

Sistematización del modelo de incidencia en políticas públicas de la Fundación Amparo y Justicia

EL CASO DE LA LEY DE ENTREVISTAS VIDEOGRABADAS

Equipo responsable

Magdalena Aninat, directora Centro de Filantropía e Inversiones Sociales, Escuela Gobierno.
Bárbara Fuentes, decana (s) Escuela de Periodismo, UAI.

Septiembre 2018

ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN.....	3
1.1.	Contexto general.....	3
1.2.	Objetivo y metodología del estudio.....	4
2.	EL MODELO DE INCIDENCIA DE LA FUNDACIÓN AMPARO Y JUSTICIA.....	6
2.1.	Líneas de trabajo para la incidencia en políticas públicas.....	7
2.1.1.	Primera línea de trabajo: Alineamiento y propuestas para el cambio.....	8
2.1.2.	Segunda línea de trabajo: Movilización ciudadana.....	17
2.1.3.	Tercera línea de trabajo: Apoyo a la implementación del cambio.....	21
2.1.4.	Cuarta línea de trabajo: Gestión legislativa y lobby.....	24
2.2.	De la intervención a la incidencia.....	30
2.2.1.	Pilares estratégicos del modelo de incidencia.....	35
2.2.2.	Ejes de operación para la incidencia.....	37
3.	CONCLUSIONES.....	40
4.	REFERENCIAS.....	43

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Contexto general

En el año 2007, Fundación Amparo y Justicia amplió su rango de acción y decidió sumar al apoyo que realiza a familias que perdieron un hijo o hija a causa de un delito de violación con homicidio, la prevención de la victimización secundaria que experimentan niños y niñas y adolescentes (NNAs) que han sufrido delitos sexuales, durante su tránsito por el Sistema de Justicia. Este nuevo ámbito de acción implicó, a su vez, la decisión de involucrarse en el desarrollo de políticas públicas en Chile para favorecer el tratamiento de los NNAs que deben pasar por el proceso penal. Una década más tarde, mientras el país tenía pocos avances legislativos para impulsar una protección integral de la infancia¹, el 9 de enero de 2018, en el Palacio La Moneda, la Fundación celebraba junto a autoridades de gobierno, del sistema de justicia y parlamentarios la promulgación de la Ley 21.057 que “*regula entrevistas grabadas en video y otras medidas de resguardo a menores de edad, víctimas de delitos sexuales*”. En la ceremonia, la presidenta Michelle Bachelet destacó públicamente el rol de la Fundación².

En los 10 años de trabajo desde la ampliación del quehacer de Amparo y Justicia hasta este hito legislativo, que permite prevenir la victimización secundaria en el proceso penal de NNAs víctimas de abusos sexuales, la Fundación logró desarrollar un conocimiento específico en términos de incidencia efectiva en política pública de niñez y adolescencia³.

¹ En esta materia, uno de los proyectos relevantes es el de Ley de Garantías de los derechos de la niñez y adolescencia, que ingresó el año 2005 y aún se discute en el Congreso (boletín 3.729-07).

² En el Senado, el presidente de la corporación, Andrés Zaldívar, mencionó en un discurso que la agrupación No Me Preguntas Más y la Fundación Amparo y Justicia, entre otras organizaciones ciudadanas, “pusieron el tema en el tapete y perseveraron en su empeño hasta obtener como resultado mucho más que un grano de arena en la construcción de un Chile más respetuoso de la dignidad, los derechos y el bienestar de sus habitantes”. (Zaldívar, 2017). Durante las sesiones en la Cámara de Diputados y en el Senado, donde se votó el Proyecto de Ley, la entonces diputada Karla Rubilar, el diputado Jorge Sabag, y los senadores Juan Pablo Letelier, Pedro Araya, Felipe Harboe y Hernán Larraín (hoy ministro de Justicia), se refirieron al rol de la Fundación Amparo y Justicia durante la tramitación de la Ley.

³ Este rol se dio en un contexto en el que Chile adhiere a lineamientos internacionales en la participación ciudadana en políticas públicas, ya que el Estado suscribió la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, aprobada en Lisboa el año 2009. Esta carta proporciona las definiciones principales que deben ponerse en práctica en el ámbito de la gestión pública, al consignar que la participación ciudadana debe ser efectiva en todas las fases del proceso de implementación de las políticas públicas, tanto en su fase de formulación como en las de planificación, ejecución, seguimiento, evaluación y control. Entre los criterios a tomar en cuenta menciona específicamente: “Favorecer la incorporación formal, con carácter consultivo o de gestión participativa de las organizaciones sociales con fines públicos cuyos objetivos sean convergentes con las cuestiones específicas del ámbito de competencia de las instituciones públicas”. Véase Carta Iberoamericana de participación ciudadana en la gestión Pública. Lisboa, 2009.

Desde esta perspectiva, los resultados de estos 10 años de labor de la Fundación Amparo y Justicia no sólo tienen un valor relevante para las víctimas y familiares de NNAs que han sufrido delitos sexuales, sino también como ejemplo relevante de la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil de producir una participación incidente en la acción de las políticas públicas. En otras palabras, del alcance y el beneficio de una sociedad civil que asume el rol de coconstructor de la acción pública⁴.

1.2. Objetivo y metodología del estudio

Mirando hacia atrás, hoy la Fundación observa que luego de años de trabajo logró dar un paso significativo hacia un cambio sistémico en prevenir la victimización secundaria de NNAs víctimas de delitos sexuales, cuya manifestación concreta es la nueva legislación. Para ello, desarrolló una suma de acciones que contribuyeron a que los NNAs víctimas de delitos sexuales reciban otro trato durante su tránsito por el proceso penal. Porque si bien Amparo y Justicia persiguió con mucho esfuerzo la aprobación de una ley, el objetivo de su quehacer ha sido definido con mayor profundidad: no se trata sólo de una nueva legislación, sino de lograr que los NNAs pasen a ser sujetos de derecho durante sus interacciones en el sistema de justicia.

El objetivo del presente estudio es sistematizar las acciones llevadas a cabo por la Fundación, con el fin de identificar los componentes de un modelo efectivo de impacto en políticas públicas que pueda ser replicado a futuro. A través de ello, es posible dimensionar no sólo la estrategia para lograr un resultado determinado, sino que también cuáles fueron esos modos de operar propios que permitieron impulsar un cambio en el sistema. La modelación de las acciones y líneas de trabajo efectuada en la última década permitirá a la Fundación no sólo un aprendizaje interno, sino que también la posibilidad de compartir lecciones con otras organizaciones de la sociedad civil que se planteen dentro de sus objetivos incidir en nuevas políticas públicas. A su vez, es un insumo para contribuir a definir el nuevo papel que Amparo y Justicia debería jugar durante la implementación de la Ley de Entrevistas Videograbadas.

Para lograr esta sistematización se desarrollaron los siguientes pasos:

- ▶ Revisión de información secundaria y primer modelamiento: se levantó la información disponible en reportes anuales de la Fundación; presentaciones; informes y minutas de las dos mesas de trabajo convocadas por Amparo y Justicia; publicaciones y otros documentos técnicos que se han generado, los que permitieron distinguir los principales hitos desarrollados en este proceso de cambio del sistema procesal penal en el ámbito en cuestión. De esta manera, se analizaron elementos

⁴ Esta recomendación está presente en el Informe Final del Consejo Nacional de Participación Ciudadana (Consejo Nacional de Participación Ciudadana, 2017, p. 21)

relevantes de los 10 años de trabajo desde la perspectiva de un mapa de impacto social (con base en la *Teoría del Cambio* e hipótesis causales) entregando un modelo preliminar que fue revisado y corregido por el equipo consultor junto con la gerenta general de la Fundación y la coordinadora de Políticas Públicas.

- ▶ Levantamiento de información primaria: se realizaron entrevistas con personas claves vinculadas a la Fundación en los distintos ámbitos de prevención de la victimización secundaria, tanto a nivel de incidencia legislativa como de capacitación de los operadores y campañas comunicacionales. Este incluyó también a miembros del directorio de la Fundación. En total se realizaron 12 entrevistas (entrevistas y cuestionarios) que aportaron material valioso para definir la elaboración del diagnóstico, el impacto esperado, cómo se fue gestando el mapa de acciones y cuáles fueron los modos propios de operar de la Fundación que contribuyeron al logro del resultado (ver lista de entrevistados y entrevistadas en la sección Referencias).

Con este levantamiento se desarrolló este informe que recoge las principales estrategias y acciones desarrolladas por la organización en este proceso de 10 años de labor en torno a cambios en las políticas públicas de niñez y adolescencia, entendidas no solo como cambios regulatorios, sino que también como mejoras en los procedimientos y prácticas de instituciones públicas, en este caso, que participan del sistema procesal penal. En la última parte, se presentan las conclusiones, sobre la base del análisis documental realizado y al levantamiento de información de actores.

2. EL MODELO DE INCIDENCIA DE LA FUNDACIÓN AMPARO Y JUSTICIA

La Fundación Amparo y Justicia nació el año 1998 movilizada por el crimen de Elena Yáñez Roa, una niña de cinco años que fue violada y asesinada en 1996 en Talcahuano. Desde entonces, entrega asesoría en materia legal, psicológica y social a los familiares de niños, niñas o adolescentes víctimas del delito de violación con homicidio, abordando casi 40 casos desde 1998 a la fecha. En 2007, la Fundación amplió su quehacer: “Se propuso contribuir a la prevención de la victimización secundaria que experimentan los NNAs víctimas de delitos sexuales durante su paso por el sistema judicial penal. Es decir, evitar toda consecuencia negativa que se les origine con ocasión de su participación en el proceso penal” (Reporte Anual 2017, p. 2).

El camino para llegar a la promulgación de la Ley 21.057 fue pavimentado a través de una serie de acciones estratégicas que permitieron a la Fundación evidenciar la situación de los NNAs víctimas de delitos sexuales durante su tránsito por el sistema de justicia penal, levantar un diagnóstico, convocar y convencer a otros actores involucrados sobre la necesidad de un cambio y movilizar también a la opinión pública⁵ para convertir este gran objetivo en una preocupación nacional. Las entrevistas con las y los actores internos de Fundación Amparo y Justicia dan cuenta de que, pese a los distintos frentes de acción que aborda la institución, no se pierde de vista este gran objetivo que constituye uno de los pilares de su Misión.

Fue un proceso de aprendizaje y adaptación a los cambios del ecosistema, durante el cual se tuvo como hoja de ruta impulsar un cambio que resguarde los derechos de los NNAs víctimas de delitos sexuales.

⁵ La definición de opinión pública más difundida es la que plasmó Habermas cuando la relacionó con las “tareas de la crítica y del control, que practica informalmente la concurrencia ciudadana (también formalmente durante el periodo de elecciones) frente a la dominación organizada del Estado. (Habermas, pág. 124)

2.1. Líneas de trabajo para la incidencia en políticas públicas

Se pueden distinguir cuatro líneas de trabajo desarrolladas por la Fundación, a cada una de las cuales corresponde una serie de acciones estratégicas. Estas líneas de trabajo las describimos del siguiente modo:

- ▶ **Alineamiento y propuestas para el cambio:** La Fundación impulsó una serie de acciones que buscaron alinear a las instituciones en torno al objetivo de cambiar el proceso penal con el fin de prevenir la victimización secundaria a la cual son sometidos los NNA víctimas de delitos sexuales y aprender de las herramientas disponibles a nivel internacional para este fin. Esta línea de trabajo fue un esfuerzo continuo y es especialmente relevante en los primeros años del modelo de incidencia en políticas públicas. También incorporó la decisión de generar y compartir conocimiento técnico, para movilizar el cambio a través de acciones estratégicas que permitieron el desarrollo del proyecto de Ley.
- ▶ **Movilización ciudadana para el cambio:** La Fundación dio un giro hacia la movilización de la ciudadanía para que fuera parte del cambio, y en esta nueva línea de trabajo desarrolló una importante campaña comunicacional (“No Me Pregunten Más”) y, por primera vez, articuló relaciones con otros actores de la sociedad civil.
- ▶ **Apoyo a la implementación:** A través de una serie de acciones estratégicas, la Fundación se adelantó a la legislación y empezó a trabajar para apoyar la instalación de la nueva cultura y las capacidades necesarias en las instituciones que deberían desarrollar una nueva forma de operar.
- ▶ **Trabajo legislativo:** La Fundación tomó un rol activo al entregar insumos y promover la promulgación de la Ley 21.057. Trabajó directamente con los asesores de los parlamentarios, con los miembros de las comisiones, participó en ellas y entregó información técnica especializada.

2.1.1. Primera línea de trabajo: Alineamiento y propuestas para el cambio

La ampliación del propósito de la Fundación, de intervención directa a un cambio sistémico preventivo de victimización secundaria, nació del conocimiento de primera mano del proceso judicial por el cual deben pasar los NNAs víctimas de delitos sexuales. Es a partir del trabajo directo con las familias que perdieron a un hijo o hija producto del delito de violación con homicidio que se constató que ninguna de las etapas del procedimiento penal considera el efectivo ejercicio de los derechos de las víctimas NNAs a quienes, supuestamente, se debe proteger luego de un delito. Esta primera línea de trabajo es, entonces, fruto de un diagnóstico construido desde la perspectiva de los beneficiarios. Junto al acompañamiento psicosocial y al apoyo judicial, la Fundación comprendió que, para lograr una mejor reparación de las víctimas, se requería de otro trato. Ello requería un cambio en los procedimientos del sistema de justicia penal.

En un principio, este constituyó un diagnóstico inicial, que aún no se traducía en el objetivo mayor de impulsar una nueva legislación sobre Entrevistas Videograbadas.

“Empezamos a tomar casos que no tenían resultado de muerte y ahí descubrimos un mundo de violaciones a derechos esenciales de los niños en todo su camino, hasta llegar a un juicio. Fue un problema que no habíamos detectado antes, que no salió tampoco de un análisis teórico, sino que encontramos en nuestro afán por defender a niños víctimas de abusos”.

Ramón Suárez González
Presidente de Fundación Amparo y Justicia

“Nos fuimos dando cuenta de que estos interrogatorios reiterativos a las familias y a los menores de edad sobre los hechos, los hacían permanecer en un continuo de pena y dolor que impedía cualquier progreso emocional”.

Verónica Reich Ledermann
Directora de Fundación Amparo y Justicia

Sin embargo, el equipo de la Fundación comprendió que para lograr cambios se requería avanzar paralelamente en tres ámbitos:

- ▶ Levantar un buen diagnóstico de la realidad del proceso penal y el trato que se entregaba a los NNAs víctimas de delitos sexuales.

- ▶ Discutir el tema con todos los actores del proceso judicial para que se comprometieran, en conjunto, a modificar los procedimientos y prácticas que estaban afectando a los NNAs víctimas de delitos sexuales, identificando sus inquietudes: Poder Judicial, Ministerio Público, Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones de Chile, Ministerio de Justicia, Servicio Nacional de Menores, Servicio Médico Legal y Ministerio de Salud.
- ▶ Instruirse sobre las mejores prácticas que otros países implementaron para enfrentar el mismo problema. Si bien la Fundación tenía experiencia en litigación de casos de delitos sexuales infantiles (con especialidad en casos de violación con homicidio), pronto se dio cuenta de la necesidad de conocer y difundir a nivel local aquellas fórmulas exitosas para proteger a las víctimas, que han sido aplicadas en otros sistemas judiciales, como la Entrevista Investigativa Videograbada.

En esta primera línea de trabajo, se dieron pasos iniciales fundamentales en torno a la convocatoria y al alineamiento de los actores para impulsar el cambio. Se logró relevar el tema, convocar a los operadores del sistema y a autoridades relacionadas, construir un primer diagnóstico y desarrollar un aprendizaje interno. Asimismo, emergieron dos aspectos claves del modelo de incidencia de la Fundación: su rol convocante a nivel transversal y su rol como un actor técnico, que le permitieron desarrollar las otras líneas de trabajo. Es importante mencionar que estos roles no provienen de un diseño *ex ante* con el que la Fundación se planteó frente a esta problemática, sino que se fueron gestando a medida que se obtenía el diagnóstico, el que a su vez permitió diseñar una hoja de ruta y entender desde qué posición se iba a abordar el desafío.

En primer término, la Fundación se orientó **al rol convocante que permitió poner de relevancia el tema entre los actores involucrados y alinearlos en un diagnóstico**. En este marco convocó a las instituciones involucradas en el proceso penal a integrar una primera mesa de trabajo (Mesa de Trabajo Interinstitucional 1, llevada a cabo entre 2008 y 2010)⁶ con el fin de sensibilizar a las partes sobre la necesidad de hacer un cambio y avanzar en propuestas hacia una reducción de la “revictimización”⁷ de los niños y niñas víctimas de delitos sexuales. A su vez, también por razones técnicas, el objetivo final de reducirla mutó a prevenirla, en consideración a la complejidad de demostrar su reducción a partir de una medición objetiva.

En un comienzo no todos los actores aceptaron de igual manera la necesidad de reformar el sistema, dado que -de alguna forma- implicaba ceder campo de acción o bien modificar

⁶ Dicha instancia fue conformada por el Ministerio Público, el Poder Judicial, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la Defensoría Penal Pública, el Servicio Nacional de Menores (SENAME), Carabineros de Chile, la Policía de Investigaciones de Chile, el Servicio Médico Legal, el Ministerio de Salud y destacados académicos.

⁷ En los primeros años en que la Fundación se involucra en esta tarea, hablaba de reducir la “revictimización”. Con el tiempo este concepto se reemplazó por victimización secundaria, técnicamente más correcto, ya que la revictimización hace alusión a la nueva ocurrencia de un delito.

prácticas instaladas. Alejandro Espinoza Bustos, director de la Fundación, plantea en este sentido que una de las mayores dificultades fue “la natural resistencia de las instituciones a los cambios, que implica un esfuerzo no menor, un cambio de mentalidad, dejando de lado prejuicios y hábitos arraigados durante décadas”⁸. Sobre este punto, Diego Izquierdo Coronel, segundo coordinador legal de la Fundación (2016-2017), recuerda específicamente que, en un principio, “existía la premisa errada de que favorecer los derechos del niño iba a entorpecer la investigación. Se creía que, si se le entregaban derechos, el fiscal no iba a poder actuar con autonomía. Pero desde nuestro punto de vista, el tema era si el Ministerio Público podía hacer su trabajo a costa de una víctima que queda destruida en el proceso. Eso no tenía mucho sentido”.⁹

El equipo de la Fundación tuvo un rol relevante en facilitar el trabajo de las tres comisiones de esta mesa interinstitucional, permitiendo que se llegara a una serie de compromisos y recomendaciones para avanzar hacia el objetivo de la disminución de la victimización secundaria. Asimismo, el rol convocante que asumió la Fundación desde esa instancia, permitió sembrar en el gobierno y en los operadores del Estado la necesidad de modificar los procedimientos del Sistema de Justicia Penal. También permitió identificar tempranamente a los aliados estratégicos y cultivar una relación con una mirada de largo plazo.

“Fueron procesos en los que nosotros también íbamos aprendiendo. El niño era un objeto jurídico, era el que aportaba material para absolver, para condenar. El primer cambio radical que había que hacer era transformar ese objeto en un sujeto de derecho, que no puede ser transgredido, y con especial consideración a su forma de ser, en respeto y garantía a todos los tratados internacionales que había. Esto se aplica en todo el mundo. No era algo novedoso, sólo miramos”.

Ramón Suárez González
Presidente Fundación Amparo y Justicia

En segundo término, **la Fundación se orientó a obtener y aportar experiencias comparadas de otros países**, al constatar las brechas que existían en Chile en estas materias. En este marco la organización de los seminarios internacionales sobre delitos sexuales de NNA fueron espacios claves para invitar a expertos y expertas internacionales en la materia. La participación de estos especialistas y la amplia convocatoria de operadores, operadoras y autoridades de las instituciones involucradas en el proceso penal, permitió crear conciencia sobre el fenómeno de la victimización secundaria y la necesidad de mejorar prácticas y

⁸ Alejandro Espinoza Bustos, director de Fundación Amparo y Justicia, cuestionario entregado el 6 de abril de 2018.

⁹ Diego Izquierdo Coronel, abogado, ex coordinador legal de Fundación Amparo y Justicia. Entrevista realizada el 7 de abril de 2018.

procedimientos en el sistema chileno, observando cómo otros países habían logrado exitosamente hacerse cargo de esta problemática.

“Los seminarios convocados por la Fundación, con expositores internacionales, fueron importantes para levantar la problemática. Se hablaba de victimización y de la necesidad de hacer cambios al sistema. Pero ese cambio más concreto, asociado a la Entrevista Investigativa Videograbada, derivó de los seminarios”.

Catalina Fernández Cruzat
Coordinadora de Políticas Públicas
Fundación Amparo y Justicia

La Entrevista Investigativa Videograbada empezó a emerger como una alternativa de resguardo para prevenir la victimización secundaria y para mejorar la investigación de los casos de delitos sexuales infantiles. “Nos dimos cuenta de que Chile estaba muy atrasado en esta materia, incluso países vecinos nos llevaban años de distancia. Por eso, lo estudiamos y comprendimos que la Entrevista Investigativa Videograbada funcionaba como herramienta”, asegura Rodrigo Terré Fontbona, miembro del directorio de Amparo y Justicia¹⁰.

En tercer término, la Fundación sumó la **construcción de un diagnóstico, fundamentado en estudios, que permitiera aportar evidencias que alinearan a los actores participantes en la incipiente discusión**. En 2008, en conjunto con el Ministerio Público¹¹, encargó al Centro de Medición de la Escuela de Psicología de la PUC (MIDE UC) un estudio de percepción del proceso de investigación y judicialización de los casos de agresiones sexuales infantiles en las regiones más pobladas del país. Con ello se buscaba, por un lado, “analizar la percepción que tiene la parte victimizada de investigación y judicialización de los casos de agresiones sexuales infantiles” y, por otro, identificar, “respecto del fenómeno de la revictimización, los momentos claves del proceso”, según consigna el informe final (MIDE UC, 2009, pág. 5). Al enumerar la cantidad y describir la forma cómo se desarrollaban las entrevistas a las que era sometida la víctima, el estudio permitió tanto a la Fundación como a las demás instituciones, visualizar el tránsito del NNA por el sistema y constatar, con evidencia técnica, que no necesariamente existía una relación positiva entre cantidad de entrevistas y calidad de evidencia.

¹⁰ Rodrigo Terré, director de Fundación Amparo y Justicia, en entrevista realizada el 5 de junio de 2018.

¹¹ El Ministerio Público coorganizó con la Fundación los cinco seminarios internacionales (2007, 2008, 2011, 2013 y 2015)

“La razón y fundamento de la encuesta y análisis de Mide UC fue contribuir a que estos organismos pudieran llevar a cabo mejoras internas, no criticarlos ni dar a conocer públicamente las falencias de los procedimientos y prácticas. Hubo muchas instancias de reflexión sobre los resultados obtenidos, con todas las instituciones participantes, lográndose cambios importantes. El estudio de Mide UC fue crucial, ya que no era la Fundación la que emitía una opinión subjetiva, sino que había evidencia empírica al respecto”.

Paulina Leiva Muñoz
Gerenta General
Fundación Amparo y Justicia

El estudio, los seminarios y la primera mesa de trabajo lograron posicionar a la Fundación como una fuente de conocimiento técnico y un centro convocante para la discusión seria del tema. Los seminarios se consolidaron como un espacio de aprendizaje de los modelos internacionales y un lugar de encuentro para los actores y de atención a sus inquietudes. Con este posicionamiento a nivel de *stakeholders*, **la Fundación asume un rol propositivo y activo, reforzando las alianzas establecidas y orientándolas a una propuesta de cambio del sistema que produce la victimización secundaria.**

Del seminario de 2011 surgió el convencimiento definitivo que debía convocarse a una segunda Mesa de Trabajo Interinstitucional orientada a la redacción de un anteproyecto de ley que estableciera un sistema de entrevistas videograbadas para NNAs víctimas de delitos sexuales¹². Esta vez, aprendiendo de la experiencia anterior, y manteniendo su foco en lograr un cambio regulatorio, la Fundación realizó en esta segunda instancia una convocatoria más restringida a instituciones que pudieran movilizar el cambio legislativo o directamente relacionadas con la herramienta investigativa, tales como el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Ministerio Público, Poder Judicial y Poder Legislativo¹³. Junto a la Subsecretaría de Prevención del Delito, dependiente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, se estableció una alianza que permitió ir materializando un compromiso del Ejecutivo para la posterior tramitación del proyecto de Ley en el Congreso. En conjunto, ambas instituciones cofinanciaron una consultaría externa encargada a las facultades de Derecho y de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile (Proyecto U-Redes Infancia y Justicia), que alimentó el trabajo de la Mesa con insumos e información para la correspondiente toma de decisiones. El estudio entregó la redacción de un anteproyecto de

¹² Proceso de Trabajo para la Implementación de la Entrevista Videograbada. Documento interno de Fundación Amparo y Justicia (s/f).

¹³ Por parte del Poder Legislativo participó el entonces senador Patricio Walker, quien en ese entonces estaba vinculado a la temática de infancia.

ley, su respectiva fundamentación técnica para explicar las decisiones tomadas y un estudio financiero para estimar los costos de implementación de la ley propuesta.¹⁴

“No es habitual el trabajo del Ministerio del Interior con el mundo civil y académico. Es una de las debilidades de cómo se formulan las políticas públicas. La Fundación tiene características muy especiales, que tienen que ver con una forma de trabajo que la sitúan en un lugar especial y que la legitima”.

María Paz Rutte Barrera,
Ex asesora técnica de Fundación Amparo y Justicia y contraparte
en Mesa de Trabajo representando a Subsecretaría de
Prevención del Delito

Desde una mirada *ex post*, surgieron aprendizajes sobre estas acciones estratégicas. Los pasos se superpusieron y, mientras se desarrollaba la consultoría de la Universidad de Chile, las instituciones representadas en la Mesa avanzaron en una discusión en torno a los términos que debía tener la legislación. La cantidad de temas abordados por la instancia de trabajo y por los asesores externos de la Universidad de Chile, sumados a los diferentes intereses de cada institución, fueron un desafío para el logro de consensos. “La gran dificultad del trabajo interinstitucional es que las instituciones tienden a girar en torno a sus intereses (...) Tal vez todo fue muy en paralelo. Tal vez habría que haber acordado entre las fases técnicas de la licitación sobre qué queremos saber y necesitamos; haber realizado primero la consultoría y haber trabajado en base a los resultados de la consultoría”, reflexiona María Paz Rutte, ex asesora técnica de Fundación Amparo y Justicia.¹⁵

Entre las funciones que cumplió la Mesa se incluyó el levantamiento de las opiniones de cada institución. En esta instancia se hablaba de implementar una “entrevista única”, con el ánimo de reducir radicalmente la cantidad de entrevistas a las que fueran expuestos los NNAs. Con el tiempo, “(El concepto) fue desechado cuando se demostró que eso podía afectar el debido proceso”¹⁶, según resume Diego Izquierdo, ex Coordinador Legal de la Fundación.

“Recuerdo que, en uno de los encuentros, los presentes debatieron si la Mesa debía concluir con una propuesta limitada pero más factible de implementar o se debía aspirar al modelo ideal para los NNA de Chile. Esta última visión fue la impulsada por el presidente de la

¹⁴ El estudio fue liderado por Carolina Navarro, en ese tiempo directora de Proyecto U Redes Infancia y Justicia de la Universidad de Chile. A la fecha de este estudio se desempeñaba como miembro del Centre for Investigative Interviewing, Deakin University, Australia.

¹⁵ María Paz Rutte, ex asesora técnica de Fundación Amparo y Justicia, entrevista realizada el 23 de abril de 2018.

¹⁶ En nuestro procedimiento procesal penal, la prueba debe ser rendida en juicio para poder ser apreciada directamente por el juez o jueces llamados a resolver y, además, se deben respetar los derechos de los intervinientes respecto del interrogatorio y contrainterrogatorio.

Fundación, Ramón Suárez, y por el ministro de la Corte Suprema, Sergio Muñoz. Fue la opinión que primó. Por eso la propuesta inicial hablaba de Entrevista Única e incluía la figura del Asesor Técnico Especializado (ATE), una especie de acompañante en el proceso, inspirados en el modelo que aplica Israel”, explica Paulina Leiva, gerenta general de Amparo y Justicia.

Una complejidad adicional en la toma de decisiones y acuerdos alcanzados por la Mesa de Trabajo se relacionó con las dificultades derivadas de los cambios de jefatura en el Ministerio Público y sus diferentes visiones. De esta manera, tras alcanzar diversos acuerdos, posteriormente éstos fueron revertidos por dicha institución, pues veía que la propuesta de proyecto de ley planteada por el equipo de la Universidad de Chile presentaba importantes limitaciones a las facultades reservadas de manera exclusiva por la Constitución al Ministerio Público¹⁷. Pese a la complejidad que implicó la salida del Ministerio Público de la Mesa de Trabajo Interinstitucional, fue posible avanzar hacia la meta establecida: en octubre de 2012, Amparo y Justicia hizo entrega del anteproyecto de Ley de Entrevistas Videograbadas al Ministerio del Interior y Seguridad Pública,¹⁸ que sirvió de base al denominado proyecto de ley que “regula entrevistas grabadas en vídeo y otras medidas de resguardo a menores de edad víctimas de delitos sexuales”, que el Ejecutivo envió al Congreso en enero de 2014, a dos meses del término del gobierno del presidente Sebastián Piñera.

La Fundación había cumplido para ello un rol convocante de las instituciones involucradas, aportando insumos técnicos para una discusión entre los actores involucrados relevantes para generar una discusión informada y un alineamiento entre las partes en torno a la mejor solución para abordar el desafío identificado: la victimización de los NNA víctimas de delitos sexuales que producía el proceso penal. En concretar el objetivo propuesto, la Fundación debió adoptar nuevas líneas estratégicas relacionadas con el desafío de concretar un cambio legislativo y su implementación.

¹⁷ A través de una carta remitida por el fiscal nacional, Sabas Chahuán (2007-2015), a la Fundación usando el argumento que el proyecto de ley propuesto limitaba las facultades constitucionales del Ministerio Público, indicaba que retiraban la participación de sus representantes en la mesa de trabajo y que, como institución, se opondrían en todas las instancias que correspondieran a la aprobación de la norma propuesta. No obstante, más tarde sería el Ministerio Público, quien a través de su jefa de la Unidad de Delitos Sexuales y Violentos, Patricia Muñoz, uno de los principales propulsores del Proyecto de Ley de Entrevistas Videograbadas, durante los cuatro años que duró su tramitación en el Congreso.

¹⁸ La Ley 21.057 finalmente promulgada es bastante diferente al anteproyecto de ley entregado en 2012 por la Fundación al gobierno. A las modificaciones realizadas entre los años 2012 y 2013 por el Ejecutivo -principalmente orientadas a darle factibilidad económica-, durante sus cuatro años de tramitación hubo, además, dos indicaciones sustitutivas. Además, a falta de una Ley Marco sobre las Garantías de los Derechos de la Niñez, la normativa consignó en sus “Disposiciones Generales” referencias a la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, ratificada por Chile en 1990.

Acciones estratégicas en torno a la Línea de Trabajo Convocatoria y Alineamiento

1. Seminarios internacionales sobre delitos sexuales a NNA:

Cada seminario abordó diferentes temáticas, pero coinciden en que la Fundación convocó a las instituciones para preguntarles qué temas eran de su interés e incluirlos en estos encuentros, y durante el desarrollo de cada uno se recogió evidencia técnica a partir de la experiencia compartida por expertos y expertas internacionales. Estos encuentros se transformaron en espacios de discusión, de intercambio de problemáticas al interior de las instituciones y de conocimiento, sumando a estas instancias a las autoridades, lo que permitió incidir en su alineamiento y reforzar el compromiso de los distintos actores y las autoridades de gobierno con el cambio del sistema.

- I seminario, agosto 2007: “Agresiones Sexuales contra menores: Un nuevo enfoque investigativo y judicial”.
- II seminario, noviembre 2008: “La debida protección del menor y el éxito en la persecución criminal”.
- III seminario, agosto 2011: “Delitos *online* y Entrevista única: los últimos desafíos en la investigación y litigación penal”.
- IV seminario, septiembre 2013: “Los derechos fundamentales del niñ@ víctima en el proceso penal”.
- V seminario, agosto 2015: “Sistema de entrevistas videograbadas, menos victimización y mejor evidencia”. A diferencia de otros seminarios, se centra exclusivamente en la entrevista videograbada y sus beneficios a partir de las conferencias de dos expertos internacionales en la materia (Michael Lamb, doctor en psicología de Yale; y Thomas Lyon, abogado de Harvard, doctor en psicología de Stanford).

2. Mesa de Trabajo Interinstitucional 1 (2008 a 2010): “La debida protección del menor y el éxito en la persecución criminal”. Esta mesa fue convocada por la Fundación y el Ministerio de Justicia y recibió el apoyo del Ministerio Público y de la Pontificia Universidad Católica de Chile. También participó la Defensoría Penal, el SENAME, Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones de Chile, el Servicio Médico Legal y el Ministerio de Salud. Al finalizar el trabajo, la Fundación entregó un documento, no vinculante, titulado “Propuesta de Acciones para Disminuir la Revictimización de NNA Víctimas de Agresiones Sexuales en Chile”, que recoge las recomendaciones que surgen del trabajo de las tres comisiones en las que se dividió la mesa de trabajo, además de las conclusiones del estudio MIDE UC.

3. Estudio Mide UC (2009): “Percepción de los procesos de investigación y judicialización en los casos de agresiones sexuales infantiles en las regiones Metropolitana, de Valparaíso y del BíoBío”. Es una pieza clave que entregó evidencia técnica sobre las principales dificultades que enfrentan los NNA durante su paso por el proceso penal.

4. Mesa de Trabajo Interinstitucional 2 (2011-2012): Participaron el Programa Apoyo a Víctimas del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, representantes del Poder Judicial, el asesor legislativo del senador Patricio Walker y, durante ocho meses, la Unidad de Delitos Sexuales y Violencia Intrafamiliar del Ministerio Público. El trabajo de esta mesa se concreta en dos

documentos: un anteproyecto de ley sobre el sistema de entrevistas videograbadas, con su fundamentación técnica, y un estudio de costos, elaborados bajo la asesoría técnica de Proyecto U-REDES Infancia y Justicia, de las facultades de Ciencias Sociales y de Derecho de la Universidad de Chile, y el auspicio de la Unidad de Apoyo a Víctimas del Ministerio del Interior. El documento del anteproyecto fue entregado al Ministerio del Interior y sirvió de base para elaborar el primer proyecto de ley enviado al Congreso.

2.1.2. Segunda línea de trabajo: Movilización ciudadana

En su tarea de entregar apoyo psicológico, social y judicial a las familias de NNAs víctimas de violación con homicidio, la Fundación había practicado históricamente un perfil reservado de su labor. Sin embargo, a partir del desarrollo de los seminarios realizados desde el 2007 había reforzado sus comunicaciones buscando un posicionamiento como expertos técnicos y convocantes a nivel transversal. A partir del 2013, ante la posibilidad de concretar un cambio legal, con los distintos actores alineados y una propuesta concreta de cambio legislativo, la Fundación impulsó una nueva estrategia comunicacional, en el marco de una línea de trabajo que buscaba.

En este estudio ex post, es posible identificar otra línea de trabajo en la que Amparo y Justicia asumió un rol, y esta es impulsar la movilización de la ciudadanía como aliada fundamental para el resguardo de los NNAs víctimas de delitos sexuales. **Su objetivo fue movilizar a la opinión pública para presionar a las autoridades de la urgencia y relevancia de impulsar el proyecto de ley.** Para ello, la Fundación generó cambios en su estructura interna, importantes y persistentes campañas comunicacionales y reforzó las relaciones con otros actores de la sociedad civil.

“El directorio venía trabajando con otra lógica, pero hubo un proceso de apertura a lo comunicacional y se fue cambiando el switch paulatinamente. La campaña “No Me Pregunten Más” fue un vehículo muy importante para valorar la importancia de la comunicación en esto. No íbamos a conseguir la aprobación del proyecto sólo en base a la comunicación con las autoridades ni a las mesas de trabajo y seminarios”.

Andrea de la Cruz Le-Fort,
Ex jefa de Comunicaciones
Fundación Amparo y Justicia

En primer término, destaca en esta nueva línea de trabajo, la **capacidad de contratar el apoyo de expertos y expertas** en materia de comunicaciones y redes sociales, y también de **reforzar internamente el equipo de comunicaciones en la Fundación**, anteriormente un área de menor relevancia en la organización. De esta forma, con los años, al cargo de jefa de Comunicaciones, se sumó un encargado digital y una asesora de proyectos.

En segundo término, y en el marco de esta línea de trabajo, la Fundación desarrolló **una fuerte y persistente campaña comunicacional** y de publicidad tanto en redes sociales como en medios de prensa. La campaña “No Me Pregunten Más”, que se desarrolló desde 2013 a

2018, utilizó un lenguaje cercano a la ciudadanía, con mensajes claros y piezas audiovisuales atractivas orientadas a movilizar a la opinión pública e influir en los poderes Ejecutivo y Legislativo para que dieran relevancia al proyecto de ley de Entrevistas Videogradas, haciéndose cargo de la necesidad de prevenir la victimización secundaria de NNAs víctimas de delitos sexuales.

Utilizando los recursos propios de las estrategias digitales, como influenciadores, #tópicos y virales, la opinión pública comenzó a hacer suyo el tema, a sensibilizarse y a asumir el rol de audiencia activa¹⁹ que recibe, replica, reenvía y comenta los mensajes. El hashtag #NoMePreguntenMás adquirió un significado y logró poner el tema en la agenda social. “La Fundación sólo estaba mostrando y explicando el problema. La ciudadanía fue la que hizo ver a las autoridades, primero al Gobierno y luego al Congreso, que esto era urgente e importante”, explica Andrea de la Cruz, ex jefa de Comunicaciones de la Fundación. La campaña “No Me Pregunten Más” fue fundamental en la instalación del concepto de victimización secundaria en los diferentes *stakeholders*. Incluso, durante la tramitación, el proyecto de ley comenzó a ser conocido como “Ley No Me Pregunten Más”.

Utilizando estrategias de comunicación digital que se adaptaban a los cambios en el proceso, la campaña logró mantenerse vigente entre la comunidad digital durante los cuatro años que tomó la tramitación del proyecto de ley e incluso tras este hito. Así, para cada etapa del proceso legislativo se rearmaron la estrategia y las iniciativas. Primero se desarrolló como estrategia presionar para que el proyecto llegara al Congreso, y luego acompañar la discusión legislativa para evitar que decayera en relevancia, a través de distintas medidas que convocaban a la participación de los *stakeholders*. En sus distintas etapas destacan ciertos hitos:

- ▶ Proceso inicial de recolección de firmas, que incluyó un video donde figuras públicas de diferentes ámbitos invitaban a la ciudadanía a sumarse a la campaña²⁰. El objetivo de esta iniciativa fue dar una señal al Gobierno de la urgencia de impulsar la ley dada la adherencia pública al resguardo de niños y niñas víctimas de delitos sexuales, y el respaldo de la opinión pública al cambio que proponía la legislación. En 2014 se logró entregar al gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, 21 mil firmas de chilenos y chilenas que exigían una Ley de Entrevistas Videogradas en una ceremonia en el

¹⁹ Manuel Castells denomina audiencia activa aquella que se vuelve emisora y receptora de mensajes multidireccionales. (Castells, 2010)

²⁰ La incorporación de figuras públicas de la televisión, deportistas, del ambiente cultural, facilitó que el mensaje de la necesidad de una Ley se viralizara por las redes sociales. A través de mensajes en video y usando la polera de la campaña, llamaron a las autoridades a no olvidar discutir el Proyecto de Ley. Algunos personajes de conocimiento público que participaron en la campaña fueron: Soledad Onetto, Paulo Ramírez, Denisse Rosenthal, Karol Lucero, Martín Cárcamo, Tomás González, Fernando González, Claudia Conserva, Nicolás Copano, Luis Larraín, Mariana Loyola, Mauricio Bustamante, Jean Phillippe Cretton, Rodrigo Guendelman, Fernando González, Juan Pablo Queraltó, Julia Vial, Rodrigo Guendelman, Karen Doggenweiler, Julián Efelbein, Katherine Salosny, Luis Jara, Ignacio Gutiérrez, Daniela Aguilera, Valeria Ortega, Lucía López, Francisco Puelles, Luz Valdivieso, Jean Paul Olhaberry, Karen Bejarano, entre otros.

Palacio de La Moneda, logrando que se mantuviese el proyecto de Ley en el Congreso.

- ▶ Diversos eslóganes o hashtags usados en etapas del proceso legislativo: #AhoraEsCuando y #TareaPendiente que señalaban la urgencia de legislar.
- ▶ Piezas audiovisuales explicativas sobre la entrevista videograbada para ser utilizadas en diferentes plataformas (con la labor de las agencias SMOG y El Otro). Junto con ello se realizó un video testimonial con el relato de madres y padres de las víctimas. Este video permitió mostrar, en primera persona, cómo los NNAs y sus familias sufrían durante su paso por el Sistema de Justicia²¹.
- ▶ Publicidad en las calles, en cines, en micros y en el Metro de Santiago, donde no se difundía un mensaje diferente, sino que se fortalecía o potenciaba el hashtag o idea fuerza que en ese momento se estuviera impulsando durante la campaña²².
- ▶ Se confeccionó un modelo descargable que representaba al mismo niño de los videos²³. El Papertoy (que la Fundación desarrolló el 2016 de la mano del artista Ángelo García, más conocido como Cubotoy) se entregó a cada diputado y senador en el Congreso *ad portas* de las votaciones.

En línea con su rol articulador, la Fundación impulsó esta estrategia comunicacional sin adoptar una visibilidad protagónica. En la campaña comunicacional, el nombre Amparo y Justicia recién se hizo más público en el 2015, en plena discusión legislativa en el Congreso, cuando consideró relevante ampliar su red de aliados y divulgar de forma directa los objetivos y beneficios de la Entrevista Investigativa Videograbada, asumiendo vocerías en medios de comunicación para entregar apoyo técnico al mensaje que se difundía por redes. A este fin responden la fuerte estrategia en medios de prensa y las múltiples charlas²⁴ que realizó la Fundación: “A cada oportunidad que se presentó, fuimos a explicar en qué consistía el proyecto de ley. La idea era que se entendieran las complejidades de la futura ley”, recuerda Maurizio Sovino²⁵.

En esta línea de trabajo, y una vez que el proyecto de ley ingresó al Congreso, se enmarca la apertura de la Fundación a **compartir experiencia con otras agrupaciones**. En este ámbito, establece un vínculo con la agrupación No Más Abuso Infantil, liderada por Claudia Guerrero,

²¹ Disponible en: <https://youtu.be/PbRVIS400>

²² Incluso se gestionó la aparición de la campaña en una pantalla situada frente al edificio del Congreso Nacional, en Valparaíso, para que inevitablemente los senadores y diputados vieran el mensaje cuando acudieran a trabajar.

²³ Además, en la página web de la campaña se agregó un link, logrando cerca de 2.700 descargas del “Paper Toy”. Se puede ver un video armado del Paper Toy en: <https://youtu.be/vRaxJrjR5tQ>

²⁴ Durante este periodo se realizaron vocerías en distintos medios de comunicación. Tanto en noticiarios de televisión como en programas de radio se explicó la importancia de la Ley, sus especificaciones técnicas y la campaña. Además, a través de cartas al director o columnas de opinión, se planteó la necesidad de tramitar la normativa. También se participó en conversatorios y charlas de universidades e incluso de las mismas instituciones del sistema de justicia.

²⁵ Maurizio Sovino, ex coordinador legal de la Fundación Amparo y Justicia (2012-2016). Entrevista realizada el 29 de abril de 2018.

y constituida por madres y padres de NNAs víctimas de delitos sexuales. Su testimonio y participación en las diferentes intervenciones, junto al respaldo que dieron a los mensajes y material de la campaña de la Fundación en redes sociales, fue crucial en la tramitación.

Esta apertura también implicó un trabajo coordinado con UNICEF Chile y el ingreso, en 2015, al denominado Bloque por la Infancia, agrupación que aglutina a diferentes ONGs con foco en niñez y adolescencia. Este conglomerado estaba liderando la tramitación de la Ley de Garantías de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, por lo cual fue relevante para la Fundación como forma de comprender las otras iniciativas legislativas relacionadas con la materia y procurar su alineamiento con el proyecto de ley que impulsaba Amparo y Justicia.

2.1.3. Tercera línea de trabajo: Apoyo a la implementación del cambio

En el país existen ejemplos recientes de legislaciones impulsadas por la sociedad civil en ámbitos que resguardan el cuidado de las personas que han demostrado que los cambios legales son relevantes, pero que, si el sistema en su conjunto no está preparado, su implementación puede ser inoperante en la práctica. Por ello, es especialmente significativo que la Fundación desarrollara una tercera línea de trabajo desde antes de la promulgación de la ley para apoyar a aquellas instituciones encargadas de implementar el cambio del proceso penal que se buscaba lograr a través de la nueva legislación. Con base en lo construido en otros frentes y, en paralelo con las acciones en el Congreso y las campañas comunicacionales que apuntaban a que el proyecto no se estancara, destaca el rol de la Fundación en el ámbito de instalación de capacidades en los operadores del cambio.

En este estudio *ex post*, es posible identificar otra línea de trabajo en la que Amparo y Justicia asumió un rol basado, primero, en su *expertise* técnico en la materia y, luego, en su capacidad para convocar a otros actores del sistema. **Su objetivo fue apoyar la implementación de los cambios, entregando formación y capacitación a los operadores y operadoras en el tema** la protección de los derechos de los NNAs víctimas de delitos sexuales, siendo un aspecto crucial la implementación de la Entrevista Investigativa Videograda, generando instancias de especialización académica, de capacitación técnica e insumos de difusión más generales.

Cabe destacar, en primer término, el desarrollo -a partir del año 2014- de una **instancia de especialización académica para el tratamiento de los NNAs víctimas de delitos sexuales desde la perspectiva de sujetos de derecho**, en conjunto con la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica, como es el Diplomado Internacional “Los Derechos de los NNA Víctimas de Delitos Sexuales y el Sistema Judicial”, el cual está orientado a la formación en derechos de las víctimas de delitos sexuales. Desde su primera versión, han participado expertos y expertas internacionales en entrevista investigativa y enfoque de derechos de niñez y adolescencia, así como también relatores chilenos con amplia trayectoria y conocimiento en la materia²⁶.

“El diplomado fue bien estratégico para ir instalando el tema del cambio cultural que significaba introducir la entrevista investigativa videograda en el sistema chileno. Si bien se enfocó en los derechos de los niños víctimas de delitos sexuales, en el fondo permitía revisar cómo entendíamos la infancia, la violencia sexual. Terminaba mostrando a la Entrevista Investigativa Videograda como una forma que tiene evidencia científica y permite disminuir la victimización secundaria”, explica María Paz Rutte. Esta instancia formativa permitió contribuir a instalar una nueva mirada sobre el respeto de los derechos

²⁶ Hasta la fecha (2018) se han realizado ocho versiones, algunas exclusivamente para jueces, otras solo para fiscales y otras abiertas a diferentes interesados de instituciones vinculadas al Sistema de Justicia.

de los NNAs en el país, y cómo cada operador y operadora, desde su propio quehacer, puede contribuir a ese fin. De esta forma, desde el área de Formación de la Fundación se trabajó para instalar un cambio de paradigma necesario para la efectiva implementación de la Ley de Entrevistas Videograbadas. Junto con ello, el Diplomado permitió fortalecer alianzas con actores relevantes para la tramitación de la normativa.

En segundo término, es posible destacar que la Fundación **desarrolló instancias de formación técnica orientada específicamente a la instalación de la Entrevista Videograbada como instrumento para prevenir la victimización secundaria**. Atendiendo a que existía un proyecto de ley en discusión en el Congreso, con respaldo declarado por el gobierno y buena disposición por parte de las instituciones, junto con ciertos avances para optimizar los procedimientos de entrevistas a NNA²⁷, la Fundación llegó al convencimiento que se podía comenzar a avanzar en acciones concretas para modificar los procedimientos investigativos a través de la incorporación de la técnica de la Entrevista Investigativa Videograbada.

Los aprendizajes recogidos durante las visitas que representantes de la Fundación hicieron a Inglaterra, Australia, República Dominicana, Argentina y Estados Unidos contribuyeron a esta convicción. En tales visitas se conocieron diferentes modelos, procedimientos, infraestructura y equipamiento que fueron insumo fundamental para visualizar la posibilidad de comenzar a implementar la Entrevista Investigativa Videograbada en Chile. En este contexto nace, al interior de la Fundación el eslogan “con o sin Ley”, dando cuenta que, independientemente de los avances del proyecto de Ley en tramitación, era necesario trabajar en conjunto con las instituciones en la implementación de la Entrevista Investigativa Videograbada. El objetivo era realizar cambios en las prácticas de los operadores y operadoras del sistema, porque aún no existía la certeza de que la ley sería aprobada.

Con esa premisa, el año 2016 se firmó un Convenio de Colaboración con el Ministerio Público (MP-FAJ, 2016) para llevar a cabo un proyecto que implicaba desarrollar e implementar un procedimiento de Entrevista Investigativa Videograbada en dicha institución. En primera instancia, se realizó un diagnóstico²⁸ que permitió identificar oportunidades, recursos,

²⁷ Las distintas instituciones vinculadas al Sistema de Justicia Penal ya habían validado el problema de la victimización secundaria y, por tanto, habían comenzado a desarrollar acciones concretas para prevenirla. Dentro de estas iniciativas se encuentran el proyecto de Salas Gesell en Tribunales de Familia y proyecto de salas especiales en los Tribunales Orales en lo Penal del Poder Judicial; la implementación de salas de entrevista y una Guía de Entrevista Investigativa Videograbada (GEV) en Ministerio Público; instancias de capacitación desarrolladas en PDI en alianza con la Universidad de Chile y la Pontificia Universidad Católica; instalación de salas de entrevista y capacitaciones a Carabineros de Chile, con el apoyo de expertos británicos; Formación en Entrevista Investigativa Videograbada a funcionarios de Ministerio Público y la PDI, a través de un proyecto FONDEF liderado por las universidades de Chile, Católica de Chile y de Deakin (Australia), entre otros.

²⁸ La primera etapa del diagnóstico se realizó exclusivamente con Ministerio Público e incluyó el análisis de documentos institucionales sobre la EIV y las evaluaciones disponibles en Chile, la recolección de relatos de fiscales, abogados y abogadas asistentes, y profesionales URUVIT mediante actividades de discusión grupal, la realización de entrevistas semiestructuradas a lo largo de todo el país, y la aplicación de una encuesta *online* a

barreras y nudos críticos que podrían impactar la posterior implementación del procedimiento de Entrevista Investigativa.

Posteriormente, con la asesoría del sargento británico Nick Quine²⁹, y en conjunto con la Fiscalía Nacional, se llevó a cabo el diseño de un programa de entrenamiento en Entrevista Investigativa Videograbada, que involucraba la formación inicial y continua de entrevistadores y entrevistadoras, así como también la formación de instructores e instructoras³⁰. A esta iniciativa se sumaron luego las policías.

El desarrollo de estos programas de formación ha permitido generar evidencia nacional respecto a las prácticas de los operadores del sistema, así como también, sobre las características y condiciones institucionales que podrían afectar la adquisición o mantenimiento de los conocimientos y habilidades para aplicar la técnica de Entrevista Investigativa Videograbada.

Esta fue una acción relevante para los fines de la Fundación, ya que le permite comprender cómo la teoría y las discusiones se traducen en hechos concretos. Sin embargo, también ha generado una creciente demanda en su capacidad de gestión. Este convenio nunca se firmó con fecha de término y, a poco andar, Amparo y Justicia se dio cuenta de la dificultad de los límites en términos de responsabilidades y de que las instituciones públicas (siempre escasas de personal y presupuesto) comienzan a transferir ciertas responsabilidades propias a la Fundación.

“Era importante nunca dejar que el tema se pierda de la agenda país. Por eso, la cantidad de acciones que se emprenden con distintos actores y nivel de comunicaciones”.

Catalina Fernández Cruzat
Coordinadora de Políticas Públicas
Fundación Amparo y Justicia

nivel nacional. Una segunda etapa del diagnóstico constituyó un estudio cualitativo exploratorio con funcionarios y funcionarias de Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones de Chile involucrados en el trabajo con NNAs víctimas de delitos sexuales. El objetivo estuvo centrado en la coordinación intersectorial, siendo considerado un nudo crítico para la implementación efectiva de la EIV.

²⁹ El sargento Nick Quine cuenta con más de 30 años de experiencia en la investigación de delitos sexuales contra NNAs y, en particular, en la utilización de la Entrevista Investigativa Videograbada.

³⁰ El objetivo de la formación de instructores e instructoras corresponde a la adquisición de habilidades y competencias para guiar procesos de enseñanza y aprendizajes efectivos respecto a la técnica de Entrevista Investigativa Videograbada (EIV) en sus instituciones. A la fecha (2018) se han realizado cinco cursos Iniciales de Entrevistas Investigativa Videograbada y, en total, han participado 59 personas. Cuatro cursos han sido dirigidos a profesionales de Ministerio Público (fiscales y profesionales de la Unidad de Atención a Víctimas y Testigos, URAVIT), y un curso a funcionarios de unidades especializadas de Policía de Investigaciones y Carabineros de Chile.

En tercer término, la Fundación **desarrolló insumos técnicos que, a la vez, permitían difundir y visibilizar la importancia y factibilidad del cambio**. En este ámbito se enmarca la publicación del libro “Entrevista Investigativa Videograbada a NNA víctimas de delitos sexuales. Fundamentos y orientaciones técnicas basadas en evidencia internacional” (FAJ, 2016). La publicación fue elaborada durante más de un año por profesionales de la propia Fundación, haciendo partícipes a distintos expertos y expertas en la materia, siendo fuente válida de consulta en la materia. Se efectuó una difusión amplia de la publicación para que sirviera a la instalación de la Entrevista Investigativa Videograbada tanto a nivel de operadores y operadoras como de discusión legislativa. De esta forma, el libro fue otra herramienta que contribuyó a posicionar en los diferentes *stakeholders* la necesidad de un cambio a través de una técnica factible, ya sea por medio de la ley o de mejoras en los procedimientos investigativos a nivel de los operadores y operadoras del sistema penal. Asimismo, el libro reforzó la reputación de la Fundación como experta técnica en la materia, lo que facilitarían su participación en la discusión legislativa en las comisiones del Senado y de la Cámara de Diputados. Según explica Catalina Fernández³¹, coordinadora de Políticas Públicas de Amparo y Justicia, el libro de Entrevista Investigativa Videograbada es especialmente importante porque contribuye a mantener la relevancia del cambio y “permite comprender los fundamentos de este necesario cambio e instruir a quienes estaban discutiendo la ley y a los operadores del sistema”.

2.1.4. Cuarta línea de trabajo: Gestión legislativa y lobby

Acciones estratégicas en torno a la Línea de Trabajo Implementación del Cambio

- 1. Diplomado sobre delitos sexuales infantiles (2014):** Se realiza a partir de un convenio con la Pontificia Universidad Católica de Chile, y está orientado a la formación de los operadores y operadoras del sistema, respecto de los derechos de las víctimas de delitos sexuales. A la fecha (2018) se han realizado ocho versiones.
- 2. Convenio con el Ministerio Público (octubre 2016):** Su objetivo es trabajar en la implementación de la EIV. Existe el convencimiento que se deben realizar cambios en el sistema, que es necesario formar entrevistadores y entrevistadoras, y que esta nueva realidad debe comenzar a operar aun cuando no se apruebe una nueva legislación.
- 3. Libro Entrevista Investigativa videograbada a niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos sexuales (2016):** Busca sistematizar toda la evidencia recogida por la Fundación sobre la entrevista investigativa para entregarla a quienes legislan y operan el sistema. Actualmente, esta publicación se puede descargar de forma gratuita desde el sitio web de la Fundación.

³¹ Catalina Fernández, coordinadora de políticas públicas de Fundación Amparo y Justicia, entrevista realizada el 24 de abril del 2018.

Uno de los trabajos más desafiantes para la Fundación fue involucrarse en la discusión del proyecto de ley que el gobierno de Sebastián Piñera despachó al Congreso en enero de 2014. A diferencia de lo que había venido realizando hasta ahora, relacionado primero con el trabajo directo con las familias, y luego recogiendo evidencia técnica y difundiendo conocimiento para promover cambios en el sistema de justicia, la Fundación tuvo que aprender y adaptarse para entrar en un terreno que le era poco conocido. Este proyecto sufrió los vaivenes comunes a leyes en el sistema chileno. El cambio de gobierno (cuando asume la presidenta Michelle Bachelet) trajo consigo nuevas prioridades y, por lo tanto, implicó un retraso en la discusión. Específicamente, el documento original ingresado por el gobierno de Sebastián Piñera fue modificado por medio de las primeras indicaciones sustitutivas, las cuales tardaron casi un año en presentarse, retrasando la tramitación. La Fundación no tuvo injerencia en esta nueva versión que, si bien tenía como premisa mirar la ley con un enfoque sistémico, en beneficio de los NNAs, en la práctica complejizaba los procedimientos y empeoraba la posible afectación de los NNAs debido a un aumento de las interacciones con el sistema.

Con el objetivo puesto en la aprobación de la ley, la Fundación fue adaptándose a los diferentes contextos y aprendiendo a leer con rapidez las señales del entorno. En algunas ocasiones, sus acciones fueron reactivas, pero en otras logró identificar antes necesidades y poner a disposición de los legisladores y legisladoras los insumos técnicos en la materia. Genéricamente, se trató de acciones de lobby, en el sentido que la Fundación gestionó intereses, siempre con el objetivo final de que se aprobara un proyecto de ley que contribuyera efectivamente al bienestar de los NNAs, tal como busca resguardar su misión.

En este marco, la Fundación fue fortaleciendo su estrategia de incidencia a nivel legislativo. De hecho, tras estas primeras indicaciones, la Fundación logró incidir en los senadores y senadoras a cargo de la tramitación. Se consiguió que fueran corregidas estas indicaciones, pasando, por ejemplo, la coordinación y supervisión de la implementación desde el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. En la segunda indicación sustitutiva –que ingresó en 2016 y que fue el proyecto de ley que se discutió y se votó- se recogieron también muchas de las sugerencias efectuadas por la Fundación. Esta era la cuarta versión desde que Amparo y Justicia entregó el anteproyecto.

En esta línea de trabajo, la Fundación realiza varias acciones estratégicas.

En primer término, la Fundación **recurre a los vínculos establecidos con los expertos y expertas internacionales** (que en muchos casos expusieron en los seminarios internacionales sobre delitos sexuales a NNAs, organizados por la Fundación), **para generar instancias claves para incidir y convencer a las autoridades del proceso judicial y de los poderes Ejecutivo y Legislativo para instalar el cambio propuesto, específicamente, la técnica de Entrevista Investigativa Videograbada y su factibilidad en Chile.** De esta manera, la Fundación construye

sus argumentos desde la *expertise* técnica de experiencias comparadas. Algunos hitos destacados en este aspecto son:

- ▶ En el año 2011, la académica e investigadora australiana Martine Powell participó en el Tercer Seminario Internacional sobre Delitos Sexuales Infantiles, organizado por la Fundación. En aquella instancia, y en el marco de la segunda Mesa de Trabajo Interinstitucional, ella y el británico Tony Butler expusieron ante los integrantes de esta Mesa, para clarificar dudas sobre la técnica de Entrevista Investigativa Videograbada y su implementación en Reino Unido y Australia.
- ▶ En otra visita de Martine Powell a Chile, en marzo de 2014, se convocó a las contrapartes del futuro Consejo Nacional de la Infancia; de la Subsecretaría de Prevención del Delito; del Ministerio Público; del Poder Judicial y –por primera vez– a los asesores legislativos de los senadores integrantes de la comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, que estaba debatiendo el Proyecto de Entrevistas Videograbadas³².
- ▶ En agosto de 2015 la Fundación organizó el Quinto Seminario Internacional sobre Delitos Sexuales Infantiles, que sirvió de plataforma para empujar la tramitación del proyecto de Ley. Con este fin, el programa solo incluyó el tema de la Entrevista Investigativa Videograbada a cargo de dos expertos mundiales en la materia, Michael Lamb (Reino Unido) y Thomas Lyon (EE.UU.)³³. Además de aportar evidencia técnica a los 500 operadores y operadoras del sistema de justicia penal que asistieron, el objetivo del encuentro fue comprometer a las autoridades asistentes con la necesidad de un cambio legal³⁴. La visita de los expertos Lamb y Lyon también fue aprovechada para impulsar el respaldo a la tramitación en el Congreso a través de una reunión de trabajo realizada en las oficinas de la Fundación con jefaturas técnicas del Ministerio de Justicia, el Ministerio Público y Consejo de la Infancia.

En segundo término, la **Fundación reforzó su estrategia de vinculación con las autoridades, desarrollando relaciones directas con los legisladores y legisladoras, validadas por la**

³² Acudieron los abogados asesores de los senadores Felipe Harboe, Hernán Larraín, Alberto Espina, Ximena Rincón. También una representante del senador Patricio Walker, que, si bien no integraba la mencionada comisión, había participado en la segunda Mesa de Trabajo, asistiendo también a las inauguraciones de algunos de los seminarios de la Fundación.

³³ En el encuentro participaron Patricia Muñoz, por el Ministerio Público; Milton Espinoza, Francisca Werth y María Ester Torres, por el Ministerio de Justicia; y el abogado Hernán Fernández y Decio Mettifogo, como contrapartes del Consejo de Infancia y del mundo académico, respectivamente.

³⁴ En la ceremonia de apertura del Quinto Seminario Internacional, el 13 de agosto de 2015, la entonces ministra de Justicia, Javiera Blanco, el fiscal nacional, Sabas Chahuán y el ministro de la Corte Suprema, Sergio Muñoz se refirieron a la relevancia de una legislación que incorporara la EIV en sus respectivos discursos. La intervención del fiscal nacional adquiere aún más relevancia atendiendo que el 7 de agosto de 2012 él mismo firmó un oficio en el que instruía que el Ministerio Público se retirara de la Mesa de Trabajo que concluyó con el anteproyecto de ley, por las supuestas “restricciones a las facultades otorgadas por la Carta Fundamental al Ministerio Público” que se proponían en dicha instancia. Tres años después reconocía en su discurso el valor de la entrevista videograbada y la necesidad de establecerla por vía legislativa.

experiencia y evidencia técnica, nacional a internacional, que había aportado a la discusión.

La tramitación del proyecto de ley, tanto en el Senado como en la Cámara, fue un gran aprendizaje para la Fundación; el camino para incidir en políticas públicas la obligó a interiorizarse de las dinámicas propias del Poder Legislativo, a conocer quién es quién, cómo votan y qué intereses los movilizan³⁵. En ese sentido, el mapeo de *stakeholders* (especialmente dentro del Congreso) se transformó en una acción fundamental al momento de participar de la discusión de un proyecto. El trabajo previo de la Fundación, alineando a otras agencias públicas, le facilitó la capacidad para identificar actores relevantes, articular discusiones, conciliar intereses y posicionarse como un referente técnico, sin perder de vista su objetivo. En este marco destacan ciertos factores desarrollados por la Fundación:

- ▶ Estrechar lazos con las contrapartes técnicas del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, (en particular, con la División Jurídica y el Departamento de Asesoría y Estudios, luego llamada Unidad de Coordinación y Estudios). Sus representantes se abrieron a escuchar las recomendaciones técnicas que realizó la Fundación para la segunda indicación sustitutiva.
- ▶ Una permanente presencia de la Fundación en las sesiones de las comisiones parlamentarias que debatieron el proyecto de Ley, desde abril de 2015. En algunas instancias hubo que elevar una solicitud a los presidentes de esas comisiones para poder asistir, aunque posteriormente, se solicitaba su participación. De hecho, en vista de la cantidad de inquietudes que surgieron en la comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, el segundo semestre de 2016 se formó una “mesa técnica” para facilitar el debate parlamentario. Estaba integrada por representantes del Ministerio Público, Poder Judicial, Defensoría Penal Pública, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Fundación Amparo y Justicia. De esta instancia emanaban respuestas a las dudas de los legisladores, se procuraba conciliar intereses y efectuar propuestas o soluciones sobre algunos nudos críticos del articulado que involucraba, precisamente, el quehacer de las mencionadas instituciones del

³⁵ Si en el Senado la discusión se dio en un nivel técnico, tal como lo reconocen dos ex coordinadores legales de la Fundación que asistieron a las sesiones, una vez que el proyecto de ley pasó a la Cámara de Diputados, en marzo de 2017, el escenario fue diferente. Tras el receso del verano, para mencionar un caso concreto, la Fundación se dio cuenta de dos hechos que, por su inexperiencia en la discusión legislativa, no había considerado. El primero, esperable, es que, en la comisión de la Cámara, el trabajo tenía que comenzar desde cero y que presentaba más dificultades porque eran 13 miembros a los que había que explicar las complejidades del proyecto. Y el segundo, y tal vez más dramático, fue que durante esas semanas la Defensoría Penal Pública había entregado a varios parlamentarios y parlamentarias su visión del proyecto. “La Defensoría logró inocular ciertos mensajes”, recuerda Diego Izquierdo. Como resultado, se introdujeron modificaciones en el articulado y eso explica, por ejemplo, por qué la ley aprobada no contempla como objeto de protección a los NNAs testigos de delitos sexuales (es decir, ellos sí podrían ser sometidos a varios interrogatorios durante el proceso de investigación).

Estado. Amparo y Justicia fue la única institución de la sociedad civil organizada, fuera del engranaje público-estatal, que participaba de esta instancia³⁶.

- ▶ Fortalecimiento de relaciones estratégicas de alto nivel³⁷. Si bien durante la primera década de existencia de la Fundación, el directorio había optado por no difundir la labor de la organización, al incorporar en su quehacer incidir en el cambio del sistema, sus miembros se potenciar los vínculos y el posicionamiento que tienen para movilizar esta causa, generando acercamientos con *stakeholders* claves para movilizarlos al cambio legislativo.

En tercer término, la Fundación desarrolló una **capacidad de adaptación, no sólo hacia el cambio de autoridades, sino que también comprender que nuevas evidencias técnicas y el aprendizaje recogido con el tiempo, podrían implicar ajustes en las ideas originales**, contenidas en el anteproyecto de ley de 2012. “Nos dimos cuenta de que ni el país ni nuestro sistema estaba listo para la figura del Asesor Técnico Especializado (ATE). Tampoco era factible seguir insistiendo sobre una Entrevista Única. Si hubiéramos sido intransigentes, se corría el riesgo de perder todo. Tal vez la ley aprobada aún tiene brechas de mejora, pero hay que ser respetuosos de los procesos que deben experimentar las instituciones y sus funcionarios, para que estas mejoras o modificaciones les hagan sentido. No se puede imponer todo un cambio cultural o de paradigma de manera radical, a la fuerza. Sin aceptación y convicción de parte de quienes tendrán que aplicar la ley, en terreno, es poco probable que funcione de manera óptima”, reflexiona Paulina Leiva, gerenta general de la Fundación.

“Este esfuerzo ha rendido sus frutos, se ha promulgado la Ley de Entrevistas Videograbadas, hemos capacitado a una gran cantidad de jueces, fiscales, defensores, funcionarios del Servicio Médico Legal y policías, lo que se ha traducido en un cambio sistémico en el funcionamiento del sistema judicial en relación al trato a los niños, niñas y adolescentes.”

Alejandro Espinoza Bustos
Director
Fundación Amparo y Justicia

³⁶ Cabe consignar que hubo una instancia en la que presentó ante la comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado un representante de Unicef. En tanto, en dos oportunidades expuso el académico y psicólogo de la Universidad de Chile, Decio Mettifogo, quien había integrado el equipo de aquella casa de estudios que asesoró a la Segunda Mesa de Trabajo de la Fundación.

³⁷ El presidente de la Fundación ha realizado clases en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile por 45 años, manteniendo relaciones estrechas tanto con autoridades de distintos gobiernos como con actores relacionados a la temática de la protección de los derechos de NNAs.

Acciones estratégicas en torno a la Línea de Trabajo Legislativo

- 1. Capacitación de asesores legislativos de los miembros de la comisión de Constitución, Justicia y Reglamento del Senado (2014):** El objetivo es informarlos sobre el proyecto que ingresó al Senado.
- 2. Integración de una mesa técnica junto al Ministerio de Justicia, el Ministerio Público, la Defensoría y el Poder Judicial:** No es una acción que nace por iniciativa de la Fundación, pero sí se puede considerar como tal porque ésta participa de la instancia. El objetivo es resolver dudas técnicas que surgen durante la discusión del proyecto. La Fundación puede entregar observaciones sobre el proyecto.
- 3. Participación en la discusión en las comisiones del Senado y de la Cámara:** La Fundación se presenta como una entidad que entrega evidencia técnica sobre la entrevista videograbada. Participa cada vez que es invitada.
- 4. Seguimiento de la discusión en el Congreso y lobby:** Monitoreo de los avances del proyecto, redacción de minutas para los parlamentarios con puntos clave de la Ley.

Cronología: El camino de la Ley en el Congreso

- Enero de 2014: Se envía con suma urgencia al Congreso el “Proyecto de Ley sobre Entrevistas Videograbadas y otras Medidas de Resguardo a Menores de Edad Víctimas de Delitos Sexuales”. En mayo se aprueba la idea de legislar.
- Marzo de 2015: Ingresa la primera indicación sustitutiva que reemplaza al proyecto original. La indicación la entrega el Ministerio de Justicia.
- Agosto de 2016: Ingresa la segunda indicación sustitutiva. Es un proyecto más ajustado a la realidad chilena.
- Enero de 2017: El Senado aprueba por unanimidad proyecto de Entrevista Videograbada.
- Marzo de 2017: El proyecto ingresa a la comisión de Constitución y Justicia de la Cámara de Diputados.
- Agosto de 2017: Se aprueba el proyecto en la Cámara.
- 10 de octubre 2017: El Senado aprueba las modificaciones de la Cámara.
- 9 de enero 2018: Promulgación de la ley por la presidenta Michelle Bachelet.

2.2. De la intervención a la incidencia

Diversos asuntos toman visibilidad en la agenda pública cuando se identifican como problemas de relevancia social, esto es, cuando quienes no se ven afectados directamente logran identificar el daño en quienes sí lo son y entienden que el asunto merece la actuación de las autoridades y de la sociedad en general. Sin embargo, no todos los temas de la agenda pública son parte de la que tiene el gobierno. Por ello, en muchas ocasiones, las organizaciones de la sociedad civil cumplen un rol social en asistir a quienes se ven directamente afectados por carencias del sistema político-social. En otras ocasiones asumen un rol “expresivo” y ayudan a evidenciar el problema, integrarlos en el debate público y presionar para que sean parte de la agenda de gobierno, con asignación de recursos públicos o regulaciones necesarias para su resolución (Tapia & et.al, 2010).

Dada la cercanía que tienen las organizaciones de la sociedad civil con las personas beneficiarias, la literatura indica que tienen no sólo una gran adaptabilidad (*responsiveness*), sino que también una capacidad singular para comprender a cabalidad sus necesidades (Irrarázaval, 2017). Desde este conocimiento, cuando asumen un rol en la incidencia de la agenda política, los cambios a las políticas públicas son más cercanos y atinentes a los requerimientos de las comunidades a las cuales se busca beneficiar y a la sociedad en su conjunto.

Este es el caso de la Fundación Amparo y Justicia. Tras 10 años de un **modelo de intervención directa**, entregando atención psicosocial y apoyo legal a familiares de NNA víctimas del delito de violación con homicidio, hacia el 2007 incorporó en su labor un ámbito **de incidencia en la política pública**. De esta forma, su rol inicial de representar legalmente a las familias de las víctimas y prestarles colaboración psicosocial fue clave para que este segundo ámbito “expresivo” fuera efectivo en visibilizar e impulsar un cambio sistémico.

Este giro comenzó cuando el fundador de Amparo y Justicia, Andrónico Luksic Craig, encargó al directorio ampliar el quehacer de la institución. La Fundación venía transitando desde una mirada asistencialista a otra de promoción de derechos y habilitación social de las familias que habían perdido a un hijo o hija por violación con homicidio. Al participar en los primeros casos, a finales de las décadas de la década de 1990, la Fundación no contaba con un modelo de intervención psicosocial, sino que más bien se movilizaba ante la carencia y los efectos particulares de cada delito. Es preciso señalar que Chile tampoco disponía de una mirada victimológica respecto de las necesidades de las personas que eran víctimas. A nivel judicial, con la Reforma Procesal Penal, se explicitaron los derechos de las víctimas y se empezaron a visibilizar todos los efectos que genera el delito.

En el país se fueron desarrollando políticas públicas que garantizan el acceso de la ciudadanía a programas de apoyo social en diferentes áreas (salud, vivienda, educación, etc.) y, en este

nuevo escenario, la Fundación empezó a enfocarse en la promoción de derechos, entregando orientación y apoyo a las personas en el uso de los recursos públicos disponibles.

En el área de intervención penal, la Fundación fue adquiriendo un *expertise* en el abordaje de estos casos, donde cada uno de ellos presentaba nuevos desafíos en cuanto a las pruebas que son necesarias para condenar el delito con sus más altas penas. Estas exigencias potenciaron el vínculo de la Fundación con expertos y expertas de otros países, y le permitieron comprender el problema de la victimización secundaria en el paso de las víctimas por el sistema penal, con poca atención a sus necesidades y el cuidado de los efectos emocionales, psicológicos, sociales y familiares que generó el delito. Es así como la Fundación fue avanzando en una nueva línea de intervención que ayudara a evitar la victimización secundaria de los NNAs víctimas de delitos sexuales, y a sus familias, en su paso por el sistema procesal penal.

Esta nueva área tiene por objetivo aportar en el ámbito de las políticas públicas para generar un cambio en el sistema y potenciar prácticas que contribuyan a prevenir la victimización secundaria. En este nuevo desafío, la Fundación moviliza a autoridades, operadores y operadoras del sistema público y a la ciudadanía a eliminar brechas, recordando la importancia de atender a las víctimas.

Con el tiempo, este desafío tomó una forma concreta: primero había que visibilizar el tema, impulsar un nuevo cuerpo legal y, en paralelo, trabajar con los operadores del sistema para que se adoptaran nuevas prácticas que contribuyeran a prevenir la victimización secundaria (concientización y capacitación de entrevistadores y entrevistadoras). (Véase Figura 1).

“La clave que nos permitió ser efectivos fue definir un foco muy claro. Cuando tuvimos el objetivo de instalar las entrevistas videograbadas, definimos también una hoja de ruta. Pese a que teníamos muchas incertezas, dimensionamos áreas y costos, porque no podíamos quedarnos a la mitad sin conseguir el objetivo.”

Rodrigo Terré, director FAJ



Figura 1. Áreas de Fundación Amparo y Justicia 2007-2017

La adopción de una nueva tarea en la Fundación implicó un proceso de definición a alto nivel directivo basado en las siguientes consideraciones:

- ▶ **Debía basarse en el *know how* ya desarrollado** por la Fundación en el ámbito de abusos sexuales a NNAs y resguardar el prestigio construido por los 10 años previos. La Fundación era reconocida por su gestión efectiva en este ámbito³⁸.
- ▶ **En esta nueva etapa la Fundación observa el problema desde el mismo lugar desde donde había abordado los casos que dieron origen a su creación, es decir, como un organismo persecutor** que busca un proceso penal efectivo en contra de los culpables de los delitos sexuales. Amparo y Justicia no es un actor neutral.
- ▶ **La nueva etapa debía mantener el modelo de trabajo de la Fundación: Un objetivo definido y orientación al logro de resultados concretos.** Al respecto, Rodrigo Terré asegura: “Pensamos muy bien este tema. Nunca quisimos abrirnos a una cosa tan difusa que en algún momento no se pudiera medir. Sabíamos que si perdíamos el foco podríamos perder efectividad, porque el tema del abuso es muy amplio”.
- ▶ **El conocimiento de las necesidades de los usuarios como factor movilizador para comprender las necesidades y definir el foco de acción más relevante.** La definición del nuevo foco se basó tanto en el conocimiento del daño en los familiares de las víctimas de violación con homicidio, como en un par de casos en que la Fundación entregó representación legal a víctimas de delitos sexuales sin resultado de muerte. Esta experiencia de trabajo directo le permitió a la Fundación comprender el alcance del daño ocasionado a las víctimas en el proceso de denuncia e investigación judicial del proceso penal.
- ▶ **Propuesta de valor basada en evidencia.** Ante la demanda de ampliar el quehacer de la Fundación, desarrolló con apoyo de expertos y expertas un diagnóstico de la realidad nacional, se interiorizó de las experiencias internacionales y de sus aprendizajes.

La evidencia resultó fundamental en esta etapa inicial tanto para la definición del nuevo objetivo como para la comprensión del problema que la Fundación se propuso abordar. Entre los insumos considerados fueron especialmente significativos:

- a) El trabajo en terreno: Como se ha mencionado, la labor de apoyo que realizaron en una serie de casos de delitos sexuales de NNAs sin resultado de muerte.
- b) Estudios: En 2006 conocen el estudio realizado por UNICEF y UDP donde se levanta el tránsito de los NNAs en el entonces recién estrenado sistema procesal penal (UNICEF; UDP, 2006).

³⁸ En el primer gobierno de Sebastián Piñera se firmó un convenio de colaboración con el Ministerio del Interior para la representación jurídica de casos de violación con homicidio.

- c) La relación con las instituciones: A partir del primer seminario que organizaron en 2007 se conversó con las instituciones del sistema judicial (Ministerio Público, Poder Judicial, Servicio Médico Legal y Red de Atención en Salud, Defensoría Penal Pública, Carabineros de Chile, Servicio Nacional de Menores y Policía de Investigaciones de Chile) para definir un programa que atendiera las temáticas relevantes para cada organización y diera respuesta a las brechas que había en la materia. Esta relación, y alianzas para realizar acciones conjuntas con las organizaciones, permitió a la Fundación comprender los desafíos del Sistema y sus causas.
- d) La vinculación con expertos y expertas nacionales e internacionales: A través de diferentes instancias (especialmente los seminarios internacionales), la Fundación logró comprender las causas, efectos y herramientas de modelos internacionales para atender el problema de la victimización secundaria.

En este análisis *ex post*, es posible sintetizar las principales causas del problema de victimización secundaria que existía en Chile y sobre las cuales la Fundación se propone actuar en su ámbito de incidencia (véase Figura 2. Árbol del problema):

- La baja conciencia de las víctimas NNAs como sujetos de derecho en el proceso penal, y baja conciencia del daño que les producían los interrogatorios reiterados (y por largos periodos de tiempo).
- Las múltiples instancias de recolección del testimonio de las víctimas NNAs durante el proceso penal.
- La falta de herramientas de investigación para la obtención de testimonio confiable para todos los actores, que aseguraran el resguardo de los derechos del imputado y la calidad de la investigación.
- La falta de especialistas adecuadamente capacitados para entrevistar a las víctimas NNAs.
- La inexistencia de una legislación que mandatara a las distintas entidades a utilizar herramientas de resguardo de los derechos de las víctimas y la calidad de la investigación.
- Desconocimiento de aspectos del desarrollo evolutivo de NNAs (por ejemplo, lenguaje, memoria) y aspectos de la fenomenología de los delitos sexuales.
- Desconocimiento de avances y modelos a nivel internacional para enfrentar estos desafíos factibles de ser replicados a nivel nacional.

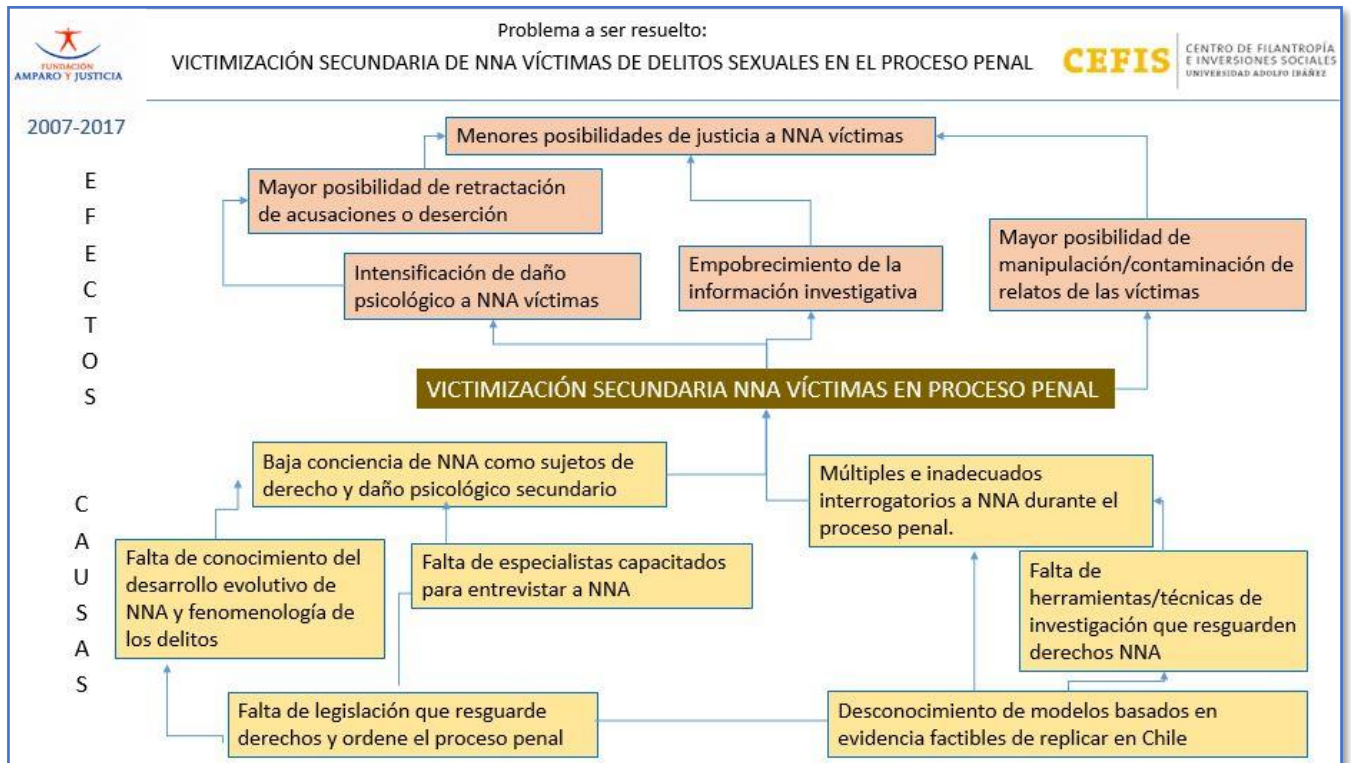


Figura 2. Árbol de Problema: Victimización secundaria de NNA víctimas de delitos sexuales en el proceso penal (visión Fundación Amparo y Justicia)

Asimismo, se pueden resumir los principales efectos de la victimización secundaria que la Fundación busca revertir a través de su ámbito de incidencia:

- Intensificación del daño psicológico en las víctimas al deber relatar y revivir en múltiples instancias lo sucedido.
- Empobrecimiento de la calidad de la información en la investigación y facilidad para la manipulación y contaminación de los relatos.
- Incentivos a la no denuncia, retractación, y/o deserción del proceso y la consecuente reducción de las posibilidades de justicia.

De este proceso de definición de un nuevo desafío y de comprensión del problema, la Fundación encontró en la herramienta de la técnica de Entrevista Investigativa Videograbada un mecanismo efectivo para prevenir la victimización secundaria de los NNA víctimas de delitos sexuales.

Con esta información a la vista y tal como se definió en la introducción, ya es posible identificar los componentes del modelo de incidencia en política pública desarrollado en este periodo por la Fundación y que consta de dos elementos:

- Pilares estratégicos: la Fundación basa sus acciones estratégicas aportando tanto *expertise* técnica como movilización para el cambio.
- Ejes de operación para la incidencia: la forma de operar de la Fundación está basada en la orientación hacia un foco único, una visión transversal 360°, y una estrategia emergente y adaptativa.

A continuación, se explican con mayor detalle los pilares estratégicos y los ejes de operación sobre los que se basa el modelo de incidencia de la Fundación.

2.2.1. Pilares estratégicos del modelo de incidencia

La Fundación desarrolló una serie de acciones que le permitieron alcanzar dos logros relevantes: impulsar la legislación que introduce la herramienta de Entrevista Investigativa Videograbada, y que las instituciones estuvieran dispuestas a modificar sus prácticas considerando a los NNAs como sujetos de derecho.

En este análisis *ex post* es posible identificar dos pilares estratégicos sobre los cuales la Fundación basó su modelo de incidencia: el *expertise* técnico y la movilización para la acción. Ambos pilares se retroalimentan de una serie de líneas estratégicas que influyen en el logro de los resultados obtenidos.

Pilar Estratégico 1: EXPERTISE TÉCNICO

Los cambios en el sistema requirieron de una fuente de información confiable que permitiera demostrar la existencia y consecuencias del problema (la victimización secundaria) y de modelos de solución factible (la Entrevista Investigativa Videograbada y su implementación en otros países), entregando argumentos para construir una propuesta de cambio concreta tanto a nivel legislativo como a nivel de las instituciones que operan en el proceso judicial.

La Fundación, que tenía un posicionamiento gracias a un trabajo de años en el sistema penal, adoptó tempranamente la estrategia de ser fuente de conocimiento técnico para promover un cambio sistémico mediante:

- La difusión de modelos internacionales que permitieron generar conciencia de la necesidad y factibilidad del cambio (ver Acción estratégica: seminarios internacionales), mostrando también el retraso de Chile en esta materia.
- La elaboración de propuestas legislativas (ver Acción estratégica: informe mesa de trabajo 2 y anteproyecto de ley).
- Su participación en las instancias legislativas (ver Acción estratégica: gestión legislativa y lobby).

- La entrega de insumos técnicos de amplia difusión (ver Acción estratégica: publicación del libro Entrevista Investigativa Videograbada)
- El desarrollo de programas de capacitación para operadores (ver Acción estratégica: diplomado en conjunto con Escuela de Derecho de la P. Universidad Católica y Convenio para formación de entrevistadores y entrevistadoras e instructores e instructoras con el Ministerio Público).

Los insumos que entrega la Fundación en este ámbito, destacados por su rigurosidad y aplicabilidad al contexto chileno, le permitieron posicionarse como un referente clave para instalar la relevancia del problema y las posibilidades de cambio. Ello le permitió lograr una amplia convocatoria, alinear a los diferentes actores, incidir en el proyecto y discusión de la ley y, actualmente, contribuir a la implementación de la reforma.

Pilar Estratégico 2: MOVILIZACIÓN PARA EL CAMBIO

Para posicionar un tema en la agenda, la opinión pública juega un papel fundamental. La Fundación estructura su modelo de influencia también sobre la base de este segundo pilar, realizando una serie de acciones estratégicas orientadas a la movilización en dos frentes:

- Movilización para influir la toma de decisiones de las autoridades que tienen poder para modificar la legislación: acciones para movilizar a la ciudadanía, y para convencer al gobierno de turno y lograr el respaldo de los legisladores y legisladoras (trabajo de información y de gestión de intereses).
- Movilizar cambios institucionales en aquellas organizaciones que tienen influencia directa en el sistema. Aquí están las acciones que apuntan a cambiar hábitos enquistados en el proceso penal con el fin de prevenir la victimización secundaria incluso desde antes de la promulgación de la ley. La Fundación es capaz de ver la importancia de convencer y luego capacitar a los operadores y operadoras, para que la nueva legislación (eventual ley en un momento) no quede en letra muerta como ha ocurrido en otros casos en Chile (para lo cual impulsa acciones como los seminarios, diplomados, convenio con el Ministerio Público).

Nuevamente con una mirada *ex post*, en la que se identifican estos dos pilares, es posible ordenar las acciones estratégicas ya definidas en el capítulo anterior, tal como se observa en la figura 3.



Figura 3. Pilares estratégicos y ejes de operación de la Fundación.

2.2.2. Ejes de operación para la incidencia

Como parte del modelo elaborado después de la aprobación de la ley, también se distinguen tres formas de operar propias de Amparo y Justicia que son relevantes para el logro del objetivo final. Aquí los denominamos ejes de operación para la incidencia (véase Figura 4: Ejes de operación para la incidencia).

2.2.2.1. Orientación a un objetivo único: prevenir la victimización secundaria

Una vez que la Fundación identifica que la necesidad primordial pasa por implementar un cambio en el sistema, de forma persistente se concentra en implementar la Entrevista Investigativa Videograda para prevenir la victimización secundaria.

Este foco único se instaló a nivel directivo de la Fundación como marco de decisiones en donde se evaluaron las acciones (positiva o negativamente), en tanto aportaban a este resultado. La adopción de este objetivo implicó desafíos como adaptarse a la incertidumbre y adquirir experiencia sobre un quehacer que hasta ahora no dominaba.

2.2.2.2. Estrategia emergente y adaptativa

Se habla de estrategia emergente, porque en el camino la Fundación fue adoptando acciones útiles a su objetivo más que diseñar un plan inicial que sirviera como una hoja de ruta preestablecida. Una revisión de estas acciones y sus objetivos específicos permite observar que Amparo y Justicia fue aprovechando las oportunidades del contexto para avanzar hacia el cambio en el sistema que buscaba impulsar (por ejemplo, la relevancia en la agenda pública de los temas de infancia), supo incorporar la comunicación digital para conectarse con la opinión pública y mantener el tema visible, y aprendió a relacionarse con tomadores y tomadoras de decisiones de todos los sectores políticos, y con los dos gobiernos bajo los cuales se tramitó el proyecto. Si bien no eran quehaceres propios de la labor original de la Fundación, las acciones demuestran que su equipo se adaptó para trabajar en la consecución del objetivo.

“Entre las fortalezas está el saber adaptarnos y aprovechar a las diferentes autoridades y mandos medios (sus personalidades, focos, debilidades, etc.). Tenerlos como aliados prioritarios y saber retirarnos cuando era necesario.”

Paulina Leiva Muñoz,
Gerenta General
Fundación Amparo y Justicia

En este punto hay que mencionar, además, que la capacidad de convocar a otros actores del sistema tampoco era una actividad del rol histórico de la Fundación. Fue descubierta con rapidez y perfeccionada en el tiempo. Este rol convocante, al que en un comienzo contribuye la capacidad financiera para buscar expertos y expertas internacionales y apoyar estudios técnicos sobre la materia, se consolida luego gracias a que Amparo y Justicia toma un papel articulador entre los actores, es capaz de validarse como un ente técnico y asume un enfoque constructivo, y no de crítica frontal, con los tomadores y tomadoras de decisiones.

Por definición, este tipo de estrategia requiere alta flexibilidad en el plan de trabajo y desarrollar acciones inicialmente no contempladas. Por ello, impone varios desafíos a la Fundación:

- Compatibilizar la adaptación a las preocupaciones e intereses de los actores relevantes sin cejar en el esfuerzo de empujar las soluciones que realmente apuntan al fondo del problema (como el impulso a instalar por Ley la Entrevista Investigativa Videograbada). La observación del resultado obtenido permite concluir que se logró.
- Evitar perder el rumbo y destinar esfuerzos y recursos institucionales en acciones que pudieron resultar poco efectivas para movilizar a los actores a tomar las decisiones necesarias. La observación de las acciones permite concluir que esto se logró parcialmente.

- Contar con un equipo interno con capacidad de adaptación a los requerimientos del contexto. La observación de las acciones permite concluir que esto se logró debido al crecimiento y cambios en el equipo.



Figura 4. Estrategias para la incidencia desarrolladas por la Fundación Amparo y Justicia para el período.

2.2.2.3. Estrategia Transversal o Visión 360°

Al ampliar su modelo original de intervención directa, e integrar también el de incidencia pública, la Fundación optó por abarcar internamente todos los frentes vinculados a su objetivo. De esta manera, se desarrollan acciones estratégicas y esfuerzos institucionales que cubren todos los sectores relevantes para el objetivo definido: desde la concientización del problema en la agenda pública, hasta la provisión de insumos técnicos, el desarrollo de propuestas y lobby legislativo, incluyendo también la instalación de capacidades en las operadoras y operadores políticos.

Esta estrategia implica cambios a nivel interno en la Fundación, que crece significativamente en el número de integrantes (cuadruplicando su equipo) en tres ámbitos: legal, comunicaciones y políticas públicas y formación. De esta forma, la Fundación optó por una integración vertical de las funciones, incorporando internamente las capacidades para desarrollar las acciones estratégicas, ya sea a nivel de *expertise* interno o de coordinación y movilización de otros actores relevantes para el objetivo. Este tipo de estrategias requiere disponibilidad de recursos para el crecimiento institucional e impone desafíos relevantes:

- Delimitación del ámbito de responsabilidades que abarca la Fundación y evitar asumir responsabilidades que corresponden a otras instituciones del Sistema de Justicia Penal.
- Desafíos en términos de gestión del talento humano de la Fundación: un equipo altamente especializado en materia de abusos sexuales e infancia debe mantenerse en el tiempo.
- Entender cómo debe relacionarse con otros actores de la sociedad civil que también ven temas de infancia para gestionar intereses comunes si es necesario.

De este modo, el modelo de incidencia de la Fundación Amparo y Justicia para el periodo se puede resumir en la siguiente Figura 5:

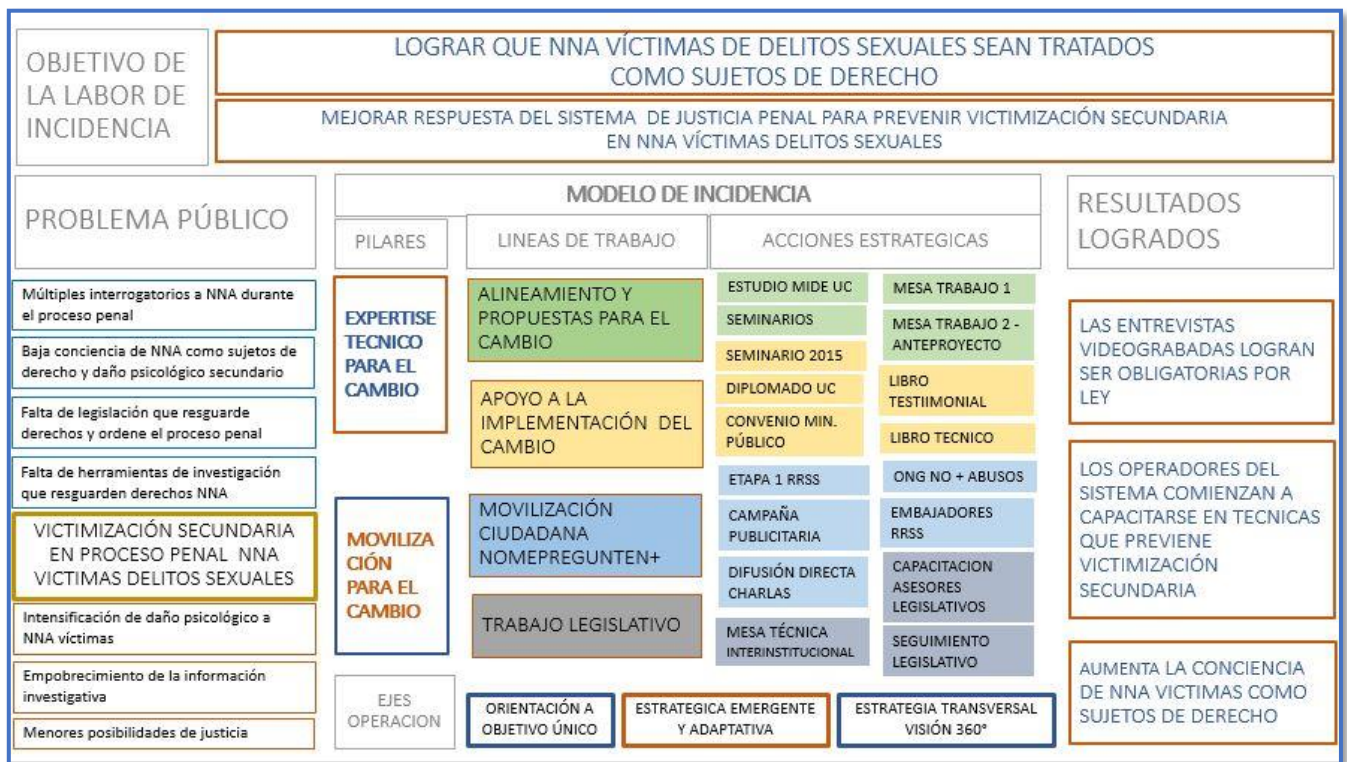


Figura 5. Modelo de incidencia desarrollado por la Fundación Amparo y Justicia para el período en estudio

3. CONCLUSIONES

El objetivo de este estudio fue construir el modelo de incidencia en políticas públicas de la Fundación Amparo y Justicia tras 10 años de trabajo para impulsar un cambio en el sistema procesal penal con el fin de prevenir la victimización secundaria de los NNAs víctimas

de delitos sexuales. El alcance de la investigación aborda solo el ámbito de incidencia en esta política pública y un periodo específico, iniciado el año 2007, cuando se toma la decisión de ampliar el quehacer de la Fundación para impactar en una arista considerada clave para una organización que trabaja directamente con víctimas de delitos sexuales, y que termina el año 2017 cuando se promulga la Ley 21.057 que “regula entrevistas grabadas en video y otras medidas de resguardo a menores de edad, víctimas de delitos sexuales”.

No fue objeto de este estudio reconstruir la historia o hacer un recorrido cronológico exhaustivo de las acciones desarrolladas por la Fundación en este periodo. Más bien, se vale de la identificación de las acciones realizadas para definir los componentes de su modelo de incidencia.

Por tratarse de un análisis *ex post*, se sabía que la Fundación había logrado resultados concretos y relevantes para el objetivo que se había propuesto. Específicamente se identificaron tres resultados relevantes:

- Instalar la Entrevista Investigativa Videograbada en forma obligatoria por vía legal.
- Comenzar la capacitación de los operadores y operadoras del sistema en técnicas que previenen la victimización secundaria.
- Aumentar la conciencia de un NNA víctima de delitos sexuales como sujeto de derecho.

Este estudio buscó exponer con claridad el modelo de incidencia que explica la forma de operar de la Fundación, y que permitió tener estos resultados efectivos. A partir de la información primaria y secundaria levantada, se lograron identificar cuatro líneas de trabajo y ubicar en ellas las acciones estratégicas desarrolladas por Amparo y Justicia en el periodo analizado:

- Alineamiento y propuestas para el cambio.
- Apoyo a la implementación del cambio.
- Movilización ciudadana para el cambio (incluyendo la campaña “No Me Pregunten Más”).
- Gestión legislativa y lobby.

Asimismo, se reconstruyó, a nivel conceptual (utilizando la metodología de árbol del problema, con las causas y efectos), el propósito específico del modelo de incidencia: mejorar la respuesta del sistema de justicia penal para prevenir la victimización secundaria en los NNA víctimas delitos sexuales.

Junto con ello, fue posible identificar los ejes de operación que explican el modo de operar de la Fundación en estos años:

- Orientación a un objetivo único: La Fundación identifica que la necesidad primordial pasa por implementar un cambio en el sistema y, con perseverancia, se concentra en

implementar la Entrevista Investigativa Videograbada con el fin de prevenir la victimización secundaria. La adopción de este objetivo implicó desafíos como adaptarse a la incertidumbre y adquirir experiencia sobre un quehacer que, hasta entonces, no dominaba.

- Estrategia emergente y adaptativa: La Fundación aprovechó las oportunidades del contexto para avanzar hacia el cambio en el sistema que buscaba impulsar, y desarrolló una capacidad de convocatoria transversal de actores.
- Estrategia transversal o visión 360°: La Fundación optó por abarcar internamente todos los frentes vinculados a su objetivo, adaptando el equipo interno para ello.

Estas estrategias se basan en un eje transversal que nace de la misión de la Fundación: el conocimiento de la realidad de las víctimas y de sus familias, fruto de su rol de asistencia legal, psicológica y social.

Sobre la base de los análisis anteriores, el estudio acotó a dos pilares estratégicos el modelo de incidencia, los que sostienen su forma de operar y sus líneas de trabajo. Estos pilares (presentados gráficamente en la Figura 1 de este estudio) se definieron como:

- *Expertise* técnico: La Fundación, que tenía un posicionamiento gracias a un trabajo de años en el sistema penal, adoptó tempranamente la estrategia de ser fuente de conocimiento técnico para promover un cambio sistémico, un pilar que fue profundizando en este periodo.
- Movilización para el cambio: La Fundación tuvo un rol clave en ser un agente movilizador hacia el cambio para distintos actores: los tomadores y tomadoras de decisión (gobiernos y parlamentarios en la promulgación de la nueva ley), la ciudadanía (para adherir y pedir el cambio a las autoridades), y en los operadores y operadoras del sistema (para capacitarse e incorporar cambios institucionales para que el cambio fuera operativo).

De esta forma, se logró construir el modelo de incidencia de la Fundación con todos sus componentes: propósito general y específico, problema público a ser resuelto, pilares estratégicos y líneas de acción, ejes de operación y resultados logrados.

4. REFERENCIAS

- Carta Iberoamericana de participación ciudadana en la gestión Pública. (2009). Lisboa. Disponible en: http://observatorioserviciospublicos.gob.do/baselegal/carta_iberamericana_de_participacion_ciudadana.pdf
- Castells, Manuel. (2010). Comunicación y Poder. Alianza Editorial.
- Convenio de Colaboración Interinstitucional No Financiera Ministerio Público-Fundación Amparo y Justicia. (Octubre 2016). Documento interno de la Fundación.
- Entrevista investigativa videograbada a niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos sexuales (2016). Fundación Amparo y Justicia. Ediciones UC.
- Filantropía y donaciones en Chile (2017). Corporación Patrimonio Cultural de Chile.
- Fundación Amparo y Justicia. Reporte Anual 2017/2016/2015
- Informe Final del Consejo Nacional de Participación Ciudadana. Enero 2017. Disponible en <http://consejoparticipacion.cl/content/uploads/2017/01/informe-final.pdf>
- Ley 21.057 de Entrevistas Videograbadas (Ley que regula entrevistas grabadas en video y, otras medidas de resguardo a menores de edad, víctimas de delitos sexuales) Disponible en: <http://colegioabogados.cl/ley-n-21-057-diario-oficial-electronico-sabado-20-enero-2018-regula-entrevistas-grabadas-video-otras-medidas-resguardo-menores-edad-victimas-delitos-sexuales/>
- Mide UC. (2009). “Percepción de los procesos de investigación y judicialización en los casos de agresiones sexuales infantiles en las Regiones Metropolitana, de Valparaíso y del Bío-Bío”.
- Tapia, Mónica; et.al (2010). “Manual de incidencias en políticas públicas”. Alternativas y Capacidades.
- Unicef;UDP (2006). “Niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos sexuales en el marco de la reforma procesal penal”. Disponible en: http://www.unicef.cl/archivos_documento/173/Informe%20final.pdf
- Olivares De la Barra, Lilian. Todos Fueron Culpables. (2014). Ediciones UC.
- Zaldívar, Andrés (26.10.2017). Los derechos de nuestros niños. Disponible en: http://www.senado.cl/los-derechos-de-nuestros-ninos/prontus_senado/2017-10-26/101636.html