Congreso Nacional, 2011).
 - b. Se modificó y elevó de doce a catorce años la edad límite establecida legalmente para prestar consentimiento en materia sexual. (Biblioteca del Congreso Nacional, 2011).
 - c. Se creó la figura del abuso sexual agravado y modificó los artículos 366 bis, 366 ter y 366 quáter del Código Penal, dando origen a un nuevo tipo penal el abuso sexual calificado. (Biblioteca del Congreso Nacional, 2013).
 - d. Se incluyó una nueva hipótesis al delito de abuso sexual, consistente en la introducción de objetos por vía vaginal, anal o bucal o en la utilización de animales; (Biblioteca del Congreso Nacional, 2013).
 - e. Se “modificó el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y Código Procesal Penal en materia de delitos de pornografía infantil, producción, almacenamiento y comercialización de material pornográfico infantil, haciéndose extensivas las penas. Además, se otorga nuevas facultades al cuerpo de policía para mejorar las investigaciones relacionadas con estos delitos. (Biblioteca del Congreso Nacional, 2013).

Otras Leyes complementarias:

Es necesario, para completar esta mirada panorámica al marco jurídico aplicable, señalar algunas normas que posibilitaron la adopción de medidas inmediatas o indirecta en favor de la protección de las víctimas. En este sentido, se revisaron las siguientes leyes:

- i) **Ley N° 19696 de 2000** establece un nuevo Código Procesal Penal, señala que el Ministerio Público está obligado a velar por la protección de la víctima del delito en todas las etapas del procedimiento penal, autorizando a los fiscales a decretar y

solicitar las medidas de protección que estimen oportunas. Asimismo, generó un cambio en la participación que tienen los peritos en los procesos judiciales, puesto que sus atribuciones no sólo dicen con elaborar informes, también deben comparecer a las audiencias, donde pueden ser interrogados y contra interrogados. En ese sentido, ya no sólo importarían las habilidades técnicas del experto al momento de generar reportes, sino que también deben ser capaces de exponer su trabajo ante un juez y defenderlo. En muchos casos, de esa capacidad depende si un juicio termina o no en condena.

- ii) **Ley N°19874 de 2003** Facilita la denuncia en caso de atentados sexuales y permite una mejor investigación del delito.
- iii) **Resolución exenta N°527 de 2004**, crea e implementa la Norma y Guía clínica para la atención en servicios de urgencias a personas víctimas de violencia sexual.
- iv) **Ley N° 19.968, de 2004** crea los Tribunales de Familia, da legitimación para iniciar un procedimiento especial, de carácter “proteccional”, tanto al tribunal mismo como por el/la NNA, sus padres, las personas que lo tengan bajo su cuidado, los profesores o el director del establecimiento educacional al que asista, los profesionales de la salud que trabajen en los servicios en que se atienda, el Servicio Nacional de Menores o cualquier persona que tenga interés en ello. El procedimiento podrá iniciarse por requerimiento que no necesita cumplir formalidad alguna. Además, en cualquier momento del procedimiento, y aun antes de su inicio, de oficio, a solicitud de la autoridad pública o de cualquier persona, cuando ello sea necesario para proteger los derechos del niño, niña o adolescente, el juez podrá adoptar medidas cautelares, entre las que cabe mencionar la entrega inmediata a los padres o a quienes tengan legalmente el cuidado del niño, niña o adolescente o confiar su cuidado a una persona o familia en casos de urgencia, debiendo el juez preferir a los parientes consanguíneos o a otras personas con las que tenga relación de confianza.
- v) **Ley N° 20066, de 2005**, incorpora delitos sexuales ejecutados en el marco de causas por Violencia Intrafamiliar en sede penal, lo que comprende tanto el delito de maltrato habitual como cualquier otro delito tipificado en el código penal (incluye delitos sexuales como violación, abuso sexual e incesto) o en leyes

especiales que puedan considerarse como una forma de maltrato que pueda afectar la vida o integridad física o psíquica de alguna de las personas que el citado artículo 5° indica la respectiva Ley.

- vi) **Ley N° 20084, de 2005**, se establece un sistema de responsabilidad de los/as adolescentes por infracciones a la ley penal para mayores de 14 y menores de 18 años.
- vii) **Ley N° 20.207, de 2007**, también ha significado un avance significativo en materia de delitos sexuales, la publicación de esta ley que establece que, el plazo de prescripción de los delitos sexuales cuyas víctimas sean menores de edad, comenzará a regir en el momento de que ésta cumpla los 18 años de edad,
- viii) **Ley N°20526, de 2007**, adecua el Decreto Ley N° 321 sobre libertad condicional a la regulación vigente del delito de violación de menores.
- ix) **Ley N°. 20526, de 2011**, sanciona el acoso sexual de menores, la pornografía infantil virtual y la posesión de material pornográfico infantil.
- x) **Ley N°20.594, de 2012**, crea inhabilidades para condenados por delitos sexuales contra menores y establece registro de dichas inhabilidades.
- xi) **Ley N°20685, 2013**, agrava penas y restringe beneficios penitenciarios en materia de delitos sexuales contra menores de edad.

VIII. ANTECEDENTES DEL CONTEXTO

“Políticas Públicas y Protección de la infancia: Del paradigma de la situación irregular al de Protección Integral de la Infancia.”

Como bien se ha señalado en más de una oportunidad en este trabajo, el trato hacia el niño, niña y adolescentes como sujetos de derechos es un cambio de paradigma reciente no sólo para nuestro país sino que a nivel regional, siendo decisivo la importancia que le ha otorgado la comunidad científica e intelectual en sus estudios e investigaciones en torno a la materia, lo que tendría profundas repercusiones en la clase política internacional y sus decisiones. En este entendido Chile, a lo largo de su historia, ha tenido un rol bastante pasivo y no menos controversial han sido sus acciones, debiendo superar profundas dificultades en la representación tradicional de los/as NNA, en general la infancia, arraigadas fuertemente en la cultura de nuestra sociedad.

En Europa y América el interés político y social por el tema de la infancia surgiría como una de las primeras manifestaciones de la crisis social que trajo consigo la expansión capitalista de mediados del siglo XIX. A comienzos del siglo XX emergería el concepto de niñez como aquella etapa de mayor vulnerabilidad, y por ende de atención especial. En este escenario y dada a la creciente preocupación de los distintos actores, se desarrollaría en Bruselas, 1913, el Primer Congreso Internacional de Protección de la Infancia. Este interés político de la comunidad internacional llevaría a que en el año 1919 emergieran algunas normativas internacionales que protegían a los niños trabajadores, dando la señal de que el Estado tendría la función de proteger los derechos sociales y económicos. Para el año 1924 se haría pública la Declaración de Ginebra, mediante el cual la humanidad asumiría un compromiso moral de entregar al niño bienestar sin discriminación de raza, nacionalidad o creencia; es entonces cuando la visualización sobre la figura del niño tendería a cambiar, comenzando a ser entendida como sujeto de derechos. Luego Naciones Unidas en 1948 aprobaría la Declaración Universal de los Derechos Humanos que incluía los derechos del niño, llegando posteriormente al convencimiento que éstos debían ser tratados con un mayor grado de especificación. Razón por la que la Asamblea General de la ONU, resolvería aprobar en 1959 una Declaración de los Derechos del Niño, que constaba de 10

principios fundadores. Sin embargo en 1979, celebrando el Año Internacional del Niño, se comenzaría a analizar una nueva declaración con nuevos principios, que concluiría en 1989 con la firma de la Convención sobre los Derechos del Niño, en la ONU.

Para el caso de Chile, y a comienzos del siglo XX, si bien es cierto que estas ideas alcanzarían ser abrazadas por un grupo de intelectuales y políticos de nuestro país, no obstante la realidad propia del mismo impediría la consideración de responder a la necesidad de proteger a los niños/as ante las insuficiencias básicas materiales, principalmente en su acceso a la alimentación, salud, vestido y educación, tendiendo a difuminarse los aspectos centrales de la Declaración, como el resguardo al derecho a la igualdad, la autonomía o la no discriminación. Se debe señalar que nuestro país durante los primeras tres décadas del siglo comienza a vivir profundos procesos de cambios, con la cuestión social se hicieron sentir las primeras críticas de los efectos devastadores en términos sociales y económicos en el modo de producción; y que tendieron a transformar la vida privada de las familias, como expresión de una modernización que disolvería las prácticas tradicionales de la sociedad chilena de comienzos del siglo XX³⁸ (Rojas, 2001:4-33).

En este estado de las cosas si bien se circunscribe a la infancia dentro de un sistema político, económico y social, de ningún modo se lograría constituir en el tema central y de interés, aunque sea tratado el niño/niña como una “víctima inocente” de los efectos nocivos del sistema productivo de comienzos de siglo (Rojas, J. 2001:4-33). Muy por el contrario se observaría la inexistencia de legislación específica sobre la materia, solo se constataría en circunstancias aisladas su abordaje más bien como una “categoría residual” ante la existencia de ciertas regulaciones jurídicas con carácter de excepcional en materias civiles, comerciales y penales (Opción, 2005). Por lo tanto, la asistencia y ayuda social dirigida a las familias marginales en especial aquellas con un gran número de hijos, así también de los

³⁸El autor plantea que Chile en los siglos XIX y principios del XX presentaba elevados índices de indigencia y analfabetismo. Las tasas de natalidad y fecundidad eran muy altas y en los sectores populares, cerca de dos tercios de los niños que nacían eran ilegítimos o “huachos”². Las madres que sobrevivían a los numerosos partos se veían agobiadas por las obligaciones e imposibilitadas de criar, por lo que los niños crecían sumidos en la orfandad, el abandono y la vagancia. En una cultura que veía a los niños como seres sin futuro, evidentemente el cuidado de la infancia no era tema prioritario.

niños/as abandonados, huérfanos, enfermos y ancianos estuvo a cargo de grupos filantrópicos y religiosos, quienes movidos por la caridad fundarían instituciones de beneficencia de carácter privado.

Sin embargo, a partir de 1912 se abría una posibilidad a la situación jurídica descrita, con la promulgación de la Ley de Protección a la Infancia Desvalida. Un aspecto “muy relevante de la consideración jurídica de la infancia en esa época lo constituiría el llamado “poder penal doméstico” que las normas civiles concedían al padre de familia para garantizar el disciplinamiento de ciertos niños.” (Jaime Couso, 2003 en Opción 2005:2) De este modo, el Estado³⁹ a través del “Derecho estaría reconociendo la existencia de un ámbito en que el disciplinamiento de las personas se aseguraría mediante la violencia efectiva o potencial del padre (jefe de familia) sobre los hijos (sin dejar de señalar aquí el tipo de autoridad y violencia que la familia patriarcal implica sobre las mujeres adultas) y lo que hace es regularlo legitimándolo e imponiendo algún tipo de requisito formal” (2005:3).

Esta Ley quedaría plasmada como un avance en la regulación normativa relacionada con la infancia, concretándose como el primer esfuerzo significativo de legislación específica por parte de los cuerpos ejecutivo y legislativo. Sus bases se acentuaron en el control del abandono y en algunas formas de explotación, no obstante su aplicación práctica tendría resultados muy marginales y poco operativos, centrándose principalmente en la reclusión de los/as niños/as vagos y delincuentes. El Estado asumiría un rol protector y de control sobre los niños/niñas y adolescentes, o sea de resguardo de menores en situación de irregularidad y en general de todos aquellos sujetos entendidos como frágiles y objeto de protección; hecho que marcaría el inicio de una política estatal centrada en el paradigma de situación irregular, con serias implicancias aún en la legislación actual. Por cuanto las

³⁹El antiguo artículo 233 del Código Civil Chileno se señalaba lo siguiente: “El padre tendrá la facultad de corregir i castigar moderadamente a sus hijos i cuando esto no alcanzare podrá imponerles la pena de detención hasta por un mes en un establecimiento correccional. Bastará al efecto la demanda del padre i el juez, en virtud de ella espedirá la orden de arresto. Pero si el hijo hubiere cumplido diez i seis años, no ordenará el juez el arresto, sino después de calificar los motivos y podrá estenderlos hasta por seis meses a lo más El padre podrá a su arbitrio hacer cesar el arresto.”

políticas públicas asumirían un carácter “integrador” de un determinado orden, con rasgos coactivos y con características legitimadoras del orden social establecido y que contemplarían la implementación de una serie de programas que beneficiarían a una infancia “desvalida”.

A partir de este escenario se generaría en nuestro país un cambio en la relación entre los niños/as y adolescentes, las familias y el Estado chileno, que respondería por un lado a una atención jurídica de la infancia propia del Derecho Tutelar de Menores y, por el otro a un enfoque asistencialista propio del rol que asumiría el Estado a comienzos del siglo XX. Este sistema tutelar permitiría al Estado “una intervención estatal apoyándose en la defensa de los intereses de sus miembros más frágiles, intervención correctiva y salvadora a la vez, al precio de una desposesión casi total de los derechos privados”. Donzelot, (1977:92 en Gómez, M. 2010)

La idea del tutelaje surgiría, entonces, como una medida de control e interacción entre las familias y el Estado sobre aquellos miembros considerados como no responsables de sus actos, acentuando en su “incapacidad natural y legal” o sólo legal la dificultad de gobernabilidad o autonomía en estos sujetos, en virtud de lo cual requerirían de un representante interino o provisional. (Gómez, M. 2010:481-503). De acuerdo a esta concepción el niño/a y adolescente quedaría inserto en las familia como un objeto de disposición de los padres quienes tendrían la responsabilidad de transmitir el conjunto de normas, roles, valores y creencias, que obedecían al modelo patriarcal, por cuanto los procesos de socialización validaron prácticas de maltrato traducidas en refuerzos coactivos contemplados tanto por la legislación civil que permitirían la aplicación de castigos por el padre y/o juez, como por normas penales (que permitían en ciertos casos juzgar a niños de acuerdo al régimen penal y procesal del año 1894 y 1906)(Cillero, s/f).

En el año 1928 se aprobaría la primera Ley de Menores en el país, Ley N° 4.447, cuyos principios rectores estarían fundados en el Derecho de Menores implementado por Estados Unidos durante los últimos años del siglo XIX; la que se anclaría por un lado, y que definirían como característica principal de la infancia, en la incapacidad legal de los/as

niños/as y adolescentes, y por el otro; y siguiendo las palabras de Jacques Donzelot, en los niños peligrosos y los niños en peligro; es decir en la infancia “irregular” o en situaciones de marginalidad social, en síntesis los excluidos (García, E. 1995:2). Con esta iniciativa el Estado expresaría por responsabilizarse de la situación de la infancia; se instala una ideología del Estado Protector que generaría la proliferación de servicios y aparatos, y con ello el aumento, claramente, de la inversión social en educación y salud.

El Estado, como agente ejecutor, proveería mediante su red de instituciones jurídicas, médicas, asistenciales y educativas las acciones requeridas para brindar los cuidados necesarios para este segmento de la población. Esta estructura institucional se constituiría en la antesala del sistema de Protección Infantil, que con el tiempo se arraigaría fuertemente en las políticas públicas dirigidas a la infancia.

En esta preocupación no sólo el niño/a ya no sería más una persona sometida al poder discrecional del padre, considerándose necesario la intervención tutelar del Estado en aquellas situaciones en que existiese negligencia parental, sino que además sería significado cultural, social y jurídicamente desde una nueva figura “el menor o los menores” objetos de tutela. Esta medida implicaría que el problema de los menores en situación irregular daría un salto de la esfera privada, propia de la familia y en especial de los padres – del padre- a la esfera pública en que el Estado y jueces explícitamente asumirían el rol protector de los hijos.

Este curso de acción predominaría fuertemente en América Latina hasta finales de la década de los 80, que para nuestro caso en particular se consolidaría en el año 1967 con la Ley de Menores, N°19.618, creando el Consejo Nacional de Menores, CONAME. La normativa tendió a regular de manera homogénea todas las materias relacionadas con los/as NNA (y con plena vigencia a la fecha), mediante el CONAME se formalizaría la relación de colaboración de carácter progresivo entre los ámbitos público-privada en materias de infancia. Esta relación se expresó a través de dos líneas de trabajo: i) aportes económicos, denominados como “mantención institucional”; y ii) el reconocimiento como “entidad colaboradora” de aquellas organizaciones que recibían financiamiento previo cumplimiento

de los requisitos que establecía la ley para ser consideradas como tales (Anríquez, 1994 en Andrades, 2010:131). Posteriormente, en el año 1979, el Consejo sería reemplazado por el Servicio Nacional de Menores, (en adelante SENAME).

En este contexto, la doctrina de la situación irregular en nuestro país y como en el resto del continente emergería y se desarrollaría en tanto “legitimación de una potencial acción judicial indiscriminada sobre aquellos niños y adolescentes en situación de dificultad” (García, 1995:3). Se basaría en la idea de protección a los niños/as en situación de abandono, o delincuentes por medio de una tutela organizada del Estado, quien, asumiría la tarea preventiva de reeducar, socializar y corregir al menor separándolo del ambiente nocivo, las familias o la calle, que contribuiría negativamente en su conducta, evitando, o en su mejor esfuerzo atenuaría, de este modo las posibilidades del menor para delinquir en la etapa adulta. Una de las principales críticas a esta doctrina es no haber logrado diferenciar el ámbito tutelar del penal, tratando por igual a los menores víctima de delito, imputados de delito –infractores de la ley- o simplemente de aquellos que poseían necesidades insatisfechas. En conclusión el menor adquiriría la calidad de objeto digno de compasión, represión, sin derechos individuales ni garantías procesales en el juzgamiento. Esto llevaría a un tratamiento indiferenciado de la normativa prevista para adultos y “menores de edad”. La ejecución de las penas que casi siempre consistían en la privación de libertad en instituciones penitenciarias, eran realizadas en condiciones deplorables de encerramiento y promiscuidad entre menores y adultos. (García, 1995:2)

Durante la década de los 80 el escenario no sufrió grandes cambios en materias jurídicas e institucionales. Con la creación del SENAME, esta labor de cuidado y atención a los/as “menores” también sería compartida y desarrollada fuertemente por otros sectores de la sociedad civil, tanto por las entidades colaboradoras que recibían financiamiento del Estado mediante este servicio, u otros organismo no gubernamentales independientes y entidades religiosas.

Sin embargo, dado al contexto sociopolítico que vivía el país especialmente en materia de violencia, se comenzaría a gestar a partir del trabajo desarrollado por estas organizaciones

un proceso de sensibilización ante la situación de los niños, niñas y adolescentes víctima de maltrato y violencia. Este proceso daría como resultado los primeros cimientos para la construcción de una conciencia colectiva en torno a la significación de la figura de la infancia; ello se debió, principalmente, a la intervención profesional, en muchos casos de carácter interdisciplinario, al trabajo sistemático y reflexivo en relación al tema.

En este análisis la política pública de protección basada en el modelo tradicional de situación irregular, con atención en la normalización de la infancia y con base en el positivismo criminológico, comenzaría a ser cuestionada, precisamente por este sector de la sociedad cuyos planteamientos históricamente habrían sido fundados en el derecho a la protección y la protección ejercidas directamente sobre la persona del niño, y en que el Estado, entendiéndolo como actor central, focalizaría su tarea, -privativa y excluyente- como hacedor de políticas, en aspectos como supervivencia y desarrollo. Esta crítica aludiría a “los sistemas de menores en sus fundamentos y funcionamiento práctico - denunciados como un sistema penal disfrazado que operaba criminalizando la pobreza en base a criterios de derecho penal de autor-, a la vez que identificar el deber ser al que tenderían las reformas necesarias para adecuar la normativa interna a los estándares del nuevo modelo”. (Opción 2005:17). El Estado benefactor pasa a asumir un rol subsidiario y de administrador de justicia; adoptando medidas reduccionistas tanto en el presupuesto destinado al gasto social como en la focalización de los mismos mediante la implementación de políticas públicas. Asimismo, la lógica del Estado se sustentaría en el modelo neoliberal lo que repercutiría fuertemente en Instituciones, como el SENAME, 1979, dependiente del Ministerio de Justicia, la que tuvo como propósito atender directa o indirectamente, a través de otras instituciones, a “menores” enviados por Tribunales, cumpliendo las medidas que éste demandara. Este Servicio basaría su quehacer en la lógica de producción de agentes intermediarios de acción, o sea en la terciarización de los servicios sociales asumiendo la responsabilidad de asignar recursos a las instituciones que abordarían el tema infancia, esta relación público-privada no ha variado su lógica a la fecha.

Sólo a partir de 1990, la situación política cambia no solo para el país en su generalidad, sino que además lograría repercutir en los temas pendientes en relación a la materia. Chile con el retorno a la Democracia abriría sus puertas a los compromisos inconclusos con la comunidad internacional en temas de derechos humanos, materializándose como hito de esta primera etapa la ratificación de la Convención sobre Derechos del Niño, a través del Decreto Supremo N°830 del Ministerio de Relaciones Exteriores. Cabe señalar que concomitante a estos procesos se suman los de modernización del Estado,⁴⁰ con implicancias en el quehacer de las políticas públicas de nuestro país.

De este modo, el Estado comienza un tránsito en las Políticas Públicas de Infancia, desde un Paradigma Dominante a un Paradigma Emergente, es decir del modelo de la Doctrina de Situación Irregular gradualmente encaminaría sus pasos hacia una Doctrina de Protección Integral. Este tránsito ha tendido a ser más bien de carácter incremental en lo concerniente a políticas, lo que ha conllevado a una especie de superposiciones de enfoques, por un lado la Convención y los compromisos que asumirían los gobiernos de la concertación en materias de infancia y por el otro la Ley de Menores y con el conjunto de Instituciones y prácticas características del período anterior, que han coexistido durante más de dos décadas. En consecuencia el Estado no sólo mantendría el antiguo marco regulador sino que además dispondría del conjunto de medidas necesarias para la “adecuación sustancial” o “sustantiva”, de nuestra legislación interna a los requerimientos de la Convención; dado a su calidad de obligatoriedad se constituiría como una herramienta esencial desde lo político y lo jurídico con carácter constitucional⁴¹. (Cillero s/f en Opción, 2005)

⁴⁰ Este camino hacia la modernización del Estado se iniciaría en los años ochenta, período en que se realizaron importantes reformas económicas y sociales, muy arraigadas al esquema weberiano marcado por la rigidez, el sistema de carrera y los niveles jerárquicos. En estas reformas no solo se reconocía el rol central del Estado como planificador, sino que además se privilegió la provisión de bienes y servicios vía mercado. En este sentido las prioridades del gobierno fueron reducir el Estado, privatizar las empresas públicas, reducir el déficit fiscal, focalizar el gasto social y estabilizar los precios. También se estableció la escala única de sueldos de funcionarios públicos, se dictaron las bases legales de la administración pública y el estatuto laboral, y se realizó la descentralización administrativa mediante la regionalización del país. (Ver Oscar MacClure. (2002: 66 – 89).

⁴¹ El autor Miguel Cillero señala al respecto tras concluir la revisión de la evolución de la legislación chilena relativa a menores con el siguiente párrafo: “La incorporación de la Convención a la legislación nacional origina la necesidad de concordar su contenido con los textos legales vigentes, ya que sus normas, según se dijo, tienen rango constitucional, y entran en contradicción con parte importante de la legislación de menores

En este nuevo escenario y estado del arte en torno a los niños, niñas y adolescentes resaltaría la integralidad como una de las características importantes de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), fundamentada en la Doctrina de Protección Integral, entendiendo por ésta “al conjunto de las acciones y prestaciones desarrollados en forma coordinada por los distintos organismos del Estado y la Sociedad Civil, con la finalidad de asegurar el cumplimiento de todos los derechos. Afirmando, así, desde el comienzo de la vida los mínimos necesarios para posibilitar el desarrollo pleno de las personas” (IIN, 2012:41). Este sistema de protección, por lo tanto entregaría las orientaciones destinadas a reconocer y garantizar los derechos del niño, niña y adolescente a la sobrevivencia, al desarrollo, la protección y la participación, derechos que, por lo demás, serían indivisibles, proponiendo un cambio en la visión de los niños como objeto de supervisión, vigilancia y protección, por otro en tanto sujeto de derechos exigibles. El reconocimiento de esta condición se traduciría en la necesidad de colocar las reglas del Estado democrático para funcionar en favor de la infancia (García Méndez, 1994 en IIN, 2012:41). Todo lo anterior, razón/es suficientes para describir a la CDN como “un puente entre el desarrollo humano y el desarrollo de los derecho, promoviendo la unificación de propósitos y acciones entre desarrollo socioeconómico y protección jurídica de la infancia”. (Cillero s/f, Opción, 2005).

En consecuencia la CDN abrió la posibilidad de ahondar en materias de infancia desde un nueva perspectiva: la de maltrato infantil; naturalizado e incluso legitimado a través de la historia, y con ello reflexionar sobre aquellas prácticas abusivas que han atentado contra el normal desarrollo e integralidad de los niños, niñas y adolescentes, o sea sus derechos; hasta entonces invisibilizados y silenciados por la sociedad y el Estado. Por lo tanto, la importancia que reviste la construcción de políticas públicas, relacionadas al maltrato físico por abuso sexual, con un enfoque integral, radicaría en permitir enfrentar aspectos

vigente. Por su parte, si bien los países al ratificar la Convención se comprometen a incorporarla gradualmente a su ordenamiento jurídico, el art. 5 de nuestra Constitución haría que se incorpore inmediatamente, de pleno derecho, sin que sea necesario acto de autoridad alguna. Sin embargo, dada la naturaleza de la mayoría de los Derechos contenidos en la Convención, no existen recursos constitucionales o legales para hacer valer muchos de ellos, por lo que, para su aplicación práctica, se requerirá dotar a los niños de recursos efectivos que garanticen la vigencia de los Derechos consagrados en la Convención”. En Corporación Opción (2005). Acerca de la Consideración Jurídica de la Infancia en Chile en el período 1990/2005.

complejos en torno a la realidad de la infancia, dado por su multicausalidad como por la profundidad de sus raíces históricas. Asimismo, por los efectos que dicho maltrato significa para los NNA en su etapa adulta, entendiéndose que toda agresión sexual debiera ser tratada como un factor de riesgo psicológico para el desarrollo de problemas de salud mental en la adultez (Trueco, 2002:8-19). La autora Verónica Vitriol, (2005) identifica como posible regla general que “a mayor gravedad y cronicidad de las agresiones sexuales sufridas, mayor puede ser la gravedad de las manifestaciones psicopatológicas en la vida adulta. En virtud de ello y a modo general, se ha venido postulando que el estrés en etapas tempranas del desarrollo, en conjunción con predisposiciones biológicas, podrían afectar el funcionamiento físico y social, y contribuir a generar vulnerabilidad de largo plazo al desarrollo de morbilidad de salud mental (Herman, 1989, Jerez, 1997 en Vitriol 2005, Echeburúa 2013).

La protección integral debiese ser la preocupación política resultante de la interacción del Estado y la Sociedad Civil, centrarse en el desarrollo y coordinación de estrategias transversales e intersectoriales con fuerte sentido integral en la concepción del desarrollo humano. Esto implicaría, necesariamente, “dos principios en su metodología de análisis y acción: en primer lugar, la toma de distancia de reduccionismos que, al imputar monocausalidades dominantes, reproducen la ineficiencia e ineficacia del entendimiento y el accionar público. Y en segundo lugar, las acciones integrales demandan coordinar aproximaciones multidisciplinarias, transversales, capaces de reconocer el cambiante mix entre la especificidad de una causa y su papel en el conjunto de determinantes intervinientes en una problemática dada. (Acuña, 2010 en IIN, 2012). Es decir, el aunar esfuerzos para lograr objetivos, que por sí mismos no podrían asegurar el fin último para proteger un bien mayor, el de los/as niños, niñas y adolescentes de nuestro país, convirtiéndose en una tarea que involucra corresponsablemente al conjunto de los actores tanto de la sociedad como del estamento público.

IX. CAPÍTULO IV: ANALISIS

Al tratar el tema de abuso sexual y políticas públicas, nos remitimos a escribir necesariamente sobre derechos humanos, derechos de la infancia y protección/maltrato. Es impensable eludir esta asociación e interrelación puesto que todos estos conceptos nos permiten un abordaje integral en torno al objeto de nuestro estudio, contextualizándolo desde una mirada interdisciplinaria e histórica. Lo que nos brindará la posibilidad de entender y comprender el fenómeno y su magnitud así como las implicancias que conllevarían al Estado y a la sociedad en su conjunto a asumir un rol activo y de corresponsabilidad en torno a hacer efectivas las garantías de los niños, niñas y adolescentes como personas sujetos de derechos y por lo tanto ciudadanos/as; que por lo demás se inscribiría en las páginas de la historia chilena como una deuda pendiente. Razón por la que en las siguientes carillas se analizarán estas categorías a la luz del contexto paradigmático y doctrinario en el que se desarrollan, posteriormente se ubicaran los principales elementos del contexto en la trayectoria de las políticas públicas de infancia entre el período 1990 y 2010. Para, finalmente, exponer los principales resultados en términos de tensiones y desafíos que hoy presentan los cursos de acción encauzados por el Estado en materias de maltrato y abuso sexual en el marco del sistema jurídico internacional.

Trayectoria de las Políticas Públicas de la Infancia en torno a materias de Abuso Sexual entre los períodos 1990 y 2010 en el marco de la Convención de los Derechos del Niño

Como se pudo apreciar a lo largo de este estudio, es reciente tanto la preocupación individual y también social por el buen trato hacia los niños/as y adolescentes (NNA) como el interés porque el conjunto de sus necesidades propias de su desarrollo estén garantizadas en el derecho nacional e internacional. Ha sido un tema que en nuestro país sería visualizado durante la década de los 80, por sectores de la sociedad civil que reflexionaron la problemática de los/as niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad y riesgo

a partir de su quehacer profesional e institucional. Posteriormente, a nivel país iría adquiriendo visibilidad a partir de los años 90, con el retorno a la Democracia y la emblemática ratificación por parte del Estado chileno de la Convención de los Derechos del Niño, lo que marcaría un antes y después en materias de derechos de la infancia. En este sentido la Democracia como contexto socio político se asentaría como una condición sine qua non para la necesaria generación y consolidación de otros procesos, que permitieron mediante la interacción e interlocución entre los distintos actores: Estado, Sociedad Civil y Privados la construcción consensuada de políticas con pertinencia y viabilidad. Estos procesos versarían con la Modernización del Estado la participación ciudadana, la concertación social, el diálogo-discusión-reflexión, todos ellos pilares, aunque no exclusivos, para la promoción y ejercicio de una cultura de derechos.

Tras 24 años de la emblemática ratificación nuestro país ha avanzado progresivamente en el acceso universal de los niños, niñas y adolescentes a las condiciones básicas para una vida digna; para lo cual el Estado ha debido responder a las obligaciones comunes de respeto, protección, satisfacción y cumplimiento (esta última a su vez se subdivide en facilitar, promover y garantizar) a través de la puesta en marcha de distintos cursos de acciones que se han materializado en el diseño e implementación de políticas públicas que aseguren los mínimos necesarios en los distintos ámbitos: social, judicial, económico, cultural, ambiental, entre otros. En este sentido la CDN, especialmente, se ha convertido en un verdadero motor propulsor de procesos innovadores que han logrado de manera paulatina permear prácticas tradicionales anquilosadas en nuestra cultura, permitiendo un cambio de paradigmas. El carácter gradual de estos procesos ha llevado a que en la actualidad coexistan aspectos del antiguo modelo asistencialista con el emergente enfoque de derechos, de la antigua doctrina de la situación irregular con el de Protección Integral. Este transitar entre una forma de ver, entender, comprender y construir la realidad a otra es el resultado de la capacidad política de la ciudadanía que mediante la reflexión crítica y la discusión pública en torno a la situación real del niño, niña y adolescente, e inspirados desde el marco argumentativo de los derechos humanos y de los derechos de la infancia, en tanto experiencia individual y colectiva, han logrado incidir tanto en la construcción de la

agenda pública como política de los gobiernos, convirtiendo el maltrato infantil en un tema de preocupación y ocupación nacional.

No obstante, se debe hacer mención que este esfuerzo de la sociedad civil por convertir el abuso sexual en un tema de poder en las respectivas agendas, fue un resultado indirecto, y a su beneficio, de otros procesos que comenzaban a emerger en nuestro país, y en general en Latinoamérica, con la modernización del Estado. La política chilena de modernización también llamada de la gestión pública es una intervención que ha ido introduciendo cambios en los modos de gestionar del Estado, transitando paulatinamente desde una modernización asociada a la disminución de tamaño del Estado para combatir su ineficiencia hacia otra que se fue direccionando al mejoramiento de la eficacia en su funcionamiento. Este aspecto es relevante si se enfoca desde el quehacer propio de la política pública en el entendido que “las políticas de gestión pública tienen que ver con la orientación motivación y control del núcleo del sector público como un todo, su efecto en los resultados que alcanzan otras políticas públicas es apreciable. Por esto, cualquier reforma sobre ellas tiene importantes efectos sobre los diferentes sectores de actividad del gobierno y sobre otras reformas que se emprendan” (Olavarría, 2011:109). Este análisis resulta interesante al contrastarlo con los avances, tensiones y desafíos de las políticas públicas de infancia, ya que éstas no se han venido realizando en el vacío, sino que más bien son producto de juegos de poder entre los intereses de los gobiernos en búsqueda de la eficiencia y eficacia de sus cursos de acción y los intereses de la ciudadanía en tanto demandas reales.

A continuación con el objeto de dar un orden secuencial a nuestro análisis y responder a nuestro objetivo se dividió en cuatro momentos la trayectoria de las Políticas Públicas dirigidas a la Infancia en torno a materias de Abuso Sexual, lo que nos permitirá entrever con mayor claridad los principales énfasis que dispuso cada gobierno entre los años 1990 y 2010 en torno al tema y teniendo como marco la Convención de los derechos del Niño.

1) Primera Fase “Los Primeros Ajustes” Período Presidencial del Sr. Patricio Aylwin 1990-1994.

- 2) Segunda Fase “La Puesta en Marcha” Período Presidencial del Sr. Eduardo Frei 1994-2000
- 3) Tercera Fase “En Rodaje” Período Presidencial del Sr. Ricardo Lagos 2000-2006.
- 4) Cuarta Fase “Hacia la Consolidación” Período Presidencial de la Sra. Michel Bachelet 2006-2010.

Primera fase “Los Primeros Ajustes”. (Período Presidencial del Sr. Patricio Aylwin 11-03-1990 al 11-03-1994).

Con la asunción del primer gobierno democrático en 1990, y en adelante, el país comenzaría a experimentar un conjunto de transformaciones que impactarían en todos los estamentos de la administración pública y en el modo de concebir al Estado y la relación de éste con los ciudadanos. Procesos que también incidieron en los problemas de la infancia.

Para el primer gobierno de la concertación, presidido por el Sr. Patricio Aylwin, la prioridad de su agenda estaría centrada en la creación y/o modificación de estructuras institucionales que abrieran paso a la transición democrática (Boeninger 1994; Martner 1991 en Mac-Clure. (2002:67). La modernización de las políticas públicas, durante los dos primeros años, ocuparía un lugar secundario en relación a las prioridades gubernamentales sobre la modernización del Estado en Chile. Surgieron iniciativas aisladas de reformas administrativas en algunos servicios, las que fueron impulsadas por un grupo de técnicos que cumplieron el mandato implícito del ejecutivo, (Olabbarría, 2011) estos fueron el Servicio de Impuestos Internos (SII), el Instituto de Normalización Previsional (INP) y el y el Servicio del Registro Civil e Identificación, (SRCEI) luego se sumaría el Fondo Nacional de Salud (FONASA).

En esta primera fase el sentido de la política pública respondió a un criterio vinculado con la solución racional de problemas⁴², más que a un diseño político, propiamente tal. Este

⁴²“Este hecho es relevante porque el Presidente Patricio Aylwin y su gobierno recibieron una “agenda de problemas”, donde las prioridades identificadas eran salud, delincuencia (asaltos y robos), sueldos, empleo y pobreza. Esta agenda incorporaba además los problemas “políticos” de la transición, conocidos como “enclaves autoritarios” provenientes del régimen militar: las restricciones institucionales presentes en la Constitución y otras normativas; la mantención de núcleos autoritarios en el Ejército, especialmente en torno

racionalismo se expresaría en un tecnicismo y búsqueda de objetividad por encima de los conflictos asociados a las políticas, las que serían desarrolladas independientemente de la ciudadanía. Los aspectos que guiarían los cursos de acción guardaron relación con descentralización, participación electoral, y fundamentalmente con mantener la estabilidad institucional (Mac-Clure, 2002, Morales, 2010, Olabarría, 2011). No obstante, a partir de 1993, la situación cambiaría, el entonces Presidente de la República en su cuenta pública de la Nación ante el Congreso Pleno, el 21 de mayo, declararía reconocer que la actual administración es un problema por cuanto se haría necesario emprender cambios. En este sentido “las autoridades políticas y la ciudadanía percibieron que no bastaba con recuperar la democracia sino que había que intervenir fuertemente en cómo lo hacía el aparato estatal.”(Olabarría, 2011:122), las iniciativas emprendidas por los servicios, SII, SRCEI, INP, FONASA, demostraría que era posible y necesario “generaron un efecto en toda la administración pública porque se empezó a ver que había un cambio en la forma de atender, que había una disminución dramática de los tiempos de espera, que empezaron a disminuir los reclamos en los diarios y que la gente comenzó a hablar de los servicios” (Olabarría, 2011:123).

En este contexto de reformas se desarrollarían los primeros avances en materias de infancia, y que estuvo bajo el amparo de las reformas en el ámbito justicia. Inicialmente la discusión pública más bien tuvo un tratamiento formal, pero no menos importantes fueron las acciones tomadas por el ejecutivo, quien se centraría en el ámbito legal, con el objetivo de adaptar la legislación nacional tanto al sistema democrático, en general, como a los distintos instrumentos internacionales⁴³ en materia de derechos humanos, en lo particular;

al pinochetismo, simbolizado esto en la permanencia de Pinochet como comandante en jefe del Ejército; y el problema de las violaciones a los derechos humanos cometidas bajo el régimen militar” (Garretón, 1993:154 en Navarrete, B. (2008). La Modernización del Estado en la Transición Chilena. El Gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994)).

⁴³ El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante PIDCP) y la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante CADH), ambos tratados internacionales ratificados y vigentes en nuestro país, se ocupan – entre otras importantes materias - de la consagración al más alto nivel de una serie de derechos y garantías procesales que obligan a los países parte no sólo a respetarlos y garantizar su libre y pleno ejercicio, sino también a adoptar las medidas legislativas (o de otro carácter) que fueran necesarias para hacerlos efectivos. Así lo disponen perentoriamente los artículos 2 y 3 del PIDCP, y 1 y 2 de la CADH. Ver Diego Palomo Veléz (2002) Nuevo Código Procesal Penal. Universidad de Talca Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Departamento de Derecho Público y Procesal.

estos serían: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, PIDCP como la Convención Americana de Derechos Humanos, CADH⁴⁴, además de firmar y ratificar el Protocolo complementario que otorga jurisdicción a la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Convención de los Derechos del Niño, CDN, constatando deficiencias y limitaciones que dificultaban el cumplimiento de los compromisos asumidos. Entendiendo que “la obligación de cumplir con los derechos humanos requiere que los Estados adopten las medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, judiciales y de cualquier otra naturaleza que sean adecuadas, así como otras medidas adicionales, para asegurar o facilitar el logro de los derechos.” (Mujica, 2014:10). Se haría evidente la necesidad de cambiar la legislación de menores por una legislación adecuada a los principios, directrices y derechos contenidos en estos instrumentos.

En Chile el gobierno rápidamente asume protagonismo, creándose en noviembre de ese mismo año, y por decreto N° 321 del Ministerio de Justicia, una Comisión Intersectorial Asesora siendo una de sus tareas específicas, de otras tantas, el estudiar y redactar los proyectos de ley necesarios para dar cumplimiento a la CDN, respondiendo a la obligación del artículo 2, n°4, los que en un tiempo más, se traduciría en el Plan Nacional Integrado para el decenio el que definiría las reformas que el Estado impulsaría para efectivizar la Convención; y luego, en un segundo momento, en la Política Nacional de la Infancia.

Otra de las medidas adoptadas mediante Decreto de Ley 18.899 consistiría en la creación del Ministerio de Planificación y Cooperación, en reemplazo de la Oficina de Planificación Nacional, ODEPLAN, con la misión de colaborar al Presidente de la República en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas de desarrollo nacional, así también proponer las metas de inversión pública y evaluar los proyectos de inversión financiados por el Estado y coordinar las diferentes iniciativas del sector público dirigidas a erradicar la pobreza. Sus ejes centrales se fundaron en la integralidad, la descentralización y la

⁴⁴El PIDCP fue promulgado por el Decreto Supremo 778 del Ministerio de Relaciones Exteriores el 30 de noviembre de 1976 y publicado en el Diario Oficial el 29 de abril de 1989, y la CADH fue promulgada por Decreto Supremo 873 del Ministerio de Relaciones Exteriores el 23 de agosto de 1990 y publicada en el D.O. el 5 de enero de 1991.

participación, con la finalidad de dirigir la acción pública hacia los territorios. (Ministerio de Desarrollo Social, 2013)

Uno de los primeras líneas de acción orientadas a la infancia desde este umbral lo constituiría el Plan Nacional a Favor de la Infancia, 1992, propósito que estuvo encomendado a la Secretaría del Comité Económico-Social de ministros, la que debía contener el conjunto de acciones coherente en favor de la niñez, acordes con el compromiso en torno a los derechos de los/as niños/as suscrito en la Cumbre Mundial por la Infancia celebrada en ese mismo año.

Este instrumento metodológicamente hablando, tuvo un tratamiento exploratorio en torno a la realidad chilena de los niños, niñas y adolescentes, lo que permitió que el Estado y sus agentes políticos pudiesen visualizar la inversión en infancia como una estrategia para superar la pobreza. En este sentido, prácticamente todas las acciones definidas en el plan tendrían un altísimo componente de inversión más que de gasto⁴⁵ (Rodríguez, 1995:283-305). Si bien la evaluación de su desempeño fue deficiente no alcanzando a perfilarse técnicamente como una “gran política” dado a un conjunto de dificultades que debió sortear, sí tendría un gran valor en términos políticos, ya que lograría ir posicionando el tema de la infancia en la agenda política de los gobiernos que le sucedieron. (Rodríguez, 1995)

Tanto su formulación como puesta en marcha permitió “constatar la ausencia o apenas tenue presencia del Estado en temas de enorme relevancia -como la discapacidad, la drogadicción, el maltrato y el abuso sexual en los niños, entre otros-. La aceptación de dicha evidencia representó un salto importante en la preocupación del sector público por estos temas.” (Rodríguez 1995:285)

Este Plan en materias de maltrato infantil, en lo concreto Abuso Sexual, se presentaría como un avance bastante significativo; (Rodríguez, 1995) abriendo la discusión en torno a

⁴⁵ Ver Rodríguez, 1995. El Plan en Favor de la Infancia: El Caso de Chile. Este autor entrega una panorámica detallada en torno a la evaluación del primer Plan Nacional de la Infancia, tras tres años de su implementación.

un problema que se mantuvo silenciosa y ocultamente en el tiempo. Se operativizaron los primeros lineamientos legales, y con ello se da curso a la primera fase, mediante la creación de leyes que tratarían sobre la protección de los menores frente al abuso y la violencia, así como de la violencia en el hogar en general. Estas leyes serían la Ley N°19.304, sobre Procedimiento de Protección de Menores, la Ley N°19.324, sobre Protección de Menores, y la Ley N°19.325 sobre Violencia Intrafamiliar (ver cuadro síntesis). Asimismo, se constituiría en un precursor en la prestación de asistencia judicial y atención psicoterapéutica reparatoria a las familias, a los niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos sexuales permitiendo interrelacionar, teórica y profesionalmente, y de manera creciente, a los ámbitos judiciales y psicosociales vinculados a este tipo de casos. Esta tarea estaría encomendada a instituciones públicas y privadas, las que venían desarrollando intervenciones en esta materia mucho antes de la puesta en marcha de Reforma Procesal Penal. Lo que permitió, por un lado, la sistematización de experiencias sobre maltrato grave y, por el otro, el acopio de conocimiento interdisciplinario que redundaría más adelante en otras iniciativas en materias legislativas y de políticas públicas en torno a la situación de maltrato y desprotección de la infancia.

Segunda Fase “La Puesta en Marcha” Período Presidencial del Sr. Eduardo Frei 11-03-1994 al 11-03-2000

El proceso de modernización tuvo su gran impulso durante el gobierno del Presidente Eduardo Frei, dado a su formación y experiencia. El interés y preocupación del mandatario por los procesos de reformas, lo llevó a incluirla como uno de los temas de su agenda política conjuntamente con el de crecimiento con equidad, lo que da continuidad a las tareas encaminadas por el gobierno anterior, En el año 1994 se crea el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión, bajo la conducción del Ministerio Secretaria General de la Presidencia, Minsgpres, y que tuvo por misión impulsar y coordinar los esfuerzos modernizadores de los ministerios y servicios del Estado, y proponer políticas generales sobre la materia. Su énfasis en el proceso de modernización se reorientó a la gestión de los servicios públicos, evaluación de resultados, calidad de servicio, derechos ciudadanos, transparencia. Estos esfuerzos se materializaron en el año

1997 con el Plan Estratégico de modernización de la gestión Pública, lo que significó una política pública formal sobre el tema. En este marco se daría impulso a una de las reformas más emblemáticas la del sistema judicial, ello como resultado de las voluntades y alianzas entre una elite política motivada y por un grupo de técnicos con grandes capacidades y formación.

En el ámbito territorial, principalmente a nivel local y en coherencia con los lineamientos definidos por el Estado, en materias de políticas públicas con equidad para la superación de la pobreza, de manera descentralizada y participativa, surgirían iniciativas que buscaron acercarse a las realidades y experiencias particulares de la vida de niños y niñas en sus contextos comunales, familiares e individuales, a través de las Red de Infancia y Adolescencia, creada en el año 1994, que fundó los cimientos para lo que se denominarían años más como las Oficinas de Protección de Derechos (OPD) implementadas en diversas comunas del país. A la fecha en la Red participan más de 110 municipios, quienes articulan localmente a los actores que intervienen en el desarrollo de niños/as; algunas de sus principales funciones es la capacitación y formación mediante charlas y talleres de agentes de desarrollo en materias de infancia y adolescencia con atención en la replicabilidad, la promoción de instancias de participación infantil; de material de difusión, el brindar asistencia técnica a otros municipios; articulación de las coordinaciones regionales con organismos estatales y no estatales.

En el año 1995 se daría otro paso en materias de maltrato, protección infantil y adolescencia, desde el marco de modernización del Estado y basado en un modelo de gestión y coordinación intersectorial se crearía el Comité Intersectorial de Prevención del Maltrato Infantil. Esta iniciativa fue impulsada y presidida por el Ministerio de Justicia, a través de su Departamento de Menores, operando como una acción coordinada a nivel público para la prevención y atención del maltrato infantil. Esta instancia estuvo conformada por: Ministerios de Justicia, de Salud, de Educación, Secretaría General de Gobierno, Secretaría General de la Presidencia; Poder Judicial, Servicio Nacional de Menores (SENAME); Servicio Médico Legal; Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM); Instituto de la Juventud; Policía de Carabineros de Chile; Policía de Investigaciones; Junta

Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI). El objetivo central del Comité fue la “formulación de recomendaciones destinadas a proteger a los niños/as contra toda forma de maltrato, violencia, perjuicio o abuso físico y/o mental, descuido o trato negligente y, en general, de todas las prácticas que atenten contra la supervivencia y desarrollo del niño/a”. Su éxito se extendió a lo largo de todo el país, en la actualidad, existen 13 Comités Regionales, - uno en cada región -, que trabajan en forma coordinada con el Comité Nacional, con sede en la Región Metropolitana. Un año después, 1996, el Comité en conjunto con Carabineros de Chile, la Policía de Investigaciones, los Gobiernos Regionales y la Compañía de Telecomunicaciones de Chile (CTC), implementarían un servicio de atención de llamados, línea 800.220.040, que funcionaría para 11 Regiones todos los días del año durante las 24 horas, además, se diseñaría y pondría en marcha el “Programa Acceso a la Justicia”.

En el sector salud a partir de 1997, el maltrato infantil se constituiría en un problema de salud prioritario para el país y por ende en una prioridad programática de ésta cartera ministerial, para lo cual se dispuso de las “Orientaciones Programáticas Derechos Humanos, Salud y Violencia”, y de las “Orientaciones para la detección y manejo del maltrato físico y abuso sexual de niños y adolescentes en los servicios de urgencia”.

Entre 1994 y 1997 en el ámbito jurídico se promulgan un conjunto de Leyes, que habían sido preparadas durante el gobierno anterior, en torno a materias de protección de la infancia frente al abuso y la violencia, Ley N°19.304, sobre Procedimiento de Protección de Menores, Ley N°19.324, sobre Protección de Menores, Ley N°19.325, sobre violencia intrafamiliar y la Ley N° 19343, prohíbe la reclusión de menores de 18 años en recintos carcelarios y se crea la Casa de Menores en sus dos modalidades, a cargo del SENAME. Ellas significaron un avance en el reconocimiento de la situación de maltrato como un hecho grave, convirtiéndose en el preámbulo a las reformas más sustantivas que se impulsaría el Estado para mejorar este sistema. En este entender el Gobierno de Eduardo Frei asumiría un compromiso con la situación de la infancia, no solo de manera taxativa, sino que la ubica en el lente del quehacer del Estado en torno a la reforma del sistema judicial que partiría en el año 1997. Se introducen modificaciones principalmente, al Código Penal, CP, con vigencia desde 1874, específicamente en la conceptualización y

tratamiento de los delitos sexuales y del Código de Procedimiento Penal, CPP, con vigencia desde 1906. El primero sería modificado en virtud de la Ley N° 19.617 (esta Ley crearía una nueva categoría tipo de delito el de Abuso Sexual); y para el caso del CPP sería modificado mediante la Ley N°19.696 y promulgado en octubre del 2000, en el gobierno que le sucedió, lo que no resta importancia para el gobierno de Eduardo Frei ya que la iniciativa y elaboración fue durante su mandato. Esta operación sería recogida como uno de los grandes avances en los cursos de acción desarrollados por el Estado y sus distintos organismos en conjunto con la sociedad civil en materias de protección. De igual modo entre este período se irían desarrollando otras medidas legislativas que se han traducido en la promulgación de otras leyes complementarias (ver capítulo II y cuadro adjunto al final de este trabajo)

Respecto de los alcances de la Reforma al Código de Procedimiento Penal adecuación del marco normativo nacional a la legislación internacional protectora de los derechos humanos y, consecuentemente, de los derechos de los/as niños/as. Desde el punto de vista procedimental paso de un sistema procesal penal de corte inquisitivo a otro de tipo acusatorio en el cual las funciones de investigar, acusar y juzgar ya no recaen en un solo juez sino que están divididas en diferentes instituciones”. (Ministerio Público, 2010:15). Y en lo específico un avance en el reconocimiento de la víctima como sujeto procesal interviniente, que pueden participar de manera activa en su causa, consagrándole derechos y garantías con las que no contaba en el procedimiento penal antiguo. En el caso de los niños, niñas y adolescentes, víctimas de delito implica un importante avance en la forma en que el Estado asume las situaciones de vulneración grave de derechos, sino superando, disminuyendo su actuación basada en la concepción de tutelar una situación irregular, para transitar a intervenir bajo el modelo de protección integral.

Se crearían el Ministerio Público y la Defensoría Penal Pública. Para el caso de la primera se le otorgan las funciones de i) dirigir en forma exclusivas la investigación de los hechos constitutivos de delitos, ii) ejercer la acción penal pública y iii) otorgar la debida protección a las víctimas y testigos del delito. En el caso de la segunda sus funciones se centrarían en brindar asistencia jurídica y profesional a los imputados de delitos.

Finalmente, en el poder judicial serían reemplazados los juzgados del crimen por los juzgados de garantías y los tribunales de juicio oral en lo penal. Específicamente en relación a las víctimas de delito se entregarían instructivos precisos y unidades especializadas del Ministerio Público para su protección. Respecto de estas Unidades se destacan por constituir un avance respecto del tratamiento de los adolescentes (y niños/a) víctimas de delitos sexuales, la Unidad Regional de Atención a Víctimas y Testigos (URAVIT) y la Unidad Especializada en Delitos Sexuales y Violentos.

Durante el proceso intervienen un conjunto de Instituciones que actuarían como operadores del sistema judicial, tales como Carabineros, Policías de Investigaciones, fiscalías, el Servicio Médico Legal, Juzgados de Familia, Servicio Nacional de Menores y peritos privados, cuyo trabajo se focaliza en la estandarización de criterios para entregar evidencias que permitan finalmente una sentencia. Estos operadores irían apareciendo conforme a las distintas etapas que implicaría el sistema para este tipo de delitos, y que se han condensado en lo que se conoce como “la ruta crítica que siguen los/as niños/as y adolescentes” cuando ingresan al sistema judicial por abuso sexual: denuncia, interrogatorios, peritajes y juicio. Un largo camino que los niños/as deben transitar y que en muchos de los casos genera un proceso de revictimización.

La modernización del sistema procesal penal, en nuestro país, permitió salvaguardar y reparar los derechos de las víctimas, incluidos los derechos de niños, niñas y adolescentes, de manera oportuna y eficaz (menor tiempo en los procesos y mayor transparencia) al mismo tiempo que las garantías y derechos constitucionales del imputado. Esta concepción fue lo bastante radical en el cambio de abordar la situación de los NNA respecto a entenderlos y tratarlos como sujetos de derechos y garantizar el ejercicio de los mismos. De este modo el actuar del Estado a través de su autoridad política, respondería a las obligaciones contraídas por el Gobierno anterior respecto a la Convención, como instrumento para salvaguardar y garantizar los derechos de los/as niños, niñas y adolescentes.

En el ámbito de los compromisos internacionales, la protección de la infancia pasa a ser una prioridad a partir de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, de septiembre del

2000 y luego ratificada por la Cumbre Mundial del 2005, donde los países del mundo y el nuestro resolvieron tratar de alcanzar la protección y el fomento de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de todos; combatir todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas; así como alentar la ratificación y aplicación plena de la Convención sobre los Derechos del Niño (Unicef, 2006).

Transcurrida la primera década desde la ratificación de la convención y con ello los dos primeros gobiernos de la concertación se ha podido evidenciar una continuidad tanto de los compromisos asumidos como de los procesos impulsados, cuyos énfasis se trabajaron de manera complementaria para estimular uno de las tareas más importantes con el retorno de la Democracia, y que versa con la modernización del Estado. En este camino se puede percibir que cualquier intento por abrazar las obligaciones dispuestas en la Convención en materias de derechos, no se habría podido llevar a cabo sin antes consolidar una plataforma desde donde realizarlos. Cada uno de los artículos contenidos implica un soporte material, técnico, presupuestario y político, y no exclusivamente voluntad política, ésta en gran medida depende del conjunto de aspecto que pueden hacer viable o no una decisión. Por lo tanto, la modernización y con ello todas las reformas que aún quedan pendientes, como proceso es una condición necesaria y como resultado un medio para alcanzar mejores estándares en la gestión y quehacer propio del Estado que apunten a profundizar la democracia en un contexto de ejercicio de derechos ciudadanos. Para lograrlo es un requisito plantear cursos de acción que apunten a intersectorial y transversalmente al diseño de políticas públicas con enfoques de derechos humanos, integralidad, género al más alto nivel: nacional, regional, local.

Tercera Fase “En Rodaje” Período Presidencial del Sr. Ricardo Lagos (11-03-2000-11-03-2006).

Durante este periodo los procesos de modernización si bien no siguieron in situ el impulso del gobierno anterior,⁴⁶ éste solo se vería activado por problemas de corrupción⁴⁷ lo que

⁴⁶El PMG no sería incluido en la agenda política del gobierno y se constituye en el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado del Minsegres. En Olabarría, 2011.

redundó en una reactivación propiciada por el grupo de presión de la oposición, para mantener la estabilidad política del país.⁴⁸ Se adoptaron medidas que se orientaron al análisis de la estructura del gobierno y a la incorporación de tecnologías que permitieran una mayor vinculación del Estado con los ciudadanos. En este sentido, los trabajos del Proyecto de Reforma y Modernización del Estado apuntaron a transformaciones institucionales y al desarrollo de un “Estado al servicio de la ciudadanía;” mediante la incorporación de tecnologías de la información, y Ley de Probidad de los funcionarios públicos, descentralización de la inversión, propuesta sobre contratación de directivos públicos.

En materias de infancia durante los dos primeros años se implementarían los planes y programas que habrían sido diseñados en el gobierno anterior. En un segundo momento tras la coyuntura política y con ello la reactivación de los procesos de modernización, especialmente los que se venían desarrollando en el sistema judicial, sumado a casos emblemáticos de abuso sexual se revertiría este escenario. Respecto a este último punto el país reaccionaría y con ello el interés en las agendas: social, política y mediática a partir de una serie de sucesos de alta connotación pública sobre asuntos de abuso sexual (caso Spiniak, 2003, y Lavanderos, 2005), lo que redundó en un incremento de la exposición pública en torno a este delito, que sería de gran importancia para comprender acerca de las necesidades y derechos específicos de niñas, niñas y adolescentes.

El gobierno asume los compromisos pendientes del gobierno de Eduardo Frei, lo que se tradujo en un acierto en materias de políticas públicas de la infancia, ya que no solo da continuidad al trabajo que se habría venido desarrollando desde 1990 sino que además legitima en su gobierno los compromisos adquiridos en la Cumbre Mundial de la Infancia,

⁴⁷ “El segundo semestre de 2002, como consecuencia de haber salido a la luz prácticas que fueron caracterizadas como casos de corrupción en la discusión pública. Esos casos fueron los llamados sobresueldos, el caso “coimas”,¹⁸ los casos Mop-Gate, Mop-Ciade y mop-Idecon, el caso Banco Central y el caso Corfo-Inverlink. Aparte de provocar un amplio rechazo por parte de la ciudadanía y de la élite política a estas prácticas, la situación que afectó seriamente la legitimidad y estabilidad del gobierno del presidente Lagos lo que obligó a emprender reformas institucionales para corregir la situación”. En Olabarría (2011:134)

⁴⁸ Revisar. Olabarría et al. (2011) ¿Cómo se formulan las Políticas Públicas en Chile? Evidencia desde un estudio de caso. En Revista Política y Gobierno. (XVIII - 1:109-154)

(1999). De esta forma se expresa oficialmente el Plan Nacional de Protección de la Infancia⁴⁹, el que habría sido impulsado por el Comité de Ministros Social en 1999, y coordinado técnicamente por el Ministerio de Planificación y Cooperación. El objetivo de este plan fue la implementación de diferentes líneas programáticas tendientes a resguardar los derechos del niño y del adolescente. En este contexto, comienzan a surgir programas, estudios y Leyes que se preocupan por el tema de la infancia y específicamente por el maltrato infantil.

Inspirada en este desafío, surgiría la Política Nacional de la Infancia y Adolescencia y su Plan de Acción Integrado 2001 – 2010, como otro avance para promover y asegurar el buen trato hacia la infancia. Esta iniciativa lograría transformarse en un nuevo marco político y ético para todas las políticas dirigidas a este sector, contribuyendo en gran medida “a problematizar visiones y conceptos subyacentes en las culturas institucionales de las organizaciones y actores responsables de las políticas de infancia; al análisis de los programas como instrumentos para la satisfacción de derechos y revisar compromisos, prácticas y vínculos territoriales, a la luz de este nuevo prisma. Estos procesos han ido abordando progresivamente la brecha entre el discurso de los derechos y la realidad social cotidiana.” (Unicef. 2005:9)

Ahora bien, tanto en la política como en el plan se introduciría un dispositivo territorial bastante transformador, desde la consideración que es a nivel local donde se conoce y dimensiona más claramente la situación de los/as NNA y sus familias, en este sentido “el niño se desarrolla siempre en interacción con el entorno (ambiente) en que vive cotidianamente, por lo que corresponde asegurar un ambiente e interacción apropiados en cuanto a salud (higiene, nutrición, alimentación y actividad física adecuados a la edad); afectos y apoyos; comunicación y desarrollo del lenguaje; educación entendida como

⁴⁹ En su diseño participaron 22 instituciones públicas (Ministerios y Servicios), que conformaban el Grupo de Trabajo Interministerial de Infancia y Adolescencia Este grupo de trabajo estaría compuesto por representantes de los Ministerios: Secretaría General de Gobierno, Secretaría General de la Presidencia, Planificación y Cooperación, Trabajo y Previsión Social, Salud, Educación, Justicia, Vivienda y Urbanismo, Obras Públicas, Hacienda y Servicio Nacional de la Mujer. Y de los siguientes servicios públicos: Servicio Nacional de Menores, Junta Nacional de Jardines Infantiles, Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, Instituto de Normalización Previsional, Instituto Nacional de la Juventud, Fondo de Solidaridad e Inversión Social, Fondo Nacional de la Discapacidad, Dirección General de Deportes y Recreación y Consejo Nacional de Control de Estupeficientes. Además asisten profesionales en representación de Fundación Integra y Fundación de la Familia, dependientes del Gabinete de la Señora del Presidente de la República

adecuada estimulación, formación de hábitos, disciplina, curiosidad y responsabilidad; protección y seguridad. El espacio cotidiano privilegiado de la infancia temprana es local: la familia y la comunidad (barrio)” (UNICEF, 2009).

Este componente se venía trabajando desde el año 1994 con la Red de Infancia y adolescencia, transformándose en el paraguas de las Oficinas de Protección de Derechos (en adelante OPD), bajo la dependencia del SENAME, cuya implementación parte el año 2000. Éstas OPD se presentarían como una propuesta innovadora, en el marco de una alianza entre el SENAME y los Municipios, las que serían operadas en convenio marco entre ambas instituciones, según sea el caso. Tendrían por función la promoción de los derechos de la infancia, la implementación de sistemas locales de protección y la atención a niños/as y adolescentes cuyos derechos han sido vulnerados y requieren protección.

Esta instancia correspondería a la institucionalidad intersectorial más cercana a los niños, niñas y sus entornos más inmediatos, cumpliendo un rol bastante singular en la gestión de las demandas de la infancia en una perspectiva familiar y en la articulación de las diferentes prestaciones y oferta de servicios en la comunidad, desde la mirada de sus derechos y en coherencia con la etapa evolutiva respectiva. Por lo tanto, su implementación cobra especial relevancia, considerando que su composición sería de carácter técnico y ciudadana. Luego en el año 2005 su funcionamiento quedaría regulado por la Ley de subvenciones 20.032 la que establecerá “la forma y condiciones en que el Servicio Nacional de Menores subvencionará a sus colaboradores acreditados. Dicho instrumento legal señala en su artículo 4 la definición de las Oficinas de Protección de Derechos como “instancias de atención ambulatoria de carácter local, destinadas a realizar acciones encaminadas a brindar protección integral a los derechos de niños, niñas y adolescentes, a contribuir a la generación de las condiciones que favorezcan una cultura de reconocimiento y al respeto de los derechos de la infancia”.” (Sename, 2014). Estas instancias, además, han posibilitado, a la fecha, no solo aportar una respuesta un poco más ajustada a lo integral e inclusiva a los NNA y las familias, sino que además poner en evidencia los vacíos de la oferta institucional a nivel territorial. (Unicef, 2005). Lo que no deja de ser significativo desde el punto de vista de las políticas públicas, especialmente en la construcción de

políticas sociales focalizadas, en la medida que estos hallazgos contribuyan a la promoción y fortalecimiento de nuevas y mejores estrategias en atención a la infancia, reconociendo los contextos, identidades y potencialidades propios de cada territorio. Espacios que se hacen cada vez más necesarios, sino determinantes, en el diseño de políticas públicas, ya que entregaría el marco de políticas altamente consensuadas, representativas y legitimadas mediante la participación de la ciudadanía local. Es en el territorio comunal donde se construyen los nuevos discursos hacia la infancia y adolescencia, ocurren los procesos de empoderamientos de los NNA en torno a sus derechos y a la exigibilidad de los mismos, y procesos de corresponsabilidad de los distintos estamentos institucionales, públicos y privados, como responsable de garantizar la efectividad de estos derechos.

En octubre de 2002 y en materia institucional, se crearía por Decreto N° 114, con fecha de promulgación 7 de Abril de ese año, el Consejo de Ministros para la Infancia y Adolescencia⁵⁰, de carácter intersectorial, presidido por el Ministro de Mideplan, sus funciones se centrarían por un lado en la definición de iniciativas legales o reglamentarias, y por el otro en la definición presupuestaria, de coordinación, de implementación, de monitoreo y evaluación de la Política y del Plan de Acción Integrado, así como de su coherencia. La creación de este Consejo expresaría la voluntad del ejecutivo por incluir en su agenda la situación de maltrato como un problema a abordar durante su gobierno⁵¹, expresándolo de la siguiente forma: “1° Que la problemática relativa a la infancia y la adolescencia, constituye un objetivo central en la agenda pública social del Estado de Chile. 2° Que el Gobierno de Chile, en el marco de la "Cumbre Mundial a Favor de la Infancia" en

⁵⁰Fue presidido por el Ministro(a) de Planificación y Cooperación, integrado por los Ministro(a)s: de Salud, Ministro(a) de Justicia, Ministro(a) del Trabajo y Previsión Social, Ministro(a) de Educación, Ministra Directora del Servicio Nacional de la Mujer, y participaron en calidad de invitados permanentes Subsecretario de Interior, Subsecretario de Vivienda y Urbanismo, Subsecretario de Obras Públicas, Subsecretario de Gobierno, El Subsecretario Director (a) del Instituto Nacional de Deportes (Chile deportes), Director de Presupuestos, Director de la División de Coordinación Interministerial del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Director (a) del Servicio Nacional de Menores y Representante del Comité Consultivo de la Sociedad Civil.

⁵¹ En el año 2003, la Oficina Internacional de los Derechos del Niño, publicó las “Directrices Relativas a la Justicia en Asuntos Concernientes a los Niños Víctimas y Testigos de Delitos”, como una forma de orientar el tratamiento de los niños y adolescentes víctimas de delitos, al no existir un marco orientador, definirá como niños víctima y testigo a todo niño/a o adolescente menor de 18 años de edad que sea víctima o testigo de delitos, con independencia de su rol en el delito o en el enjuiciamiento del presunto delincuente o grupo delincuentes.

1990, y a partir de la suscripción de la Convención sobre los Derechos de los Niños, ratificada por nuestro país en ese mismo año, ha asumido una serie de compromisos, que inciden en la necesidad de contar con una Política Nacional a favor de la Infancia y la Adolescencia y en el cumplimiento de las estrategias y metas comprometidas en el Plan de Acción Integrado 2001-2010, entre las cuales se encuentra la creación de una institucionalidad propia para la infancia y la adolescencia, y 3° Que es fundamental, para el desarrollo y cumplimiento de los compromisos asumidos, contar con una instancia asesora de carácter intersectorial e interinstitucional de todas las entidades gubernamentales involucradas en la ejecución de políticas de promoción del bienestar de la niñez y la adolescencia.” (Biblioteca del Congreso Nacional)

En esta misma línea se crearía el Comité Consultivo de la Sociedad Civil para la Infancia y Adolescencia, (más adelante Comité) vinculado al Consejo de Ministros a través de su Secretaría Ejecutiva. Su creación, se debiera entender como un avance en aspectos relacionados con la participación, expresada fundamentalmente en la interacción entre la sociedad civil y el Estado, quien a través de esta iniciativa favorecería procesos que apuntarían a la consolidación de un Estado democrático, estableciendo el marco institucional en el que se desarrolla, favoreciendo o limitando, el diálogo “público-privado” en materia de políticas de infancia. El propósito del Comité consistió en la generación de recomendaciones de políticas públicas que fuesen aplicables a todo organismo del Estado que se articule y coordine con la sociedad civil en la tarea de mejorar las condiciones de vida de los/as NNA, situación que en adelante será entendida como “corresponsabilidad”. En esta perspectiva, es importante precisar que dicha corresponsabilidad implicaría necesariamente la voluntad de cada una de las esferas participantes de poner al servicio de este trabajo conjunto tanto sus conocimientos, como los recursos económicos, técnicos e institucionales disponibles para incidir positivamente en la realidad de los niños y las niñas atendidos, resguardando o restituyendo los derechos consagrados en la Convención. (Andrade, 2010: 127-143).

Este aumento sostenido de organizaciones⁵² abocadas al tema de la infancia desde la esfera de sociedad civil, no gubernamental y académica, podría ser entendido como expresión de los procesos reflexivos que se han venido gestando soterradamente tras la ratificación de la Convención. Las líneas de acción de promoción y sensibilización implementadas por el Estado, así como las de discusión y debate, fueron y han ido en la dirección correcta, lo que ha contribuido instalar la temática de infancia y adolescencia en su multidimensionalidad en la agenda pública. Con ello se ha potenciado el trabajo con los/as NNA, lo que ha repercutido en la permeabilidad de los patrones culturales tradicionales en torno a cómo entendemos, comprendemos y hacemos cambios reales para la atención, protección, aplicación y exigibilidad de los derechos de los niños/as y adolescentes, partiendo de su reconocimiento como sujetos de derechos.

En materias de reformas al sistema judicial, a partir del año 2000 se pone en marcha el nuevo Código Procesal Penal, con la promulgación de la Ley 19.696. Si bien los fundamentos y lineamientos de esta Ley fueron impulsados en el gobierno de Eduardo Frei dentro del contexto de modernización del Estado, sólo en el primer semestre del gobierno de Lagos se alcanzaría a formalizar, modificando radicalmente el *modus operandi* del sector justicia en materias de procedimiento. Conjuntamente a esta reforma y en conformidad a las líneas programáticas emprendidas le sucedieron otras iniciativas orientadas a la protección infantil y adolescentes, y en virtud de los hechos mediáticos de abuso sexual se ratifica en el año 2003 el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en Pornografía. Instrumento que trae para el Estado asumir nuevos compromisos en

⁵²En la actualidad existe un observatorio y otras plataformas que congregan un conjunto diverso de instituciones no gubernamentales abocadas al trabajo con NNA en diversas situaciones **Foro Chileno por los Derechos de la Infancia**, agrupa a: Hogar de Cristo, Fundación Mi Casa, Corporación OPCIÓN, ONG Paicabí, Aldeas SOS. **Bloque por la Infancia** agrupa colectivo Movilizándonos por una Cultura Integral de Derechos con 380 organizaciones a lo largo del país; **Red de ONG's de Infancia y Juventud-Chile ROIJ**, adhiere a 36 Organizaciones No Gubernamentales; a la Asociación Chilena Pro Naciones Unidas ACHNU; Corporación de Servicios Poblacionales La Caleta; Corporación Programa de Atención a Niños y Jóvenes Chasqui; Fundación Marista por la Solidaridad Internacional FMSI; Corporación ONG Raíces; Corporación Colectivo Sin Fronteras; Universidad Central-Clínica Jurídica de Derechos de la Infancia. y otras independientes como Fundación para la Confianza; La Protectora de la Infancia; Consejo de Defensa del NIÑO-CODEN, entre muchas otras.

“la criminalización de estas graves violaciones de los derechos del niño y hace hincapié en la importancia de fomentar una mayor concienciación pública y una mayor cooperación internacional en las actividades para combatir las.” (Mujica, 2010:26). Ese mismo año se promulga la Ley N° 19.874, que facilita la denuncia en caso de atentados sexuales, permitiendo una mejor investigación. En el año 2004 en consecuencia de lo establecido por el Protocolo, se promulga la Ley N° 19.927 que modificaría los CP y CPP en materias de delitos sobre pornografía infantil, aumentando penas y elevando la edad mínima de consentimiento sexual. Además se promulga la Ley N° 19.698 que permitió la creación de los Tribunales de Familia. En el ámbito salud, para el año 2004, según Resolución Exenta N°527 se daría a conocer e implementar en todos los servicios de salud la Norma y Guía clínica para la atención en servicios de urgencias a personas víctimas de violencia sexual. Es importante señalar que la Organización Mundial para la Salud, OMS, declarará al maltrato hacia la infancia y adolescencia como un problema de salud pública y de preocupación para los Estados⁵³. En el 2005, por medio del Decreto N°557 se declararía el día Nacional de Lucha contra la Explotación sexual Infantil, también en este año se promulga la Ley N° 20.066 que criminaliza penalmente actos que atentaran contra la familia, incluye violación, abuso sexual e incesto. Finalmente, también en este año se promulgan las Leyes N 20.074 y la Ley N° 20.084⁵⁴. Con la dictación de esta última Ley se establecería un sistema de responsabilidad de los/as adolescentes por infracciones a la Ley Penal, para mayores de 14 y menores de 18 años, la que estuvo en espera desde 1990, debieron materializarse otros procesos y reformas de Leyes para dejar en evidencia la vulneración de los derechos de los /as NNA, mediante prácticas penales fundadas desde

⁵³La Clasificación Internacional de Enfermedades de la Organización Mundial de la Salud, en su décima versión (4), actualmente en uso, define la agresión y abuso sexual como causa externa de enfermedades y muerte en dos de sus capítulos: Capítulo XIX: “Traumatismos, envenenamientos y otras consecuencias de causas externas” (S00-T98). En él se describen a) el Síndromes de maltrato (T74) b) Abuso sexual (T74.2) en su Capítulo XX: “Causas externas de morbilidad y mortalidad” En él se definen las agresiones como: “Homicidio o lesiones ocasionadas por otra persona con intento de lesionar o matar, por cualquier medio” (X85 – Y09). Entre las agresiones están: Otros síndromes de maltrato: incluye abuso físico, sexual, crueldad mental y tortura por padres, conocidos u otras personas (Y07.0). (Ministerio de Salud, 2011:10-11)

⁵⁴Observación realizada por el Comité de los Derechos del Niño en el año 1994, y reiterada tras la entrega del segundo informe en torno al mismo punto: “el Comité expresa asimismo su inquietud porque el derecho y el procedimiento penal para adultos pueden aplicarse también a los niños de 16 a 18 años de edad que han obrado con discernimiento, y que la recomendación anterior de que el Estado Parte se ocupara de la cuestión de la edad mínima de responsabilidad penal no se ha llevado a la práctica”. Observaciones y Recomendaciones del Comité sobre los Derechos del Niño sobre Chile, de 1 de febrero de 2002: 53(CRC/C/15/Add.173).

1874 y que trastocaban los derechos humanos establecido por la Convención y en los otros sistemas internacionales que nuestro país había ratificado. La pertinencia de esta Ley en la actualidad abre la posibilidad de intervenir desde otra lógica, más bien de reparación, sobre un problema muy sensible y escasamente abordado en materias de abuso sexual y que dice relación con el adolescente que ha cometido este tipo de delitos a otros niños/as y/o adolescentes.

Otro tema de importancia e incluso en la agenda del gobierno durante el último período, lo serían las políticas públicas en materias de seguridad y prevención, a través de la puesta en marcha de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana en el año 2004 y el Plan Chile Seguro. Para ello logísticamente fue necesario modernizar y dotar de más recursos a las Instituciones de Carabineros de Chile, y Policías de Investigaciones, ambos colaboradores de importancia en la reforma del sistema judicial. Se implementarían modelos de responsabilidad compartida y cooperación entre los diversos actores- coproducción de seguridad-, con el propósito de alcanzar mejores y mayores niveles de prevención y sanción oportuna de los delitos. Estos cursos de acción serían la antesala de las futuras políticas para la atención de víctimas de delito.

En este andar y como bien se ha podido revisar, si bien la temática infancia y la de modernización de la gestión no fueron incorporadas en un primer momento en la agenda política del gobierno, sí queda claro que dado a la contingencias en materias de corrupción y presiones políticas de grupos opositores como de la propia ciudadanía, sumado a la exposición de situaciones de abuso sexual y prostitución infantil de dos casos emblemáticos, llevaría a dar un giro en el programa de gobierno que redundó en un cambio de la agenda. De este modo las cosas “surgiría sin aspirar, y tal vez considerar, cambios radicales en el tratamiento de los adolescentes infractores (los que aguardan desde mediados de los noventa la aprobación de una Ley de Responsabilidad Penal de Adolescentes) lo que terminó generando un mejoramiento del nivel de garantías aplicables a los menores de edad en contacto con el sistema penal, introdujo la separación de infractores y niños amenazados o vulnerados en sus derechos a nivel de las medidas

aplicables (por lo menos en el plano de la ley), y otras importantes modificaciones de la Ley de Menores” (Opción, 2005:39).

No obstante lo anterior no le resta méritos a la Reforma, ya que habría posibilitado en su conjunto el desarrollo de una nueva justicia para el país, entendiéndola como un servicio público esencial y básico al servicio de la ciudadanía. Marcando un precedente en materias de protección de la infancia y adolescencia y derechos humanos, siendo viable por las acciones de las autoridades políticas que le han otorgado continuidad y gradualidad a través de los distintos períodos; guardando coherencia frente a uno de los principales desafíos que han mantenido los tres gobiernos de la concertación al recuperar la democracia en 1990, que atiende con el crecimiento con equidad y justicia, línea de trabajo que se ha venido perfilando desde campo de los derechos humanos y la Convención.

Resumiendo lo visto, podemos señalar que la discusión pública sobre el tema descansa en una base técnica, presupuestaria y jurídica que permitiría la consolidación material de un sistema normativo que progresivamente ha ido asegurando la protección de los/as NNA y el buen trato. Desde el ámbito legal, ha sido posible avanzar en las deficiencias y limitaciones de nuestra legislación, que tendían a invisibilizar la figura de los/as NNA como personas con derechos. Esto ha redundado en la creación también gradual de un conjunto de iniciativas, planes, programas y proyectos que condensarían principios y lineamientos de trabajo para alcanzar otros aspectos de asistencia e intervención específica vinculados con la infancia, en las áreas legal, psicológica, biológica, cultural y social. Lo que ha significado la suma de nuevos actores e instituciones públicas y privadas, cuyo trabajo marcaría un precedente en la asistencia judicial y psicosocial – reparatoria -a víctimas de delitos sexuales.

Cuarta Fase “Hacia la Consolidación” Período Presidencial de la Sra. Michel Bachelet (11-03-2006 al 11-03-2010).

La consolidación de procesos democráticos y con ello los procesos de modernización del Estado abriría el escenario para que la protección de la infancia y adolescencia fuese uno de los temas preponderantes en la agenda política de la Presidenta durante todo su

gobierno. Esto se podría entender por dos aspectos, el primero dado por las profundas reformas que se realizaron en los gobiernos anteriores y a los avances en torno a los compromisos internacionales suscritos en materias de infancia por el Estado. Y segundo por la formulación de Políticas Públicas que tuvieron como objetivo incorporar el enfoque de los derechos humanos y los estándares internacionales sobre esta materia a los sistemas de administración de justicia, así como adecuarlos al desarrollo social, económico, político y cultural experimentado por la sociedad chilena.

En esta definición el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, promueve como una de sus primeras medidas en torno al problema de la infancia y adolescencia la conformación del Consejo Asesor Presidencial para la reformulación de las Políticas de Infancia implementadas hasta la fecha, debiendo diagnosticar la situación y visualizar las insuficiencias para elaborar y, consecuentemente, proponer un conjunto de políticas para el diseño de un Sistema Integral de Protección a la Infancia.

Desde una perspectiva territorial, participativa y de horizontalidad en el accionar, el Consejo Asesor generó una línea de trabajo que incluiría los aportes tanto de personas como de organizaciones vinculadas a la temática, mediante reuniones de trabajo y consultas ciudadanas desarrolladas en distintas regiones del país. Asimismo, se implementaría una página web para promover la participación de niños/as, adolescentes y adultos con el propósito de que pudiesen entregar su visión de los problemas que enfrenta la infancia en nuestro país. Este esfuerzo se materializa en el año 2006 tras la formulación de una propuesta que sienta las bases para la implementación del Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia, el que concluiría en el año 2009 con la publicación de la Ley N° 20.379, que dio origen al Sistema Intersectorial de Protección Social e institucionalizaría este Sistema a través del Programa Chile Crece Contigo.

En este orden de las ideas, este Consejo asumiría como una de sus prioridades, encomendada por el ejecutivo, la atención a la primera infancia⁵⁵, planteándose de suma

⁵⁵ Al respecto una prolífera literatura traducida en estudios, investigaciones y experiencias, internacionales como nacionales, se habrían centrado en este aspecto, principalmente como una oportunidad para la superación de la pobreza. En esta atención la política pública para la infancia tendió a dar otro avance importante al revalorar la multidimensionalidad del desarrollo infantil temprano entre los 0-4 años, lo que

importancia la ejecución del Sistema de Protección Integral, preocupación que lograría materializarse finalmente con la puesta en marcha del Programa Chile Crece Contigo y que se traduce en una política de carácter universalista⁵⁶ dirigida a este grupo. Este programa tuvo como objetivos buscar la generación, potenciación y articulación de todas las políticas e iniciativas públicas que apoyaran el desarrollo de niños y niñas. Para lo cual el diseño debería responder de manera flexible e integrada a la diversidad de factores ambientales que incidirían en el desarrollo infantil. Su propósito consistió en atender las necesidades y apoyar el desarrollo en cada etapa de la primera infancia, (desde la gestación hasta los 4 años), promoviendo las condiciones básicas necesarias, en el entendido que el desarrollo infantil es multidimensional y, por tanto, simultáneamente influyen aspectos biológicos, físicos, psíquico sociales y ambientales del niño y niña. Lo que pondría de relieve la importancia de considerar tales aspectos en las políticas públicas dirigidas a la niñez, principalmente como conclave para alcanzar en el futuro mejores posibilidades para un desarrollo sustentable y con equidad. El Programa dado a su enfoque territorial abrió la posibilidad de trabajar, fundamentalmente, con las características, dinámicas y prácticas que se dan al interior de las familias y de las comunidades a las que pertenecen los NNA, las que influirían positiva o negativamente en sus oportunidades (Martínez, IIN, 2012).

Esta orientación de las políticas si se examina con la debida atención resulta ser transformadora, desde dos puntos de vistas, el primero desde la perspectiva de derechos humanos⁵⁷ y la segunda desde el fortalecimiento de la familia entendida como factor

implicaría gestionar intervenciones simultaneas en las diferentes dimensiones que influyen en el desarrollo de los/as NNA, estas debiesen suceder de modo oportuno y con pertinencia a las necesidades particulares de cada NNA.

⁵⁶ “Las políticas públicas universalistas son la expresión de un deber del Estado y de un derecho de los niños y las niñas, de los jóvenes y de las familias de toda la sociedad. Estas políticas y los programas que se implementan tienen rango constitucional, y usualmente se refieren a servicios básicos de salud, educación, vivienda y alimentación, entre otros. Son universales en la medida que están disponibles para toda la población infantil, sin discriminación alguna. Por consiguiente, no requieren de una selección dentro de una categoría de usuarios, pues el universo de ellos ha sido tomado en cuenta” (Andrade, 2011:129).

⁵⁷El autor Javier Mujica (2010) señala que las tres más importantes características del marco normativo internacional que sirve de referencia al enfoque son las siguientes: a) Abarca todos los derechos: civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, así como el derecho al Desarrollo. b) Como parte del marco normativo internacional de los derechos humanos, los principios de no discriminación e igualdad exigen que se preste especial atención a los grupos vulnerables y a sus miembros. c) Dicho marco incluye también el derecho de todas las personas afectadas por decisiones importantes a participar en los procesos pertinentes para adoptarlas. Y este derecho ha sido consagrado en numerosos instrumentos internacionales, entre ellos el

psicosocial protector⁵⁸. En el primer caso el Programa Chile Crece Contigo se dibujaría como una de las más importantes iniciativas que han contribuido a garantizar los derechos a la vida, a la supervivencia y al desarrollo de todos/as los niños y las niñas, sin discriminación de origen, religión o etnia, a todos los servicios desde el primer control de embarazo de la madre, quedando automáticamente incorporados al Sistema Integral de Protección, cuyo desafío es lograr su extensibilidad a niños y adolescentes.

Este sistema de carácter interinstitucional delimitará el diseño organizacional y operativo concebido para la implementación de futuras Políticas Públicas de Infancia y adolescencia, reconociendo al niño/a de los 0 a los 4 años como sujeto de derecho lo que es relevante dado que sus fundamentos están sentados en el Paradigma de la Convención sobre los Derechos del Niño y en la doctrina de la protección integral. A partir de lo cual “define las relaciones de las instituciones de niñez de un país, sus competencias respectivas y la participación de la Sociedad Civil en el marco de la Protección Legal, Judicial y Social” (IIN, 2002:14). De este modo el Estado de Chile responde a la Observación General N° 7, 2005, realizadas por el comité de Derechos Humanos del Niño, en la que establece la “realización de los derechos del niño en la primera infancia”⁵⁹. (Comité de los Derechos del Niño, 2007:135-167)

En el segundo caso al considerar a la familia como un factor protector relevante psicosocialmente se estaría interviniendo desde un enfoque preventivo innovador, entendiendo que el mayor número de maltrato hacia los NNA ocurriría en sus entorno más

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Declaración sobre el derecho al desarrollo

⁵⁸ El Ministerio de la Salud (2011) lo define como “aquellas condiciones/situaciones/elementos que inciden de manera positiva (protectores) o dañina (de riesgo) sobre el desarrollo de algún proceso o estado, puede ser externo o internos al individuo. De esta manera, los factores psicosociales comprenderían variables donde esté implicada la noción de relación o interacción con otros, ya sea esta percibida o real, por ejemplo factores como locus de control, creencias, actitudes, atracción interpersonal, los procesos de influencia como conformismo, obediencia, en este sentido rasgos de personalidad, definidos y medidos como tales, serían factores psicológicos y factores como nivel socioeconómico o religión serían sociales.”

⁵⁹Mediante esta observación general, el Comité desea “impulsar el reconocimiento de que los niños pequeños son portadores de todos los derechos consagrados en la Convención y que la primera infancia es un período esencial para la realización de estos derechos. La definición de trabajo de "primera infancia" elaborada por el Comité abarca todos los niños pequeños: desde el nacimiento y primer año de vida, pasando por el período preescolar y hasta la transición al período escolar” (Comité de Derechos del Niño, 2007:9).

inmediatos, las familias, lo que incluye al abuso sexual. Esta perspectiva abre una ventana de oportunidad en transparentar prácticas al interior de éstas, en que “la concepción patriarcal de la familia juega un rol fundamental en el aprendizaje de la obediencia y la sumisión a la autoridad del hombre (...). Estas concepciones patriarcales se traducen en el hecho clínico de que la mayoría de los abusadores de niños son hombres, casi todos convencidos profundamente de sus derechos sobre los miembros de sus familias” (Barudy 1998:170). Lo que nos hace replantearnos necesariamente sobre los efectos perversos de los actos de violencia sexual que tienen para el desarrollo pleno de las capacidades física y cognitivas de los NNA víctimas de este tipo de delitos, afectando no solo su infancia sino que además su etapa adulta. Y que para la situación de las madres y de algún otro miembro de la familia, en más de un caso son sobrevivientes de abusos y de otros tipos de delitos de mayor connotación (Barudy, 1998, Intebi, 1999, Opción 2012)

A partir de esta consideración también es oportuno el concebir una familia como un factor de riesgo, en la medida que ellas no posean las herramientas y las capacidades para la generación de condiciones necesarias para el modelado de dinámicas intrafamiliares saludables que puedan incidir positivamente en el desarrollo del niño y niña. El estrés en etapas tempranas del desarrollo, en conjunción con predisposiciones biológicas y medioambientales, contribuyen a generar vulnerabilidad de largo plazo al desarrollo de morbilidad de salud mental (Jerez, 1997; Herman, 1989, en Vitriol, 2005). Entonces, la pertinencia y viabilidad de este tipo de iniciativas estaría dado por el trabajo con la familias, como dispositivo psicológico, cultural y social, al constituirse en el primer eslabón que fija los procesos de socialización para la trasmisión de prácticas y pautas de comportamientos, las que deben ser permeada para la inclusión de nuevas herramientas cognitivas y conductuales que le permitan la construcción de nuevos códigos afines con la comprensión trascendente que implicaría la tarea del cuidado de los/as hijos/as. Esto debiese ser asumido como de suma importancia, resaltando que es precisamente en el entorno familiar y al interior de la comunidad en donde ocurren la mayor cantidad de situaciones de abuso sexual. En consecuencia, estos programas son el resultado del camino recorrido en materia de Políticas Públicas dirigidas a la infancia y adolescencia, por parte del Estado, no nos

dicen otra cosa que valorar el territorio local como una oportunidad para ir zanjando los compromisos pendientes con nuestros/as NNA.

En el año 2008 se crea la Mesa Interinstitucional de Evaluación Pericial de Daño, convocada conjuntamente por la Unidad especializada en Delitos Sexuales y Violentos de la Fiscalía Nacional del Ministerio Público y el Departamento de Derechos de la Dirección Nacional del Servicio Nacional de Menores. Esta iniciativa sería concebida como un espacio de intercambio profesional entre abogados, psicólogos, psiquiatras y trabajadores sociales, recogiendo la diversidad de miradas de sus Instituciones como las de sus enfoques disciplinares propios de cada experticia social, psicológica y clínica, a fin de aportar desde las distinciones a la evaluación de daño en las víctimas de este tipo de delitos. Se sistematizaron las metodologías y lineamientos utilizados tanto en la evaluación pericial de daños como en las intervenciones de reparación terapéuticas, asimismo se replantean el vínculo con las evaluaciones de credibilidad de testimonio, la revictimización de la víctima en su paso por el sistema de justicia.

En el año 2009 nace el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) como una Corporación autónoma de derecho público creada por la Ley N° 20.405, con el objetivo no solo de promover, proteger los derechos de las personas sino que además, fortalecer una cultura de derechos humanos en Chile, establecidos en las normas constitucionales y legales; en los tratados internacionales suscritos y ratificados por Chile y con vigencia, así como los emanados de los principios generales del derecho, reconocidos por la comunidad internacional.

En el ámbito de reformas legales, se promulgan las leyes N°20.207 y la ley 20.230, la primera establece el plazo de prescripción de delitos sexuales contra menores, el que se calculará desde el día en que éstos alcancen mayoría de edad. Y por el segundo se modifica el Decreto Ley N°321 sobre libertad condicional a la regulación vigente del delito de violación de menores.

En síntesis, se debe consignar que históricamente en Chile el tema del abuso sexual infantil tuvo escasa visibilidad social, sin embargo este escenario iría cambiando gracias a las

distintas actuaciones de la sociedad en su conjunto; dado que en la actualidad se presenta como un tema sensible a la hora de reflexionar en torno al proyecto de país al cual aspiramos. No sólo se visualiza como una forma de maltrato sino que se ha logrado visibilizarse como una forma de violación a los derechos de nuestros niños, niñas y adolescentes. El posicionamiento de este modo de entender y comprender esta realidad no ha sido tarea fácil, ya que ha implicado un cambio cultural respecto de las prácticas anquilosadas en viejos repertorios del cómo hacer las cosas, sustentadas en el patriarcado, modelo heredado desde la conquista y reafirmado a través de nuestra historia hasta nuestros días, tendiendo, por lo demás, a viciar transversalmente todas las instituciones y prácticas de nuestra sociedad. En este sentido es solo cuestión de revisar los principios fundadores de nuestro código Penal, vigente desde 1894, en torno a materias de abuso sexual, el que quedaba circunscrito a criterios morales y subjetivos del juez. El camino recorrido en estos últimos 20 años está lleno de pequeños logros, que no guardan proporción con lo que esperamos en materias de políticas públicas de protección integral de la infancia, pero sí se han introducido de manera incremental grandes aciertos que se deben atender como batallas ganadas, este camino se va construyendo paso a paso, es impensable emprender una acción sin avanzar en otras direcciones, de aquí la necesidad de enfoques intersectoriales, integrales, pero también focalizados, la dirección apunta hacia la consecución de políticas públicas de calidad, retomando lo planteado por Lahera (2004).

Esta gradualidad, ha sido también respuesta de la discusión pública en torno a la problemática de maltrato infantil y adolescente, para la inclusión de la temática en la agenda de los gobiernos, en el entendido que ella “moviliza el conocimiento, la experiencia y el interés de mucha gente, y hace que concentren su atención en un conjunto limitado de cuestiones. En la discusión cada participante es acicateado a ajustar sus puntos de vista con la realidad y puede llegar hasta cambiar sus valoraciones como resultado del proceso de persuasión recíproca. De esta manera la discusión puede producir resultados que van más allá de la capacidad de los métodos autoritarios o tecnocráticos de la elaboración de las políticas" (Majone, 1989: 2 en Aguilar 1992:61).

Desde este prisma de influencias y reciprocidades surge la claridad y certeza que aún queda mucho por construir, en que “lo político como espacio de interrelaciones y de poder para la

toma de decisiones y la política como actividad convincente de pedagogía pública, que a contraluz de los errores y extravíos de las decisiones públicas pasadas induce modificaciones en los deseos y las percepciones, en las expectativas y los instrumentos de la ciudadanía y gobierno. Por consiguiente, un análisis que puede transformar las relaciones sociales, instituciones, y los patrones culturales.” Aguilar (1992:52), pueden promover nuevas prácticas en contextos democráticos y con ello saldar de una vez por toda la deuda que tenemos con nuestra infancia y adolescentes. Hemos venido repitiendo malas prácticas por más de un siglo, la cuestión es que hoy tenemos la conciencia de mirar atrás desde otro lente, reconociendo la titularidad de los derechos de los/as niños y adolescentes, su exigibilidad y su aplicabilidad. Finalmente una mirada de aliento, para la sociedad en su conjunto, la tienen los/as sobrevivientes de abuso sexual durante su niñez, quienes coinciden en que en Chile se han producido cambios históricos respecto del conocimiento que existe acerca del abuso sexual, en relación a la época en que ocurrieron las agresiones de las que fueron víctimas en su infancia (Opción, 2012).

Principales Hallazgos en torno al Análisis

Acerca de las tensiones de la Política Pública de la Infancia en torno a materias de Abuso Sexual

A continuación se revisarán, de acuerdo a la literatura revisada para dar cumplimiento a los objetivos de este estudio, los principales nudos o tensiones entre las políticas públicas de la Infancia y adolescencia y su repercusión en materias de maltrato infantil y adolescente.

- i) El adolescente como una figura emergente en el diseño de políticas públicas de protección dirigidas a la infancia y adolescencia:

Si bien es cierto que la categoría “adolescente o adolescencia” está inscrita en los distintos discursos de protección, nacionales e internacionales, en la realidad se circunscribe dentro del mismo miramiento que los de la “niñez”, aún no logra configurarse y distanciarse como una categoría independiente, ésta en la práctica, más allá de posiciones retóricas, aún sigue

siendo invisibilizada. La comprensión de este hecho estaría dado en el acoplamiento de paradigmas que aún se encuentran en proceso de ajuste, es decir del tránsito de la invisibilidad, luego homogeneidad de la infancia hacia la heterogeneidad, o sea reconocerlos en la actualidad como sujetos de derechos con su propia diversidad.

En este sentido se puede revisar que el nombre de la misma Convención que exhorta a los Estados a reconocer, los derechos de los/as NNA, exigirlos y garantizarlo, tiene por rotulación “Convención Sobre los Derechos de los Niños”, omitiendo no sólo la figura del adolescente la que es atendida a partir del rango de edad máximo, menores de 18 años, sino que además omite la distinción de género. Por lo tanto los instrumentos públicos nacionales no son otra cosa que el reflejo y la materialización de los compromisos políticos que se asumen, y que irían respondiendo a contextos específicos y a la multiplicidad de escenarios posibles que se vayan generando, precisamente, de y en la interacción de los diversos interés, necesidades, demandas, es decir de los poderes en juego. Al respecto, la UNICEF (2005:7) postula que “podríamos afirmar que la adolescencia fue prisionera de un discurso inmóvil, plagado de verdades, desvalorizaciones y discrecionalidades que atenta con la posibilidad de construcción pacífica de sus propias identidades, circunstancia que además, le ha restado oportunidades.”. Además agrega “creemos que uno de los elementos a considerar en el diagnóstico de los intereses y necesidades de los adolescentes, tanto para el diseño de políticas como para el necesario cambio en la dinámica de las instituciones, es comenzar a aceptar la posibilidad de la coexistencia pacífica de distintos intereses en los grupos y en la sociedad, que no es otra cosa que aceptar la diversidad. En esta concepción, los conflictos entran a formar parte de la convivencia pacífica en virtud de que las necesidades humanas plantean demandas en conflicto.” UNICEF (2005:8). Por lo tanto, se hace necesario un cambio de visiones que supere la homogeneidad por la diversidad, pero como un proceso progresivo que logre ser apropiado por la sociedad como lo fue el de niñez, infancia, niño y niña en su momento.

ii) Superposición de paradigmas:

Otra de las tensiones que se han constatado dice con la plena vigencia de la Ley de menores N°16.618 y del Servicio Nacional de Menores (SENAME), creadas en los años 1967 y 1979, respectivamente. Desde 1990 y en “el marco de la confluencia entre la Convención y los nuevos enfoques de la política social, las transformaciones realizadas en la legislación, la institucionalidad y las políticas públicas contribuyen a la promoción y respeto de los derechos de la infancia. Sin embargo, coexisten normas legales, servicios, programas y formas de relación pertinentes a un enfoque de derechos, con otras opuestas u obstaculizadoras al acceso de los niños al ejercicio de sus derechos”. (UNICEF, 2005). De este modo, tanto la Ley de Menores como el SENAME fueron el resultado material de la doctrina de la situación irregular, amparadas en un modelo de tutelaje y en criterios de homogeneidad. Ambas en la actualidad responden a la tradicional infancia “irregular”, hoy redefinida desde la lógica de la vulneración de derechos y de la infracción de leyes penales.

La vigencia de estas expresiones, jurídicas e institucionales, y su prevalencia en el tiempo nos muestra la naturaleza contradictoria del escenario en el que se promueven los procesos para el reconocimiento, aplicabilidad y exigibilidad de los derechos de la infancia y adolescencia. En este sentido la Ley debiese ser la expresión máxima de las orientaciones y lineamientos para la acción programática de los distintos servicios y ofertas dirigidos a la infancia y adolescencia en materias de protección integral, contenidos en la Política Nacional a Favor de la Infancia y Adolescencia. Al contrario de lo que debiese ser nos encontramos con un cuerpo legal en materia de infancia y protección enquistado a un paradigma anquilosado por viejas prácticas, adherido al fundamento de la vulnerabilidad que “se centra en suplir, por vía de decisiones de la autoridad o de entrega de poderes, las carencias de los NNA, sobre la base de un poder tutelar y de asistencialismo” (Cillero, 2012: 13). Razón por la que no puede definirse como el marco jurídico regulador para el ajuste de los nuevos escenarios nacionales e internacionales en materias de protección integral a los/as NNA. Una Ley de Protección debiese necesariamente tener como fundamento (en este punto existe absoluto consenso) la protección integral de las personas en estado de desarrollo, lo que supondría reconocer en los NNA una autonomía progresiva que los dota de exigibilidad de derechos y les ofrece mecanismos efectivos y de acceso universal que dan garantía de esa exigibilidad.

Por lo tanto su vigencia a impedido avanzar en el camino del diseño de políticas públicas dirigidas a la infancia y adolescencia que promuevan el reconocimiento y que garanticen la integralidad de los derechos desde el reconocimiento de la universalidad de los mismos, que estaría dada por la Convención al reunir, complementar e interrelacionar en un solo Tratado todos los derechos: civiles, políticos, económicos, sociales, culturales (PIDESC y DESC) (Morlachetti, 2013).; más nos hemos quedado detenidos en resolver la protección de los niños y niñas y adolescentes desde un criterio de vulneración que requiere ser atendido desde una protección de carácter especial, y en otras relacionadas con los adolescentes infractores de la Ley. Ante esta realidad y a los “avances” la sociedad civil plantea que “a mayor abundamiento, podemos sostener que diversas leyes promulgadas en el último tiempo, no han hecho más que sucumbir ante el hegemónico discurso de la seguridad ciudadana, de establecer medidas punitivas para las infracciones de niños y adolescentes, rebajar la imputabilidad criminal, criminalizar a los adolescentes contra toda recomendación de organismos especializados” (Red de ONG, 2011)

Indiscutiblemente, la Ley N°19.618 no se ajusta por ningún punto de vista a los compromisos, obligaciones y exigencias que nuestro país ha venido suscribiendo, ratificando y asumiendo en las dos décadas; y que responden transitar hacia un paradigma de protección integral para la infancia y adolescencia, reconociendo la titularidad de los/as NNA como sujetos de derechos con autonomía progresiva en su ejercicio, iguales ante la Ley y con igual protección de ésta en el referido ejercicio. En este punto un estudio⁶⁰ realizado a expertos en la materia demostraría la relevancia que presenta contar con una Ley “para cumplir la tarea de proteger y restituir los derechos de los niños y las niñas, en el plano institucional cobra fundamental importancia activar e implementar esta Ley de protección que dialogue con el marco institucional y normativo que impulsa la Convención”. Ante lo cual el Comité de Derechos del Niño dependiente de Naciones

⁶⁰El estudio se centra en torno al vínculo público-privado existente en Chile para abordar políticas de infancia, considerando el juicio de los expertos en la materia y de 108 organizaciones abocadas al tema. Se analizan el papel de ambas esferas y las dimensiones y componentes necesarios para que este encuentro anteponga el interés superior del niño. Andrade, Carlos y Arancibia, Sara. (2010) Chile Interacción. Estado-Sociedad Civil en las Políticas de Infancia. En revista Cepal, N° 101. pp 127-143

Unidas, (INDH, 2012) ha realizado reiteradas Observaciones al Estado chileno para dar cumplimiento a la CDN, en este aspecto.

Por lo tanto, este cambio de paradigma en la resignificación de los/as NNA implicaría también dar por superada la concepción residual en materias de derecho y su tratamiento como objeto pasivo de las políticas públicas, que en muchos de los casos aun predomina. Bajo estas circunstancias, una nueva Ley debiera superar la unidireccionalidad que han tomado las políticas públicas de Infancia en nuestro país. Lo que implicaría abordarlas a partir de dos modalidades que surgen de la interpretación de la Convención sobre los Derechos del Niño. De este modo “encontramos las políticas universales, que se orientan al desarrollo pleno de sus capacidades y los involucra a todos, y las políticas de prevención y protección especial que deben atender a los adolescentes que se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad. Cabe destacar que esta población crece cuando fallan las primeras” (Unicef, 2005:3). En el presente, la discusión sobre las políticas públicas de infancia se relaciona a los aspectos problemáticos de las políticas sociales en la actualidad. La necesidad de propuestas que trasciendan la focalización de prestaciones de servicios a los llamados grupos vulnerables reclama la atención hacia modalidades que contemplen prestaciones universales.

Por su parte, el Servicio Nacional de Menores expresa tangiblemente las disposiciones contenidas por la Ley de Menores, Ley de Tribunales de Familia y la Ley de subvenciones, en materias de protección. De este modo se convierte en un verdadero híbrido institucional, ya que por una lado centra su quehacer en la protección especial a NNA con alta vulneración de sus derechos, por el otro intenta ajustarse jurídica y éticamente a la CDN, y por último su lógica de actuación aún responde desde el paradigma del Estado tutelar. Un ejemplo concreto de esta tensión se podría constatar a partir del rotulado de este servicio, el que aun contiene la concepción “minorista”, Servicio Nacional de Menores, propia de la doctrina irregular y en que los/as NNA serían abordados como objeto pasivo de atención y protección, perdiendo la calidad de sujeto activos de derechos.

Otra tensión a la luz de la CDN y este Servicio, estaría dada en su organización interna para la prestación de servicios de protección y prevención, en torno a NNA vulnerados en sus derechos y a jóvenes adolescentes infractores de la Ley. Lo que redundaría en líneas confusas de acción entendiendo que la responsabilidad del Estado es resguardar a los NNA del maltrato, al abordarlos en una sola institución se diluyen, fundamentalmente, los derechos de los/as adolescentes infractores y por ende se desdibuja su calidad como titulares de derechos. Motivo por el cual el Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas, en el año 2006, (INDH, 2012) realizaría algunas recomendaciones a nuestra legislación, indicando que era de suma urgencia contar con una institucionalidad independiente para atender las necesidades de los niños, niñas cuyos derechos han sido vulnerados, por una parte, y por otra, los derechos de los/as adolescentes que han infringido la ley penal. En este informe, el Comité reitera su preocupación a este respecto y recomienda al Estado Parte que ultime con celeridad el proceso de reforma de la Ley de menores de 1967, a fin de brindar una protección integral a todos los/as NNA. Además, recomienda que se haga una distinción clara en los procedimientos judiciales y a todos los demás efectos, entre los niños que necesitan protección y aquellos que han entrado en conflicto con la ley (INDH, 2012).

Esta deficiencia habría sido puesta en evidencia por la sociedad civil abocada a la infancia y adolescencia, señalando la importancia de suprimir el actual Servicio Nacional de Menores con la creación de dos nuevos servicios: el Servicio Nacional para la Protección de la Infancia y Adolescencia y el Servicio Nacional de Responsabilidad Penal Adolescente, consecuente con los cambios realizados a partir de la RPP. De este modo se subsanarían una de los principales problemas que dice relación con asegurar y garantizar los derechos universales a todos los NNA, independiente de su situación judicial. Es preciso tener en cuenta que el artículo 4 de la Convención sobre los Derechos de Niño obliga a los Estados Partes a adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. “Para tales efectos, la Convención y en particular el Comité de los Derechos del Niño señala que el establecimiento de instituciones nacionales independientes de derechos humanos representa un importante mecanismo para promover y asegurar la aplicación de la Convención. Es más, consideran que el establecimiento de tales órganos forma parte del

compromiso asumido por los Estados Partes al ratificar la Convención de garantizar su aplicación y promover la realización universal de los derechos del niño” Red de ONG, 2011:3).

iii) El Servicio Nacional de Menores y Ley de subvención 20.032, (promulgada 11 de julio de 2005):

Esta Ley constituye el cuerpo legal que especifica y reglamente la oferta del Servicio en las distintas modalidades de intervención. Orientada para la atención de NNA a través de la Red Privada de Colaboradores, (en adelante RPC) a quienes concierne la ejecución de las líneas de acción del servicio mediante la implementación de los programas y proyectos adjudicados a través del traspaso de financiamiento por medio de procesos de licitación pública. Esta modalidad opera desde la lógica de agentes intermediarios de acción, (RPC), quienes asumen la externalización del servicio a través de la adjudicación de recursos, y “es aquí donde el Estado juega un rol diferente al tradicional, en tanto debe cumplir una función regulatoria para asegurar niveles aceptables de calidad en las prestaciones de los servicios, a la vez que elevar los niveles de eficiencia del nuevo sistema en su conjunto” (IIN, 2002:8).

De acuerdo al estudio anteriormente citado, Andrade señala que este tipo de modalidad podría tener implicancias negativas para la participación, en lo particular, y para las políticas públicas de la infancia, en lo general, en la medida de ir promoviendo, sin desearlo, la generación de un bolsón de organizaciones dependientes del Estado, cuya independencia crítica se afectaría, fundamentalmente durante la etapa de evaluación, restándole objetividad. En este sentido este autor argumenta que “solo un porcentaje menor del financiamiento de las organizaciones privadas proviene de la empresa privada o de la cooperación internacional, lo que posicionaría a aquellas con mayor independencia de los recursos públicos en un mejor lugar para criticar y responder con respecto a las acciones que define el Estado en torno de la infancia. A su vez, también se le atribuye al modo de financiamiento la generación de externalidades negativas como la de mantener en reserva metodologías exitosas que podrían ser compartidas para el trabajo en infancia” (Andrade,

2010:138). Otro de las evidencias detectadas por este autor es la escasa incidencia y participación que presentan las organizaciones en la etapa de diseño (diagnóstico y programación) y evaluación, de las políticas públicas, con un 10% y un 1%, respectivamente.

Lo que resulta poco alentador partiendo de la base que han sido los organismos no gubernamentales y académicos, quienes han realizado un valioso aporte para la visualización y visibilización de los derechos de los /as NNA, así como para el posicionamiento de la temática infancia y adolescencia y su multiplicidad de aspectos, en las agendas mediáticas públicas, políticas, promoviendo la discusión. Esta realidad se contrasta al 90% de participación en la etapa de ejecución e implementación. Desde esta orientación el Estado definiría “las políticas de manera vertical, incorporando a actores privados en la consulta solo cuando la autoridad reconoce en esta práctica un valor agregado para el diseño de las líneas de acción” (Andrade, 2010:137). El autor concluye que esta situación que enfrentan las organizaciones pertenecientes a la (RPC) “puede deberse a que su propia supervivencia depende en gran medida de la obtención de estos recursos públicos. Tal antecedente es significativo en la medida que también incidiría en la fiscalización de las políticas de atención a la infancia” (2010:138).

Lo que nos llevaría a pensar a partir de estos hallazgos primeramente sobre un síntoma de parcelación de las intervenciones e instrumentalización de los éxitos de las mismas para acceder a nuevos financiamientos, dificultando su replicabilidad y extensibilidad. En segundo lugar sobre la tendencia de estas prácticas a enfatizar el interés de la institución por sobre el interés superior de los/as niños que atiende. Y tercero, en reconocer que la promoción de procesos de participación ciudadana desde esta perspectiva responderían más bien a la lógica eficazista intrínseca del Estado, que ha procesos propiamente sustantivos de la misma.

A partir de estos tres puntos señalados podríamos concluir que el ciclo de la política de infancia desde su diseño, a la implementación y evaluación se transforma en un juego político de intereses propios de cada institución lo que tendería a complejizar el escenario

de las acciones conjuntas y/o de corresponsabilidad (siguiendo a Pressman y Wildavsk), ya que, por un lado, nos encontramos un Estado promotor de medidas eficaces y eficientes mediante la externalización de servicios, y por el otro un conjunto receptor de recursos o de organizaciones a cargo de la cobertura, calidad y costos de sus prestaciones. Todo ello nos hace replantearnos cuestiones más de fondo en torno a la participación que deseamos y a la política pública de infancia que se quiere construir, en contextos democráticos pero en escenarios altamente tecnicistas, individualistas y consumistas. Solo se podrá superar esta dimensión dicotomizada y abordar de mejor manera los principios de la CDN en las políticas públicas de infancia y adolescencia en la medida de lograr una articulación sustantiva entre el Estado y la Sociedad Civil que asegure anteponer los intereses colectivos por sobre las miradas y enfoques verticalistas, individuales y particularistas, en suma “ un trabajo convergente y complementario entre fuerzas distintas, que en la convergencia, no pierden su identidad, su autonomía, su dinamismo propio, ni su manera peculiar de actuar en relación a lo social” (INN, 2002:13).

Acerca de los desafíos de la Política Pública de la Infancia en torno a materias de Abuso Sexual.

La CDN es un tema que aún está pendientes en nuestro país, si bien se ha venido avanzando en materias legislativas, entre derogaciones y promulgaciones, recién y de forma muy lenta comienza culturalmente a “comprenderse la importancia, no sólo de aquello que el Estado y los adultos deben hacer por la infancia, sino también la importancia de todo aquello que el Estado y los adultos no deben hacerle a la infancia” (García 2003:148). Es decir han sido necesario que transcurrieran más de dos décadas para repensar los malos tratos o maltrato infantil como un tema de poder, capaz de movilizar a la ciudadanía por un interés mayor como son los niños, niñas y adolescentes y sus derechos, la exigibilidad y aplicabilidad de los mismos. En este contexto el abuso sexual se configura como una forma de maltrato físico grave penado por la Ley, siendo una de las primeras formas explícitas y radicales del Estado en materias de protección, superando muy por encima de todos los obstáculos y tensiones propias de la transición de doctrinas o modelo del pasado, ante un deficiente tratamiento comprendido previo a la promulgación de las Leyes 19.617 y 19.927.

Esto tendría implicancia bastante positivas y muy superior a lo esperado en que se explicita la integridad sexual como un bien jurídico a tutelar y además se modifican las formas del procedimiento, RPP, lo que le permitió a los NNA tener una voz, ser escuchados y reconocidos como sujetos con derechos, atenuando la sobreexposición de los/as niños/as y adolescentes y con ello la doble victimización y la carga de ser estigmatizados.

No obstante, pese a estos grandes aciertos que han servido de sustento a la hora de reflexionar sobre prácticas de abuso y actuaciones de maltrato internalizados históricamente desde el núcleo primario, entiéndase familia y normalizado por el Estado, y que hoy por lo demás se criminalizan; se evidencia, en el panorama general de nuestro país, una debilidad institucional y jurídica para garantizar la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes, que no estaría respondiendo ante: i) los casos de maltrato y abuso sexual infantil existentes y ii) la insuficiente oferta de programas de prevención, promoción, reparación y protección general y especializada dirigida a niños/as y adolescentes con algún nivel de maltrato; por lo que cada vez se hace más necesario, sino urgente, la concertación de esfuerzos para el abordaje de la temática en torno a una triple dimensión o temas centrales, los que pueden sintetizarse en el mandato de generar “una estructura legislativa y una institucionalidad pública acorde a los mandatos establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño” (UNICEF, 2012: 5). Deficiencias que han sido constatadas y señaladas debidamente por el Comité de los Derechos del Niño al Estado Chileno, en sus respectivas Observaciones contenidas en el año 2006.

Éstos serían:

- 1) Ley de protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes. Una ley que consagre los derechos a favor de la infancia y de la adolescencia y las garantías universales y especiales que los hagan efectivos, abrazada a la perspectiva de derechos humanos con transversalidad ministerial en su actuación.
- 2) Nueva institucionalidad administrativa o servicio público, que vele por la protección de los derechos de carácter intersectorial y territorial cuyo marco sea la Ley de Protección Integral
- 3) Creación del Defensor de la Niñez. Creación de una institución de derechos humanos pro infancia y de carácter autónoma; cuya misión sea la de salvaguardar y

promover los derechos de las personas menores de edad, de conformidad con las competencias y en la forma que le encomiende la Ley de Protección.

Por lo tanto estos desafíos son más aquellos los hallazgos que la sociedad civil en su conjunto con organismos internacionales han constatado como deficiencias para atender y otorgar un real tratamiento a los derechos de los NNA. En pos de alcanzar lo que aún nos falta es necesario que la centralidad de las acciones públicas deba estar puesta en los/as NNA en tanto ciudadanos actuales con necesidades de protección y cuidados especiales por su condición de no adultos. La protección y los cuidados son imprescindibles en esta etapa de la vida, por cuanto la titularidad de sus derechos no puede estar planeada en su calidad de futuros/as ciudadanos/as sino al contrario esta debe ser *in situ*, el ser-humano se constituye desde una dimensión temporal del aquí y ahora, así también su desarrollo y bienestar psicológico, físico y emocional. Por lo tanto el enfoque de derechos humanos en la práctica del accionar público debe ser incluido en el diseño de las Políticas Públicas de Infancia y Adolescencia, entendiendo que “el objeto de toda política pública es la consagración del Estado de derecho, la democracia y la extensión del goce de los derechos humanos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales.” (Garretón, 2004:10).

X. REFLEXIONES FINALES

Como hemos podido revisar a lo largo de este estudio el problema del abuso sexual desde su multidimensionalidad (de derechos humanos, ética, sociocultural, psicológica, biológica y legal) ha venido, progresivamente, siendo abordado por el Estado a partir de un conjunto de iniciativas legales e institucionales en todos sus niveles, lo que se expresa en mayores y mejores niveles de protección a las víctimas por este tipo de delito, posibilitando en su conjunto el desarrollo de una nueva justicia para el país, entendiéndola como un servicio público esencial y básico al servicio de la ciudadanía. Además, de un cambio sustantivo en la concepción que tradicionalmente la sociedad tenía de la infancia y adolescencia, y del sistema judicial penal y procedimental, recordemos que la justicia pasa a ser de tipo acusatoria, dejando atrás el modelo inquisidor.

Esta progresividad ha caminado conjuntamente con la promoción de espacios de sensibilización, visualización y visibilización sobre esta forma de maltrato en particular, parecieran ser conceptos homólogos, pero existe una diferencia crucial en las líneas de acción, si bien todas apuntan a la prevención la diferencia enfatiza sobre el cómo, sólo los procesos de visibilización han permitido por una parte el empoderamiento de la sociedad, organizaciones, familia, instituciones académicas, privados, entre otras, respecto del problema y por otra una nueva forma de relacionarse con el Estado en torno a su capacidad de respuesta. Es dable, entonces, decir que lo que fue privado ayer, hoy se comprenda como un problema de interés público.

Lo que no fue posible sin el impulso que representa la Convención de los Derechos del Niño, mediante principios y orientaciones que la fundamentan, ha significado un avance y un imperativo ético y político para la actuación del Estado y la sociedad chilena en materias de maltrato físico grave, en lo general, y abuso sexual en lo particular. Este instrumento con el mismo carácter progresivo ha ido influyendo en el ciclo productivo de las políticas públicas. Por un lado, con la incorporación tanto de enfoques basados en la doctrina de protección integral, cuya concepción reconoce a los NNA como sujetos de derecho, transformando en prioridad social el interés superior del niño y asumiendo el deber de

garantizar los derechos a todos los niños/as y adolescentes por igual. Como de propuestas metodológicas que promueven, la territorialidad, la participación sustantiva y la corresponsabilidad mediante la articulación entre Estado y la Sociedad Civil, así también la convergencia y complementariedad interinstitucional, a fin de generar procesos altamente consensuados, representativos y legitimados por la ciudadanía.

Y, por otro lado, el constante monitoreo del Comité de los Derechos del Niño⁶¹ respecto de los avances que el Estado de Chile ha realizado en materias de políticas de infancia y adolescencia se ha traducido en la adecuación, reformulación y formulación de políticas; de acuerdo a las Observaciones que esta instancia establece como prioritarias para nuestro país.

En este sentido, tanto la consolidación de procesos democráticos como los procesos de modernización del Estado asentarían la plataforma política, económica e institucional para que la protección de la infancia y adolescencia fuese uno de los temas preponderantes en la agenda de los Gobiernos de la Concertación. Esto se podría entender por dos aspectos, el primero que la discusión pública sobre el tema descansaría en una base técnica, presupuestaria y jurídica que permitió el afianzamiento material de un sistema normativo que progresivamente ha ido asegurando la protección de los/as NNA y el buen trato, lo que se expresó a partir de las profundas reformas que se realizaron durante el período 1990 y 2010 y a los avances en torno a los compromisos internacionales sustraídos en materias de infancia por el Estado en el período comprendido. Además, que los gobiernos concertacionistas, más allá de los énfasis propios, siguieron un criterio de continuidad respecto de los avances de su predecesor, lo que tendió a darle coherencia y seguimiento a

⁶¹Para efectos de garantizar un sistema universal de verificación del Tratado, la propia Convención establece la creación del Comité de los Derechos del Niño, que de acuerdo a su artículo 43.1 señala, “Con la finalidad de examinar los progresos realizados en el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados Partes en la presente Convención”. Las tareas principales del Comité son examinar los informes iniciales y periódicos presentados por los Estados Partes en cumplimiento del artículo 44 de la Convención y trabajar con órganos de vigilancia de otros Tratados, instituciones especializadas del sistema universal como regional con el fin de promover la Convención y la realización efectiva de los derechos del niño. Comité de los Derechos del Niño (2007:4)

las políticas públicas implementadas. Y, segundo, por la formulación de políticas que tuvieron como objetivo incorporar el enfoque de los derechos humanos y los estándares internacionales sobre esta materia a los sistemas de administración de justicia, así como adecuarlos al desarrollo social, económico, político y cultural experimentado por la sociedad chilena.

Todo lo anterior ha conllevado a transitar desde la provisión de programas y servicios con una visión centrada en la institución prestataria, hacia una visión centrada en las necesidades, problemas y los derechos de niños, niñas y adolescentes y sus familias como principales destinatarios (IIN, 2002). Lo que se podría entender desde la lógica modernizadora de la gestión pública como un cambio desde la perspectiva tradicional de la oferta hacia la perspectiva de la demanda con el fin de obtener la mayor eficacia y eficiencia posible en las prestaciones que se realizan en relación a las situaciones de vulneración de derecho, en otras palabras “un Estado al servicio de los ciudadanos”.

Asimismo, en esta direccionalidad las políticas públicas de infancia han tendido a complementar los enfoques que tradicionalmente se han venido implementando vinculados con políticas públicas básicas, que tienen “el cometido y la responsabilidad de asegurar el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes para dar cumplimiento pleno a sus derechos humanos y el acceso a la estructura de oportunidades, sin discriminación alguna y en condiciones de equidad” (IIN, 2002:15), y asistencialistas, incorporando en la actualidad las de protección especial, las de garantías y las de protección integral. Lo que ha sido posible mediante la inclusión de enfoques orientados a la intersectorialidad y la interdisciplinariedad, materializados en la conformación de instancias planificadoras rotuladas como “comités asesor”, “comisiones de trabajo” “consejo asesor” cuyo quehacer ha sido de importancia para el posicionamiento de los temas emergentes en materias de infancia y adolescencia en las respectivas agendas de los gobiernos y de sus respectivas carteras ministeriales. En consecuencia el criterio progresivo en las acciones, que ha sido una de las características de quienes han asumido las decisiones durante el período comprendido, han permitido el diseño de políticas incrementales cuyos resultados han contribuido y contribuyen a avanzar de manera promisorio hacia la consecución de los

desafíos que están pendientes. Ante lo cual no deja de ser importante concebir el futuro diseño de políticas de infancia inclusivas no solo respecto de su propio fin sino que lograr integrar la visión y experiencia de la Sociedad Civil en la gestación de las mismas, entendiendo que es ella no solo quien realiza el mayor aporte en torno a la implementación y a los resultados de las intervenciones, sino que además es la que se encuentra inserta en la comunidad en el territorio, es decir en el escenario donde ocurren las situaciones de maltrato, abuso y vulneración de los/as niños, niñas y adolescentes. De este modo, se lograría superar tendencias sectorialistas que siendo justos, no han logrado penetrar en la multiplicidad de aspectos que esconde el abuso sexual.

Por último, es dable señalar que en virtud del recorrido para la realización de este estudio plantear, concluyentemente, que el aumento de denuncias de abuso sexual mirado a partir de este cristal no significa un aumento del delito propiamente tal, sino que obedece a la nueva forma de relacionarse de la sociedad con el Estado y de éste con la sociedad, en especial con nuestros niños, niñas y adolescentes, a partir de su sistema judicial abierto a proteger y garantizar en calidad de víctimas de este tipo de delito, la restitución de sus derechos como sujetos con titularidad para el ejercicio y exigibilidad de los mismos.

XI. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- **Aguilar, Luis.** (1994). *“Estudio Introdutorio en el Estudio de las Políticas Públicas.* Colección Antologías de Políticas Públicas. México D. F. Ed. Porrúa.
- **Aguilar, Luis.** (1992). *“Estudio Introdutorio en la Hechura de las Políticas.* Colección Antologías de Políticas Públicas. México D. F. Ed. Porrúa.
- **Andrade, Carlos y Arancibia, Sara,** (2010). “Chile: Interacción Estado Sociedad Civil en las Políticas de Infancia”. Revista Comisión Económica para América Latina, Cepal, (101).
- **Aron. R.** (1999). *“Introducción a la Filosofía Política”*, en Pedro González Cuevas (2011) *“Raymond Aron. Política, Sociología e Interpretación de la Realidad”.* Revista Crítica, (117). p. 460.
- **Arón, A. & Machuca, A.** (2002). *Programa de Educación para la No Violencia.* Santiago de Chile: Quebec or World.
- **Asociación Chilena Pro Naciones Unidas.** (2006). *“Informe Situación de Infancia en Chile. Día Mundial para la Prevención de Abuso Infantil”.* Disponible en <http://www.achnu.cl/>.
- **Bain, C; Yáñez, M; Díaz, S; Rioseco, L; Trefault, J.** (2002) *“Carencias que Duelen. Servicios Para Mujeres y Niñas Afectadas por Violencia Sexual en Chile”.* Santiago de Chile. Ed. Lom.
- **Baquero y Narodowski** (1994). *“¿Existe la infancia?”.* Revista *IICE* Miño y Dávila, 3, (6). Buenos Aires. pp. 61-67.
- **Barudy, Jorge.** (1999). *“Maltrato Infantil. Ecología Social: Prevención y Reparación”.* Barcelona. Ed. Galdoc.
- **Barudy, Jorge.** (1998). *“El Dolor Invisible de la Infancia: Una Lectura Ecosistémica del Maltrato Infantil”.* Barcelona. Ed. Paídos.
- **Bascuñán, Antonio.** (1997) *“Problemas Básicos de los Delitos Sexuales”.* Revista de Derecho (Valdivia,) Universidad Austral de Chile, 8, (nº Especial.) pp. 73-94.
- **Beloff, Mary** (1999), *“Modelo de la Protección Integral de los Derechos del Niño y de la Situación Irregular: Un Modelo para Armar y Otro para Desarmar”.* Revista

- Justicia y Derechos del Niño”. (1). Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, Unicef. pp. 9-20;
- **Bulemore G., Vivian R.** y Mackinnon R., John R. (2007). “*Curso de Derecho Penal*” 2° ed., 1, 2 y 3, Santiago de Chile. Ed. Lexis Nexis.
 - **Bustelo, E.** (2000). “*Políticas Sociales: Aproximación desde la Política*”, en: Hintze, S. (Comp.) “*Estado y Sociedad. Las Políticas Sociales en los Umbrales del Siglo XXI*”. Buenos Aires. Ed. Eudeba. pp. 41-48.
 - **Cantón Duarte, J. & Cortés, M.R.** (1999). “*Malos Tratos y Abuso Sexual Infantil: Causas, Consecuencias e Intervención*”. Madrid. Ed. Siglo XXI.
 - **Caffarena, E.** (1956). “*Diccionario de jurisprudencia chilena. Recopilación de Conceptos y Definiciones*”. Santiago de Chile: Ed. Jurídica de Chile.
 - **Capella, C. & Miranda, J.** (2003). “*Diseño, Implementación y Evaluación Piloto de una Intervención Psicoterapéutica Grupal para Niñas Víctimas de Abuso Sexual.*” Memoria para optar al título de Psicólogo, Santiago de Chile. Facultad de Ciencias Sociales, Escuela de Psicología, Universidad de Chile.
 - **Cillero, Miguel.** (s/f). “*Infancia, Autonomía y Derecho. Una Cuestión de Principios*”. (S.e.)
 - **Cillero, Miguel,** (2012). “*Primer Debate: Perspectivas y Desafíos de una Ley de Protección Integral de los Derechos de la Infancia en Chile.*” En: “*Nueva Institucionalidad de Infancia y Adolescencia en Chile. (Aportes de la sociedad civil y del mundo académico)*”. Serie Reflexiones Infancia y Adolescencia, (13). Santiago de Chile, Fondo de Naciones unidas para la Infancia, Unicef. pp. 8-29.
 - **Comité de los Derechos del Niño** (2007). “*Políticas Públicas y Derechos Humanos del Niño. Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño*”. Montevideo: S.e.
 - **Condemarín,** Patricia y Macurán, Greter (2005). “*Peritajes Psicológicos sobre los Delitos Sexuales.*” Santiago de Chile. Ed. Jurídica de Chile
 - **Corigliano, Mario.** “*Delitos contra la integridad sexual*”. En Revista Electrónica de Derecho Penal. Disponible en <http://www.derechopenalonline.com/>
 - **Corporación Opción** (2005). “*Acerca de la Consideración Jurídica de la Infancia en Chile en el período 1990/2005*”. (S.e.)

- **Corporación Opción.** (2012). *“Abuso. Configuración y Supervivencia. Representaciones Sociales de Niños y Niñas y el Relato de Adultos Sobrevivientes de Abuso Sexual en su Niñez”*. Santiago de Chile. Ed. Lom.
- **Cox, Juan Pablo.** (2003). *“Los Abusos Sexuales. Aproximación Dogmática. Fundación Fernando Fueyo”*. Santiago de Chile. Ed. Lexis Nexis,
- **Cruz, Cesar.** (2011). *“Explicando la Estabilidad y el Cambio de las Políticas Públicas: el Enfoque de Legitimación y Dinámica Política”*. Revista circunstancia. 9, (26). Ed. Fundación e Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.
- **Cunningham, Hugh.** (S/f). *“Los Hijos de los Pobres. La Imagen de la Infancia desde el Siglo XVII”*. Disponible en el sitio web del Instituto Interamericano del Niño.
- **Cyrulnik, Boris.** (2002). *“Los Patitos Feos. La Resiliencia: Una Infancia Infeliz no Determina la Vida”*, Barcelona. Ed. Gedisa.
- **Deleuze, Gilles.** (1987). *“Foucault”*. Barcelona. Ed. Paidós.
- **Delgado, Juan y Gurierrez, Juan.** (1999). *“Métodos y Técnicas Cualitativas para las Ciencias Sociales”*. Madrid. Ed. Síntesis.
- **Díaz, Huerta. J.** (2000). *“Abuso Sexual Infantil en la Historia, Concepto y Tipos.”* Consejería de Servicios Sociales, Atención Abuso Sexual Infantil. Madrid. Ed. Instituto Madrileño del Menor y la Familia.
- **Donzelot, Jacques** (1998). *“La Policía de las Familias”*. En Valencia Gómez Minerva (2010). *“Tutela y Minoridad: Nociones Vinculadas al desamparo Juvenil”*. Anuario de Investigación. Mexico, D.F. Ed. Universidad Autónoma de México, Unam.
- **Dözl, Marcela.** (2008) *“Caracterización Sociocriminológica de Violentadores Sexuales Condenados a Libertad Vigilada del Adulto, en el Centro de Reinserción Social Santiago Oriente”*. Revista de Estudios Criminológicos y Penitenciarios.
- **Drago, Marcelo.** (2006) *“La Reforma al Sistema de Salud Chileno desde la Perspectiva de los Derechos Humanos”*. Serie Políticas Sociales (121). Santiago de Chile. Ed. Comisión Económica para América Latina, Cepal.
- **Echeburúa, E. & Guerricaechevarría** (2006). *“Especial Consideración de Algunos Ámbitos de Victimización”*. En E. Baca & E. Echeburúa & J.M. Tamarit (Coords.), *Manual de Victimología*. Valencia. Ed. Tirant Lo Blanch. pp.129-144

- **Eisenstein, Zillah.** (1984). *“Hacia el Desarrollo de una Teoría del Patriarcado Capitalista y el Feminismo Socialista 1977”*. En Teoría Feminista. Selección de textos. Santo Domingo. Ed. Populares Feministas.
- **Espinosa, M.A. y Ochaíta, E.** (2000). *“Necesidades Infantiles y Adolescentes y Maltrato”*. Revista Psykhe. 9 (2), pp. 3-15.
- **Espinoza, Oscar.** (2009) *“Reflexiones sobre los Conceptos de Política, Políticas Públicas y Política Educativa”*. Revista Archivos Analíticos de Políticas Públicas Educativas. 17 (8).
- **Etcheberry, A.** (1997). *“Derecho Penal. Parte Especial”*. Tercera Edición Actualizada. Santiago de Chile. Ed. Jurídica de Chile.
- **Etcheverry, Carrara y Bascuñan** (2007) en Bulemore G., Vivian R. y Mackinnon R., John R. *“Curso de Derecho Penal.”* 2º. Ed., 3. Santiago de Chile: LexisNexis. pp. 105-140.
- **Fernández, E.** (s.f). *“Las Relaciones entre la Ética y la Política. El Punto de Vista Dramático desde Max Weber y Raymond Aron”*, en *“Raymond Aron, un Liberal Resistente”*, Coordinador y presentación José María Lassalle. Madrid. Ed. Fundación para el Análisis y Estudios Sociales. pp. 95-126
- **Fiscalía Nacional.** (2014). *Cuenta Pública Nacional*.
- **Fiscalía Nacional** (2010). *Boletín Estadístico*.
- **García, Emilio,** (2003). *Revista de Derechos del Niño*. Número Dos. Santiago, Chile. Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, Unicef. pp 139-153
- **García, Emilio,** (1995). *“Derechos del Niño. Políticas Sociales para la Infancia y Adolescencia”*. Revista Temas de Infancia Adolescencia y Familia. Serie Reflexiones Infancia y Adolescencia, (3). Programa Regional Nacional de Capacitación en Derechos del Niño y Políticas Sociales para la Infancia y Adolescencia en América Latina y el Caribe del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- **Garretón, Manuel** (1993) *“Aprendizaje y Gobernabilidad en la Redemocratización Chilena”*. Revista Nueva Sociedad, (128).

- **Garretón, Roberto**, (2004). *“Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur un Compromiso Regional”*. Montevideo. Ed. Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur. pp. 9-16.
- **Garretón, Roberto**. (2003). *“La Perspectiva de los Derechos Humanos en El Enfoque de los Derechos Humanos en las Políticas Públicas.”* Lima. Ed. Comisión Andina de Juristas. p.31.
- **Garrido, Mario**. (2010). *“Derecho Penal”*. 2 y 3. Santiago de Chile. Ed. Jurídica de Chile.
- **Gustavo, Ariel**. (2002). *“La planificación de Políticas de Infancia en América Latina. Hacia un Sistema de Protección Integral y una Perspectiva de Derechos”*. Documento de Trabajo del Programa de Promoción integral de los Derechos del Niño. Montevideo. Instituto Interamericano del Niño.
- **Habermas, Jürgen**. (1994), *“La Doctrina Clásica de la Política y su Relación con la Filosofía Social”*, en *Teoría y praxis*, Barcelona: Ed. Altaya.
- **Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P.** (2004). *“Metodología de la Investigación”*. México D.F. Ed. Mc Grau Hill.
- **Huerta, S., Maric, V. & Navarro, C.** (2002). *“Factores que Intervienen en el Impacto del Abuso Incestuoso sobre la Víctima”*. Centro de Terapia del Comportamiento Revista Terapia Psicológica, 20 (2), pp38-46.
- **Ibaceta, Francisco** (2007). *“Agresión Sexual en la Infancia y Viaje al Futuro: Clínica y Psicoterapia en la Edad Adulta.”* Centro de Terapia del Comportamiento. Revista Terapia Psicológica, 25, (2). pp. 189-198.
- **Instituto Nacional de Derechos Humanos**. (2012). *“Compilación de Recomendaciones al Estado de Chile de los Órganos del Sistema Universal y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”*. Santiago de Chile: LOM.
- **Intebi, Irene** (2012). *“Estrategias y Modalidades de Intervención en Abuso Sexual Infantil Intrafamiliar”*. Colección Documento Técnicos. Consejería de Empleo y Bienestar Social. Ed. Dirección General de Políticas Sociales. Gobierno de Cantabria.

- **Intebi, I.** (2008), “*Valoración de Sospechas de Abuso Sexual Infantil*”. Colección Documento Técnicos. Consejería de Empleo y Bienestar Social. Ed. Dirección General de Políticas Sociales. Gobierno de Cantabria.
- **Intebi, Irene.** (1999): “*Abuso Sexual Infantil: En las Mejores Familia.*” Buenos Aires. Ed. Garnica.
- **Lahera, Eugenio.** (2000) “*Reforma del Estado: un Enfoque de Políticas Públicas*”. Serie Reforma y Democracia. Febrero (16). Caracas. Venezuela. Ed. Centro Latinoamericano de Desarrollo, CLAD.
- **Lahera, Eugenio.** (2004). “*Política y Políticas Públicas*”. Serie Políticas Sociales n°. 95. Santiago de Chile. Ed. Comisión Económica para América Latina, CEPAL.
- **Lahera, Eugenio.** (2002) “*Introducción a las Políticas Públicas*”. Santiago. Chile. Ed. Fondo de Cultura Económica. pp. 13-31
- **Lassalle, J.M.** (s.f.) “*Geometrías de un Sísifo Liberal. El Caso Aron*”. En “*Raymond Aron, Un Liberal Resistente*”, coordinador y presentación José María Lassalle. España. Ed. Fundación para el Análisis y Estudios Sociales. pp. 175-181.
- **Lindblom Charles E.** (1959) “*La Ciencia De "Salir Del Paso"*” En Aguilar, V. Luis. (1992). “*La Hechura de las Políticas. Colección Antologías de Políticas Públicas*”. México. D.F. Ed. Porrúa.
- **Lindblom Charles E.** (1963). “*Todavía Tratando De Salir Del Paso*”, en Aguilar, V. Luis. (1992). “*La Hechura de las Políticas. Colección Antologías de Políticas Públicas.*” México. D.F. Ed. Porrúa.
- **Mac-Clure. Oscar.** (2002). “*Modernización de Políticas Públicas*”. Revista de Ciencia Política. Instituto de Ciencia Política Pontificia Universidad Católica de Chile. 22, (1). pp. 66 – 89
- **Majone, G.** (s.f.). “*Los Usos del Análisis de Políticas*”, en Aguilar, V. Luis. (1992). “*La Hechura de las Políticas. Colección Antologías de Políticas Públicas*”. México. Ed. Porrúa.

- **Martínez, Loreto.** (2012). *“Lineamientos para la Implementación y Gestión de Políticas Públicas de Protección Integral Dirigidas a la Primera Infancia”*. Área de Promoción y Protección de los Derechos. Ed. Instituto Interamericano del Niño, la Niña y el Adolescente. INN.
- **Medellín, Pedro.** (2004). *“La Política de las Políticas Públicas: Propuestas Teóricas y Metodológicas para el Estudio de las Políticas Públicas en Países de Frágil Institucionalidad”*. Serie Políticas Sociales, (93), Santiago de Chile. Ed. Comisión Económica para América Latina, CEPAL.
- **Ministerio de Salud** (2011). *“Guía Clínica para la Atención de Niños, Niñas y Adolescentes Menores de 15 años, Víctima de Abuso Sexual. Ministerio de Salud y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia”*. Santiago de Chile. Minsal.
- **Ministerio Público y Servicio Nacional de Menores.** (2003). *“Niñas, Niños y Adolescentes Víctimas de Delitos en el Proceso Penal”*. Documento de Trabajo. Santiago de Chile.
- **Ministerio Público.** (2010). *“Guía para la “Evaluación Pericial de Daño en Víctimas de Delitos Sexuales”*. Documento de trabajo interinstitucional. Santiago de Chile.
- **Ministerio Público.** (2003). *Oficio Fiscal Nacional N° 148, Instruye sobre situación de niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos en la reforma procesal penal.* Santiago de Chile.
- **Morlachetti, A.** (2013). *“Sistemas Nacionales de Protección Integral de la Infancia: Fundamentos Jurídicos y Estado de Aplicación en América Latina y el Caribe.”* CEPAL, UNICEF.
- **Mouffe, Chantal.** (1999). *“El Retorno de lo Político. Comunidad, Ciudadanía, Pluralismo y Democracia Liberal”*. Barcelona. Ed. Paídos.
- **Mujica, Javier.** (2014). *“Invirtiendo en los Derechos de la Niñez”*. Ed. Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos. Lima. Ed. Perú-Equidad.
- **Mujica, Javier.** (2010). *“Para Ser Mejores, para Hacerlo Mejor. Manual de Introducción a la Programación de Políticas Públicas con enfoque de Derechos*

Humanos". Lima. Ed. Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos. Perú-Equidad.

- **Muller, Pierre.** (1998). "*Génesis y Fundamentos del Análisis de Políticas Públicas. Innovar*". Revista de Ciencias Administrativas y Sociales, (11), Bogotá. pp. 99-109
- **Muller, Pierre.** (2002). "*Las Políticas Públicas. Administración y Desarrollo*". Revista de Ciencias Administrativas y Sociales, (38), Bogotá. pp.116-119.
- **Muller, Pierre.** (2007). "*Prefacio*". En: Cuervo, Jorge et al. "*Ensayos sobre Políticas Públicas.*" Bogotá. Ed. Universidad Externado de Colombia. pp. 11-13
- **Nigel Cantwell** (S/F). Convención Internacional del Niño. Comentarios a la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. Instituto Interamericano del Niño, INN.
- **Navarrete, Bernardo.** (2008). "*La Modernización del Estado en la Transición Chilena. El Gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994)*". Revista Enfoques, segundo semestre, 6, (009). Santiago de Chile. Ed. Universidad Central de Chile, pp. 79-101
- **Novoa, Eduardo.** (1946) "*Concepto de Abusos Deshonestos*". Revista de Ciencias Penales, 2ª Época. Vol. 12, pp. 297-304. En Solari y Rodríguez, (1980). "*A Propósito de un Fallo de Abusos Deshonesto*". Revista de Derecho Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. (4), pp. 301-312.
- **Olabarría, Mauricio** (2007). "*Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas*". Documentos de Trabajo. (11) Departamento de Gobierno y Gestión Público. Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.
- **Organización Mundial de la Salud – OMS** (Octubre 2001): *Integrated Multisectoral Approach to Child Abuse: Introduction and Core Guidelines: General Information.*
- **Ottone, Ernesto.** (2004). "*Bobbio Político o el Éxito de un Fracaso*". Ponencia presentada en el Encuentro "El Pensamiento Político y Jurídico de Norberto Bobbio", Valparaíso. (S/e)

- **Pereda, N; Polo, P; Grau, N; Navales, N.; y Martínez.** (2007). “*Víctimas de abuso sexual en la infancia. Estudio Descriptivo*”. Revista Estudios de la Violencia, marzo (1). Disponible en <http://www.icev.cat/>
- **Perrone R & Back F,** (1997). “*Las Secuelas del Abuso Sexual en el Desarrollo del Pensamiento*”. Revista Perspectiva Sistémica, Mayo/Junio (46). Disponible en <http://www.redsistemica.com.ar/abuso2.htm>
- **Pilotti, Francisco,** (2001).” *Globalización y Convención sobre los Derechos del Niño: El Contexto del texto.*” Ed. Comisión Económica para América Latina. CEPAL. Disponible en: <http://www.cepal.cl/>
- **Politoff, Sergio, Matus, Jean Pierre, Ramírez, María,** (2005). “*Lecciones de Derecho Penal Chileno.*” 2° ed. vol. 1 y 2. Santiago de Chile. Ed. Jurídica de Chile.
- **Prieto, Marcela.** (2014) “*Violencia Intrafamiliar en Contra la Mujer en Chile: Normativa, Instituciones y Procedimientos en Sede Familia y Penal*”. Santiago. Ed. Jurídica Metropolitana.
- **Quade, E.J.** (1975). “*Análisis de Formación de Decisiones Políticas*”. En Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1989.
- **Ramírez, María.** (2007) “*Delitos de Abuso Sexual: Actos de Significación Sexual y de Relevancia*”. Revista Polit. Crim., (3). Disponible en <http://www.politicacriminal.cl>
- **Red de ONG. por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia,** (2011). Proyecto de Ley Protección de Derechos de la Niñez y la Adolescencia.
- **Redondo, S.** (2000). “*Psicología Penitenciaria Aplicada: Los Programas de Rehabilitación en Europa*”. Ponencia en las I Jornadas de Tratamiento Penitenciario Peñíscola. España. Disponible en <http://www.ub.es/gear/catala/publicacions.php>.
- **Rodríguez, Jorge.** (s/f) *El Plan en Favor de la Infancia: El Caso de Chile.* (s/e) pp. 283-305
- **Rodríguez, Luis.** (2004) “*Delitos Sexuales*”. Santiago de Chile. Ed. Jurídica de Chile.

- **Rodríguez, Luis.** (2004). “*Delimitación del Concepto de Abuso Sexual.*” En El Penalista Liberal, Controversias Nacionales e Internacionales en Derecho Penal, Propiedad Penal y Criminología; Homenaje a Manuel de Rivacoba; Figueredo Días et als. Buenos Aires. Argentina. Ed. Hammurabi.
- **Rojas, Jorge.** (2001). “*Los Niños y su Historia: Un Acercamiento Conceptual y Teórico desde la Historiografía*”. Revista Electrónica de Historia, Pensamiento Crítico, (1).
- **SENAME**(2011), Disponible en <http://www.sename.cl/wsename/otros/proteccion/BTE.pdf>
- **SENAME** (2004). “*Estudio Peritajes Sicológicos en Abuso Sexual Infantil.*” (1a ed.). Santiago, Chile, en **Solari y Rodríguez,** (1980) “*A Propósito de un Fallo de Abusos Deshonesto*”. Revista de Derecho Pontifica Universidad Católica de Valparaíso. (4) pp. 301-312.
- **Tamarit, J.** (2006). “*La Victimología: Cuestiones Conceptuales y Metodológicas*”, en E. Baca & E. Echeburúa & J.M. Tamarit (Coords.), *Manual de Victimología.* Valencia. Ed. Tirant Lo Blanch. pp. 15-36.
- **Tobar, Juan Carlos.** (1999) “*Violencia Sexual. Análisis de la Nueva Ley.*” Escuela de Derecho, Universidad Católica de Temuco. Temuco. Ed. Pehuén Editores.
- **Truoco, Marcela.** (2002) “*Estrés y Trastornos Mentales: Aspectos Neurobiológicos y Psicosociales*”. Revista Chilena de Neuropsiquiatría, 40 (2), pp8 – 19
- **UNICEF,** (2006). “*Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Delitos Sexuales, en el Marco de la Reforma Procesal Penal. Informe final*”. Santiago. Chile. Disponible en www.unicef.cl
- **UNICEF.** (2005). “*Promoción y Protección de Derechos de la Infancia a Nivel Territorial Trayectorias y Aprendizajes.*” Revista Serie Reflexiones: Infancia y Adolescencia, (5), Santiago de Chile. Disponible en www.unicef.cl
- **UNICEF.** (2005) “*Adolescencia y Políticas Públicas. De la Invisibilidad a la Necesaria Centralidad.*” pp1-21. Disponible en www.unicef.cl

- **Valencia, G. y Alvarez, J.** (2008). *“Las Ciencias Políticas y las Políticas Públicas: Nota para una reconstrucción de su relación”*. Medellín. Ed. Estudios Políticos, Universidad de Antioquia. pp. 93-121.
- **Vázquez Mezquita, B.** (2005). *“Efectos Psicológicos del Abuso Sexual”*. Consejería de Servicios Sociales, Atención Abuso Sexual Infantil (1ª ed.). Madrid. Ed. Instituto Madrileño del Menor y la Familia. pp. 77-82.
- **Vitriol, Verónica.** (2005). *“Relación entre Psicopatología Adulta y Antecedentes de Trauma Infantil”*. Revista Chilena de Neuropsiquiatría, 43 (2), pp. 88 - 96.
- **Weber, Max.** (1967). *“El Político y el Científico”*. Madrid. Ed. Alianza.
- **Zanzi, Oriana,** (2005). *“Promoción y Protección de Derechos de la Infancia a Nivel Territorial. Trayectorias y Aprendizajes.”*. Revista *Serie Reflexiones: Infancia y Adolescencia*, (5), Santiago. Chile. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia Unicef. Disponible en www.unicef.cl

XII. ANEXO

CUADRO SINTESIS DE LAS PRINCIPALES LEYES EN MATERIA DE MALTRATO INFANTIL Y ADOLESCENTE			
Publicación	Norma	Título	Organismo
20-ago-13	Ley N°20.685	Agrava penas y restringe beneficios penitenciarios en materia de delitos sexuales contra menores de edad.	MINISTERIO DE JUSTICIA
19-jun- 12	Ley N°20.594	Crea inhabilidades para condenados por delitos sexuales contra menores y establece registro de dichas inhabilidades.	MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA; SUBSECRETARÍA DEL INTERIOR
13-ago-11	Ley N°20.526	Sanciona el acoso sexual de menores la pornografía infantil virtual y la posesión de material pornográfico infantil.	MINISTERIO DE JUSTICIA
10-dic- 07	Ley N°20.230	Adecua el Decreto Ley N° 321 sobre libertad condicional a la regulación vigente del delito de violación de menores.	MINISTERIO DE JUSTICIA
31-ago- 07	Ley N°20.207	Establece que la prescripción de delitos sexuales contra menores se computará desde el día en que éstos alcancen la mayoría de edad.	MINISTERIO DE JUSTICIA
07-dic-05	Ley	Se establece un sistema de	MINISTERIO DE

	N°20.084	responsabilidad de los/as adolescentes por infracciones a la Ley Penal para mayores de 14 y menores de 18 años.	JUSTICIA
14-nov-05	Ley N°20.074	Modifica el Código Procesal Penal y el Código Penal, Objetivo del proyecto a)Agilizar la persecución penal; b)Evitar zonas de impunidad en la persecución criminal, y c) Corregir errores normativos que han ido quedando en evidencia con la gradual entrada en vigencia de la reforma procesal penal.	MINISTERIO DE JUSTICIA
07-oct-05	Ley N°20.066	Establece Normas sobre procedimiento y sanciones relativos a los actos de violencia intrafamiliar. Esta Ley es aplicada al ámbito penal, al ampliarse la punibilidad de las formas de violencia que se presentan en la dimensión intrafamiliar, incluye delito de abuso sexual, violación e incesto.	MINISTERIO DE JUSTICIA
04-jul-05	Decreto N°557	Declara Día Nacional de Lucha Contra la Explotación Sexual Comercial Infantil.	MINISTERIO DE JUSTICIA
30-jul-04	Ley N°19.968	Se crean los Tribunales de Familia, el que otorga legitimación para iniciar un procedimiento especial, de carácter proteccional, tanto al tribunal mismo como por al niño, niña o adolescente,	MINISTERIO DE JUSTICIA

		<p>sus padres, las personas que lo tengan bajo su cuidado, los profesores o el director del establecimiento educacional al que asista, los profesionales de la salud que trabajen en los servicios en que se atiende, el Servicio Nacional de Menores o cualquier persona que tenga interés en ello.</p>	
06-abr- 04	Resolución Exenta N° 527	Norma y Guía clínica para la atención en servicios de urgencias a personas víctimas de violencia sexual.	MINISTERIO DE SALUD
14-ene- 04	Ley N°19.927	Modifica los códigos Penal y Procesal Penal en materia de delitos de pornografía infantil. Aumenta las penas y redefine algunos delitos para incluir conductas. Se eleva la edad mínima de consentimiento sexual, de 12 a 14 años. Se introducen algunas normas especiales de procedimiento para facilitar la investigación policial. Se explicita la integridad sexual como un bien jurídico a tutelar	MINISTERIO DE JUSTICIA
13-may-03	Ley N°19.874	Facilita la denuncia en caso de atentados sexuales y permite una mejor investigación del delito.	MINISTERIO DE JUSTICIA
06-sep-03	Decreto Ley N°225	Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de	MINISTERIO DE R.R.E.E.

		niños en pornografía con su corrección en la letra b) del artículo 7.	
12-oct.2000	Ley N°19.696	Establece un nuevo Código Procesal Penal que responde a las modificaciones y reformas impulsadas por el Estado en el marco de la modernización de la justicia.	MINISTERIO DE JUSTICIA
12-jul-99	Ley N° 19.617	Modifica el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y otros cuerpos legales en materia relativas al delito de violación. Se tipifican como delitos conductas que afectan la indemnidad sexual del menor de 12 años o la autodeterminación sexual del menor mayor de 12 años y menor de 18. Se crea la figura de Abuso Sexual.	MINISTERIO DE JUSTICIA
31-agos-95 14-10-14	Ley N° 19.409	Modifica el Código Penal, se agrega el artículo 367 bis. sobre materias de delitos sexuales y trata de personas. Actualmente este está derogado y presenta la última versión con vigencia diferida por fecha	MINISTERIO DE JUSTICIA
31- oct- 94	Ley N°19.343	Prohibió definitivamente la retención de menores de 18 años en cárceles. Dicha norma establece la creación de Casas de Menores bajo dos modalidades: la primera, para aquellos menores que requieran diagnóstico, asistencia y protección, y	MINISTERIO DE JUSTICIA

		la segunda, para aquellos que hayan cometido hechos constitutivos de delito o crimen y que deban permanecer reclusos mientras el juez resuelve acerca de su discernimiento en las Comisarías o Subcomisarías de Menores o en Centro de Tránsito y Distribución.	
27-agost-94	Ley N°19.325	Ley Sobre Violencia Intrafamiliar, establece normas sobre procedimientos y sanciones relativos a los actos de violencia intrafamiliar, para la protección y garantía de la debida convivencia del núcleo familiar, y la integridad física o psíquica de sus integrantes, mediante medidas de apoyo o de sanción, si correspondiere.	MINISTERIO DE JUSTICIA.
26-agos-94	Ley N° 19.324	Ley Sobre Maltrato Infantil. Introduce modificaciones a la Ley N° 16.618, en materia de maltrato de menores	MINISTERIO DE JUSTICIA
29-abr-94	Ley N°19.304	Modifica artículo g del código de Procedimiento Penal y el artículo n° 66 de la Ley N° 16.618, que fija texto de la Ley de Menores. Establecía la obligación del Juez del Crimen a cargo de una causa por delito de abandono de niños de poner este hecho en conocimiento del correspondiente Juez de Menores,	MINISTERIO DE JUSTICIA.

		para que Corte disponga, de ser procedente, una medida de protección para el menor afectado, y consagra específicamente la obligación de denunciar los hechos constitutivos de maltrato a menores, para aquellos que, de acuerdo a las reglas generales del código de Procedimiento Penal, están compelidos a hacerlo, estando sujetos los maestros y quienes tengan a su cargo la educación de los menores a la misma obligación y sanciones	
27-sep-90	Decreto Ley N° 830	Ratifica Convención sobre los derechos del niño.	MINISTERIO DE RREE

