

6



CAPÍTULO 6

Deudas de la gestión pública en la garantía y restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes



PRESENTACIÓN

Este capítulo expondrá un análisis crítico a la Política Nacional de Niñez y Adolescencia y la generación de un sistema integral de garantías de los niños, niñas y adolescentes desde la perspectiva de la función pública, de la administración del Estado y de los procesos de modernización institucional que éste ha impulsado. Para ello se analizará el diseño formulado para la generación del sistema de garantías y sus alternativas de implementación actualmente en curso, en relación al rol del Estado. Se analizarán, revisando aspectos como el diseño institucional, las actuales prácticas, la asignación de recursos, los mecanismos de seguimiento y las instancias de evaluación de las políticas públicas y los programas existentes, exponiendo así, desafortunadamente de manera meridianamente clara, las evidentes deficiencias de la gestión pública que impactan, de manera muy negativa y muchas veces irreparable, en las posibilidades de que los niños, niñas y adolescentes de Chile se desarrollen armoniosa e integralmente.

1. Introducción

El desarrollo de las funciones de la Defensoría de la Niñez parte de una premisa concreta, basada en que las políticas públicas, y la administración del Estado, deben tener como eje rector de sus definiciones y acciones, las exigencias que impone el derecho internacional de los derechos humanos. Es éste el que ha determinado –conforme la disposición de los Estados que han suscrito los diversos instrumentos internacionales– cuáles son los estándares, principios y reglas que, se entiende, son capaces de poner al ser humano en el centro de la preocupación y acción oportuna y efectiva del quehacer estatal, brindando efectiva protección a aquellos derechos que, como sociedad, hemos acordado resguardar. El enfoque de derechos es, además, una orientación para el debate político y ciudadano que debe acompañar el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.

Por otra parte, las obligaciones que surgen de la propia Constitución Política de la República, y de los tratados internacionales que Chile ha suscrito y ratificado, no deben dejar espacios para cuestionamientos a los derechos humanos que éstos relevan, ni para la interpretación de éstos desde perspectivas restrictivas o interesadas, dependiendo de quién esté determinando su cumplimiento o no. Por el contrario, el marco normativo internacional, vinculante para nuestro país por disposición constitucional, debe constituirse en una guía efectiva del actuar de Chile, permitiendo así una eficiente priorización de sus acciones, políticas, leyes y programas en favor del desarrollo al máximo potencial de sus destinatarios(as), que no son otros que sus habitantes.

Desde esta perspectiva, hay sostenida evidencia de que en este ámbito el Estado de Chile presenta serias brechas en su acción, particularmente en lo referente a la efectiva protección de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes que viven en su territorio. Tal como ha sido descrito en diversos capítulos de este Informe, la Defensoría de la Niñez ha podido constatar, en su incipiente y restrictivo accionar, de manera manifiesta:

El persistente incumplimiento estatal de aquellos deberes y obligaciones jurídicas que ha contraído hace 29 años, al ratificar la Convención sobre los Derechos del Niño, exponiendo a los niños, niñas y adolescentes que viven en Chile, particularmente a los más vulnerables y vulnerados en sus derechos, a violencia institucional que urge abordar para lograr que cada uno de ellos tenga acceso efectivo al ejercicio de todos sus derechos humanos, sin discriminación, sin restricción y sin impedimentos sostenidos desde el rol estatal.

En lo relativo a la compleja y crítica situación que enfrentan niños, niñas y adolescentes en Chile, es un hecho que los distintos responsables de gobernar, sin importar la orientación política, han intentado abordar el resguardo de sus derechos humanos poniendo énfasis en la modernización y diversas reformas institucionales, acciones que si bien pueden constituir una buena alternativa, ha quedado de manifiesto que, en el caso chileno, no han sido diseñadas, implementadas ni evaluadas de manera efectiva.

Los gobiernos en Chile no han podido cumplir con la definición de un sistema de protección integral para niños, niñas y adolescentes, al no constituir ninguna una modificación integral de las acciones ejecutadas, con una visión política estatal (no gubernamental) y transversal, capaz de responder, de manera oportuna, efectiva y eficiente, a las exigencias que imponen los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, que no son otras que la prevención de vulneraciones a sus derechos y que, en los casos en que produzcan dichas vulneraciones, se les brinde efectiva protección, restituyéndoles los derechos vulnerados y asegurándoles reparación del daño vivido. Lamentablemente, hoy no existe en Chile un sistema universal, accesible y gratuito para todos los niños, niñas y adolescentes, sin distinción ni discriminación alguna, como quedará de manifiesto a continuación.

En razón de ello, este capítulo expondrá un análisis crítico a la *Política Nacional de Niñez y Adolescencia* y la generación de un sistema integral de garantías para la niñez y adolescencia, desde la perspectiva de la función pública, de la administración y de los procesos de modernización institucional que ha impulsado el Estado. Para ello se analizará el diseño formulado para la generación del sistema de garantías y sus alternativas de implementación actualmente en curso, con relación al rol del Estado. Se analizarán aspectos como el diseño institucional, las actuales prácticas, la asignación de recursos, los mecanismos de seguimiento y las instancias de evaluación de las políticas públicas y los programas existentes, exponiendo así, desafortunadamente, las evidentes deficiencias de la gestión pública que impactan, de manera muy negativa y muchas veces irreparable, en las posibilidades de que los niños, niñas y adolescentes en Chile se desarrollen armoniosa e integralmente en el máximo de su potencial.

2. La función pública y la intervención social en niñez y adolescencia, ¿una reforma institucional o una reforma sustancial?

La premisa de la función pública es que el Estado está al servicio de las personas, ofreciendo y, en algunos casos, garantizando las mejores condiciones que les permitan su máximo desarrollo posible, que solo resulta factible cuando el respeto y protección de los derechos fundamentales de las personas está asegurado y cuando las autoridades públicas, y la sociedad en su conjunto, se comprometen con la efectiva promoción, difusión y protección de estos derechos, propendiendo hacia formas de convivencias justas.

En este contexto se generan y/o modifican las políticas enfocadas en la niñez y adolescencia en Chile. Así, el año 2015, se dio inicio a una profunda reforma del Estado, mediante la formulación de una *Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2015–2025*, orientada a la creación de un *Sistema Integral de Garantías de Derechos de la Niñez y Adolescencia*, lo que propició el ingreso a tramitación legislativa, ante el Congreso Nacional, de una serie de proyectos de ley que contemplaban, entre otros, la creación del Sistema de Garantías de los Derechos de la Niñez, la creación de la Defensoría de los Derechos de la Niñez, la creación de la Subsecretaría de la Niñez, la creación de los Servicios de Reinserción Social Juvenil y de Protección para niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos y la modificación de diversos cuerpos legales, entre los que se incluían la Ley n° 20.084, sobre Responsabilidad Penal Adolescente, la Ley n° 20.032, sobre de la red de colaboradores del Sename y Subvenciones, y la Ley n° 19.968, que Crea los Tribunales de Familia.

Ante esta propuesta gubernamental es necesario preguntarse si esta reforma corresponde a una reforma sustancial del Estado o a una reforma institucional del mismo. La respuesta a esa pregunta dependerá del diagnóstico que los gobiernos hagan y del énfasis que éstos le den a las graves falencias que busca resolver esta intervención.

Las reformas sustanciales del Estado buscan transformar su acción, es decir, transformar el contenido de la acción pública, alterando la forma en que el Estado ejecuta su rol, en otras palabras modificando “*el qué hace el Estado*”, y se expresa mediante la creación de políticas públicas para abordar una necesidad no satisfecha o un problema presente en la sociedad.

Las reformas institucionales, por su parte, buscan transformar el diseño y funcionamiento de las instituciones, alterando la administración del Estado o “*el cómo actúa el Estado*”, impactando directamente en la gestión pública o, en otras palabras, en las estructuras administrativas, procedimientos decisionales, estructuras de gestión, de desarrollo de personas y la forma de relacionarse con los destinatarios de su intervención.

En este contexto, la política de niñez y adolescencia declaraba, como su centro, la construcción progresiva de un sistema que favorezca la integración del accionar de distintos sectores, incluyendo a la administración del Estado, la sociedad civil y a la familia.¹

Siguiendo con dicha declaración, el supuesto sobre el cual se construye la política supone la construcción de un **sistema institucional** (normativo, institucional y político) que privilegiará el trabajo en **red** entre diversos sectores y niveles de la administración buscando, esencialmente, cambios en las prácticas institucionales.

Este sistema institucional se proyectó mediante la construcción de una serie de instrumentos, –leyes, planes de acción intersectoriales, presupuestos integrados, programas sectoriales– y, fundamentalmente, sobre la prestación de servicios pertinentes, oportunos, de calidad y próximos a los espacios de vida cotidiana de los niños, niñas y adolescentes.²

Dadas estas definiciones, no es fácil identificar en qué tipo de reforma (sustancial o institucional) se enmarca la nueva institucionalidad propuesta para la niñez y adolescencia en Chile, en especial aquella destinada a la implementación del nuevo sistema de garantías.

Es innegable que el proceso de construcción de este sistema de garantías (en adelante Sistema) afectará el diseño y el funcionamiento de las instituciones, tanto de aquellas creadas bajo su alero, como las ya existentes. Lo anterior se traduce en “cambios deliberados a las estructuras y procesos del sector público con el objeto de hacer que funcionen mejor en algún sentido”.³

Sin embargo, cabe preguntarse si los resultados observados en el proceso de implementación del Sistema, hasta este momento, permiten acotar efectivamente el esfuerzo del Estado solo a un tema institucional, o es necesario profundizar y redefinir el rol del Estado en los ámbitos de niñez y adolescencia.

¿Son los problemas de la niñez y la adolescencia en Chile, asuntos que se pueden resolver únicamente desde la esfera de lo administrativo, desde la modernización de la gestión del sector público? ¿O es necesario, también, un proceso político y social en que el Estado necesita redefinir su rol para el adecuado desarrollo de este grupo de personas?

¿Basta con la separación del Servicio Nacional de Menores en dos nuevos servicios para la eliminación de las malas prácticas y el clientelismo político hallado en la administración de los organismos colaboradores?

¿Bastan mejores sistemas de diagnóstico de contaminación medioambiental en la zona de Quintero y Puchuncaví, cuando lo único que hacen es corroborar los altos niveles de contaminación que ponen en riesgo las vidas de los habitantes de dichas comunas, sin una acción estatal efectiva de resguardo?

¹ Nicolás Eyzaguirre Guzmán. Ministro Secretaría General de la Presidencia 2015, en documento: Consejo Nacional de la Infancia. 2016. Política Nacional de niñez y adolescencia 2015-2025.

² Ibíd.

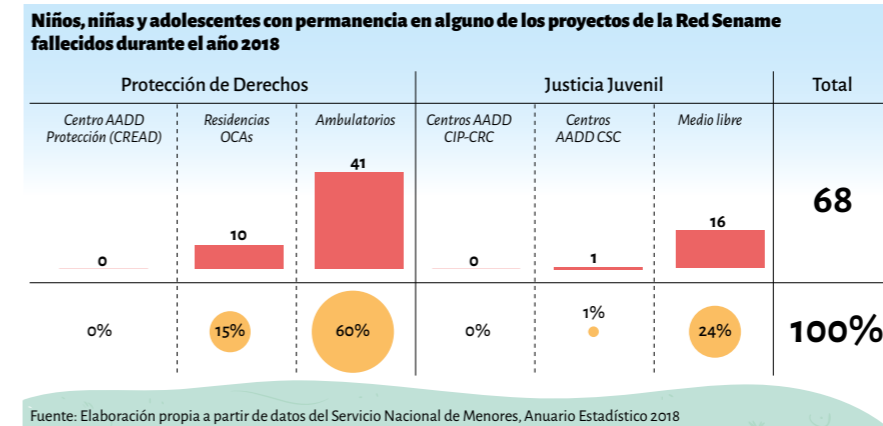
³ Pollit y Bouckaert. 2000. Public Management Reform: A Comparative Analysis.

¿Bastan los protocolos de intervención policial cuando vemos que, sistemáticamente, se violentan los derechos de los niños, niñas y adolescentes mapuches?

¿Basta permitir el ingreso de fuerzas especiales a los establecimientos educacionales para resolver los conflictos y hechos de violencia dentro de las escuelas?

Estas preguntas, entre muchas otras respecto a la realidad de los niños, niñas y adolescentes que viven en Chile, expresan algunos de los hechos que la Defensoría de la Niñez ha evidenciado en su primer año de funcionamiento, constatación que se suma a los ya numerosos diagnósticos y evaluaciones realizadas por diversas instituciones, nacionales e internacionales, que, a pesar de sus claras conclusiones sobre la existencia de vulneraciones sistemáticas a los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes que viven en Chile, no han implicado un actuar decidido, sostenido y eficaz por parte del Estado, para evitarlas, lo que en algunos casos ha implicado, incluso, la inaceptable muerte de niños, niñas y adolescentes que debiendo ser protegidos y cuidados directamente por el Estado encontraron en éste violencia y desatención.

La existencia persistente de dichas vulneraciones no pueden normalizarse, ni pueden constituir un cotidiano de la realidad. Su desafortunada ocurrencia sistemática, hasta esta fecha, genera la indignación y llaman a la adopción de acciones correctivas que eviten efectivamente su comisión.



La mayor cantidad de niños, niñas y adolescentes fallecidos corresponde al área de Protección de Derechos en programas ambulatorios (41, que corresponden al 60%) en el caso del área de Justicia Juvenil la mayor cantidad de fallecidos se encontraba cumpliendo sanciones en medio libre (16, que corresponde a un 24%).

La Defensoría de la Niñez tiene el deber legal y ético de demandar de quienes dirijan y gobiernen, una intervención contundente y urgente en favor de la vida e integridad física y psíquica de todos los niños, niñas y adolescentes que viven en Chile. Para que se pueda obtener dicha respuesta, es imperativo que el Estado modernice la gestión pública y genere, no solo discursivamente, un proceso político que gatille impactos profundos en la mejora de las condiciones de vida de los niños, niñas y adolescentes, evitando que año tras año se siga evidenciando cómo los diagnósticos y evaluaciones sobre la existencia de vulneraciones a sus derechos humanos se repiten sin que se ejecuten medidas que realmente estén destinadas a evitarlas.

3. Análisis al proceso de implementación de un sistema integral de garantías de los derechos de la niñez y la adolescencia

A continuación se describe, de manera sinóptica, el diseño e implementación del Sistema de Garantías, sin profundizar en extenso su contenido ya que el objetivo del presente capítulo es analizar los nudos críticos y buenas prácticas que es posible destacar del proceso de diseño e implementación.

3.1. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

El año 2015 se cumplieron 25 años desde que Chile ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño. Dicha ratificación implicó para el Estado la obligación de adoptar las medidas administrativas, legislativas y de otra índole que fueran necesarias para dar efectividad a los derechos reconocidos a los niños, niñas y adolescentes por dicho tratado internacional.

Ese año, bajo el gobierno de Michelle Bachelet Jeria, se formuló la *Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2015–2025*, orientada a la generación de un *Sistema Integral de Garantías de Derechos de la Niñez y Adolescencia* a través de la presentación a tramitación, ante el Congreso Nacional, de un primer conjunto de iniciativas legislativas, entre las que se contemplaron los proyectos de ley de Establecimiento de un Sistema de Garantía de los Derechos de la Niñez; creación de la Defensoría de los Derechos de la Niñez y creación de la Subsecretaría de la Niñez.

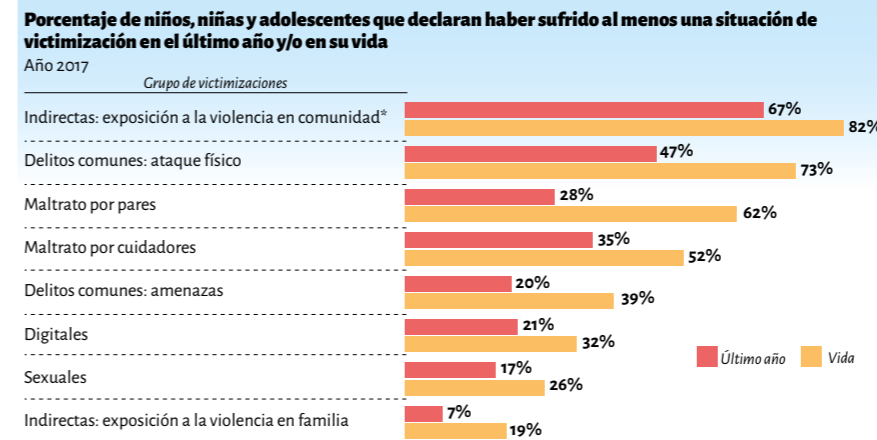
Es así como, a través de la generación de esta institucionalidad, se buscó enfrentar una serie de brechas en materia de infancia y adolescencia en nuestro país, las que, a pesar de la vigencia de la Convención, actualmente subsisten y justifican la creación de la nueva institucionalidad.

Existen una serie de diagnósticos que dan cuenta de la vulneración sistemática de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, entre los cuales es posible nombrar los siguientes:⁴

- Altos niveles de violencia y discriminación arbitraria durante la trayectoria de vida de los niños, niñas y adolescentes.
- Vulneración grave y sistemática de derechos de niños bajo el cuidado del Estado.
- Niños, niñas y adolescentes excluidos del sistema escolar, sin una oferta pertinente.
- Gran cantidad de niños, niñas y adolescentes que requieren y no cuentan con atención de salud integral.

Todo esto se explica en las infografías a continuación:

⁴ Abundante evidencia de esta realidad se encuentra recogida en diferentes instrumentos, como la agenda 2012 de Unicef, los informes estadísticos del Sename, la encuesta Casen, informes estadísticos de la oecd, informes estadísticos del Ministerio de Salud, Cepal y Agenda Infancia Unicef 2018–2021, Situación de los derechos de niñas, niños y adolescentes en Chile. Observatorio Nacional de los Derechos de la Niñez. 2017, entre otros.

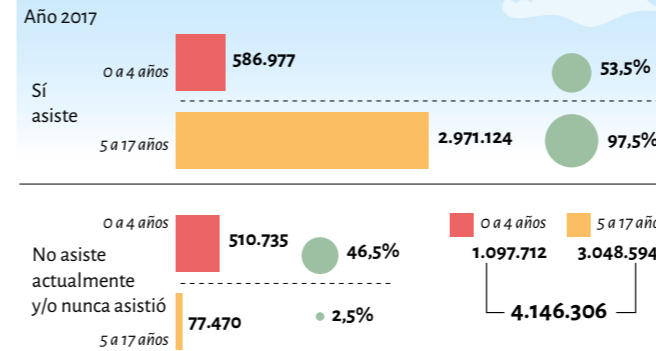


*El grupo de victimizaciones indirectas y exposición a la violencia en la comunidad se refiere a si el niño, niña o adolescente presenció balaceras, venta de drogas, consumo de alcohol y/o drogas, o peleas entre personas o pandillas.

Fuente: Subsecretaría de Prevención del Delito, Encuesta Nacional de Polivictimización en niños, niñas y adolescentes 2017

El 67% de los niños, niñas y adolescentes han sufrido al menos una situación de victimización indirecta, el último año, referente a exposición a la violencia en su comunidad. Este porcentaje aumenta a 82% si se considera toda su vida.

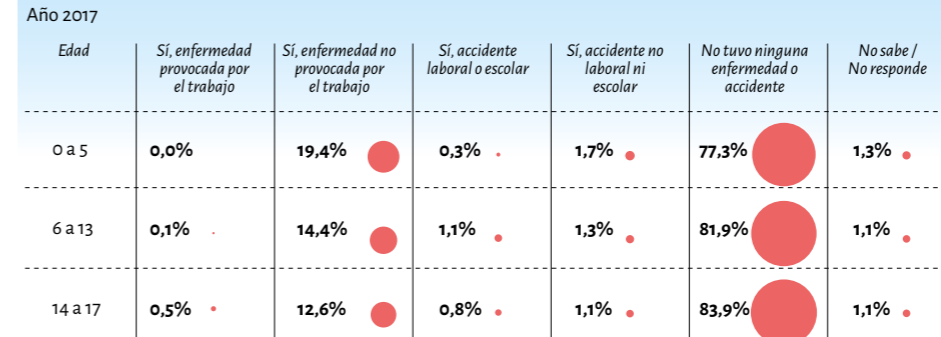
Cantidad de niños, niñas y adolescentes (0 a 17 años) por asistencia a la educación formal



Fuente: Elaboración propia en base al Censo 2017, Instituto Nacional de Estadísticas

El 2,5% de los niños, niñas y adolescentes del país entre 5 y 17 años no asiste actualmente o nunca ha asistido a la educación formal, este porcentaje aumenta a 46,5% para los niños, niñas y adolescentes entre 0 y 4 años.

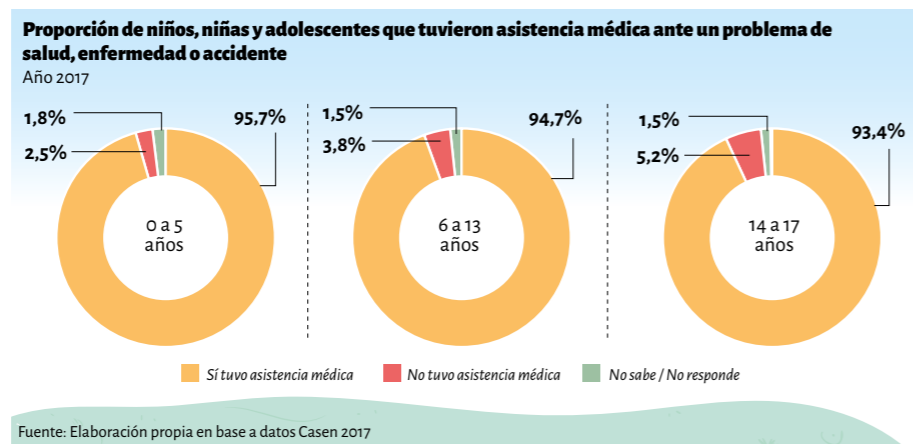
Proporción de niños, niñas y adolescentes que tuvieron algún problema de salud, enfermedad o accidente durante los últimos 3 meses



Fuente: Elaboración propia en base a datos Casen 2017

El 21,4% de los niños y niñas de 0 a 5 años tuvo alguna enfermedad o accidente durante los últimos 3 meses, para los niños, niñas y adolescentes de 6 a 13 años este porcentaje es de 16,9% y para los adolescentes de 14 a 17 de 15,0%.

El 2,5% de los niños y niñas de 0 a 5 años no tuvieron asistencia médica ante un problema de salud, enfermedad o accidente, este porcentaje corresponde a un 3,8% para niños, niñas y adolescentes de 6 a 13 años y un 5,2% para adolescentes de 14 a 17 años.



Estas brechas evidencian, crudamente, la inexistente, descoordinada o derechamente deficiente intervención del Estado en todos sus niveles en lo que respecta a la protección de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, que permitan garantizar un desarrollo armonioso, integral y pleno, y en la concepción de éstos como sujetos de derecho, a pesar de que aquellas definiciones han sido asumidas, desde la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño por Chile, el año 1990, como una obligación jurídica a cumplir.

A esta insostenible realidad, se suma la mantención de las vulneraciones a los niños, niñas y adolescentes, asociada a que la institucionalización de las soluciones consensuadas por la sociedad y el sistema político no surten el efecto deseado, resultando así un Estado ineficiente, ineficaz y en ocasiones incluso corrupto en su accionar.⁵

3.2. FORMULACIÓN DEL SISTEMA DE GARANTÍAS

El *Sistema de Garantías de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia* se diseñó como un conjunto de políticas, instituciones y normas que esencialmente buscan la **articulación de roles y competencias** de diversas instituciones, programas e intervenciones en niñez y adolescencia que, aplicando un enfoque sistémico, permitan la generación de sinergias para mejorar la eficiencia de la gestión y eficacia de los resultados en dichas instancias.⁶

Como base esencial de la articulación del Sistema, se definió (entre otros aspectos) la **intersectorialidad e integralidad** de la respuesta estatal en lo relativo a prestaciones de protección social, protección especializada y jurisdiccional. Este sustento básico implica modificar el modelo de gestión predominante en la administración pública chilena, transitando desde un enfoque sectorial a uno intersectorial y multidimensional.

⁵ Conocidos por la opinión pública son los casos de malversación de fondos públicos destinados al programa Aseguramiento de la Calidad de las Residencia y de Mejoramiento Continuo (Ascar).

⁶ Consejo Nacional de la Infancia. 2016. Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2015–2025.

Por otra parte, se estableció la forma de organización del Sistema en torno a tres componentes mínimos, el **político institucional**, orientado a la creación de la institucionalidad básica para su operación; el **programático**, orientado a las formas en que se entregan los servicios destinados a abordar las necesidades y problemas de los niños, niñas y adolescentes; y el **normativo**, que indica las estructuras jurídicas necesarias para sustentar la operación del Sistema.

Paralelamente, se definieron las áreas estratégicas y las orientaciones prioritarias para el cumplimiento efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Estas áreas fueron familia y comunidad, salud integral y bienestar, formación integral e inclusiva, protección, reparación y restitución de derechos y participación, libertad de opinar e incidir.⁷

Finalmente, desde una perspectiva operativa, se establecieron los procesos transversales que permitieran un correcto funcionamiento del Sistema, los que, de manera genérica, se definieron como el desarrollo de la gestión administrativa; la formación de personas vinculadas al trabajo con niños, niñas y adolescentes; aseguramiento de la calidad en la prestación de servicios, y seguimiento y monitoreo de las intervenciones y de la situación de los niños, niñas y adolescentes.

3.3. OBSERVACIONES AL PROCESO DE DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA

Las observaciones elaboradas en este apartado se refieren esencialmente a aquellos aspectos referidos al diseño del Sistema, a elementos del proceso de implementación y, esencialmente, a aquellos aspectos referidos a la institucionalidad y elementos de gestión que lo hacen operativo.

Se intentará detallar, en diversos niveles, la forma en que el Estado de Chile ha operacionalizado el desafío de construir un Sistema de Garantías para la infancia y la adolescencia y cómo le ha dado continuidad y sustentabilidad. Si bien las observaciones aquí planteadas son transversales al accionar del Estado, se considera relevante detallarlas en este capítulo, ya que afectan directamente la forma en que se abordan las brechas que afectan el resguardo efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Tales observaciones distan de ser soluciones específicas a estos problemas, pero constituyen una base fundada para la generación de las recomendaciones generales que, desde esta institución autónoma e independiente de derechos humanos, se formularán para el ejercicio de la función pública y el actuar de Estado en relación con la vida de niños, niñas y jóvenes.

La *Política de Niñez y Adolescencia 2015–2025*, en la que se basa la creación del Sistema de Garantías establece, como ya se explicitó, que uno de sus sustentos es el **trabajo en red** entre diversos sectores y niveles de la administración buscando, esencialmente, cambios en las prácticas institucionales.

Estos cambios de prácticas deben ser traducidos en una articulación intersectorial que facilite una intervención integral, que busque la eliminación de duplicidades en funciones (y, por lo tanto, el despilfarro de recursos), que considere el levantamiento de la opinión de los niños, niñas y jóvenes, y que ponga a disposición, adecuada y oportunamente, la información técnica

⁷ Ibíd.

que permita evaluar la eficacia de las políticas y programas ejecutados. Tal como señalan Goldsmith y Eggers:

(...) gradualmente se está produciendo un nuevo modelo de gobierno en que la responsabilidad de los ejecutivos no se centra tanto en gerenciar personas y programas, sino en organizar recursos que frecuentemente pertenecen a otros, para producir valor público... en una malla multiorganizacional y multisectorial... que se parece muy poco a un organigrama tradicional y se parece más a una red de computadores que se puede organizar, reorganizar, expandir o contraer, dependiendo del problema del momento.⁸

En otras palabras, se trata de entender que los problemas o necesidades de los destinatarios de la función pública, en este caso de los niños, niñas y adolescentes, son transversales a la administración del Estado, por lo que sus intervenciones no pueden, ni deben, ser parciales o por estancos, sino que transversales e integrales para la resolución de los problemas identificados. Lamentablemente, en Chile este principio de “Estado en red” no está integrado en los órganos del Estado, por lo que no se ha implementado. Si bien se ha diagnosticado extensamente que la complejidad de los problemas sociales exige la interrelación de variados actores e instituciones, que combinen su autonomía con la coherencia en torno a objetivos, ocurre precisamente lo contrario.



Las instituciones, programas e intervenciones se organizan en torno de sus propios intereses y procedimientos de operación, habitualmente sin poner en el centro a sus destinatarios al carecer de enfoque de derechos, por lo que el resultado es la colisión de intereses y el conflicto entre los procedimientos de cada actor, perdiendo de vista sus objetivos y, lo que es más importante, favoreciendo o manteniendo las vulneraciones, producidas por el mismo Estado, a los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Aún más, esta diversificación de intereses no se produce únicamente entre instituciones, sino que también se produce intra instituciones. En este ámbito, entra en juego la separación institucional de funciones dentro de los mismos “sectores” expresado en los diferentes niveles institucionales para el diseño y la ejecución de políticas públicas:

(...) la definición y ejecución de políticas se realiza a través de procesos insuficientemente formalizados, y donde los roles y las relaciones entre agencias responden más a la evolución histórica de las instituciones y de la cultura institucional que a un ordenamiento diseñado para potenciar la contribución de las diversas agencias a las políticas públicas. Estas juegan una gran variedad de roles, y presentan diversos grados de independencia administrativa formal respecto de la autoridad ministerial; muchas son a la vez encargados de definiciones de política, o participan en esta función, y a la vez ejecutores o prestadores de servicios. Asimismo, los organismos ejecutores del Estado chileno presentan un alto grado de inercia en sus tareas.⁹

⁸ Goldsmith, S; Eggers, W; 2004. Governing By Network: The New Shape of the Public Sector. Brookings Institution Press.

⁹ Drago, M. y Ross, Katherine. 2009. Roles e institucionalidad del Estado. En: Un mejor Estado para Chile. Propuestas de Modernización y Reforma, págs.45-46

De esta manera, frecuentemente las funciones de diseño e implementación de las políticas públicas se encuentran entrelazadas en los “sectores”, produciéndose duplicidad de funciones y falta de coordinación, entre otras consecuencias, entre los ministerios y los servicios públicos o las agencias encargadas de la implementación de las políticas públicas o de la prestación directa de servicios, en este caso particular, destinados a los niños, niñas y adolescentes. Sin ir más lejos, esto se refleja, por ejemplo, en la permanente confusión existente, entre muchos agentes estatales, sobre los roles que le competen a la Defensoría de la Niñez y a la Subsecretaría de la Niñez, o la manifiesta duplicidad de programas en diversas instituciones que buscan el mismo objetivo, por ejemplo, en los programas de intervención o representación jurídica de niños, niñas y adolescentes.

La Subsecretaría de la Niñez fue creada por la Ley N° 21.090, publicada en el Diario Oficial el 12 de abril de 2018, y es una de las tres subsecretarías que forman parte del Ministerio de Desarrollo Social y Familia. En ese contexto, la Subsecretaría de la Niñez es parte integrante de dicha Secretaría de Estado, encargada de asesorar al Presidente de la República en el diseño y aplicación de las políticas públicas en materia de equidad y/o desarrollo social, por lo que forma parte del Poder Ejecutivo.

En concreto, a la Subsecretaría de la Niñez le corresponde colaborar con el Ministerio de Desarrollo Social y Familia en el desarrollo de las funciones de estudiar, diseñar y proponer al Presidente de la República las políticas, planes y programas sociales de su competencia, esto es, las orientadas a las personas, grupos vulnerables o en riesgo de vulnerabilidad, las familias y la erradicación de la pobreza. En lo que a derechos de los niños, niñas y adolescentes se refiere, a la Subsecretaría de la Niñez le corresponde colaborar con el Ministerio de Desarrollo Social y Familia especialmente en lo relacionado con el Subsistema de Protección Integral a la Infancia “Chile Crece Contigo” y en aquellas materias propias del mismo ministerio vinculadas a la niñez. Asimismo, a la Subsecretaría de la Niñez también le corresponde colaborar con el ministerio referido en su obligación legal de velar por los derechos de los niños(as), para cuyo efecto el Ministerio tiene las funciones y atribuciones de asesorar al Presidente de la República en las materias relativas a la promoción y protección integral de los derechos de los niños(as).

Por lo anterior, una de las principales diferencias entre la Subsecretaría de la Niñez y la Defensoría de la Niñez, además de la autonomía de esta última respecto a los tres poderes del Estado, es que la Defensoría de la Niñez tiene un mandato legal mucho más amplio que la Subsecretaría de la Niñez, pues los destinatarios de sus funciones son todos los niños, niñas y adolescentes del país y no solo lo aquel grupo destinatario de las políticas del Ministerio de Desarrollo Social y Familia.



La Defensoría de la Niñez fue creada para ejercer sus funciones y atribuciones no solo allí donde la Subsecretaría de la Niñez interviene, sino también respecto de los niños, niñas y adolescentes sobre los cuales la Subsecretaría de la Niñez no tiene competencias; por ejemplo, en lo que respecta a establecimientos educacionales o en asuntos propios de las familias.

Un ejemplo de los problemas de coordinación interinstitucional, y que dan cuenta de que el Sistema de Garantías no funciona correctamente, es la trayectoria de vida que da cuenta el caso de una adolescente de la que se reservará su identidad. El 23 de octubre de 2018, el curador *ad litem* Max Calderón informa sobre la situación que estaría viviendo la adolescente, específicamente la negativa del centro residencial de recibirla, contraviniendo la resolución del tribunal de familia correspondiente. Frente a esta situación, la Defensoría de la Niñez, el 30 de octubre de 2018 ofició al Sename para que remitiera toda la información sobre la adolescente, incluyendo los programas en que ha participado, residencias, egresos, ficha completa, causas vigentes, entre otras.

El 11 de enero de 2019 a las 21.45 horas, la Defensora de la Niñez, Patricia Muñoz García, recibe el llamado de un dirigente social, quien relata que se encuentra con la adolescente en situación de calle y con relatos de haber sido gravemente vulnerada.

La adolescente se encontraba bajo el cuidado del Estado debido a una trayectoria de vida que daba cuenta de una serie de vulneraciones graves de sus derechos. Si bien estas situaciones (consumo problemático de drogas, discapacidad entre otras afecciones de salud) requerían de un especial resguardo en un centro adecuado a sus necesidades, ello no había ocurrido dado que la institucionalidad carecía de una respuesta pertinente. A ello se suma que Carabineros de Chile se negó a tomar la denuncia y la Fiscalía actuó tardíamente.

A partir de esta situación particular se detectaron una serie de nudos críticos que se detallan a continuación:

- Omisión arbitraria en ejercicio de funciones por parte del Sename y la residencia respectiva.
- Falta de programas en la red del Sename que se ajusten a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes.
- Falta de ficha clínica respecto de los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado.
- Falta de espacios adecuados para atender a niños, niñas y adolescentes en las residencias por parte de sus curadores *ad litem*.

Como es posible ver, en este caso particular más de cinco instituciones involucradas no fueron capaces de prevenir la vulneración sistemática de los derechos de esta adolescente, evidenciando la nula coordinación interinstitucional.

De acciones paliativas a prácticas insulares¹⁰ en la administración pública

Finalmente, y para añadir aún más complejidad a la administración pública, se cuenta con aquellas problemáticas derivadas de la forma en que se generan las cúpulas institucionales en el sector

público. Cada vez que hay elecciones, se genera un recambio de autoridades y funcionarios (ministro, subsecretario, jefes de división y departamento y, en casos extremos, hasta cambio de personal administrativo), quienes se vinculan a quien los nombró y a los partidos o coaliciones políticas a las que pertenecen. Considerando que en nuestro país, dentro de las instituciones, se contemplan cuotas de cargos de los partidos políticos a su disposición (debido esencialmente a que los gobiernos son formados por coaliciones partidarias), se producen fenómenos de autorregulación de los subsistemas institucionales, operando de tal manera que se pierden de vista los objetivos organizacionales, actuando en mayor medida a partir de las agendas político-partidistas, o incluso, utilizando los cargos como trampolín político, sin mencionar los conflictos internos que se puedan producir a raíz de diferencias programáticas e ideológicas.

En otras palabras, se concreta una abierta competencia de las autoridades para obtener valoración política del Presidente, presentando iniciativas o proyectos cuyo objetivo es la obtención del mayor rédito en el menor tiempo posible, sin importar su pertinencia y eficacia en favor de quienes serán destinatarios de la acción.

Esta realidad genera, muchas veces, que las autoridades entrantes desechan, detienen o reformulan las políticas públicas en ejecución, produciendo un negativo impacto en los(las) funcionarios(as) de las reparticiones, quienes ante la realidad de que el fruto de su trabajo se cuestiona, reformula o se elimina cada 4 años, mantienen un desempeño muchas veces mediocre, ante el ejercicio lógico de que su esfuerzo no generar resultados exitosos.

Lamentablemente, no basta con declarar, en el diseño de la política y del Sistema de Garantías, la intención de generar una intervención intersectorial e integral en los niños, niñas y adolescentes.



La debilidad institucional, el clientelismo político, la falta de prioridad de las definiciones técnicas por sobre las políticas, entre otros factores, están profundamente arraigadas en las formas de accionar del Estado, por lo que es necesario que los gobiernos desarrollen intervenciones decididas y formalizadas que permitan paliar estos nocivos fenómenos.

Para lograr lo anterior, es necesario profundizar en la ejecución de acciones transversales a la administración del Estado, que permitan separar las funciones políticas de elaboración y diseño de las intervenciones, de las de ejecución de esas mismas políticas, las que deben ser con prescindencia partidaria.

Además, no cabe más opción que revisar el funcionamiento del Servicio Civil, la idoneidad de su formulación institucional y de sus Comités de Selección. Es necesario garantizar la profesionalización de las designaciones de los altos cargos institucionales, esencialmente de aquellos que ejecutan o implementan la políticas públicas, privilegiando las habilidades técnicas y/o gerenciales y procurando que los periodos de permanencia en el cargo sean superiores a los ciclos de gobierno.

¹⁰ El fenómeno de insularidad corresponde al descrito extensamente por Mario Waissbluth en diversos artículos y papers. Para estos efectos, se ha utilizado el paper "Sistemas complejos y Gestión Pública" del año 2008.

Otra poderosa herramienta paliativa radica en el establecimiento de metas compartidas entre los diversos actores que forman parte del Sistema, de manera de “obligarlos” a cooperar para la entrega de prestaciones integrales, y de alinear sus estrategias en torno a la correcta operación del Sistema de Garantías. El énfasis de estas metas no necesariamente debe ser numérico orientado a la operación de los diversos actores, sino que a la estrategia, a su construcción y monitoreo colaborativo.

Finalmente, resulta clave el uso de tecnologías de la información, en plataformas compartidas y extendidos a todos los actores del sistema, que permitan hacer un seguimiento a la trayectoria de vida de los niños, niñas y adolescentes atendidos. En este ámbito, es muy relevante que los sistemas de información privilegien la disponibilidad y transparencia de la información a todos los actores intervinientes en el Sistema de Garantías, permitiendo simultaneidad de ingreso y acceso a la información por cada uno de ellos.

Enfrentando las debilidades de coordinación estratégica

Tal como fue señalado, un elemento central de la política de niñez y adolescencia, y del Sistema de Garantías, debe ser su capacidad para generar una intervención integral, para lo cual es necesaria una coordinación intersectorial del Estado.

Para esos efectos, la política y el proyecto de Ley que crea el Sistema establecen una doble instancia formal de coordinación. En primer lugar se identifica al *Comité interministerial de Desarrollo Social de la Niñez*, que ejercerá (junto al Ministerio de Desarrollo Social y Familia) la “Dirección” del Sistema.

Este Comité estará compuesto por los siguientes Ministerios:

1. Ministro de Desarrollo Social y Familia.
2. Ministro de Hacienda.
3. Ministro de la Secretaría General de la Presidencia.
4. Ministro de Educación.
5. Ministro de Salud.
6. Ministro de Vivienda y Urbanismo.
7. Ministro del Trabajo y Previsión Social.
8. Ministro del Ministerio de la Mujer y Equidad de Género.
9. Ministro de Justicia y Derechos Humanos.
10. Ministro del Deporte.

Y sus funciones son las siguientes:

1. Aprobar la propuesta de Política Nacional de la Niñez y su Plan de Acción.
2. Acordar mecanismos de coordinación y articulación de las acciones de los órganos de la administración del Estado, en sus diferentes niveles, velando por su pertinencia e integridad.

3. Conocer los informes anuales elaborados por la Subsecretaría de la Niñez sobre el estado general de la niñez a nivel nacional.


El Comité Interministerial de Desarrollo Social establecerá mecanismos de coordinación institucional eficientes y eficaces en materia de maltrato infantil, abuso sexual y toda forma de explotación. Asimismo, deberá promoverse el buen trato hacia los niños(as) en todo ámbito, especialmente en aquellos casos en que se encuentran, de manera temporal o permanente, bajo el cuidado de instituciones o personas distintas a su padre, madre o quien tenga su cuidado personal, en conformidad a la ley.

Adicionalmente, define que la Subsecretaría de la Niñez será el ente coordinador del Sistema, privilegiando el fortalecimiento de la institucionalidad existente.

Ante estas definiciones institucionales, cabe preguntarse por la efectividad de este diseño político para poder lograr la coordinación interinstitucional buscada por el Sistema.

Cualquier sistema de coordinación social debe combinar dos principios. En primer lugar, aportar coherencia para mantener una visión panorámica de diversos intereses y procedimientos reflejados en diversas instituciones y, en segundo lugar, gestionar la autonomía de dichas instituciones, las que, a pesar de sus funciones y procedimientos diferenciados, puedan aportar críticamente al objetivo superior de la política pública, obteniendo réditos acordes a sus propios intereses.

En Chile, estas formas de coordinación se han desarrollado intentando ajustar la verticalidad de las instituciones democrático—representativas con la horizontalidad de las formas privadas de gobernanza.¹¹ Los niveles de coordinación apuntan a diversos intentos de gestión de los intereses y conflictos generados por las condiciones de complejización creciente y autonomía de actores. Las diferencias de estos mecanismos de coordinación operan a nivel de formalización (verticalidad) de los compromisos suscritos y de cómo esos compromisos articulan más los “intereses” o los “derechos” de las partes involucradas.

 A la fecha, en Chile, las instancias de coordinación institucionales parecen funcionar como un escaparate de intereses bajo la premisa del “acuerdo”, que resulta ser eminentemente voluntario y dependiente de la mayor o menor disposición de las autoridades del momento, con el riesgo permanente de eliminación o corte del vínculo y comunicación en cualquier momento, sobre todo cuando se encuentra en juego la preeminencia política.

De esta manera, no resulta banal la forma en que el Comité Interministerial logre articular los compromisos de coordinación establecidos, haciéndolo a través de mecanismos formalizados o de otras intervenciones menos comprometedoras.

Obviamente, si se quiere cumplir con el supuesto del Sistema de Garantías, dicho enfoque no surtirá ningún efecto concreto y mantendremos las insularidades que redundan en ineficiencia e ineficacia en las políticas públicas enfocadas en la niñez y la adolescencia.

¹¹ Mascareño, Aldo. 2010. Coordinación social mediante políticas públicas: el caso chileno. Revista Cepal 101.

Del análisis de la oferta pública de programas enfocados en niños, niñas y adolescentes,¹² llama la atención la ausencia de programas que integren el enfoque de derechos en materias tan relevantes como obras públicas, vivienda, transporte, urbanismo, medio ambiente, entre otros. Asimismo, la gran mayoría de los programas se orientan a la dimensión de supervivencia y desarrollo, siendo los enfoques de participación sustantiva de los destinatarios de éstos casi totalmente inexistentes en la oferta pública. En virtud de lo señalado, se observa que aún se mantiene una visión de la infancia y de la adolescencia como objetos de decisión política, sin comprenderlos en los procesos de decisión como sujetos de derechos, capaces de ser partícipes activos y claves de su desarrollo, demostrando que, a pesar de que la Política de Infancia y Adolescencia fue declarada e instituida hace 4 años en Chile, ésta no ha surtido efectos en la implementación de programas, la entrega de bienes y servicios coherentes e integrales y la efectiva garantía de los derechos humanos a los niños, niñas y adolescentes.

Necesidad de implementar prácticas concretas de coordinación interinstitucional del Sistema de Garantías

La multidimensionalidad de los problemas y necesidades asociados a la promoción, difusión y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes exigen, como ya ha sido planteado insistentemente, poner la integralidad de la intervención social como fin y la intersectorialidad como medio para propender a ella.

Las experiencias de trabajo intersectorial en Chile han denotado que, si bien hay experiencias relativamente exitosas como Chile Crece Contigo, la intensidad del trabajo intersectorial es baja.¹³

Estos niveles de intensidad del trabajo intersectorial van a depender de la definición inicial que se realice del trabajo interagencias y de las definiciones más particulares de las formas en que las diferentes instituciones van a interactuar bajo el alero del Sistema de Garantías.

Para aumentar los niveles de coordinación de esta institucionalidad fragmentada se pueden implementar prácticas como las siguientes:

- Definición de grandes lineamientos para articular la convergencia de múltiples prestadores para un objetivo común.
- La coordinación debe mantener consistencia y continuidad del trabajo en conjunto, por lo que es necesario que esté formalizada.
- Generación y asignación de funciones de coordinación a perfiles permanentes y profesionalizados, que den continuidad a la coordinación intersectorial.
- Eliminación de barreras de acceso a la información que maneja cada agencia.
- Generación de planes y presupuestos multiagencias.

¹² Estudio Identificación de instituciones, programas, evaluaciones e indicadores de la niñez, encargado por la Defensoría de los Derechos de la Niñez a Pragma Consulting SPA, septiembre de 2019.

¹³ Cunill-Grau, N; Fernández, M; , Thezá, Marcel. 2013. La cuestión de la colaboración intersectorial y de la integralidad de las políticas sociales: lecciones derivadas del caso del sistema de protección a la infancia en Chile. Polis, Revista Latinoamericana, Volumen 12, N° 36, págs. 289-314.

- Procesos de monitoreo y evaluación transversales a las instituciones involucradas.
- Evitar la gestión administrativa centralizada en un organismo, creando institucionalidades más flexibles y menos burocratizadas.
- Profundizar la descentralización y crear las instancias de participación efectiva e incidente de los niños, niñas y adolescentes en el diseño, implementación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas y programas que les afectan.

Estas acciones debiesen ser impulsadas desde los organismos que ejercen las funciones directivas del Sistema de Garantías, a saber, el Comité Interministerial de Desarrollo Social de la Niñez y la Subsecretaría de la Niñez.

Asimismo, como organismos técnicos coadyuvantes debieran involucrarse el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, a través de las Divisiones de Relaciones Políticas e Institucionales y de Coordinación Interministerial; el Ministerio de Hacienda, a través del Coordinador de Modernización del Estado y de Políticas Sociales, y la Dirección de Presupuestos, a través de la División de Control de Gestión Pública.

4. Los problemas asociados a la evaluación de la acción del Estado en lo referido a políticas enfocadas en niños, niñas y adolescentes y el enfoque de derechos humanos

La Política de Niñez y Adolescencia y el Sistema de Garantías no deben mantenerse sólo como definiciones programáticas, declaraciones de principios y modificaciones normativas, sino que, además, se debe velar porque las intervenciones sean eficaces, alcancen el objetivo para el cual fueron diseñadas y tengan como consideración primordial, conforme lo mandata la Convención, los derechos de los niños, niñas y adolescentes y su interés superior.

No corresponde a una buena gestión pública el destinar recursos, crear institucionalidad y nuevos programas, sin el desarrollo de funciones de planificación, control de gestión –en todas sus vertientes–, seguimientos en base a lineamientos técnicos preestablecidos y evaluaciones ex post, ya sea de resultados o de impacto, según las características propias del programa o la intervención. La OCDE¹⁴ define de la siguiente manera los términos de seguimiento y evaluación:

Seguimiento es una función continua que utiliza la recolección sistemática de datos sobre indicadores específicos con el fin de proporcionar a los directivos de una intervención en curso y las principales partes interesadas, indicadores sobre el grado de avances y logros de objetivos y progresos en la utilización de fondos asignados.

¹⁴ OECD. 2010. Glossary of Key Terms in Evaluation and Results-Based Management. págs. 21 y 27, respectivamente.

Evaluación es la medición sistemática y objetiva de un proyecto, un programa en curso o terminado, comprendiendo su diseño, ejecución y resultados. Lo que se busca es determinar la relevancia y satisfacción de los objetivos, la eficiencia del desarrollo, su efectividad, impacto y sostenibilidad. Una evaluación debe proporcionar información creíble y útil, permitiendo la incorporación de lecciones aprendidas en el proceso decisorio, tanto de receptores como de quienes entregan dicha evaluación.

Hacer seguimiento a las políticas públicas, programas e intervenciones relacionadas con infancia y adolescencia es, por tanto, fundamental para obtener información sobre la situación de cada uno de ellos en un momento dado (y en el tiempo), en relación con sus objetivos y efectos e impactos esperados. El seguimiento otorga las alertas necesarias para efectuar cambios a los objetivos previamente planteados y a la estrategia que se sigue para la consecución de éstos. En el caso de los programas públicos destinados a niños, niñas y adolescentes, el seguimiento es fundamental para lograr la eficiencia en el uso de los recursos pero, con mayor fuerza y determinación, es fundamental para evitar que tales programas sigan perpetuando la situación de vulneración de derechos humanos que muchos niños, niñas y adolescentes siguen viviendo.

Por otra parte, la evaluación ofrece evidencias de por qué los objetivos y los efectos esperados se están o no logrando, permitiendo resolver problemas de causalidad,¹⁵ y en el caso de las políticas y programas públicos, orientando la reconducción o la implementación de nuevas políticas que se diseñen a partir de tales resultados. La evaluación es un complemento al seguimiento, dado que cuando un sistema de seguimiento envía señales de que el trabajo se está desviando de la ruta trazada, la información de una evaluación adecuada puede ayudar a aclarar las realidades y tendencias observadas con el sistema de seguimiento, redireccionando la conducción de determinada intervención. Para tratar de determinar la causalidad, se recalca la necesidad de información de evaluación adecuada a lo largo del ciclo vital de una iniciativa, no necesariamente al final de ella.¹⁶

No es esperable una buena gestión pública en el Sistema sin el desarrollo de las funciones señaladas anteriormente. Esto resulta particularmente crítico considerando que evidencia, como problema transversal en el sistema público, la inexistencia de una agencia estatal autónoma que evalúe sus políticas, programas e intervenciones, por lo que, al menos para el caso de la gestión pública en niñez y adolescencia, se debe realizar un esfuerzo particular en este aspecto, estableciendo las instancias y estructuras de seguimiento y evaluación, considerando que, a pesar del importante presupuesto asociado, se siguen vulnerando sus derechos humanos.¹⁷

¹⁵ Las evaluaciones utilizan diferentes herramientas y métodos de investigación usados en las ciencias sociales que permiten determinar, medir y comprender la causalidad que existe entre una intervención y el cambio en el bienestar de los beneficiarios.

¹⁶ Zall, Jopdy; Rist, Ray. 2005. Manual Para Gestores del Desarrollo Diez Pasos Hacia un Sistema de Seguimiento y Evaluación Basado en Resultados. Banco Mundial.

¹⁷ El presupuesto asignado solo en lo referido a Programas sociales para niñez y adolescencia, ascendió para el año 2019 a M\$ 3.476.780.803.

En particular:

La carencia de atribuciones —o motivaciones— con respecto a la planificación, control de gestión, elaboración de indicadores y evaluación por parte de las propias instituciones, genera sin lugar a dudas un ambiente de autocomplacencia operativa, de tal forma que gran parte de las responsabilidades que debieran competirle a las propias instituciones terminan en manos de organismos externos. De esta forma, no se priorizan los procedimientos ni resultados, sino más bien los controles externos. Las estructuras excesivamente jerárquicas provocan un enfoque desproporcionadamente orientado a mantener el control de los recursos y a defender los territorios individuales de cada sector, división o ministerio. Esto hace que se produzcan silos o compartimentos aislados que no interactúan entre sí, que buscan defender su territorio a como dé lugar, que buscan diferenciarse para poder desmarcarse y tener libertad en los nombramientos de los subordinados y así “pagar” favores políticos, todos problemas entre la tecnocracia y la administración, y la irrelevancia de ambas para poder alcanzar el objetivo común de mejorar el ciclo de gestión del sector público.¹⁸

Ni el proyecto de Ley del Sistema de Garantías, como tampoco la ley que crea la Subsecretaría de la Niñez, generan algún tipo de referencia explícita a este elemento clave, asumiendo entonces que estas funciones se ejecutarán tal como se han desarrollado hasta la fecha, a saber, de manera descoordinada y parcial por las instituciones integrantes del Sistema y con instancias de coordinación interinstitucional radicadas fuera de la institucionalidad especializada.

Así las cosas, el rol de identificación, coordinación e intervención ante la existencia de duplicidades y brechas de recursos hoy recae, esencialmente, en el Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuestos, principalmente a través del proceso de formulación presupuestaria y a través de las —escasas— evaluaciones de programas que desde esa institución se realizan y careciendo de autonomía en las evaluaciones debido a que son mandatados por una institución que depende del Poder Ejecutivo.

Manteniendo esta forma de hacer las cosas, no queda más que esperar que se sigan replicando los problemas ya evidenciados en el accionar del Estado, en los que:¹⁹

- Generalmente no existe una adecuada planificación de largo plazo, o de plano no se realiza.
- La planificación y el proceso de elaboración de presupuesto no se encuentran correctamente alineados, existiendo un quiebre en la relación plan–presupuesto.
- Dificultad para medir resultados, dadas las características propias de los bienes y servicios que provee el Sistema.
- Excesiva proliferación de indicadores de desempeño, que complican la discriminación de lo relevante y urgente.

¹⁸ Waissbluth, Mario y Larraín, Fernando. 2009. Modelos de gestión pública: implicancias para la planificación, evaluación y control de gestión del Estado. En: Un mejor Estado para Chile. Propuestas de Modernización y Reforma, pág. 544.

¹⁹ Mario Waissbluth y otros Op.Cit.

Una expresión de los problemas descritos se explicita en aquellos programas ingresados al Banco Social de Proyectos del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, y que tienen vinculación con temáticas de niñez y adolescencia.

A este respecto, de 124 programas catastrados por la Defensoría de la Niñez con vinculación a problemáticas de niños, niñas y con adolescentes²⁰ y que cuentan con recomendación favorable en su proceso de evaluación ex ante, de estos 124 programas sociales considerados, solo 41 de ellos fueron sometidos a algún tipo de evaluación externa ex post, es decir, después de que el programa se pusiera en marcha.

Estos 41 programas representan un 33,1 % del total de programas sociales incluidos en el estudio. Por otro lado, 83 programas sociales no fueron sometidos a algún tipo de evaluación externa ex post. Los 83 programas representan el 66,9% del total de los programas vinculados a niños, niñas y adolescentes que se consideraron en este análisis.

Los programas que cuentan con algún tipo de evaluación ex post (41) corresponden principalmente al proceso de Evaluación de Programas Gubernamentales, es decir, que han sido evaluados en su consistencia de los objetivos y diseño del programa, aspectos de su organización, gestión y resultados a nivel de producto (cobertura, focalización, entre otros).

Resulta preocupante que prácticamente no se registren evaluaciones de impacto, las que finalmente verifican si los programas han contribuido, efectivamente o no, a la solución del problema por el cual fueron creados.

Por lo demás, resulta aún más inquietante que de las Evaluaciones de Programas Gubernamentales (31), solo once programas cuentan con una evaluación de resultados iguales o superiores a desempeño suficiente. En otras palabras, del total de programas (y por lo tanto de los recursos invertidos en ellos), solo tenemos certeza de que un 35% de ellos lo están haciendo de manera suficiente y del resto o no existe información, o su desempeño es insuficiente.

En cuanto a los indicadores de dichos programas, su diversidad y número es alta. Siendo el mínimo de indicadores 3 y el máximo de indicadores 13. Dicho lo anterior, para el análisis del tipo de indicadores en los programas relacionados con niños, niñas y adolescentes que ingresaron al catastro realizado por la Defensoría de la Niñez, se contabilizan un total de 772 indicadores. De acuerdo a lo catastrado, un 1,6% de los indicadores corresponde a indicadores de proceso; 27,6% a indicadores de propósito; 0,5% a indicadores de producto y, finalmente, 70,3% a indicadores de resultado.

Si bien se evalúa positivamente que la mayor parte de los indicadores correspondan a resultados, es discutible la utilidad del análisis de más de 700 indicadores de manera parcializada, sin entender cómo contribuyen a las definiciones de áreas estratégicas y orientaciones prioritarias declaradas por la política y, eventualmente, plasmadas en el diseño del Sistema de Garantías.

²⁰ Estudio Identificación de instituciones, programas, evaluaciones e indicadores de la niñez, encargado por la Defensoría de los Derechos de la Niñez a Pragma Consulting spa, septiembre de 2019.

Específicamente, se analizó que para el año 2018 el presupuesto total de programas sociales ascendió a MM\$5.323.533. De este total, es posible señalar que M\$2.212.562.566 corresponden a programas vinculados a oferta pública asociada a niños, niñas y adolescentes, lo cual corresponde a un 41,6% del presupuesto 2018 para los programas sociales.

De acuerdo a la información recopilada en la Ley de Presupuestos 2019, es posible observar un incremento en la sumatoria de los recursos asignados a programas asociados a niños, niñas y adolescentes, equivalente a un 57,1%, lo que resulta en M\$3.476.780.803.²¹ Además, se observan variaciones significativas según institución, destacando los incrementos del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, y del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en particular el incremento de recursos asignados al Servicio Nacional de Menores.

Si bien este aumento es una señal de preocupación del gobierno y de los representantes políticos de la sociedad por los problemas asociados a la niñez y adolescencia, existe una falencia permanente del Sistema, dado por manifiestas carencias en la eficiencia de la asignación y el uso de estos recursos públicos en materia de promoción, difusión y/o protección de niños, niñas y adolescentes, como fue desarrollado en el título anterior. Al mismo tiempo, se debe tener en cuenta que los programas no abordan solo un área de intervención, sino que abordan las problemáticas a través de diversos componentes, que pueden tener poblaciones objetivos diferentes, por lo que no es posible realizar un cálculo comparativo de presupuestos por área.

Esta es una dificultad que debe ser subsanada en el corto plazo, no solo como una medida de rendición de cuentas, sino también desde el punto de vista de la efectividad de los recursos asignados por el Estado.

Por otra parte, existe la dificultad de visualizar si la asignación de recursos es coherente y eficiente en cuanto a la intersectorialidad e integralidad que se busca con las intervenciones públicas, ya que, como fue señalado anteriormente, la planificación y el proceso de elaboración de presupuesto no se encuentran correctamente alineados, existiendo un quiebre en la relación plan-presupuesto.

La teoría que respalda la evaluación de programas sugiere que los recursos destinados a evaluación sean previstos al momento de asignar éstos, incluso desde el diseño de tales intervenciones, promoviendo el planteamiento de líneas de base que, por ejemplo, permitan posteriormente realizar evaluaciones de impacto. El rango propuesto por los expertos en evaluación varía entre el 13% y 15% para evaluaciones no experimentales, y 20% para aquellas, que requieren establecer grupos de control –para futuras evaluaciones de impacto.²²

²¹ Se debe señalar que las asignaciones presupuestarias de los programas vinculados a niños, niñas y adolescentes y que ingresaron al catastro no necesariamente destinan recursos exclusivos a esa población objetivo.

²² Australian Government 2013, What Resources and Skills are Required to Conduct the Evaluation? Office for Learning and Teaching.

En base a tales antecedentes, es imprescindible preguntarse ¿cómo la Defensoría de la Niñez, en tanto institución creada para velar porque las políticas y evaluaciones consideren los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes puede recibir menos del 0,1% de los recursos destinados a programas asociados a niños, niñas y adolescentes? Dicha función exige la presencia y la entrega de una opinión técnica al evaluar, hacer seguimiento y analizar los recursos de todos los planes, programas e intervenciones estatales cuyos beneficiarios, directos e indirectos, sean niños, niñas y adolescentes que viven en Chile, con la finalidad de asegurar que en tales intervenciones se integren y resguarden sus derechos y los principios que deben regir el accionar institucional.

En la misma línea, es un desafío para la Defensoría de la Niñez establecer un trabajo coordinado con la labor que hoy en día realiza la Dirección de Presupuestos, teniendo en consideración la letra k) del artículo 4 de la Ley Nº 21.067, que Crea la Defensoría de los Derechos de la Niñez, en la cual se mandata a la institución a “velar porque los responsables de formular las políticas públicas nacionales, incluidas las económicas, tengan en consideración los derechos del niño, al establecer y evaluar planes, políticas y programas”.

Si bien no corresponde a la Defensoría de la Niñez evaluar directamente cada programa, sí es parte de su mandato legal velar porque las políticas públicas consideren los derechos de niños, niñas y adolescentes, no solo evaluando el resultado e impacto de ésta, sino que todo su ciclo, partiendo por su diseño. La realidad chilena, hoy en día, demuestra que no es posible prevenir y detectar vulneraciones graves, como discriminaciones y desigualdades, en todo el ciclo de diseño e implementación de políticas públicas destinadas a niños, niñas y adolescentes. Adicionalmente, es aún menos factible poder contar con políticas públicas destinadas a infancia y adolescencia que contemplen, dentro de sus etapas de diseño e implementación, con actividades que metodológicamente permitan efectivizar el derecho a ser oído de todo niño o niña que vaya a ser impactado con dicha política.

Así, este trabajo será parte del esfuerzo que realizará la Defensoría de la Niñez, como un ejercicio de análisis de las partidas presupuestarias destinadas a niñez y adolescencia, situación planteada como un desafío institucional para el año 2020, sujeto a la asignación de recursos que permitan el cumplimiento de dicha función.

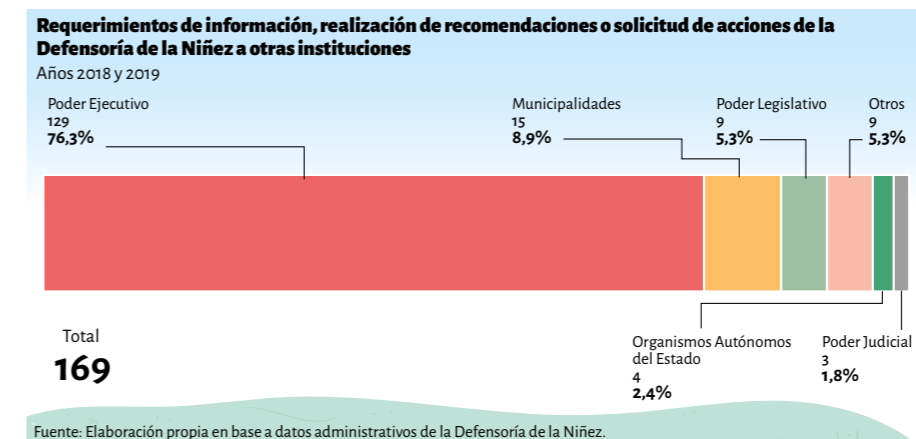
5. El cumplimiento de las obligaciones de la función pública en materia de resguardo de los derechos de niños, niñas y adolescentes

Desde el primer día de funcionamiento, la Defensoría de la Niñez operacionalizó el ejercicio de sus atribuciones, sobre todo en lo relativo a su facultad de requerir antecedentes e informes a los órganos de la administración del Estado, o a aquellas personas jurídicas que tengan por objeto la promoción o protección de los derechos de los niños, cuando, dentro del ámbito de sus competencias, tome conocimiento, de oficio o a petición de parte, de posibles vulneraciones a tales derechos por actos u omisiones de las entidades, de acuerdo a lo establecido en el artículo 4 letra e) de la Ley Nº 21.067, que Crea la Defensoría de los Derechos de la Niñez.

Para tales efectos, la Ley dispuso la formulación de las peticiones con inclusión de un plazo de respuesta, que no podrá superar los 60 días corridos para la entrega de la información solicitada.

En dicho marco, durante este primer año de funcionamiento, la institución ha generado un total de 169 comunicaciones requiriendo información, solicitando diligencias o realizando recomendaciones a instituciones de los tres poderes del Estado, organismos autónomos, municipalidades, organismos internacionales, instituciones educacionales, fundaciones y otras organizaciones de la sociedad civil.

El resumen de requerimientos se puede ver en detalle en el siguiente gráfico:



La gran mayoría (76,3%) de los requerimientos de información, realización de recomendaciones o solicitudes de acción de la Defensoría de la Niñez a otras instituciones, fue al Poder Ejecutivo, en segundo lugar a municipalidades (8,9%), en tercer lugar al Poder Legislativo y otras instituciones (5,3%).

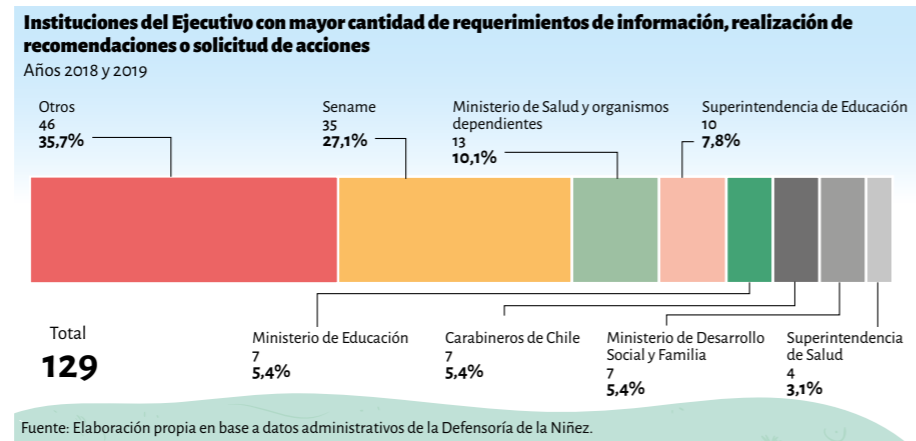
Como es posible apreciar, en razón de que es el Ejecutivo quien concentra las funciones relativas a la promoción y/o protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, la mayoría de las comunicaciones (76%) se concentran en dicho poder del Estado.

En cuanto a los organismos del Ejecutivo más requeridos, se encuentra el Servicio Nacional de Menores y el Ministerio de Salud, que acumulan, respectivamente, el 27% y 10% del total de

requerimientos. En menor medida los siguen Carabineros de Chile, Ministerio de Educación y Superintendencia de Salud.

La distribución de instituciones se detalla en el siguiente gráfico:

La gran mayoría (43,4%) de los requerimientos de información, realización de recomendaciones o solicitudes de acción de la Defensoría de la Niñez al Poder Ejecutivo, fue a otras instituciones (43,4%), en segundo lugar a Sename (27,1%), en tercer lugar al Ministerio de Salud y sus organismos dependientes (10,1%).



En lo que respecta a requerimientos de información a instituciones fueron enviados 153 oficios durante el primer año de operación. De éstos, se obtuvo respuesta de 79 instituciones, quedando 74 requerimientos sin respuesta hasta la fecha de cierre de este Informe.

De las 79 respuestas, 62 corresponden al Ejecutivo, 1 al Poder Judicial, 8 a municipalidades, 4 a organizaciones de la sociedad civil, 1 a una institución educacional y 3 a órganos autónomos del Estado.

Del total de requerimientos de información sin respuesta, 61 corresponden al Ejecutivo y los restantes 13 se distribuyen, homogéneamente, en el resto de instituciones sistematizadas.

Los organismos que acumulan mayor cantidad de requerimientos sin respuesta son el Servicio Nacional de Menores, con 10 registros y el Ministerio de Educación y sus organismos dependientes, con 9 registros. El Ministerio de Salud registra 6 comunicaciones sin respuesta y el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 3.

El resto de oficios sin respuesta se distribuye, homogéneamente, en las instituciones sistematizadas.

Número de comunicaciones y/o requerimientos sin respuestas, por institución

Periodo: 29 de junio 2018 a 25 de junio de 2019

Carabineros de Chile	1
Consejo Nacional de Televisión	1
Defensoría Penal Pública	1
Dirección del Trabajo	1
Fiscalía Nacional	1
Fundación Mi Casa	1
Gendarmería de Chile	1
Intendencia Atacama	1
Intendencia Reg. Bobío	1
Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas	3
Juzgado Familia Valpo	1
Liceo Técnico de Valparaíso	1
Ministerio de Defensa	1
Ministerio de Educación	7
Ministerio de Obras Públicas	1
Ministerio de Salud	6
Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones	1
Ministerio Desarrollo Social y Familia	3
Ministerio Justicia y Derechos Humanos	2
Municipalidad de Caldera	1
Municipalidad de Colina	1
Municipalidad de Estación Central	1
Municipalidad de Lampa	1
Municipalidad de Renca	1
Municipalidad de Valparaíso	1
Municipalidad de Erquilla	1
Policía de Investigaciones	1
Senador Felipe Kast	1
Seremi Educación Región Araucanía	1
Seremi Educación Región Atacama	1
Servicio Agrícola y Ganadero	1
Servicio Nacional de Menores	10
Servicio Nacional Para La Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol	2
Subsecretaría de Prevención Del Delito	1
Subsecretaría del Interior	2
Superintendencia de Educación	9
Superintendencia del Medio Ambiente	1
Superintendencia de Salud	1
Total General	73

Fuente: Elaboración propia en base a datos administrativos de la Defensoría de la Niñez

La institución con la mayor cantidad de comunicaciones y/o requerimientos sin respuesta fue el Sename con 10 solicitudes, seguida de la Superintendencia de Salud (9), Ministerio de Educación (7), Ministerio de Salud (6),

Los resultados de la realización de requerimientos a instituciones, realizados en el marco de las facultades entregadas por la ley a la Defensoría de la Niñez, dan cuenta de un fenómeno que resulta preocupante para la institución y el Sistema de Garantías en general. Tal como los datos lo presentan, casi el 50% de las comunicaciones realizadas a diversas instituciones no tienen respuesta, lo que implica, sin necesidad de un análisis muy elaborado, el levantamiento de las siguientes hipótesis:

- Inexistencia de información requerida o sistematización de datos vinculados con niñez y adolescencia, lo que impide a los organismos contestar los requerimientos de la institución.
- Desconocimiento de la normativa y/o bajo nivel de institucionalización de la Defensoría de la Niñez, especialmente frente al Poder Ejecutivo.
- Autoridades toman la decisión de no contestar o dilatar respuestas.

La operacionalización de cualquiera de estas hipótesis genera una situación que dificulta la posibilidad de funcionamiento correcto para el Sistema de Garantías, ya que esta institución juega un rol central dirigido a observar y realizar seguimiento al comportamiento de la institucionalidad en el respeto y defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Dicha labor se enfrenta a importantes trabas si no se cuenta con el apoyo de las mismas instituciones. Esto se agrava al no poder contar con información oportuna y pertinente, que permita tomar decisiones rápidas y realizar las observaciones y recomendaciones a los organismos para adecuar su intervención en consonancia a los principios y objetivos del Sistema de Garantías.

6. Problemas detectados en el ejercicio de las funciones de la Defensoría de la Niñez, desde la perspectiva de la función pública

6.1. VIOLENCIA DEL ESTADO Y VULNERACIÓN DE DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES: EL CASO CATRILLANCA

A solo 10 días de iniciado el funcionamiento de la oficina regional de La Araucanía ocurrió, en la comuna de Erilla, el episodio conocido como Caso Catrillanca, hecho que implicó la vulneración de derechos a un adolescente de 15 años. En efecto, el 14 de noviembre, un operativo policial a cargo de Carabineros de Chile resultó con la muerte de Camilo Catrillanca y la detención del adolescente que lo acompañaba, quien fue el único testigo de lo que ocurrió.

Dada la magnitud del suceso, la Defensoría de la Niñez organizó un equipo con profesionales de Santiago y Temuco para conocer en terreno los acontecimientos y evaluar las acciones a seguir, de acuerdo con lo establecido en el ordenamiento jurídico chileno. De esta manera, desde el primer día, la Defensoría de la Niñez acompaña al adolescente de manera integral, no solo en lo relativo al proceso penal, sino también en la articulación de la oferta de salud y educación con pertinencia cultural.

Al ser un hecho con características de vulneración grave de derechos hacia un adolescente y de eventuales delitos ante los que la ley faculta la participación de la Defensoría de la Niñez, la institución se hizo presente en la audiencia de control de detención del adolescente, inicialmente imputado en una receptación de vehículos. La Defensoría de la Niñez en ese momento recogió los antecedentes que permitieran orientar las acciones necesarias para resguardar sus derechos.

Considerando las funciones y atribuciones institucionales (artículo 4 y artículo 16 de la Ley N° 21.067) y las características del caso, la Defensoría de la Niñez presenta una querrela por homicidio calificado en grado de ejecución frustrado, siendo víctima el adolescente y otra querrela, en conjunto con el Instituto Nacional de Derechos Humanos, por el delito de torturas cometido contra el mismo adolescente. Dichas querrelas se presentaron ante el Juzgado de Garantía de Collipulli, en contra de todos quienes resulten responsables en calidad de autores, cómplices o encubridores de los delitos señalados.²³

Resulta paradójico que un par de meses después de que el Gobierno lanza una iniciativa tendiente a abordar la “situación de La Araucanía y especialmente la del pueblo mapuche, buscando soluciones basadas en el diálogo, la reparación, el reconocimiento, el progreso y el respeto al Estado de Derecho”,²⁴ acontezca el homicidio de Camilo Catrillanca y la vulneración de derechos del adolescente, a manos de un comando policial militarizado, todo en el marco de informaciones disímiles y contradictorias entre autoridades políticas y policiales de la época, lo que acrecienta la vulnerabilidad y afectación de las víctimas directas e indirectas de los hechos.

Los gobiernos de los últimos 40 años han mantenido una política de represión y criminalización de las demandas sociales del pueblo mapuche, militarizando progresivamente las zonas de mayor conflicto territorial y persiguiendo judicialmente a sus dirigentes y autoridades tradicionales. Esta política sistemática de ejercicio de violencia policial y de violaciones de los derechos humanos en las comunidades mapuche, en lo específico contra los más desprotegidos, niños, mujeres y ancianos, está ampliamente documentada.

Existen datos concluyentes respecto a violencia policial ejercida contra niños, niñas y adolescentes mapuche vulnerados en sus derechos, a partir de hechos denunciados por diversas instancias, entre ellas el equipo de Fundación ANIDE²⁵ y presentado en Comisión Interamericana de Derechos Humanos período ordinario de sesiones N° 141.

²³ Ver en Anexos, sólo disponible en versión digital de este Informe Anual

²⁴ Acuerdo Nacional por el Desarrollo y la Paz en La Araucanía 24 de septiembre de 2018, pág. 6.

²⁵ A partir de información recopilada de las fuentes siguientes: Observatorio Ciudadano (2009), “Hechos de Violencia imputables a Carabineros de Chile que han afectado a niños mapuche en la Región de La Araucanía (2007-2009)”; Servicio de Salud, Araucanía Norte (2004), “Informe Diagnóstico y de Intervención Comunidad Caciue José Guiñón (2003-2004)”; Molina, Claudia (2010), “Cronología y descripción de situaciones de represión y violencia ejercidas por instituciones policiales del Estado de Chile contra niños, niñas y adolescentes mapuche (2001-2009)”, Defensor Jurídico Social Autónomo Mapuche; Claudia Molina, “Impacto psicosocial y daño psicológico evaluado en niños residentes en la comunidad de Mississippi asociado a la intervención de la empresa CELCO”; Mella, Eduardo, Núñez, David y Solar, Tania (2006), “Impacto social de la violencia y represión en comunidades mapuche de Malleco desde la perspectiva de los(as) afectados(as) (1997-2005)”; Comisión Ética contra la Tortura, “Informe alternativo al Comité Contra la Tortura de Naciones Unidas” (años 2008 y 2010) y fuentes primarias obtenidas en el marco del Proyecto Pichikeche de Fundación ANIDE y Red de ONG de Infancia y Juventud de Chile.

Sin ir más lejos, el 14 de junio de 2017, se realizó un operativo policial en la comunidad mapuche de Temuicui, comuna de Ercilla, que terminó con niños y niñas pertenecientes a la Escuela c-816 intoxicados por el uso de gas lacrimógeno y con la destrucción de las rejas de la escuela por parte de vehículos blindados.

De más está plantear las secuelas que un hecho como el descrito deja en los niños y niñas involucrados, el estrés posttraumático y la permanente asociación que esos niños van a hacer entre el Estado y la violencia policial ejercida por funcionarios públicos, con las nocivas consecuencias que aquello involucra respecto de la legitimidad del accionar institucional en localidades donde la presencia de servicios públicos es limitada o derechamente inexistente.

Esta coyuntura no hace más que develar una fractura entre el discurso programático de los Gobiernos y las formas en que deja actuar a las instituciones que ejercen la fuerza legítima del Estado, evidenciando no solo problemas de coordinación, sino que el incumplimiento de las características esenciales del Sistema de Garantías, como la universalidad, accesibilidad y del abordaje efectivo de sus áreas estratégicas y orientaciones prioritarias.

Función pública y violencia policial

En este sentido, resulta elemental que, tal como se ha recomendado por la Defensoría de la Niñez al Poder Ejecutivo, sobre la base de recomendaciones de organismos internacionales vinculantes para el país, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, éste genere, a través del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, instrucciones inmediatas a las policías orientadas a que este tipo de situaciones no se produzcan, entre las cuales se han destacado que son necesarias las siguientes,:

- Disponer de información detallada y precisa respecto de las denuncias interpuestas por malos tratos y torturas cometidos por fuerzas del orden contra niños, niñas y adolescentes integrantes de pueblos indígenas, así como de las investigaciones, el procesamiento y las condenas correspondientes.
- Disponer de información detallada respecto de casos en que niños, niñas y adolescentes son involucrados en la aplicación de la Ley Antiterrorista.
- Velar porque los jóvenes indígenas no sean víctimas de maltratos a manos de la policía y se adopten medidas preventivas y correctivas en los casos de que éstos ocurran. Esto implica, necesariamente, transparentar la ocurrencia de dichos hechos y eliminar y castigar acciones tendientes al encubrimiento o su ocultamiento, que solo contribuyen a que permanezcan impunes.
- Que se integren, de manera coherente, las directrices de la Convención sobre los Derechos del Niño a los manuales, protocolos y procedimientos policiales que afecten a niños, niñas y adolescentes.
- Desarrollar programas educativos en la formación inicial de las policías, y en los procesos de capacitación y actualización de competencias o cierres de brechas laborales, de manera que todos los(as) funcionarios(as), en todos sus grados jerárquicos institucionales, conozcan y apliquen debidamente las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño.

– Crear mecanismos de protección y asistencia expedita a los niños y niñas víctimas de violencia institucional y vulneración de derechos, con acceso a información, instancias amigables y efectivas de consejería, recepción de quejas y reporte de vulneraciones de derechos, todo bajo el marco de sus creencias y cosmovisiones.

– Crear mecanismos de reparación de vulneración de derechos, en materia específica de protección especial de la niñez mapuche afectada por la violencia institucional de Estado, así como políticas de reparación de la tortura, en conformidad con la Convención Internacional contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes.²⁶

En vista a la evidencia, resulta incuestionable que la violencia institucional hacia niños, niñas y adolescentes mapuche está lejos de detenerse y que, a la luz del caso Catrillanca, por el contrario, las acciones parecen haberse agravado.

Implementación de políticas públicas con enfoque de derechos para niños, niñas y adolescentes mapuche

El presente apartado busca levantar una serie de requisitos para lograr una efectiva coordinación de las instituciones públicas desde el Ejecutivo, de manera que toda intervención impulsada desde el Estado integre el enfoque de derechos de niños, niñas y adolescentes y, en lo particular, con los énfasis requeridos por la población mapuche. La Defensoría de la Niñez considera que ya es tiempo de ejecutar acciones específicas dejando de lado más evaluaciones y mesas, las que ya se encuentran lo suficientemente documentadas,²⁷ permitiendo recomendar que:

- El Poder Ejecutivo se haga cargo de responsabilizar institucionalmente a una autoridad política para la ejecución de acciones tendientes a la efectivización de derechos de los niños, niñas y adolescentes mapuche. En este sentido, debe ser el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, a través de la Subsecretaría de la Niñez, la que asuma dicha responsabilidad.
- El Poder Ejecutivo propenda a la incorporación de los pueblos indígenas²⁸ y sus derechos en la Constitución, tal como lo menciona el Comité de los Derechos del Niño, generando, además, acciones comunicacionales y la incorporación, dentro del currículum educativo, de temáticas que promuevan y difundan el conocimiento de la cosmovisión de los distintos pueblos originarios, con la finalidad de que los niveles de discriminación se reduzcan hasta ser erradicados.
- Se eliminen o limiten al máximo las expresiones de discriminación arbitraria desde el Estado y sus autoridades a los niños, niñas y adolescentes mapuche. En términos culturales, la estigmatización y discriminación de los pueblos originarios y otras minorías continúa

²⁶ Informe del Comité de los Derechos del Niño relacionado con Chile en virtud del artículo 13 del protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, del 1 de junio de 2018.

²⁷ Entre otras se pueden citar: Comisión Técnica de Niñez y Pueblos Indígenas del año 2015, recomendaciones realizadas en diversos informes del CIDH, Informe anual de Derechos Humanos del Instituto de Derechos Humanos.

²⁸ Si bien el foco de este documento es en infancia mapuche, se ha decidido usar el concepto indígenas en atención a que estas recomendaciones pueden operar de manera transversal a todos los pueblos originarios.

presente en nuestro país.²⁹ Lo podemos ver desde los discursos de la ciudadanía hasta en las descalificaciones que existieron por parte de sus pares congresistas cuando la diputada Emilia Nuyado Ancapichún interpelló al Ministro del Interior, Andrés Chadwick, o las declaraciones del Subsecretario del Interior, en que vincula los incendios forestales a la causa mapuche sin acreditar sus dichos con prueba o antecedente alguno, todo lo que demuestra que los pueblos originarios y su cultura sigue siendo un “otro” al que no se reconoce ni trata como igual y que no se han generado las políticas necesarias para incorporarlos como parte de la cultura chilena. No se trata, en ningún caso, de imponer una cultura por sobre otra, si no de ser capaces de lograr un sincretismo cultural que lleve a reconocer y validar esas tradiciones.

– Que cualquier política pública dirigida e intencionada hacia los niños, niñas y adolescentes indígenas, incorpore las diversas cosmovisiones presentes en los distintos pueblos originarios. En este sentido, es necesario reconocer, resaltar y valorar las ideas y conocimientos ancestrales que los pueblos originarios aportan a nuestra cultura.

– Por otra parte, la infancia indígena tiene que ser abordada de forma interinstitucional. Diversas experiencias demuestran lo importante de la interconexión entre las instituciones públicas y privadas para poder abordar de forma pertinente y eficaz las problemáticas que puedan existir alrededor de los niños, niñas y adolescentes pertenecientes a pueblos originarios.

– De la mano con lo anterior, que en cada institución pública exista personal que cuente con los conocimientos y competencias en interculturalidad y experticia en infancia y adolescencia. Además, deben establecerse procesos de formación continua en estos ámbitos, lo que les permitiría desempeñar un servicio pertinente a la realidad local.

– Es necesario que se cree una institucionalidad especializada en infancia indígena que esté centralizada funcionalmente, pero desconcentrada territorialmente con un enfoque local propio orientado a la realidad particular de cada pueblo originario. No basta con una institución que vea temáticas estándares y que no sea capaz de llevar a cabo los cambios y desafíos que significa velar por los derechos de la niñez indígena. Lo anterior debe operar de la mano con los gobiernos locales como articuladores e implementadores de la política pública pro infancia pueblos originarios.

– Con respecto al financiamiento, es necesario contar con un presupuesto estable para financiar la institucionalidad de niñez indígena, que no esté sujeto a financiamiento de proyectos o a las variaciones de la economía; en otras palabras, que se transforme en una política de Estado.

²⁹ Ver autores chilenos como María Emilia Tijoux e Iskra Pavez o ver investigaciones realizadas por el Instituto de Derechos Humanos en su Informe Anual 2017, Manifestaciones de discriminación racial en Chile: un estudio de percepciones y el Centro de Estudios Interculturales e Indígenas (CIIR) con su Estudio Longitudinal de Relaciones Interculturales.

Estándares para el diseño e implementación de políticas públicas y de intervención social desde el Estado en niños, niñas y adolescentes mapuche

Disposición de información precisa y actualizada: tal como se ha planteado anteriormente, las consecuencias de la desprotección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes se encuentran ampliamente documentadas.

Sin embargo, faltan estudios actuales por parte del Estado que permitan conocer la realidad subjetiva de niños, niñas y adolescentes indígenas en temáticas como educación, salud, discriminación, violencia, entre otras. Es clave para el diseño de cualquier política pública, enfocada en este grupo, la disposición de información confiable que permita conocer los principales problemas de esta subpoblación hasta la priorización eficiente de recursos. De esta manera, en primer lugar es necesario que exista una batería sistematizada de estudios que levanten información coordinada respecto de cada uno de los derechos establecidos en la Convención y, por otra parte, que dichos levantamientos tengan una periodicidad suficiente para evaluar los ciclos de política pública. De esta manera, es necesario cerrar las brechas respecto de la variabilidad de actualización de información, lo que impide contar con datos consistentes a través del tiempo. Finalmente, es necesario que esos instrumentos reconozcan la intersección de la calidad de niños, niñas y adolescentes con otras desigualdades de poder, tales como edad, grupo étnico, educación, ingreso, orientación sexual, discapacidad, estatus migratorio u otro tipo de desigualdades.

Información de calidad para un análisis de intervenciones con enfoque de derechos en niños, niñas y adolescentes: es necesario que, desde el Poder Ejecutivo, se dispongan los instrumentos metodológicos que aseguren que las políticas e intervenciones sociales financiadas desde el Estado, en todo ámbito, incluyan, tanto en sus diagnósticos y caracterización del problema, como en su diseño, ejecución y evaluación, el levantamiento de información desagregada que permita caracterizar las infancias abordadas (o no) por dichas intervenciones, a través de variables pertinentes y con información precisa, completa, relevante y oportuna.

Completar los ciclos de políticas públicas:³⁰ procurar que todas las intervenciones públicas, cuya población objetivo sean los niños, niñas y adolescentes, identifiquen sus impactos en ellas y ellos. Para esto es necesario que el Ejecutivo instruya, a través de los organismos técnicos involucrados (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Subsecretaría de la Niñez, Ministerio de Hacienda, Subsecretaría de Derechos Humanos) la incorporación de metodologías que permitan lograr lo anterior. Esto se debe traducir en la disposición de información desagregada por edad, etnia, sexo y otras categorías pertinentes, respecto a quién participa y quién se beneficia de la intervención. Por otra parte, la metodología debe permitir determinar si la intervención tiene diferentes impactos y beneficios para los niños, niñas y adolescentes (diferenciado, por ejemplo, en base a su origen étnico) y levantando información relevante

³⁰ La definición de políticas públicas tendientes al cumplimiento de derechos, debe acompañarse con mecanismos de tutela, garantía y responsabilidad por parte de los Estados. Ver Abramovich, Víctor. 2006. Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. En: Revista de la Cepal, 88.

que permita evaluar si la intervención está propiciando un cambio en la concepción de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, junto con la inversión del Estado en dichas intervenciones, que permitan medir la eficiencia del gasto público en niñez y adolescencia.

Definición de estándares: en directa relación con lo anterior, el Ejecutivo, a través del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, debe garantizar la existencia de fases de seguimiento y evaluación para todas las intervenciones públicas que tengan como población objetivo a los niños, niñas y adolescentes. En este sentido, como mínimo, todas las intervenciones deberán:

- Generar información sobre el progreso (o falta de progreso) en el logro de los objetivos y obtención de los resultados e impactos en los niños, niñas y adolescentes.
- Propiciar evaluaciones de procesos, detección de nudos críticos y buenas prácticas en las intervenciones y políticas destinadas a niños, niñas y adolescentes.
- Generar información que permita asegurar la responsabilidad de la política pública, en cuanto a la eficacia y eficiencia de las agencias implementadoras.
- Evaluar la información generada mediante las actividades anteriores, emitiendo juicio fundado sobre la calidad de la implementación y los resultados obtenidos, de manera de proponer iniciativas de corrección y/o mejoramiento.
- Monitorear el impacto de las políticas en la institucionalidad, determinando desviaciones y externalidades emanadas de ella, que impacten en la eficiencia de las políticas y en sus sistemas de operación y funcionamiento.
- Difundir en la sociedad, y en específico en los niños, niñas y adolescentes, que se constituyen como población objetivo de las iniciativas, sus alcances, funcionamiento, beneficios, ventajas e impacto.

Coordinación interinstitucional: tal como ya ha sido planteado insistentemente en este documento, el abordaje de las carencias que enfrentan los niños, niñas y adolescentes debe hacerse de manera coordinada entre las diversas instituciones que forman parte del diagnóstico y la solución del problema. Para ello, es necesario que se abandonen las antiguas prácticas basadas en la coordinación jerárquica y la verticalidad burocrática, privilegiando instancias desburocratizadas y más horizontales de gobernanza. Esta forma de coordinación, alternativa a la jerarquía, genera autónomamente una superestructura (*policy networks*) a través de la definición de reglas para la realización de compromisos entre las distintas instituciones, que permiten una distribución de costos y beneficios frente a una decisión común o una solución de problemas, reglas que, en cada caso, exigen de los integrantes de la red limitar de manera voluntaria su libertad de acción. Lo anterior se cristaliza a través de una política de opciones según la cual el derecho, abandonando pretensiones omnicomprendivas, produciría una regulación opcional que los interesados pueden aceptar en la medida de que cuente con instancias legitimadoras. Estas formas de coordinación social (políticas públicas) han demostrado ser más ventajosas, en términos de eficiencia y efectividad, en la coordinación de esfuerzos intersectoriales para la solución de problemas o necesidades sociales.

6.2. CONFLICTOS MEDIOAMBIENTALES, RESPONSABILIDAD DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y VULNERACIÓN DE DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES: CONTAMINACIÓN QUINTERO Y PUCHUNCAVÍ

Las comunas de Quintero y Puchuncaví se ubican en la Región de Valparaíso, lugar donde se encuentra emplazado el Complejo Industrial de Ventanas, que agrupa a una serie de empresas vinculadas al rubro energético. En 1958 se instaló la primera termoeléctrica, propiedad de la entonces entidad estatal Chilectra, y desde ese entonces comenzó a crecer el parque industrial llegando, al año 2018, al funcionamiento de grandes empresas en la zona, entre las que se encuentra la fundición y refinería de cobre Codelco Ventanas; la refinería de petróleo Aconcagua, de la Empresa Nacional de Petróleo (Enap); la central termoeléctrica Campiche, a base de carbón y coque de petróleo, de propiedad de la empresa AES Gener; la terminal de gas natural licuado de la empresa CNL Quintero y la planta de almacenamiento de combustibles de Copec, entre otras.

Entre agosto y septiembre de 2018, ambas comunas fueron nuevamente afectadas por episodios de contaminación ambiental que ocasionaron situaciones de intoxicación por gases de gran parte de la población, que alcanza a los 50.469 habitantes, de los cuales 16.116 son niños, niñas y adolescentes, de acuerdo con el Censo 2017.

Este hecho no fue aislado. Hace 50 años ya existían registros de denuncias de los dueños de predios de Puchuncaví y Quintero que acusaban pérdidas en sus cultivos, asociándolas a la instalación de la división Ventanas, de Codelco. Por esos años ya había sido inaugurado el Parque Industrial de Ventanas. Las consecuencias negativas en el medioambiente por la instalación de este complejo industrial, tienen larga data y han sido públicamente reconocidas. En el Decreto n° 346, del año 1994 del Ministerio de Agricultura, se declaró al área circundante al Complejo Industrial de Ventanas como zona saturada por anhídrido sulfuroso (SO₂), más conocido como dióxido de azufre, y material particulado, entendiéndose por “saturada” la situación que vive un sector en donde una o más normas de calidad ambiental se encuentran sobrepasadas.

Casi 20 años después, la situación empeoró. En 2015, el Decreto n° 10 del Ministerio del Medio Ambiente declaró a la zona geográfica que comprende las comunas de Concón, Quintero y Puchuncaví como zona saturada por material particulado fino respirable (MP 2,5) como concentración anual y zona latente como concentración diaria. Además, se declaró zona latente por material particulado respirable (MP 10)³¹ como concentración anual. Con ello, a la descripción de zona saturada en las comunas mencionadas, se sumaba el ser zona latente, entendiéndose por ello la situación que enfrentan áreas geográficas en donde la medición de la concentración de contaminantes en el aire, agua o suelo se sitúa entre el 80% y el 100% del valor de la respectiva norma de calidad ambiental.

³¹ De acuerdo con la definición del Ministerio del Medio Ambiente en la página web del Sistema de Información Nacional de Calidad del Aire, el material particulado es una mezcla de partículas líquidas, sólidas o líquidas y sólidas suspendidas en el aire que difieren en tamaño, composición y origen. El tamaño de las partículas suspendidas en la atmósfera varía desde unos pocos nanómetros a decenas de micrómetros (µm). El material particulado respirable comprende las partículas de diámetro aerodinámico (d.a.) menor a 10 µm y representa una mezcla compleja de sustancias orgánicas e inorgánicas. Estas partículas penetran a lo largo de todo el sistema respiratorio hasta los pulmones, produciendo irritaciones e incidiendo en diversas enfermedades. De acuerdo a masa y composición, se tienden a dividir en dos grupos principales: MP Grueso, de d.a. mayor a 2,5 µm y menor a 10 µm, y MP Fino menor a 2,5 µm en d.a. Ver más en: <https://sinca.mma.gob.cl/index.php/pagina/index/id/glosario>.

Los diversos episodios de contaminación que han afectado a la población del Complejo Industrial Ventanas, desde hace varios años, tuvieron una primera repercusión mediática en marzo de 2011, tras la intoxicación masiva de la población de Quintero y Puchuncaví, en donde la nube tóxica afectó principalmente a la comunidad escolar de la Escuela de La Greda, en Puchuncaví, lo que motivó el cierre del establecimiento en diciembre del mismo año y la habilitación de un nuevo espacio en otro lugar dentro de la comuna.

La crisis ambiental volvió a tomar relevancia en la agenda pública tras una nueva emergencia ambiental, que comenzó el 20 de agosto de 2018, en las comunas de Quintero y Puchuncaví, ocasionando la intoxicación por gases de parte importante de la población que habita ese territorio.

Luego de conocidos los episodios de contaminación de mediados del año 2018, la Defensoría de la Niñez realizó distintas gestiones para monitorear la situación de niños, niñas y adolescentes residentes en las comunas de Quintero y Puchuncaví. Se realizaron diversas visitas a terreno, se apoyó y prestó asesoría a la comunidad, se expuso ante la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados y se presentó un recurso de protección ante la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Valparaíso. Adicionalmente, durante el año 2019, la Unidad de Estudios y Gestión de la Defensoría de la Niñez lideró la realización del *Estudio de Afectación de Niños, Niñas y Adolescentes por contaminación en Quintero y Puchuncaví*, que fue ejecutado por la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

El 14 de septiembre de 2018, la Defensoría de la Niñez interpuso ante la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Valparaíso un recurso de protección en contra de las autoridades regionales y nacionales de salud (Ministerio de Salud y Seremi de Valparaíso) y las autoridades de la Onemi, alegando omisiones ilegales que afectan los derechos constitucionales de niños, niñas y adolescentes habitantes de la zona afectada. En particular, la omisión de la Onemi al no decretar alerta roja que permitiera disponer de recursos económicos para la atención de los hechos, así como también alertar a las autoridades sanitarias para que éstas declarasen alerta sanitaria.

En el recurso de protección se solicitó que, ante la privación, perturbación y amenaza de los derechos a la vida e integridad física y psíquica, derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y derecho a la protección de la salud de los niños, niñas y adolescentes, se “ordene al Ministro de Salud declarar Alerta Sanitaria sobre las comunas de Puchuncaví y Quintero, en tanto su omisión arbitraria amenaza los derechos constitucionales de todos los niños, niñas y adolescentes residentes de dichas localidades, y la Alerta Amarilla actualmente declarada hasta ahora no ha logrado minimizar los efectos negativos en las personas, de los niños, niñas y adolescentes, ni del medio ambiente”³².

Finalmente, y de forma inédita, la Tercera Sala de la Excelentísima Corte Suprema revocó la sentencia de Ilustrísima Corte de Apelaciones de Valparaíso, en sentencia del 28 de mayo de 2019, acogiendo las alegaciones de las partes recurrentes. En particular, respecto a los argumentos aportados por la Defensoría de la Niñez, la Excelentísima Corte Suprema consideró que:

³² El contenido completo del recurso de protección se encuentra disponible en la biblioteca digital de la página web de la Defensoría de la Niñez. Enlace directo: <https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/03/Recurso-de-Proteccion-de-Quintero-Puchuncav-AD.pdf>.

No consta que la ONEMI haya efectuado labor alguna de planificación en el indicado sentido. Al contrario, del tenor de su informe se desprende que reaccionó, esto es, que sólo actuó después de que acaecieran los hechos en comento, desoyendo de esta manera la obligación de prevención aludida precedentemente, sin que baste para entender cumplidas sus obligaciones el acatamiento de las dos últimas actuaciones que le encomienda su normativa orgánica, vale decir, la coordinación y ejecución de los cursos de acción necesarios para superar la emergencia ya producida, puesto que el legislador, de manera explícita, le ha encomendado “planificar [...] las actividades destinadas a prevenir [...] problemas derivados de sismos o catástrofes”.

Además, en la sentencia se sostiene que “la ONEMI ha incurrido, igualmente, en una omisión que debe ser calificada de ilegal en esta materia, pues no adoptó previamente los planes de emergencia o de contingencia específicos y necesarios para enfrentar la situación de que se trata, limitándose a reaccionar, como los demás recurridos, ante los eventos en cuestión”.

En el fallo se establece que las autoridades administrativas de los distintos niveles de gobierno –comunal, provincial, regional y nacional– debidamente coordinadas entre sí, deberán adoptar las siguientes medidas:

- a) La autoridad sectorial deberá efectuar, a la brevedad, los estudios pertinentes para establecer cuál es el método más idóneo para determinar la naturaleza y características de los gases, elementos o compuestos producidos por todas las fuentes presentes en la Bahía de Quintero, Ventanas y Puchuncaví.
- b) Una vez evacuado el estudio aludido, la autoridad administrativa deberá disponer en breve plazo lo pertinente para implementar las acciones que se desprendan de dicho informe, en el que se habrá debido evaluar la procedencia de instalar filtros o dispositivos que permitan identificar y medir esos compuestos o elementos directamente en la fuente.
- c) El Ejecutivo dispondrá lo adecuado para que las medidas que surjan del informe aludido estén cabalmente implementadas dentro de un año, contado desde el día en que esta sentencia se encuentre firme.
- d) Una vez ejecutadas las acciones sugeridas en ese estudio, las autoridades sectoriales deberán realizar las actuaciones apropiadas para determinar la identidad de todos de los elementos o compuestos dañinos para la salud y para el medioambiente generados por las distintas fuentes existentes en la Bahía de Quintero, Ventanas y Puchuncaví, y sus efectos en la salud de la población y en los distintos elementos que componen el medioambiente, sea aire, agua o suelo.
- e) Establecido lo anterior, las instalaciones y fuentes que generen tales elementos deberán reducir las emisiones de los mismos a las cifras que para cada uno de ellos establecerán las autoridades administrativas competentes, quienes fijarán los parámetros pertinentes, que deberán comenzar a regir en un plazo acotado que se establecerá por la autoridad administrativa.
- f) Se dará inicio a la brevedad a los procedimientos pertinentes para ponderar la pertinencia y utilidad de reformar, incrementando, incluso los niveles de exigencia aplicables a los

distintos elementos, gases o compuestos producidos en las diferentes fuentes presentes en la Bahía de Quintero, Ventanas y Puchuncaví, las normas de emisión, de calidad ambiental y demás que resulten aplicables.

En cuanto a las autoridades de salud, la Excelentísima Corte Suprema ordenó adoptar las medidas pertinentes, útiles y necesarias para resguardar la salud de la población por la contaminación existente, entre ellas:

- Elaboración de un diagnóstico de base de las enfermedades detectadas a la población de las comunas de Quintero y Puchuncaví que permita determinar qué patologías han sido producidas por la contaminación del aire, del suelo y del agua.
- Implementar un sistema de seguimiento de los casos detectados para verificar la prevalencia y supervivencia de esas patologías.
- Adoptar medidas de vigilancia epidemiológica en la zona de emergencia.
- Una vez completado el diagnóstico, deberá elaborar y poner en ejecución programas sanitarios específicos para satisfacer las necesidades de la población.
- Diseñar e implementar una política destinada a enfrentar situaciones de contingencia, a fin de dar satisfacción al importante aumento en la demanda de atenciones de salud.

La Excelentísima Corte Suprema también ordenó, a la Oficina Nacional de Emergencia (Onemi) elaborar, a la brevedad, un plan de emergencia que permita enfrentar situaciones de contaminación como las ocurridas los días 21 y 23 agosto y 4 de septiembre de 2018 en las comunas de Quintero y Puchuncaví, instrumento en el que deberá incorporar, además, todas las medidas de coordinación, de disposición de recursos y las demás que se estimen atinentes y útiles para solucionar los problemas derivados de esos eventos.

En cuanto a la protección de los niños, niñas y adolescentes, la Excelentísima Corte Suprema ordenó que, en caso de que existan niveles de contaminación que afecten particularmente a este grupo, se disponga su traslado desde la zona afectada por esta situación, medida que se deberá mantener hasta que cese el evento de crisis.

Vinculado a las situaciones de emergencia, el fallo establece que se debe reevaluar la calificación de zona de latencia y de zona saturada de las comunas en cuestión, análisis a partir del cual la autoridad deberá adoptar las medidas que corresponda. Además, ordena la creación de un sitio web en donde se publiquen las informaciones relacionadas a las acciones llevadas a cabo con el objeto de dar cumplimiento a las medidas dispuestas en la sentencia, utilizando un lenguaje claro que simplifique la comprensión de los asuntos abordados por toda la comunidad.

Estudio de afectación de niños, niñas y adolescentes por contaminación en Quintero y Puchuncaví

A partir de un estudio encargado por la Defensoría de la Niñez a la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, denominado *Afectación de niños, niñas y adolescentes por contaminación en Quintero y Puchuncaví*, se pudo constatar que la existencia de eventos de contaminación se inscriben en

un continuo en la zona. Hay una discusión no resuelta en torno al origen y características de los eventos de contaminación. Se identifican acciones y respuestas políticas y administrativas de autoridades locales y centrales que no logran evitar la ocurrencia de estos episodios, y también se distinguen problemas colaterales asociados a los eventos de contaminación (ej. comercio y turismo).

En lo relacionado con la variable de salud de los niños, niñas y adolescentes, se verificaron dificultades para acceder a bases de datos consistentes en el registro de los eventos de contaminación, número de pacientes y diagnósticos. La información disponible fue parcial y con distintos tipos de registros. Las atenciones de salud en los eventos de contaminación se caracterizaron por las limitadas capacidades de atención del área de salud en los territorios. La principal respuesta fue fortalecer la oferta de atención y decretar la alerta sanitaria. La salud mental de los niños, niñas y adolescentes aparece tematizada como efectos de los eventos y como una suerte de “psicosis colectiva” por la posibilidad “de manipulación de los niños, niñas y adolescentes”, hecho particularmente grave porque invisibiliza sus vivencias y los expone a cuestionamientos infundados a sus aseveraciones, deslegitimándolos como víctimas de los hechos.

En lo correspondiente al ámbito de educación, el estudio verificó que los eventos de contaminación, tuvieron variadas consecuencias y una de las más sentidas, fue la suspensión de clases, lo que impactó enormemente en la vida cotidiana de los niños, niñas y adolescentes. Las principales medidas tomadas fueron de contención y mitigación (instalación de purificadores de aire y espacios de seguridad) y de apoyo escolar virtual, siguiendo con el curso normal del año escolar, ambas de bajo alcance.



Las acciones de política pública orientadas a la gestión ambiental y territorial, deben incluir el enfoque de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes, y la participación transversal de las comunidades, incluyéndolos a ellos en su diseño, implementación y evaluación.

Un elemento central que reveló el estudio es la caracterización de la comunidad como **Zona de Sacrificio**, lo que implica la identificación de un polo industrial contaminante, con escasa regulación, y con una clara manifestación de desigualdad y desesperanza entre sus habitantes. Se identifican la emergencia de grupos de presión y participación comunitaria, a propósito de los eventos y una crítica relación entre las empresas, las autoridades locales y las comunidades.

A la fecha, y con la lamentable certeza de que estos fenómenos se volverán más recurrentes y graves con el transcurso del tiempo, debido a que el modelo de desarrollo económico ha transversalizado externalidades y situaciones que aceleran procesos de deterioro ambiental, resulta imprescindible que las intervenciones y políticas públicas sustituyan las herramientas existentes e incorporen diversos instrumentos que permitan dar sustentabilidad al desarrollo sostenible de los territorios.

Para ello es fundamental dar prioridad a la protección y restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes en dicho ámbito, es relevante que se reconozca que las estrategias sectoriales de desarrollo producen contradicciones y conflictos entre diversas políticas públicas, por lo que es necesario que se les dé prioridad a las intervenciones que buscan proteger y restituir los derechos de los niños, niñas y adolescentes, de manera de resguardar eficazmente su interés superior. Una buena instancia para lograr lo anterior la constituye la identificación de incoherencias e inconsistencias en las estrategias e instrumentos específicos, contradicciones o conflictos en los objetivos de la política, vacíos y redundancias que limiten el potencial de beneficios de una estrategia nacional o territorial y que puedan afectar los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Así mismo, es clave que las comunidades, y en particular los niños, niñas y adolescentes, puedan tener acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en asuntos medioambientales, con el objeto de resguardar el derecho de los habitantes del territorio nacional a acceder a la información relativa a asuntos ambientales que repercuten de manera directa sobre sus vidas, así como la posibilidad de participar en las actividades que les afecten en la temática en cuestión.

Para ello, la normativa ambiental debe considerar las implicancias demográficas de los proyectos de inversión y de los riesgos que pueden generar para el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes, como también actualizar los riesgos derivados de proyectos que ya se encuentren en operación.



Las acciones de política pública orientadas a la gestión ambiental y territorial, deben incluir el enfoque de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes, y la participación transversal de las comunidades, incluyéndolos a ellos en su diseño, implementación y evaluación.

Lo anterior implica que los mecanismos de *Evaluación de Impacto Ambiental* apliquen, de manera efectiva en sus evaluaciones, la prerrogativa vinculada al bienestar de los niños, niñas y adolescentes, por sobre las consideraciones económicas toda vez que la Convención sobre los Derechos del Niño exige que su interés superior sea la consideración primordial.

Por otra parte, es recomendable que se fortalezca la institucionalidad medioambiental, estableciendo efectos jurídicos y responsabilidades administrativas ante la demora excesiva en la creación y revisión de normas de calidad, emisión ambiental y los planes de prevención y descontaminación atmosférica. Al respecto, es preocupante que los plazos establecidos en la ley y reglamentos, que regulan estas materias, se exceden por las autoridades ambientales, sin ninguna consecuencia jurídica ni posibilidad de control ciudadano en el procedimiento formativo de las mismas.

En este orden de ideas, el Estado de Chile debería suscribir y ratificar el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales "Protocolo de San Salvador".

Asimismo, la garantía constitucional de protección ambiental debería ser complementada mediante la adopción normativa de los principios que informan el concepto de desarrollo sostenible o sustentable, conforme se plasma en la Declaración de Río, de 1992, y las otras que le han seguido. Ello podrá lograrse mediante la modificación de la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente o bien mediante normativas especiales.

6.3. VIOLENCIA POLICIAL Y EL ACCESO A LA EDUCACIÓN COMO DERECHO HUMANO: EL CONFLICTO ENTRE EL ESTADO Y ESTUDIANTES SECUNDARIOS

En Chile la educación como derecho se ha transformado en una herramienta esencial para el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes, siendo reconocida como un asunto prioritario para la ciudadanía en general, ocupando la agenda pública y protagonizando importantes reformas en el último tiempo.

El rol de las y los estudiantes como actores clave en posicionar la educación como derecho es innegable. No solo la han posicionado, sino que han entregado contenido al debate público a través de sus demandas. Así, temas importantes como los siguientes han emergido desde el estudiantado:

- Ampliar la tarifa de estudiante en el transporte público mediante la Tarjeta Nacional Estudiantil (TNE) los 365 días del año, con un formato único a nivel nacional y con un precio único a nivel regional.
- Exigencia del rol garante del Estado por una educación igualitaria, laica, gratuita y de calidad en todos los establecimientos del país.
- Derogación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), cambiando la institucionalidad de la educación pública.
- Plan para la reconstrucción de los establecimientos dañados por el terremoto de 2010, estableciendo prioridades entre los establecimientos más afectados.
- Cuestionamiento a la calidad en los establecimientos escolares, entre otros.

El derecho a la educación, relevado por los estudiantes, no solo se encuentra regulado en la Constitución Política de la República, en su artículo 19 N° 10, sino que también en instrumentos internacionales obligatorios para Chile, como es la Convención sobre los Derechos del Niño, específicamente en su artículo 28.

A lo anterior, se unen las Observaciones realizadas por el Comité de los Derechos del Niño, entre ellas la Observación General N° 1, sobre los Propósitos de la Educación, que señala que el objetivo de la educación es "potenciar al máximo la capacidad del niño para participar de manera plena y responsable en una sociedad libre y sus potencialidades de hacerlo"³³, lo que obliga a garantizar el acceso de todos niños(as) a una educación de calidad que permita potenciar al máximo sus capacidades y un entorno de aprendizaje que les permita participar de manera plena y responsable en nuestra sociedad.

³³ Comité de los Derechos del Niño. 2009. Observación General N° 1, Propósitos de la Educación, párr. 12.

La educación ha sido relevada por la comunidad internacional como esencial para el desarrollo de todos los niños, niñas y adolescentes y el ejercicio de otros derechos. La Unesco ha señalado que la educación a lo largo de la vida se basa en cuatro pilares: “aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a vivir juntos, aprender a ser”.³⁴ Además, ha reforzado la característica transformadora de la educación, indicando que ella “contribuye a la reducción de la pobreza, fomenta el empleo y promueve la prosperidad económica. Aumenta también las probabilidades de que la gente lleve una vida saludable, fortalece los fundamentos de la democracia y propicia el cambio de actitudes en pro de la protección del medio ambiente y el empoderamiento de la mujer”.³⁵

En este primer año de funcionamiento, la Defensoría de la Niñez ha evidenciado tres situaciones que se entrecruzan y que revelan que no basta la institucionalidad para garantizar la educación como derecho, sino que es clave cómo se ejerce esa institucionalidad y su relación con los niños, niñas y adolescentes como estudiantes y miembros de la comunidad educativa. Las tres situaciones dicen relación con:

- La implementación de la Ley n° 21.128, de Aula Segura, de 27 de diciembre de 2018.
- La actuación de la institucionalidad pública, y especialmente la policial, como respuesta a incidentes dentro de los establecimientos educacionales.
- El ejercicio del derecho a ser oído de los estudiantes sobre sus necesidades, demandas y propuestas.

Las situaciones señaladas se han conocido mayormente a través los hechos ocurridos en el Instituto Nacional, sin embargo, la Defensoría de la Niñez ha recibido informaciones y requerimientos desde otros establecimientos educacionales, como el Liceo Darío Salas, Instituto Nacional Barros Arana, Liceo n° 1 Javiera Carrera, Liceo Carmela Carvajal, Liceo de Aplicación, todos de la región Metropolitana y el Liceo Enrique Molina Garmendia, de la región del Biobío, entre otros.

El contexto en que se han visto envueltos los establecimientos, y por ende su comunidad educativa, puede resumirse en la movilización de los estudiantes (asambleas, marchas, tomas, paro, protestas, entre otras) por demandas estudiantiles que abarcan temas internos, como la deficiente infraestructura, aplicación de medidas disciplinarias por implementación de la Ley Aula Segura, cambios curriculares, implementación de espacios internos de discusión; establecimiento de protocolos, entre otras temáticas; y asuntos externos a los establecimientos educacionales, pero de contingencia nacional como la crisis climática, el fortalecimiento de la educación pública, entre otros.

En segundo lugar, en relación con la aplicación del procedimiento establecido por la Ley n° 21.128 de Aula Segura, la Defensoría de la Niñez ha recibido continuas dudas de la comunidad respecto a la implicancias de esta ley, de los procesos que deben contemplarse dentro del reglamento interno de los establecimientos, requerimientos ante expulsiones y otras medidas disciplinarias; y la posterior búsqueda de establecimientos educacionales para los estudiantes una vez expulsados, entre otras dudas.

³⁴ Delors, J., Amagi, I., Carneiro, R., Chung, F., Geremek, B., Gorham, W. & Stavenhagen, R. 1997. La educación encierra un tesoro. informe para la Unesco de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo Veintiuno.

³⁵ Unesco. 2014. Enfoques estratégicos sobre Tics en Educación en América Latina y el Caribe , pág. 16

Finalmente, otro antecedente dice relación con la actuación de la institucionalidad pública, para abordar las manifestaciones dentro y fuera de los establecimientos. Especial atención tuvo la ocurrencia de la intervención de encapuchados –no en todos los establecimientos mencionados–, que derivó en el ingreso de Fuerzas Especiales de Carabineros para restablecer el orden y seguridad dentro y fuera de los establecimientos, lo que produjo una serie de reclamos y peticiones por parte de la comunidad educativa respecto al uso desproporcional de la fuerza y el daño físico y psicológico que han tenido como consecuencia dichas intervenciones en los estudiantes y en la comunidad en general.

Además, en este sentido, la autoridad pública y pertinente en la materia, ha implementado estrategias, ineficientes y de dudosa legitimidad para abordar la situación, tales como la revisión ilegal de mochilas, el ingreso solo con carnet al establecimiento educacional, el apostamiento de personal policial en las afueras y en los techos del establecimiento educacional, entre otras medidas. Si bien lo anterior no ha ocurrido en todos los establecimientos educacionales mencionados, si ha existido una concepción, que se constata, no ha sido la adecuada, de la intervención de la fuerza policial como una solución en todos los casos, dificultándose las instancias de diálogo entre autoridades y estudiantes con miras a la solución del conflicto.

Lo anterior ha implicado que, a pesar de que han existido períodos de restablecimiento de las clases, durante el año han aflorado distintos episodios que hacen cuestionar el actuar de las autoridades involucradas para lograr la efectiva solución de este conflicto.

En este contexto, se ha solicitado la intervención de la Defensoría de la Niñez a través de su página web y por solicitudes de reunión por parte de los apoderados y los niños, niñas y adolescentes de los establecimientos. En todos los casos la labor de la Defensoría de la Niñez fue la de rescatar la voz de los niños, niñas y adolescentes, relevando con las autoridades, tanto con el sostenedor, la Intendencia, el municipio, el Ministerio de Educación, la Superintendencia de Educación, entre otras instituciones, el derecho de los estudiantes a ser oídos, a educarse y ser protegidos de la criminalización y el uso indebido de la fuerza policial. Además, ante las reiteradas consultas sobre la legalidad y pertinencia en control de identidad, revisión de mochila y procesos de implementación de Aula Segura, se realizaron publicaciones en las plataformas digitales de la Defensoría de la Niñez, que permitieran promover los derechos de las y los estudiantes y apoderados ante las distintas temáticas que desconocían.

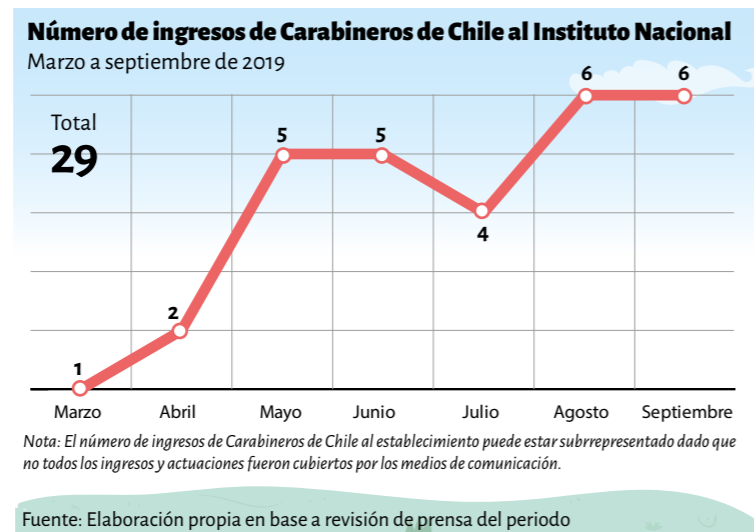
Todo lo anterior en base a las facultades legales de la institución, en especial letra d) del artículo 4° de la Ley n° 21.067, que Crea la Defensoría de los Derechos de la Niñez. Esta institución está dotada de la facultad de “intermediar o servir de facilitador entre los niños y los órganos de la Administración del Estado o aquellas personas jurídicas que tengan por objeto la promoción o protección de derechos de los niños, cuando haya tomado conocimiento de oficio o a petición de parte, de actos u omisiones que pudieran vulnerar tales derechos”. Agregando que “El Defensor deberá velar por el establecimiento de instancias y procedimientos de comunicación, conciliación y mediación, expeditos y efectivos, de conformidad a la ley”.

Además de atender especialmente la Observación General n° 20, del Comité de los Derechos del Niño, sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia, en aquella parte que ordena a los Estados a adoptar medidas para garantizar que los adolescentes puedan expresar sus opiniones y velar porque estas se tengan debidamente en cuenta, lo que incluye el derecho a opinar en cuestiones relativas a su educación.³⁶

Es por lo anterior que la Defensoría de la Niñez desde inicios del año 2019 ha trabajado con Carabineros de Chile, en relación a sus protocolos de intervención y de incorporación de un enfoque de derechos humanos para niños, niñas y adolescentes. Por lo que, ante el indebido uso de la fuerza policial, la Defensoría de la Niñez reiteró la petición de la prohibición del uso de disuasivos químicos (bombas lacrimógenas), dado los efectos dañinos en la salud de niños, niñas y adolescente. Además, el uso indiscriminado de estos elementos disuasivos han sido ineficaces y han dañado física y siquicamente a los estudiantes y la comunidad escolar.

Siguiendo con la gestión, la Defensoría de la Niñez convocó una reunión para el 10 de junio de 2019. Ese día se reunieron representantes del centro de estudiantes del Instituto Nacional; la Intendencia de la Región Metropolitana; la Municipalidad de Santiago, y de Carabineros de Chile; ocasión en la cual la Defensoría de la Niñez propició el diálogo, promover el ejercicio del derecho a ser oídos de los estudiantes y evaluar si existían, en ese momento, las condiciones para lograr acuerdo entre las partes.

Se observa una tendencia al alza en el número de ingresos de Carabineros al Instituto Nacional entre marzo y septiembre de 2019, partiendo con 1 ingreso en marzo y terminando con 6 ingresos tanto en agosto como septiembre. La baja de ingresos en el mes de julio se debe al período de vacaciones de invierno.



En el entendimiento de la alta criminalización y peligro inminente en la vida y desarrollo de los niños, niñas y adolescentes que asisten a dicho establecimiento, se solicitó a las autoridades competentes la designación de un fiscal exclusivo para la investigación, identificación y persecución penal de los sujetos encapuchados que han cometido delitos, y han impedido que más de 4 mil niños y jóvenes estudien en un ambiente propicio.

³⁶ Comité de los Derechos del Niño. 2016. Observación General n° 20, sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia, párr. 23.

Además, ante las denuncias de detenciones indebidas, expulsiones, búsqueda de cupos en establecimientos educacionales, entre otras materias, se han generado coordinaciones, solicitudes y requerimientos a las distintas entidades competentes en las materias de las solicitudes y que tienen por objeto la promoción o protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Ha sido fundamental en la función de la Defensoría de la Niñez la coordinación con el Instituto Nacional de Derechos Humanos, la Superintendencia de Educación y las instituciones que con las que se ha analizado la violencia policial en establecimientos educacionales.

Sin embargo, a pesar de todo lo señalado, la institucionalidad y el ejercicio de la función pública, hasta la fecha, no ha podido dar una respuesta adecuada en cuanto a la prevención y reparación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes vulnerados en esta materia.

En materia de prevención y el respeto al derecho a ser oído en los espacios educativos, sigue siendo un desafío tanto para las comunidades educativas como para las autoridades que son responsables de garantizar el derecho a educación. Especialmente y dadas las consultas recibidas en la Defensoría de la Niñez, se evidencia que el proceso de implementación de la Ley n° 21.128 de Aula Segura, no contempló el debido acompañamiento ni un plan hacia los establecimientos educacionales para la reflexión, incorporación de los debidos procesos en los reglamentos internos y el fortalecimiento de los canales de solución pacífica de conflictos, lo que generó a comienzos de año una tensión en la comunidad educativa ante el desconocimiento y la necesidad de la aplicación de una ley ya publicada (a final del años 2018), y que en lo conocido por la comunidad escolar era la posibilidad de expulsión inmediata de los estudiantes y que generó hacia ellos y ellas la amenaza verbal constante de dichos tales como: "te vamos a aplicar la Ley Aula Segura".

En este contexto y ante las falencias de implementación de la Ley Aula Segura, se generan planes de seguridad que tensionan aún más los establecimientos, sin que en la ideación participen debidamente las comunidades escolares y se respete el derecho a ser oídos de los estudiantes.

La respuesta del Estado para la solución de los conflictos ha sido la dispersión de las movilizaciones a través del uso desmedido de la fuerza policial, sin implementar con la misma energía el fortalecimiento de las instancias internas de reflexión dentro de los establecimientos en atención a escuchar y considerar debidamente las necesidades y demandas que dan origen a las manifestaciones. Para la prevención de la violencia policial en establecimientos educacionales y la búsqueda de soluciones pacíficas a los conflictos, tendrá como primer paso siempre el escuchar a los niños, niñas y adolescentes, sin sujeción a condición.

En este caso fueron desatendidas las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño en atención del especial resguardo y protección de todas las formas de violencia hacia los niños, niñas y adolescentes. En particular, dado los hechos recurrentes de violencia debe escucharse su opinión de manera libre y tenerlas debidamente en cuenta en todos los aspectos de la prevención, presentación de informes y vigilancia de la violencia contra los niños, niñas y adolescentes.

En atención a la restitución de los derechos de los estudiantes, a través de la institucionalidad educacional y territorial competente en la materia, la función pública debe abordar debidamente las consecuencias que implicó el uso de la fuerza para la solución (momentánea) del conflicto y la estigmatización de los estudiantes. El no identificar las consecuencias y no atender debidamente a ellas repercute en la alta probabilidad de que los lamentables hechos vuelvan a ocurrir. En este sentido aquella identificación debe considerar la perspectiva y opinión de los estudiantes.

Para finalizar este apartado, en el entendimiento que la Defensoría de la Niñez surge como un organismo que no reemplaza el adecuado ejercicio de las funciones y competencias de las instituciones a cargo de asegurar el adecuado acceso y ejercicio del derecho a educación de los niños, niñas y adolescentes del país, y aquellas destinadas a perseguir los delitos que ocurren dentro y fuera de los establecimientos educacionales, se realizan las siguientes recomendaciones en miras de un adecuado ejercicio de la función pública y los derechos de los niños, niñas y adolescentes en la materia:

1. **Incluir el debido acompañamiento a la comunidad escolar para la implementación de nueva normativa educacional**, en especial aquella que repercute directamente en los estudiantes y que trata sobre sus derechos y la forma de hacerlos efectivos.
2. En el actuar de las autoridades y durante el ejercicio de su función pública debe considerar **instancias formales y periódicas para escuchar a los niños, niñas y adolescentes** en todos aquellos asuntos que les afecten, sin discriminación alguna por razón de la edad, género, discapacidad, raza o cualquier otra circunstancia.
3. **Si se identifican vulneraciones de derechos de los niños, niñas y adolescentes en el actuar de la función pública, estos deben ser reparados**, y con especial atención a su opinión y perspectiva de lo ocurrido.
4. **Especial resguardo y protección de todas las formas de violencia hacia los niños, niñas y adolescentes**. Prohibición del uso de disuasivos químicos por las fuerzas policiales, dado sus efectos negativos en la salud de las personas, al menos mientras no se disponga de estudios oficiales de sus efectos en la salud de niños, niñas y adolescentes.

6.4 FUNCIÓN PÚBLICA Y EL ESTADO AL CUIDADO DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

La Defensoría de la Niñez, con el propósito de implementar la función legal establecida en la Ley nº 21.067, diseñó e implementó un proyecto piloto con la finalidad de ejecutar las visitas a centros de privación de libertad, centros residenciales de protección o cualquier otra institución, en que un niño, niña o adolescente permanezca privado de libertad. La información obtenida en este proceso de “Piloto de Visitas 2019” permitirá definir el sentido y alcance de la función de “visitas” establecida en la ley de la Defensoría de la Niñez y su implementación, respondiendo a estándares de derechos humanos.

Se determinó el universo de instituciones a visitar en el pilotaje, a saber, en área de protección, se realizaron visitas a Centro de Reparación Especializada de Administración Directa (Cread), a Residencias Familiares, a Organismos Colaboradores de Sename (ocas) y organismos coadyuvantes.

En el área de responsabilidad penal adolescente, se visitaron CIP-CRC. Lo anterior, atendiendo que los niños, niñas y adolescentes que permanecen en estos lugares se encuentran en una situación de particular vulnerabilidad, por encontrarse sin cuidado parental e institucionalizados.

Asimismo, se incorporó el enfoque territorial, considerando visitas fuera de Santiago, que permitieron contar con información respecto a la realidad particular de los niños, niñas y adolescentes en regiones. A la fecha se han visitado cinco centros donde permanecen niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado, ubicados en Región de la Araucanía, Región de Valparaíso, Región del Libertador General Bernardo O'Higgins y Región Metropolitana. De los cuales dos son residencias de protección para mayores (ocas), uno es centro de reparación especializada (Cread), una Residencia Familiar y un CIP-CRC.

A partir de la ejecución de estas visitas dentro del proyecto piloto, la Defensoría de la Niñez ha podido observar y analizar cualitativamente ciertas brechas respecto a la acción del Estado de Chile en ámbitos de protección y restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que permanecen en centros residenciales de protección y centros de internación provisoria. Estos problemas responden a aquellas faltas de coordinación mencionadas más arriba, por lo que en este capítulo se abordan desde esa mirada, y no necesariamente desde la vulneración de derechos que diversos diagnósticos han entregado en esta materia. Al mismo tiempo, estas problemáticas abarcan el sentido de urgencia que ha sido observado cualitativamente por la Defensoría de la Niñez, y en las cuales se debe hacer un esfuerzo inmediato por resolver y en ningún caso constituyen un trabajo representativo de la realidad nacional.

En el marco del ejercicio de sus funciones, la Defensoría de la Niñez desarrolla un proceso de “Observación y seguimiento del respeto de los DDHH de los NNA en territorio chileno”, cuyo objetivo es lograr el cumplimiento, por parte del Estado, del mandato de la Convención sobre los Derechos del Niño y de la normativa internacional y nacional que resguarda el respeto por los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes, teniendo la facultad de monitorear el actuar del mismo en esta materia y a todos los organismos o instituciones a cargo de los niños, niñas y adolescentes en territorio chileno.

Este proceso de desarrolla esencialmente a través de dos modalidades:

- Visitas a instituciones o centros a cargo de niños, niñas y adolescentes, proponiendo estándares, recomendaciones y seguimiento. Iniciando el 2019 con un Plan Piloto que aportará como insumo fundamental para la generación de instrumentos de medición e inicio de la planificación a mediano y largo plazo.
- Obtención de información de entidades relacionadas con temas de infancia y adolescencia, a través de la solicitud de la misma mediante oficios, o bien a través de otras fuentes administrativas.

A continuación, se hará referencia a los hallazgos en materia de salud, educación y especialización de equipos técnicos, derivados de las actividades realizadas en el programa piloto de la modalidad de visitas, y que se vinculan a prácticas o nudos críticos en el ámbito de la función pública.

Es importante señalar que dado el alcance del programa piloto, las conclusiones aquí expuestas de ninguna manera representan una situación generalizada, y sólo pretenden evidenciar diagnósticos ya realizados y expuestos anteriormente, esencialmente vinculados a las dificultades para plasmar la integralidad de las prestaciones a los niños, niñas y adolescentes y a concretar el trabajo interagencias coordinado y efectivo.

Ámbito de la Salud (salud mental y consumo de drogas)

En cuanto al rol del Estado en la protección del derecho a la salud de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran bajo el cuidado del Estado, según la información recabada en las visitas realizadas a centros residenciales de protección y privación de libertad, el panorama se ve complejo, debido a la constatación de graves falencias. Principalmente se evidencia la ausencia de una respuesta sistémica e integral de la red de salud, particularmente respecto a los requerimientos de prestaciones tanto del ámbito de salud mental de los niños, niñas y adolescentes, como también en cuanto al consumo de alcohol y drogas que presentan muchos de los niños de los centros visitados, ámbitos que además se encuentran relacionados.

El tema de la salud mental es el ámbito más crítico detectado en cuanto al ejercicio efectivo de derechos de los niños, niñas y adolescentes de los centros visitados. En este sentido, se constató que se requiere ampliar la cobertura en el ámbito de la salud mental, específicamente para la atención psiquiátrica. Así también, se requieren diagnósticos adecuados, actualizados y tratamientos pertinentes debido a deficiencias detectadas en la red de salud a la hora de ofrecer prestaciones oportunas.

En cuanto a la gestión se evidencian los siguientes problemas:

- **No se establece prioridad en la atención en salud de los niños, niñas y adolescentes**, ni tampoco oferta para cubrir de manera eficaz y oportuna dicha demanda.
- **Ausencia de diagnósticos adecuados** en consumo de alcohol y drogas de los adolescentes, y, por tanto, los tratamientos a los cuales son derivados los(as) adolescentes muchas veces resultan impertinentes e insuficientes respecto a sus necesidades.

– **Tiempo excesivo de espera a la cual se ven sometidos los niños, niñas y adolescentes para ingresar a dispositivo especializado de salud** o instancia de desintoxicación previa al tratamiento, en el caso de consumo de drogas y alcohol.

– **No existe una oferta de tratamiento de parte del sistema de salud idónea para los adolescentes que viven en las residencias visitadas**, en las que carecen de procedimientos eficaces y uniformes de derivación a los distintos dispositivos territoriales de salud y a programas de Senda

– **El sector de salud y Senda actúan desde sus propios enfoques técnicos de intervención**, respondiendo a lógicas y políticas propias de su área, sin dialogar con otros sectores como Sename, impidiendo una sinergia que redunde en una necesaria y urgente respuesta integral, articulada y efectiva a favor del bienestar de los niños, niñas y adolescentes que actualmente viven en las residencias.

Sin una intervención y tratamiento articulado, oportuno y pertinente en el tratamiento de estas adicciones, resulta inviable una intervención favorable respecto a otros ámbitos, tales como reinserción escolar, reinserción social, desarrollo integral, entre otros, considerando que la oportunidad en la intervención en salud es un factor determinante para el logro de los objetivos de los procesos de intervención de los niños, niñas y adolescentes y el efectivo restablecimiento de sus derechos.

En este contexto adverso, Sename incluso ha tenido que incurrir en el pago de instancias privadas de atención de salud para los niños, niñas y adolescentes que lo han requerido, tales como clínicas y/o comunidades terapéuticas privadas, tanto para contar con una respuesta rápida y expedita como para acceder a una intervención especializada y de calidad que pueda atender debidamente a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes, puesto que ambos requerimientos no se encuentran satisfechos en la red pública.

Dada esta realidad, una acción integrada y articulada es un requisito fundamental para el éxito de los programas de intervención en niñez y adolescencia.

Ámbito de educación

En las visitas ejecutadas por la Defensoría de la Niñez se evidencia dificultad en la reinserción escolar de los niños, niñas y adolescentes. Algunos de ellos(as), que viven en centros residenciales de protección visitados, evidencian rezago escolar en sus trayectorias, y la red educativa no contempla oferta programática acorde a sus necesidades.

Estas deficiencias se evidencian a partir de los siguientes nudos críticos:

- Actualmente, **no existe una oferta diseñada y provista por el Estado para la nivelación escolar de los niños, niñas y adolescentes que viven en centros residenciales** y que atiendan a las particularidades y trayectorias de los niños.
- Muchas veces los colegios y escuelas insertos en la comunidad rechazan la inserción de los niños, niñas y adolescentes que viven en las residencias o incluso los(as) expulsan tempranamente por sus desregulaciones conductuales.

– Relacionado con lo anterior, no existe una oferta institucionalizada y coordinada a nivel local de alternativas educacionales pertinentes y acordes a las necesidades que presentan estos niños, niñas y adolescentes, dificultando aún más su inserción social.

Estas evidencias plantean la necesidad de que el Ministerio de Educación evalúe la oferta programática educativa local atendiendo las particularidades y necesidades diversas de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en centros residenciales de protección y, de acuerdo con ello, actualizar la oferta con el propósito de elaborar una respuesta pertinente y especializada. Para lo anterior, resulta necesario implementar un sistema educacional que permita reconocer las trayectorias educativas fragmentadas, tales como el ausentismo, el rezago escolar y la exclusión del sistema escolar, de los niños, niñas y adolescentes, cuestión imposible de lograr sin un trabajo coordinado y conjunto con el Servicio Nacional de Menores o la futura institucionalidad que lo reemplace.

Ámbito de capacitación, especialización y cuidado de equipos de atención e intervención

En las visitas a los centros residenciales de protección y centro de privación de libertad, se observó la carencia de formación especializada de los equipos tanto técnicos como de atención directa y administrativos de las instituciones respecto a temas de infancia y adolescencia y de derechos humanos. Lo anterior se advierte tanto en establecimientos de administración directa de Sename como de las OCAS.

En este escenario, Sename debe cumplir un rol en la implementación y supervisión de instancias de formación en conocimientos y competencias funcionales del personal de los centros, lo que podría tener un impacto significativo en la ejecución del trabajo, pues la adquisición de conocimientos y herramientas especializadas para el trabajo e intervención en infancia, en contextos vulnerables o de privación de libertad, permite resguardar y garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes residentes y evitar su revictimización.

Asimismo, las instancias de formación en derechos humanos es una temática transversal que se debiese incorporar como requisito en la formación de quienes desarrollen funciones de trato directo con niños, niñas y adolescentes, situación que debiera constituirse en una exigencia tanto de análisis previo al ingreso de funcionarios y profesionales al servicio como de actualización permanente.

En esta línea, sería recomendable crear un programa de formación continua, considerando los perfiles de funcionarios(as) y las necesidades propias de cada función y/o cargos, teniendo como eje central de su diseño, la satisfacción y resguardo efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes atendidos(as).

En este sentido, es importante que Sename invierta tanto en el levantamiento de perfiles y sus necesidades en cuanto a su formación, como en la evaluación de las capacitaciones y formación de sus funcionarios(as). De manera de generar instancias formativas que tengan un impacto real y efectivo en la calidad de vida de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en residencias.

Las *Directrices sobre modalidades de cuidados alternativos de niños*, de las Naciones Unidas, se ha pronunciado en este sentido, destacando la relevancia de las capacitaciones de quienes tienen el cuidado de niños, niñas y adolescentes, así como también señalando que el rol del organismo de inspección, debiera incorporar el componente de formación de los cuidadores en la estructura.

Ámbito de registro de información

En el contexto del proyecto Piloto de Visitas, se identifica una grave falencia respecto a la arquitectura de la base de datos y la poca rigurosidad en el registro de la información ejecutada por los centros residenciales de protección visitados. Muchas veces son datos inexistentes, inexactos, erróneos o desactualizados, las que constituyen una grave falencia en el ámbito de la gestión de casos del Sename.

Esta falencia impide a los interventores conocer de manera rápida y expedita la trayectoria de los niños, niñas y adolescentes que ingresan al sistema de protección, por lo que repercute en la pertinencia de la intervención y evitar una revictimización. Además, impide a las instituciones públicas contar con información relevante de los niños, niñas y adolescentes, tales como situación educacional, estado de salud (diagnóstico, derivación, tratamiento), situación respecto a consumo de drogas y alcohol, situación e historia educacional, vínculos familiares actualizados, etc. Al no contar con información fidedigna en estos ámbitos dificulta, por un lado, articular tratamientos (falta de o sobre intervención) y, por otro lado, generar políticas públicas basadas en evidencia (evaluación y seguimiento).

Las áreas prioritarias respecto a las cuales los centros residenciales de protección y los centros de privación de libertad deben contar con información de calidad y debidamente registrada son:

1. En cuanto a vulneración de derechos de los niños, niñas y adolescentes, se debe contar con un sistema de registro y seguimiento de las denuncias impetradas por los niños, niñas y/o adolescentes residentes y en favor de ellos y ellas. El objetivo es que se cuente con información actualizada de dichas causas, permitiendo así informar a las víctimas y sus familias del proceso judicial y sus avances, respetando su derecho a la información y participación. Actualmente se observa un vacío evidente respecto a esta información. Asimismo, se recomienda, de forma urgente, incorporar la verificación de registro de agresiones o eventos que ocurran dentro de la residencia que impliquen la vulneración de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, por ejemplo, los abandonos del sistema, entre otros.
2. En salud, se recomienda registrar aplicación de tamizajes, derivaciones y tratamientos (por ejemplo, de consumo de alcohol y drogas), ficha clínica, de los niños, niñas y adolescentes.
3. En educación, se debe registrar a niños, niñas y adolescentes insertos en establecimientos educacionales, rezago escolar, exclusión escolar y/o participación en otras modalidades educacionales.
4. En representación jurídica, registrar niños, niñas y adolescentes que cuentan con curadores(as) *ad litem* designados(as) (y aquellos que no), sus nombres y programas a los

que pertenecen, su número de contacto y frecuencia de contacto con dicho(a) abogado(a). Esto último, de modo de garantizar el derecho a ser oído de los niños, niñas y adolescentes y su participación en el proceso judicial y en instancias administrativas en que se afecten la vida de los niños.

En este sentido una arquitectura común y relacionada de las bases de datos de los distintos centros tanto proteccionales como de privación de libertad en los que permanecen los niños, niñas y adolescentes, permitiría contar con información respecto a ámbitos de la trayectoria de vida de los niños, niñas y adolescente claves en su desarrollo integral. Asimismo, permitiría contar con indicadores comunes respecto a dimensiones fundamentales para generar mejores servicios sociales, todo esto con el fin de crear un sistema de información enfocado en la gestión de casos.

En este sentido, en Chile, la creación de un sistema integrado, es un desafío pendiente particularmente a partir de su rol en la protección social de la infancia y adolescencia, el que permitirá contar con información articulada y coordinada del intersector.

Sin embargo, estos procesos se deben llevar a cabo resguardando el derecho a la privacidad de los niños, niñas y adolescentes, protegiendo sus datos sensibles. En este sentido, el Estado deberá gestionar de manera ética y responsable los datos utilizados.

La Defensoría de la Niñez tiene la atribución de pedir antecedentes o informes a los órganos de la administración del Estado que tenga por objeto la promoción o protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes

