

CAPÍTULO 7

Propuesta de un servicio de defensoría y de atención integral para personas que han sufrido delitos en el territorio nacional

DANIELA BOLÍVAR

PAULA MIRANDA

Escuela de Trabajo Social UC

MARÍA ELENA SANTIBÁÑEZ

Facultad de Derecho UC

Propuesta de un servicio de defensoría y de atención integral para personas que han sufrido delitos en el territorio nacional

INVESTIGADORAS¹

DANIELA BOLÍVAR

PAULA MIRANDA

Escuela de Trabajo Social UC

MARÍA ELENA SANTIBÁÑEZ

Facultad de Derecho UC

Resumen²

Esta investigación surge en el contexto de la creación de una Defensoría de Víctimas, plasmada en el proyecto de ley presentado al Congreso en enero de 2021. Frente a lo anterior, este estudio busca aportar elementos que den contenido a esa iniciativa, generando orientaciones para el nuevo servicio. Se realizó una revisión bibliográfica y documental en torno a marcos normativos, evidencias, modelos teóricos y de intervención, y programas existentes de atención a víctimas; junto a entrevistas en profundidad a profesionales de distintos niveles del sistema actual para detectar sus fortalezas, debilidades y oportunidades. A partir de los resultados se propone modificar el sistema de gestión, avanzando hacia la autonomía con mecanismos de monitoreo, supervisión y capacitación, junto a la creación de un Observatorio que ponga

1 A pesar de que este estudio fue una iniciativa académica, esta investigación contó con el respaldo del jefe del Departamento de Asistencia Jurídica del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, así como de la jefa del Programa de Apoyo a Víctimas (PAV), de la Subsecretaría de Prevención del Delito del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Agradecemos su apoyo e interés en este estudio. Agradecemos también la colaboración de las Corporaciones de Asistencia Judicial (CAJ), el apoyo del equipo de nivel central del Programa PAV y el aporte entusiasta y generoso de todos los expertos, profesionales, y coordinadores de los centros de atención que formaron parte de nuestras entrevistas. Finalmente, reconocemos los aportes realizados a esta investigación por Alejandra Mera, académica de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, y la valiosa ayuda de investigación realizada por Bianca da Silva.

2 Esta propuesta fue presentada en un seminario organizado por el Centro de Políticas Públicas UC, realizado el 10 de diciembre del año 2020, en el que participaron como panelistas Sebastián Valenzuela, subsecretario de Justicia; Paulina Rodríguez, jefa del Programa Apoyo a Víctimas del Ministerio del Interior, y Paula Medina, académica de la Universidad Central.

atención a la implementación de políticas de atención de víctimas por parte de otros organismos estatales. Además, se sugiere enfatizar un modelo de intervención con perspectiva victimológica, que cuente con líneas de intervención diversas, para así responder a diferentes necesidades de reparación y justicia. Este enfoque de intervención debería contar con gestores de caso que den continuidad a la intervención a lo largo del tiempo. Las modificaciones legales que se generen deben fomentar una mayor participación de las víctimas en el proceso penal, promoviendo también su protección e información en la etapa de ejecución de la pena.

1. Introducción

Este es el informe de resultados del proyecto “Propuesta de un servicio de defensoría y de atención integral para personas que han sufrido delitos en el territorio nacional”, adjudicado en el marco del concurso del Centro de Políticas Públicas 2020 por un equipo interdisciplinario de docentes UC que reúne las disciplinas de Psicología, Trabajo Social y Derecho. El objetivo de este documento es presentar una propuesta de política pública para un servicio nacional de atención a víctimas de delitos en Chile, necesidad que surge de la iniciativa anunciada por el gobierno chileno de crear una Defensoría de Víctimas como parte de las medidas tomadas en el contexto del estallido social ocurrido en octubre del año 2019. Dicha medida se transformó en un proyecto de ley que fue elaborado desde el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (en adelante, MJYDH)³. A la fecha de realización de este documento, dicho proyecto propone la creación de un servicio único de atención de víctimas con cobertura nacional y que fusionaría el Programa Apoyo a Víctimas, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, con los Centros de Atención Especializada a Víctimas de Delitos Violentos de las cuatro Corporaciones de Asistencia Judicial que existen en el país bajo la dependencia del MJYDH. Dicho nuevo servicio se insertaría en el ministerio bajo un Servicio Nacional de Acceso a la Justicia. La intención del equipo investigador fue, por lo tanto, aportar con elementos que pudieran dar contenido a tal iniciativa y que estuvieran basados en información recolectada para este fin, complementando los documentos diagnósticos ya existentes. En consecuencia, en el presente proyecto nos hemos focalizado en dos servicios en particular, por compartir características similares, tener gran cobertura a nivel nacional y por ser los considerados en el proyecto de ley: los centros del Programa Apoyo a Víctimas y los Centros de Atención a Víctimas de Delitos Violentos de las Corporaciones de Asistencia Judicial. De aquí en adelante, nos referiremos a ambos como “servicios de atención a víctimas”.

³ <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=14559&prmBOLETIN=13991-07>

En el presente informe compartimos los antecedentes del estudio, los objetivos del proyecto y su metodología, además de los principales resultados del diagnóstico realizado y las orientaciones de política pública que hemos diseñado.

2. Antecedentes y relevancia del proyecto

¿Por qué los Estados deben preocuparse y generar políticas orientadas a las víctimas? En primer lugar, porque la satisfacción de las víctimas con la respuesta del Estado promueve una mayor confianza por parte de la ciudadanía en las instituciones estatales en general y en la justicia en particular (Bradford, 2011). En segundo lugar, porque intervenir adecuadamente con víctimas también es una forma de prevenir futuras victimizaciones, pues se ha comprobado que ser víctima de delito es un factor de riesgo para sufrir una nueva victimización (Winkel et al., 2003). En tercer lugar, realizar intervenciones adecuadas va a disminuir las posibilidades del costo social de la victimización, las que se pueden traducir en gastos en salud y del propio sistema judicial. Y en cuarto lugar —y desde un enfoque de derechos humanos—, es responsabilidad del Estado garantizar la seguridad y bienestar de los ciudadanos, por lo que una respuesta adecuada y sensible a las necesidades de las víctimas es parte de un Estado democrático (Dachy y Bolívar, 2013).

Chile cuenta con trayectoria en el área de la atención a víctimas de delitos. En este momento existen servicios que se han gestado desde diversas instituciones y en diferentes años en el país con objetivos similares, aunque con énfasis distintos: el Centro de Atención a Víctimas de Atentados Sexuales (CAVAS) (Policía de Investigaciones de Chile, creado en el año 1987); Unidades de Atención a Víctimas de Delitos Violentos, creadas en el año 1994 y que en el año 2001 dan origen a los Centros de Atención Integral a Víctimas de Delitos Violentos (CAVI) de las Corporaciones de Asistencia Judicial (CAJ) del MJYDH; Programa Apoyo a Víctimas (PAV), creado en el año 2006 desde la Subsecretaría de Prevención del Delito del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Si bien esto habla de una gran oferta pública, también muestra cómo la atención de víctimas se ha distribuido en diferentes contextos institucionales generando diversas narrativas respecto del papel que debe cumplir la atención a la víctima. Por esta razón, en el año 2008 la Dirección de Presupuestos (Dipres) sugirió unificar modelos de atención, a través del diseño de un plan nacional de atención a víctimas, definiendo poblaciones objetivo, necesidades de focalización, objetivos, criterios de selección y mecanismos de coordinación, además de considerar una mayor diversidad en las prestaciones ofrecidas (nivel primario y secundario).

La evaluación realizada en el año 2008 también identificó la inexistencia de sistemas de registros adecuados, falta de sistemas de *feedback* y control de calidad (Dipres, 2008). Finalmente, el informe Dipres (2008) resalta la ne-

cesidad de fortalecer la dimensión jurídica y social, dado el gran énfasis que estos programas han puesto en la dimensión psicológica de su intervención, limitando la intervención jurídica a la entrega de información o representación judicial. En los años 2014 y 2015 esta evaluación se repitió con los CAVI y centros del PAV con resultados similares. Especialmente relevante en las conclusiones de ambos reportes es la identificación de una tensión entre la intervención psicológica y la judicial, debido a una clara escisión entre ambas y la priorización de la primera en desmedro de la segunda.

El resultado de estas evaluaciones, principalmente centradas en la eficacia y eficiencia de los programas, dio origen a la Política Nacional de Víctimas de Delito (2013) y a modificaciones del modelo de atención del Programa Apoyo a Víctimas en el año 2016 (SPD, 2016), pero no se tradujo en modificaciones sustantivas en el funcionamiento de los centros de la Corporación de Asistencia Judicial.

Por otra parte, la participación de la víctima en el proceso penal presenta aún importantes limitaciones. La reforma procesal penal del año 2000 estableció una nueva regulación para las víctimas en Chile, que en términos generales amplió sus derechos y sus facultades de participación en el proceso, buscando darle mayor cabida a la víctima (Duce et al., 2014). La legislación chilena, al reconocer derechos de las víctimas y al otorgarle el estatus de interviniente, fue mucho más lejos que la mayoría de las legislaciones comparadas (Riego, 2014). No obstante, en la práctica, las víctimas tienen dificultades para ejercitar esos derechos. Por un lado, sólo un 12% de las que ingresan al Ministerio Público son atendidas por las Unidades Regionales de Víctimas y Testigos de las Fiscalías⁴. Por otro lado, se reconoce la insatisfacción de estas personas con el proceso (Duce et al., 2014) y la permanente sensación de exclusión vivida, aún con resultados judiciales positivos⁵. Incluso más, la víctima aún tiene un papel limitado frente al gran poder que detenta el Ministerio Público, lo que queda en evidencia en aquellos casos en los que, a pesar de existir antecedentes suficientes, el fiscal no formaliza la investigación y luego decide no perseverar en esta⁶.

4 Revisar comentarios de Fiscal Nacional, Jorge Abbott, el día 20 de enero del año 2021 al proyecto de ley que crea el Servicio Nacional de Acceso a la Justicia y Defensoría de Víctimas en: <https://www.youtube.com/watch?v=LCYJMzVMC38&feature=youtu.be>.

5 Datos sin publicar; Fondecyt de Iniciación N°11160741 "El rol de las necesidades de justicia en el proceso de superación y reparación del daño de víctimas adultas de delitos violentos en Santiago de Chile", dirigido por Daniela Bolívar, coautora de este informe.

6 En estos casos la víctima queda atada de manos. A propósito de esta situación y la consecuente afectación del derecho del ofendido al ejercicio de la acción penal, reconocido por el artículo 82 inciso. 2° de la Constitución Política de la República, el Tribunal Constitucional, conociendo de ciertos recursos de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, ha permitido el forzamiento de la acusación por parte del querellante-víctima sin necesidad de formalización (STC Rol 5653-18; Rol 6718-19; Rol 7237-19; 8060-19; 8161-20; 8142-20 y la más reciente STC Rol 8925-20).

3. Objetivos del estudio

El objetivo general de este proyecto es generar orientaciones para una propuesta de Servicio de Defensoría y Atención Integral para personas que han sufrido delitos en el territorio nacional. Con este propósito se plantean los siguientes objetivos específicos:

1. Identificar el estado del arte de la investigación, marcos normativos y prácticas vinculadas a la asistencia a víctimas tanto a nivel nacional como internacional.
2. Diseñar estrategias de intervención integral que fortalezcan la participación de la víctima en el sistema penal y responder con flexibilidad a las múltiples necesidades (emocionales, sociales, judiciales) derivadas del delito.
3. Proponer orientaciones que permitan la creación de un modelo de gestión y evaluación del servicio propuesto.
4. Desarrollar recomendaciones para una política nacional de víctimas de delito que considere el perfil del usuario del servicio y contenga un enfoque territorial y de género.

4. Metodología

La metodología utilizada consistió en dos componentes: (i) revisión bibliográfica y documental, nacional e internacional, sobre marcos normativos, evidencias, modelos teóricos y de intervención, y programas de atención a víctimas existentes; y (ii) recolección de datos cualitativos. El estudio cualitativo tuvo como objetivo identificar las principales fortalezas, debilidades y oportunidades del sistema de atención actual, y contempló entrevistas -realizadas de forma virtual- a un total de 24 personas en tres niveles de intervención entre los meses de agosto y noviembre del año 2020.

- Nivel macro: cinco informantes clave a nivel nacional.
- Nivel meso: 11 coordinadores de centros PAV/CAJ a nivel regional.
- Nivel micro: ocho profesionales de atención directa de diferentes regiones, de oficinas PAV/CAJ.

Las entrevistas abordaron la apreciación de los consultados sobre el contexto de política, la posición de la víctima a nivel legislativo, el modelo de gestión y de atención, además de una apreciación global respecto de lo que podría ser una defensoría de víctimas. Durante esta recolección se respetó estrictamente el criterio de voluntariedad. En tanto, los procedimientos realizados en el trabajo de campo contaron con la aprobación del Comité de Ética de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

La muestra del estudio se compuso como indican las siguientes tablas. Los participantes provinieron de siete regiones, además de la Metropolitana (ver Tabla 1 y Tabla 2).

TABLA 1. **Número de entrevistados a nivel central por institución de origen**

	PAV	CAJ/MJYDH	Otros informantes clave	Total
Nivel central	2	1	2	5

Fuente: elaboración propia.

TABLA 2. **Número de entrevistados según disciplina e institución de origen**

	PAV	CAJ	Total
Psicólogos	4	5	9
Trabajadores sociales	4	2	6
Abogados	1	3	4
Total	9	10	19

Fuente: elaboración propia.

5. Principales resultados

Esta sección se divide en dos partes. En la primera se presentan algunos antecedentes teóricos y empíricos, según estudios internacionales, para a continuación revelar los resultados del estudio cualitativo.

5.1. Antecedentes teóricos y empíricos

5.1.1. Noción de víctima

La Organización de las Naciones Unidas en el documento Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder del año 1985 establece una definición de víctima que se encuentra vigente hasta el día de hoy:

“Se entenderá por ‘víctimas’ a las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados Miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder.

Podrá considerarse ‘víctima’ a una persona, con arreglo a la presente Declaración, independientemente de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene al perpetrador e independientemente de la relación familiar entre el perpetrador y la víctima. En la expresión ‘víctima’ se incluye, además, en su caso, a los familiares o personas a cargo que tengan relación inmediata con la víctima directa y a las personas que

hayan sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.

Las disposiciones de la presente Declaración serán aplicables a todas las personas sin distinción alguna, ya sea de raza, color, sexo, edad, idioma, religión, nacionalidad, opinión política o de otra índole, creencias o prácticas culturales, situación económica, nacimiento o situación familiar, origen étnico o social, o impedimento físico” (ONU, 1985, p. 1).

El Estado debe reconocer la calidad de víctimas de todos aquellos que sufran victimización, independiente de la viabilidad legal de su caso e independiente de la relación con el ofensor. Asimismo, la ONU enfatiza que dicha definición debe aplicarse a toda persona que haya sufrido agresión, sin discriminación.

Aplicar esta definición no siempre es fácil, porque, lamentablemente, reconocer a una víctima como tal no es un proceso automático. El ser considerado víctima es parte de un proceso social (Strobl, 2004), es decir, la sociedad determina quiénes merecen ser identificados como víctimas y quiénes no. Christie (1986) plantea la noción de “víctima ideal”, que se refiere a que tildamos como víctima a aquella mujer adulta mayor que es agredida a plena luz del día camino a su casa, pero negamos la victimización del joven que es agredido en una riña durante la noche mientras consume alcohol. Esta noción hace referencia a los estereotipos y prejuicios que tenemos como sociedad, desconociendo la calidad de víctimas de aquellos que consideramos han “precipitado” de algún modo la ofensa (ver, por ejemplo, Meyer, 2016; Randall, 2010). Más importante aún, se ha demostrado que la tendencia a culpabilizar a la víctima es uno de los principales orígenes de la victimización secundaria, que limita el acceso de los afectados a una adecuada respuesta judicial, social y de salud (Campbell et al., 1999).

5.1.2. Comprendiendo la naturaleza y características de la victimización criminal

La victimización criminal, es decir, aquella producida por una acción -u omisión- ejercida por un ser humano y que está penada por la ley, se distingue de otros tipos de victimización (por ejemplo, desastres naturales) en tanto su daño no puede ser separado de su causa, esto es, del ofensor y como consecuencia, del carácter de injusticia envuelto en él (Duff, 2003). Pemberton y Vanfraechem (2015) plantean que existen dos tipos de daño asociados a la victimización criminal: el que se asocia al vivir una situación de agresión o vulneración propiamente tal, y el daño asociado a la injusticia de sufrir un acto criminal.

En relación con la victimización criminal como experiencia de agresión se pueden identificar varios tipos de efectos, entendidos como aquellas consecuencias directas del delito: lesiones físicas, pérdidas materiales y efectos psicológicos. Desde lo psicológico, algunas de las consecuencias descritas se

refieren al trastorno por estrés postraumático, emociones como culpa y rabia (Kilpatrick y Acierno, 2003; Shapland y Hall, 2007), y desconfianza y aislamiento social (Gutner et al., 2006). Sumado a esto, no es extraño que las víctimas experimenten reacciones sociales negativas por parte de su entorno inmediato, aumentando la sensación de estigmatización (Mueller, Moergeli y Maercker, 2008; Ullman y Filipas, 2001). Las víctimas muchas veces tienen serios menoscabos económicos por la agresión vivida, ya sea por gastos médicos o la pérdida de su trabajo (Shapland y Hall, 2007). Algunos deben mudarse de casa, barrio o ciudad para poder hacer frente al miedo o inseguridad (Bolívar, 2012), lo que es especialmente relevante en casos de violencia de género.

Más allá de los efectos negativos, la investigación ha determinado, sin embargo, que la reacción patológica sería lo menos frecuente (Brewin y Holmes, 2003). Las víctimas también presentarían recursos propios que les permitiría no sólo enfrentar exitosamente la situación de agresión, sino que también fortalecerse. Debido a esto, conceptos como resiliencia y crecimiento postraumático (Bonanno, 2004; Calhoun y Tedeschi, 2006) comenzaron a hacerse más comunes en el lenguaje y los estudios victimológicos. A pesar de que la resiliencia sería la respuesta más probable en la gran mayoría de las víctimas, se ha visto que el estrés postraumático de larga duración (llamado PTSD crónico) se asociaría más a delitos sexuales o a exposiciones crónicas de victimización (Brewin, Andrews y Valentine, 2000). En estos últimos casos, se recomienda que el tratamiento se centre en terapia psicológica que aborde el trauma y sus consecuencias (Associação Portuguesa de Apoio à Vítimas [APAV], 2016).

La duración de los efectos físicos, económicos, sociales y emocionales es muy diversa. Desde una perspectiva sistémica y ecológica, la trayectoria que sigue la víctima hacia la recuperación es un proceso multideterminado y dinámico, en el cual factores individuales, familiares, sociales y contextuales cumplen un importante papel. Esto hace muy difícil predecir el camino que seguirá cada víctima (Shapland y Hall, 2007) y la duración de los efectos experimentados. Lo anterior, sumado al proceso criminal que suele activarse, puede implicar que el trayecto de una víctima sea especialmente largo y difícil.

Reparación emocional

A lo largo de los años y con el desarrollo del estudio del trauma, un tema que ha concentrado especial atención es el proceso de reparación emocional. Herman (2005) plantea tres fases en la recuperación del trauma desde una perspectiva de salud mental: seguridad, remembranza y luto, y reconexión con la vida cotidiana. Mientras lo primero se refiere a la posibilidad de dejar la experiencia traumática en el pasado, remembranza y luto se refiere a la

posibilidad de reconstruir una narrativa consistente de la experiencia, dando espacio a la aceptación de la pérdida. Finalmente, la autora menciona la importancia de mirar hacia el futuro y lograr conectarse con otros y consigo mismo. Harvey (1996), por su parte, plantea un modelo ecológico de reparación en trauma. Asume que la recuperación es un fenómeno multicausado y que, por lo tanto, la atención profesional no es garantía de reparación ni tampoco un requisito *sine qua non* para que esta se produzca. En su modelo, ella plantea los siguientes indicadores de recuperación: autoridad sobre los recuerdos, integración de recuerdos y afectos, tolerancia a los afectos (estos ya no son vividos como abrumadores); mejor manejo de los síntomas; autoestima; capacidad de relacionarse con otros sintiéndose seguro en esa conexión, y construcción de un significado adaptativo respecto de la experiencia de trauma. Esto último es necesario en tanto el delito tiene un gran impacto en nuestro sistema de creencias respecto del mundo, los otros y sí mismo, el que nos otorga una sensación de propósito y orientación en la vida (Janoff-Bulman, 1992, 2005). La experiencia de victimización criminal puede implicar que la víctima desarrolle un significado negativo de sí y de la sociedad, generando desconfianza y alterando su significado global y propósito de vida (Park, 2010).

No debe olvidarse, sin embargo, que los modelos de Harvey y Herman se han desarrollado en el contexto del estudio del trauma en general y no específicamente en el contexto de victimización criminal. Por lo tanto, lo planteado por las autoras puede ser relevante en tanto la víctima de delito ha vivido una agresión; sin embargo, no resuelve las necesidades que esta experimenta en tanto ha vivido una injusticia.

Necesidades de justicia de las víctimas

Las personas que han sufrido un delito requieren recuperar un sentido de justicia, lo que se refleja en las necesidades que suelen tener en relación con el sistema judicial o más bien, con relación a cómo el Estado reacciona al delito. Las víctimas necesitan tener información (Schiff, 2007; Strang, 2002; Zehr, 2005), ser oídas y tratadas con respeto (Strang, 2002), ser reconocidas (Schiff, 2007) y validadas en el daño sufrido (Zehr, 2005). También necesitan participar de los procesos penales (Strang, 2002), pero en procesos menos formales, en los cuales su opinión sea tomada en cuenta (Strang, 2002). Eventualmente, las víctimas también podrían necesitar recibir compensación económica y una disculpa por parte del ofensor (Schiff, 2007; Strang, 2002; Zehr, 2005).

Daly (2017) plantea que las víctimas de delito, además de tener necesidades de diferente naturaleza, tienen intereses de justicia, es decir, expectativas sobre los procesos judiciales que son válidas en tanto ciudadanos que buscan justicia. La autora distingue cinco intereses de justicia: vindicación

(interés en que la agresión sea vista como delito por la sociedad), validación (importancia de ser reconocido/a como víctima), participación (información y participación en la toma de decisiones), voz (tener la posibilidad de contar la propia historia desde la propia narrativa) y responsabilidad del ofensor (que el proceso promueva al ofensor a tomar responsabilidad por lo hecho y sus consecuencias). El cumplimiento de estos intereses en contextos formales y significativos desde el punto de vista de la respuesta del Estado puede aumentar la sensación de justicia de las víctimas.

Estos intereses procedimentales han estado avalados por la literatura. Las encuestas de victimización han demostrado que las víctimas son menos punitivas que aquellas que no lo han sido (Van Kesteren y Dijk, 2010). Además, la forma como significan la palabra “castigo” puede estar asociada a acepciones diferentes al de “provocar sufrimiento del ofensor”. Por ejemplo, para las víctimas, que se imponga “prisión” puede ser una forma de reconocer socialmente la gravedad de los hechos (Aertsen, 2010). En la misma línea, se ha visto que las víctimas prefieren medidas orientadas a la rehabilitación y servicios a la comunidad en vez de medidas punitivas (Hoyle y Zedner, 2007), y más que tener una influencia en la sentencia, lo que desean es ser escuchadas durante el proceso (Wemmers y Cyr, 2004). En Chile, un estudio reciente (aún no publicado)⁷ indica que efectivamente las víctimas de delitos violentos valoran los elementos procedimentales indicados por Daly (2017) y que para el 50% de los hombres y el 58,8% de las mujeres el resultado más importante de un proceso judicial es que la ofensa no ocurra nuevamente, percepción que lleva a pensar que la decisión de aumentar las penas en algunos delitos no sería una medida suficiente para dar respuesta a las víctimas en sus necesidades de justicia.

5.1.3. Asistencia y apoyo a la víctima: antecedentes del contexto internacional

En los años setenta se levantaron las primeras voces en diferentes países del mundo para expresar preocupación por la escasa participación de la víctima en los procesos penales y por la poca consideración social de sus necesidades y derechos (Rock, 2007; Strang, 2002). En los años ochenta se produjo un “resurgimiento de la víctima”, lo que en la práctica significó una mayor visibilización de los derechos de las víctimas en Estados Unidos y de mayor sensibilización por sus necesidades en Europa (Goodey, 2000). Un punto de inflexión a nivel internacional ocurrió con la Declaración de los Principios Básicos de Justicia para las víctimas de Delito y de Abuso de Poder de las Naciones Unidas (1985). En Europa se adoptaron dos instrumentos: la Convención Europea sobre la compensación de víctimas de delitos violentos (Consejo Europeo, 1983) y la recomendación de la posición de la víctima en el marco

⁷ Fondecyt de Iniciación N°11160741 “El rol de las necesidades de justicia en el proceso de superación y reparación del daño de víctimas adultas de delitos violentos en Santiago de Chile”, dirigido por Daniela Bolívar, coautora de este informe.

del proceso penal (Consejo Europeo, 1985). Otros instrumentos regionales se produjeron más tarde, siendo el más importante la Directiva 2012/29/EU del Parlamento y Consejo Europeo, que estableció estándares mínimos sobre los derechos, apoyo y protección a las víctimas de delito. Esta es una directiva vinculante, es decir, obliga a los Estados miembros a asegurar estándares de atención y protección.

Desde entonces, diferentes países han comenzado a implementar medidas que apuntan tanto a mejorar la participación de la víctima en el sistema penal como a ofrecer servicios que puedan responder a las consecuencias de la victimización. En la primera dimensión, reformas legales han permitido la inclusión de mecanismos indirectos de participación (como las Declaraciones de Impacto de la Víctima al momento de la sentencia en Estados Unidos y Holanda) o de mecanismos directos de participación como justicia restaurativa en diferentes tipos de delitos y momentos del proceso penal (por ejemplo, Bélgica y Holanda). En la segunda dimensión se han desarrollado programas de compensación estatal, como en el caso de Inglaterra, y programas de apoyo a la víctima en la mayoría de los países europeos, Estados Unidos y Canadá.

A nivel internacional, los programas de apoyo a la víctima varían entre ser servicios ofrecidos por la propia comunidad, las ONG o servicios estatales. En bastantes países europeos, esta ayuda es ofrecida desde los ministerios de Justicia, ya sea coordinando la oferta de ONG (compuestas por voluntarios, como es el caso de Suecia), u ofreciendo directamente el servicio (como ocurre en Hungría) (APAV, 2016). Existen países con programas nacionales que ofrecen cobertura en todo el territorio o con organismos locales de cobertura focalizada⁸. Por lo mismo, la diversidad de organismos, dependencias y estructuras que dan cabida a estos servicios es enorme y hace muy difícil compararlas.

Los servicios que los organismos de apoyo a la víctima pueden ofrecer son, por ejemplo, líneas telefónicas de ayuda, orientación, apoyo material o legal. Mientras las líneas telefónicas de ayuda (*hotlines*) buscan ofrecer una orientación muy cercana a la denuncia (intervención en crisis), las otras persiguen acompañar, orientar, apoyar y asesorar a lo largo del proceso penal, ya sea en materias relacionadas con este como en necesidades de salud, materiales u otras (Dachy y Bolívar, 2013). Además de lo anterior, algunos programas pueden ofrecer servicios para contextos específicos de victimización, como víctimas indirectas de homicidio, violencia doméstica, etcétera (por ej., APAV, 2016).

⁸ En Europa, los países que tienen programas de apoyo a víctimas a nivel nacional son Austria, Bélgica, Estonia, Finlandia, Alemania, Holanda, Portugal, Eslovaquia, Suecia y Reino Unido (Dachy y Bolívar, 2013).

A modo de ejemplo, podemos mirar el caso de España, donde existen las Oficinas de Asistencia a las Víctimas, que son un servicio público y gratuito implantado por el Ministerio de Justicia de acuerdo con la Ley 35/1995 de ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual (Boletín Oficial del Estado del 12 de diciembre del año 1995) (Gobierno de España, n.d.). Estas oficinas se orientan a otorgar información, apoyo, asistencia y acompañamiento cuando sea preciso para solventar las necesidades específicas de las víctimas que hayan sufrido daños considerables por la gravedad del delito, con especial atención en los menores, las víctimas de violencia de género o doméstica, la tercera edad, y las personas con discapacidad. El servicio contempla fases como acogida, información, intervención y seguimiento, incluido acompañamiento psicológico (intervenciones en crisis y terapéuticas breves) y vinculación a la red asistencial. Si bien estas oficinas nacieron con el objetivo de ser un servicio universal, desde el año 2004 y producto de una nueva ley sobre violencia doméstica, estos centros se han transformado en “puntos de coordinación” en esta temática, ofreciendo desde entonces una baja cobertura en otros delitos (Villacampa, 2010).

La organización regional de apoyo a la víctima en Europa (Victim Support Europe, VSE) establece criterios de calidad para los servicios de la víctima. Para esta organización es fundamental que los programas estén centrados en las personas afectadas, sean independientes, estén orientados a apoyar la satisfacción de las necesidades causadas por el delito, sean accesibles y gratuitos, y que reciban a las víctimas independiente de la existencia de la denuncia, con profesionales altamente entrenados y especializados (VSE, s.f.). También anuncian que los servicios no deben generar “jerarquías de víctimas” y que los profesionales que trabajan en esta área deben creer en esta, además de asumir una conducta proactiva en la entrega de información (VSE, 2013). Finalmente, proponen una serie de acciones desde la denuncia hasta la etapa de la ejecución de la pena, incluida la posibilidad de derivar a justicia restaurativa (VSE, 2013).

Miremos un ejemplo más cercano a nuestro país: México, donde desde el año 1993 se elevó a rango constitucional el derecho de las víctimas (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2010). Según Lima (2003), los programas de atención pueden tener dependencia gubernamental o no. Allí muchos Estados optaron por servicios focalizados en tipos de víctimas específicos, como mujeres víctimas de violencia de género, personas extraviadas y delitos sexuales. Actualmente existe un programa a nivel nacional llamado Centros de Justicia para Mujeres, que se sustenta en una serie de leyes generales sobre violencia y mujeres. En particular, la Ley General de Acceso en las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (promulgada en el año 2012) establece como obligación del Estado proteger a la víctima de violencia de género, proponiendo modelos de atención, prevención y sanción. Los Centros de Justicia para

Mujeres se adaptan a un modelo no punitivo sino preventivo de atención y busca centrarse en las necesidades de ellas, respetando su derecho a decisión, entre otras cosas.

Más allá de las características de los servicios, no podemos olvidar que los programas sociales se insertan en una determinada ecología social de políticas públicas, leyes, orientaciones y contexto cultural, lo que responde a procesos culturales e históricos y determina la orientación que se le dé a estos servicios (APAV, 2016). En el caso del apoyo a la víctima, la ecología social tendría componentes como el clima punitivista del país, el contexto legislativo (tipo de sistema penal y posición de la víctima), miedo al crimen de la población, el nivel de confianza de esta en las instituciones del Estado y en el sistema judicial, y la existencia de una red de servicios externos al sistema penal, tales como cobertura de seguros, atención en salud primaria, secundaria y terciaria, además de salud mental. Según APAV (2016), es relevante que haya consistencia externa entre el programa y su entorno ecológico desde el punto de vista de los procedimientos, orientaciones ideológicas, entre otros. Países con un entorno ecológico más hostil para responder en este sentido requerirían invertir más trabajo para mejorar la respuesta estatal a las víctimas de delito (APAV, 2016).

5.1.4. Conclusiones sobre los antecedentes teóricos

La ONU nos habla de un concepto de víctima que se aleja de una noción legal de la misma. En otras palabras, sugiere que los Estados miembros se hagan cargo de responder a ellas, independiente de la viabilidad de sus procesos judiciales. Por otra parte, a pesar de esta noción, las personas y sociedades tendemos a tener una imagen (irreal) de víctima ideal, lo que explica no solo la victimización secundaria (las culpabilizamos), sino también la dificultad que algunos tipos de víctimas puedan tener para acceder a servicios específicos, como el legal. Además, la víctima puede sufrir diferentes tipos de daño, pero la evidencia indica que una mayoría puede también responder de manera resiliente, lo que significa que no debemos asumir automáticamente que la ayuda psicológica especializada de larga data (terapia) es el único camino por el cual vamos a asegurar la recuperación. Asimismo, dado que la victimización criminal contempla una agresión y también una experiencia de inequidad, las víctimas tienen, además de las necesidades emocionales, materiales y de salud producidas por el delito, intereses de justicia, un asunto que debe considerarse en cualquier propuesta de política pública en relación con la atención de víctimas. A esto se suma que la experiencia internacional indica que los programas de apoyo pueden tener diferentes características, pero en su mayoría ofrecen prestaciones que buscan, por una parte, satisfacer necesidades producidas por el delito y por otro, acompañar y promover la participación durante el proceso judicial. Y finalmente, parte de la calidad de los programas de apoyo se juega en su autonomía y capacidad de centrarse

en la víctima más que en los objetivos institucionales. Luego, no se puede ignorar como marco general de estos programas su ecología social, lo que habla de la importancia que tiene el contexto político, legal, cultural e institucional en la facilidad (o no) que tengamos para situar a la víctima del delito en la política pública.

5.2. Resultados del estudio cualitativo: la perspectiva de los profesionales

5.2.1. La ecología social de la atención de víctimas en Chile

Se puede decir que los programas de nuestro país se insertan en un ambiente social hostil. Es de público conocimiento el aumento de la desconfianza de la sociedad chilena en las instituciones del Estado, además de un discurso público en materia de seguridad que resalta una visión punitivista, que, como ya hemos visto, no necesariamente refleja las necesidades de las víctimas de delitos. Como indicó uno de nuestros entrevistados, la respuesta legislativa, que ha aumentado últimamente desde la promulgación de leyes que aumentan penas, está desarticulada con las necesidades y demandas de las víctimas, algo que se suma a una sociedad que solo parece reaccionar cuando se produce exposición mediática o conmoción pública.

En las entrevistas realizadas a nivel nacional quedan develados también algunos aspectos críticos de dicha ecología social, esta vez desde un nivel meso, es decir, en relación con la oferta pública de otros servicios, más allá de los programas PAV o centros de las CAJ. En este sentido la respuesta del Estado de Chile a la victimización criminal se ha centrado en la implementación de diversos programas y servicios. Algunos son servicios “de paso”, es decir, que la víctima contacta en su recorrido por el sistema penal o en su búsqueda de apoyo en otras áreas (como Carabineros, servicio médico legal, servicios de urgencia, fiscalía, tribunal de garantía, servicios municipales, entre otros), mientras que otras son servicios de “permanencia”, es decir, aquellos que buscan ofrecer una atención de mediano o largo plazo. Entre estos servicios encontramos los centros del PAV y los CAVI de las CAJ, el Programa de Protección Especializada en Maltrato y Abuso Sexual Infantil Grave (PRM)⁹ y el Programa de Representación Jurídica (PRJ)¹⁰ del Servicio Nacional de Meno-

9 Los PRM son una oferta especializada del SENAME para niños/as víctimas de abuso sexual, promoviendo su recuperación integral (física, psicológica, social, sexual, emocional), asegurando la interrupción del maltrato y proveyendo contextos protectores en el proceso (lo que incluye trabajo con esos adultos protectores); tiene como objetivo contribuir al proceso reparatorio (entendido como la resignificación del daño asociado a la experiencia de maltrato grave o agresión sexual) del niño, niña o adolescente que ha sufrido maltrato físico o psicológico grave, constitutivo de delito (el maltrato psicológico sólo es constitutivo de delito en el contexto de VIF, como se define en la Ley de Violencia Intrafamiliar, N° 20.066 –o eventualmente puede dar lugar al delito de trato degradante contemplado en el artículo 403 ter del Código Penal–), o agresión sexual infantil (Sename, 2015).

10 El PRJ está dirigido a los niños, niñas y adolescentes que han sufrido graves vulneraciones de derechos, eventualmente constitutivas de delitos, que requieran de representación judicial ante Juzgados de Familia, Tribunales de Letras con Competencia en Familia, Tribunales con

res (Sename); los Centros de Atención y Reparación para Mujeres Víctimas/Sobrevivientes de Violencia Sexual (CVS) del Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género (Sernameg) y el Centro de Asistencia a Víctimas de Atentados Sexuales (CAVAS) de la Policía de Investigaciones. Los servicios “de paso” no tienen como objetivo único atender a la víctima, sino que esta atención se produce en el contexto del ejercicio de muchas otras funciones. En cambio, entre los servicios de “permanencia” el objetivo principal es otorgar un apoyo a los ciudadanos afectados por un delito. Se debe considerar que estos servicios coinciden completa o parcialmente entre sí, ya sea en población objetivo o prestaciones ofrecidas, lo que genera diversas dificultades.

Frente a esta amplia oferta del Estado existen diferentes puertas de entrada a los servicios, lo que hace que el recorrido de la víctima acontezca de una manera inorgánica, sin flujos claros. Dependiendo del caso, muchas instituciones se pueden involucrar en una intervención, a veces ejerciendo un rol desde la propia agenda institucional más que desde los intereses de esa víctima en específico (por ejemplo, en casos con muchas entidades querellantes). Existen excepciones, sin embargo, como ocurre en el femicidio, en que se ha establecido una ruta definida que determina cómo será la experiencia de las víctimas a lo largo del proceso. Esta diferencia se explicaría en parte por la pauta de la agenda pública y de las instituciones, dándole mayor atención a delitos específicos. El recorrido de la víctima, además del tipo de delito, también es determinado por el componente de la territorialidad, por la dinámica y administración local del servicio y de la red asistencial disponible en la comuna o provincia. En otras palabras, en cada región puede haber rutas y trayectorias diferentes dependiendo de cómo se vinculen y coordinen sus instituciones.

Una forma de resolver esta dificultad fue establecer en el año 2007 la Red de Asistencia a Víctimas (RAV) que reúne a diversos organismos con el objetivo de coordinar acciones y derivaciones, además de acordar metodologías para la prevención de la victimización secundaria. Esta red, coordinada desde el PAV y pese a que se valora su aporte en términos de una visión y abordaje sistémico de la problemática, no ha tenido los resultados esperados. En la perspectiva de nuestros entrevistados, en Chile las distintas políticas institucionales no están “suficientemente coordinadas”; las respuestas de organización han sido diseñadas de manera “más reactivas (...) tapando parches”. En otras palabras, si bien existe una red, no existe un “sistema de atención”, y así quedan diferentes necesidades sin ser abordadas.

Competencia Penal, Tribunales Superiores de Justicia o ante el Ministerio Público, otorgando defensa jurídica ante los procesos judiciales para la restitución de los derechos vulnerados. Esta representación no incluye materias de régimen comunicacional, alimentos o cuidado personal (Sename, 2019).

A esto se agrega una falencia. Las víctimas no tienen solo necesidades que pueden surgir durante el proceso de investigación, sino también durante la etapa de ejecución de la pena, en el contexto de beneficios penitenciarios o libertad condicional. Sin embargo, esto no está contemplado en nuestra legislación, a diferencia de lo que sucede, por ejemplo, en España, donde la víctima tiene derecho a información sobre elementos de la ejecución penal que la pueden afectar especialmente desde el punto de vista de su seguridad (Burón, 2017)¹¹. Las deficiencias en la etapa de ejecución de la pena requieren que el Estado chileno “logre generar un sistema de protección que considere el antes, durante y después” (del proceso penal), además de un sistema coordinado que “considere flujos de trabajo, procesos de trabajo y una oferta clara de prestaciones”.

Por lo tanto, la percepción es que, pese a la oferta disponible, esta se sustenta en políticas disgregadas en las cuales el sujeto víctima se fragmenta según los distintos ámbitos de afectación o según grupos específicos que han ganado prioridad en la propia agenda pública de cada institución. Como consecuencia, “cada oferta tiene sus propios modelos de intervención, sus propios asientos de focalización, sus propias formas de prelación, sus propios presupuestos, los que conversan muy poco entre sí”.

5.2.2. Modelo de gestión

En esta sección nos referiremos a los nudos críticos identificados en el ámbito de la gestión de los servicios de atención a víctimas. Quisiéramos mencionar que en general los entrevistados distinguen poco entre los modelos de gestión y de atención, indicando a veces como modelo de atención elementos que corresponden a la gestión. En las siguientes secciones hemos hecho el intento de separar estos ámbitos, aunque no hayan sido diferenciados de esta forma por los entrevistados.

Priorización de víctimas

Los centros han desarrollado criterios particulares de exclusión e inclusión de casos. El PAV atiende a todas las personas afectadas por delitos en Chile, focalizándose especialmente en aquellas que han sufrido hechos violentos y de connotación pública¹² (SPD, 2019). Los CAVI otorgan atención a víctimas de delitos violentos¹³ y que no cuenten con recursos para acceder a una atención profesional jurídica, psicológica y social. Sin embargo, este criterio

11 Este autor también resalta cómo la víctima puede exigir en esta etapa la reparación del daño (Artículo 72.5, Ley Orgánica General Penitenciaria).

12 Homicidios, cuasidelitos de homicidio, secuestros, violación a mayores de 14 años, abuso sexual calificado, trata de personas, robos violentos, lesiones graves y lesiones/muertes por manejo en estado de ebriedad o bajo la influencia del alcohol.

13 Delitos de alta lesividad, tales como homicidio, parricidio, secuestro, delitos sexuales, trata de personas, cuasidelito de homicidio, cuasidelito de lesiones graves o gravísimas, robo con violencia o intimidación y lesiones.

socioeconómico no se aplica en los casos en que la víctima sea un/a niño/a o adolescente, o en situaciones de violencia intrafamiliar. Asimismo, acogen excepciones en virtud de la condición de vulnerabilidad que presenta la víctima al momento del ingreso a propósito del ilícito, por lo que en la práctica acceden todas las víctimas que lo requieren (MJYDH, 2020).

En el PAV, los entrevistados mencionan varios criterios de exclusión: casos de delitos sexuales cometidos contra niños, niñas y adolescentes (los que deben derivar a los PRJ de la red Sename, especialmente cuando la protección de los niños no está asegurada)¹⁴; delitos que ocurren en contextos de ajuste de cuentas por drogas o en que la víctima tenga antecedentes por drogas, y agresiones en contexto de riña. Tampoco representan casos en que el ofensor es un agente del Estado. En los centros de atención de los PAV los casos pueden entrar sin obligación de denuncia, dado que lo jurídico no es lo central de su atención.

Por su parte, los centros de las CAJ definen su atención como eminentemente jurídica, lo que significa que su principal criterio de ingreso es que el caso haya sido denunciado y que además haya interés en poner una querrela. La mayor fuente de derivación de los casos es desde la Fiscalía, Unidades Regionales de Atención a las Víctimas y Testigos (Uravit), algunas veces motivados por la posibilidad que se realice desde el servicio de atención de víctimas un peritaje. Dada esta realidad, debemos recordar que las Uravit, a su vez, también tienen su catálogo prioritario de casos con derivación automática desde los fiscales, lo que implica que los casos que acceden a los servicios han pasado por un triple filtro: la selección que hacen los fiscales para derivar a las Uravit, la selección de estas últimas para derivar a los servicios de atención y finalmente los propios criterios de estos.

Sectores (provincias, comunas) sin cobertura

Sumado a la existencia del riesgo de la sobreoferta está el riesgo de lo contrario, ya que algunos territorios tienen gran diversidad de servicios y otros no son cubiertos. Sobre este asunto, los entrevistados mencionan la necesidad de ser un programa accesible universalmente, porque “la necesidad va a surgir si la gente sabe que existe la oferta”.

Mientras miembros del PAV relatan una dificultad puntual relacionada con la gestión y la dispersión territorial del servicio, las CAJ son cuatro organismos que atienden cuatro macrozonas, pero sin una centralización administrativa. Esto demuestra la necesidad de un justo balance entre la administración central y la posibilidad de una mejor gestión desde los territorios.

14 Esto usualmente implica nueve o diez meses de lista de espera.

Sistemas de registro no comparables

Los servicios de las CAJ y PAV tienen sus propios sistemas de registro y monitoreo, lo que permite conocer las estadísticas de las atenciones, casos y prestaciones entregadas, como también acciones de difusión. Esto “sirve para poder tener un panorama y tomar decisiones” y tener un seguimiento de estas. El PAV cuenta, además, con metas de gestión del programa que involucra algunos indicadores de resultados (por ejemplo, el porcentaje de casos en que se terminó el plan de intervención) y con una encuesta de satisfacción de usuarios que aborda tres componentes: satisfacción del trato recibido, recomendación del servicio y psicoeducación, derechos de las víctimas y redes institucionales. Si bien estos sistemas de registro y evaluación son relevantes, no son comparables, ya que ambos servicios se centran en dimensiones diferentes, lo que dificulta tener una perspectiva a nivel nacional¹⁵.

Trabajo en red dependiente de voluntades personales

El trabajo en red es fundamental para la atención a las víctimas; sin embargo, el cómo se dé está directamente relacionado con aspectos y dinámicas territoriales, y su definición y caracterización depende del trabajo realizado en los centros que, a su vez, tienen “una cultura particular que viene de la zona de donde están insertos”. Los coordinadores definen metas frente a la realidad local y son los profesionales quienes asumen la tarea de definir las redes, muchas veces a través de contactos personales más que mediante convenios institucionales formales.

Una necesidad que aparece recurrentemente en las entrevistas es la de poder realizar derivaciones eficientes a atención psiquiátrica tanto adulta como infantil. Este tipo de atención es muchas veces necesaria por consecuencias de la victimización, tales como depresión, ansiedad e ideación o intentos de suicidio. En la práctica, solo un entrevistado comentó contar con este recurso en su propio centro (el equipo contaba con un psiquiatra por horas), pero el resto debía lidiar con esta necesidad derivando a la red de salud, donde por los propios protocolos los casos debían primero ser derivados a atención primaria para que algún médico evaluara la posibilidad de pasar a nivel secundario. Esto, además de llevar a las víctimas a realizar pasos innecesarios y demorar el acceso a la atención, es una fuente importante de victimización secundaria, pues obliga a la persona a contar en todas estas instancias la experiencia vivida. De acuerdo con las entrevistas, muy pocos centros habían logrado convenios directos con hospitales, los cuales usualmente dependían más de voluntades personales que de procedimientos institucionales.

¹⁵ Es importante destacar que estudios recientes resaltan la necesidad de generar evidencia a nivel internacional sobre el impacto de los programas de asistencia a la víctima en el bienestar de sus usuarios, más allá de su satisfacción (APAV, 2014).

Infraestructura insuficiente en algunos servicios

Varios entrevistados apuntan a la necesidad de un “lugar con las condiciones mínimas de comodidad para poder trabajar este tipo de delitos, desde box con buena iluminación, un lugar adecuado en el cual se pueda atender, entregar una atención de calidad”. Una infraestructura de calidad es representada como un mensaje de dignidad a las víctimas de delito y la posibilidad de proporcionar las mínimas condiciones de confidencialidad.

Carencia o limitada asesoría técnica

En el caso de los centros de las CAJ, la asesoría técnica es inexistente desde hace años. Como consecuencia, cada centro funciona bajo criterios propios de sus modelos de atención, sin procesos de inducción para profesionales nuevos ni políticas de supervisión o capacitación internas. Si bien en los centros de las CAJ existe la figura del subcoordinador técnico, esta función no lograría suplir la necesidad de asesoría, pues se requiere de una visión externa y unificada de los objetivos del programa. En el caso del PAV, existe a nivel central la figura del asesor técnico, cuya función es apoyar a los equipos en decisiones específicas. Esto es valorado por los entrevistados; sin embargo, mencionan como un obstáculo que esté ubicado a nivel central, ya que dificulta conocer las particularidades del territorio. Además, estos asesores técnicos realizan varias funciones, entre ellas, aquellas relacionadas con recursos humanos (selección de personal), lo que complica su dedicación a la asesoría técnica propiamente tal. Finalmente, mucha de su asesoría se centra en aspectos administrativos y de gestión más que en aspectos relacionados con el modelo de atención.

Inexistencia de políticas de autocuidado

Los entrevistados mencionan también la necesidad de políticas de autocuidado. Reconocen la alta carga emocional que demanda el trabajo con víctimas de delitos, a lo que se suman los contextos de alta vulnerabilidad social de sus usuarios, haciendo más difícil la intervención.

5.2.3. Modelo de intervención

En este apartado hemos incluido las referencias de los profesionales respecto del modelo de atención de los servicios de atención a víctima, lo que pasa por el objetivo de su atención y las prestaciones ofrecidas para lograrlo.

En el caso del PAV, desde el año 2016 cuenta con un modelo de atención¹⁶ que adopta como eje articulador el enfoque de derechos humanos (en oposición al enfoque de necesidades), operacionalizado a través de algunos princi-

¹⁶ El objetivo del PAV supone un proceso de intervención integral que aspira a obtener como resultado la promoción de la superación de las consecuencias negativas del delito, entendido como “un proceso gradual y no lineal, que los sujetos de intervención desarrollan según sus distintos contextos sociales y culturales, así como sus recursos o fortalezas, determinando avances y retrocesos” (SPD, 2016, p. 29).

pios orientadores como igualdad y no discriminación, participación, género, interdisciplinariedad, e intersectorialidad (SPD, 2016). El modelo de atención CAVI es del año 2010¹⁷, su carácter es sistémico e interdisciplinar, y adopta como principios inspiradores (MJYDH, 2010) el acceso a la justicia y el trato justo, además de la participación, la asistencia y atención integral, el enfoque de género y el derecho a la reparación.

Sin embargo, durante las entrevistas se observó que no existe un modelo único de atención. Los centros “operan de manera diferente” y los lineamientos adoptados en terreno “se han ido construyendo a través de la práctica”. Por la misma razón, no fue posible observar con claridad cómo los modelos teóricos planteados por sus programas “aterrizaban” en el terreno (más allá de los elementos de gestión).

Objetivo de la intervención

Cuando consultados por los objetivos de su servicio, los entrevistados reportaron metas diferentes. Entre los objetivos mencionados se encuentran la prevención de la victimización secundaria, la reparación del daño, la promoción de la participación de la víctima en el proceso penal, la protección de la víctima (generar un contexto que evite la revictimización en niños y adultos), y la reducción de los efectos del delito. Si bien todos estos objetivos son dimensiones relevantes, la consideración de todos ellos conlleva focos diferentes y en consecuencia, distintos roles del servicio de apoyo a la víctima. Además, pocas veces se pudieron identificar definiciones operacionales de estos objetivos, siendo conceptos que parecen entenderse como conocidos cuando en realidad parecen existir diferentes formas de entenderlos.

De todos los objetivos mencionados, una de las nociones más recurrentes en las entrevistas es la de reparación. Este concepto fue usualmente asociado con las nociones de “resignificar la experiencia”, por un lado, y con “disminución de sintomatología” o “recuperación de bienestar previo al delito”, por otro. El objetivo de reparación se comprende como una noción interdisciplinar; sin embargo, su definición no es del todo clara y la asociación a las nociones de resignificación y bienestar impresiona más bien como algo que compete principalmente al área psicológica, dejando en un ámbito ambiguo lo que reparación podría significar desde una dimensión jurídica o social. En

17 El modelo de atención CAVI establece tres objetivos (MJYDH, 2010, p. 25): (i) brindar atención interdisciplinaria a víctimas de delitos violentos y sus familias con el objeto de ayudar a superar la situación traumática, restablecer su funcionamiento habitual e integrar la experiencia vivida o modificar los factores que provocaron o facilitaron el delito; (ii) prevenir y atenuar las consecuencias secundarias de ser víctima y paralelamente, proteger los derechos de las personas afectadas, haciendo efectiva la responsabilidad legal del agresor y la reparación del daño y perjuicio causado; (iii) entregar a la comunidad herramientas que le permitan conocer y ejercer sus derechos, incorporando a la víctima y a su red social primaria como sujetos activos en el enfrentamiento y superación del impacto del delito, de acuerdo a sus potencialidades y a los recursos externos otorgados por el sistema o medio en el que se desenvuelve.

general, los profesionales tienden a visualizar que tanto lo jurídico (en sus diferentes dimensiones posibles, información, representación, querrela) como lo social (la conexión con redes, el apoyo familiar, la vinculación a beneficios) pueden colaborar en este proceso, pero no parece haber un lineamiento claro respecto de cómo estas áreas podrían contribuir y por qué. De hecho, uno de los entrevistados considera el proceso jurídico como un obstáculo para la reparación, lo que habla de una mirada en la cual la trayectoria de la víctima por lo legal está escindida de su experiencia de recuperación personal.

Trabajo interdisciplinario

Uno de los aspectos que los entrevistados más resaltan del modelo de atención es el trabajo interdisciplinario que realizan. Usualmente los equipos están compuestos por abogados penalistas, psicólogos y trabajadores sociales que ofrecen apoyo a los y las usuarias en materias legales, sociales y psicológicas.

Los entrevistados mencionan la importancia de realizar intervenciones desde las tres áreas, aunque se suele reconocer que usualmente es una disciplina la que conforma la “médula espinal” de la intervención, alrededor de la cual se configuran las otras dos. En concreto, los centros de víctimas de las CAJ tienden a tener como eje principal la atención legal, siendo la atención psicológica en los centros PAV. La disciplina imperante de alguna manera es la que determina los ingresos y los tiempos de intervención, dando espacio para que otras áreas puedan identificar necesidades o temas emergentes con posterioridad.

Una de las manifestaciones del trabajo interdisciplinario son las reuniones de equipo. Los objetivos de esas instancias se relacionan con la necesidad de tomar decisiones: definir la derivación interna del caso y la ruta de atención de un caso con relación a los tres componentes disponibles (plan de intervención psico-socio-jurídico). La decisión se toma dependiendo de las necesidades identificadas en la entrevista de acogida, que es un hito muy relevante¹⁸. También se puede definir la realización de una pericia social, las estrategias a tomar frente a un caso de gran complejidad y determinar temas del proceso judicial desde las necesidades detectadas en la víctima.

Los equipos mencionan la posibilidad de realizar atenciones en dupla o a veces, en situaciones excepcionales, en tripletas. En general, esa es una práctica construida desde la realidad de cada centro, ya sea por decisiones tomadas en cada equipo o por el enfoque de la atención. En algunos lugares se considera relevante que el profesional o los profesionales que asumen esta tarea tengan una visión integral del caso para explorar necesidades en las

18 Esta primera entrevista puede suceder de diferentes maneras (en dupla, en tripletas, o solo uno de los profesionales del centro) y es realizada por distintos actores (por el equipo psicosocial, o solamente por el abogado, o por el coordinador/a independientemente del rol profesional en el centro).

tres áreas, a diferencia de los centros de las CAJ, donde usualmente son los abogados quienes realizan la primera atención, debido al carácter jurídico del programa. A pesar de ello, en algunos centros los abogados son acompañados por algún representante del área psicosocial para tener una impresión más completa del caso.

Al describir el trabajo interdisciplinario, los profesionales usualmente mencionaron las tareas o funciones asumidas por cada disciplina. En el área jurídica, los entrevistados reconocen la importancia de proporcionar acompañamiento a la víctima en el proceso penal, lo que se traduce en información y en algunas ocasiones, representación. La atención legal es vista como una herramienta en dos sentidos. En primer lugar, para mejorar la experiencia de la víctima con el sistema penal (en tanto se puede mantener informada o puede participar indirectamente a través de su representante). En segundo lugar, como una estrategia que mantendrá a la víctima vinculada al proceso legal hasta que se requiera su participación en el juicio oral.

Con relación al área social, los profesionales describen su trabajo como la realización de trabajo en red (derivación a otros servicios) e intervención familiar. En caso de maltrato infantil, plantean que el rol del trabajador social es esencial para fortalecer vínculos protectores. Los informes sociales son habitualmente otra tarea y permiten orientar a las autoridades judiciales respecto de los contextos en que se dan los casos. Algunos reconocen que el papel del trabajador social es fundamental y de alta complejidad, pero también que su área es la que se encuentra más desdibujada dentro del modelo.

En relación con el área psicológica, en esta se suele ofrecer terapia, la que tiene características de atención clínica individual. Los entrevistados no hacen referencia a un enfoque psicológico específico, por lo que eso depende de la formación y orientación específica del profesional. Se mencionan diferentes objetivos de esta atención. Por un lado, algunos profesionales dicen que la atención se centra en los efectos de la victimización, lo que significa que temas emergentes de salud mental no directamente asociados a la victimización no pueden ser atendidos en los servicios de asistencia a víctimas, por lo que se requeriría hacer una derivación a la red de salud. Algunos entrevistados manifiestan como una dificultad el hecho que usuarios que se encontraban en aparente mejoría presentan recaídas debido a hitos judiciales, de lo que se deduce que es una atención centrada principalmente en el manejo de síntomas. En menor medida, se menciona como objetivo el recuperar el proyecto de vida¹⁹.

19 La necesidad de atención psicológica a veces es detectada por el profesional que realiza el ingreso y en otras ocasiones explícitamente solicitada por los usuarios.

Para comenzar el trabajo de reparación se requiere que la víctima esté protegida de posibles futuras agresiones, eso es clave. Pese a ello, las condiciones de vulnerabilidad de algunos usuarios hacen necesario repensar el trabajo psicológico tal como se lo concibe hoy:

“(...) son víctimas que están en una realidad tan multiproblemática que en el fondo yo no puedo esperar que la persona responda adecuadamente. No se podrá empezar un proceso de intervención psicológica si está pensando en que está cesante y que no tiene plata, que no tiene con qué parar la olla en ese momento, o que tiene un hijo que está con problemáticas de consumo abusivo de drogas, que está viviendo con él y su hijo, que no los deja vivir en paz todos los días, etcétera” (trabajador social).

Nudos críticos de la atención

Contexto de vulnerabilidad social como obstáculo para la reparación

El logro del objetivo de la reparación presenta diferentes dificultades. Por un lado, en un porcentaje importante los usuarios provienen de contextos de alta vulnerabilidad social y algunos con repetidas experiencias de victimización previas. Esto lleva a que el objetivo de resignificar la experiencia se mantenga como una meta “ambiciosa y poco realista”, dado que son muy pocos los casos en los que se da este resultado, pues se logran intervenciones que a veces solo contienen a la víctima en las diferentes crisis que vive en el contexto de su trayectoria:

“Muchas veces las características de los usuarios que tenemos, de los perfiles socioeconómicos que tenemos es (...) a ver, con toda la certeza que muchos de los objetivos se ven interrumpidos, entonces ahí uno tiene que o modificarlos, o todo eso. Entonces de repente esa mirada súper clínica que uno quiere tener en la psicología se interrumpe” (psicólogo).

Casos y familias fragmentadas

Según lo referido por los profesionales, es prioritario que los casos reciban atención en las tres áreas, pero esto no es siempre posible debido a situaciones específicas como:

- El caso no puede ser representado judicialmente por la institución por criterios institucionales, pero permanece en el centro para atención psicológica o social.
- El delito pudo haber sucedido en otra jurisdicción y requiere atención legal en otro centro.
- En casos de maltrato infantil intrafamiliar, la atención psicológica está siendo dada por PRM, pero el servicio de víctimas asume atención judicial, dado que PRM no cubre ese tipo de atención.

- En casos de maltrato infantil, la atención en PRM se centra en el niño, por lo que alguna necesidad de atención más específica de los padres (por ejemplo, elaboración de historias de abuso anterior) son atendidas en el servicio de atención a víctimas.
- En caso de maltrato infantil, la atención psicológica del niño se da en el centro de atención, pero la representación legal se da en un PRJ.
- En casos de maltrato infantil intrafamiliar o violencia intrafamiliar, la atención jurídica queda fragmentada en un eje penal y otro familiar: la esfera penal es atendida por el servicio de víctimas y los temas de familia, junto a los Tribunales de Familia, son derivados a un PPF.
- Cuando la intervención está muy centralizada en el componente jurídico, los casos son derivados una vez que finaliza el proceso penal o hay desistimiento de la víctima en seguir con el proceso, para dar seguimiento a la atención psicológica y social pendiente en otro servicio.
- La alta demanda hace que el caso entre a atención legal, pero solo algunos acceden a atención psicológica por falta de cupo, y son derivados a otro servicio.

Las divisiones de casos que se mencionan en esta lista no solo reflejan dificultades prácticas para una atención interdisciplinaria, también reflejan diferencias institucionales en términos de sus grupos objetivos, lo que implica para familias y casos específicos que su situación reciba una atención segmentada, con todas las dificultades prácticas y técnicas que esto significa.

Los requerimientos judiciales marcan la agenda de la intervención

Otro obstáculo para la atención multidisciplinaria son los requerimientos judiciales. En algunos casos, los centros han adaptado sus modelos a las demandas de la fiscalía, por ejemplo, implementando pericias psicológicas como primer paso de la atención, lo que trae como consecuencia la ejecución de un doble rol profesional, especialmente para el psicólogo, quien pasa de “perito” a “tratante”. En otros casos, la demanda de los tribunales de familia implica no solo una demanda sistemática de informes sociales y psicológicos, sino también implica la adaptación de los propios objetivos de la atención a los requerimientos de esta instancia. Esto último es un problema, dado que los servicios de atención a víctimas no cuentan con abogados de familia y, por lo tanto, se deriva ese apoyo a otra instancia, lo que usualmente provoca una atención descoordinada y con malos resultados²⁰.

20 La reciente y gradual implementación de la Ley N° 21057, también conocida como Ley No me preguntes más, que regula el rol de los NNA víctimas de delitos en el proceso penal, puede ser una experiencia relevante a evaluar, ya que podríamos esperar una mejor articulación de los actores cuando hay una definición más clara y acotada del rol de la víctima, en este caso niños y niñas, en un proceso que debiera ser más respetuoso de sus derechos.

Atención fragmentada en casos de violencia o abuso intrafamiliar o con un abordaje insuficiente

Un aspecto que no ha podido resolverse adecuadamente se refiere a la atención de casos de maltrato y abuso sexual infantil, en especial cuando es intrafamiliar. Cuando atendido por el servicio desde sus tres áreas, la atención medular es la atención psicológica del niño con apoyo social a los padres, además de la asesoría o patrocinio judicial. Cuando el caso es atendido desde una o dos áreas (y la tercera área desde un servicio externo), la atención, en cambio, parece fracturada, lo que implica dificultades importantes para abordar estos casos con un real enfoque familiar y sistémico.

A esto se agrega otra dificultad: los casos de violencia o abuso intrafamiliar son casos que usualmente requieren, como primer paso, generar una base de protección para que el/la niño/a esté protegido/a, lo que algunos profesionales identifican como un trabajo previo que puede ser de larga duración e incluso representar un obstáculo para trabajar la reparación.

Más allá de si el caso es atendido por las tres áreas o no, es nuestra impresión que mientras prevalece una lectura legal del fenómeno (polarización víctima-ofensor), también se da una visión “psicologizante” de la intervención (foco en la reparación). Por lo tanto, parece necesario integrar una lectura criminológico-familiar del caso, lo que podría ampliar las posibilidades de intervención.

Tipos de delito en vez de contextos de victimización

En los relatos de los entrevistados no se permitió identificar modelos de atención específicos por contexto de victimización, lo que hace pensar que los programas no han desarrollado o no se han sistematizado protocolos de atención que puedan diferenciar los contextos de intervención. Por el contrario, la toma de decisiones parece basarse principalmente en tipos penales (por ejemplo, un caso tipificado por lesión grave u homicidio que se haya dado en un contexto de discriminación podría ser llamado un delito de odio).

Prevalencia de la atención individual

En todos los centros consultados la metodología de intervención por excelencia era la atención individual y algunas veces familiar. No identificamos experiencias de trabajo grupal o comunitario con las víctimas, con algunas escasas excepciones que parecen no haber tenido continuidad. Algunas razones dadas para ello es la prevalencia de medias jornadas entre los profesionales y la dificultad de trabajo territorial en centros que atienden varias comunas.

Necesidades de protección no resueltas

En la sección anterior hemos comentado que el primer paso en un proceso de intervención es la seguridad de la víctima. En el contexto chileno, se ha es-

tablecido por ley que es el mandato del Ministerio Público resguardar dicha seguridad. La instancia a cargo de cumplir esta función en particular es la Uravit, que se encuentra en cada fiscalía regional. Allí se realiza evaluación de riesgo de casos derivados y se implementan medidas de protección. Más allá de la relevancia de esta tarea, estas medidas son solo efectuadas en casos derivados a esta instancia y solo mientras el proceso judicial esté abierto, lo que deja a la víctima sin protección durante la etapa de ejecución de la pena en contextos de posibles beneficios penitenciarios.

6. Propuesta de política pública

Nuestra propuesta se centra en ofrecer algunas sugerencias que pueden dar contenido al nuevo servicio de atención de víctimas, en discusión en el Parlamento, que llamaremos para estos efectos Servicio Nacional de Atención Integral y Defensoría de Víctimas (de ahora en adelante, SAI), el que se alojaría en el MJYDH. Para esto, buscamos responder a los problemas identificados en el diagnóstico e incorporando los antecedentes conceptuales mencionados antes, para así generar lineamientos para un SAI, en términos del modelo de atención y gestión, desde un enfoque de derecho humanos.

6.1. Principios orientadores

1. Autonomía. El SAI debería ser autónomo, tanto en sus definiciones técnicas como de gestión. Esto le permitiría ser menos vulnerable a cambios en el contexto político, además de no presentar limitaciones para la representación de ningún tipo de víctima en particular.
2. Universalidad. El SAI debería orientarse como un servicio disponible para todas las víctimas de delitos violentos, sin otorgar jerarquías a grupos específicos y siendo consistente con la definición de víctima de la ONU.
3. Acceso y territorialidad. El SAI debería contar con oficinas o puntos de atención en todas las regiones y provincias del país, y tener cobertura tanto urbana como rural. Esto permitirá generar prácticas flexibles que puedan adaptarse a características del territorio, además de realizar intervenciones que puedan incorporar aspectos individuales, sociales y comunitarios.
4. Integralidad y enfoque ecológico. El SAI debería asumir una visión integral de los procesos de victimización, considerando el contexto familiar y social en que ocurrió tanto el delito como el proceso de recuperación posterior. La relación de la víctima con el ofensor es también parte de este contexto. El SAI debería también asumir una visión integral de las consecuencias de la victimización, lo que implica visualizar a la persona con aspectos de daño y resiliencia, lo que la hace capaz de tomar decisiones y participar de su propio proceso.
5. Orientación victimológica. El SAI debería orientar su quehacer por una visión victimológica, lo que significa entender la victimización criminal como

- un fenómeno compuesto tanto por dimensiones legales como criminológicas, psicológicas y sociales. Por lo tanto, no prevalece una visión psicológica o legal.
6. Centralidad de la víctima como único usuario. El SAI tendría la obligación de centrarse en la víctima y generar acciones para su bienestar. Las intervenciones serán flexibles, pues deberán adaptarse caso a caso. El Servicio debería coordinarse con las instituciones del proceso penal y familia (fiscalías y tribunales), siempre velando por el interés y bienestar de la víctima. Enfocarse en la víctima implicaría también considerar mecanismos de intervención innovadores que respondan a sus necesidades, como justicia restaurativa.
 7. Género. Los modelos de intervención debieran incorporar perspectiva de género para todas las víctimas de delito.
 8. Especialización. Creemos que el SAI debiera apostar por generar políticas serias de inducción, formación y supervisión de sus profesionales, apostando por una máxima especialización en la materia.

6.2. Contexto institucional

En nuestra opinión, tiene sentido la instalación de un servicio nacional de estas características desde el MJYDH y vinculado al concepto de acceso a la justicia, debido a que esto podría enfatizar una intervención que, más que terapéutica, busque de manera integral mejorar la experiencia de justicia de la víctima en su contacto con los servicios del Estado en general y con el proceso penal en particular. Esto significaría poner especial atención a variables procedimentales que para las víctimas son relevantes, como información, la posibilidad de ser escuchada y poder expresarse en sus propios términos, además de la participación y su validación como víctima.

Visualizamos, incluso, como una posibilidad que este Servicio se inserte específicamente al alero de la Subsecretaría de Derechos Humanos, porque ello permitiría combinar la orientación de acceso a la justicia con la necesidad de responder adecuadamente al impacto individual y social causado por la victimización criminal, con un compromiso por el trato digno, equitativo, inclusivo y participativo, además de proponer estrategias de intervención consistentes con un enfoque de derechos en el cual la voz y la participación de los afectados sea central. En otras palabras, creemos que este Servicio debería asumir una visión amplia de justicia, la cual no se limitaría al acceso a asesoría legal, sino que pasaría por promover la satisfacción de las necesidades derivadas del delito, incluidas sus necesidades procedimentales de justicia.

6.3. Estructura general

Consideramos importante concebir el funcionamiento del SAI dentro de un contexto institucional mayor, que llamaremos Sistema Integrado de Atención a Víctimas (SAV), el cual debería tener como objetivo que las diferentes instituciones que atienden a personas afectadas por delitos, respondan a orien-

taciones comunes y vinculantes en términos de la calidad técnica y de trato de la atención que ofrecen. Esto implicaría establecer una serie de acuerdos, convenios o incluso leyes que regulen su relación, destacando la importancia del trabajo conjunto para evitar la victimización secundaria, promover su protección y satisfacer las diferentes necesidades de las víctimas, incluidas las de justicia, con el fin de mejorar su percepción de justicia.

Proponemos que este sistema de asistencia esté liderado y coordinado por un Observatorio Nacional de Víctimas de Delito, que debería ser autónomo y compuesto por integrantes del MJYDH, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública (incluidos Carabineros de Chile), el Ministerio de Desarrollo Social, el de Salud, el Ministerio Público, el Poder Judicial y el propio Servicio Nacional de Atención a Víctimas, además de un grupo de expertos externos, provenientes de fundaciones o universidades (ver Anexo 1). Este observatorio debería tener la autoridad para monitorear y guiar la política de víctimas en el país, además de resolver las dificultades existentes en términos de coordinación intersectorial. En otras palabras, tener injerencia en la arquitectura ya existente y por construir de la ecología social del Servicio Nacional de Atención Integral y Defensoría de Víctimas.

Por lo pronto, proponemos que el Observatorio Nacional pueda cumplir con las siguientes funciones:

- Diseñar y cautelar la norma técnica y estándares de calidad en lo referido a la atención especializada de víctimas en Chile, no solo del Servicio Nacional de Atención Integral y Defensoría de Víctimas sino también de otros servicios (por ejemplo, Carabineros, fiscalías, etc.).
- Incidir en las políticas públicas respecto de los principios y procedimientos de atención de víctimas y justicia restaurativa.
- Proporcionar asistencia técnica y capacitación en materia de atención de víctimas a las instituciones involucradas en el sistema.
- Manejar y analizar estadísticas regionales y nacionales.
- Generar convenios de colaboración y coordinar su implementación.

6.4. Servicio Nacional de Atención Integral y Defensoría

Respecto del Servicio Nacional de Atención Integral y Defensoría, este se dedicaría a la atención directa de víctimas de delitos otorgando servicios de primer y segundo orden.

6.4.1. Lineamientos para el modelo de gestión del Servicio

Proponemos que el Servicio cuente con una estructura que pueda hacerse cargo de las complejidades de la atención de víctima, lo que incluye una instancia de primera respuesta por demanda espontánea o derivación, y prestaciones de segunda respuesta, además de vincular a una tercera respuesta (ver Anexo 1). El Servicio debería estar compuesto a nivel nacional por:

1. Una dirección técnica y una dirección administrativa.
2. Dentro de la dirección técnica, una unidad de información y orientación (primera respuesta), además de una unidad de contextos de victimización. Mientras la primera busca generar una primera instancia de información para todas las víctimas de delito, la segunda genera orientaciones técnicas para el diagnóstico (exploración de necesidades) e intervención de contextos específicos de victimización. La unidad de contextos de victimización estaría a cargo también del apoyo técnico y orientación en los procesos de gestión de casos, lo que incluye estrategias como las derivaciones vinculares y las prestaciones dadas en el contexto de la atención especializada jurídico-socio-emocional.
3. Dentro de la dirección administrativa es relevante instalar (i) una unidad de estudios para generar análisis de los datos recolectados a nivel regional, monitorear el funcionamiento y promover y realizar investigación en la temática; (ii) una unidad de selección, reclutamiento e inducción de personal; y (iii) una unidad de formación y supervisión que asegure la especialización de los profesionales.

A nivel regional, se recomienda replicar la unidad de recursos humanos y la unidad de formación y supervisión.

En el nivel local es relevante establecer una coordinación técnico-administrativa: el gestor(a) de caso, quien tendría la responsabilidad de coordinar la segunda respuesta y hacer el seguimiento cuando se requiera la tercera respuesta. En el caso de acciones posteriores a la condena del ofensor, también volvería a relacionarse con la víctima. Esta figura es responsable también de entregar información para la gestión de datos y seguimiento institucional y para alimentar la supervisión. La inducción del personal, su formación, supervisión y gestión están a cargo del coordinador(a), lo mismo que la gestión de la información y el monitoreo del sistema general a nivel local²¹.

Respecto de la composición de los equipos, se considera de suma importancia mantener la estructura que hasta el momento existe en las oficinas PAV/CAJ, es decir, que cada equipo cuente con abogado penalista, psicólogo y asistente social. Se propone, sin embargo, incluir un abogado de familia para poder dar respuesta integral a los casos de maltrato infantil y abuso sexual intrafamiliar que serían recurrentes en el Servicio (ver Anexo 1).

6.4.2. Lineamientos para el modelo de atención

Creemos que el Servicio debería tener como objetivo apoyar a las víctimas en la satisfacción de las necesidades que el delito ha ocasionado, a través de una respuesta versátil e integral, entendiendo como necesidades requerimientos

²¹ Respecto de cada oficina local, el organigrama de cada servicio luciría como indica la Figura en el Anexo 1. Cabe destacar que lo que se indica en los casilleros son funciones, no cargos ni personas.

de apoyo emocional, práctico y de justicia. En esta línea es que proponemos un modelo de atención que se focalice en acciones orientadas al nivel secundario, es decir, que realice intervenciones tempranas, adecuadas y en consonancia con lo que cada víctima busca, además de mejorar su experiencia con el sistema penal desde una perspectiva victimológica. Con esto nos referimos a hacer una distinción con orientación psicológica: el objetivo de la atención no sería la reparación psicológica del daño, sino generar un proceso que, si bien puede colaborar en el proceso de superación de la víctima, se centre más bien en las necesidades que derivan del delito y su paso por el sistema penal, con una perspectiva integral, es decir, incorporando en esta visión las experiencias en el ámbito de justicia y el contexto en que estas ofensas ocurren. Se asume, por lo tanto, que necesidades de salud mental de largo plazo (terapia) y de atención psiquiátrica deberían ser asumidas por la red terciaria del sistema de salud. Lo mencionado puede ser especialmente relevante para casos crónicos de abuso sexual y casos de estrés postraumático cronicado, por lo que este modelo requiere la existencia de una instancia a nivel terciario que pueda cumplir esta función y que reciba los casos de manera directa.

Desde la atención especializada jurídico-psico-social, el Servicio debería ofrecer una variedad de prestaciones con diferentes tipos de atención que puedan adaptarse al caso particular y a las necesidades de las víctimas. Las prestaciones desde lo psicológico no consistirían en psicoterapia, sino más bien en intervenciones con efecto terapéutico. El encargado de coordinar y seguir las prestaciones de cada caso particular sería el gestor de caso.

Algunas de las posibles acciones que el Servicio puede implementar son:

- a) Información de servicios sociales.
- b) Información sobre proceso penal.
- c) Apoyo socioemocional individual o familiar.
- d) Acompañamiento en hitos relevantes del proceso judicial u otros.
- e) Protección: apoyo para solicitar medidas de protección, generación de recursos sociales y personales.
- f) Intervención psicosocial individual o familiar.
- g) Apoyo con grupos de pares: grupos de autoayuda, intervenciones grupales, monitores comunitarios.
- h) Representación judicial o querrela.
- i) Derivaciones vinculantes a la red²².
- j) Exploración de posibilidades de justicia restaurativa.

²² Derivaciones realizadas directamente de un profesional de un servicio a otro profesional, lo que ayuda a la persona a no sentirse abandonada sino acompañada en el proceso (Llanos y Aarón, 2004).

Este Servicio no debería contemplar entre sus acciones la realización de pericias, dado que estas, al tomar un lugar dominante, parecen condicionar la atención de las víctimas a las demandas judiciales. Además, posicionan al interventor en un lugar de perito (diferente al de interventor), lo que implica un doble rol que puede ser confuso para la víctima y afectar su experiencia.

Simultáneamente, el contenido y articulación del servicio debería generar lineamientos y orientaciones de intervención con orientación victimológica en contextos de victimización específicos, como delitos de odio, delitos sexuales contra personas adultas, abuso sexual infantil intra y extrafamiliar, maltrato contra adultos mayores, agresiones en contexto comunitario o social, delitos con impacto comunitario, violencia de género, delitos informáticos como *ciberbullying*, y accidentes de tránsito. Otros lineamientos específicos deberían incluir trabajo con migrantes, con personas con discapacidad, pueblos originarios, contexto rural, perspectiva de género y personas con historias de vulneración previa, además de manejo de casos con involucramiento de prensa. Se deberían diseñar prestaciones específicas para cada uno de ellos.

Respecto del tiempo de la intervención, creemos que las prestaciones del Servicio deberían estar disponibles para las víctimas durante todo el proceso penal y hasta después de tres meses de terminado el mismo, contemplando un periodo de seguimiento. Debería además permitirse la reapertura del caso en la etapa de ejecución de la pena, si fuese necesario. Esto no significa que los casos debieran ser intervenidos ininterrumpidamente durante todo ese tiempo; por el contrario, las atenciones pueden generarse en relación con hitos o períodos específicos y luego interrumpirse para retomar más adelante. Será lo que la víctima relate y necesite lo que determine la cantidad e intensidad de las intervenciones, y las necesidades de salud mental de más larga data deberían ser abordados por la red de salud.

Para las otras instituciones debería ser una labor del Servicio generar acciones en dos niveles. Por un lado, participar en el Observatorio para la generación de protocolos y acuerdos de formación y capacitación de funcionarios para una atención digna y de calidad para las víctimas de delitos (carabineros, funcionarios judiciales y de salud, entre otros). Por otro, generar redes de derivación vinculares, es decir, en que se gestione el cupo a otro servicio para evitar el deambular del usuario por diferentes oficinas.

6.4.3. Recomendaciones para reformas legales

Es impensable mejorar las condiciones y la respuesta del Estado a las víctimas de delito si no se realizan ciertas reformas legales a la base. En primer lugar, así como ha optado México, la protección y asistencia a la víctima debería ser un tema establecido en nuestra nueva Carta Fundamental. El proceso consti-

tuyente que se inicia en nuestro país es una gran oportunidad para este paso. De esta forma, el Servicio que proponemos -así como el Observatorio que monitorea su trabajo- respondería a un derecho constitucional y aseguraría la obligación de todos los servicios con los que la víctima se vincula: cumplir con la responsabilidad de ofrecer una atención respetuosa y de calidad para todas las víctimas de delito.

En segundo lugar, es momento de incentivar mayores instancias de participación en el proceso penal como, por ejemplo, modalidades de justicia restaurativa. Si bien esta opción está cada vez más cerca en el contexto de la justicia juvenil (ya que el Nuevo Servicio de Reinserción Social contempla un programa de mediación penal a nivel nacional), las víctimas de delitos cometidos por adultos quedan sin esta alternativa. La evidencia es contundente en verificar los beneficios de este mecanismo, dado que permite mejorar la satisfacción de las víctimas con la respuesta estatal y promover una experiencia de justicia. Al respecto, la ONU (2020) propone su utilización ampliamente, incluso en delitos violentos y, por lo tanto, como un mecanismo complementario al sistema penal.

En tercer lugar, y a propósito de la intervención de la víctima en el proceso penal, es necesario dotarla de ciertas facultades de tal manera que pueda ejercer un mayor control en casos excepcionales de un actuar absolutamente negligente por parte de la fiscalía, permitiéndole seguir adelante con el proceso penal previa autorización del juez de garantía.

Y finalmente, nuestro país requiere de una ley de ejecución de la pena que establezca ciertas obligaciones de informar a la víctima en casos de beneficios carcelarios, libertad condicional y otros cambios en la pena, pues con nuestra actual legislación las víctimas viven todo lo que ocurre después de la sentencia en completo abandono.

7. Conclusiones

Los programas PAV y CAVI de las CAJ son los dos servicios de atención de víctimas más importantes del país, dada su cobertura territorial y diversidad de tipo de casos que reciben. Más allá del énfasis que cada programa tiene en términos de sus modelos de atención y de las diversidades que presenta en sus sistemas de gestión, es indudable que ambos ofrecen una atención de alto valor para las víctimas de delito.

En este estudio hemos realizado un diagnóstico para identificar el estado de la situación de la atención a las víctimas en el país poniendo estos dos servicios al centro. Los resultados indican que la atención de víctimas en Chile está precarizada, no por falta de profesionales comprometidos, sino que por modelos de gestión que han implicado una sobreoferta en algunos casos y

suboferta en otros, una fragmentación de la atención (especialmente de familias), debido a los criterios contrapuestos de diferentes servicios (incluidos centros colaboradores del Sename); alta dependencia del sistema penal y sus requerimientos y una necesidad de reevaluar sus objetivos de intervención dado el perfil de los usuarios y los contextos de victimización que usualmente atienden.

Nuestra propuesta de política pública se basa en ayudar a resolver varios de estos problemas. Creemos que, con la excepción de los nuevos centros u oficinas que se requerirían para completar la cobertura nacional y asegurar la supervisión de los profesionales, esta es una propuesta que principalmente puede utilizar los recursos humanos y materiales ya existentes, aunque exigiría un importante apoyo legal y un compromiso institucional para ser implementada.

Es importante resaltar, sin embargo, que no todo se resolverá si los procedimientos judiciales siguen siendo de difícil acceso, estigmatizantes y culpabilizadores hacia las víctimas, y si la red del Sename no reestructura su funcionamiento hacia una orientación similar a la que hemos sugerido en este informe. La falta de una visión holística y la ausencia de intervenciones familiares genuinamente sistémicas en el caso de familias con violencia hacia niños, niñas y adolescentes es una de las debilidades más importantes y serias que hemos identificado en el transcurso de esta investigación.

Una pieza clave de estos cambios es garantizar la especialización y formación continua de los profesionales, a través de procesos claros de inducción y supervisión. Una segunda pieza clave es generar un servicio con la autonomía y capacidad de liderar coordinaciones interinstitucionales efectivas, donde los acuerdos no sean producto de la voluntad de dos personas específicas, sino de políticas institucionales que respondan a la voluntad del Estado chileno por otorgar a las víctimas de delito una atención de calidad y con objetivos claros. Sin duda, hacerlo promoverá una mayor confianza de la ciudadanía hacia los sistemas de justicia.

Referencias

- Aertsen, I.** (2010). Over de aandacht voor slachtoffers en punitiviteit. En: Aertsen, I., Beyens, K., Daems, T. y Maes E. Eds. *Hoe punitief is België?* (pp. 107-131). Antwerpen: Maklu.
- Associação Apoio à Vítima [APAV].** (2016). Implementing Victim-Oriented Reform of the Criminal Justice System in the European Union. Disponible en: <https://www.apav.pt/ivor/images/ivor/PDFs/IVOR-Repot-WebVersion.pdf> [Consultado el 22 abril de 2020]
- Bolivar, D.** (2012). Victim-offender mediation and victim's restoration. A victimological study in the context of restorative justice. PhD tesis. Lovaina, KU Leuven
- Bolívar, D.** (no publicado) El rol de las necesidades de justicia en el proceso de superación y reparación del daño de víctimas adultas de delitos violentos en Santiago de Chile. Fondecyt de Iniciación N°11160741.
- Bonanno, G.** (2004). Loss, trauma and human resilience: Have we underestimated the human capacity to thrive after extremely aversive events?. *American Psychologist*, 59 (1), pp. 20–28.
- Bradford, B.** (2011). Voice, neutrality and respect: Use of Victim Support services, procedural fairness and confidence in the criminal justice system. *Criminology & Criminal Justice*, 11(4), 345-366.
- Brewin, C. R., Andrews, B., y Valentine, J. D.** (2000). Meta-analysis of risk factors for posttraumatic stress disorder., *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 68 (5), pp. 748-766.
- Brewin, C., y Holmes, E.** (2003). Psychology theories of posttraumatic stress disorders, *Clinical Psychology Review*, 23, pp. 339-376.
- Burón, J. N.** (2017). Los derechos de la víctima del delito en el ámbito de la ejecución penal. El «derecho a saber» y el «derecho a recurrir» en los términos establecidos en el estatuto de la víctima (Ley 4/2015). Diario La Ley, (8999), 2. Gobierno de España.
- Calhoun y Tedeschi, R.** (2006). *Handbook of posttraumatic growth, research and practice*. London: Lawrence Erlbaum Associates.
- Campbell, R., Sefl, T., Barnes, H. E., Ahrens, C. E., Wasco, S. M., y Zaragoza-Diesfeld, Y.** (1999) Community services for rape survivors: Enhancing psychological well-being or increasing trauma? *Journal of consulting and clinical psychology*, 67(6), p. 847.
- Christie, N.** (1986) *The ideal victim*. London: Palgrave Macmillan.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos** (2010) Lineamientos para la atención integral a víctimas de delitos. México. Disponible en <http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/Lineamientos-Atencion-Victimas-3-ed.pdf> [consultado el 12 de septiembre de 2020].
- Consejo Europeo** (1983) European Convention on the Compensation of Victims of Violent Crimes. Strasbourg, 24.XI.1983 (CETS I16). Strasbourg, France: Council of Europe.

- Consejo Europeo** (1985) Recommendation No. R (85) 11 of the Committee of Ministers to Member States on the Position of the Victim in the Framework of Criminal Law and Procedure. Adopted by the Committee of Ministers on 28 June 1985 at the 387th meeting of the Ministers' Deputies. Strasbourg, France: Council of Europe.
- Dachy, A., y Bolívar, D.** (2013) Implementing a better response to victims' needs. Institut National de Criminalistique et Criminologie. Disponible en https://nicc.fgov.be/upload/publicaties/rapport_34_0.pdf [consultado 21 de mayo de 2020].
- Daly, K.** (2017). "Sexual violence and justice's victims' interests". En: Zinnstag, E., y Keenan, M. Eds. *Restorative responses to sexual violence: legal, social, and therapeutic dimensions*. Routledge
- Dirección de Presupuesto [Dipres]** (2008) Informe final de evaluación Programas de atención a víctimas. Disponible en https://www.dipres.gob.cl/597/articles-141097_informe_final.pdf [consultado el 12 de Abril de 2020].
- Duce J, Mauricio, Moreno H, Leonardo, Ortiz de Urbina Gimeno, Íñigo, Maldonado F, Francisco, Carnevali R, Raúl, Matus A, Jean Pierre, Jiménez A, María Angélica, Neira, Marcela, Salinero E, Sebastián, y Ramirez G, Cecilia.** (2014). La víctima en el sistema de justicia penal: Una perspectiva jurídica y criminológica. *Política criminal*, 9 (18), pp. 739-815.
- Duff, A.**, (2003). "Restoration and retribution". En: Von Hirsch, A., Roberts, J., y Bottoms, A. Eds. *Restorative justice and criminal justice: Competing or reconcilable paradigms?* Portland, Oregon: Hart Publishing.
- Gobierno de España.** (s. f.). Punto de Acceso General de la Administración de justicia. Disponible en https://www.administraciondejusticia.gob.es/paj/publico/pagaj/Pagina1Columna1Fila!/ut/p/c4/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3hjL0MjCydDRwN3k0AzA8cgIOsTRwsnI-wMLA_2CbEdFADc9sTY!/?itemId=240217 [consultado 10 de octubre 2020].
- Goodey, J.** (2000). "An overview of key themes". En: Crawford, A., y Goodey, J. Eds. *Integrating a victim perspective within criminal justice system* (pp. 13–34). Dartmouth: Ashgate Publishing.
- Gutner, C.A., Rizvi, S.L., Monson, C.M., y Resick, P.A.** (2006). Changes in coping strategies, relationships to the perpetrator and posttraumatic distress in female crime victims. *Journal of Traumatic Stress*, 19 (6), pp. 813-823.
- Harvey, M. R.** (1996). An ecological view of psychological trauma and trauma recovery. *Journal of traumatic stress*, 9 (1), pp. 3-23.
- Herman, J. L.** (2005). *Trauma and recovery: The aftermath of violence—from domestic abuse to political terror*. UK: Hachette.
- Hoyle, C. y Zedner, L.** (2007). "Victims, victimization and criminal justice". En: Maguire, M. y Morgan, R. Eds. *The oxford handbook of criminology* (pp. 461-495). Oxford: Oxford University Press.
- Janoff-Bulman, R.** (1992). *Shattered assumptions: Towards a new psychology of trauma*. New York: Free Press.

- Janoff-Bulman, R.** (2005). "Schema-change perspectives on posttraumatic growth". En: Calhoun, L., y Tedeschi, R. Eds. *Handbook of posttraumatic growth*. New York: Lawrence Erlbaum Associates.
- Kilpatrick, D. G., y Acierno, R.** (2003). Mental health needs of crime victims: Epidemiology and outcomes. *Journal of Traumatic Stress: Official Publication of The International Society for Traumatic Stress Studies*, 16 (2), pp. 119-132.
- Llanos, M. T., y Arón, A. M.** (2004). Cuidar a los que cuidan: Desgaste profesional y cuidado de los equipos que trabajan con violencia. D-332-Arón_Ana_María-2004-421.
- Lima, M.** (2003). "Modelos de atención a víctimas del delito". En: *Primeras y segundas jornadas nacionales sobre víctimas del delito y derechos humanos* (1^a Ed.). México: CNDH.
- Meyer, S.** (2016). Still blaming the victim of intimate partner violence? Women's narratives of victim desistance and redemption when seeking support. *Theoretical criminology*, 20 (1), pp. 75-90.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos [MJYDH].** (2010). "Modelo de atención Centros y Unidades de Atención Integral a Víctimas de Delitos Violentos de las Corporaciones de Asistencia Judicial". Gobierno de Chile. Documento Interno.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos [MJYDH].** (2020). "Lineamiento focalización Centro de Atención Integral a Víctimas de Delitos Violentos". Gobierno de Chile. Documento Interno.
- Ministerio Público.** (s. f.) Las víctimas en el Proceso Penal. Disponible en <http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/victimas/itemvictimas.jsp> [consultado el 2 de abril 2020].
- Mueller, J., Moergeli, H., y Maercker, A.** (2008). Disclosure and social acknowledgement as predictors of recovery from posttraumatic stress: A longitudinal study in crime victims. *The Canadian Journal of Psychiatry*, 53 (3), pp. 160-168.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU].** (1985). Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/40/34> [consultado el 17 de abril 2020].
- Organización de las Naciones Unidas [ONU].** (2020). Handbook of restorative justice programmes. Second edition. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/20-01146_Handbook_on_Restorative_Justice_Programmes.pdf
- Park, C. L.** (2010). Making sense of the meaning literature: an integrative review of meaning making and its effects on adjustment to stressful life events. *Psychological bulletin*, 136 (2), pp. 257.
- Pemberton, A., y Vanfraechem, I.** (2015). "Victims' victimization experiences and their need for justice". En Vanfraechem, I., Bolívar, D., y Aertsen, I., Eds. *Victims and Restorative Justice*. Londres: Routledge.

- Randall, M.** (2010). Sexual assault law, credibility, and ideal victims: Consent, resistance, and victim blaming. *Canadian Journal of Women and the Law*, 22 (2), pp. 397-433.
- Rock, P.** (2007). "Theoretical perspectives on victimisation". En: Walklate, S. Ed. *Handbook of victims and victimology*. Cullompton: Willan Publishing, pp. 37-61.
- Schiff, M.** (2007). "Satisfying the needs and interests of stakeholders". En: Johnstone, G. y Van Ness, D. Eds. *Handbook of restorative justice* (pp. 229-246). Cullompton, U.K: Willian Publishing.
- Servicio Nacional de Menores [Sename].** (2015). Bases Técnicas de acción Programas Especializados en Maltrato y Abuso Sexual Grave (PRM). Departamento de Protección y restitución de Derechos. Disponible en https://www.sename.cl/wsename/p16_21-12-2018/2-BASES-TECNICAS-PRM.pdf [consultado el 9 de septiembre de 2020].
- Servicio Nacional de Menores [Sename].** (2019). Orientaciones técnicas Programa de Representación Jurídica. Departamento de Protección de Derechos. Disponible en <https://www.sename.cl/web/wp-content/uploads/2019/05/Orientaciones-Técnicas-PRJ.pdf> [consultado el 9 de septiembre de 2020].
- Shapland, J., y Hall, M.** (2007). What do we know about the effects of crime on victims?. *International Review of Victimology*, 14 (2), pp. 175-217.
- Strang, H.** (2002). *Repair or revenge: victims and restorative justice*. Oxford: Clarendon Press.
- Strobl, R.** (2004). Constructing the victim: Theoretical reflections and empirical examples. *International review of victimology*, 11 (2-3), pp. 295-311.
- Subsecretaría de Prevención de Delito [SPD].** (2016). Modelo de Intervención Programa de Apoyo a Víctimas. Programa de Apoyo a Víctima. Gobierno de Chile. Disponible en <http://www.apoyovictimas.cl/media/2015/12/Documento-Redise%C3%B1o-Modelo-Intervenci%C3%B3n-PAV-VF2-pdv.pdf> [consultado 10 de abril 2020].
- Subsecretaría de Prevención de Delito [SPD].** (2019). Diagnóstico Nacional Víctimas de Delito en Chile – 2019. Programa de Apoyo a Víctima. Gobierno de Chile. Disponible en http://www.apoyovictimas.cl/media/2016/01/Diagn%C3%B3stico-Nacional-V%C3%ADctimas-2019_v1.1-WEB.pdf [consultado 10 de abril 2020].
- Ullman, S., y Filipas, H.** (2001). Predictors of PTSD symptom severity and social reactions in sexual assault victims. *Journal of Traumatic Stress*, 14 (2), pp. 369–389.
- Van Kesteren, J., y Van Dijk, J.** (2010). "Key victimological findings from the international crime victims' survey". En: Shoham, S., Knepper, P., y Kett, M. Eds. *International handbook of victimology* (pp. 151–180). Boca Raton, FL: Taylor & Francis.

- Victim Support Europe [VSE].** (2013) Handbook for implementation of legislation and best practice for victims of crime in Europe. Disponible en http://victimsupporteurope.eu/activeapp/wp-content/files_mf/1374573250HandbookforimplementationandbestpracticeforvictimsofcrimeinEurope_23713.pdf [consultado el 30 de mayo de 2020].
- Victim Support Europe [VSE].** (s. f.). About Victim Support Europe. Disponible en <https://victimsupport.eu/about-us/> [consultado el 17 de septiembre de 2020].
- Villacampa Estiarte, C.** (2010). Los modelos de asistencia a las víctimas del delito: situación en España y perspectiva comparada. *Revista General de Derecho Penal*, 10 (13), pp. 1-47.
- Wemmers, J-A, y Cyr, K.** (2004). Victims' perspectives on restorative justice: How much involvement are victims looking for?. *International Review of Victimology* 11 (2-3), pp. 259-274.
- Winkel, F., Wohlfarth, T., y Blaauw, E.** (2003). Police based early detection of Tipe A Trauma symptomatology in crime victims: The validity of rapid, objective risk assessment. *International Journal of Law and Psychiatry*, 26 (2), pp. 191-206.
- Zehr, H.** (2005). *Changing lenses: A new focus for crime and justice* (3ª Ed.). Scottsdale, PA: Herald Press.

CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO:

Bolivar, D., Miranda, P., y Santibáñez, M. E. (2021). Propuesta de un servicio de defensoría y de atención integral para personas que han sufrido delitos en el territorio nacional. En: Centro de Políticas Públicas UC (ed.), *Propuestas para Chile. Concurso de Políticas Públicas 2020*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 211-250.

Anexo 1: Sistema Nacional de Asistencia a Víctimas

FIGURA 1. Propuesta de Sistema de Asistencia a Víctimas

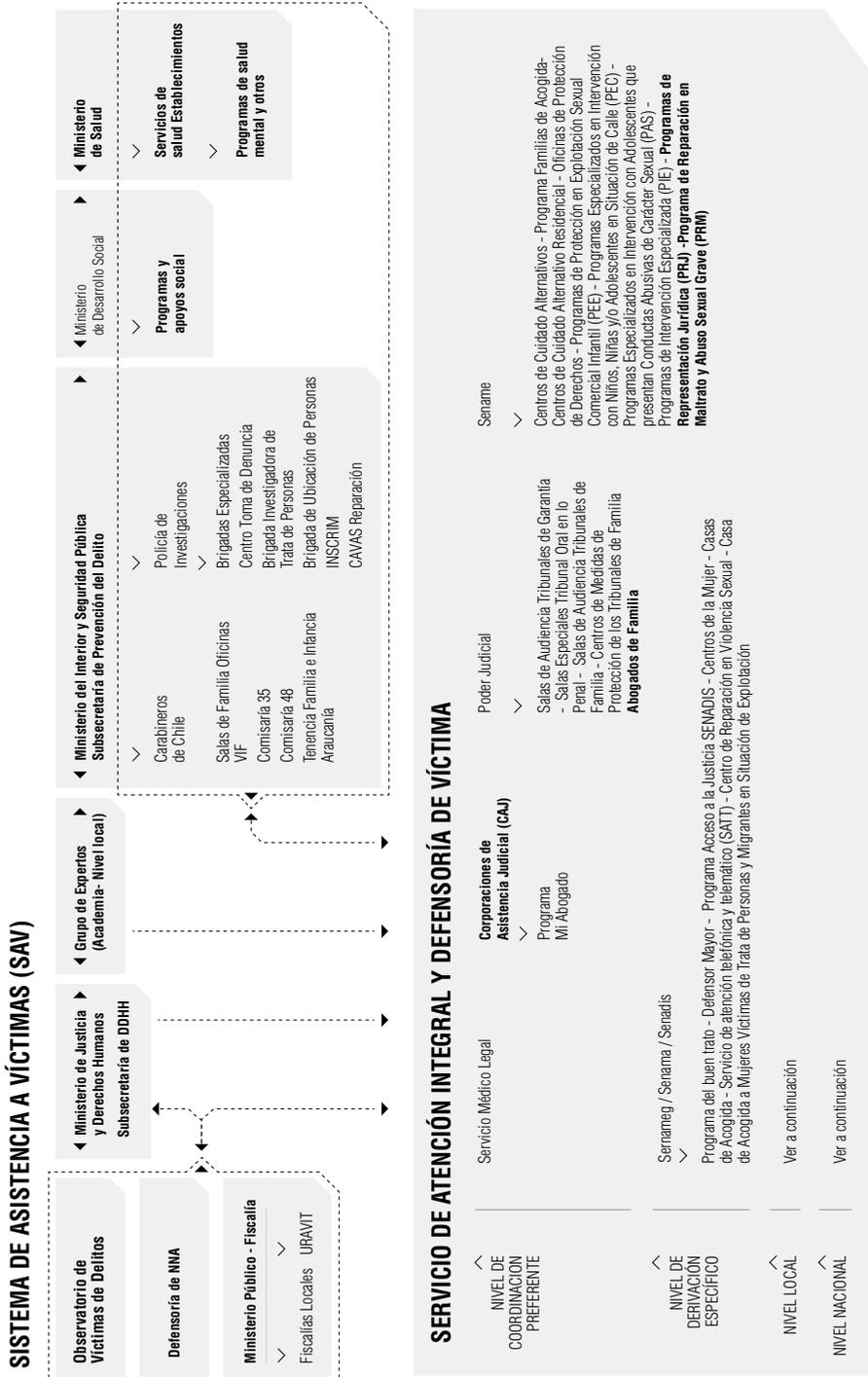
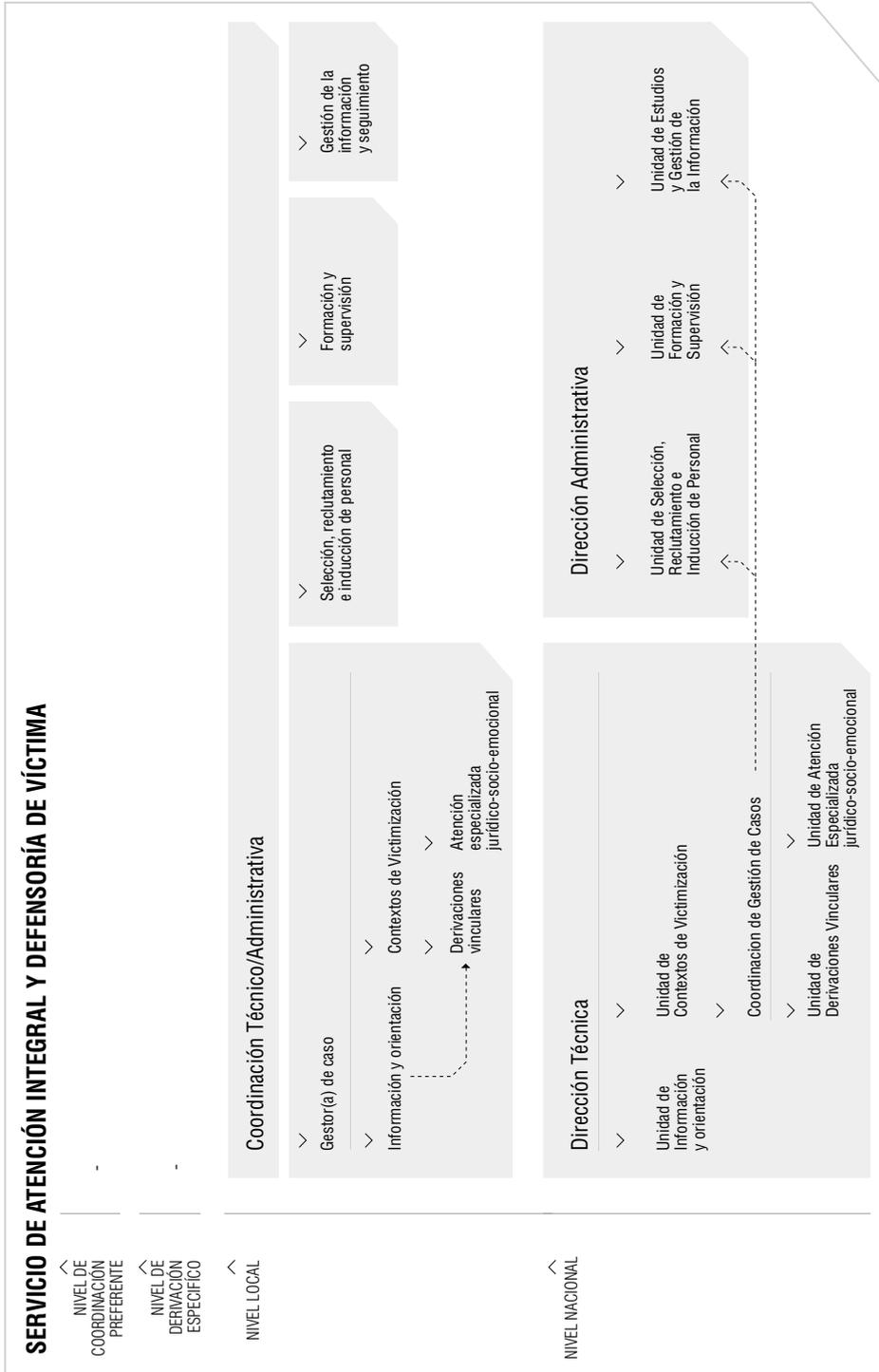


Figura 1 continúa en página siguiente



Fuente: elaboración propia.