DERECHOS HUMANOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN CHILE

# INFORME ANUAL 2020

DEFENSORÍA DE LA NIÑEZ



# TERCERA PARTE
# DERECHOS HUMANOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

# PREÁMBULO

En este segundo Informe Anual, el análisis se centra en algunos ámbitos en los que sigue quedando de manifiesto que el Estado de Chile no ha logrado dar cumplimiento, de manera eficiente, a las obligaciones que le impone la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, lo que tiene como consecuencia un impacto directo y significativo en la vida de los niños, niñas y adolescentes, perturbando o dificultando las posibilidades de que ejerzan, de manera plena y efectiva, sus derechos.

Así, en el primer capítulo de esta tercera parte de este Informe, se aborda el derecho a la educación, analizado desde las exigencias que impone su satisfacción, por parte del Estado de Chile, en tanto derecho humano, observando críticamente el comportamiento de los diversos órganos del Estado dispuestos para concretar su ejercicio, permitiendo evidenciar si éstos cumplen sus obligaciones de respetar este derecho, evitando ejecutar acciones que lo estorben o impidan su ejercicio, de protegerlo adoptando medidas que prevengan que terceros interfieran en su ejercicio, y de cumplir con el derecho a la educación, ejerciendo acciones positivas que faciliten y ayuden a los niños, niñas y adolescentes, y a las comunidades a disfrutar el ejercicio de este derecho.

La educación es un derecho humano fundamental, se constituye en un derecho habilitante para que niños, niñas y adolescentes puedan participar de manera plena de la vida en sociedad, constituyéndose en un movilizador social central cuando se asegura, de manera universal y sin discriminación, su ejercicio efectivo.

Es por ello que en este capítulo se analiza si es que el Estado de Chile satisface aquellas exigencias que, desde el derecho internacional de los derechos humanos, debiera contener la educación para ser concebida y ejercida por los niños, niñas y adolescentes como un derecho humano, entre las que se encuentran la disponibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la adaptabilidad de este derecho.

Se constata a través del análisis de la crisis social, de manera preocupante, la urgencia de abordar este derecho con un énfasis distinto al que se ha aplicado hasta ahora, dado que la escuela no está permitiendo a niños, niñas y adolescentes interactuar con quienes pertenecen a otras realidades, sino que más bien ha tendido a evitar la vinculación entre condiciones sociales diversas, perpetuando luego, en la educación superior, la segregación y segmentación que se vive en la educación escolar. Esta situación reviste particular inquietud, pues la escuela se concibe como un espacio donde se promueva el respeto por la diversidad y la interacción entre quienes viven y enfrentan realidades diversas, lo que en Chile no existe.

Asimismo, a través del análisis de la crisis sanitaria y en otro ámbito que refleja la segregación y desigualdad que existe en el país, el cómo estas condiciones afectan a las posibilidades de desarrollo en el máximo potencial de los niños, niñas y adolescentes sin discriminación, se observa que la pertenencia a grupos sociales determinados marca las posibilidades de acceso a una educación concebida como derecho humano, este elemento se constituye, de manera flagrante, en una vulneración del principio de igualdad y no discriminación que el Estado de Chile debe detener y evitar, asegurando una educación donde las condiciones sociales y económicas de sus padres sean determinantes, en definitiva, para sus posibilidades de movilidad social y habilitación para el ejercicio de otros derechos, en razón de no haber podido acceder a una educacióncomo derecho humano.

El llamado reiterado que como Defensoría de la Niñez se hace en este ámbito es claro, el Estado de Chile debe asegurar a todo niño, niña y adolescente, sin discriminación alguna, el acceso a una educación como derecho humano, asegurando que ésta cumple con aquellas exigencias que el derecho internacional de los derechos humanos y la Agenda 2030 de Educación y el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4.

El segundo capítulo de esta tercera parte se centra en analizar la situación de vida de niños, niñas y adolescentes que se encuentran bajo el cuidado del Estado, desde la mirada que como Defensoría de la Niñez se ha querido imponer a través de la implementación de su "*Mecanismo de Observación y Seguimiento de las condiciones de vida y ejercicio de derechos de niños, niñas y adolescentes bajo cuidado del Estado*". Este Mecanismo no sólo se relaciona con la ejecución de acciones relacionadas con la visita a las residencias de protección o centros privativos de libertad, sino que centra su desarrollo en brindar espacios de participación directa a los propios niños, niñas y adolescentes que se encuentran en dichos lugares, asegurándoles el ejercicio de su derecho a ser oídos y a participar de aquellos asuntos que les afecten y enfatizando, además, el seguimiento de aquellas recomendaciones y solicitudes que, con ocasión de los antecedentes levantados en cada una de las visitas, y la interacción con los niños, niñas y adolescentes que allí residen, se hacen a los distintos órganos del Estado de Chile, organismos colaboradores y coadyuvantes, en tanto responsables directos del cuidado y protección de la vida, integridad física y psíquica y de asegurar el desarrollo armonioso, integral y en el máximo del potencial de cada uno de los niños, niñas y adolescentes que tienen bajo su responsabilidad.

Han transcurrido dos años desde que el Comité de los Derechos del Niño emitió el informe en el que constató las graves y sistemáticas violaciones de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes que se encuentran bajo el cuidado del Estado, y este capítulo permite a sus lectores conocer, sobre la base de los antecedentes que como institución se han conocido de manera directa a través de las visitas y, sobre todo, a través de los testimonios de quienes se encuentran bajo el cuidado del Estado, si es que se ha avanzado sustantivamente en la corrección de aquellos elementos que dicho lapidario y vergonzoso informe reveló. Es evidente que, como institución autónoma de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes, y en vista del llamado urgente que se realiza en este capítulo, apremia la entrega de respuestas de parte de los órganos del Estado responsables de velar, con la rapidez y eficacia necesaria, por las necesidades y los derechos de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran bajo el cuidado del Estado, asegurando así, sobre la base de la igualdad y no discriminación, a ellas y ellos el ejercicio pleno y efectivo de todos sus derechos.

Las visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez, desafortunadamente limitadas por la falta de voluntad del Poder Ejecutivo de entregar presupuesto y dotación suficiente a

la institución para constituir un equipo interdisciplinario que permita visitar, de manera permanente, todas las residencias y centros privativos de libertad del país, constatan otra cosa: se siguen evidenciando falencias estructurales profundas en el cumplimiento del deber estatal de promover, proteger y garantizar los derechos humanos de estos niños, niñas y adolescentes. Así, sigue de manifiesto la incapacidad del Servicio Nacional de Menores de supervisar técnicamente la labor de los organismos colaboradores y su incapacidad para conocer y controlar el actuar de organismos coadyuvantes respecto de los que ni siquiera tiene orientaciones técnicas y supervisión regulada; la incapacidad de la Subsecretaría de la Niñez, organismo creado el año 2018 con la explícita obligación legal de coordinar el intersector para prevenir vulneraciones de los derechos de niños, niñas y adolescentes, de asegurar que ellos y ellas tengan, al interior de las residencias, asegurado el ejercicio efectivo de sus derechos a la salud, a la educación, a la recreación, al deporte, a la cultura, entre otros; la incapacidad de los ministerios sectoriales de priorizar, de manera real y concreta, su actuación en relación con aquellos niños, niñas y adolescentes respecto de los que no puede delegar de ninguna manera su responsabilidad, considerando que el Estado es el exclusivo y excluyente responsable de su bienestar al encontrarse privados de su medio familiar.

La significativa falencia estructural referida precedentemente, relacionada con la incapacidad de los diversos órganos de la Administración del Estado de asegurar, oportuna y eficazmente, la promoción de derechos y la prevención de las vulneraciones de los derechos de quienes viven bajo el cuidado del Estado, es particularmente evidente si se considera que, en relación con un intento de avance sustantivo que el Poder Ejecutivo ha implementado, a través del Servicio Nacional de Menores, con la creación de las Residencias Familiares, diseñadas para sustituir los actuales Cread, erradicando estos lugares con muchos niños, niñas y adolescentes en su interior, viviendo en infraestructuras más semejantes a cárceles que a lugares acogedores para ellas y ellos, donde la despersonalización de su intervención es una realidad permanente, sigue evidenciando, a pesar de la bonita y acogedora infraestructura, y de la menor cantidad de niños, niñas y adolescentes en ella, que el intersector, a pesar de las obligaciones que le asisten tanto al Servicio Nacional de Menores como a la Subsecretaría de la Niñez, sigue siendo incapaz, incluso respecto de esos niños, niñas y adolescentes que ya residen en esta nueva modalidad de cuidado alternativo, de asegurarles un entorno social acogedor, que nos los vea y trate como personas de otra categoría, no satisfaciendo, además, el ejercicio efectivo de derechos esenciales, como el de salud, al impedirles un acceso a intervención especializada en salud mental, a tratamiento médico en los casos de consumo problemático de drogas y alcohol, a espacios de educación de calidad fuera de sus residencias, sin que sean víctimas del estigma y el rechazo de las direcciones escolares que muchas veces les tildan de “conflictivos”, a la interacción con el barrio y comunidad donde se emplaza la residencia, constatándose

desde la Defensoría de la Niñez cómo, incluso, se han presentado acciones judiciales para que éstas no se instalen en determinadas comunidades.

Todo lo anterior genera que, como Defensoría de la Niñez, se deba insistir en aquellas recomendaciones que desde el año 2018 se han realizado a los poderes del Estado, particularmente al Poder Ejecutivo, considerando que las condiciones de precariedad en que siguen viviendo niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado impactan profundamente en su salud física y psicológica, poniendo en grave riesgo su integridad, bienestar y desarrollo integral generando, en muchos casos, secuelas irreparables de las que el Estado de Chile no podrá eludir su responsabilidad, y deberá en un futuro cercano, ofrecer garantías de reparación y no repetición.

En el tercer capítulo de esta tercera parte, que aborda la situación de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes, se desarrolla un análisis del ejercicio efectivo, o no, del derecho a la participación. Al considerar el proceso histórico que el país enfrenta, en relación con el proceso constituyente, este capítulo analiza aquellos elementos que gatillaron el proceso, la participación que en él tuvieron las y los adolescentes y cómo, a pesar de aquel rol evidentemente protagónico que motivó la movilización social más grande de la historia de Chile, fueron invisibilizados en el proceso e impedidas e impedidos de participar.

En este capítulo se realiza un análisis sobre las exigencias que impone el derecho internacional de los derechos humanos al Estado de Chile para satisfacer, de manera efectiva, el ejercicio del derecho a ser oído y a participar de niños, niñas y adolescentes y cómo, precisamente en uno de los contextos históricos más centrales para el país, relacionado con la posibilidad de modificar la carta fundamental, aquella que orienta y guía el comportamiento social e institucional, el Estado de Chile volvió a perder una oportunidad valiosa para responder a aquellos compromisos que hace 30 años adquirió, en orden a asegurarles el derecho a ser oídos y oídas y a promover espacios de participación donde sus voces y su especial, único y valioso punto de vista, puedan ser atendidos y considerados.

Como Defensoría de la Niñez se han desarrollado acciones destinadas a lograr espacios de participación incidente de niños, niñas y adolescentes, en sus distintas edades, con especial énfasis en lograr que las y los adolescentes mayores de 16 años pudieran participar por medio de la emisión del voto. Esa solicitud, formulada en el mes de mayo del presente año tanto a la Cámara de Diputados como al Senado, no ha recibido respuesta formal hasta el cierre de este Informe, por lo que sigue resultando imprescindible que, tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo, analicen dicha petición y se comprometan, a través de acciones concretas, con la participación de este grupo de la población que resulta fundamental para las etapas que restan de este proceso constituyente, iniciado con la mayoritaria aprobación del país en la votación del plebiscito constitucional del

25 de octubre de 2020, permitiendo que el nuevo escenario constitucional cuente con sus voces, miradas y aportes, asegurando su inclusión efectiva en favor de sus derechos.

Dentro de las consecuencias negativas que el confinamiento ha tenido para los niños, niñas y adolescentes, una de ellas se relaciona con la imposibilidad de desarrollar su derecho al juego de manera plena y es precisamente acerca de este derecho sobre el cual se desarrolla el cuarto capítulo, en el que se busca relevar que el juego, la recreación y el ocio son elementos claves para el desarrollo armonioso e integral de los niños, niñas y adolescentes. En razón de ello, se da cuenta de los estándares internacionales de derechos humanos que abordan este derecho, muchas veces visto como de menor importancia que los otros que les asisten a ellas y ellos, pero cuyo impacto significativo en el desarrollo personal y en la generación de vínculos con otros y otras es crucial.

El derecho al juego debe poder ejercerse por todo niño, niña y adolescente que vive en Chile sin discriminación y, por tanto, aquello no sólo demanda de su entorno adulto inmediato o cercano las acciones necesarias para promoverlo sino que, además, demanda del Estado la generación de espacios que permitan que éste se desarrolle en condiciones de plenitud, sin que se vea afectado por injerencias que lo limiten o impidan.

Las condiciones de habitabilidad de las viviendas, la violencia existente en los barrios y las carencias de las familias chilenas, muchas veces constituyen barreras relevantes para que niños, niñas y adolescentes ejerzan su derecho a jugar. A partir de aquello, resulta imprescindible que el Estado se comprometa a diseñar e implementar políticas públicas que redunden en la existencia de ciudades aptas para que niños, niñas y adolescentes puedan jugar, recrearse, individual o colectivamente, sin que se vean impedidos de ello por no existir espacios disponibles para lograr su acción. Por ello, además de resaltar las exigencias que este derecho impone a la realidad del país, y las falencias observadas en este sentido, se construyen una serie de recomendaciones que, en los distintos ámbitos del desarrollo y quehacer público, deben ser atendidas con sentido de urgencia para que jugar, en tanto derecho fundamental y esencial para la construcción identitaria de niños, niñas y adolescentes, sea una realidad sin espacios de desigualdad, aun cuando el Estado enfrente situaciones de crisis que puedan relevar otras necesidades imperiosas.

Finalmente, el último capítulo de esta tercera parte se centra en un análisis sobre el quehacer de la función pública en relación con los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes, permitiendo al lector conocer de qué manera el Estado chileno, a través de los años y de la diversa institucionalidad con que cuenta, incluso con una especialmente creada para ello, como es la Subsecretaría de la Niñez, no ha priorizado, de manera real y no sólo discursiva, los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes y las necesidades que ellas y ellos, en tanto sujetos de derecho, deben ver satisfechas. La mejor prueba de aquello es la extensa y aún pendiente tramitación de la ley de garantías de las niñez y la

adolescencia y la consecuente inexistencia, a 30 años de la ratificación de la Convención, de un Sistema de Garantías que promueva sus derechos, prevenga las vulneraciones de ellos, intervenga, con acciones de protección administrativa, en aquellas situaciones que no requieran de intervención judicial para, en aquellos casos en que aquello no surta efecto, interactuar de manera eficiente con un servicio de protección especializada que requiera y demande, eventualmente, la decisión de un tribunal. Si a estas falencias se suma la carencia de una institucionalidad destinada, de manera específica, a desarrollar la representación jurídica especializada de niños, niñas y adolescentes, de manera universal, gratuita y con estándares de especialización acorde a lo que dicha representación exige, la posibilidad de que los niños, niñas y adolescentes ejerzan sus derechos se reduce aún más. En vista de lo anterior, y como corolario de este capítulo, se insiste en la entrega de recomendaciones que ya se han realizado al Estado desde el año 2018, dejando disponible información sobre el seguimiento y el cumplimiento de tales recomendaciones, constatando que, desafortunadamente, los poderes del Estado y algunos órganos de éste siguen desatendiendo aquellas recomendaciones que, provenientes de organismos internacionales de derechos humanos y, además, de la institución autónoma de derechos humanos que Chile ha creado, permitirían, de manera concreta y efectiva, favorecer el cumplimiento de aquellas obligaciones jurídicas que el Estado ha contraído al ratificar, el año 1990, la Convención.

Desde la Defensoría de la Niñez existe confianza en que este segundo Informe Anual, reflejo de vivencias de los niños, niñas y adolescentes en Chile y de las carencias y dificultades que lamentablemente siguen enfrentando en el ejercicio efectivo de sus derechos, permita constituirse en un nuevo llamado de atención urgente para las autoridades que, teniendo el poder y la obligación de ejecutar acciones directas en favor de su reconocimiento y trato como sujetos de derecho, actúen en consecuencia y, sobre todo, con el sentido de urgencia que sus vidas e integridad ameritan. Existe la convicción, de parte de la Defensoría de los Derechos de la Niñez, de que el tiempo de los niños es hoy y que éste no puede seguir estando sujeto a los tiempos de la burocracia estatal, misma que ha permitido que, a pesar de haber transcurrido 30 años desde que se comprometió a protegerlo, conforme al tratado internacional de derechos humanos más firmado a nivel global, sigan en condiciones de manifiesta precariedad, mirados como personas de una categoría inferior a los adultos, sin espacios de participación y opinión, todo lo que, además, sólo se agudiza cuando pertenecen a familias inmersas en la vulnerabilidad social y la inequidad.

# DATOS CLAVES Y ESTADÍSTICAS DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN CHILE

## Datos de población de niños, niñas y adolescentes

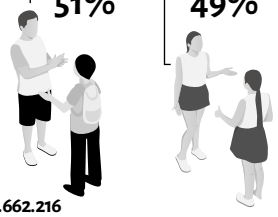
### Población general

17.574.003

Población 0-17 años
4.259.155

Porcentaje NNA
24,2%

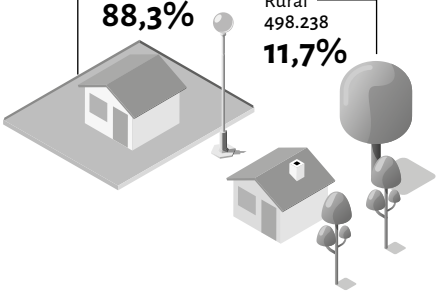
### Población por sexo



Hombre
2.174.169
51%

Mujer
2.084.986
49%

### Población por zona



Urbana
3.760.917
88,3%

Rural
498.238
11,7%

### Población por rangos de edad



| 0 a 4 años | 5 a 8 años | 9 a 13 años | 14 a 17 años |
|---|---|---|---|
| 1.166.146 | 974.472 | 1.147.185 | 971.352 |
| 27% | 23% | 27% | 23% |

### Población por grupo específico



Pueblos Originarios
12,9%



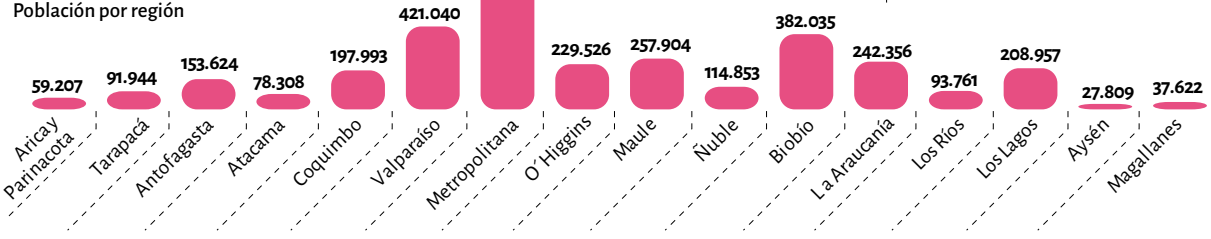
NNA migrantes
2,8%

### NNA en situación de discapacidad



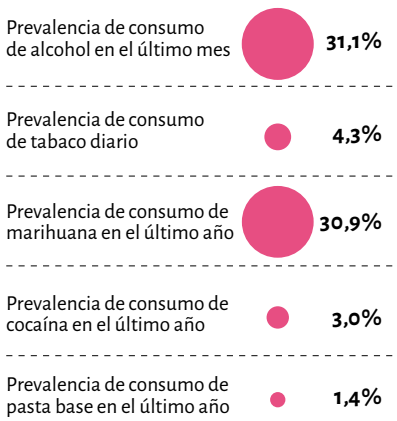
| 0 a 5 años | 6 a 13 años | 14 a 17 años |
|---|---|---|
| 5,1% | 5,8% | 6% |

### Población por región



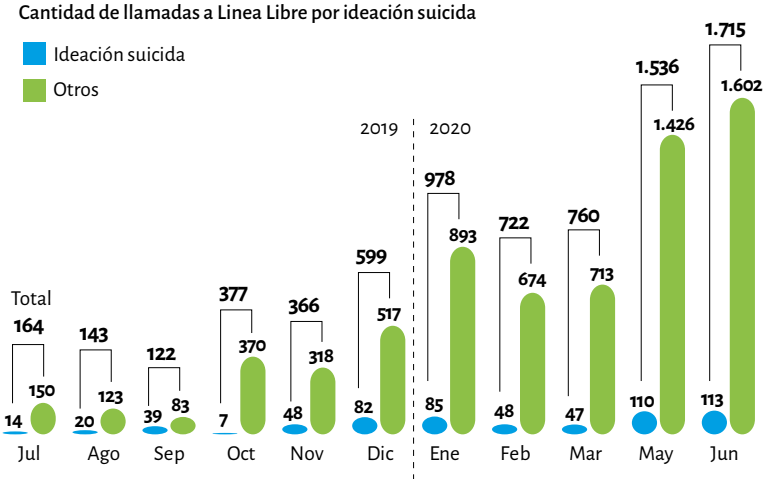

## Derechos a salud mental de niños, niñas y adolescentes

### Prevalencia de consumo de sustancias



| | |
|---|---|
| Prevalencia de consumo de alcohol en el último mes | 31,1% |
| Prevalencia de consumo de tabaco diario | 4,3% |
| Prevalencia de consumo de marihuana en el último año | 30,9% |
| Prevalencia de consumo de cocaína en el último año | 3,0% |
| Prevalencia de consumo de pasta base en el último año | 1,4% |

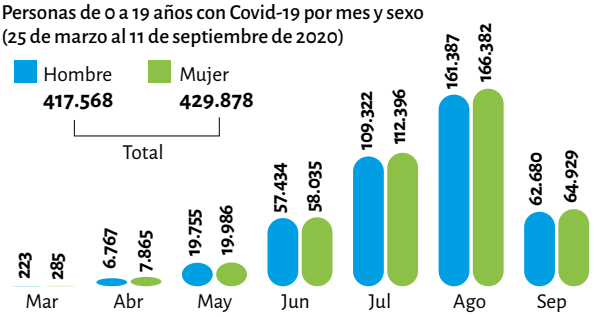
### Cantidad de llamadas a Linea Libre por ideación suicida



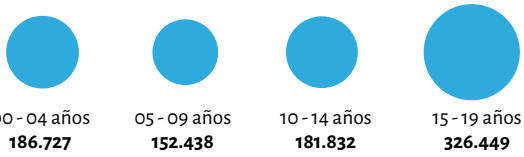

Fuente: Estudio Nacional de Drogas en Población Escolar. Senda. 2017/ Casen 2017/ Censo 2017/ Catastro Nacional de Campamentos Minvu, 2019/ ELPI 2017/ Encuesta Social Covid-19 2020/ Informes Epidemiológico del Minsal.

## Especial salud efecto Covid-19

Personas de 0 a 19 años con Covid-19 por mes y sexo
(25 de marzo al 11 de septiembre de 2020)




Personas de 0 a 19 años con Covid-19 por rango de edad
(25 de marzo al 11 de septiembre de 2020)




Personas de 0 a 17 años en cuarentena por sexo en abril de 2020




## Derecho de los niños, niñas y adolescentes a crecer sano

### 3.1 Seguridad social

**Porcentaje de NNA en situación de pobreza**

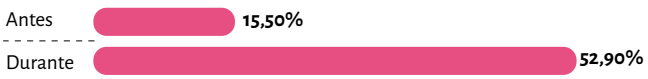
Población de 0 a 17 años en situación de pobreza por ingresos. **13,9%**

Población de 0 a 17 años en situación de pobreza multidimensional. **22,9%**



**Efectos de la pandemia en los ingresos en hogares**

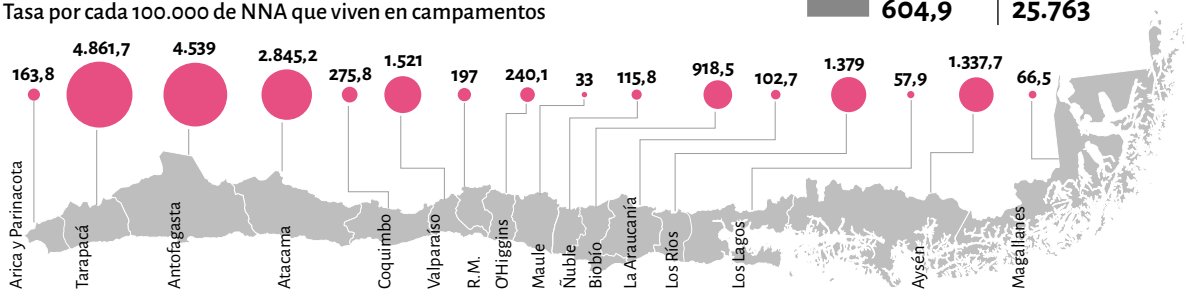
Porcentaje de hogares con NNA que perciben que no les alcanzan los ingresos totales del hogar antes y durante la pandemia




### 3.2 A vivir en un ambiente y entorno digno

**Tasa por cada 100.000 de NNA que viven en campamentos**

Tasa nacional **604,9** | Total en población **25.763**




**Indicadores de vivienda**

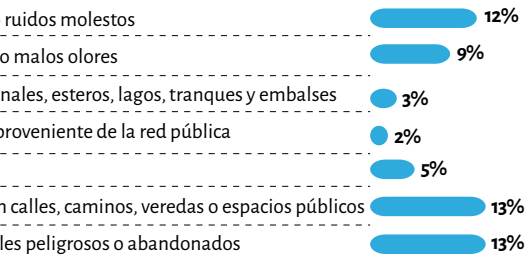
Porcentaje de NNA que vive con hacinamiento medio bajo (2,5 a 3,49) **9,9%**

Porcentaje de NNA que vive hacinamiento medio alto (3,5 a 4,9) **2,5%**

Porcentaje de NNA que vive hacinamiento crítico (5 y más) **1,0%**

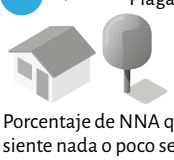
NNA en situación de allegamiento externo **8,4%**

**NNA que han vivido o presenciado siempre**




**Seguridad de su entorno**

Porcentaje de NNA que se siente inseguro caminando solo(a) por las calles cercanas a su casa y/o colegio **25%**



Porcentaje de NNA que se siente nada o poco seguro(a) en el lugar donde vive **22%**

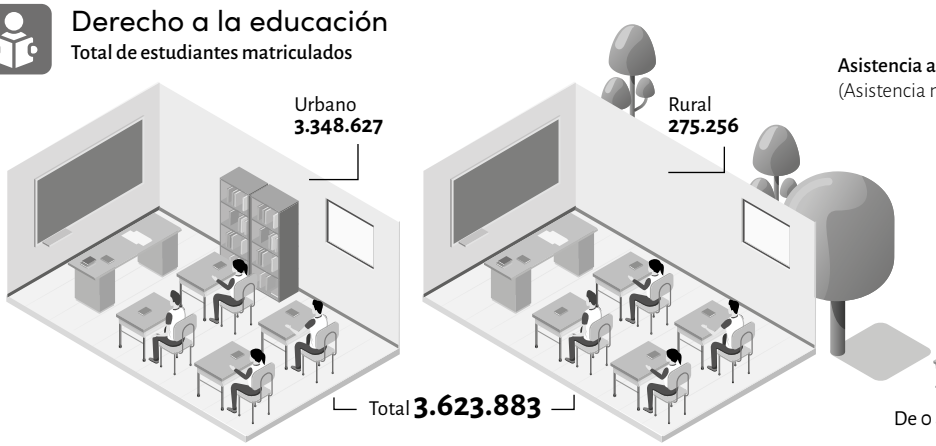
### 3.3 Garantías de apoyo al cuidado

Porcentaje de los niños/as de 0 a 5 años que cuidador no cuenta con apoyo en el cuidado, 2017

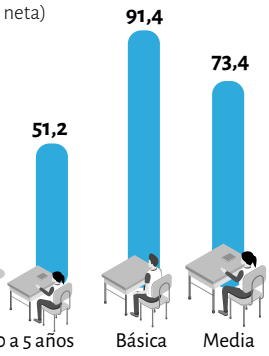


## Derecho a la educación

**Total de estudiantes matriculados**




**Asistencia a la escuela**
(Asistencia neta)

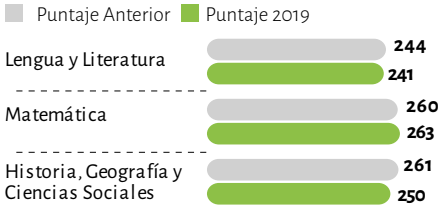



**Exclusión educativa**

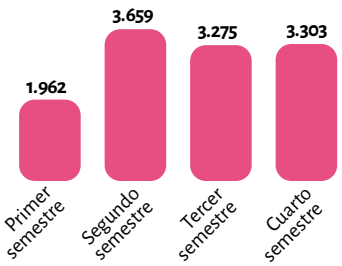
Porcentaje de la población de 14 a 17 años que ha abandonado el sistema escolar: **2,3%**

Porcentaje de la población de 14 a 17 años que ha desertado el sistema escolar: **0,6%**

**Resultados de Simce 8° básico 2019**

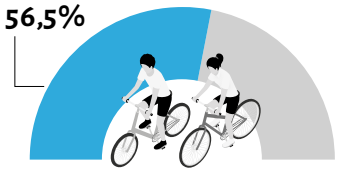



**Total de denuncias recibidas por Superintendencia de Educación, 2019**




## Derecho a jugar y descansar

Porcentaje de NNA que siempre puede elegir sus pasatiempos




Porcentaje de NNA que siempre deciden sobre algunos asuntos en el colegio, como talleres, asignaturas, normas de convivencia u otros.



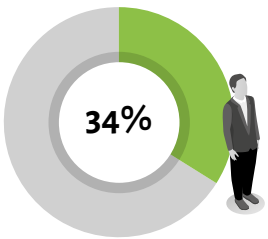

Porcentaje de NNA que encuentran que los lugares de su barrio para jugar y/o estar con sus amigos son seguros y están en buen estado.



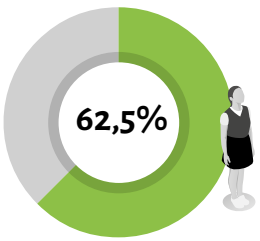

## Derecho a estar protegido

**6.1 Violencia hacia niños, niñas y adolescentes**

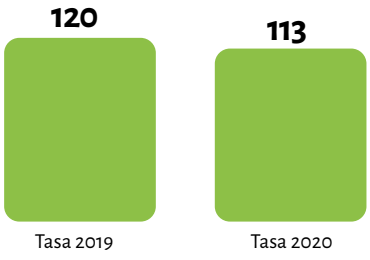
Porcentaje de NNA que declaran haber sufrido que ha sufrido al menos una situación de maltrato por parte de sus cuidadores




Porcentaje de niños/as de 0 a 5 años que han recibido cualquier método violento de disciplina

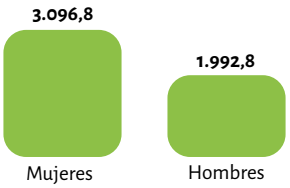



**Tasa de NNA victimas de VIF , por cada 100.000 Enero-Junio de VIF ingresados a Ministerio Público**

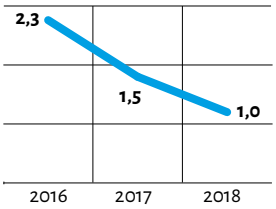



Fuente: http://datosabiertos.mineduc.cl/ CASEN, 2017/ Agencia de Calidad Educación, 2019/ Superintendencia de Educación, 2019/ Encuesta de Opinión de NNA, Defensoría de la Niñez, 2019/ Ministerio del Interior y Seguridad Pública / Ministerio Público/ ELPI 2017/ Dirección del Trabajo y SII/ Elaboración a partir de Conteo Nacional de Niños en situación de calle 2018, MDS/ PDI y Carabineros/ Catastro Nacional de Campamentos Minvu 2019.

Tasa de NNA victimas de delitos (por cada 100.000), 2019




Tasa de empresas sancionadas por trabajo infantil

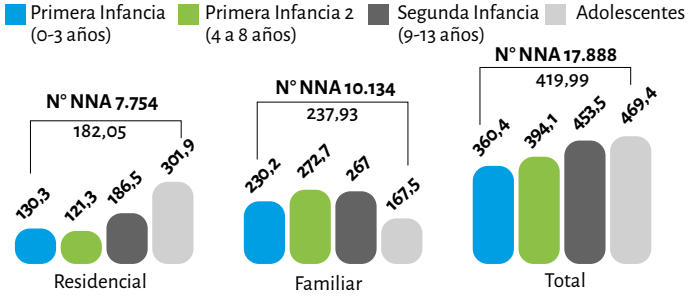



Tasa de NNA en situación de calle

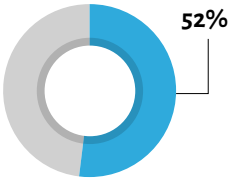
| | NSC | Porcentaje | Tasa |
|---|---|---|---|
| Arica y Parinacota | 37 | 7% | 62,5 |
| Tarapacá | 15 | 3% | 16,3 |
| Antofagasta | 12 | 2% | 7,8 |
| Atacama | 11 | 2% | 14,0 |
| Coquimbo | 25 | 5% | 12,6 |
| Valparaíso | 69 | 13% | 16,4 |
| Metropolitana | 142 | 26% | 8,5 |
| O'Higgins | 7 | 1% | 3,0 |
| Maule | 49 | 9% | 19,0 |
| Ñuble | 1 | 0% | 0,9 |
| Bío Bío | 59 | 11% | 15,4 |
| Araucanía | 23 | 4% | 9,5 |
| Los Ríos | 13 | 2% | 13,9 |
| Los Lagos | 78 | 14% | 37,3 |
| Aysén | 4 | 1% | 14,4 |
| Magallanes | 2 | 0% | 5,3 |
| Total | 547 | 100% | 12,8 |

## 6.2 Niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado

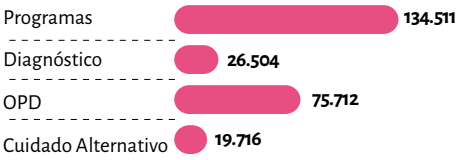
Tasa de niños, niñas y adolescentes atendidos (por cada 100.000) en líneas de cuidado alternativo por tipo y edad




Porcentaje de NNA atendidos de cuidado alternativo familiar, con respecto a total




Atendidos en protección de derechos según modalidad

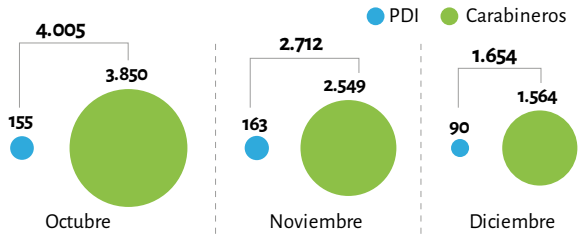



Adolescentes entre 14 a 17 años en medidas y sanciones de responsabilidad penal adolescente

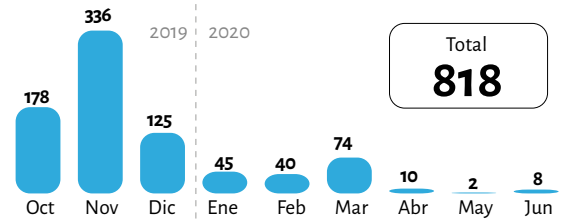
| | |
|---|---|
| Medida Cautelar Ambulatoria | 3.115 |
| Programa Salidas Alternativas | 996 |
| Sanciones Medio Libre | 3.201 |
| Internación Provisoria | 1.488 |
| Sanciones privativas de libertad | 455 |

## 6.3 NNA en contexto de estallido social

Cantidad de adolescentes entre 14 y 17 años detenidos en 2019



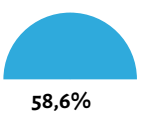

Casos ingresados a la Defensoría de la Niñez en el contexto del estallido social



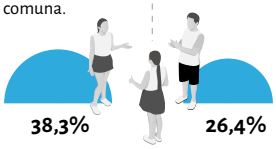

## Derecho a participar y estar informado

Porcentaje de NNA que...

Participa en algún grupo organizado dentro de los últimos 12 meses



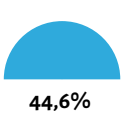

Siempre participan en instancias de decisión a través del voto u otro método en tu colegio y/o comuna.




Piensa que toman MUCHO en cuenta su opinion en su barrio

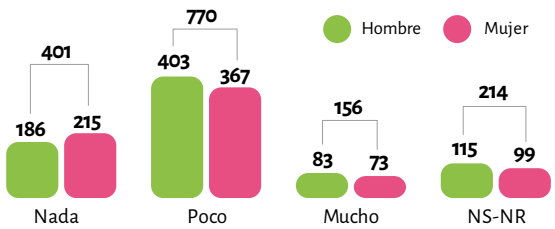



Piensa que toman MUCHO en cuenta su opinion en su colegio




Acceso a la información y conectividad

¿Con cuánto respeto y cuidado dirías que los medios de comunicación han abordado la imagen de los niños, niñas y adolescentes en las movilizaciones?



# CAPÍTULO 1:
# DESIGUAL EJERCICIO DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN: PERSPECTIVA SOCIOECONÓMICA EN MEDIO DEL ESTALLIDO SOCIAL Y LA PANDEMIA

# PRESENTACIÓN

El derecho a la educación es fundamental y habilita el ejercicio de otros derechos. Para los niños, niñas y adolescentes se vuelve gravitante, dado que la educación escolar es una de las políticas más importantes, en tiempo y recursos, para propender a su desarrollo en el máximo de su potencial en los múltiples ámbitos de su vida.

El presente capítulo analiza este derecho, bajo las exigencias que impone el efectivo resguardo del principio de igualdad y no discriminación, contemplado en la Convención sobre los Derechos del Niño, y que constituye, a su vez, un principio rector del actuar institucional de la Defensoría de la Niñez, en conformidad con lo establecido en el artículo 5 de la Ley N°21.067.

Las crisis social y sanitaria en Chile han expuesto la urgencia de resolver la fragilidad en que se encuentra el ejercicio del derecho a la educación para los grupos más vulnerables de niños, niñas y adolescentes, garantizando mínimas condiciones de igualdad y equidad. Con las movilizaciones estudiantiles, las demandas relacionadas con este derecho cobraron mayor relevancia. En efecto, tal como se abordó en el Informe Anual 2019 de la Defensoría de la Niñez, durante el año pasado los establecimientos educacionales públicos lideraron las demandas para exigir mejores condiciones para aprender y ser escuchados en las definiciones de políticas públicas, como las relacionadas con la Ley de Aula Segura y Admisión Justa. Luego, en el denominado "estallido social", se envidenció la profunda crisis social que afectaba silenciosamente a las y los habitantes del país en el ejercicio de sus derechos humanos. La irrupción de la pandemia por Covid-19 puso en evidencia la precariedad del derecho a la educación, no sólo en su acceso, sino que también en sus objetivos y propósitos, profundizado la vulnerabilidad que han enfrentado miles de niños, niñas y adolescentes y sus familias, en esta crisis sanitaria.

Este capítulo propone analizar, desde el principio de igualdad y no discriminación, el ejercicio del derecho a la educación y los desafíos que ambas crisis han evidenciado para lograr su realización como derecho humano, entregando recomendaciones al Estado de Chile, que permitan que la escuela sea un espacio de encuentro de niños, niñas y adolescentes en igualdad de oportunidades.

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



Jorge Vargas / Migrar Photo.

# 1. LA EDUCACIÓN COMO DERECHO HUMANO MÁS ALLÁ DEL ACCESO

Garantizar el acceso a un sistema educativo es sólo un punto de partida. Para garantizar un real derecho a la educación, que permita el desarrollo y disfrute de otros derechos, la normativa internacional plantea otros elementos fundamentales que los Estados, incluido el chileno, deben cumplir.

La Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948, menciona en su artículo 26 a la educación como un derecho humano. A partir de aquel hito, el derecho se ha reforzado en múltiples instrumentos, entre ellos la Convención sobre los Derechos del Niño y la Observación General N°1, sobre los propósitos de la educación, del Comité de los Derechos del Niño.

La Convención sobre los Derechos del Niño no sólo refuerza el derecho humano a la educación, sino que también amplía y profundiza su contenido, en el sentido que explicita que su implementación debe estar en sintonía con sus principios rectores[1], pues son la base para que los derechos se hagan efectivos. En tanto, la Observación General N°1 señala que uno de los objetivos 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"[2], lo que obliga a garantizar el acceso de todos los niños, niñas y adolescentes no a cualquier educación, sino que a una que se desarrolle en aquel sentido. Para lograr aquello, Unesco señala que el derecho a la educación debiese ser integral y comprende aprender a conocer, a ser, a vivir juntos y a hacer[3].

De este modo, la educación debe cumplir con determinadas características para alcanzar el estándar de derecho humano. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales destaca cuatro características interrelacionadas que la educación, en todas sus formas y en todos los niveles, debe respetar: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad[4]. Por su parte, Unicef destaca el acceso, la calidad y el respeto en el entorno del aprendizaje[5] como dimensiones interrelacionadas e interdependientes en el derecho a la educación, sosteniendo que sólo respetando estos elementos se puede "asegurar a todos los niños una educación de calidad, que respete y promueva su derecho a la dignidad y a un desarrollo óptimo"[6].

En concordancia con el enfoque basado en los derechos humanos[7], este capítulo analiza el derecho a la educación en Chile, bajo la mirada del principio rector de igualdad y no discriminación contemplado en la Convención sobre los Derechos del Niño. Este principio involucra la prohibición de discriminaciones de hecho y de derecho, por lo que no son admisibles tratos discriminatorios por motivos de nacionalidad, edad, sexo, género, condiciones socioeconómicas, entre otras categorías sospechosas de discriminación, de modo que todos los niños, niñas y adolescentes deben poder disfrutar de sus derechos sin excepción alguna[8]. Como se menciona, pueden existir diversos factores que obstaculizan el disfrute y ejercicio pleno del derecho a la educación; sin embargo, en atención a los acontecimientos vividos en el último año, este capítulo se centrará en las barreras socioeconómicas para el disfrute de un derecho a la educación como derecho humano, concentrándose en el ciclo de enseñanza básica y media.

Lo anterior permitirá analizar las acciones que Chile requiere ejecutar para cumplir con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada el 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. En efecto, la educación forma parte de uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS N°4), cuya meta es "garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover las oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos"[9] para el año 2030. Este instrumento presenta una visión de la educación basada

**En este capítulo se problematizan los temas emergentes, que derivan de la concepción de la educación como derecho humano y cómo el sistema educativo chileno, que dista de cumplir con el principio de igualdad y no discriminación, ha agravado los efectos de la crisis social y sanitaria vivida en el país, aumentando las brechas de desigualdad e inequidad en el ejercicio de este derecho.**

en la inclusión y la equidad, reconociéndola como piedra angular de una agenda transformadora. En consecuencia, los Estados se comprometieron a "hacer frente a todas las formas de exclusión y marginación, las disparidades y las desigualdades en el acceso, la participación y los resultados de aprendizaje"[10].

Los principios en los que se basa el "Marco de Acción", para el desarrollo del ODS N°4, provienen de instrumentos y acuerdos internacionales, incluida la Convención sobre los Derechos del Niño. Entre dichos principios se encuentra:

a. La educación es un derecho humano fundamental y un derecho habilitador.

b. La educación es un bien público, cuyo principal garante es el Estado.

c. La igualdad de género está estrechamente relacionada con el derecho a la educación.

Existe acuerdo entre los organismos de derechos humanos en que el derecho a la educación implica que esté al alcance de todos los niños, niñas y adolescentes, que sea integrador, que potencie al máximo su desarrollo en múltiples ámbitos, que se ejerza en igualdad de condiciones y que propenda a la equidad. Hacer realidad la educación como derecho humano implica garantizar un acceso universal e igualitario y un aprendizaje inclusivo y equitativo de calidad, que deberán ser gratuitos y obligatorios, sin dejar a nadie rezagado[11].

Estas exigencias determinan la necesidad de preguntarse si el Estado de Chile está cumpliendo con su obligación de impartir una educación que exija su ejercicio efectivo como derecho humano, para todos y todas, adoptando medidas para abordar obstáculos en su acceso como la desigualdad y discriminación por nivel socioeconómico.

De forma preocupante, el Comité de los Derechos del Niño manifestó en 2015 que en Chile existe un elevado grado de segregación en el sistema escolar; diferencias en la calidad de la educación; limitada cobertura en las zonas rurales; además de preocuparle el deterioro de las condiciones materiales en los centros de enseñanza pública.

En el contexto de las crisis social y sanitaria se evidenciaron, una vez más, los problemas estructurales que padece el sistema educativo chileno. Durante ellas fue posible observar las demandas por una educación de calidad por el sector menos favorecido y, por otro lado, grandes brechas en el acceso a una educación integral.

En este capítulo se problematizan los temas emergentes, que derivan de la concepción de la educación como derecho humano y cómo el sistema educativo chileno, que dista de cumplir con el principio de igualdad y no discriminación, ha agravado los efectos de las crisis social y sanitaria vivida en el país, aumentando las brechas de desigualdad e inequidad en el ejercicio del derecho.

A continuación, se presentan diversos indicadores que permiten comprender la magnitud del impacto de las diferencias socioeconómicas en la realización del derecho a la educación, para continuar con la descripción de los desafíos emergentes que deben abordarse, de manera prioritaria y urgente, en una sociedad que vive los efectos de ambas crisis. Posterior a ello, se describen las acciones que la Defensoría de la Niñez ha ejecutado con el fin de propender al respeto del derecho a la educación como derecho humano, con especial énfasis en el elemento de universalidad.

Finaliza el capítulo emitiendo recomendaciones que permitirían avanzar hacia un sistema educativo equitativo, para lo cual se sugieren acciones relacionadas al ámbito presupuestario; al fortalecimiento del rol orientador del Ministerio de Educación; al desafío de la polarización y buena convivencia en las escuelas; a afrontar adecuadamente situaciones de crisis, emergencias y desastres naturales; junto con fortalecer a lo largo de todas ellas la participación efectiva de las y los estudiantes.

# 2. LA DESIGUALDAD Y LA DISCRIMINACIÓN ESCOLAR EN CHILE, UN OBSTÁCULO PARA ALCANZAR LA EDUCACIÓN COMO DERECHO HUMANO

Diferentes estudios e indicadores internacionales han revelado que Chile es un país con una elevada desigualdad[12], y la evidencia sobre ello[13] es que el sistema educativo no logra romper la reproducción de la misma, sino que más bien resulta ser espejo de la estratificación socioeconómica en el país.

En ese sentido, en la publicación del PNUD *Desiguales, orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*[14], se identifica a la educación como uno de los seis espacios en torno a los cuales se reproduce la desigualdad socioeconómica en el tiempo, con claro impacto en la igualdad de oportunidades.

> La relación entre estrato socioeconómico y trayectoria estudiantil es la síntesis de un conjunto amplio y complejo de procesos y mecanismos a través de los cuales la condición socioeconómica del hogar influye sobre los resultados educativos. Todos ellos importan para alcanzar mayor movilidad social, pero la estructura organizativa y de financiamiento del sistema educacional vigente en las últimas décadas ha operado en la dirección contraria, como un canal de transmisión del nivel socioeconómico entre padres e hijos[15].

En este escenario, el acceso a recursos educativos está directamente asociado a la situación socioeconómica de las y los estudiantes, repercutiendo en sus posibilidades de desarrollo futuro. A ello se suma una composición homogénea en el aula y, por ende, los establecimientos educacionales no se constituyen como espacios de encuentro donde interactúen estudiantes de diversas características socioeconómicas.

A continuación, se exponen indicadores y estadísticas con la finalidad aportar a la comprensión de la magnitud de la desigualdad y discriminación en el sistema escolar chileno.

**Chile es un país con una elevada desigualdad, y el sistema educativo resulta ser espejo de la estratificación socioeconómica.**



## 2.1 LA DESIGUALDAD Y LOS EFECTOS EN EL EJERCICIO EFECTIVO DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

Como se señaló precedentemente, Chile es un país con una alta desigualdad en la distribución de ingresos, siendo uno de los más desiguales de la OCDE[16], con baja movilidad social, desigual acceso a una educación de calidad y alta segregación escolar[17], que ha afectado la evolución y realización de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), cuestión que ha impedido que el crecimiento y progreso económico experimentado por Chile en las últimas décadas tenga un impacto distributivo acorde con lo que prescriben los DESCA, perpetuando y reforzando las desigualdades[18].

Atender a la magnitud de la desigualdad socioeconómica y la baja movilidad social es importante pues ambas inciden en la realización de los derechos, en específico en el menor logro educacional[19]. De la misma manera, ayuda a explicar por qué personas con el mismo logro educacional, pero de orígenes sociales diferentes, tienen en el futuro una distinta inserción en el mercado laboral[20]. Chile presenta las mayores desigualdades de la OCDE basadas en el logro educativo, medido según los retornos económicos, de acuerdo al nivel de educación. En este sentido, quienes terminan la educación superior ganan, en promedio, un 160% más que quienes sólo finalizan la educación media, versus el promedio de la OCDE, en el cual se observa un 60% de diferencia[21].

Además, ante el actual escenario de crisis social y sanitaria, el acceso de las personas, especialmente vulnerables social y económicamente, a bienes, servicios y prestaciones que garantizan o promueven el bienestar, se ve altamente perjudicado, incrementándose el riesgo de que los atributos que contienen los DESCA disminuyan en cantidad o calidad.

La encuesta Casen 2017 evidencia la magnitud de niños, niñas y adolescentes mayormente afectados por la situación de vulnerabilidad socioeconómica, donde un 13,9% de ellas y ellos vive en situación de pobreza[22] por ingresos y un 22,9% vive en situación de pobreza multidimensional[23].

Si bien la pobreza en el país ha ido disminuyendo sostenidamente durante el tiempo[24], diversos estudios[25] han estimado que en Chile existe una porción significativa de la

**De acuerdo al Censo 2017, existen más de 186 mil personas, entre 5 y 21 años, que se encuentran excluidas del sistema educativo.**

población que es vulnerable a caer en pobreza durante su vida. Por ello, es importante atender no sólo a la población en situación de pobreza, sino que también a aquel grupo de la población vulnerable de caer en ella, que en periodos de crisis como los vividos se encuentran altamente expuestos.

> En efecto, Chile puede ser caracterizado con una significativa movilidad posicional en los primeros siete deciles, reflejando una alta variación posicional para una fracción importante de la población. Por otro lado, son pocos los hogares que entran y salen del decil más rico[26].

El Informe Especial de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), sobre la evolución del Covid–19 en América Latina y el Caribe, expuso los efectos económicos cada vez mayores de la pandemia en el mundo y la región. Cepal proyecta para Chile que la población en situación de pobreza se incrementará en 5,7 puntos porcentuales y en el caso de la pobreza extrema, aumentará en 2 puntos porcentuales[27]. La misma organización estima que la reducción en los ingresos y altos niveles de inseguridad económica en las familias podría generar un aumento significativo en el número de niños, niñas y adolescentes en trabajo infantil en América Latina y el Caribe[28]. La necesidad de trabajar para cooperar con el ingreso familiar es uno de los factores que inciden en la exclusión escolar que afecta, especialmente, a las y los estudiantes que viven en contextos vulnerables.

Esta información permite dimensionar la actual situación de desigualdad por ingreso y sus proyecciones de aumento debido a la crisis sanitaria, las que repercutirán en el ejercicio de los derechos, como el derecho a la educación.



Jorge Vargas / Migrar Photo.

## 2.2 UNIVERSO DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES QUE ASISTEN A ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES

En el año 2019[29], existía un total de 3.484.143 estudiantes en el sistema educativo. La mayoría de las y los estudiantes se encuentra en la educación básica y de aquellos que asisten a la enseñanza media la mayoría se encuentra en establecimientos científico–humanista. Ellas y ellos se distribuyen de la siguiente forma: en educación parvularia[30] (386.103 estudiantes), enseñanza básica (2.014.806 estudiantes), en enseñanza media Humanístico–Científica (653.256 estudiantes), enseñanza media Técnico Profesional y Artística (244.480 estudiantes) y educación especial (185.498 estudiantes).

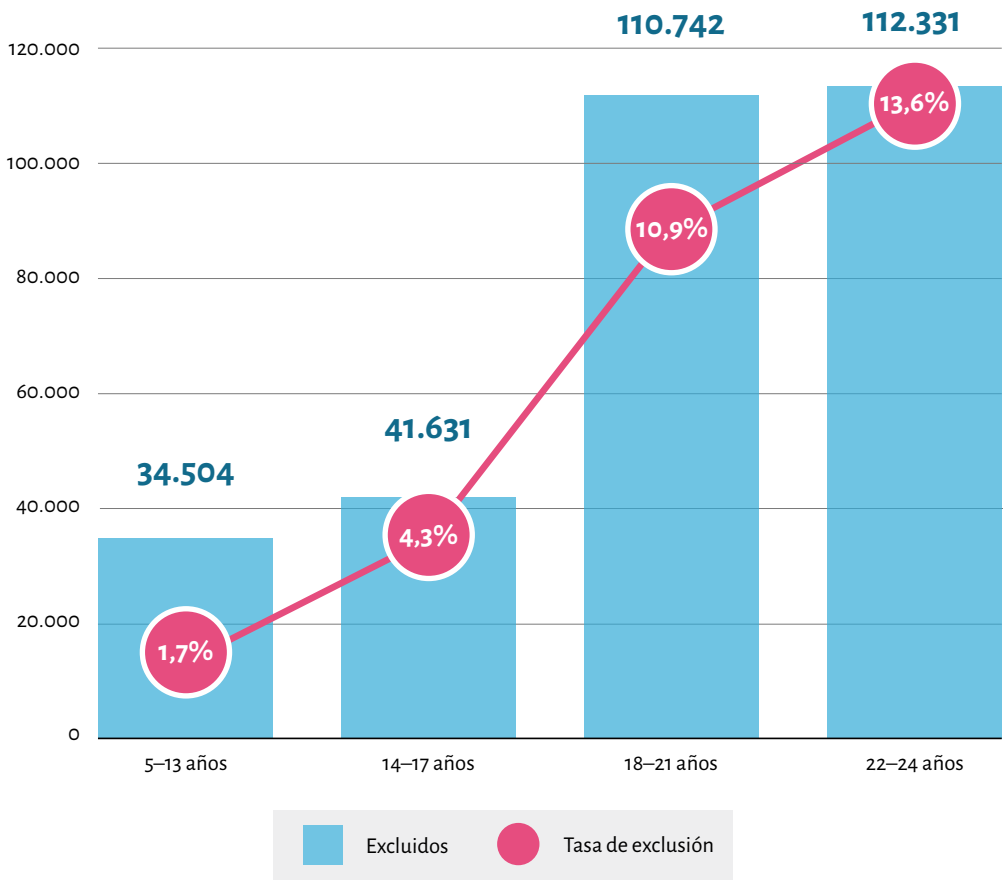
Si bien Chile ha incrementado el acceso a la educación en los distintos niveles y tiene un desempeño destacado en esta materia respecto a otros países de América Latina[31], existen desafíos de mejorar el acceso en educación parvularia junto con la disminución del aumento de la exclusión escolar, especialmente en enseñanza media.

La metodología para calcular cuántos niños, niñas y adolescentes se encuentran excluidos del sistema escolar en un momento dado puede variar, en atención a la información que se utilice para cuantificar, pudiéndose utilizar información del Censo, encuesta Casen o datos administrativos del Ministerio de Educación. Según la estimación, a través del Censo 2017, existen 186.877 personas, entre 5 y 21 años, que se encuentran excluidas del sistema educativo en el año mencionado[32].

Según se indica en el gráfico N°1, los niños, niñas y adolescentes en edad escolar (5 a 17 años) y que se encuentran excluidos del sistema educativo son 76.135. La tasa de exclusión se distribuye de diferente manera entre las edades, existiendo una mayor tasa de exclusión para adolescentes, en los rangos de edad entre 14 y 17 años (4,3%) que para los niños y niñas (1,7%).

Gráfico N°1

TASA DE EXCLUSIÓN ESCOLAR POR RANGO ETARIO, CENSO 2017




Fuente: Ministerio de Educación, Centro de Estudios.2020. Medición de la exclusión escolar en Chile. Documento de trabajo N°20. Santiago, Chile, pág. 52.

Si bien la trayectoria de vida y experiencias educativas es diferente en cada niño, niña y adolescente, se han identificado diversos factores que pueden asociarse a la exclusión escolar (ver diagrama Nº1). Éstos se desarrollan y relacionan en diversos niveles: a nivel del estudiante, del establecimiento educacional, de la familia, y de la comunidad y el entorno[33]. Comprender la existencia de estos distintos niveles permite no responsabilizar de la exclusión al propio estudiante, sino que posibilita identificar la complejidad del fenómeno, especialmente grave en el caso de niños, niñas y adolescentes en vulnerabilidad social.

Diagrama Nº1

## FACTORES DE RIESGO DE EXCLUSIÓN ESCOLAR




- Reprobación escolar y sobre edad
- Asistencia escolar
- Desempeño escolar o resultados académicos
- Dificultades de aprendizaje
- Actitudes frente al aprendizaje
- Comportamientos problemáticos no académicos
- Cambio de establecimientos
- Factores sociodemográficos: género, etnia, raza y edad
- Embarazo adolescente
- Autoestima académica
- Necesidades económicas
- Experiencias previas de vulneraciones de derechos

- Clima escolar
- Abordaje de la diversidad
- Tipo de establecimiento (dependencia, nivel de selectividad, nivel de promoción de estudiantes, modalidad de enseñanza, vulnerabilidad)
- Recursos del establecimiento
- Relación entre estudiantes y docentes
- Expectativas de los docentes y directivos
- Participación en actividades escolares y oferta curricular del establecimiento
- Seguridad del establecimiento

- Nivel socioeconómico de las familias
- Nivel educativo de las familias
- Involucramiento de los padres o cuidadores en las actividades escolares y nivel de expectativas

- Nivel de vulnerabilidad del barrio
- Falta de áreas verdes y condiciones de habitabilidad de las viviendas
- Redes de amigos y pares de los estudiantes
- Condiciones del mercado laboral
- Políticas y normativa sobre reprobación y matrícula escolar

Fuente: Diagrama elaborado en base al Documento de trabajo Medición de la exclusión escolar en Chile, pág. 59, y al Estudio de caracterización de estrategias que contribuyen a la retención escolar, de los autores Valenzuela, J.P., Contreras M. y Ruiz C. 2019. Informe final. Centro de Investigación Avanzada en Educación (CIAE), Universidad de Chile. Chile: Ministerio de Educación, pág.7.

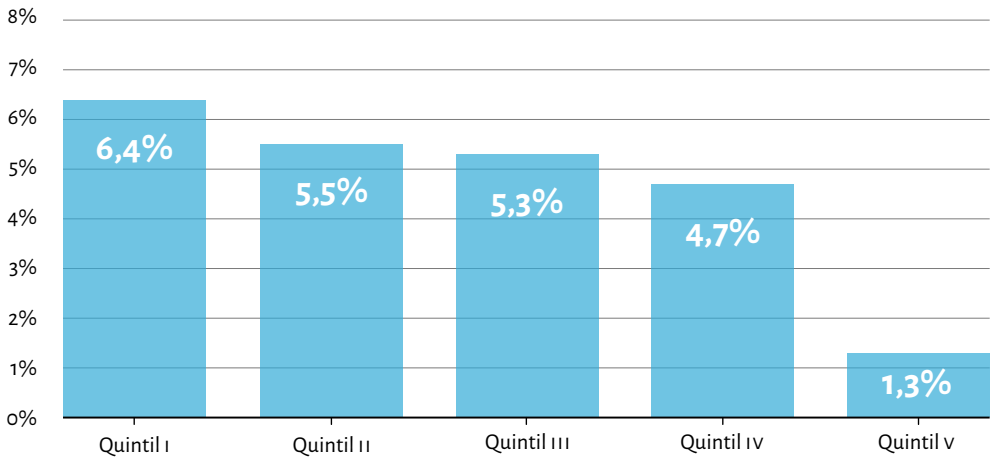
**El conjunto de estudiantes en situación de pobreza agrupa cerca del 59% del total de personas que se encuentran fuera de la educación formal.**

La exclusión escolar provoca graves efectos en la trayectoria educativa y social de las y los estudiantes. No sólo se dejan de obtener los aprendizajes, competencias y certificaciones que permiten su adecuado desarrollo, sino que también repercute en las posibilidades laborales y de ingresos futuros. Además, repercute en la participación adecuada en la sociedad y en la estigmatización de las personas[34].

Si bien la tasa de exclusión escolar en Chile ha ido disminuyendo a lo largo del tiempo[35], ésta sigue siendo una realidad que afecta a miles de niños, niñas y adolescentes, especialmente a aquellos que viven en situación de pobreza. Al momento de caracterizar por situación socioeconómica a quienes habiendo asistido a la educación formal se encuentran fuera de ella[36], es posible identificar que la mayor proporción de ellas y ellos pertenece al sector de menores ingresos de la población (ver gráfico N°2), con una tasa de prevalencia[37] de un 6,4% en el primer quintil y un 1,3% en el quinto quintil de ingreso autónomo.

Gráfico N°2

TASA DE EXCLUSIÓN (5 A 24 AÑOS) SEGÚN QUINTIL DE INGRESO, CASEN 2017



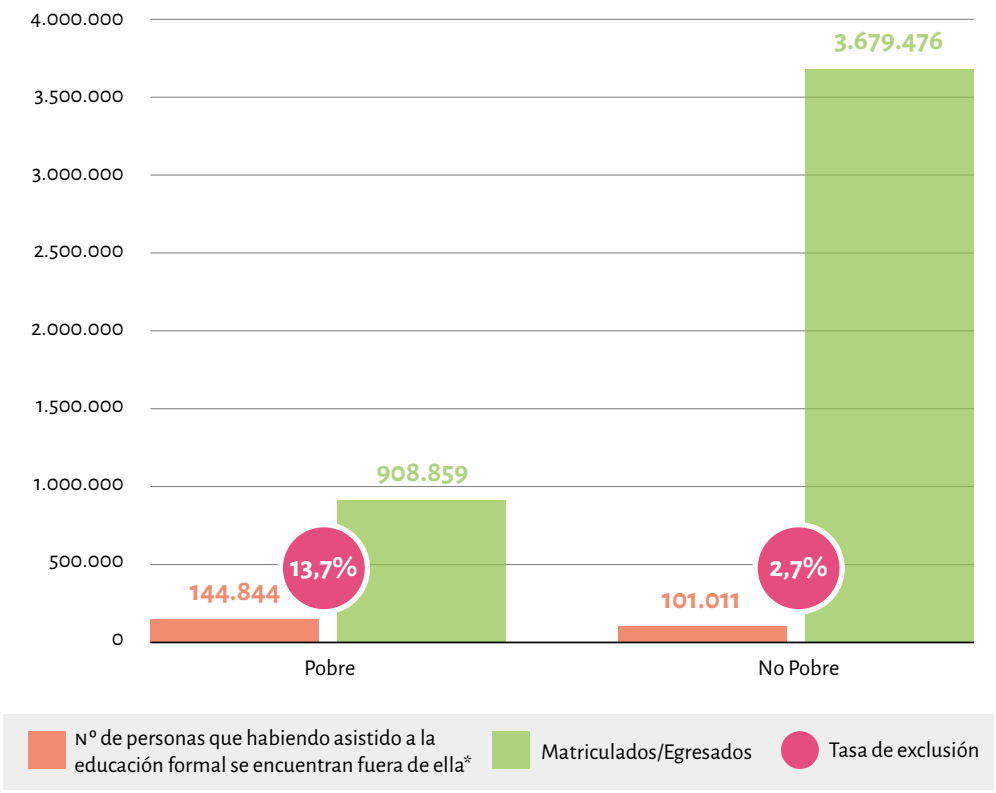

Fuente: Ministerio de Educación, Centro de Estudios.2020. Medición de la exclusión escolar en Chile. Documento de trabajo N°20. Santiago, Chile, pág. 25.

Al analizar la tasa de exclusión de acuerdo a la pobreza multidimensional[38], ésta alcanza a un 13,7% para personas con menores recursos y un 2,7% para el resto de la población, considerando a aquellas personas que han asistido alguna vez a algún establecimiento educacional. Sin embargo, en términos absolutos, el conjunto de estudiantes en situación de pobreza agrupa cerca del 59% del total de personas que se encuentran fuera de la educación formal[39].

En razón del Covid–19, el Ministerio de Educación ha proyectado un aumento significativo de la exclusión escolar. El número total de escolares excluidos durante este año podría llegar a 81.099 estudiantes más, aumentando cerca de un 43% las y los estudiantes excluidos del sistema escolar como consecuencia de los efectos de la pandemia[40].

Gráfico N°3

## TASA DE EXCLUSIÓN (5 A 24 AÑOS) SEGÚN POBREZA MULTIDIMENSIONAL, CASEN 2017




Fuente: Ministerio de Educación, Centro de Estudios.2020. Medición de la exclusión escolar en Chile. Documento de trabajo N°20. Santiago, Chile, pág. 85. *La fuente original citada utiliza como categoría "desertores" para referirse al universo de estudiantes que, habiendo estado matriculados en educación regular en un periodo, no presentan matrícula en el periodo siguiente sin que en ese rango de tiempo se hayan graduado de 4° medio.

## 2.3 SEGREGACIÓN ESCOLAR: EN CHILE NO SE CUMPLE CON EL OBJETIVO EDUCATIVO DE APRENDER A CONVIVIR CON PERSONAS DIVERSAS

La educación en Chile se caracteriza por ser altamente segregada, entendiendo por ello la "distribución desigual y homogénea de ciertos grupos sociales al interior del sistema educativo, que potencialmente favorece un desarrollo desigual de los estudiantes"[41].

Los estudios[42] sobre la segregación de los últimos años dan cuenta que la segregación socioeconómica escolar en Chile supera la residencial[43] y que ésta afecta las posibilidades de interacción entre miembros de los diferentes grupos sociales y, por ende, satisfacer las exigencias que impone el derecho a la educación en tanto derecho humano.

Las preocupaciones respecto a los efectos de la segregación escolar dicen relación con que:

a. Empobrece la experiencia formativa, al no existir espacios de convivencia entre niños, niñas y adolescentes diversos;

b. Afecta el logro de objetivos académicos entre los estudiantes de grupos más vulnerables; y,

c. Dificulta la implementación de políticas de mejoramiento escolar, pues la vulnerabilidad colectiva profundiza los fenómenos de exclusión[44].

Como se verá más adelante, en el apartado en la sección 3.1 de este capítulo, que aborda los desafíos de la segregación y la crisis social en Chile, las preocupaciones anteriores son importantes, porque la segregación y desigualdad tienen efectos polarizadores que pueden desembocar en crisis sociales como las vividas en el estallido social.

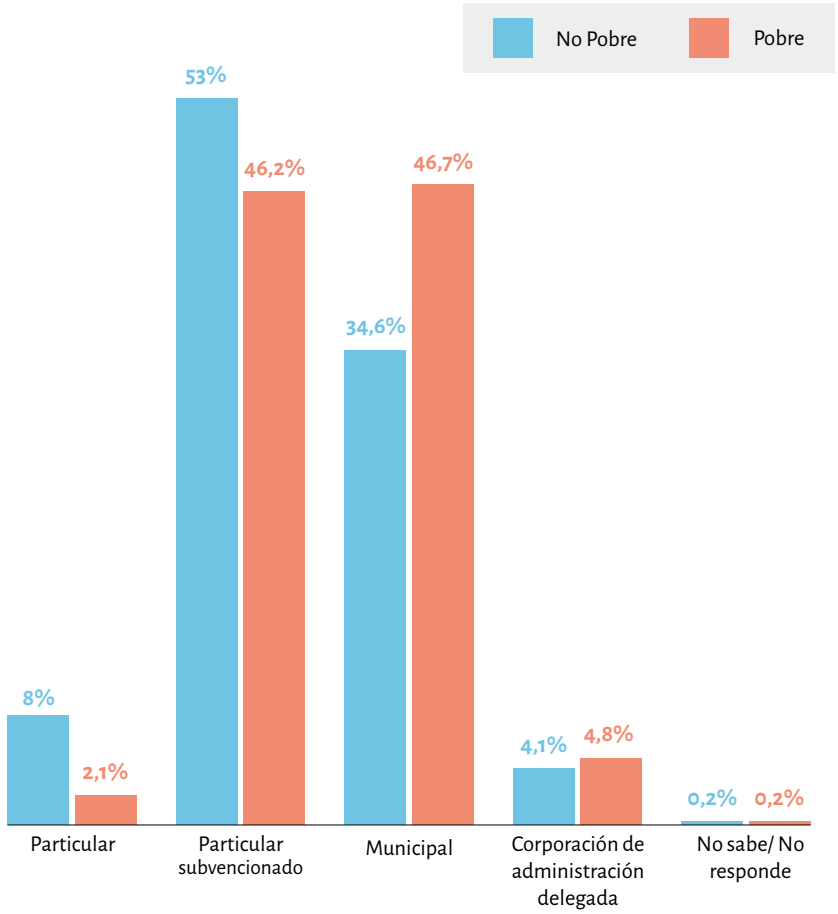
Para estimar la magnitud de la segregación socioeconómica en el sistema educativo chileno se ha utilizado, por múltiples investigadores y organizaciones internacionales como OCDE y BID, el Índice de Duncan[45]. Este índice de disimilaridad[46] fluctúa sus valores entre 0 y 1, donde el 0 indica que no existe segregación socioeconómica en la población escolar analizada, mientras que 1 implica segregación total. En los rangos entre dichos valores, los que se encuentran sobre 0,6 representan sistemas escolares de elevada segregación.

En Chile, el grado de segregación socioeconómica de las y los estudiantes del sistema escolar se estima en valores relativos a 0,5 para el caso de estudiantes de menores recursos y de 0,6 en el caso de estudiantes de mayor nivel socioeconómico[47]. Esto quiere decir que, en general, en el sistema educativo chileno los niños, niñas y adolescentes estudian junto a pares con sus mismas características socioeconómicas.

La última encuesta Casen 2017 evidencia la segregación escolar al mostrar que las y los estudiantes de nivel socioeconómico bajo tienden a concentrarse en establecimientos que reciben recursos públicos, siendo levemente más alta en establecimientos municipales[48], mientras que los de nivel socioeconómico alto tienen una mayor presencia en establecimientos particulares subvencionados y particulares pagados (ver gráfico N°4).

Gráfico N°4

DISTRIBUCIÓN DE ADOLESCENTES (14 A 17 AÑOS) QUE ASISTEN A EDUCACIÓN MEDIA POR DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA SEGÚN SITUACIÓN DE POBREZA MULDIMENSIONAL




Fuente: Elaboración propia, en base a resultados Casen 2017.

Además, según la misma encuesta, de las y los estudiantes que provienen de familias donde las madres no han terminado la enseñanza media, casi un 45% asiste a escuelas municipales y sólo el 1% asiste a colegios particulares pagados. Lo anterior es relevante dado que diversos estudios[49] dan cuenta de que, en el sistema educativo chileno, existe una fuerte relación entre el nivel de escolaridad de la madre, el ingreso promedio del hogar y el desempeño académico del estudiante.

Como se ha evidenciado, las escuelas en Chile son altamente segregadas, lo que se ha constituido como un obstáculo que no sólo repercute negativamente en los resultados académicos de las y los estudiantes, sino que también afecta su aprendizaje social, emocional y de competencias éticas, que son base para la participación en una democracia y mejorar la calidad de vida de sus miembros[50].

Estos aprendizajes son parte de la educación entendida como derecho humano. En especial, el aprendizaje socioemocional es de relevancia, pues apunta al desarrollo de actitudes y valores que permiten aprender a convivir con personas diversas. En este sentido, el desarrollo de la tolerancia y el respeto son elementales para el adecuado entendimiento y ejercicio de los derechos humanos y se han concebido como necesarios para que las sociedades sean menos propensas a los conflictos violentos y contrarios a la dignidad de las personas. Si bien los sistemas educativos no pueden, por sí solos, asegurar el respeto de las diferencias y garantizar la igualdad sociocultural, sí pueden cooperar en la edificación de sociedades más justas y solidarias[51].

Lamentablemente, lo que se evidencia y observa en las escuelas del país es que, producto de la distribución segregada de las y los estudiantes según el nivel socioeconómico al cual pertenecen, la escuela, entendida como un lugar para la efectivización del derecho a la educación, involucra una escasa interacción entre miembros de grupos diferentes, lo que atenta directamente en el ejercicio efectivo de la educación como derecho humano, especialmente en cuanto a aprender a convivir con otros, atentando contra la convivencia social.

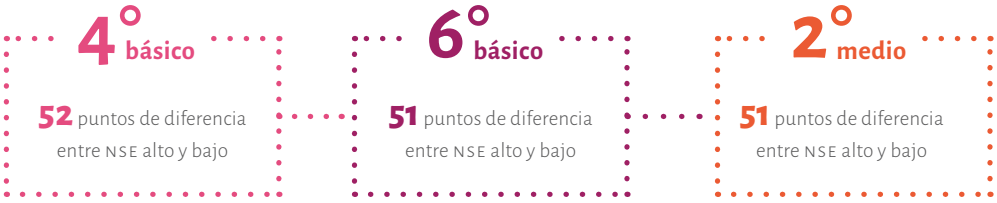
Lo anterior es de relevancia porque la alta segregación del sistema educativo no sólo empobrece el proceso de aprendizaje, sino que también podría tener importantes consecuencias para la sociedad en su conjunto y para el respeto de los derechos humanos, considerando el rol de la educación en la reproducción de la desigualdad social. Si el sistema educativo no se constituye como un espacio inclusivo y de encuentro, sino que polarizado a partir de las características socioeconómicas de las y los estudiantes y de sus resultados educativos, la posibilidad de encontrar conflictos y fracturas sociales en la sociedad podrían aumentar[52], tema que se desarrollará en este capítulo al tratar la crisis social que vive Chile desde octubre de 2019.

## 2.4 SIMCE 2018: REFLEJO DE LA ALTA BRECHA DE APRENDIZAJES ENTRE DIVERSOS NIVELES SOCIOECONÓMICOS (NSE)

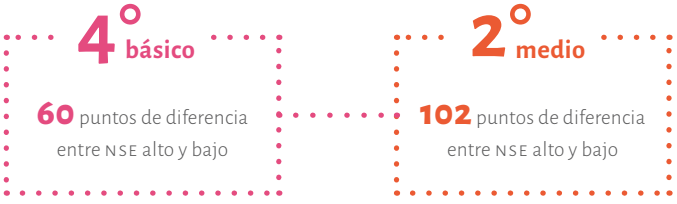
La desigualdad también se expresa en los resultados de aprendizaje de las y los estudiantes en la última evaluación nacional Simce[53]. En las evaluaciones de lectura y matemática, de los niveles de 4°, 6° básico y 2° medio (ver diagrama N°2), se observa una brecha de aprendizaje entre los distintos grupos socioeconómicos de estudiantes, la que, si bien en algunos de los niveles evaluados se ha reducido en relación a años anteriores, sigue siendo una diferencia muy significativa.

Diagrama N°2

### DIFERENCIA DE PUNTAJE POR NIVEL DEL GRUPO SOCIOECONÓMICO (NSE) EN LA EVALUACIÓN DE APRENDIZAJE SIMCE DE LECTURA 2018




### DIFERENCIA DE PUNTAJE POR NIVEL DEL GRUPO SOCIOECONÓMICO (NSE) EN LA EVALUACIÓN DE APRENDIZAJE SIMCE DE MATEMÁTICA 2018



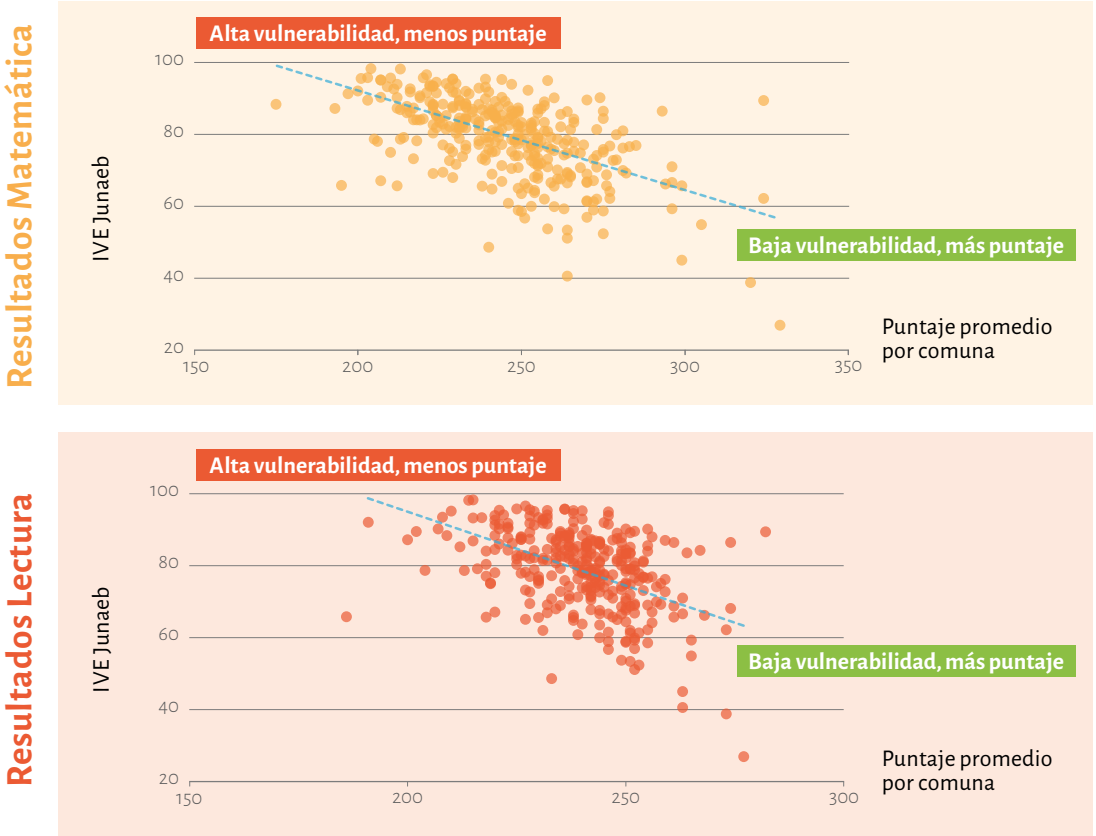

Fuente: Agencia de la Calidad de la Educación. 2019. Resultados Educativos 2018. 4° básico, 6° básico y 2° medio.

En términos simples, lo anterior significa que las y los estudiantes del nivel socioeconómico (NSE) bajo pueden llegar a obtener, en promedio, entre 50 y hasta 100 puntos menos que las y los estudiantes del NSE alto, lo que implica que un importante porcentaje de estudiantes obtienen un nivel de aprendizaje insuficiente, es decir, no logran demostrar consistentemente que han adquirido los conocimientos y habilidades más elementales previstos en el currículum escolar para el periodo evaluado[54].

Al profundizar el análisis de los resultados de aprendizaje, según el Índice de Vulnerabilidad Escolar (IVE)[55] se aprecian diferencias. El gráfico N°5 muestra que, tanto en los resultados de matemática y lectura, a medida que disminuye el Índice de Vulnerabilidad Escolar (eje vertical "Y" del gráfico) de cada comuna a lo largo del país, aumenta el puntaje promedio en el Simce (eje horizontal "X" del gráfico).

Gráfico N°5

RELACIÓN ENTRE RESULTADOS PROMEDIOS DEL SIMCE EN COMUNAS DEL PAÍS SEGÚN ÍNDICE DE VULNERABILIDAD ESCOLAR, POR TIPO DE EVALUACIÓN SIMCE 2018




Fuente: Elaboración propia a partir de IVE Junaeb www.junaeb.cl/ive y Base de Datos de la Agencia de Calidad de la Educación.2019. Santiago, Chile. Esta investigación utilizó como fuente de información las bases de datos de la Agencia de Calidad de la Educación. Todos los resultados del estudio son de responsabilidad del autor y en nada comprometen a dicha Institución



Jorge Vargas / Migrar Photo.

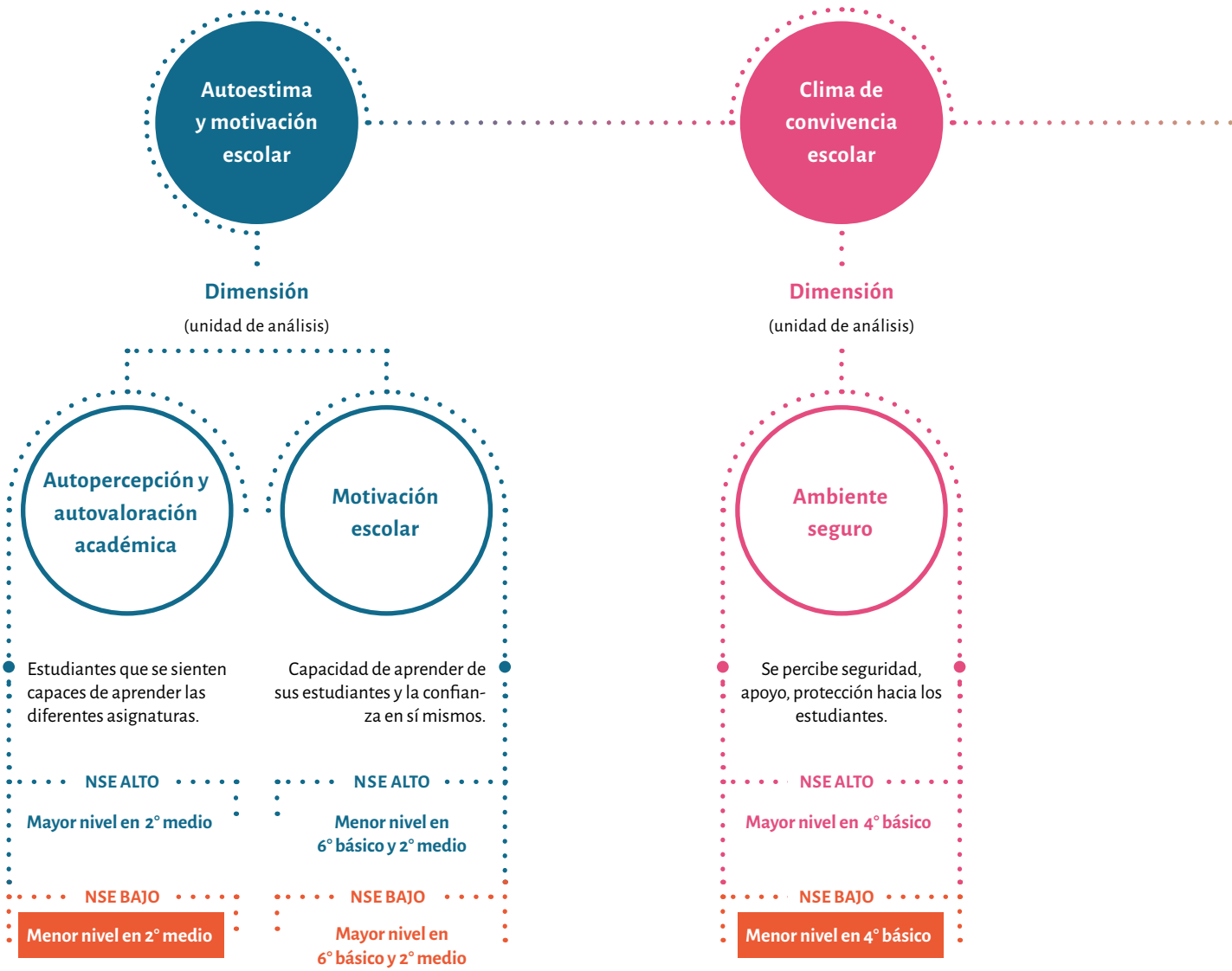
En cuanto a los Indicadores de Desarrollo Personal y Social (IDPS)[56], para el año 2018[57], los principales hallazgos por NSE alto y bajo, se refieren a que, de las dimensiones de los IDPS, el NSE alto presenta mayores niveles en 4 de las 7 dimensiones, lo que exhibe diferencias significativas entre NSE (ver diagrama N°3).

Otro de los hallazgos, al comparar los resultados por NSE, es que las y los estudiantes de NSE bajo presentan mayores niveles en ambas dimensiones del IDPS de Participación. Por su parte, el NSE alto presenta mayores niveles en ambas dimensiones del IDPS de hábitos de vida saludable.

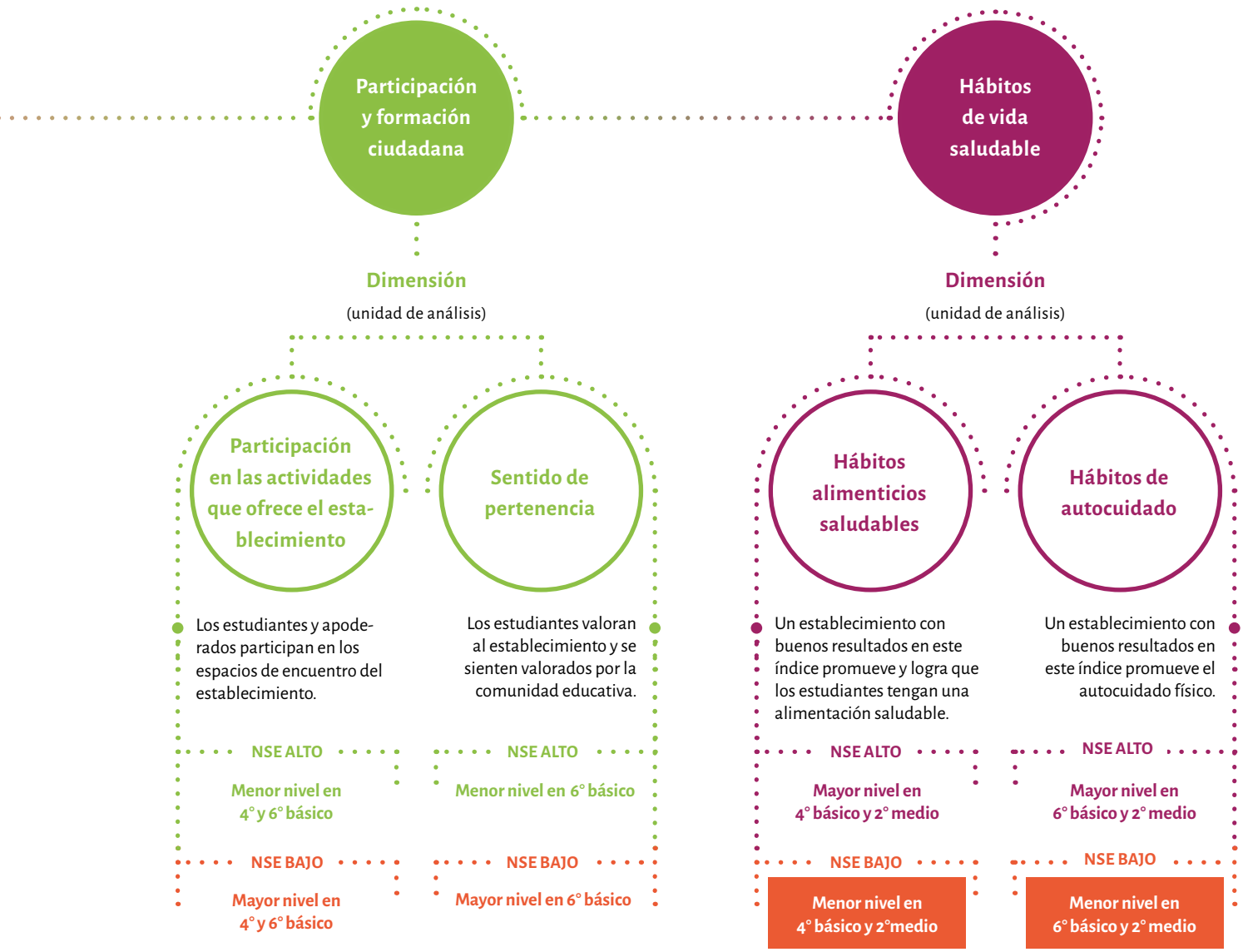
Finalmente, en atención a si las y los estudiantes se sienten capaces de aprender las diferentes asignaturas, a que hace referencia la dimensión de autopercepción y autovaloración académica, las y los estudiantes del NSE alto presentan una mejor percepción y autovaloración en lo académico, lo que se relaciona con los resultados de aprendizaje en el Simce. Esto se vincula con los análisis de la OCDE ante los resultados de la evaluación Pisa, que se tratan más adelante, que dicen relación con que una gran proporción de estudiantes en Chile tienen ambiciones más bajas de lo esperado, a pesar de sus logros académicos, especialmente cuando viven en contextos vulnerables.

Diagrama N°3

## COMPARACIÓN DE INDICADORES DE DESARROLLO PERSONAL Y SOCIAL (IDPS) POR GRUPO SOCIOECONÓMICO (NSE)*



De acuerdo a estos indicadores, el nivel socioeconómico bajo presenta menores niveles en 4 de las 7 dimensiones, que corresponden a: autopercepción y autovaloración académica, ambiente seguro, hábitos alimenticios saludables y hábitos de autocuidado.

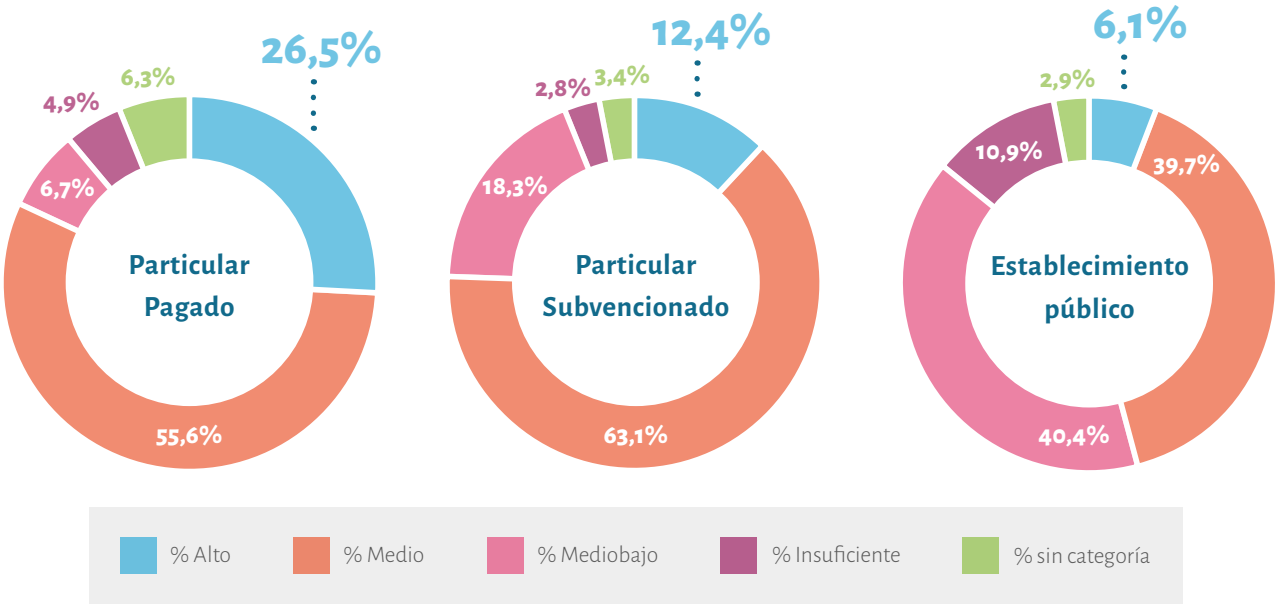



Fuente: Elaboración propia, en base a resultados Simce 2018. En este diagrama se indican sólo las dimensiones de los IDPS que presentaron hallazgos y diferencias significativas entre GSE, por lo que se omiten las dimensiones de: ambiente de respeto; ambiente organizado; vida democrática, y hábitos de vida activa.

Otra diferencia por nivel socioeconómico existe en los resultados de evaluación de gestión del desempeño de los establecimientos educacionales[58]. El siguiente gráfico muestra el total porcentual de establecimientos según los diferentes grados de clasificación de la evaluación (desempeño alto, medio, medio bajo e insuficiente). De la distribución de los resultados es posible constatar que los establecimientos públicos tienen menores resultados en la categoría alto, en comparación a los establecimientos particulares pagados y subvencionados.

Gráfico N°6

PORCENTAJE DE ESTABLECIMIENTOS EN CATEGORÍAS DE EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO SEGÚN TIPO DE DEPENDENCIA




Fuente: Base de Datos de la Agencia de Calidad de la Educación.2019. Santiago, Chile. Esta investigación utilizó como fuente de información las bases de datos de la Agencia de Calidad de la Educación. Todos los resultados del estudio son de responsabilidad del autor y en nada comprometen a dicha Institución

**Las escuelas más vulnerables obtienen peores puntajes en los resultados de aprendizaje y en los indicadores de la calidad de la educación, como son la asistencia, retención, autoestima y convivencia escolar.**



En este sentido, las escuelas más vulnerables obtienen peores puntajes en los resultados de aprendizaje y en los indicadores de la calidad de la educación, como son la asistencia, retención, autoestima y convivencia escolar[59]. En la gestión de los procesos de mejora de aquellos indicadores, los equipos directivos inciden fuertemente. Una buena gestión en los establecimientos es un objetivo de la mayor relevancia para cualquier tipo de dependencia; sin embargo, ésta se vuelve gravitante en el caso de los establecimientos educacionales que reciben recursos públicos y que educan a la mayoría de las y los estudiantes del grupo socioeconómico bajo, tal como se ilustró precedentemente al analizar los datos de la Casen 2017.

## 2.5 CHILE Y EL MUNDO: CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS COMO PREDICTOR DEL RESULTADO DEL APRENDIZAJE Y LAS PROBABILIDADES DE COMPLETAR LA EDUCACIÓN SUPERIOR

La medición del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes de la OCDE, conocido como Pisa[60], evalúa las capacidades de las y los estudiantes para utilizar su conocimiento y habilidades en lectura, matemática y ciencias para analizar, resolver problemas y enfrentar situaciones relacionadas con cada una de estas áreas.

En los resultados Pisa 2018, en términos comparados, Chile forma parte del conjunto de países en los cuales las características socioeconómicas de las y los estudiantes, y de los establecimientos educativos, son un fuerte factor predictor de las diferencias en el puntaje obtenido por ellas y ellos. En este sentido, el factor socioeconómico de las y los estudiantes explicó el 16% de la variación en el rendimiento en matemáticas —en comparación con el 14% en promedio en los países de la OCDE— y el mismo factor explicó el 14% de la variación en el rendimiento en ciencias, en comparación con el promedio de la OCDE del 13% de la variación.

Los resultados, además, indican que en Chile el 7% de las y los estudiantes de NSE alto alcanzaron el puntaje máximo en la medición en lectura, mientras que el número de estudiantes de menores ingresos que alcanzaron dicho resultado es nulo.

Asimismo, la evaluación evidencia que un o una estudiante en situación socioeconómica precaria tiene menos probabilidad, 14% en promedio, de inscribirse en una escuela con estudiantes que obtienen resultados altos (aquellos que obtienen un puntaje en los tres primeros niveles de rendimiento en lectura).

Finalmente, una gran proporción de estudiantes en Chile tienen ambiciones y expectativas más bajas de lo esperado, a pesar de sus logros académicos. Así, 1 de cada 10 estudiantes con alto rendimiento, que pertenece al nivel socioeconómico bajo, no espera completar la educación superior, a diferencia de 1 de cada 30 estudiantes con alto rendimiento que proviene del quintil de mayores ingresos.

## 2.6 LA PRUEBA DE SELECCIÓN UNIVERSITARIA: OTRA EVIDENCIA DE LA DESIGUALDAD TRAS 12 AÑOS DE ESCOLARIDAD OBLIGATORIA

Los procesos del Sistema Único de Admisión a las universidades chilenas, que tienen como hito la aplicación anual de la Prueba de Selección Universitaria (PSU), han experimentado diferentes cuestionamientos y han sido la motivación de consecutivas manifestaciones estudiantiles. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)[61], en su última visita *in loco* a Chile, en enero de 2020, conoció sobre las protestas ocurridas en el proceso de admisión universitaria, que culminaron con la suspensión de la prueba en algunos de los centros de rendición, el inicio de investigaciones penales a las y los participantes del movimiento estudiantil, bajo la Ley de Seguridad Interior del Estado, así como la exclusión de estudiantes de la rendición de la PSU.



**1 de cada 10 estudiantes con alto rendimiento, que pertenece al nivel socioeconómico bajo, no espera completar la educación superior, a diferencia de 1 de cada 30 estudiantes con alto rendimiento que proviene del quintil de mayores ingresos.**

El 79% de los o las postulantes provenientes de establecimientos particulares pagados fue admitido en la universidad, seguido por el 43,5% para el caso de establecimientos particulares subvencionados y el 30,2% provenientes de establecimientos municipales y de Servicios Locales de Educación Pública.



Los resultados de este proceso reflejaron, una vez más, las sustanciales diferencias de puntaje en razón del tipo de dependencia y nivel socioeconómico de las y los estudiantes. Los establecimientos educativos y/o estudiantes de mayor nivel socioeconómico obtienen mejores puntajes, de acuerdo a lo informado por el Departamento de Evaluación, Medición y Registro Educacional (Demre):

> Aquellos postulantes que provienen de una unidad educativa particular pagada, con puntajes centrados en aproximadamente 600 puntos para las tres pruebas, mientras que para unidades educativas particulares subvencionadas sus puntajes se centran en alrededor de los 500 puntos y las unidades educativas de dependencia económica municipal o Servicio Local de Educación se centran en los 470 y 455 puntos, respectivamente. Estas diferencias son similares a las de años anteriores para cada una de las pruebas[62].

Adicionalmente, la Dirección de Análisis Institucional y Planificación de la Pontificia Universidad Católica de Chile dio a conocer un ranking[63] con los 100 establecimientos educacionales que obtuvieron, en promedio, los mejores puntajes en la PSU. De ellos sólo 6 eran establecimientos que reciben recursos estatales: 4 de ellos de dependencia municipal y 2 establecimientos particulares subvencionados.

Si se analiza el proceso de admisión del año 2019, por tipo de dependencia del establecimiento educativo del que egresan los o las postulantes, y su relación con las universidades que los admiten, se manifiesta una gran brecha de admisión en desmedro de los establecimientos públicos. El 79% de los o las postulantes provenientes de establecimientos particulares pagados fue admitido en la universidad, seguido por el 43,5% para el caso de establecimientos particulares subvencionados y el 30,2% provenientes de establecimientos municipales y de Servicios Locales de Educación Pública[64].

**En cuanto a la conectividad en el hogar, existe una diferencia cercana a 20 puntos porcentuales entre la zona urbana y la rural. Similar diferencia se observa entre el primer y el quinto quintil de ingreso.**

## 2.7 DE LA SALA DE CLASES A LA NUBE: NIVELES DE CONECTIVIDAD DE LAS Y LOS ESTUDIANTES

La penetración de las nuevas tecnologías, y sobre todo de internet en la vida cotidiana de las personas, ha sido de tal magnitud que no tener acceso a la red, o no saber manejarla, es considerado como una nueva manifestación de exclusión social por constituir una barrera para el desarrollo personal y acceso a oportunidades de inserción socioeconómica. En efecto, la posibilidad de acceder a vasta información, beneficios sociales, oportunidades educacionales y procesos participativos, entre otros, se perciben como potenciales herramientas que pueden aumentar o disminuir las brechas ya existentes en la sociedad[65].

Para educar en alfabetización digital, así como para aprovechar las oportunidades que trae la tecnología para los procesos formativos, se requiere estar conectados. Sin embargo, en el presente, no todos los establecimientos educacionales tienen acceso a internet, o un acceso de calidad, por lo que en plena era digital, proyectos como "Conectividad para la educación 2030"[66] del Ministerio de Educación aún son necesarios para asegurar la cobertura nacional.

La conectividad en el hogar también es fundamental para que los niños, niñas y adolescentes puedan realizar su aprendizaje con éxito, así como informarse. La conectividad a internet en hogares ha ido aumentando en una constante de 5 puntos porcentuales desde 2014, llegando en 2017 al 71,6% de los hogares[67]. Sin embargo, en términos comparativos, se observan brechas significativas a nivel territorial y por niveles socioeconómicos. Existe una diferencia cercana de 20 puntos porcentuales entre la zona urbana y la rural, presentando la Región de Los Lagos el nivel de conectividad más baja, con un 40%. Por su parte, se presenta una diferencia de 19 puntos porcentuales entre el quintil más pobre y el quintil de mayores ingresos.

Asimismo, existen diferencias en el tipo de conexión a la cual se accede, conectándose la mayoría de las personas a internet en su hogar desde su teléfono móvil[68]. La Subsecretaría de Telecomunicaciones informa que, a marzo de 2020, el 84,4% de los accesos a internet son móviles y, del total de aquellos, un 94,6% se realiza a través de un teléfono inteligente[69].


Jorge Vargas / Migrar Photo.

El dispositivo por el cual se accede a internet es clave para que las y los estudiantes puedan realizar su aprendizaje en el hogar en condiciones que lo permitan de manera efectiva. Sobre la disponibilidad de computadores en el hogar, para realizar el aprendizaje educativo, se recalca que Chile junto con Uruguay, alcanzaron las mayores tasas de acceso (82%); no obstante, igualmente se encuentran por debajo del promedio de los países OCDE (89%). Por su parte, desagregando la información por nivel socioeconómico se observan diferencias importantes. Mientras el 96% de las y los estudiantes pertenecientes al quinto quintil tienen a su disposición aparatos electrónicos para aprender en el hogar, aquel porcentaje baja a un 61% respecto al primer quintil[70].

Se recalca que la información existente, en base a la unidad "hogar", no proporciona información sobre el tiempo que los niños, niñas y adolescentes pueden disponer, de forma personal y exclusiva, y con una conexión a internet estable, de un computador o tablet para estudiar.

Iniciativas de Junaeb como Yo Elijo mi PC[71] y Me Conecto para Aprender[72], que entregan computadores a estudiantes, permiten abordar la brecha digital que se vincula al desigual acceso a equipamiento e internet, al proporcionar un dispositivo de uso personal a las y los estudiantes que lo requieren. Con todo, esos proyectos no cubren, por sí solos, las otras brechas digitales en el ámbito de la educación, como aquellas relacionadas con el desarrollo de destrezas básicas para el manejo funcional de las tecnologías de la información, ni con el desarrollo de las capacidades de las y los estudiantes, para el uso efectivo de las tecnologías para su aprendizaje[73].

## 2.8 DESIGUAL ACCESO A LA EDUCACIÓN, DESDE LA MIRADA Y VIVENCIA DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

El primer *Estudio de opinión de niños, niñas y adolescentes 2019*, de la Defensoría de la Niñez, permitió conocer la percepción de ellas y ellos sobre sus derechos, las temáticas sociales y culturales que más les importan y sus expectativas e inquietudes respecto a su presente, su futuro, la sociedad, las instituciones y las políticas públicas con las que se relacionan[74]. La encuesta fue aplicada en establecimientos educativos del país, a estudiantes entre 1° básico a 4° medio y tiene la particularidad de haber sido ejecutada antes y posteriormente al estallido social, lo que permitió replantear algunos temas para recoger y comparar sus percepciones frente a la crisis social. Esta segunda fase del estudio se realizó a través de encuestas en los hogares de los niños, niñas y adolescentes, a lo largo del país. Además, los resultados y temáticas derivadas del análisis fueron abordados a través de grupos focales de niños, niñas y adolescentes.

A continuación, se presenta información cualitativa y cuantitativa de la opinión de los niños, niñas y adolescentes sobre la percepción de privilegios ante la mayor realización de los derechos por parte de sus pares; sus percepciones sobre la discriminación en el ejercicio de los derechos y los efectos del estallido social sobre temáticas relacionadas al derecho a la educación y la no discriminación.

### PERCEPCIÓN DE PRIVILEGIOS[75]

Respecto a las preguntas relacionadas al ejercicio de los derechos, en los resultados del estudio se observa cómo los niños, niñas y adolescentes participantes identifican a los grupos de estratos más altos como quienes pueden efectivizarlos de mejor manera. En ese sentido, hay una caracterización de estos grupos como "privilegiados" respecto a sus derechos básicos, ya que son quienes pueden acceder a servicios de salud y educación de mayor calidad, lo que, a juicio de los niños, niñas y adolescentes, se encuentra mediado por su estrato socioeconómico.

Uno de los aspectos en que más se notaría este privilegio es en el hecho de poder estudiar en un colegio de "mejor calidad", que implica una mayor inversión de recursos que en un establecimiento municipal. En ese sentido, la calidad de la educación no sólo tiene que ver con los contenidos o el proyecto educativo de los establecimientos, sino que con cómo se aseguran otros derechos como la no discriminación y el tomar en cuenta la opinión, lo que resulta relevante en tanto vincula el derecho a la educación con el de la no discriminación.

**Mientras el 96% de las y los estudiantes pertenecientes al quinto quintil tienen a su disposición aparatos electrónicos para aprender en el hogar, aquel porcentaje baja a un 61% respecto al primer quintil.**



■ **Estudiante de primer ciclo básico en grupo focal, colegio particular subvencionado:**
*"Un niño pobre que no tiene tanto dinero debe intentar entrar a una escuela pública y debe comprarse sus cosas y es más complicado que para los niños que tienen más dinero, que pueden hacer todo eso sin ningún sacrificio".*

■ **Estudiante de primer ciclo básico en grupo focal, colegio particular subvencionado:**
*"En las escuelas públicas o de la municipalidad no es muy bueno el ambiente, entonces creo que ahí uno igual pierde derechos por el mismo bullying. En esta escuela no se nota mucho el bullying, porque es como familiar, hay un curso".*

También, respecto al derecho a ser oído y a participar, en los grupos focales del estudio se dio cuenta de la visión que tienen ellas y ellos de que hay niños, niñas y adolescentes que, por nacer en una situación privilegiada, tienen más opciones de ser escuchados, en desmedro de otros, siendo una diferenciación clave la relacionada al nivel socioeconómico.

■ **Grupo focal, colegio municipal**
*Moderador: ¿hay niños y adolescentes a los que se les escuche más su opinión que a otros?*
*Niño(a): sí*
*Moderador: ¿Cuáles son esos niños?*
*Niño(a): los que se portan bien*
*Niño(a): ...y los cuicos*
*Moderador: ¿por qué a los cuicos se les escucha más su opinión?*
*Niño(a): porque tienen plata*
*Moderador: ¿Y qué hace más plata?*
*Niño(a): te hacen más caso*
*Niño(a): ponen plata al frente*
*Moderador: poniendo plata al frente, ¿Qué cosa?*
*Niño(a): la plata compra todo*



Eric Allende / Migrar Photo.

**■ Grupo focal, colegio particular**

*Niño(a): por la familia*
*Niño(a): porque son súper inteligentes*
*Moderador: ¿Son súper inteligentes los cuicos?*
*Niño(a): de repente hay cuicos que no valen nada, pero pasando plata compra todo*
*Moderador: ¿Es suerte…?*
*Niño(a): no, es el apellido de la familia*
*Niño(a): dinero*

**■ Grupo focal, colegio municipal**

*Niño(a): por ejemplo, a nosotros se nos escucha más la opinión que niños y niñas de colegios públicos*
*Niño(a): o niños y niñas en una peor situación*

A juicio de las y los encuestados, la situación socioeconómica influiría en la posibilidad que tienen los niños, niñas y adolescentes de dar su opinión e impulsar cambios sociales. En ese sentido, perciben que, por ejemplo, la adolescente Greta Thunberg, de 16 años, reconocida internacionalmente por su activismo medioambiental contra los riesgos planteados por el cambio climático, a través del movimiento *Juventud por el Clima*, puede influir a través de su opinión por su supuesta posición privilegiada por el contexto en que se desenvuelve.

**■ Entrevista, adolescente participante en manifestaciones**

*Adolescente: por ejemplo, la ambientalista Greta, bacán lo que hace y todo, pero también está su familia atrás, ella viene de una clase acomodada.*

■ **Grupo focal, colegio subvencionado**

*Niño(a): hay una persona muy popular, Greta Thunberg, que ella habla y se le van las palabras, pero es porque ella es de otro país. Por ejemplo, en Europa los adultos, al parecer, son más abiertos con los niños, pero aquí en Chile, por lo menos en mi caso, no validan tanto la opinión de los niños porque son pequeños y tienen una distinta perspectiva de la realidad, porque no la viven al total.*

■ **Entrevista, adolescente participante en manifestaciones**

*Entrevistador: ¿Hay niños y adolescentes que se les escucha más su opinión que otros?*
*Adolescente: los que tienen más conocimiento o los que salen en la tele, algo así*
*Entrevistador: ya, ¿qué niños, por ejemplo? Tu decías que salen en la tele...*
*Adolescente: eh... por ejemplo esa niña... del medio ambiente, no sé cómo se llama*
*Entrevistador: ¿La Greta?*
*Adolescente: Greta... por ejemplo a ella la escucha todo el mundo*
*Entrevistador: ¿y por qué tienen que escuchar más su opinión?*
*Adolescente: porque tiene más conocimiento y puede dar debate a cualquier persona*
*Entrevistador: ya, ya... como que estaría lo del conocimiento... y ... y los niños que se les escucha menos su opinión, ¿cómo serían?*
*Adolescente: gente que no ha podido estudiar o no tiene tanto conocimiento, no se han dado una educación digna*

## SOBRE LA PERCEPCIÓN DE DISCRIMINACIÓN

El estudio también indagó en algunas de las percepciones que tienen los niños, niñas y adolescentes, de 5° básico a 4° medio, respecto a actos de discriminación[76]. Para ello se les realizaron preguntas sobre si los han hecho sentir mal y las razones de ello, abarcando las diversas categorías por las cuales los niños niñas y adolescentes pueden sufrir discriminaciones, tales como la edad, color de piel, religión, creencias, lugar donde vive, orientación sexual, por la situación socioeconómica, entre otras categorías. El detalle del análisis respecto de todas las categorías de discriminación pueden encontrarse en el capítulo seis del *Estudio de opinión de niños, niñas y adolescentes 2019*.

En relación al derecho a la educación, la mayoría de los niños, niñas y adolescentes opinan que el acceso a una mejor educación no puede estar condicionada al rendimiento de las y los estudiantes. Así, un 67,8% de ellas y ellos se manifiestan en desacuerdo con la afirmación "los niños, niñas y adolescentes con mejores notas deberían tener una mejor educación que los demás". Este grado de acuerdo puede estar influenciado por la concepción de la educación como un derecho, lo que se ha instalado en la agenda país en los últimos años, gracias al movimiento estudiantil.

## EFECTOS DEL ESTALLIDO SOCIAL

En el primer instrumento aplicado, en los establecimientos educacionales, los niños, niñas y adolescentes consideran que los tres derechos que menos se respetan en Chile (del total de menciones) son el derecho a la igualdad y a no ser discriminado (42,3%), el derecho a opinar y ser oído (35%) y el derecho la libre expresión (24,7%). En el segundo instrumento, aplicado en hogares, los tres derechos menos respetados, al considerar el total de menciones, son el derecho a tener la mejor educación (43,9%), el derecho a la igualdad y a no ser discriminado (34,4%) y el derecho a la libre expresión (33,2%). Por lo que en ambas mediciones se mantiene la igualdad y a no ser discriminado como uno de los derechos que menos se respeta en Chile, emergiendo postestallido social también el derecho a tener la mejor educación como uno de los menos respetados[77] (ver gráfico N°7).

Los resultados de este estudio muestran que la educación es concebida por los niños, niñas y adolescentes como un derecho importante y que presenta dificultades en su realización para todos y todas, en igualdad de condiciones y oportunidades, afirmando que quienes tienen más recursos acceden a una mejor educación, la cual los prepara y permite influenciar en distintos espacios y ser escuchados con mayor facilidad.

Esta radiografía sobre la opinión de niños, niñas y adolescentes da cuenta de su percepción sobre la existencia de privilegios para un determinado grupo de la población; de la inadecuada diferenciación de acceso a la mejor educación por rendimiento; junto con la confirmación de la importancia de la educación y la no discriminación como derechos, y que, desde la propia percepción de éstas, afecta sus vidas y el ejercicio de sus derechos humanos.

Para la Defensoría de la Niñez el principio de igualdad y no discriminación en el derecho a la educación cobra particular relevancia, pues su infracción ha agudizado sus efectos en el contexto de las situaciones de emergencia vividas por el país, como las ocurridas en torno al 18 de octubre de 2019 y la pandemia sanitaria producto del Covid–19. La política educativa aún no aborda comprehensivamente el problema de la desigualdad en Chile, por lo que a continuación se desarrollan distintos temas emergentes que permiten complementar la estrategia estatal con un enfoque de derechos humanos, de modo de asegurar el ejercicio efectivo del derecho a la educación, en tanto derecho humano a todos los niños, niñas y adolescentes.

Gráfico N°7

## ¿CUÁLES SERÍAN LOS TRES DERECHOS QUE MENOS SE RESPETAN EN CHILE? SEGÚN SI EL INSTRUMENTO SE APLICÓ ANTES DEL ESTALLIDO SOCIAL O POSTERIOR A ÉL

**Antes del estallido social**

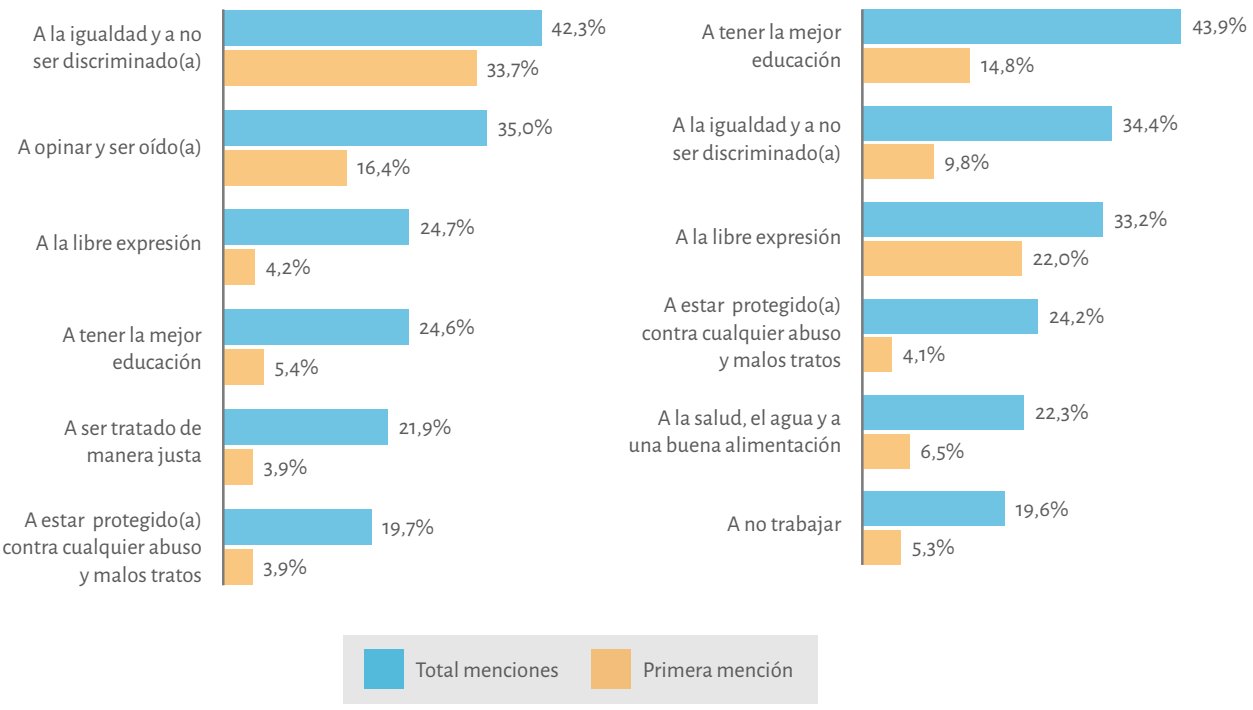
**42,3%**

El derecho más nombrado fue:
**A la igualdad y a no discriminación**

**Después del estallido social**

**43,1%**

El derecho más nombrado fue:
**A tener la mejor educación**




Fuente: Defensoría de la Niñez, 2020. Estudio de opinión de niños, niñas y adolescentes 2019.

# 3. DESAFÍOS PRIORITARIOS PARA EFECTIVIZAR LA EDUCACIÓN COMO DERECHO HUMANO

## 3.1 APRENDER A CONVIVIR CON OTROS

El rol de las y los estudiantes como actores claves en posicionar las demandas sociales y la educación como derecho en el país es innegable[78]. Durante el 2019, estudiantes levantaron demandas internas en diversos establecimientos y sobre distintos temas, como los cuestionamientos a la Ley N°21.128, conocida como Aula Segura y del proyecto de ley denominado Admisión Justa, lo que sirvió para alimentar el debate público en torno a los criterios para la admisión y la convivencia al interior de los establecimientos.

Las y los estudiantes secundarios protagonizaron el llamado masivo a protestar mediante la evasión del Metro la segunda semana de octubre del 2019, dicha movilización desencadenó manifestaciones masivas que derivaron en el estallido social. Luego, a inicios del año 2020 las y los estudiantes propiciaron movilizaciones que, una vez más, cuestionaron el sistema de admisión a través de la Prueba de Selección Universitaria (PSU), relevando críticas respecto a una evaluación que mide aspectos limitados del derecho a la educación, no reconoce las desigualdades educativas derivadas del diferenciado acceso a su preparación y desatiende el nivel cultural y socioeconómico de las familias de las y los estudiantes.

Asimismo, la PSU desconoce la situación desventajosa de las y los estudiantes de los establecimientos técnicos profesionales, que se enfrentan a una prueba construida sobre la base del currículo científico humanista. Lo anterior fue puesto en conocimiento a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) el año 2012, a través de una demanda realizada por Daisy Carol Venegas, en ese entonces estudiante de un establecimiento técnico profesional. En su requerimiento inculpó al Ministerio de Educación y al Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (Cruch), de generar un sistema de admisión a las universidades que perjudica a las y los estudiantes de establecimientos técnicos profesionales. En vista que la nueva prueba de admisión, denominada "de transición", recogió las propuestas inclusivas de la requirente, se decidió no perseverar ante la Comisión.

Las demandas estudiantiles descritas, y los hechos vividos en la crisis social, provocaron enfrentamientos y cuestionamientos entre los diversos grupos de la sociedad en relación con el acceso a las a garantías y derechos humanos universales, que deberían asegurarse sin discriminación por parte del Estado de Chile.

En un país desigual y altamente segregado como Chile, la educación tiene una misión de relevancia: enseñar sobre la diversidad y contribuir a una toma de conciencia del valor de ella, del valor de las semejanzas y la interdependencia entre todos los seres humanos.



En atención de esta contingencia nacional, el reciente Estudio efectos del Estado de Excepción y posterior crisis social 2019, en niños, niñas y adolescentes., de la Defensoría de la Niñez[79], da cuenta de que la mayor parte de los niños, niñas y adolescentes participantes tienen una comprensión de ella como una situación de enojo de las personas, vinculada a condiciones de desigualdad y/o a los altos precios en los diferentes bienes en el país. Esta visión de desigualdad e injusticia es, para algunos niños, niñas y adolescentes, una experiencia social que compromete emociones de rabia. Cabe destacar que esta forma de comprender la crisis social, como el resultado del enojo de la gente, está incluso presente en los niños y niñas menores de 4 años.

**Niño 12 años, Llay LLay**

*Monitora: ¿Por qué creen que iniciaron las protestas en Chile?*
*Niño: por el agua, por la luz, algunas veces por los sueldos, porque el Piñera subió los sueldos y después los bajó, así que por eso digo que el Piñera ha actuado súper pésimo.*

Como se señalaba en el apartado anterior, uno de los efectos que deben preocupar de la segregación escolar es que la escuela no se concibe como un espacio de encuentro de grupos sociales diferentes, lo que afecta a uno de los pilares de la educación para concebirla como derecho humano, "aprender a vivir juntos, aprender a vivir con los demás"[80].

Como se planteó al inicio de este capítulo, de acuerdo a Unesco, la educación a lo largo de la vida se basa en cuatro pilares que son: el aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a ser y aprender a vivir juntos, en donde este último apunta al descubrimiento gradual del otro y la participación en proyectos comunes como un método para evitar o resolver conflictos.

> Aprender a vivir juntos desarrollando la comprensión del otro y la percepción de las formas de interdependencia —realizar proyectos comunes y prepararse para tratar los conflictos— respetando los valores de pluralismo, comprensión mutua y paz[81].

En un país desigual y altamente segregado como Chile, la educación tiene una misión de relevancia: enseñar sobre la diversidad y contribuir a una toma de conciencia del valor de ella, del valor de las semejanzas y la interdependencia entre todos los seres humanos. Lo anterior no se logra con encuentros esporádicos durante la trayectoria escolar, pues la

empatía, tolerancia y el respeto por los seres humanos en sus diferencias, se desarrolla a lo largo de la vida de los niños, niñas y adolescentes, a través de la convivencia en las escuelas, establecimiento de objetivos comunes en la sala de clases e incluso en las relaciones de amistad que se desarrollan durante la vida escolar.

En este sentido, la evidencia[82] ha señalado que la segregación escolar por nivel socioeconómico no sólo afecta el aprendizaje, sino que también se manifestaría en la calidad de la convivencia escolar. Al no existir inclusión y diversidad en las escuelas, se afecta la posibilidad de aprender a construir una convivencia democrática basada en principios de igualdad y dignidad de derechos. La convivencia se enseña y se aprende, y las y los estudiantes pueden desarrollarla a través de vivencias de encuentro y/o desencuentro entre personas diferentes que comparten un espacio común y que buscan llevar adelante un proyecto compartido[83].

Así, la convivencia escolar, entendida como "el conjunto de las interacciones y relaciones que se producen entre todos los actores de la comunidad"[84], tiene una doble importancia, pues se constituye como un medio para lograr mejores aprendizajes académicos y como un fin en sí mismo para lograr aprendizajes socioemocionales y de convivencia democrática.

Respecto a los aprendizajes académicos, desde el 2014, la evaluación Simce da cuenta de la relación entre mejores rendimientos en la prueba y mejor clima escolar. Así, en un establecimiento que tiene una sana convivencia escolar (ambiente de respeto y buen trato) las y los estudiantes pueden alcanzar mejores resultados, con hasta 42 puntos de diferencia entre establecimientos[85].

En atención a la convivencia escolar como un fin en sí mismo, donde la escuela se constituye como un espacio para aprender a convivir con personas diferentes y así construir sociedades más participativas y democráticas, disminuyendo las posibilidades de conflicto social, también se ha evidenciado que existen diferencias en la calidad de la convivencia escolar según el tipo de dependencia de los establecimientos educativos. En este sentido, existen peores índices de convivencia y, por ende, peor acceso a la educación como derecho humano, en los establecimientos educativos públicos, por ende, en perjuicio de las y los estudiantes más vulnerables[86].

El año 2016, se promulgó la Ley de Inclusión que puso fin al lucro, el copago y la selección, elementos del sistema educativo que ciertamente no cumplían con el principio de igualdad y no discriminación; no obstante, por sí misma no basta para disminuir la segregación y polarización. Si bien con la prohibición de cobrar o seleccionar en establecimientos que reciben recursos públicos se logran aulas más diversas, no significa que con ello se produzca por sí sola una educación que enseñe una convivencia positiva (relaciones basadas en la tolerancia, el respeto, con disminución del prejuicio y de las actitudes hostiles) por el solo contacto entre los grupos sociales diferentes, en tensión y/o conflicto.

**El sistema debe lograr asegurar el acceso universal a una educación que permita prevenir los conflictos y las crisis, a la vez, junto con redoblar los esfuerzos para que ésta permita igualar las oportunidades.**



En este sentido, se ha estudiado[87] que la convivencia directa entre estudiantes de grupos sociales diferentes puede dar origen al nacimiento o refuerzo de estereotipos, prejuicios y creencias mutuas, si éstos se perciben como miembros de grupos distintos y/o en tensión, lo que puede conllevar a tratos ofensivos y otras conductas contrarias a una sana convivencia.

Es por lo anterior que deben generarse adecuadas condiciones para organizar y mediar la interacción entre las y los estudiantes diversos. Es clave una adecuada implementación de las políticas de inclusión para que la buena convivencia se genere y no se profundicen estereotipos y prejuicios entre los grupos. Se requiere generar nuevas experiencias que permitan modificar concepciones negativas previas y construir conocimiento del otro de manera más neutral y mejor fundada[88]. El fortalecimiento de aquello se abordará en la sección 5 sobre recomendaciones de este capítulo.

Que la escuela deje de ser un espacio segregado es un tema de la mayor relevancia para la Defensoría de la Niñez, tanto por limitar las oportunidades de aprendizaje académico, como por impactar el desarrollo de habilidades fundamentales para los niños, niñas y adolescentes, como son la empatía y la tolerancia. Además, por las consecuencias que se producen para la sociedad en su conjunto, pues la separación entre grupos cada vez más homogéneos, es predictor de mayores niveles de conflicto social. La polarización puede volverse un punto igual de crítico que la desigualdad, situación que es comprendida y expuesta en la opinión de niños, niñas y adolescentes respecto a las causas y sentimientos que les generó el estallido social[89].

En este sentido, reconocer el rol que tendrá la escuela para hacer frente a las consecuencias de la crisis social y sanitaria, será gravitante. El sistema debe lograr asegurar el acceso universal a una educación que permita prevenir y atenuar los conflictos, las crisis y promover la paz, junto con redoblar los esfuerzos para entregar una educación que permita igualar las oportunidades y sea un espacio de encuentro que posibilite la construcción de una mejor sociedad.



Jorge Vargas / Migrar Photo.

## 3.2 EL COVID–19 EN CHILE: LA DESIGUALDAD Y LA EXACERBACIÓN DE LAS VULNERACIONES SOCIOEDUCATIVAS EN LAS Y LOS ESTUDIANTES

La decisión de suspender las actividades presenciales en las escuelas en la segunda semana de marzo de 2020, producto de la grave situación que el país enfrenta a causa del Covid–19, dejó al descubierto una serie de falencias relacionadas con el desigual acceso y ejercicio del derecho a la educación. En efecto, la crisis sanitaria hizo aún más patentes las diferencias respecto a este derecho, pero esta vez también fuera de la escuela.

Como se señaló, comprender el derecho a la educación como un derecho humano, significa respetar las características interrelacionadas de la educación según el Comité Desca: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. Este último elemento dice

relación con adoptar la flexibilidad necesaria para acomodarse a las necesidades de la sociedad en transformación y responder a los requerimientos de las y los estudiantes en contextos sociales variados.

En vista de la imposibilidad de la realización de clases presenciales, el sistema educativo se enfrentó al desafío de desarrollar alternativas que permitieran dar continuidad al proceso de aprendizaje y acompañar emocionalmente a los niños, niñas y adolescentes en el periodo de crisis. Es relevante tener presente que estas medidas deben comprender las características particulares de la enseñanza en contextos de emergencia, pues no se trata de recrear la sala de clases en el hogar, sino que mitigar los efectos negativos de la crisis en los niños, niñas y adolescentes[90].

Desde la perspectiva académica, la interrupción prolongada de los estudios provoca una pérdida de conocimiento y habilidades adquiridas[91], mientras que desde la perspectiva socioemocional, la crisis en general, así como la inasistencia a un lugar seguro como es la escuela, puede afectar gravemente a los niños, niñas y adolescentes[92].

De forma preocupante, en el ejercicio de sus funciones generales, la Defensoría de la Niñez pesquisó que la desigualdad estructural que caracteriza a Chile implicó que las acciones para adaptar el derecho a la educación al nuevo contexto se vieran gravemente obstaculizadas por el disímil acceso a:

- Recursos tecnológicos que permitan una conectividad estable;
- Condiciones adecuadas en el hogar para el acompañamiento del proceso de aprendizaje, y
- Habilidades socioemocionales para el autoaprendizaje adquiridas con anterioridad a la crisis[93].

El Ministerio de Educación adoptó una serie de medidas para mitigar las serias consecuencias de la interrupción escolar. Una de las primeras de ellas fue la habilitación de la página web "Aprendo en línea", que pretendía otorgar acceso a materiales y textos escolares, recursos de apoyo socioemocional y de actividad física.

No obstante el esfuerzo de promover el aprendizaje remoto digital, las barreras relacionadas con las características de los hogares, las familias y las y los propios estudiantes dificultaron la implementación de una política universal por parte de dicha cartera.

En primer lugar, en atención al disímil acceso digital desarrollado precedentemente, se instó desde diversas entidades, entre ellas la Defensoría de la Niñez, a generar y fortalecer medios alternativos de enseñanza remota, con el fin de disminuir las brechas de aprendizajes por nivel socioeconómico, exacerbadas por la pandemia.

Cuadro de texto N°1

## CASO CONOCIDO POR LA DEFENSORÍA DE LA NIÑEZ: DIFICULTADES MATERIALES PARA ENFRENTAR LA SUSPENSIÓN DE CLASES PRESENCIALES

En junio de 2020, una estudiante de un establecimiento municipal de la Región de Valparaíso hizo presente a la Defensoría de la Niñez[94] su inquietud y preocupación sobre la situación que estaba viviendo, tanto ella como el resto de sus compañeros, y compañeras respecto a la forma en que se estaba dando resguardo a los aprendizajes necesarios en esta situación de pandemia. La adolescente planteó que sentía una desventaja y desigualdad respecto a otros establecimientos subvencionados o particulares pagados indicando que "*no todos tenemos las mejores situaciones para poder aprender de la mejor manera y no es justo que pasemos el año de clases sin poder aprender como es debido*".

Ante el requerimiento, la Defensoría de la Niñez contactó al Departamento de Administración de Educación Municipal (Daem) respectivo para que informaran sobre las acciones adoptadas para lograr los objetivos educativos en los centros bajo su dependencia.

A modo de contexto, el Daem informó que su matrícula asciende a 786 estudiantes con un índice de vulnerabilidad escolar que alcanza el 68,9%. La Defensoría de la Niñez observó que existieron acciones conducentes a resguardar el derecho a la educación, resaltando el trabajo de la Unidad Técnica Pedagógica del establecimiento de la estudiante requirente. Sin embargo, también se vislumbró una gran precarización, dado que una proporción importante del alumnado carece de acceso a internet y a dispositivos electrónicos personales. Hasta la fecha de recepción de respuesta por parte del Daem, 13 de julio de 2020, la solicitud de compra de acceso a internet para 550 de sus estudiantes se encontraba pendiente de resolución.

A nivel del establecimiento educacional, éste solicitó apoyo al Daem para implementar una plataforma pedagógica en el mes de abril. Recién la segunda semana de junio se habilitó la plataforma pedagógica virtual Google Suite (Gsuite) con el apoyo del Ministerio de Educación. La herramienta requiere de capacitación, por lo que el 29 de junio el establecimiento presentó un plan de acción para su efectiva instalación y utilización por el Daem correspondiente, estando en completa operación a mediados de julio, es decir, cinco meses después de haberse decretado la suspensión de clases presenciales.

Luego de recibir respuesta de las autoridades competentes, la Defensoría de la Niñez se contactó nuevamente con la adolescente para informarle sobre la planificación de acciones, quien manifestó que su establecimiento se ha mostrado más comprometido con la educación remota y que efectivamente se reforzaron los medios virtuales.

Si bien con la entrega de guías por parte de Mineduc se mitigaron ciertas consecuencias de la paralización de clases presenciales, los niños, niñas y adolescentes sin acceso a conexión a internet o computadores vieron exacerbadas las brechas de aprendizaje, dado que la respuesta estatal se limitó a la entrega de material de dos asignaturas.

Considerando tanto la existencia de localidades y hogares con escasa o nula conectividad, así como residencias en que los niños, niñas y adolescentes no pueden conectarse de forma estable, el Ministerio de Educación elaboró material físico, desarrollando contenido de las asignaturas de lenguaje y comunicación y matemática. Se repartieron 380.000 guías en establecimientos educacionales de zonas rurales, con baja conexión y en centros del Sename[95].

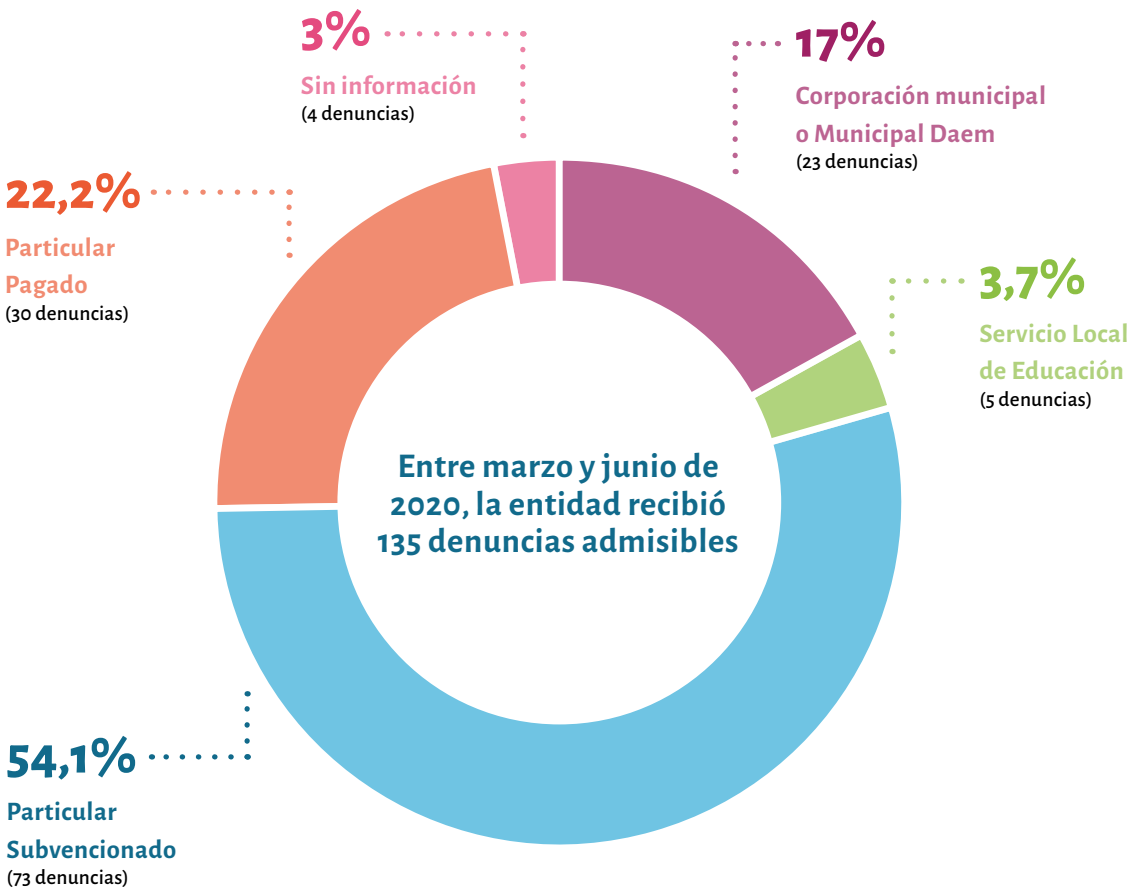
De esta manera, se observa que mientras la plataforma "Aprendo en línea" contiene la diversidad de asignaturas del currículum nacional, diseñadas para ser explicadas por docentes para las y los estudiantes con conectividad, se elaboran herramientas autoguiadas para aquellos estudiantes más vulnerables y sin conexión a internet, lo que disminuye considerablemente la calidad del aprendizaje. Si bien con la entrega de guías se mitigaron ciertas consecuencias de la paralización de clases presenciales, los niños, niñas y adolescentes sin acceso a conexión a internet o computadores vieron exacerbadas las brechas de aprendizaje, dado que la respuesta estatal se limitó a la entrega de material de dos asignaturas.

Ante la situación de emergencia sanitaria, la Superintendencia de Educación aprobó un procedimiento especial de gestión de denuncias por posibles vulneraciones en relación al acceso y permanencia en el sistema educativo y por inadecuado uso de recursos y continuidad del servicio educativo[96]. En este contexto, entre marzo y junio de 2020, la entidad recibió 135 denuncias admisibles[97]. De los casos en que se cuenta con información sobre el tipo de establecimiento educacional, se observa que el 74,8% de las denuncias son en contra de establecimientos que reciben aportes financieros del Estado[98].

En segundo lugar, el aprendizaje desde la casa se ve fuertemente condicionado por la disponibilidad de apoyo de parte del entorno del niño, niña o adolescente. Diversos estudios demuestran la asociación positiva entre el desempeño académico y el involucramiento de los adultos responsables en la formación educativa[99]. Lo anterior significa una desventaja adicional para las y los estudiantes de niveles socioeconómicos bajos, pues en vista que el

Gráfico N°8

DENUNCIAS CIUDADANAS RECIBIDAS POR LA SUPERINTENDENCIA DE EDUCACIÓN ENTRE MARZO Y JUNIO DE 2020, POR VULNERACIONES EN CONTEXTO DE LA EMERGENCIA SANITARIA




Fuente: Elaboración propia a partir de información proporcionada por la Superintendencia de Educación.

sistema educativo chileno tiende a reproducir las desigualdades sociales, sus cuidadores no necesariamente poseen las herramientas para motivar y apoyar adecuadamente.

Esto es especialmente preocupante respecto a los niños, niñas y adolescentes sin conectividad, pues no cuentan con un profesional que les guíe con sus materiales impresos, en contraposición a lo que sucede respecto a las plataformas en línea, que son más dinámicas.

En tercer lugar, se encuentra la barrera más preocupante de todas, la educación en Chile no logra contrarrestar las carencias de formación educativa de la familia. La educación

**Si bien la escasa presencia de programas televisivos infantiles y juveniles es, por sí misma, una situación grave, durante la pandemia se transformó en un problema aún mayor, porque podría haberse constituido en un medio alternativo para combatir las brechas de aprendizaje y asegurar el derecho a la recreación en razón de la falta de conectividad, especialmente en aquellas zonas de cuarentena obligatoria.**

a distancia tiene, como supuesto, una mayor autonomía en la forma de aprender por parte de las y los estudiantes, donde la capacidad de comprender las instrucciones de las actividades se torna esencial. Es decir, las habilidades propias de cualquier proceso de aprendizaje se vuelven aún más desafiantes a distancia. Sin embargo, estas características requieren de una intención de desarrollo específico, lo que no ocurrió de forma óptima antes de la crisis sanitaria. Como se refirió, un número importante de estudiantes no accede a una educación que le haya permitido desarrollar estas importantísimas habilidades para el aprendizaje autónomo.

En este contexto, la retroalimentación se vuelve aún más importante, elemento clave para la formación educativa[100]. Desafortunadamente, la Defensoría de la Niñez recibió requerimientos que denunciaban la ausencia de retroalimentación por el cuerpo docente. En el caso expuesto en el recuadro anterior, sobre las dificultades materiales para enfrentar la suspensión de clases, uno de los puntos levantados por la adolescente fue que el establecimiento educacional no le brindaba el apoyo mínimo garantizado por el Ministerio de Educación, al no tener contacto con su profesor jefe y que se limitaban a enviar guías sin proveer de retroalimentación. En el mismo sentido, se recibió un requerimiento por parte de una apoderada, quien denunció la, primera, nula y, luego, insuficiente retroalimentación hacia el estudiantado. La apoderada informó que desde que se decretó la suspensión de clases presenciales hasta abril, las y los estudiantes sólo recibieron guías sin contar con retroalimentación; luego, hasta julio, se implementó un sistema de corrección vía correo electrónico que, en su opinión, ha sido lento e insatisfactorio y, a partir de julio, se empezaron a compartir videos no interactivos como elemento adicional a las guías. De acuerdo a lo comprometido por el establecimiento, recién en septiembre partirían con clases en plataforma virtual, que permitiría una mayor interacción con las y los estudiantes.

Transcurridos tres meses desde el inicio de la suspensión de clases presenciales, el Ministerio de Educación impulsó una política de priorización curricular para hacer frente al aumento de la brecha en el aprendizaje que afecta a las y los estudiantes de entornos socioeconómicos más bajos. Se priorizaron los objetivos de todas las asignaturas, salvo la asignatura de orientación por considerar que aporta herramientas para enfrentar la crisis, y la asignatura de tecnología, en tanto permite reconocer cómo los seres humanos han enfrentado problemas complejos. La medida se basó en los principios de seguridad, flexibilidad y equidad, con el fin de considerar la diversidad con que cada estudiante pueda avanzar de acuerdo a la exigencia de mayor autonomía.

No obstante, a juicio de la Defensoría de la Niñez, lo anterior no es una respuesta inclusiva, pues el grupo de estudiantes marginados del mundo digital, que dispone únicamente de las guías de sólo dos asignaturas, no accederá al contenido considerado como esencial por el Ministerio de Educación para su formación educativa respecto de las demás asignaturas.

A su vez, nacieron alternativas para promover programas televisivos con contenido educativo y cultural. Sin embargo, en esta dimensión también quedaron en evidencia las desigualdades de acceso, pero esta vez en relación con la programación infantil y juvenil, cultural y educativa. Mientras en la televisión de pago existen canales dirigidos a niños, niñas y adolescentes, en la televisión abierta no existe tal dedicación exclusiva y el contenido disponible es sumamente escaso. En efecto, en el Anuario Estadístico del Consejo Nacional de Televisión, del año 2018, se señala que la oferta histórica de programación infantil para niños y niñas menores de 12 años ha bajado considerablemente desde el 2010. En concreto, hace nueve años estos bloques constituían, en promedio, 13 horas de la programación, mientras que en 2018 bajó a 0,9 horas.

Si bien la escasa presencia de programas infantiles y juveniles es, por sí misma, una situación grave, durante la pandemia se transformó en un problema aún mayor, porque podría haberse constituido en un medio alternativo para combatir las brechas de aprendizaje y asegurar el derecho a la recreación en razón de la falta de conectividad, especialmente en aquellas zonas de cuarentena obligatoria.

En atención a lo anterior, el Consejo Nacional de Televisión y la Asociación Nacional de Televisión fueron los responsables de la valiosa iniciativa "TV Educa Chile"[101], la que fue aprovechada por el Ministerio de Educación para emitir el bloque "Aprendo TV"[102]. La Defensoría de la Niñez rescató que la programación incorporó y promovió una visión integral de las necesidades de los niños, niñas y adolescentes, ofreciendo programas culturalmente pertinentes con contenido pedagógico presentado de forma entretenida. Esta iniciativa sirvió para llegar a la población de estudiantes con escasa o nula conectividad digital, dado que uno de cada tres niños y niñas que ven televisión, sintoniza este canal[103]. Con todo, si bien un análisis del rating lleva a concluir que el canal es atractivo

también para personas mayores de 12 años[104], preocupó a la Defensoría de la Niñez la insuficiente presencia de programas dirigidos a adolescentes —tanto respecto de la programación general del canal como respecto al bloque pedagógico patrocinado por el Ministerio de Educación—, no siendo una solución para mitigar las consecuencias de la falta de conectividad para este grupo de la población. Así, se marginó de la política de emergencia justamente al grupo con mayor factor de riesgo de ser excluidos de la escolarización, como se verá más adelante.

Además, teniendo en consideración la situación particular de los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado, la Defensoría de la Niñez advirtió sobre la limitada conectividad digital e insuficiente número de televisores en las residencias de la red del Sename, dificultando la adopción de medidas de aprendizaje remoto. Lo anterior significa un aumento en la brecha de acceso, ya significativamente mayor respecto de sus pares que no están bajo el sistema proteccional, a una educación de calidad[105]. La situación que se vive en las residencias de protección, o de privación de libertad, es de especial gravedad —lo que es abordado en el capítulo *Derechos de niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado de un Estado en crisis de este Informe Anual*[106]— pues, previo a la crisis sanitaria, la oferta educativa en muchos casos no existía, era poco pertinente a las trayectorias de rezago escolar o, incluso, era facilitada mediante voluntariados.

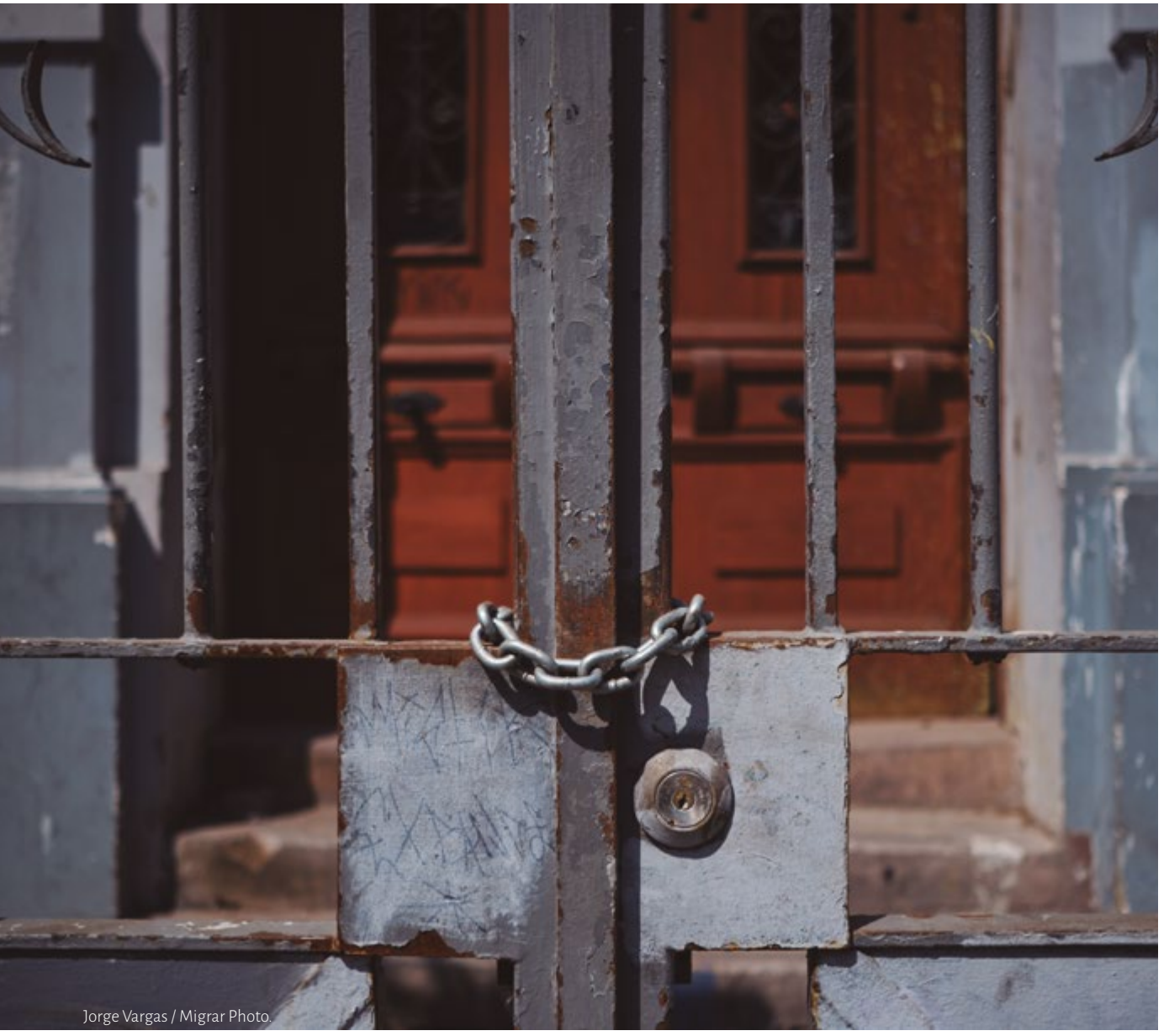
Considerando el disímil nivel de apoyo que las y los estudiantes reciben en sus hogares, resulta fundamental que las y los educadoras responsables se contacten permanentemente con ellas y ellos. Esta comunicación es especialmente importante respecto de quienes presentan mayores factores de riesgo de exclusión, y menos apoyo, con la finalidad de acompañarles y transmitir el mensaje que personas de su confianza estaban preocupados por su bienestar. Esta instrucción se contempla en las orientaciones al sistema escolar en contexto de Covid–19, elaboradas por el Ministerio de Educación, destacando el rol protector de la comunidad educativa y la importancia de conocer el entorno de aprendizaje remoto de cada estudiante.

Sin embargo, el cumplimiento de aquella instrucción es complejo de monitorear y se han conocido casos de incomunicación o contactos sin resultados satisfactorios. De ello dio cuenta la psicóloga de un establecimiento educacional señaló que, a pesar de los esfuerzos, a agosto de 2020 no habían podido tener noticias del 10% de la matrícula, lo cual quiere decir que al menos 63 estudiantes del establecimiento no se encontraban estudiando para adoptar alertas ante la identificación de factores de riesgo[107].

Lo anterior es de relevancia, pues la efectividad de las medidas que se adoptaron impactará directamente en la tasa de exclusión escolar. Como se desarrollará en la sección siguiente, la exclusión escolar afecta especialmente a los niños, niñas y adolescentes de

menores recursos, demostrando, una vez más, que el disfrute y ejercicio del derecho a la educación se ve altamente afectado por el nivel socioeconómico de las familias.

Para finalizar, se observa que existieron diversas alternativas para proveer de una educación a distancia; sin embargo, las particularidades del entorno de cada niño, niña y adolescente, y la ausencia de un seguimiento personalizado, profundiza la preocupación y necesidad de intervención de la Defensoría de la Niñez, para que los organismos responsables aseguren  a cada uno de las y los estudiantes acceder a uno o más medios que les permitan aprender de forma satisfactoria en contexto de emergencia.



Jorge Vargas / Migrar Photo.

**Si bien existe cierta oferta vinculada con la educación de adultos, ésta es disímil y variada en su implementación a nivel nacional, no cumpliendo con los estándares internacionales para promover y garantizar un adecuado reingreso al sistema escolar.**



## 3.3 EXCLUSIÓN ESCOLAR: NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES FUERA DEL SISTEMA ESCOLAR, ANTES Y LUEGO DE LA CRISIS SANITARIA

La Convención sobre los Derechos del Niño en su artículo 28 dispone, en relación al derecho a la educación, que es obligación para los Estados el "adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar".

Al momento de abordar la exclusión escolar resulta importante tener a la vista las barreras sociales, culturales o legales que dificultan el pleno ejercicio del derecho a la educación. Así, una mejor comprensión del entorno que rodea a los niños, niñas y adolescentes que no asisten a la escuela, como de las falencias del sistema educativo, permiten transitar desde el enfoque tradicional, conocido como "deserción escolar" o "abandono escolar", donde la no asistencia a la escuela es vista como un hecho individual y de responsabilidad de los niños, niñas y adolescentes, hacia su comprensión como un fenómeno complejo y multicausal, pasando a describirlo como "exclusión educativa" y "desescolarización", visibilizando y enfocando los esfuerzos en los obstáculos estructurales.

Este enfoque permite entender las trayectorias educativas de los niños, niñas y adolescentes de manera no lineal, pues durante su vida les ocurren hechos y situaciones que les afectan y que repercuten en su presente y futuro educativo. Este entendimiento implica la adopción de medidas y modelos por parte del Estado que permitan adaptarse a esa realidad y reducir la exclusión escolar.

En atención a la crisis sanitaria, agencias internacionales de derechos humanos, como Unesco y Unicef, expertos nacionales y el Ministerio de Educación, han planteado que uno de sus efectos sería el aumento del número niños, niñas y adolescentes excluidos del sistema escolar. Las proyecciones del Ministerio de Educación, considerando la evidencia disponible, apuntan a que se podrían llegar a tener hasta 80 mil[108] estudiantes fuera del sistema escolar, como consecuencia del incremento de los factores de riesgo asociados a la exclusión. Con el fin de abordar esta preocupación, se conformó una mesa de expertos




Eric Allende / Migrar Photo.

para la prevención de la exclusión escolar producto de la pandemia, que permita resguardar la trayectoria educativa de millones de niños, niñas y adolescentes afectados por la suspensión de clases[109].

El informe del trabajo, desarrollado por la mesa de expertos, fue entregado en julio de 2020 y contempla 15 propuestas que se centran en garantizar el derecho a la educación de niños, niñas y jóvenes que presentan los mayores riesgos de desconexión con su proceso de aprendizaje, y que podrían no reintegrarse a las clases en modalidad presencial cuando éstas se retomen en sus respectivas comunidades[110]. Si bien la Defensoría de la Niñez no fue invitada a participar en esta iniciativa, a pesar de las peticiones, comunicaciones y recomendaciones que sobre esta materia se enviaron al Ministerio de Educación, al Congreso Nacional y al Servicio Nacional de Menores —dada la particular situación de niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado—, la institución valora la iniciativa y sus propuestas, pero insta al análisis de la especial situación de los niños, niñas y adolescentes que viven en residencias de protección y en privación de libertad, quienes han sido gravemente vulnerados antes y posterior a la pandemia.

Cuadro de texto N°2

## CASO CONOCIDO POR LA DEFENSORÍA DE LA NIÑEZ: AUSENCIA DE MEDIDAS PARA HACER FRENTE A FACTORES DE RIESGO DE EXCLUSIÓN ESCOLAR

En agosto de 2020, la Defensoría de la Niñez recibió información relevante en relación a posibles vulneraciones graves de derechos de 33 niños, niñas y adolescentes que viven permanentemente en la toma "Casas Viejas", en Vista Hermano Bajo, comuna de Puente Alto, en la Región Metropolitana.

Desde la suspensión de las clases presenciales sus habitantes en edad escolar no han podido darle continuidad a su formación académica. Si bien en el terreno hay señal de internet, no pueden acceder a clases en línea porque no tienen los medios para costear el servicio o no tienen cómo cargar los equipos al no estar conectados a la red eléctrica. El requirente informa que tampoco han tenido acceso a otros medios alternativos de aprendizaje y que las autoridades del área de educación no se han acercado para asegurar el derecho a la educación a los 33 niños, niñas y adolescentes del lugar.

En vista de la preocupante interrupción de la trayectoria escolar, que se vuelve un factor de riesgo importante para que la exclusión escolar permanente, la Defensoría de la Niñez solicitó la intervención urgente tanto de la Subsecretaría de Educación, a la Subsecretaría de la Niñez, y al Tribunal de Familia de Puente Alto, como responsable de decretar las medidas de protección que correspondan[111].

Este caso demuestra, en la práctica, la fragilidad de las trayectorias educativas de la población más vulnerable. En contextos de crisis se requieren de acciones reforzadas del Estado para mantener el vínculo del establecimiento educacional, especialmente con los alumnos y alumnas que presentan factores de riesgo y sus familias. Este es un caso especialmente complejo, porque las respuestas estandarizadas de las autoridades no sirven o son impracticables en un contexto de ocupación ilegal de un terreno privado. Es precisamente en estas situaciones donde la respuesta institucional tiene que basarse en el elemento de *adaptabilidad* del derecho a la educación, entregando alternativas pertinentes que garanticen que esos estudiantes no vean vulnerado su derecho, independientemente de dónde vivan. Cada día que pasa se hace más difícil el reingreso al sistema educativo, por lo que la adopción de medidas idóneas es urgente.

A septiembre de 2020, únicamente el Tribunal de Familia se pronunció sobre la solicitud de intervención inmediata de la Defensoría de la Niñez.

**1 de cada 7 niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado no asiste a un establecimiento educativo por no tener matrícula o haber sido retirados del establecimiento.**

La suspensión de clases presenciales y el confinamiento obligatorio, a raíz de la crisis sanitaria, constituyó una afectación evidente a la trayectoria educativa de los niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, es necesario relevar que ocurrieron eventos previos y situaciones graves que igualmente afectaron las trayectorias escolares, como lo fueron las suspensiones de clases ocurridas en Quintero y Punchuncaví —como consecuencia de los eventos de contaminación— , paro de profesores o las suspensiones reiteradas de clases en atención a las protestas estudiantiles y a hechos de violencia ocurridos al interior de algunos establecimientos educacionales, durante el año 2019.

En cuanto a la oferta de ingreso o reingreso que existe respecto a niños, niñas y adolescentes excluidos(as) del sistema escolar, actualmente la oferta programática[112] está compuesta en su mayoría por las Modalidades de Educación para Adultos (C.E.I.A o Tercera Jornada), la oferta programática para la preparación de exámenes libres y por proyectos de reingreso concursables. Si bien existe cierta oferta, ésta es disímil y variada en su implementación a nivel nacional, no cumpliendo con los estándares internacionales para promover y garantizar un adecuado reingreso al sistema escolar.

Dentro del contexto de exclusión educativa, ésta es especialmente preocupante respecto de niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado. De acuerdo a la última estadística disponible, 1 de cada 7 de ellas y ellos no asiste a un establecimiento educacional por no tener matrícula o haber sido retirados del establecimiento[113]. En distintas instancias, y reiteradamente, la Defensoría de la Niñez ha advertido sobre esta trayectoria educativa interrumpida y sobre la reducida oferta programática para atender esta situación de forma pertinente. Si bien se informó por el Ministerio de Educación el envío, al Consejo Nacional de Educación, de una propuesta para la creación de una modalidad de reingreso, no es posible seguir esperando que esta nueva modalidad se apruebe e implemente, por lo que deberían adoptarse medidas transitorias en el corto plazo por parte de los órganos públicos responsables del abordaje de las falencias crónicas detectadas y comunicadas por la Defensoría de la Niñez.

En relación con la oferta para adolescentes privados de libertad por infracción a la ley penal, en el ejercicio de sus funciones, la Defensoría de la Niñez ha levantado nudos críticos referentes a la *disponibilidad* del derecho a la educación de este grupo de la población. Uno de los primeros nudos es la detección de casos, en algunos centros, donde el número de estudiantes no permite cubrir los costos fijos de un establecimiento regular. En segundo lugar, la oferta no considera el elemento de *adaptabilidad*, siendo muy rígida en atención a las características de la población, por ejemplo, la oferta educativa sólo se encuentra disponible para el año escolar formal (marzo a diciembre), no contemplando los periodos de verano, dejando sin oferta a quienes continúan o ingresan durante esos meses[114].

Por su parte, los niños, niñas y adolescentes en cuidado alternativo residencial se ven especialmente afectados por los paros de profesores, pues perjudican gravemente su rutina y calidad de vida, no pudiendo salir a clases, produciéndose un fenómeno de prisionización. Además, en cuanto a la *accesibilidad*, se registran casos de inexistencia de cupos en establecimientos educacionales cercanos a los centros residenciales donde viven. En estas situaciones no existe un acompañamiento uniforme para la incorporación a un establecimiento educacional, e incluso se ha llegado a negar la matrícula del o de la estudiante, agudizando la estigmatización indebida que ellas y ellos enfrentan. Asimismo, durante la asistencia a la jornada, se producen casos recurrentes de devolución de estudiantes a las residencias, varias veces por semana, exigiendo incluso, en determinados casos, la presencia de un o una tutora de la residencia para el acompañamiento del o de la estudiante[115]. Estas últimas situaciones representan una manifiesta y prohibida discriminación del Estado.

Finalmente, respecto a todos los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado, un nudo crítico es el elemento de *aceptabilidad* de la oferta educativa que contempla, a lo menos, dos significados. Por un lado, se refiere a que la oferta escolar sea de calidad y, por otro, que resulte culturalmente pertinente. Durante las visitas a residencias que ha realizado la Defensoría de la Niñez en 2019 y 2020, se observaron obstáculos para comprender la oferta educativa como de calidad. En los casos de residencias de administración directa del Estado por el Sename (Cread) visitadas, la mayoría de los niños, niñas y adolescentes rinden exámenes libres, cuya preparación —en algunos casos— se realiza por voluntarios y estudiantes de carreras de pedagogía que acompañan el proceso de preparación. Sin cuestionar el grado de compromiso de aquellos profesionales en formación, la oferta educativa no puede quedar en manos de voluntades. Además, para la aceptabilidad de la oferta educativa que se entrega, es necesario no sólo escolarizar o nivelar. En este sentido, la Defensoría de la Niñez ha tomado conocimiento de relatos en los cuales los establecimientos privilegian "pasar de curso" a los niños, niñas y adolescentes, en atención a la creencia de un mayor beneficio para ellas y ellos versus la reprobación, lo que encubre la real situación de aceptabilidad y pertinencia de la oferta educativa.



Jorge Vargas / Migrar Photo.

Si bien la realidad que conlleva garantizar los derechos para niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado es compleja, como se tratará en el capítulo *Derechos de niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado de un Estado en crisis* de este Informe Anual, es necesario destacar, desde ya, los efectos negativos de la desigual oferta programática. Se ha observado una atención irregular, además de una oferta que no es pertinente ni aceptable en atención a sus particulares necesidades de aprendizaje y desarrollo, pues se caracterizan por su baja calidad y carga horaria, dotación insuficiente de profesionales, no atender su necesidad de preparación para la vida independiente, entre otros aspectos necesarios a considerar.

Como se señaló, en vista de lo descrito, la Defensoría de la Niñez ha remitido diversas comunicaciones a las autoridades competentes para resolver los crónicos y reiterativos nudos críticos detectados. Por lo que, con satisfacción, observó el envío, en mayo de 2019, por parte del Ministerio de Educación al Consejo Nacional de Educación (CNED), de una propuesta para la creación de una nueva modalidad educativa de reingreso escolar, como una forma de mejorar las alternativas para niños, niñas y adolescentes excluidos del sistema escolar. Esta propuesta fue comentada por expertos y el 24 de julio de 2019, el CNED

dio por no aprobada la propuesta y realizó observaciones al Ministerio de Educación, en relación con la necesidad de enmarcarla en una política integral y articulada, que considere estrategias eficientes de prevención del rezago educativo y todos los componentes que una nueva modalidad conllevaría; fortalecer el diagnóstico que se requiere para fundamentar la propuesta y diseñar un proceso de implementación paulatino que permita el monitoreo continuo y estimar sus costos[116]. El Ministerio de Educación presentó una contrapropuesta, que se encuentra pendiente de resolución por el CNED al cierre de este informe.

Para finalizar este apartado del capítulo, la crisis social y sanitaria dejó al descubierto brechas necesarias de abordar con urgencia para garantizar la educación como derecho humano, que permita construir sistemas educativos altamente equitativos, inclusivos y de calidad para todos y todas. Lo anterior no requerirá sólo de la inversión de más recursos y la identificación de la eficacia de su actual gasto, sino que impone resolver interrogantes tales como:

- ¿El sistema educativo está derribando los obstáculos que interponen las diferencias socioeconómicas para asegurar el derecho a la educación como derecho humano?
- ¿El sistema educativo está disminuyendo los prejuicios, basados en la discriminación, que se derivan de actitudes y prácticas sociales, culturales y de la situación económica?
- ¿El sistema educativo está preparado para proveer educación en situaciones de emergencia y de alta ocurrencia en Chile, que permitan proporcionar conocimientos y aptitudes para la supervivencia y apoyo psicosocial a los afectados por las crisis?

La Defensoría de la Niñez, como institución autónoma de derechos humanos, tiene la obligación de exponer y solicitar la adopción, por parte de las autoridades competentes, de las medidas y acciones para prevenir y eliminar aquellas situaciones —muchas de las cuales se han vuelto crónicas— que en este caso afectan el efectivo ejercicio del derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes, especialmente de aquellos que mayormente se ven afectados por las desigualdades socioeconómicas y donde el Estado tiene un rol y una responsabilidad crucial, ineludible y urgente.



Jorge Vargas / Migrar Photo.

# 4. ACCIONES DE LA DEFENSORÍA DE LA NIÑEZ (JUNIO 2019–JUNIO 2020)

La preocupación de la Defensoría de la Niñez por el efectivo resguardo de los elementos que definen la educación como un derecho humano, ha motivado un trabajo continuo, desde sus inicios en esta línea. Precisamente, uno de los desafíos planteados por la institución es visibilizar los diversos ámbitos en que los niños, niñas y adolescentes siguen siendo víctimas de vulneraciones de sus derechos, como sucede respecto al disfrute del derecho a la educación, en igualdad de oportunidades. Es por ello que se han adoptado acciones encaminadas a que el Estado de Chile, a través de sus órganos, respete y dé cumplimiento al principio de igualdad y erradique la manifiesta discriminación que enfrentan niños, niñas y adolescentes en razón de los factores económicos de sus entornos, mismos que afectan directamente el disfrute del derecho a la educación.

**Un ritmo menos exigente de clases, y enfocado en lo formativo más que lo evaluativo, es aconsejable durante una crisis sanitaria como la vivida, en que las y los estudiantes no cuentan con la seguridad emocional para enfocarse en sus procesos educativos.**



Esta preocupación es compartida por los niños, niñas y adolescentes del país, como se desprende de las conclusiones del *Estudio de opinión de niños, niñas y adolescentes 2019* y del *Estudio sobre efectos del Estado de Excepción y posterior crisis social 2019, en niños, niñas y adolescentes,* ambos estudios de la Defensoría de la Niñez. Además, esta inquietud fue relevada en la masiva participación de escolares en las demandas sociales[117].

Las acciones desarrolladas, con el fin de resguardar este derecho desde un enfoque integral, han sido continuas en el tiempo, con miras a instar a las autoridades responsables a adoptar las medidas recomendadas. En esta ocasión, el gran y desigual impacto de la suspensión de clases presenciales, a causa de la crisis sanitaria, en el ejercicio del derecho a la educación, hace relevante y necesario destacar las acciones de la Defensoría de la Niñez.

Se hace presente que, como institución responsable de promover el respeto por los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes, las recomendaciones emanadas de la Defensoría de la Niñez tienen como objeto asegurar el pleno disfrute de una educación potenciadora que permita el desarrollo óptimo de todas ellas y ellos, sin exclusión.

## 4.1 CONSIDERACIÓN ESPECIAL DE LAS CONSECUENCIAS DE LA CRISIS SANITARIA EN EL DESARROLLO SOCIOEMOCIONAL DE LAS Y LOS ESTUDIANTES

La Defensoría de la Niñez toma distancia de una perspectiva enfocada en la escolarización, centrándose en una mirada integral de la educación. Ante el anuncio realizado a fines de marzo de utilizar el periodo de vacaciones escolares como parte de la medida de permanencia en los domicilios, la institución señaló al Ministerio de Educación que ello era contrario y amenazaba, de manera directa, el bienestar y desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes. Ciertamente, un ritmo menos exigente de clases, y enfocado en lo formativo más que lo evaluativo, es aconsejable durante una crisis como la

vivida, en que las y los estudiantes no cuentan con la seguridad emocional para enfocarse en sus procesos educativos. Sin embargo, muy distinto es decidir que aquel periodo de confinamiento forzoso será considerado como periodo de recreación y esparcimiento[118].

A pesar de las recomendaciones, en contra de adelantar y escolarizar el periodo de vacaciones, emitidas por la Defensoría de la Niñez, el Ministerio de Educación adelantó las vacaciones de invierno y, para paliar la eventual frustración de niños, niñas y adolescentes en casa, lanzó, en conjunto con otras carteras, la página web "Vacaciones en Casa". Como se indicó en su momento, la iniciativa en sí misma es positiva, pues involucra la participación de distintos ministerios dando cuenta de las necesidades transversales de la niñez y adolescencia, además de transmitir una diversidad de contenido de interés en diferentes formatos. Sin embargo, este recurso, que sería muy valioso en otro contexto al que fue lanzado, no se concibe como medida suficiente para hacer frente a las graves afectaciones emocionales de haber adelantado las vacaciones y crear un ambiente de normalización de la crisis[119].

De forma positiva, la Cámara de Diputados, en la discusión del proyecto de ley que dispone la emisión de una franja educativa durante la pandemia sanitaria (Boletín N°13.407–24), acogió la recomendación de la Defensoría de la Niñez de basar los programas televisivos atendiendo el principio del interés superior del niño. En efecto, ante la propuesta de basarse en los programas del currículum nacional, la Defensoría de la Niñez recomendó adoptar un enfoque en el desarrollo de aptitudes, autoestima y confianza en sí mismo, en miras de cuidar también el bienestar de los niños, niñas y adolescentes[120].

## 4.2 EL ELEMENTO DE UNIVERSALIDAD COMO GUÍA DE LAS ACCIONES DE LA DEFENSORÍA DE LA NIÑEZ

### 4.2.1 ACCIONES EN EL CONTEXTO DE GESTIÓN DE REQUERIMIENTOS

Para defender los derechos de los niños, niñas y adolescentes se requiere que sus demandas sean escuchadas. Es por ello que la gestión de requerimientos y casos por parte de la Defensoría de la Niñez se funda en el derecho a ser oído y constituye una fuente primordial en su accionar, consolidándose así como un intermediario efectivo entre las necesidades de los niños, niñas y adolescentes y los órganos competentes.

La falta de acceso, en igualdad de oportunidades, a medios de aprendizaje remoto durante la suspensión de clases presenciales, motivó a las y los estudiantes y sus familias a presentar requerimientos ante la Defensoría de la Niñez, lo que derivó en la adopción de acciones de orientación e intermediación.

A continuación, tomando como ejemplo requerimientos ingresados, se presenta el modo de proceder de la Defensoría de la Niñez que, en primer lugar, conversa con los o las requirentes para conocer, de primera fuente, su preocupación y necesidad, para proponer vías de intervención en función al ámbito de competencia de la institución.

### A. ORIENTACIÓN, DERIVACIÓN A ÓRGANO COMPETENTE Y SEGUIMIENTO

Como sucedió respecto al requerimiento de la apoderada que hizo notar la falta de retroalimentación por parte del cuerpo docente[121], al identificar una posible transgresión al derecho a la educación, se da cuenta de la existencia del Dictamen N°55/2020, de la Superintendencia de Educación, sobre inversión excepcional para financiar la implementación de clases en línea y se explican los pasos a seguir para hacer una denuncia formal ante este organismo, cumpliendo con lo establecido en la letra c) del artículo 4 de ley que crea la Defensoría de la Niñez.

Es esencial que la ciudadanía conozca sus derechos y la manera de hacerlos efectivos requiriendo acciones del órgano competente, por lo que una función fundamental de esta institución es orientar y derivar, haciendo el respectivo seguimiento.

### B. ORIENTACIÓN, SOLICITUD DE ANTECEDENTES A AUTORIDADES COMPETENTES Y SEGUIMIENTO

Con todo, se recibieron requerimientos que implicaron la necesidad de ejercer otras atribuciones, como pedir antecedentes adicionales a los órganos involucrados, con el fin de evaluar el curso de acción más apropiado.

En el caso de la adolescente que manifestó su descontento con la suficiencia de la educación a distancia recibida[122] (ver cuadro de texto N°1), se envió oficio a la Daem de San Antonio, solicitando información sobre las acciones tomadas para garantizar el derecho a la educación de sus estudiantes[123]. La autoridad compartió su Plan de Aprendizaje Remoto, exponiendo las acciones que se están llevando a cabo para mitigar la brecha tecnológica que ha dificultado la implementación oportuna de clases online dinámicas. Al realizar el seguimiento de los compromisos, la adolescente requirente dio cuenta de la efectividad de los avances.

### C. ORIENTACIÓN, SOLICITUD DE ANTECEDENTES A AUTORIDADES COMPETENTES, SOLICITUD DE MEDIDAS Y SEGUIMIENTO

Sin embargo, también hubo requerimientos que necesitaron de la interposición de acciones legales y la solicitud de intervenciones urgentes a los organismos competentes y responsables.

**El Ministerio de Educación proporcionó información sobre la distribución de material por nivel educativo desagregado por región; sin embargo, no se detalló la información por comuna, información esencial para conocer el alcance de la medida en zonas rurales.**

En el caso de los niños, niñas y adolescentes viviendo en precarias condiciones en toma "Casas Viejas"[124] (ver cuadro de texto Nº2), se identifican vulneraciones multisectoriales que requirieron una serie de medidas; empero, se destaca que respecto a la vulneración específica del derecho a la educación, se puso en conocimiento de la situación a la Subsecretaría de Educación y a la Subsecretaría de la Niñez y se les solicitó su intervención inmediata, pidiendo la remisión del plan de acciones que se desplegará para asegurar el acceso efectivo a una formación educativa por parte de aquellos niños, niñas y adolescentes sin que, hasta la fecha de cierre de este informe, emitieran sus respuestas[125].

### 4.2.2 ACCIONES SOLICITANDO LA INCLUSIÓN DE TODOS Y TODAS EN LAS POLÍTICAS ADOPTADAS POR LAS AUTORIDADES

#### A. MONITOREO DE ACCESO A MÉTODOS REMOTOS DE APRENDIZAJE

Como se describió en la sección 3.2 de este capítulo, una de las medidas adoptadas por el Ministerio de Educación, ante la suspensión presencial de clases, fue la entrega de guías físicas en establecimientos educativos de (1) zonas rurales, (2) con baja conexión y (3) centros del Sename. La Defensoría de la Niñez, preocupada porque cada niño, niña y adolescente del país tuviera acceso a algún medio remoto de aprendizaje, solicitó a dicha cartera información para conocer cómo se decidió a qué establecimientos en específico enviar el material impreso[126]. Para contrastar el cumplimiento del criterio, además se consultó por la cantidad de material educativo impreso para estudiantes de 1° básico a 4° medio entregado, desagregado por nivel educativo; región y comuna; tipo de establecimiento educativo.

En una primera oportunidad, el Ministerio de Educación proporcionó información sobre la distribución del material por nivel educativo pero sin detalle a nivel comunal, antecedente esencial para conocer el alcance de la medida en zonas rurales, ni explicando los criterios para identificar a aquellos establecimientos con nula o baja conexión a internet. Luego de reiteradas solicitudes, dicho ministerio remitió los antecedentes requeridos para que la Defensoría de la Niñez pudiera observaron los criterios en base al principio de

igualdad y no discriminación que motivaron el envío material a los establecimientos educativos que las requerían para continuar con su formación académica de manera remota.

En atención a la demanda de miles de niños, niñas y adolescentes que solicitaron medios para acceder a clases en línea —como Iván Cruz, estudiante de sexto básico de la ciudad de Arica, que lanzó la campaña "WiFi para todos"—, se solicitó información al Ministerio de Educación sobre el catastro de la cantidad de estudiantes con acceso a internet y dispositivos electrónicos, así como las acciones que se están adoptando para dar una solución a la brecha detectada[127].

## B. ADOPCIÓN DE MEDIDAS INCLUSIVAS

Un grupo especialmente vulnerable son las y los adolescentes que, como se indicó en el Informe Anual de 2019, presentan una asistencia escolar menor que los niños y niñas que asisten a la enseñanza básica[128]. Teniendo presente esta realidad, la Defensoría de la Niñez fue consistente en recomendar que se incluyera a este segmento poblacional de manera prioritaria en las medidas adoptadas por las autoridades.

La televisión cobró relevancia como medio alternativo a internet para disponer de aprendizaje remoto, por su cobertura masiva. Sin perjuicio de haber valorado la iniciativa "TV Educa Chile", incluyendo su segmento patrocinado por el Ministerio de Educación "Aprendo TV", la Defensoría de la Niñez recomendó no marginar a las y los adolescentes del público objetivo. En efecto, mientras que la iniciativa del Consejo Nacional de Televisión va dirigida a niños y niñas entre 7 a 12 años, el segmento del Ministerio de Educación proporciona contenido cubriendo únicamente las materias de 1° a 4° básico. Lo anterior significa que los niños, niñas y adolescentes cursando el segundo ciclo básico y la enseñanza media, que no poseen una buena conectividad digital, tampoco pueden acceder a este medio alternativo de aprendizaje[129].

**La Defensoría de la Niñez observa, una vez más, con preocupación, la inexistencia de una política pública que responda con una oferta adecuada a las demandas que involucra la responsabilidad del Estado de Chile de asegurar el ejercicio efectivo del derecho a la educación.**

Asimismo, sin perjuicio del análisis que se realiza en el capítulo *Derechos de niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado de un Estado en crisis* en este Informe Anual, respecto a las iniciativas encaminadas a disponer de medios para darle continuidad al aprendizaje, la Defensoría de la Niñez ha relevado, de manera permanente la grave situación que afecta a este grupo. Ante la declaración de la suspensión de clases, una de las primeras acciones realizadas por esta institución fue solicitar información al Sename sobre los protocolos de acción educacional desarrollados en conjunto con el Ministerio de Educación[130]. El Sename señaló que en los centros residenciales de protección se han generado espacios de reforzamiento escolar, incorporando las rutinas de trabajo de cada establecimiento particular al que asiste cada niño, niña o adolescente. Asimismo, señaló que en los centros privativos de libertad se suspendieron las clases presenciales, por lo que las y los profesores se encuentran a cargo de enviar material de apoyo para dar continuidad a los estudios, mientras que los programas socioeducativos (ASE) se están desarrollando vía telemática[131].

Teniendo en consideración lo anterior, la Defensoría de la Niñez instó, por una parte, a considerar la accesibilidad de este grupo poblacional a computadores y televisores en la discusión de medidas de aprendizaje remoto[132] y, por otra, a considerar las especiales características de sus trayectorias educativas a la hora de proporcionar material pertinente a sus necesidades de aprendizaje[133]. Respecto a la primera petición, el Ministerio de Educación respondió aludiendo nuevamente al despacho de material físico, además de hacer presente la entrega por pendrive del software "Aprendo a leer con Bartolo" para las y los niños más pequeños. Por su parte, respecto a la pertinencia del material proveído, señaló que se ha trabajado de forma conjunta desde el intersector para definir y evaluar la oferta programática que se ha puesto a disposición. No obstante esta afirmación, no se han conocido medidas especiales para adaptar la oferta a la especial trayectoria educativa de este grupo poblacional[134].

Por último, la desigualdad en el acceso a una educación como derecho humano se hace patente al observar la inaceptable cifra de niños, niñas y adolescentes excluidos del sistema escolar. La Defensoría de la Niñez observa, una vez más, con preocupación, la inexistencia de una política pública que responda con una oferta adecuada a las demandas que involucra la responsabilidad del Estado de Chile de asegurar el ejercicio efectivo del derecho a la educación[135]. La falta de una política de Estado que enfrente esta dramática e inaceptable situación, repercutirá seriamente en las posibilidades de enfrentarla, de manera eficiente y eficaz, evitando el aumento de niños, niñas y adolescentes excluidos del sistema escolar a causa de la pandemia.

Además y con el fin de insistir en el enfoque de derechos, teniendo presente el desigual acceso a recursos formativos por parte de los niños, niñas y adolescentes que habitan en el país, la Defensoría de la Niñez solicitó, el día 21 de abril de 2020, a los ministros y demás

miembros de la Mesa Social Covid–19, la creación de una mesa especialmente destinada a abordar la situación educativa de los niños, niñas y adolescentes que viven en Chile. Se solicitó invitar a todos los actores claves del Estado, la sociedad civil y a grupos de niños, niñas y adolescentes que, sumado a la participación activa de esta institución, Unicef y la Oficina Regional del Alto Comisionado de Derechos Humanos, pudieran favorecer la adopción de acciones estatales oportunas y eficaces para asegurar el ejercicio efectivo del derecho a la educación. La solicitud, que hubiese permitido un abordaje acorde a la gravedad de la crisis y la afectación de las vidas de los niños, niñas y adolescentes que viven en Chile, no fue acogida, lo que repercutió en la falta de articulación de las medidas adoptadas por el Estado y la inexistencia de un debido enfoque de derechos humanos.



Jorge Vargas / Migrar Photo.



Jorge Vargas / Migrar Photo.

# 5. ANÁLISIS DE LA DEFENSORÍA DE LA NIÑEZ PARA EFECTIVIZAR EL DERECHO A LA EDUCACIÓN PARA TODAS Y TODOS EN IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

A lo largo del capítulo se ha evidenciado el doble papel que la educación puede tener en la vida de las personas. Desde un plano personal, puede constituirse en una ventana de oportunidades de desarrollo, mientras que a nivel país, juega un importante rol en la posibilidad de reproducir o erradicar la desigualdad. Por tanto, la efectivización de este derecho es crucial para cumplir con el principio de igualdad y no discriminación.

A continuación, se desarrollan una serie de argumentos que fundamentan las recomendaciones de la sección siguiente, basados en el enfoque de derechos humanos que permite centrar los esfuerzos en abordar las desigualdades sociales para garantizar la realización universal de los derechos, priorizando las acciones en los grupos más vulnerables de la sociedad.

# 5.1 PRESUPUESTO PÚBLICO DESTINADO A ALCANZAR UNA EDUCACIÓN CON EQUIDAD

## 5.1.1 NECESIDAD DE MANTENER EL AUMENTO PROGRESIVO DEL PRESUPUESTO DESTINADO A POLÍTICAS DE EDUCACIÓN

Las organizaciones internacionales concuerdan en que, para garantizar una educación de calidad para todos y todas, es necesario asignar entre el 15% y el 20% del gasto público al derecho a la educación[136]. Chile se enmarca dentro de dicho estándar, invirtiendo el 17,4% de su gasto público en educación[137].

En atención a aquello, se requiere cumplir con el principio de progresividad y no regresividad en derechos humanos, no disminuyendo el gasto en estas políticas a causa de la recesión económica como consecuencia del estallido social y la crisis sanitaria. Existe acuerdo en que la educación es el motor del desarrollo social, y si bien Chile se encuentra bien posicionado en los indicadores de financiamiento, se encuentra lejos de alcanzar una educación inclusiva y equitativa, razón por la que sería contrario al derecho humano a la educación dejar de invertir para lograr, cuanto antes, satisfacer el estándar para desarrollar el potencial de los niños, niñas y adolescentes.

## 5.1.2 NECESIDAD DE PROGRAMAR LA DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO DESTINADO A LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS, PRIORIZANDO EN LA DISMINUCIÓN DE LAS BRECHAS DE DESIGUALDAD

Más allá del monto invertido, la Defensoría de la Niñez observa con preocupación la falta de enfoque de derechos humanos en la asignación del mismo. La OCDE ha identificado este problema en el mecanismo de distribución de recursos a los establecimientos educacionales basado en la asistencia promedio a clases. Lo anterior, en vista que genera ingresos peligrosamente variables, lo que es especialmente perjudicial para los establecimientos que educan a estudiantes en contextos de mayor complejidad geográfica y social, donde los índices de asistencia son normalmente inferiores por lo mismo[138].

La Subvención Escolar Preferencial (SEP)[139] se ha constituido como un avance relevante para abordar las inequidades que rodean a las escuelas, entregando más recursos vía una mayor subvención en atención de las condiciones de vulnerabilidad socioeconómica de las y los estudiantes. Este tipo de política ha resultado ser beneficiosa para las y los estudiantes y ha permitido abordar desigualdades estructurales del contexto extraescuela. Sin embargo, ella está supeditada al mismo mecanismo de entrega objetado, esto es, según el promedio de asistencia de las y los estudiantes; y no se encuentra exenta de aspectos a fortalecer como su monitoreo y rendición de cuentas, entre otras materias[140]. Ciertamente, tomar una decisión

que genere los incentivos adecuados no es tarea fácil. Sin embargo, lo que no puede ocurrir es que una medida estandarizada no sólo pierda de vista las necesidades especiales de un grupo en particular, sino que también lo castigue. Los mecanismos de financiamiento debieran permitir incorporar la diversidad de contextos escolares y la correspondiente variabilidad de costos, para ofrecer una educación como derecho humano que propenda al desarrollo de oportunidades para todos y todas en igualdad de condiciones.

Las políticas de priorización y entrega de mayores recursos por parte del Estado a escuelas ubicadas en contextos de alta vulnerabilidad socioeconómica, deben estar en consonancia con los principios de las políticas públicas con enfoque en derechos humanos que promueve la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Según la Comisión, las políticas públicas deben entregar protección prioritaria a los grupos en situación de discriminación histórica. Por ello se estima fundamental que los Estados presten atención reforzada a los sectores sociales y personas que han sido excluidos y han sido víctimas de prejuicios persistentes, adoptando de forma inmediata las medidas necesarias para prevenir, reducir, y eliminar las condiciones y actitudes que generan o perpetúan la discriminación en la práctica[141].

### 5.1.3 NECESIDAD DE EVALUAR Y MONITOREAR DE FORMA EFECTIVA LA GESTIÓN FINANCIERA

En atención a que la educación es un derecho fundamental, un monitoreo para efectivizar el elemento de universalidad debe incorporar indicadores de derechos humanos para decidir qué evidencia recopilar y cómo usarla.

Lo anterior es especialmente importante respecto de las medidas redistributivas analizadas arriba. Por un lado, permitiría asegurar que los recursos lleguen efectivamente, de manera priorizada y fortalecida, a los establecimientos educacionales que eduquen a niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza o en riesgo de caer en ella. Mientras que, por otro, una evaluación desde la mirada de la diversidad, permite tomar decisiones para orientar la inversión de los fondos en el desarrollo e instalación de capacidades que permitan generar mejoras en el acceso y calidad del aprendizaje para todos y todas las estudiantes.

El catastro de información para asignar recursos es fundamental para el financiamiento de programas especialmente difíciles de monitorear. Precisamente, en razón de la pandemia, el Ministerio de Educación hizo entrega de materiales físicos en establecimientos de zonas rurales y de supuesta baja conectividad; no obstante, la secuencia de la política se ve interrumpida al no hacer seguimiento sobre el destino final de estos materiales ¿llegaron a todos los y las alumnas que lo requerían? Como se mencionó, se conocieron casos en que los establecimientos educacionales no han podido entablar comunicación con ciertos alumnos y alumnas, no se sabe si tienen acceso a educación por algún medio remoto y, por ende, no se ha realizado una buena gestión financiera al no llegar al público objetivo.

En otras palabras, no basta con monitorear que no exista una inadecuada administración, o incluso malversación de fondos públicos, sino que es significativo poder advertir si se está respondiendo al objetivo que se persigue, en este caso, igualar las oportunidades educativas, en atención al interés superior de niños, niñas y adolescentes. Mejorar la gestión y la rendición de cuentas tiene un impacto directo en el aumento de la eficiencia de los recursos disponibles y en la vida de los niños, niñas y adolescentes.

## 5.2 FORTALECIMIENTO DEL ROL ORIENTADOR DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN, A TRAVÉS DE UNA ADECUADA ARTICULACIÓN CON LOS DISTINTOS ACTORES DEL SISTEMA

Las políticas no se traducen automáticamente del papel a la práctica, se requiere una retroalimentación constante entre la autoridad, sus ejecutores y sus destinatarios, para lograr implementar una política que se adapte de forma efectiva al contexto y logre sus objetivos[142]. Se ha avanzado en la aprobación de reformas para enfrentar la grave falta de equidad en el sistema educativo chileno, tales como las leyes de inclusión escolar, nueva educación pública y desarrollo profesional docente, entre otras. De modo que, ahora, lo que se requiere es su oportuno, efectivo y eficiente apoyo en la implementación, para lo cual la coordinación de los actores del sistema es clave.

Se observan, de manera positiva, las iniciativas de la División General de Educación que acompañan de cerca el proceso educativo, así como aquellas destinadas a expandir el ámbito de sus orientaciones. Ejemplo de lo primero son las clases demostrativas para docentes de establecimientos categorizados como insuficientes, como parte del Programa Escuelas Arriba[143]. Un ejemplo de lo segundo, es la guía para la utilización de recursos de Subvención Escolar Preferencial (SEP) para mejorar la conectividad de los establecimientos educacionales y su comunidad educativa[144], trascendiendo así el acompañamiento del área curricular implementando un foco integral.

Sin embargo, aún existen desafíos para lograr una adecuada coordinación que permita un acompañamiento activo en la implementación de las reformas que se han aprobado para hacer del sistema educativo uno más equitativo. La OCDE ha identificado la ausencia de una política clara para guiar a los establecimientos en cómo lograr mejoras en el aprendizaje de las y los estudiantes más vulnerables, como gatillante de resultados muy diversos en la calidad del servicio[145]. La misma entidad manifiesta preocupación por una falta de coordinación para la consecución de objetivos entre la Agencia de Calidad de la Educación y la Superintendencia de Educación[146].

## 5.3 FORTALECER UNA BUENA CONVIVENCIA ESCOLAR PARA UNA SOCIEDAD MÁS COHESIONADA

Como se abordó en lo relacionado con la necesidad de generar una educación que permita aprender a convivir con personas diferentes, los altos niveles de segregación[147] de las y los estudiantes por nivel socioeconómico han limitado el adecuado ejercicio de la educación como derecho humano.

Primero, es preciso fortalecer las creencias de todos los actores del sistema educativo relacionadas con que todos las y los estudiantes, sin discriminación alguna, tienen derecho a aprender en igualdad de oportunidades y con estándares de derechos humanos. En vista que la trayectoria del sistema escolar chileno se encuentra marcada por la selección y expulsión de estudiantes, para que se alcancen los objetivos de la Ley de Inclusión se requiere un cambio cultural profundo en las expectativas y competencias de los miembros formadores en las comunidades educativas.

Segundo, la Defensoría de la Niñez manifiesta que la expulsión puede constituirse en un mecanismo de selección, por el cual se excluyen estudiantes, generalmente, por su mal comportamiento. Por sus graves consecuencias en la trayectoria escolar, en opinión de esta institución, debiesen generarse y fortalecerse prácticas alternativas que apoyen a las y los estudiantes en vez de marginarlos. La generación de ambientes respetuosos es un desafío constante, por lo que sería útil compartir buenas prácticas.

En tercer lugar, es de parecer de la Defensoría de la Niñez que la calificación de establecimientos públicos "de excelencia" o de "alto rendimiento", a los cuales les es permitido seleccionar, es una práctica contraria al principio de igualdad y no discriminación. El mensaje que se deriva de aquellas denominaciones es injustificable desde un enfoque de derechos humanos, pues manifiesta que el Estado garantiza el derecho a educación en distintos niveles de calidad. Lo anterior repercute en la estigmatización y sentimientos de discriminación de las y los estudiantes en general.

Por último, también deben fortalecerse las competencias en todos los actores del sistema para generar espacios respetuosos y que permitan mediar los conflictos dentro de las escuelas de manera adecuada. En este sentido, preocupa el abordaje de parte de los sostenedores educacionales de las situaciones de violencia e ingreso reiterado de Fuerzas Especiales de Carabineros de Chile en distintos establecimientos educacionales durante el 2019. La prevención de la violencia policial en establecimientos educacionales y la búsqueda de soluciones pacíficas a los conflictos, deben ser materias de fortalecimiento para todos los miembros de la comunidad educativa, no sólo de responsabilidad de los encargados de convivencia escolar. En este sentido, se debe considerar, siempre, como primer paso el escuchar a los niños, niñas y adolescentes, sin sujeción a condición.

## 5.4 GARANTIZAR UNA EDUCACIÓN QUE PERMITA AFRONTAR SITUACIONES DE CRISIS Y EMERGENCIAS CON ENFOQUE EN DERECHOS HUMANOS

Para garantizar una educación inclusiva y equitativa[148], es necesario adoptar medidas que permitan afrontar los desafíos que imponen a la realización del derecho a la educación los desastres naturales, pandemias y crisis sociales. A partir del análisis del estallido social y la pandemia, es urgente fortalecer la capacidad de adaptación, respuesta, recuperación y reconstrucción del sistema educativo chileno ante estas situaciones pues, como consecuencias del abordaje inadecuado de aquellos eventos, se pueden profundizar o generar nuevas fuentes de inequidad.

Lo anterior es además significativo desde el punto de vista del bienestar de todo niño, niña y adolescente, pues la educación también opera como un efecto protector inmediato, al proporcionar conocimientos y aptitudes para la supervivencia y apoyo psicosocial a las y los estudiantes afectados[149].

Para lograr un sistema con capacidad de reacción oportuna, se requiere, en primer lugar, fortalecer la transparencia activa en momentos de crisis, para generar una adecuada articulación. La labor que realizan los órganos autónomos de defensa de derechos humanos, así como la sociedad civil, es esencial para observar e intervenir ante las decisiones gubernamentales. Para poder desarrollar sus funciones correctamente, durante el estallido social y la crisis sanitaria, la Defensoría de la Niñez tuvo que requerir una importante cantidad de información que fue lenta de obtener, en los casos en que se remitió, obstaculizándose su misión protectora.

En segundo lugar, las crisis social y sanitaria han dejado de manifiesto la importancia de la coordinación efectiva y oportuna de los diversos actores relacionados a la educación, niñez y adolescencia en general, lo que resulta esencial para el abordaje integral de las diversas situaciones que pudieran afectar a las y los estudiantes. Sin embargo, la estrategia del Ministerio de Educación ha sido la realización de articulaciones individuales con cada actor. Es deber de la Subsecretaría de la Niñez velar por que ello no ocurra, porque precisamente ante los desafíos que impone el abordaje de crisis, todas las instituciones que se relacionan con niños, niñas y adolescentes deben conocer con claridad las medidas que deberán implementar y promoverlas.

En tercer lugar, las y los miembros adultos de las comunidades escolares deben comprenderse y comportarse como cogarantes de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Lo anterior supondrá generar instancias de desarrollo del conocimiento y habilidades para que ellas y ellos estén capacitados para entregar respuestas con enfoque de derechos

humanos. Por tanto, la Defensoría de la Niñez observa la necesidad de fortalecer y desarrollar las capacidades de todos los actores del sistema educativo, con especial énfasis en las comunidades escolares, para reducir el riesgo, actuación y la mitigación de los efectos de las emergencias y las situaciones de conflicto y postconflicto.

En cuarto lugar, se requiere fortalecer los canales de comunicación efectiva con las y los estudiantes y sus familias. Es fundamental generar información precisa y apropiada para el grado de madurez de niños, niñas y adolescentes sobre las crisis, que les permitan comprender las medidas que se adopten, así como proporcionar actualizaciones periódicas sobre los impactos y cambios que han generado los eventos en su escolaridad.

Por último, es importante generar una oferta programática de educación en contextos de crisis y emergencias, destinada a capacitar docentes y equipos directivos. Para ello se deberán generar y difundir efectivamente planes y políticas del ámbito de la educación para anticipar los riesgos y generar respuestas (previamente planificadas) para cubrir las necesidades educativas de los niños, niñas y adolescentes afectados por las situaciones, junto con las medidas de seguimiento y recuperación.

## 5.5 INCORPORAR LA PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

Especialmente preocupa a la Defensoría de la Niñez la ausencia de espacios de participación efectivos e incidentes de los niños, niñas y adolescentes en el diseño, implementación y evaluación de iniciativas educativas que les afectan. Al no contemplar su participación, el Estado no sólo incumple con su deber de garantizar el ejercicio del derecho a ser oído, sino que, además, se priva al sistema de aportes significativos que permitan mejorar la pertinencia de cualquier iniciativa, con el valioso, experto y único punto de vista de los niños, niñas y adolescentes. Además, estos espacios de encuentro permiten que las y los estudiantes escuchen distintas perspectivas, constituyéndose en oportunidades para el desarrollo de la empatía y tolerancia, que contribuyen a la prevención y atenuación de los conflictos, las crisis y la promoción de la paz.

Lo anterior es particularmente relevante en situaciones de crisis y en aquellos territorios de especial dificultad geográfica y de vulnerabilidad socioeconómica, pues las medidas que se adopten deben responder adecuadamente las necesidades de aquellos grupos especialmente vulnerables donde el deber de protección reforzada del Estado es ineludible.



Jorge Vargas / Migrar Photo.

# 6. RECOMENDACIONES

Ciertamente, las condiciones estructurales de desigualdad, segregación y falta de cohesión social que caracterizan a Chile, no pueden ser sólo abordadas a través del derecho a la educación. Sin embargo, el Estado ha realizado esfuerzos por abordar estos desafíos en el sistema educativo. Desde la década del 90, es posible identificar acciones públicas que han tenido como propósito mejorar la equidad en el acceso, especialmente a través de la mayor asignación de recursos y programas de mejoramiento.

Empero, como se ha demostrado en este capítulo, aún existen grandes y centrales desafíos que abordar para lograr que el derecho a la educación pueda garantizarse en igualdad de oportunidades. Es más, las crisis social y sanitaria refuerzan lo anterior al haber evidenciado abiertamente las complejidades para que el derecho a la educación pueda ser ejercido en condiciones de igualdad y no discriminación, especialmente por parte de grupos altamente vulnerables.

En virtud de los argumentos anteriores, se estima necesario tomar medidas a corto y mediano plazo, para que todos los niños, niñas y adolescentes puedan ejercer, de manera efectiva, su derecho a una educación que les permita desarrollar al máximo su potencial. Para ofrecer acciones concretas para abordar los problemas planteados, la Defensoría de la Niñez efectúa las siguientes recomendaciones al Estado, particularmente a los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

## 1. CORTO PLAZO:

Recomendaciones relacionadas con el presupuesto público destinadas a alcanzar una educación con equidad:

- Presentar, por parte del Poder Ejecutivo, el proyecto de ley de presupuesto para el año 2021 sin comprometer las obligaciones impuestas por el principio del interés superior del niño, para mantener el aumento progresivo del presupuesto destinado a políticas de educación, de modo que se tomen todos los resguardos para financiar los planes y programas para satisfacer todos sus derechos, incluyendo el derecho a la educación, fortalecimiento de la educación pública, que concentra a la población de niños, niñas y adolescentes de nivel socioeconómico bajo.

- Programar dentro del presupuesto, por parte del Poder Ejecutivo, una distribución priorizada de recursos a favor de las escuelas que enseñen a un gran número de estudiantes en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica con el fin de tomar medidas para respetar el elemento de universalidad.

- Salvaguardar, por parte del Poder Legislativo, durante la discusión parlamentaria de la ley de presupuesto para el año 2021, el principio de progresividad y no regresividad, proponiendo aumentos específicos en materia de niñez, adolescencia y educación dentro de sus atribuciones, respetando el balance global contable.

Recomendaciones para el fortalecimiento del rol orientador del Ministerio de Educación:

- Elaborar, por parte del Poder Ejecutivo, un diagnóstico muestral para dar cuenta de la pérdida de calidad educativa derivada de la situación durante el periodo de la pandemia, con el fin de diseñar y financiar acciones acordes de apoyo para el proceso educativo.

- Fomentar, desde el Ministerio de Educación, instancias conjuntas entre los actores directos del sistema de educación que permitan actuar con eficiencia, estableciendo roles y responsabilidades claras, para compartir información, coordinar respuestas y desarrollar intervenciones conjuntas.

Recomendaciones para fortalecer una buena convivencia escolar para una sociedad más cohesionada socialmente dirigidas:

- Promover, por parte del Ministerio de Educación, el evitar prácticas de expulsión de estudiantes, fortaleciendo la generación de alternativas que conlleven la creación de ambientes respetuosos de convivencia y no estigmatizantes para ellas y ellos. Para lograr aquello, se recomienda instaurar espacios periódicos para que la comunidad escolar comparta experiencias positivas.

- Escuchar a las y los estudiantes, por parte de la Superintendencia de Educación, en el evento desafortunado de que se inicie un proceso de expulsión o cancelación de matrícula, cumpliendo con los estándares de un debido proceso y asegurando su derecho a ser oídos.

- Evitar nominaciones de excelencia, por parte del Ministerio de Educación y la Agencia de la Calidad de la Educación, para los establecimientos educacionales que reciben recursos públicos.

- Fortalecer, por parte del Ministerio de Educación, las competencias de los actores del sistema educativo, para mediar conflictos dentro de las escuelas de manera adecuada y siempre escuchando a las y los estudiantes.

Recomendaciones para garantizar una educación que permita afrontar situaciones de crisis y emergencias con enfoque en derechos humanos

- Capacitar, por parte de la Subsecretaría de la Niñez en conjunto con el Ministerio de Educación, en conocimiento y habilidades a las comunidades escolares para que los y las adultas responsables se comprendan como cogarantes de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y entreguen respuestas con enfoque de derechos humanos.

- Generar, por parte de la Subsecretaría de la Niñez, canales de comunicación diversos por los cuales los niños, niñas y adolescentes puedan enterarse sobre los acontecimientos de crisis, emergencias y desastres, así como de las medidas y planes que se adopten, en un formato pertinente y accesible para ellas y ellos y sus familias.

- Asegurar, por parte del Ministerio de Educación, que las y los estudiantes estén informados sobre los impactos y cambios que han generado los eventos de crisis y emergencias en su escolaridad.

Recomendación para incorporar la participación efectiva de niños, niñas y adolescentes:

- Impulsar, por parte de la Subsecretaría de la Niñez, e implementar por parte del Ministerio de Educación, procesos de reflexión y diálogo sobre el retorno a clases y otras materias relativas a la pandemia, considerando los diferentes rangos de edad, las capacidades y grados de madurez de las y los estudiantes, recogiendo en propuestas concretas que reflejen los deseos, aspiraciones y preferencias de las y los estudiantes.

- Garantizar, por parte de la Subsecretaría de la Niñez, en todos los procesos de toma de decisión por situaciones que afectan individual o colectivamente a las y los estudiantes, su derecho a ser oídos.

## 2. MEDIANO PLAZO:

Recomendaciones relacionadas con el presupuesto público destinadas a alcanzar una educación con equidad:

- Aprobar, por parte del Consejo Nacional de Educación, una nueva modalidad de reingreso especializada para abordar un eventual aumento en cifras de exclusión a causa de la pandemia y financiamiento de acciones para la prevención y actuación frente a factores de riesgo y en casos de exclusión escolar.

- Disponer, por parte del Ministerio de Educación, de una política que prevenga y aborde la exclusión escolar considerando que los niños, niñas y adolescentes excluidos son un grupo especialmente vulnerable. En este ámbito, es fundamental tomar medidas que permitan rehabilitar el ejercicio del derecho a la educación de aquellos que se encuentran con un alto grado de rezago, como es el caso de los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado.

- Generar, por parte del Ministerio de Educación, catastros precisos de las necesidades educativas de los niños, niñas y adolescentes del país, poniendo especial cuidado en identificar todo tipo de brecha. Esta vez la brecha digital significó un obstáculo para implementar una política educativa de emergencia universal; en otros contextos, puede ser una brecha en relación con el acceso a espacios participativos, culturales, de esparcimiento, entre otros. Es necesario conocer la realidad del entorno de los niños, niñas y adolescentes para poder tomar decisiones informadas que atiendan al problema en específico y luego poder evaluar si la política logró su objetivo de forma eficiente.

Recomendación para el fortalecimiento del rol orientador del Ministerio de Educación:

- Posicionar, desde el Poder Ejecutivo, a la Subsecretaría de la Niñez como actor activo en el sistema de educación, en atención a su función de administrar, coordinar y supervisar los sistemas de gestión intersectorial que tengan por objetivo procurar la prevención de la vulneración de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y su protección integral. En el ámbito educacional, se requiere fortalecer el enfoque de derechos y es precisamente la Subsecretaría de la Niñez,la autoridad llamada a regir los ministerios y servicios públicos para que, de manera coordinada, aborden las necesidades de los niños, niñas y adolescentes de manera transversal.

Recomendación para fortalecer una buena convivencia escolar para una sociedad más cohesionada socialmente:

- Fortalecer, por parte del Ministerio de Educación, las expectativas y competencias de los miembros formadores en las comunidades educativas para lograr garantizar aprendizajes sin discriminación. Para ello, se requiere avanzar en la generación de nuevas estructuras pedagógicas a nivel de las facultades de educación, que respeten la diversidad de las necesidades de aprendizaje de las y los estudiantes, junto con el fortalecimiento de las mismas durante el ejercicio docente a través del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP).

Recomendaciones para garantizar una educación que permita afrontar situaciones de crisis y emergencias con enfoque en derechos humanos:

- Emitir, por parte de la Subsecretaría de la Niñez, protocolos que permitan subir el estándar de la transparencia activa en momentos de crisis, con el fin de mejorar las capacidades de reacción oportuna.

- Fortalecer, por parte de la Subsecretaría de la Niñez, la coordinación, planificación y comunicación de las acciones y planes que se adopten en atención a la prevención, respuesta o recuperación ante las situaciones de crisis, emergencias y desastres naturales. Articulándose especialmente con el Ministerio de Educación, para dar respuestas integrales en esta área.

- Capacitar, por parte del Ministerio de Educación, a docentes y equipos directivos en educar en contextos de crisis y emergencias, y hacer seguimiento periódico de la pertinencia y uso efectivo de aquellos conocimientos y habilidades.

Recomendación para incorporar la participación efectiva de niños, niñas y adolescentes:

- Promover, por la Subsecretaría de la Niñez, e incorporar por parte del Ministerio de Educación, los principios de la participación efectiva de niños, niñas y adolescentes en la adopción de políticas públicas, planes, programas o iniciativas que los afecten, según los estándares internacionales de derechos humanos, generando estructuras institucionales de procesos participativos.

TESTIMONIO



# *HABLEMOS DE EDUCACIÓN... IGUAL QUE EL PRIMER DÍA*

Para hablar de educación debemos cuestionarnos un poco qué es propiamente tal la educación, ¿será lo que desde muy pequeños nos enseñan nuestros padres o tutores en las casas? ¿Será lo que aprendemos en el colegio? ¿Lo que ahora estamos aprendiendo a través de una pantalla? ¿O de pronto lo que en el camino de la vida vamos adquiriendo?.

Luego de una búsqueda por las redes que hoy nos aportan bastante contenido tanto educativo como de entretención, llegué a unas definiciones que me parecieron bastante interesantes: "Acción y efecto de educar", "Crianza, enseñanza y doctrina que se da a los niños y a los jóvenes", "Instrucción por medio de la acción docente".

Según yo, es una mezcla de todo y es esta mezcla lo que la hace bastante valiosa y no en dinero, sino que en muchas otras cosas más como lo son los valores y enseñanzas que perduraran para siempre, siendo éstas la base para luego llegar a la instrucción docente que se nos entrega para que el día de mañana podamos ser profesionales o simple y llanamente lo que nos haga felices.



Yo como adolescente ya me encuentro en el proceso cúlmine de la educación media, hija de la educación pública, agradecida de las múltiples realidades y de todo lo aprendido en este proceso que fue de la mano con un estallido social, una pandemia y un cambio de prueba para la admisión a la educación superior, que sin duda serán partes de la historia, cosas que sólo han evidenciado lo poco preparados que estamos como país para educar y la desigualdad social que vivimos día a día.

Ha sido difícil que ha sido para algunos y algunas de nosotros(as) continuar estos procesos desde casa, muchas veces sin los recursos tanto económicos, como de conexión, y es aquí donde me pregunto todas estas complejidades serán un detonante para que muchos y muchas de mis compañeros y compañeras ni siquiera se inscriban para rendir la prueba de transición, ya sea porque no tienen un computador para poder hacer la inscripción o porque no se sienten suficientemente preparados, ¿será que estamos retrocediendo nuevamente y la educación será sólo para quienes tienen como costearla?

Qué triste sería ver que volvemos al pasado después de luchar tanto por una educación digna para todos y todas los niños, niñas y adolescentes. Con el paso del tiempo quizás vamos olvidando la ilusión con la que entramos a nuestro primer día de clases y esa mochilita llena con ansias de conocimiento y ganas de formar muchos lazos de amistad.

En una conversación con Miguel y Millaray (9 y 6 años) donde les preguntaba qué era la educación para ellos, ambos me expresaron el mismo sentido que era aprender, jugar y ser muy felices, ilusiones y ganas que se ven desvanecidas detrás de una pantalla, esta pantalla que nos hace perder cada día más nuestro sentido de personas humanas que sienten y sueñan.

Soñar así como yo sueño con un futuro mejor, ese futuro mejor para mi hermano y mayor aún para mis hijos, donde en quince o veinte años más les vuelva a preguntar a ellos qué es la educación y me sigan diciendo que es ser felices, compartir y no lo asocien a un computador, una prueba o una nota que los defina, porque al final de eso se trata, sólo de sentirnos felices y completos igual que el primer día.

*Yahel Toledo, 17 años, Dirigente estudiantil*
*Los Ángeles, Región del Biobío.*

# REFERENCIAS

**1** Unicef señala que los principios rectores de la Convención incluyen la no discriminación; la adhesión al interés superior del niño; el derecho a la vida, la supervivencia y desarrollo; y el derecho la participación. De modo que estos principios son la base para que todos y cada uno de los derechos se conviertan en realidad. Información disponible en: www.unicef.org/spanish/crc/index_30177.html.

**2** Comité de los Derechos del Niño. 2001. Observación General N°1: Propósitos de la educación, párrafo 12. Disponible en: www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/03/OG1.pdf.

**3** Delors, J. 1996. La Educación encierra un tesoro. Informe a la Unesco de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI.

**4** Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 1999. Observación General N°13 sobre el derecho a la educación.

**5** Unicef. 2008. Un enfoque de la educación para todos basado en los derechos humanos. Disponible en: www.unicef.org/spanish/publications/files/Un_enfoque_de_la_EDUCACION_PARA_TODOS_basado_en_los_derechos_humanos.pdf.

**6** Ibíd, pág. 1.

**7** Un enfoque basado en los derechos humanos exige concentrarse especialmente en combatir la discriminación y la desigualdad, incluyendo salvaguardias en los instrumentos de desarrollo para proteger los derechos y el bienestar de los grupos marginados. Ver: Unicef. 2008. Un enfoque de la educación para todos basado en los derechos humanos, pág. 10. Disponible en: www.unicef.org/spanish/publications/files/Un_enfoque_de_la_EDUCACION_PARA_TODOS_basado_en_los_derechos_humanos.pdf.

**8** Comité de Derechos Humanos. 1989. Observación General N°18. No discriminación, párr. 7.

**9** Unesco. Liderar el ODS 4 – Educación 2030. Disponible en: https://es.unesco.org/themes/liderar-ods-4-educacion-2030.

**10** Unesco. 2016. Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos, pág. 7. Disponible en: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656_spa.

**11** Ibíd, pág. 28. Disponible en: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656_spa .

**12** Según el último reporte de la OCDE Estudio Económico del OCDE de Chile 2018 señala que las desigualdades en Chile siguen siendo elevadas: "La pobreza relativa, la proporción de trabajadores con baja cualificación, las brechas de género tanto en salarios como en participación en la fuerza laboral, y el desempleo juvenil siguen siendo elevados para los estándares de la OCDE" (pág. 4). El mismo reporte reconoce el aumento en la inversión en educación y en el gasto social, pero que a pesar de ello la desigualdad permanece alta.

**13** Puga, I. 2011. Lo justo y lo posible: desigualdad, legitimidad e ideología en Chile. Mayarí Castillo, Manuel Bastías y Anahí Durand (comps.), Desigualdad, legitimación y conflicto. Dimensiones políticas y culturales de la desigualdad en América Latina, Universidad Alberto Hurtado, Santiago, pág. 139–160.

González, R. 2017. Segregación educativa en el sistema chileno desde una perspectiva comparada. Santiago de Chile, Ministerio de Educación.

**14** PNUD. 2017. Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile. Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en: www.desiguales.org/captulos.

**15** Ibíd.

**16** OECD. Income Inequality. Disponible en: https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm, y OECD. 2014. TALIS 2013 Results: An International Perspective on Teaching and Learning. TALIS, OECD Publishing, Paris. Disponible en: http://dx.doi.org/10.1787/9789264196261-en.

**17** Bellei, C., y De los Ríos, D. 2014. Socioeconomic school segregation in a market–oriented educational system. The case of Chile. Journal of education Policy, 29(2), págs. 217–241.

**18** Hopenhayn, M. 2006. Desigualdades sociales y derechos humanos: hacia un pacto de protección social. Santiago de Chile: CEPAL–UNFPA. Disponible en: www.cepal.org/sites/default/files/events/files/hopenhaynm.pdf.

**19** OECD. 2014. TALIS 2013 Results: An International Perspective on Teaching and Learning. TALIS, OECD Publishing, París. Disponible en: http://dx.doi.org/10.1787/9789264196261-en.

**20** Torche, F., y Wormald, G. 2004. Estratificación y movilidad social en Chile: entre la adscripción y el logro. Cepal. Disponible en: www.cepal.org/es/publicaciones/6089-estratificacion-movilidad-social-chile-la-adscripcion-logro.

**21** OECD. 2018. Educación en Chile, Revisión de Políticas Nacionales de Educación. Pág. 39. OECD Publishing, Paris/Fundación SM, Ciudad de México. Disponible en: www.oecd-ilibrary.org/education/educacion-en-chile_9789264288720-es .

22 Se considera en situación de pobreza a aquellos hogares cuyos ingresos son inferiores al mínimo establecido para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros, y en situación de pobreza extrema a aquellos hogares cuyos ingresos son inferiores al mínimo establecido para satisfacer las necesidades alimentarias de sus miembros. En 2017, el monto del ingreso para considerar si un hogar se encuentra en situación de pobreza fue de $158.145 para un hogar de una persona y $554.322 para un hogar de seis personas. (Observatorio Social. Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Disponible en: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/casen_def_pobreza.php).

23 Pobreza Multidimensional: Medición de la pobreza que registra la situación de las personas más allá de sus ingresos, considerando cinco dimensiones: educación; salud; trabajo y seguridad social; vivienda y entorno; redes y cohesión social, a través de 15 indicadores, y se establecen umbrales como pisos mínimos que dan cuenta de la satisfacción de dichas necesidades. Una persona está en situación de pobreza multidimensional cuando tiene un 22,5% de incumplimiento de dichos indicadores.

24 Ministerio de Desarrollo Social y Familia. 2018. Situación de pobreza. Síntesis de Resultados Casen 2017. Disponible en:

http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/Resultados_pobreza_Casen_2017.pdf.

25 Contreras, D., Cooper, R., Hermann, J., y Neilson, C. 2005. Dinámica de la Pobreza y Movilidad Relativa de los ingresos: Chile 1996–2001. Disponible en: www.econ.uchile.cl/uploads/publicacion/0ec0ca5b-3d74-467d-a756-c4bc1b290f50.pdf.

Maldonado, L., Prieto, J., y Lan Lay, S. 2016. Las dinámicas de la pobreza en Chile durante el periodo 2006–2009. Temas de la Agenda Pública, 11, 87. Disponible en: https://politicaspublicas.uc.cl/wp-content//uploads/2016/08/N%C2%B0-87-Din%C3%A1micas-de-la-pobreza-en-Chile.pdf.

26 Contreras, D., Cooper, R., Hermann, J., y Neilson, C. 2005. Dinámica de la Pobreza y Movilidad Relativa de los ingresos: Chile 1996–2001, pág. 9. Disponible en: www.econ.uchile.cl/uploads/publicacion/0ec0ca5b-3d74-467d-a756-c4bc1b290f50.pdf.

27 Cepal. 2020. Informe Especial Covid–19 N°5. Enfrentar los efectos cada vez mayores del Covid–19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45782/1/S2000471_es.pdf.

28 Cepal. 2020. Informe Especial Covid–19 N°1. La pandemia por la Covid–19 podría incrementar el trabajo infantil en América Latina y el Caribe. Disponible en: www.cepal.org/es/publicaciones/45679-la-pandemia-la-covid-19-podria-incrementar-trabajo-infantil-america-latina.

29 Bases de datos de resumen de matrícula por establecimiento del Ministerio de Educación, año 2019 Obtenido de: http://datos.mineduc.cl/dashboards/20022/descarga-bases-de-datos-de-resumen-matricula-por-establecimiento/.

30 La educación parvularia dice relación a los establecimientos educacionales que impartan educación en los siguientes niveles: Sala Cuna (0 a 2 años de edad); Nivel Medio (2 a 4 años de edad); Nivel de Transición (4 a 6 años de edad).

31 OCDE. 2017. Evaluaciones de Políticas Nacionales de Educación. Educación en Chile, pág. 20. Disponible en: http://archivos.agenciaeducacion.cl/Educacion_en_Chile_OCDE_Nov2017.pdf.

32 Ministerio de Educación, Centro de Estudios. 2020. Medición de la exclusión escolar en Chile. Documento de trabajo N°20. Santiago, Chile, pág. 52.

33 Ministerio de Educación, Centro de Estudios. 2020. Medición de la exclusión escolar en Chile. Documento de trabajo N°20. Santiago, Chile, pág. 59.

34 Valenzuela, J.P., Contreras M. y Ruiz C. 2019. Estudio de caracterización de estrategias que contribuyen a la retención escolar. Informe final. Centro de Investigación Avanzada en Educación (CIAE), Universidad de Chile. Chile: Ministerio de Educación, pág.6.

35 Según la encuesta Casen 2017, la tasa que mide la proporción de estudiantes que no están en el sistema escolar, en dos años consecutivos, disminuyó del 2,3% en 2012 al 1,4% en 2018. Según la encuesta, el porcentaje de personas de 5 a 24 años excluidos del sistema escolar, antes de completar la enseñanza media, pasó del 7,7% en 2011 al 5,1% en 2017. Información disponible en: Ministerio de Educación, Centro de Estudios. 2020. Medición de la exclusión escolar en Chile. Documento de trabajo N°20. Santiago, Chile, pág. 6.

36 Se trata de aquellos estudiantes que, habiendo estado matriculados en educación regular en un periodo, no presentan matrícula en el periodo siguiente sin que en ese rango de tiempo se hayan graduado de 4° medio. En el estudio del Centro de Estudios del Mineduc se refieren ellas y ellos como desertores, para diferenciar los conceptos de aquellos desescolarizados (no han asistido al sistema escolar) y excluidos (no asisten y no han asistido al sistema escolar). Información disponible en Ibíd, pág. 8 y 9.

37 La tasa de prevalencia de deserción ha sido definida por el Centro de Estudio de Mineduc de la siguiente manera: "La tasa de prevalencia mide la proporción de individuos en un cierto rango de edad que, sin haber egresado de 4° medio, no asiste a algún establecimiento educacional en un momento dado, dejando afuera a quienes nunca han asistido a la educación formal". Información disponible en Ibíd, pág. 8 y 9.

38 Pobreza Multidimensional: Medición de la pobreza que registra la situación de las personas más allá de sus ingresos, considerando cinco dimensiones: educación; salud; trabajo y seguridad social; vivienda y entorno; redes y cohesión social, a través de 15 indicadores, y se establecen umbrales como pisos mínimos que dan cuenta de la satisfacción de dichas necesidades. Una persona está en situación de pobreza multidimensional cuando tiene un 22,5% de incumplimiento de dichos indicadores.

39 Ministerio de Educación, Centro de Estudios.2020. Medición de la exclusión escolar en Chile. Documento de trabajo N°20. Santiago, Chile, pág. 24 y 25.

40 Ministerio de Educación .2020. Propuestas Mesa Técnica para la prevención de la Deserción Escolar. Pág. 11. Disponible en: www.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/19/2020/07/propuestas_desercionescolar.pdf.

41 González, R. 2017. Segregación educativa en el sistema chileno desde una perspectiva comparada. Santiago de Chile, Ministerio de Educación, pág. 53.

42 Santos, H., & Elacqua, G. 2016. Segregación socioeconómica escolar en Chile: elección de la escuela por los padres y un análisis contrafactual teórico; Y Valenzuela, J. P., Bellei, C., y De los Ríos, D. 2014. Socioeconomic school segregation in a market–oriented educational system. The case of Chile. Journal of education Policy, 29(2), págs. 217–241.

43 El concepto de segregación atiende a la "desigual distribución que poseen los diversos grupos sociales, ya sea entre unidades de organización diferentes, entre zonas geográficas, o en una combinación de ambos". Definición disponible en: Bellei, C. 2013. El estudio de la segregación socioeconómica y académica de la educación chilena. Estudios pedagógicos. Valdivia, 39(1), 325–345, pág. 329.

44 Valenzuela, J. P., Bellei, C., y De los Ríos, D. 2010. Segregación escolar en Chile, en ¿Fin de ciclo?, Cambios en la gobernanza del sistema educativo, págs. 209–229.

45 Ibíd.

46 Para Rodrigo González en el texto Segregación educativa en el sistema chileno desde una perspectiva comparada de 2017, este índice de disimilaridad "mide la proporción de personas pertenecientes a un grupo (por ejemplo, estudiantes vulnerables) que debieran ser transferidas de una unidad (por ejemplo, establecimiento) a otra para lograr una distribución igualitaria", pág. 53.

47 Bellei, C. 2013. El estudio de la segregación socioeconómica y académica de la educación chilena. Estudios pedagógicos. Valdivia, 39(1), págs. 325–345.

48 En este caso, por establecimiento educacional municipal se entienden comprendidos también aquellos que en la actualidad son de dependencia del Servicio Local de Educación.

49 Valenzuela, J. P., Bellei, C., y De los Ríos, D. 2008. Evolución de la segregación socioeconómica de los estudiantes chilenos y su relación con el financiamiento compartido. Santiago de Chile: FONIDE–CEIA. Contreras, D., Larrañaga, O., Puentes E. y Rau T. 2014. Improving the Measurement of the Relationship between Opportunities and Income: Evidence from Longitudinal Data from Chile. Development Policy Review, 2014, 32 (2): 219–237. Urzúa, S., Rodríguez, J., y Contreras, D. 2014. On the origins of inequality in Chile. Mimeo.

50 Cohen, J. 2006. Social, emotional, ethical and academic education: Creating a climate for learning, participation in democracy and well–being. Harvard Educational Review, 76 (2), 201–237.

51 Unesco. 2008. Educación y diversidad cultural. Lecciones desde la práctica innovadora en América Latina. Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe OREALC/Unesco Santiago. Disponible en: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000162699.

52 Villalobos, C., y Valenzuela, J. P. 2012. Polarización y cohesión social del sistema escolar chileno. Revista de análisis económico, 27(2), 145–172. Disponible en: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-88702012000200005 .

53 Agencia de la Calidad de la Educación. 2019. Resultados Educativos 2018. 4° básico, 6° básico y 2° medio. Disponible en: http://archivos.agenciaeducacion.cl/Conferencia_EERR_2018.pdf .

54 Para mayores antecedentes sobre los estándares de aprendizaje e indicadores de calidad se sugiere consultar: https://curriculumnacional.mineduc.cl/614/w3-propertyvalue-120174.html.

55 El Índice de Vulnerabilidad Escolar (IVE) es un índice parte del Sistema Nacional de Asignación con Equidad de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (Junaeb) que permite al organismo clasificar a los estudiantes y establecimientos en diferentes niveles de prioridades, según distintos factores tales como indicadores de pobreza y riesgo de factores de fracaso escolar. Los resultados oscilan entre 0 y 100.

**56** Los Indicadores de Desarrollo Personal y Social (IDPS) son un conjunto de índices que entregan información relacionada con el desarrollo personal y social de los estudiantes de un establecimiento educacional, en forma complementaria a los resultados de la prueba Simce y al logro de los Estándares de Aprendizaje, ampliando de este modo la concepción de calidad educativa al incluir aspectos que van más allá del dominio de conocimiento académico. Los IDPS se evalúan por separado para educación básica y para educación media, a través de dos medios principales: a) Cuestionarios de Calidad y Contexto de la Educación aplicados durante la prueba Simce; b) Registros del Ministerio de Educación y de la Agencia de Calidad de la Educación.

**57** Agencia de la Calidad de la Educación (2019). Resultados Educativos 2018. 4° básico, 6° básico y 2° medio, pág. 12. Disponible en: http://archivos.agenciaeducacion.cl/Conferencia_EERR_2018.pdf.

**58** La categoría de desempeño de los establecimientos educacionales reconocidos por el Estado es uno de los componentes del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, cuyo propósito es dar cumplimiento al deber del Estado de propender a asegurar el derecho de todos los estudiantes a tener las mismas oportunidades de recibir una educación de calidad. La construcción de la Categoría de Desempeño considera Indicadores de Estándares de Aprendizaje, Puntaje y tendencia Simce y los Indicadores de Desarrollo Personal y Social. La distribución por Niveles de Aprendizaje es igual al 67% y la distribución del Puntaje Simce, Progreso Simce e Indicadores de Desarrollo Personal y Social, es igual al 33%. Para conocer más de este proceso visitar: www.agenciaeducacion.cl/evaluaciones/categoria-de-desempeno/.

**59** Ministerio de Educación. 2019. Política Nacional de Convivencia Escolar. División de Educación General. Pág. 6. Disponible en: http://convivenciaescolar.mineduc.cl/wp-content/uploads/2019/09/Politica-Nacional-de-Convivencia-Escolar.pdf.

**60** La evaluación Pisa se aplica cada tres años desde el 2000 y mide las competencias de los estudiantes de 15 años en diversas áreas. Los resultados para la última medición, Pisa 2018, fueron dados a conocer a finales del año 2019 y en ella participaron 79 países, con resultados comparables para 77 de ellos.

**61** CIDH. 2020. Comunicado de prensa. Visita *in loco* a Chile del 25 al 31 de enero de 2020. Disponible en: www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/018.asp.

**62** Demre. 2020. Informe del cálculo de puntajes PSU admisión 2020, pág. 69. Disponible en: https://demre.cl/estadisticas/documentos/informes/2020-calculo-puntaje-proceso-admision-2020.pdf.

**63** Universidad Católica. 2020. Rankings de los colegios. Dirección de Análisis Institucional y Planificación. Disponible en: www.latercera.com/nacional/noticia/revisa-los-rankings-los-colegios-mejores-promedios-la-psu/1020357/.

**64** La Tercera. 2019. Solo 30% de quienes se inscribieron para la PSU en el sector municipal, quedó seleccionado. Disponible en: www.latercera.com/nacional/noticia/solo-30-quienes-se-inscribieron-la-psu-sector-municipal-quedo-seleccionado/484973/.

**65** Fundación País Digital. 2020. Brecha en el uso de internet: Desigualdad digital en el 2020. Disponible en: https://paisdigital.org/brecha-en-el-uso-de-internet-2020/.

**66** El proyecto tiene como objetivo entregar a cerca de 10.000 establecimientos educacionales internet de velocidad que contemple 1000 kps por estudiante. Descripción del proyecto disponible en: www.innovacion.mineduc.cl/iniciativas/cpe2030.

**67** Se utiliza la información proporcionada respecto de 2017 porque desagrega la información por nivel socioeconómico, dato clave para el análisis realizado en este capítulo. Sin perjuicio de lo anterior, se informa que en la última publicación de la Subsecretaría de Telecomunicaciones, en 2017, 48,03% de los hogares contaba con conexión fija a internet y en 2020 asciende a 54,81%. La brecha territorial sigue siendo importante, pues la mitad del total de conexiones a nivel país se encuentran en la Región Metropolitana.

**68** Subsecretaría de Telecomunicaciones. 2017. IX Encuesta de Acceso y Usos de Internet. Disponible en: www.subtel.gob.cl/wp-content/uploads/2018/07/Informe_Final_IX_Encuesta_Acceso_y_Usos_Internet_2017.pdf.

**69** Subsecretaría de Telecomunicaciones. 2020. Especial Análisis Tráfico Internet Enero–Abril 2020. Disponible en: www.subtel.gob.cl/wp-content/uploads/2020/06/PPT_Series_MARZO_2020_V1.pdf.

**70** Banco Interamericano de Desarrollo. 2020. La educación en tiempos del coronavirus: Los sistemas educativos de América Latina y el Caribe ante Covid–19. Disponible en: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-educacion-en-tiempos-del-coronavirus-Los-sistemas-educativos-de-America-Latina-y-el-Caribe-ante-COVID-19.pdf.

**71** Programa lanzado en 2009 por Junaeb por el cual se entrega un computador portátil, plan de internet móvil por un año y recursos educativos digitales a estudiantes de 7° básico de establecimientos subvencionados en condiciones de vulnerabilidad.

**72** Programa lanzado en 2015 por Junaeb que consiste en la entrega de un computador portátil, plan de internet móvil por un año y recursos educativos digitales a todos las y los estudiantes matriculados en 7° básico de todos los establecimientos públicos del país.

**73** Dipres. 2018. Informe final de evaluación Programas Gubernamentales (EPG). Becas TICS programas: Yo elijo mi PC y Me conecto para aprender. Junaeb. Disponible en: www.dipres.gob.cl/597/articles-177352_informe_final.pdf.

74 Defensoría de la Niñez. 2020. Estudio de opinión de niños, niñas y adolescentes 2019. Disponible en: www.defensorianinez.cl/estud_y_estadi/estudio-de-opinion-a-ninos-ninas-y-adolescentes-2019/.

75 Defensoría de la Niñez. 2020. Estudio de opinión de niños, niñas y adolescentes 2019, págs. 133–135. www.defensorianinez.cl/estud_y_estadi/estudio-de-opinion-a-ninos-ninas-y-adolescentes-2019/.

76 Para comprender la percepción de discriminación se realizó la pregunta sobre si lo han hecho sentir mal y las razones de ello. Dentro de las alternativas de respuestas se consideraron las categorías sospechosas de discriminación tales como: edad, color de piel, religión y creencias, lugar donde vive y por la situación socioeconómica.

77 Defensoría de la Niñez. 2020. Estudio de opinión de niños, niñas y adolescentes 2019. Levantamiento en hogares, pág. 124. Disponible en: www.defensorianinez.cl/estud_y_estadi/estudio-de-opinion-a-ninos-ninas-y-adolescentes-2019/.

78 Bellei, C. 2015. El gran experimento. Mercado y privatización de la educación chilena. Santiago de Chile: LOM ediciones, pág. 221.

79 Defensoría de la Niñez.2020. Estudio sobre efectos del Estado de Excepción y posterior crisis social 2019, en niños, niñas y adolescentes. Disponible en: www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2020/05/Estudio_opinion_nna_crisis_2020-VF.pdf.

80 Delors, J. 1996. La Educación encierra un tesoro. Informe a la Unesco de la Comisión internacional sobre la educación para el siglo XXI, pág. 6.

81 Ibíd.

82 Ascorra, P., López, V., Núñez, C. G., Bilbao, M. A., Gómez, G., y Morales, M. 2016. Relación entre segregación y convivencia escolar en escuelas chilenas con altos puntajes PISA 2009. Universitas Psychologica, 15(1), 65–78. http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.upsy15-1.rsce.

83 Ministerio de Educación. 2019. Política Nacional de Convivencia Escolar. División de Educación General, pág. 11. Disponible en: http://convivenciaescolar.mineduc.cl/wp-content/uploads/2019/09/Politica-Nacional-de-Convivencia-Escolar.pdf.

84 Ibíd, pág.9.

85 Agencia de la Calidad de la Educación. 2015. Resultados Educativos 8° básico y 2° medio. Disponible en: http://archivos.agenciaeducacion.cl/Presentacion_resultados_educativos_8basico_IImedio_2015.pdf.

86 Ascorra, P., López, V., Núñez, C. G., Bilbao, M. A., Gómez, G., y Morales, M. 2016. Relación entre segregación y convivencia escolar en escuelas chilenas con altos puntajes PISA 2009. Universitas Psychologica, 15(1), 65–78. Disponible en: http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.upsy15-1.rsce.

87 Ortiz, I. 2016. Actitudes de los estudiantes en escuelas segregadas y en escuelas inclusivas, hacia la tolerancia social y la convivencia entre pares. Calidad en la educación, (44), 68–97. Disponible en: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0718-45652016000100004&script=sci_arttext.

88 Ibíd.

89 Esteban y Ray, 1994; Carrillo y Vásquez, 2005; Crouch, Grove y Gustafsson, 2009.

90 Banco Interamericano de Desarrollo. 2020. La educación en tiempos del coronavirus: Los sistemas educativos de América Latina y el Caribe ante Covid–19. Disponible en: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-educacion-en-tiempos-del-coronavirus-Los-sistemas-educativos-de-America-Latina-y-el-Caribe-ante-COVID-19.pdf.

91 OCDE. 2020. A framework to guide an education response to the Covid–19, pág. 5 Disponible en https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=126_126988-t63lxosohs&title=A-framework-to-guide-an-education-response-to-the-Covid-19-Pandemic-of-2020 citando a Cooper, H., et al (1996) The effects of summer vacation on achievement test scores: A narrative and meta–analytic review. Review of Educational Research 66(3): 227–268. https://journals.sagepub.com/doi/10.3102/00346543066003227.

92 Comité de los Derechos del Niño, declaración de 8 de abril de 2020. Disponible en: www.achnu.cl/2020/04/14/comite-de-derechos-del-nino-advierte-sobre-el-grave-efecto-fisico-emocional-y-psicologico-de-la-pandemia-covid-19-en-ninos-y-ninas/.

93 Banco Interamericano de Desarrollo. 2020. La educación en tiempos del coronavirus: Los sistemas educativos de América Latina y el Caribe ante Covid–19. Disponible en: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-educacion-en-tiempos-del-coronavirus-Los-sistemas-educativos-de-America-Latina-y-el-Caribe-ante-COVID-19.pdf.

94 Se puede contactar a la Defensoría de la Niñez por formulario web (www.defensorianinez.cl/home-nna/necesito-ayuda), enviando un correo a contacto@defensorianinez.cl, o a través de las redes sociales.

95 Información proporcionada por la División de Educación General del Ministerio de Educación el 23 de junio de 2020. Luego por Oficio N°735 de 7 de octubre de 2020, el Ministerio de Educación especificó tres envíos de materiales en una periodicidad mensual.

**96** Resolución exenta N°0198 de 3 de abril de 2020 de la Superintendencia de Educación, que Autoriza tramitación excepcional de denuncias relacionadas con casos críticos que se verifiquen durante la emergencia de salud pública derivada del brote de Covid–19. La primera causal dice relación con la cancelación de matrícula, suspensión o expulsión de alumnos como medida disciplinaria y/o por causales que se deriven del no pago de las obligaciones pecuniarias de los apoderados. La segunda causal dice relación con el no pago de remuneraciones en establecimientos que reciben aportes del Estado.

**97** Información proporcionada por el punto focal de la Superintendencia de Educación, el 11 de agosto de 2020.

**98** Se hace presente que del total de 135 casos en 4 no se contaba con información sobre el tipo de dependencia del establecimiento.

**99** Banco Interamericano de Desarrollo. 2020. Nota N°20 "Covid–19: ¿Estamos preparados para el aprendizaje en línea?" citando a Castro, M., Expósito–Casas, E., López– Martín, E., Lizasoain, L., Navarro–Asencio, E., & Gaviria, J. L. (2015). Parental involvement on student academic achievement: A meta–analysi Educational Research Review. Disponible en: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Nota-CIMA--20-COVID-19-Estamos-preparados-para-el-aprendizaje-en-linea.pdf.

**100** Ministerio de Educación. División Educación General. 2020. Orientación al sistema escolar en contexto de Covid–19. Disponible en: www.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/19/2020/03/OrientacionesContextoCOVID19_2703.pdf.

**101** Iniciativa conjunta de los canales de televisión abierta agrupados en Anatel, en conjunto con los canales regionales agrupados en Arcatel y la industria de la televisión de pago, agrupada en Acceso TV, con el apoyo del Ministerio de Educación y del Consejo Nacional de Televisión, lanzada el 14 de abril de 2020, por la cual se transmiten programas que integran la formación desde lo socioemocional y la entretención, incluyendo una mirada pedagógica.

**102** El bloque se transmite en "TV Educa Chile" de lunes a viernes en dos horarios y tiene una duración aproximada entre siete y diez minutos cada uno. De lunes a jueves está enfocado en un curso en particular. de 1° a 4° básico y los viernes se realizan repeticiones de todos los episodios. El bloque salió al aire el 27 de abril de 2020.

**103** TV Educa Chile. 2020. Evaluación Canal: 27 de abril a 19 de mayo de 2020. Presentación remitida por Anatel a la Defensoría de la Niñez que contempla la evaluación del canal realizada por Kantar IBOPE, que midió 15.442.474 personas mayores de 4 años del segmento socioeconómico ABCD.

**104** Ibíd.

**105** Oficio 281/2020 de 14 de abril de 2020 dirigido a la Comisión de Cultura, Artes y Comunicaciones de la Cámara de Diputados y Oficio 217/2020 de 24 de marzo de 2020 dirigido al Servicio Nacional de Menores preguntando por acciones.

**106** Capítulo Derechos de niños, niñas y adolescentes la niñez bajo el cuidado de un Estado en crisis de este Informe Anual.

**107** El Mercurio. 2020. Escenas de un curso desmembrado en pandemia. 1 de agosto de 2020, pág. 6.

**108** Según el último estudio del Ministerio de Educación, la población de 5 a 21 años que ha desertado del sistema escolar, antes de la pandemia llegaba a 186.723 niños, niñas y jóvenes. Información disponible en: Ministerio de Educación, Centro de Estudios.2020. Medición de la exclusión escolar en Chile. Documento de trabajo N°20. Santiago, Chile.

**109** Ministerio de Educación. 2020. Mineduc conforma un grupo de trabajo con expertos en educación para abordar deserción escolar. Noticia, 3 de junio de 2020. Disponible en: www.mineduc.cl/mineduc-conforma-grupo-de-trabajo-para-abordar-desercion-escolar/.

**110** Ministerio de Educación. 2020. Propuestas Mesa Técnica para la prevención de la Deserción Escolar. Disponible en: www.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/19/2020/07/propuestas_desercionescolar.pdf.

**111** Se puede encontrar información sobre el detalle de las acciones ejercidas en la sección 4 del presente capítulo.

**112** Los niños, niñas, adolescentes y jóvenes que están fuera del sistema tienen las siguientes alternativas para terminar su educación:

1. Educación de adultos en sus diferentes modalidades:
   - –Modalidad Regular: a) Centro de Educación Integrada de Adultos y b) Tercera jornada (vespertino).
   - –Modalidad Flexible (semipresencial).
2. Proyectos de reinserción y reingreso.
3. Validación de estudios (exámenes libres).

**113** La Tercera. 2020. Uno de cada siete niños bajo tutela del Sename no va al colegio. 31 de enero de 2020. Disponible en: www.latercera.com/nacional/noticia/uno-siete-ninos-tutela-del-sename-no-va-al-colegio/994661/.

**114** Defensoría de la Niñez. 2019. Observaciones y recomendaciones relativas a la modalidad educativa de las escuelas de reingreso y problemas de exclusión escolar. Presentación. Comisión de Educación, Cámara de Diputados, 7 de octubre de 2019. Disponible en: www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=182737&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION.

**115** Información obtenida a través de la función de visitas de la Defensoría de la Niñez, regulada en la letra f) de la Ley N°21.067 que crea la institución.

**116** Consejo Nacional de Educación. 2019. Acuerdo N°082/2019, del 24 de julio de 2019. Disponible en: www.cned.cl/sites/default/files/acuerdo_082_2019_res_222_2019_0.pdf.

**117** De acuerdo a los resultados del Estudio de Opinión en Hogares, más de la mitad de los niños, niñas y adolescentes (55%) declara haber participado en las movilizaciones sociales en diferentes maneras.

**118** Oficio N°269 dirigido al Ministerio de Educación con fecha 7 de abril de 2020.

**119** Oficio N°298 dirigido al Ministerio de Educación con fecha 23 de abril de 2020.

**120** Oficio N°281 dirigido a la Comisión de Cultura, Artes y Comunicaciones de la Cámara de Diputados de fecha 14 de abril de 2020.

**121** Requerimiento descrito en el cuadro de texto N°1 del presente capítulo.

**122** Requerimiento descrito en el cuadro de texto N°1 del presente capítulo.

**123** Oficio N°86/2020 dirigido al director de Daem Municipalidad de San Antonio de 2 de julio de 2020, emitido desde la sede de Macrozona Centro Norte de la Defensoría de la Niñez.

**124** Requerimiento descrito en el cuadro de texto N°2 del presente capítulo.

**125** Al cierre de este Informe Anual el caso continúa su curso. Se hace presente la solicitud de medidas de protección al Juzgado de Familia de Puente Alto por medio de Oficio N°650 y las solicitudes de intervención a la Subsecretaría de Niñez y a la Subsecretaría de Educación por medio de oficios N°647/2020 y N°649/2020 respectivamente, todos de fecha 27 de agosto de 2020.

**126** En una primera instancia se solicitó información a través de punto focal a la División de Educación General del Ministerio de Educación, quien dio respuesta al requerimiento con fecha 23 de junio de 2020. Por la misma vía se advirtió que existían preguntas sin responder, ante la ausencia de respuesta se envió Oficio N°621 de 14 de agosto de 2020 al Ministerio de Educación haciendo presente que faltaba complementar respuesta proporcionada. Este oficio tampoco fue contestado, por lo que se insistió con a través de Oficio N°676 de 7 de septiembre de 2020, el cual fue respondido mediante Oficio N°735 de 7 de octubre de 2020.

**127** Oficio N°677 dirigido al Ministerio de Educación de fecha 7 de septiembre de 2020. Al cierre de este informe aún no transcurría el plazo fatal para dar respuesta a la solicitud.

**128** Defensoría de la Niñez. 2019. Informe Anual 2019. Derechos de niñas, niños y adolescentes en Chile. pág. 220. Disponible en: www.defensorianinez.cl.

**129** Oficio N°362 dirigido al Consejo Nacional de Televisión de fecha 12 de mayo de 2020.

**130** Oficio N°217 dirigido al Servicio Nacional de Menores de fecha 24 de marzo de 2020.

**131** Oficio N°837 del Servicio Nacional de Menores de fecha 15 de abril de 2020.

**132** Oficio N°362 dirigido al Consejo Nacional de Televisión de fecha 12 de mayo de 2020; Oficio N°281 dirigido a la Comisión de Cultura, Artes y Comunicaciones de la Cámara de Diputados de fecha 14 de abril de 2020; Reuniones entre la Defensora de la Niñez y el Ministro de Educación, de fecha 23 de marzo de 2020 y 12 de mayo de 2020.

**133** Oficio N°406 de 22 de mayo de 2020 dirigido al Ministerio de Educación.

**134** Oficio N°575 de 26 de junio de 2020 del Ministerio de Educación.

**135** Oficio N°105 dirigido al Ministerio de Educación de 12 de abril de 2019.

**136** Framework for Action for the implementation of Sustainable Development Goal 4. Disponible en: http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/education-2030-incheon-framework-for-action-implementation-of-sdg4-2016-en_2.pdf.

**137** OECD. Panorama de la educación 2019. Nota País Chile. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/0bc0d314-es.pdf?expires=1597098957&id=id&accname=guest&checksum=9D925F6082A603FF5D4D992B39EFF04E.

**138** Ministerio de Educación, Agencia de Calidad de la Educación y Superintendencia de Educación. 2016. Revisión OCDE de políticas para mejorar la efectividad del uso de recursos en las escuelas. Reporte nacional de Chile. Párr. 382. Disponible en: www.oecd.org/education/school/SRR_CBR_CHILE_Spanish_FINAL_V2.pdf.

**139** En específico la SEP ha permitido mejorar las condiciones de trabajo de las y los docentes, permitiendo incrementar las horas destinadas a la planificación pedagógica, para la realización de talleres y/o actividades complementarias al aprendizaje; aumentar la capacitación de profesores y profesoras; la adquisición de equipamiento tecnológico; implementar estrategia de apoyo a estudiantes más rezagados y con necesidades educativas especiales; contratación de profesionales especialistas de diversas áreas (psicólogos, asistentes sociales, fonoaudiólogos).

**140** Para profundizar los efectos y propuestas de fortalecimiento a la SEP, revisar: Valenzuela, J. P., Allende, C., Gómez, G., y Trivelli, C. (2015). El efecto de la SEP en la reducción de la segregación socioeconómica del sistema escolar chileno. Primeros resultados. Estudios de Política Educativa, 1(2), 14–61. Disponible en: centroestudios.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/100/2017/07/F811333-Informe-Final-Valenzuela-UCHILE.pdf.

**141** Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2018. Políticas públicas con enfoque de derechos humanos. Párr. 84. Disponible en: www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PoliticasPublicasDDHH.pdf.

**142** Sobre teorías de democratización en la implementación de políticas públicas ver autores clásicos como Braithwaite, Jonh; Lipsky, Michael; o, Elmore, Richard.

**143** Noticia disponible en: https://escolar.mineduc.cl/2020/08/10/programa-escuelas-arriba-inicia-clases-demostrativas-para-docentes-de-escuelas-insuficientes/.

**144** División Educación General del Ministerio de Educación (2020) ¿Cómo utilizar recursos SEP para mejorar la conectividad del establecimiento, de los docentes y/o estudiantes? Disponible en: www.comunidadescolar.cl/orientaciones-para-uso-de-recursos-sep-en-conectividad/.

**145** Santiago, P., y otros. 2017., OECD Revisiones de recursos escolares: Chile 2017, OECD Publishing, Paris/Ministerio de Educación, Chile, Santiago de Chile. Disponible en: www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264287112-es.pdf?expires=1597179326&id=id&accname=guest&checksum=C290561FEEA1CFF91786EEBD95CBCF5F. Pág.18.

**146** Santiago, P., y otros. 2017., OECD Revisiones de recursos escolares: Chile 2017, OECD Publishing, Paris/Ministerio de Educación, Chile, Santiago de Chile. Disponible en: www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264287112-es.pdf?expires=1597179326&id=id&accname=guest&checksum=C290561FEEA1CFF91786EEBD95CBCF5F Pág. 24.

**147** Como se señaló, la segregación no sólo afecta los resultados académicos y socioemocionales de las y los estudiantes, sino que también genera niveles de polarización social, que dificultan la realización de sociedades más democráticas y respetuosas de los derechos humanos.

**148** Unesco. Liderar el ODS 4 – Educación 2030. Disponible en: https://es.unesco.org/themes/liderar-ods-4-educacion-2030.

**149** Unesco. 2016. Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos, pág. 34. Disponible en: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656_spa.

# CAPÍTULO 2:
# DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES BAJO EL CUIDADO DE UN ESTADO EN CRISIS

# PRESENTACIÓN

Los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado de Chile han sufrido graves y sistemáticas vulneraciones de sus derechos humanos. Esto es manifestación de la profunda contradicción e incumplimiento del deber que ha adquirido, el Estado de Chile, en tanto directo y exclusivo responsable de su protección, considerando su especial vulnerabilidad y las dificultades que enfrentan sus familias para brindarles dicha protección.

En este capítulo se ofrece una revisión acerca de la situación en la que se encuentran estos niños, niñas y adolescentes, tanto quienes viven en residencias de protección, por haber sido vulnerados en el ejercicio de sus derechos, como aquellos que están en centros privativos de libertad, por estar en conflicto con la ley penal. Para esto, se describen los principales nudos críticos y falencias que afectan su calidad de vida y el pleno ejercicio de sus derechos, específicamente aquellos relativos al bienestar y desarrollo integral, la vinculación con su familia y el medio, la protección contra la violencia y el acceso a su derecho a la salud y a la educación.

Se abordan las condiciones generales en las que los niños, niñas y adolescentes se encuentran y se profundiza el análisis en relación con la importante agudización de la afectación que la crisis del estallido social y sanitaria han causado en sus posibilidades de ejercer de manera efectiva sus derechos, esto en el marco de la elaboración del *Mecanismo de observación y seguimiento de las condiciones de vida y ejercicio de derechos de niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado,* de la Defensoría de la Niñez.

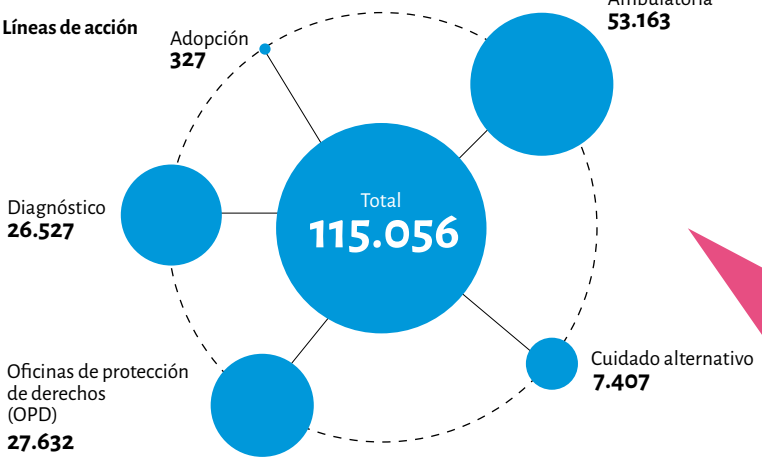
Los textos de referencia de citas podrán ser encontrados al final de este capítulo

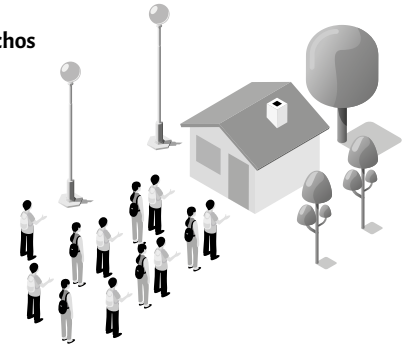
# INFORMACIÓN PANORÁMICA DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA
## NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES BAJO EL CUIDADO DEL ESTADO

### NNA EN EL ÁREA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS

**Cantidad de niños, niñas y adolescentes que ingresan al área de protección de derechos de Sename, por cada línea de acción**

Año 2019

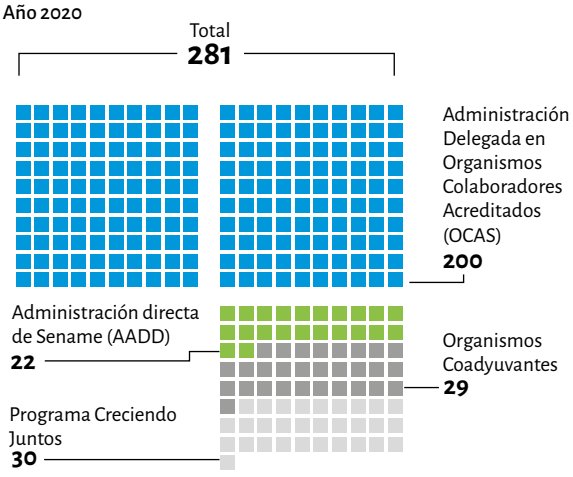


**Dentro de la línea de cuidado alternativo, 4.048 NNA fueron ingresados a Familias de Acogida Especializadas, de éstos 272 a administración directa de Sename (FAE-AADD) y 3.776 a Organismos Colaboradores Acreditados (FAE).**

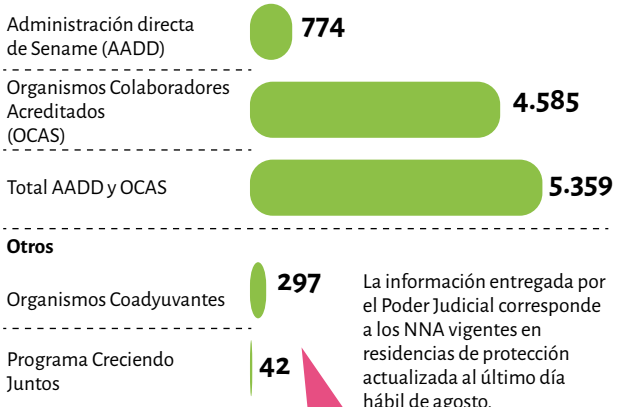
**Cantidad de proyectos y programas residenciales, según tipo de administración**

Año 2020




**Cantidad de personas vigentes en residencias de protección, según tipo de administración**

Año 2020



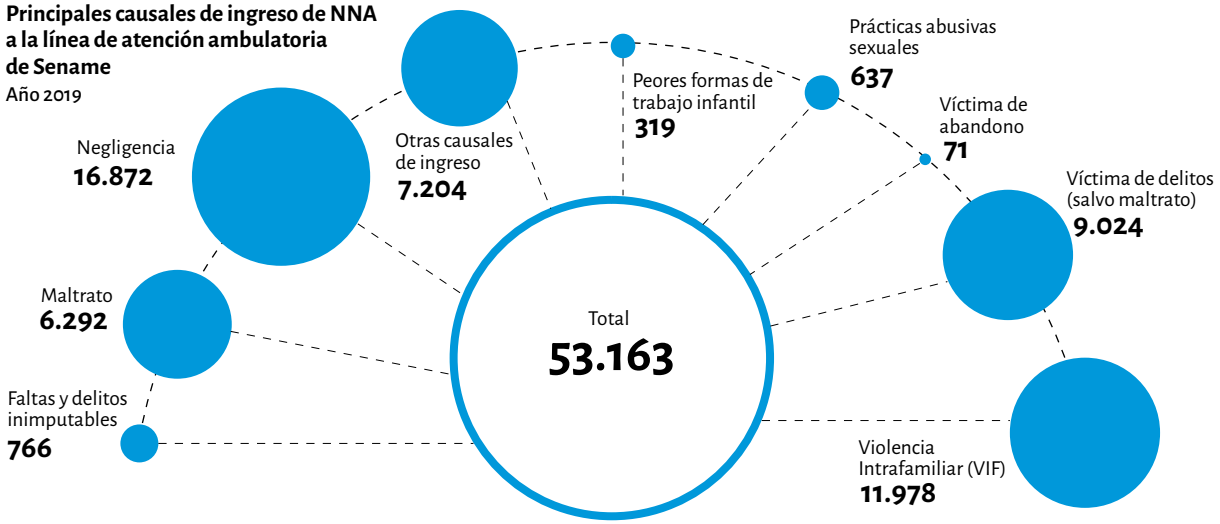

La información entregada por el Poder Judicial corresponde a los NNA vigentes en residencias de protección actualizada al último día hábil de agosto.

**Del total de niños, niñas y adolescentes en residencias de administración directa de Sename (AADD), 189 se encuentran en Cread para Lactantes y Pre escolares, 460 en Cread para mayores de seis años, 116 en Residencias Familiares (RFA) y 9 en Residencias de Alta Especialidad (REA). En el caso de las residencias de administración delegada en Organismos Colaboradores Acreditados (OCAS), 2.359 en Residencias de Protección para Mayores (REM), 962 en Residencias de Protección para Mayores (RPM), y 721 en Residencias de Protección para Lactantes y Pre escolares (RPL), mientras que los demás se encuentran en otros modelos residenciales.**

Fuente: Anuario Estadístico Sename 2019; Datos de la Corporación Administrativa del Poder Judicial de 2020, remitidos por Sename a la Defensoría de la Niñez ; Informe Trimestral Abril-Junio 2020, Poder Judicial.

## Principales causales de ingreso de NNA a la línea de atención ambulatoria de Sename

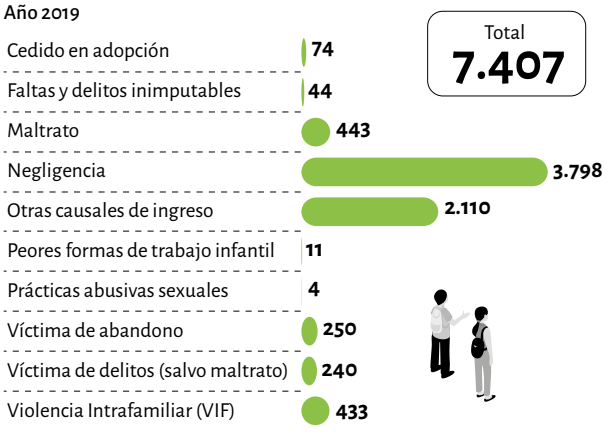
Año 2019




## Principales causales de ingreso de niños, niñas y adolescentes a la línea de atención de cuidados alternativos de Sename

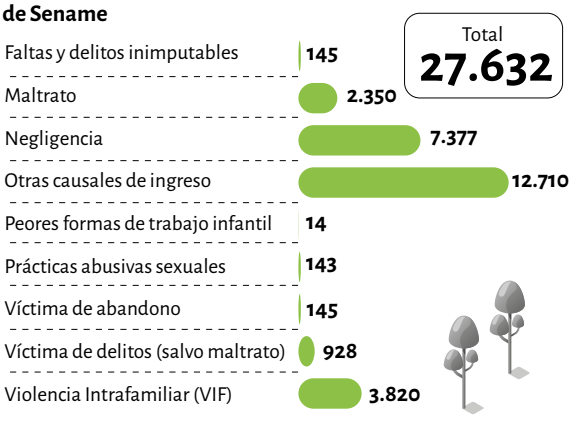
Año 2019

Total 7.407



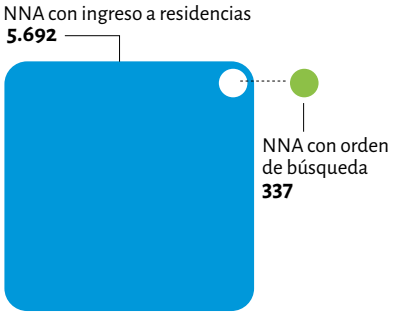

## Principales causales de ingreso de NNA a la línea de atención Oficina de Protección de Derechos (OPD) de Sename

Total 27.632




## Cantidad de niños, niñas y adolescentes ingresados a residencias de protección, que cuentan con una orden de búsqueda y recogimiento

Abril-junio 2020



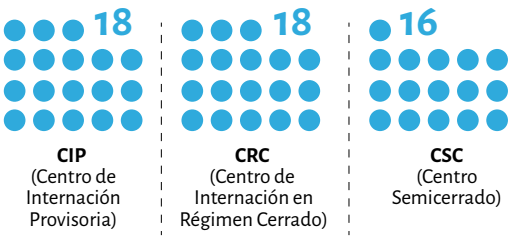

## Cantidad de niños, niñas, adolescentes y adultos que fallecieron mientras se encontraban vigentes en el sistema de cuidado alternativo

Año 2019

| | Residencias y Programas de Administración Directa de Sename (AADD) | Residencias y Programas de Administración Delegada en Organismos Colaboradores Acreditados (OCAS) | Total NNA y adultos fallecidos |
|---|---|---|---|
| NNA | 3 | 14 | 17 |
| Adultos | 2 | 16 | 18 |
| Total | 5 | 30 | 35 |

# ADOLESCENTES Y JÓVENES EN EL ÁREA DE JUSTICIA JUVENIL

**Cantidad de centros de privación de libertad por tipo**
Año 2020




**CIP** (Centro de Internación Provisoria)

**CRC** (Centro de Internación en Régimen Cerrado)

**CSC** (Centro Semicerrado)

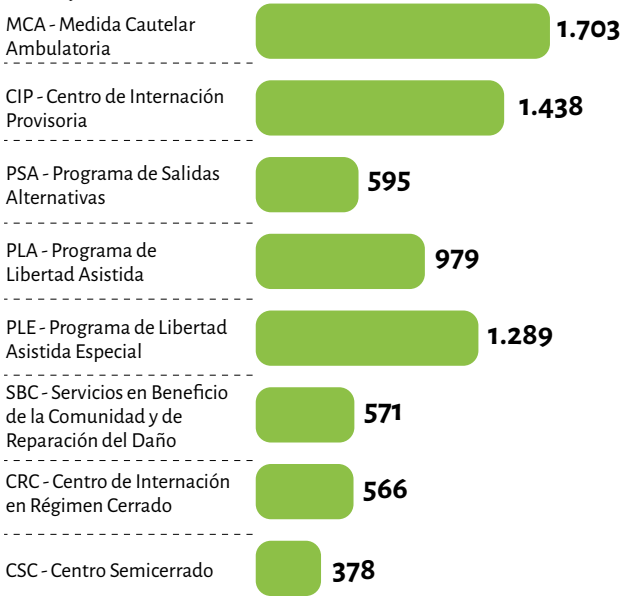
**Cantidad de adolescentes y jóvenes vigentes, según tipo de medidas cautelares y modelo**
Año 2019

| Tipo de medida cautelar | Modelo | Cantidad de adolescentes vigentes |
|---|---|---|
| Medida Cautelar Privativa de Libertad | CIP - Centro de Internación Provisoria | 347 |
| Medida Cautelar en Medio Libre | MCA - Medida Cautelar Ambulatoria | 1.240 |
| | Total | **1.587** |

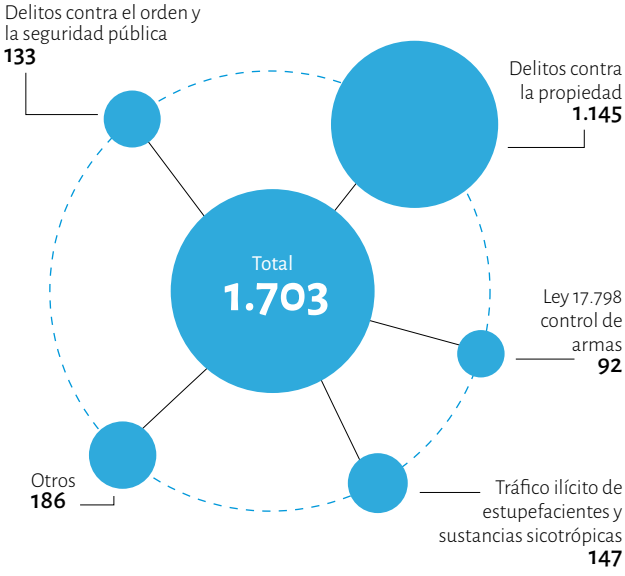
**Cantidad de adolescentes y jóvenes vigentes, según tipo de sanciones y modelo**
Año 2019

| Tipo de medida cautelar | Modelo | Cantidad de adolescentes vigentes |
|---|---|---|
| Sanciones en medio libre | PLA - Programa de Libertad Asistida | 1.137 |
| | PLE - Programa de Libertad Asistida Especial | 2.719 |
| | SBC - Servicios en Beneficio de la Comunidad y Reparación del Daño | 536 |
| Sanciones privativas de libertad | CRC - Centro de Internación en Régimen Cerrado | 271 |
| | CSC - Centro Semicerrado | 519 |
| | Total | **5.182** |

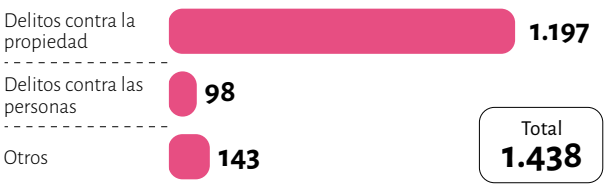
**Cantidad de adolescentes y jóvenes ingresados al área de justicia juvenil de Sename por tipo de sanciones, medidas y salidas alternativas**
Año 2019



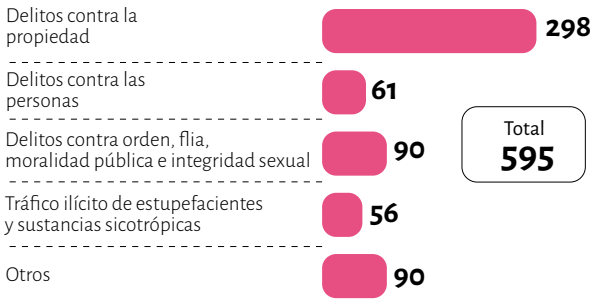

**Cantidad de adolescentes y jóvenes con Medidas Cautelares Ambulatorias (MCA), según causal de ingreso**
Año 2019



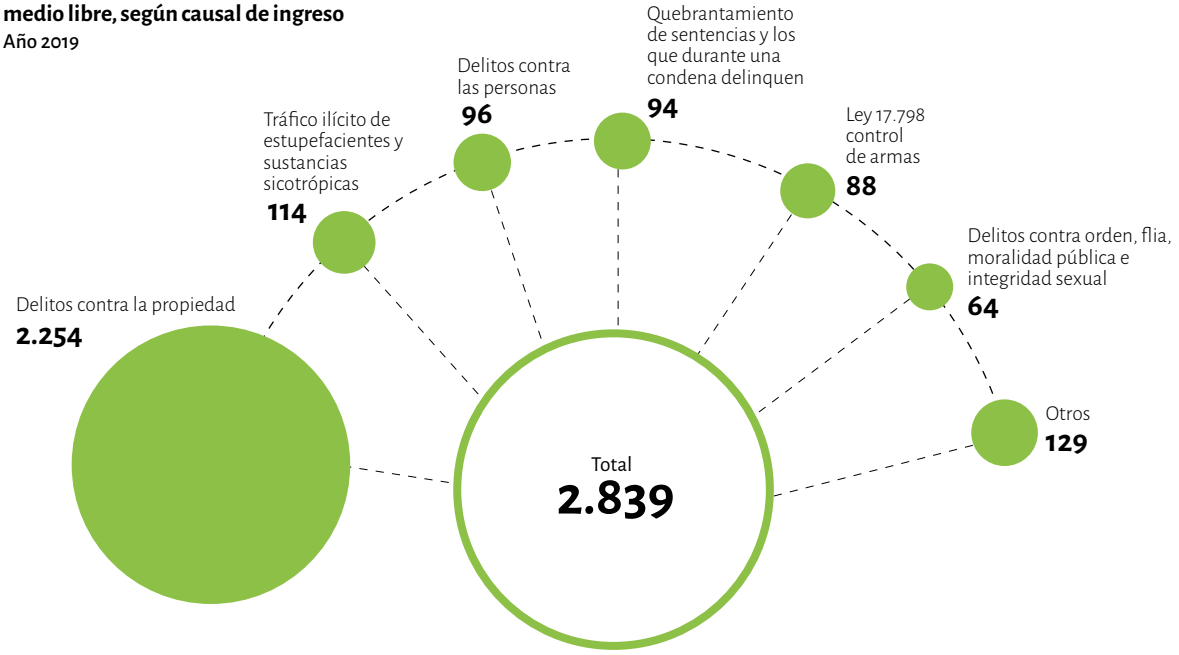
**Cantidad de adolescentes y jóvenes en Centros de Internación Provisoria (CIP), según causal de ingreso**
Año 2019



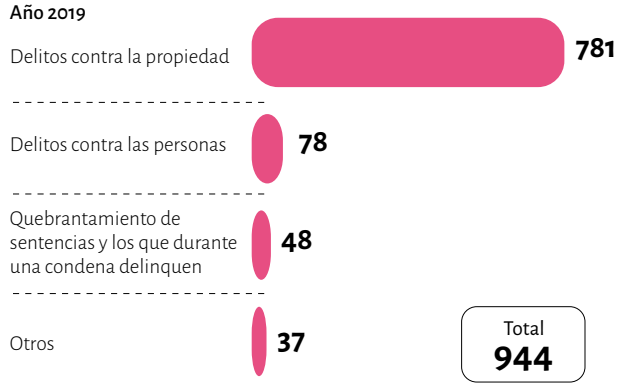

**Cantidad de adolescentes y jóvenes en Programas de Salidas Alternativas (PSA), según causal de ingreso**
Año 2019




**Cantidad de adolescentes y jóvenes con sanciones en medio libre, según causal de ingreso**
Año 2019




**Cantidad de adolescentes y jóvenes con sanciones en medio privativo de libertad, según causal de ingreso**
Año 2019




**Cantidad adolescentes y adultos que fallecieron mientras se encontraban vigentes cumpliendo medidas o sanciones centros de privación de libertad de Sename**
Año 2019

| | Centro de Internación Provisoria y Centro de Internación en Régimen Cerrado (CIP CRC) | Centro Semicerrado (CSC) | Total |
|---|---|---|---|
| Adolescentes entre 14 y 18 años | 1 | 0 | 1 |
| Adultos | 0 | 3 | 3 |
| Total | 1 | 3 | 4 |

Fuente: Catastro Oferta Programática Sename 2020/Anuario Estadístico Sename 2019.



Jorge Vargas / Migrar Photo.

# 1. SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES BAJO EL CUIDADO DEL ESTADO

Los niños, niñas y adolescentes que se encuentran bajo el cuidado del Estado son personas que viven en una especial situación de vulnerabilidad y, en la realidad nacional, particularmente impedidos de lograr el pleno ejercicio de sus derechos, por ser niños, niñas y adolescentes, por encontrarse separados de su medio familiar, por estar privados de libertad[1], entendida ésta en términos amplios, y por enfrentarse a un sistema proteccional sostenido en una visión estatal que desconoce o desatiende su responsabilidad directa y exclusiva en la protección integral de sus vidas, y que se comporta desde una lógica subsidiaria, asistencialista y caritativa. Esta lógica no pone en el centro los derechos humanos de ellas y ellos, más bien los expone a condiciones de vida que les impiden desarrollarse de manera integral y armoniosa, conforme les asegura la Convención sobre los Derechos del Niño y, muchas veces, perpetúa sus internaciones sin revincularlos con sus familias o vincularlos a otras familias, incumpliéndose el deber estatal de que su privación de libertad sea no sólo excepcional sino que, además, transitoria.

Al respecto, cabe precisar que, de acuerdo con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la privación de libertad puede ser entendida en su sentido restringido (cuando existe una medida cautelar o sanción penal) o amplio. Respecto de esta última, el Protocolo Facultativo de la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, ha establecido que "por privación de libertad se entiende cualquier forma de detención o encarcelamiento o de custodia de una persona por orden de una autoridad judicial o administrativa o de otra autoridad pública, en una institución pública o privada de la cual no pueda salir libremente"[2]. En consecuencia, incluye la estancia en centros de privación de libertad, pero también en residencias de protección, así como en comisarías, vehículos policiales, albergues, hospitales, entre otros espacios, siempre que exista una privación de la libertad ambulatoria por orden de autoridad, sea administrativa, judicial u otra.

A su vez, respecto de este grupo, la Defensoría de la Niñez ha preferido utilizar el término niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado, pues destaca el carácter indelegable e indiscutible de la obligación que recae sobre el Estado de garantizar el goce y ejercicio de todos sus derechos humanos[3]. Pese a ser más amplio el abanico de instituciones y dependencias en las que se pueden encontrar, entendiendo su amplia definición, en el presente capítulo se hará referencia específica a los niños, niñas y adolescentes que permanecen bajo el cuidado del Estado en residencias de protección y en centros de privación de libertad, teniendo en cuenta el trabajo focalizado que ha desarrollado la Defensoría de la Niñez en esta área desde su creación.

Por su situación de particular vulnerabilidad, el monitoreo de las condiciones de vida de los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado es fundamental para asegurar la protección de sus derechos, por lo que los órganos e instancias que realizan esta labor cumplen un rol determinante. En esta línea, cabe destacar que el año 2018, con la creación de la Defensoría de la Niñez, este organismo asumió la facultad legal de visitar los centros de privación de libertad, residencias de protección y cualquier otra dependencia en la que niños, niñas y adolescentes permanezcan privados de libertad. Esto significó un importante desafío para la institución: construir y consolidar un mecanismo de observación propio, para evaluar la situación de los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado, de acuerdo a los estándares internacionales de derechos humanos, con el objeto de velar por el pleno goce y ejercicio de sus derechos.

En virtud de lo anterior, este capítulo expone, en primer lugar, el rol de la Defensoría de la Niñez en el marco de su "Mecanismo de observación y seguimiento de las condiciones de vida y ejercicio de derechos de niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado" (en adelante, Mecanismo de Observación y Seguimiento). Luego, se presenta un análisis de la situación general en la que se encuentran quienes permanecen en dichos estable-

cimientos en Chile, especialmente respecto de las falencias estructurales que impactan en sus condiciones de vida y el ejercicio de sus derechos, panorama que se complementa con las cifras presentadas al inicio de este capítulo.

Posteriormente, se profundiza en el impacto que ha tenido en su situación las crisis producto del estallido social y la pandemia por Covid–19, el que se ha traducido en mayores vulneraciones de sus derechos, dando cuenta de los principales efectos que han tenido y los nudos críticos detectados en el funcionamiento de los organismos y actores relevantes. Se reflexiona también sobre los desafíos que tiene el Estado ante posibles crisis que puedan afectar en el futuro.

Finalmente, se entregan recomendaciones dirigidas a los distintos poderes del Estado para la mejora de las condiciones de vida de este grupo, especialmente en los contextos de contingencia referidos.

Es preciso señalar que el análisis que se efectúa en el presente capítulo toma como variables una serie de derechos, éstos son el derecho al bienestar y desarrollo integral, a la vinculación con su familia y el medio, a ser protegido contra la violencia, a la salud y a la educación, los que fueron escogidos por dos razones. Primero, por considerarse especialmente susceptibles de ser afectados en los contextos estudiados, dadas las características propias del cuidado residencial y la privación de libertad. Estas características son, entre otras, el acogimiento, en un espacio mayor o menormente cerrado, de cierta cantidad de niños, niñas y adolescentes que se encuentran separados de sus familias y que dependen mayormente del Estado para ejercer sus derechos. Segundo, por haberse visto, en la práctica, especialmente impactados producto del estallido social o la contingencia sanitaria, según se expondrá posteriormente. Lo anterior, sin embargo, no quiere decir que no se hayan visto impactados en el ejercicio de otros derechos, cuyo alcance es superior a lo estudiado en este capítulo[4].

# 2. EL MECANISMO DE OBSERVACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA DEFENSORÍA DE LA NIÑEZ

## 2.1 HACIA UN MECANISMO DE OBSERVACIÓN Y SEGUIMIENTO

### 2.1.1 NECESIDAD DE UNA SUPERVISIÓN INDEPENDIENTE Y ESPECIALIZADA

Los distintos organismos internacionales de derechos humanos subrayan la relevancia de que existan órganos y mecanismos de monitoreo para garantizar su efectivo cumplimiento a nivel local. Al respecto, el Comité de los Derechos del Niño (en adelante, Comité)[5] ha destacado el papel de las instituciones nacionales de derechos humanos como instancias clave para contribuir a garantizar la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (en adelante, Convención) y promover la realización universal de los derechos de la niñez. Estas instituciones, caracterizadas por su independencia y regidas por lo establecido en los Principios de París[6], tienen la función de supervisar y evaluar la aplicación de la Convención en cada país.

En este sentido, el Comité recomienda especialmente que en todo Estado exista, además de una institución con mandato general en la promoción y protección de los derechos humanos de la población, una que, dotada de las características de independencia y eficacia, sea especializada en niñez. Esto, a fin de que realice estas funciones teniendo como principal foco la realización de los derechos de este grupo de la población, de acuerdo con sus características y particularidades[7], atendiendo a que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad y que requieren de protección reforzada.

En este sentido, y como lo venía recomendando dicho Comité al Estado de Chile, desde sus primeros informes de observaciones a Chile[8], es fundamental la existencia de una institución independiente y especializada, accesible a los niños, niñas y adolescentes, que tenga por objeto velar por el adecuado cumplimiento de la Convención y los demás instrumentos de derechos humanos ratificados por Chile. A esta institución especializada en niñez le debe corresponder, entre otras tareas, la de "realizar visitas a los centros de atención (y a todos los lugares en que haya niños, niñas y adolescentes recluidos para su reforma o castigo) y a las instituciones de atención al niño o niña con el fin de informar sobre la situación y formular recomendaciones para que mejore"[9]. Esto es especialmente

relevante en el caso de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran bajo el cuidado del Estado, requiriéndose de mecanismos que permitan observar rigurosamente las condiciones de vida en la que se encuentran, con el objeto de garantizar su protección integral y el efectivo cumplimiento de sus derechos.

### 2.1.2 LA FUNCIÓN DE OBSERVACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA DEFENSORÍA DE LA NIÑEZ Y EL PROYECTO PILOTO VISITAS 2019

Atendiendo las recomendaciones formuladas por el Comité al Estado de Chile, y de acuerdo a la Ley N°21.067, que Crea la Defensoría de los Derechos de la Niñez, una de las funciones y atribuciones legales que tiene esta institución es visitar los lugares donde permanecen niños, niñas y adolescentes privados de libertad, entendido esto en su sentido amplio. Lo anterior, con el objeto de constatar la situación en la que se encuentran, presentar recomendaciones a los órganos competentes y presentar las acciones judiciales y administrativas que correspondan. En este sentido, según dispone su artículo 4 letra f), la Defensoría de la Niñez tendrá la función de:

> Visitar los centros de privación de libertad, centros residenciales de protección o cualquier otra institución, incluyendo medios de transporte, en los términos de lo dispuesto en el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, en que un niño permanezca privado de libertad, reciban o no recursos del Estado, sin perjuicio de las facultades de los demás organismos públicos competentes en la materia. Una vez realizada la visita, deberá evacuar un informe que deberá contener, a lo menos, la descripción de la situación general observada, el registro de las eventuales vulneraciones de derechos y las recomendaciones a los órganos competentes, sin perjuicio de denunciar los hechos que constituyan delito.

Para comenzar a efectuar las visitas, y dar cumplimiento a la función legal de la Defensoría de la Niñez, durante el año 2019 se diseñó e implementó un *Proyecto Piloto de Visitas* a residencias de protección y a centros de privación de libertad. En el marco de este piloto, se realizó el *Estudio sobre los mecanismos de monitoreo de centros de cuidado alternativo y de privación de libertad*, el cual formó parte del Informe Anual 2019 de la Defensoría de la Niñez. En el estudio se analizó el estado de situación en materia de supervisión y monitoreo en el país, identificando los aspectos favorables, nudos críticos y falencias de los mecanismos existentes en Chile para el cumplimiento de dichas funciones[10].

Junto a lo anterior, se elaboraron, de manera preliminar, protocolos de actuación y una amplia gama de instrumentos destinados a la recolección de información durante las visitas a residencias y centros por parte de esta institución[11].

**En relación con la falta de articulación entre los organismos que realizan la función de monitoreo, es importante destacar el deber que corresponde a la Subsecretaría de la Niñez, desde su implementación en abril de 2018, de prevenir vulneraciones de derechos de niños, niñas y adolescentes que viven en Chile y, para esos efectos, de coordinar y supervisar al intersector, según le mandata la ley.**

### 2.1.3 LOS MECANISMOS DE MONITOREO EN CHILE

El estudio antes mencionado, efectuado en el marco del Proyecto Piloto de Visitas 2019 de la Defensoría de la Niñez, concluye que los mecanismos de supervisión existentes hasta ese momento han sido insuficientes y deficientes, en términos de frecuencia, alcance y calidad[12]. Esto es concordante con lo señalado por el Comité en 2018, indicando la falta de rigor suficiente en las tareas de supervisión que llevan a cabo el Poder Judicial y el Servicio Nacional de Menores (en adelante, Sename)[13].

Una de sus principales falencias es que éstas suelen abordar, predominantemente, aspectos financieros y administrativos, desatendiendo ámbitos esenciales como la calidad del cuidado entregado y de los procesos de intervención realizados, la implementación adecuada de los proyectos y la efectividad de éstos, el debido cumplimiento de estándares internacionales, entre otros[14]. En este sentido, la información recopilada en las supervisiones muchas veces no permite evaluar adecuadamente la condición integral en la que se encuentran los niños, niñas y adolescentes, e incluso cuando la información con la que se cuenta resulta ser clave, no siempre se actúa en concordancia, de manera oportuna y pertinente, resultando en ocasiones ineficaz a la hora de mejorar los problemas identificados y de proteger a los niños, niñas y adolescentes[15].

Por su parte, respecto de los otros órganos e instancias que efectúan dicha labor, la Defensoría de la Niñez, en su estudio sobre los sistemas de monitoreo, observó que las visitas realizadas por el Poder Judicial y sus conclusiones se hacen sobre la base de observaciones no participantes de las residencias. Así también, el monitoreo de las Comisiones Interinstitucionales de Supervisión del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, si bien se basa en instrumentos bastante completos, carece de metodología, protocolos y procedimientos claros de preparación, inspección y seguimiento. Por su parte, las visitas del

Instituto Nacional de Derechos Humanos (en adelante, INDH), aunque cuentan con un mecanismo bastante acabado y de alto estándar, no corresponden a un mecanismo permanente de observación, por lo que no conllevan un seguimiento de los nudos y brechas identificados. Por lo demás, el Estado no ha propiciado una articulación transversal entre estas diversas instancias de monitoreo, que permita coordinar y fortalecer los esfuerzos institucionales en esta materia[16].

En relación con la falta de articulación entre los organismos que realizan la función de monitoreo, es importante destacar el deber que corresponde a la Subsecretaría de la Niñez, desde su implementación en abril de 2018, de prevenir vulneraciones de derechos de niños, niñas y adolescentes que viven en Chile y, para esos efectos, de coordinar y supervisar al intersector, según le mandata la ley[17]. Además, cabe señalar que dentro de sus obligaciones específicas está proponer los estándares que permitan que se regule, con oportunidad, eficacia y eficiencia, el actuar de los colaboradores acreditados, incluyendo líneas de acción ambulatorias y residenciales. Al respecto, la Defensoría de la Niñez ha requerido al Ministerio de Desarrollo Social y Familia la información que permita verificar el cumplimiento de esta obligación, lo que no ha sido respondido al cierre de este informe[18].

El referido *Estudio sobre los mecanismos de monitoreo de centros de cuidado alternativo y de privación de libertad*, expuso los desafíos pendientes para la implementación de un mecanismo propio de la Defensoría de la Niñez[19]. En este sentido, la inexistencia de una herramienta eficaz, eficiente y oportuna de monitoreo, a nivel nacional, ha involucrado la necesidad de que la Defensoría de la Niñez realice, de manera permanente, un análisis de los protocolos, procedimientos, datos estadísticos, experiencias comparadas, entre otros, con el objeto de construir un modelo propio, que responda a las necesidades de niños, niñas y adolescentes y que no siga replicando en el tiempo las falencias de los mecanismos de monitoreo que no han permitido, en 30 años, asegurar el resguardo efectivo de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran bajo cuidado del Estado[20].

No obstante, un nudo crítico destacado en el estudio, y que ha sido relevado por la propia Defensoría de la Niñez, es la inexistencia, en el diseño legislativo y financiero de esta institución, de la suficiente capacidad, en términos de recursos humanos y materiales, para ejecutar esta relevante función de protección de derechos de manera permanente y con cobertura de todo el territorio nacional.




Jorge Vargas / Migrar Photo.

## 2.2 MECANISMO DE OBSERVACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA DEFENSORÍA DE LA NIÑEZ

Durante el año 2020, para fortalecer la función de realizar visitas, la Defensoría de la Niñez se enfocó en el desarrollo y perfeccionamiento del Mecanismo de Observación y Seguimiento. Con este fin, se revisaron y ajustaron los instrumentos de las visitas, incluyendo protocolos de actuación y herramientas para el levantamiento de información con los distintos actores, incluyendo las instituciones y los propios niños, niñas y adolescentes.

En este marco, se realizó un estudio con expertos en metodologías de investigación con niños, niñas y adolescentes, con el objeto de contar con protocolos e instrumentos de acuerdo a estándares internacionales de derechos humanos, incorporando en su elaboración y ajuste la participación de los niños, niñas y adolescentes.

Junto al proceso de consultoría mencionado, se continuaron efectuando visitas a residencias y centros a nivel nacional[21], entendiendo la relevancia de esta permanente labor.

En cuanto al Mecanismo de Observación y Seguimiento, su objetivo general es visitar los centros de privación de libertad, residencias de protección y cualquier otra institución en la que se encuentren niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado, a fin de conocer sus condiciones de vida y el funcionamiento general del establecimiento e institución a cargo y ejecutar las acciones pertinentes para la protección efectiva de sus derechos. Lo



Eric Allende / Migrar Photo.

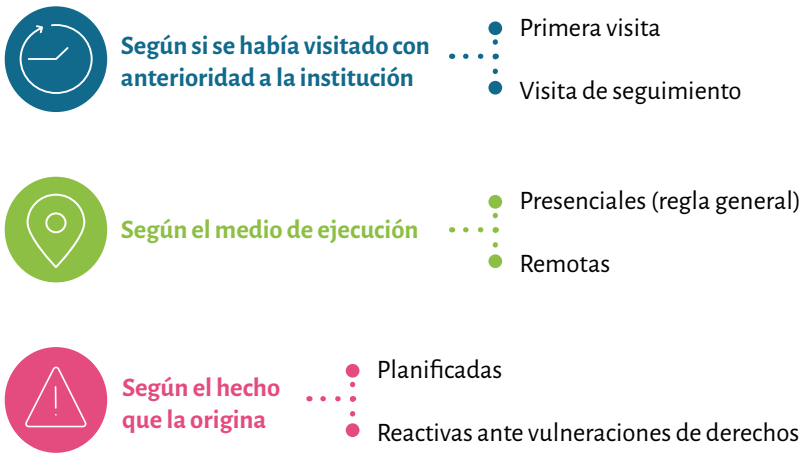
anterior, con el fin de garantizar el desarrollo armonioso y la protección integral de los niños, niñas y adolescentes, conforme les asegura la Convención sobre los Derechos del Niño y demás tratados internacionales de derechos humanos.

Es fundamental destacar que este Mecanismo de Observación y Seguimiento tiene, como foco y consideración primordial, las condiciones de vida en las que se encuentran los niños, niñas y adolescentes que se encuentran bajo el cuidado del Estado, teniendo, como eje central para la verificación de su situación vital, la opinión directa y personal de ellas y ellos, asegurándoles su derecho a ser oídos y la participación en el proceso, en tanto agentes y protagonistas de sus vidas, recogiendo sus intereses, opiniones, necesidades e inquietudes. En este sentido, las asesorías especializadas mencionadas han sido fundamentales para avanzar en la consolidación del proceso, permitiendo generar y aplicar protocolos e instrumentos de calidad, efectivos y consistentes con las necesidades de los niños, niñas y adolescentes, que permitan levantar su voz, opinión, requerimientos y aportes, sin exponerles a instancias de revictimización, todo ello resulta central para entregar, sobre la base de los resultados obtenidos de su aplicación, las recomendaciones a los órganos responsables de asegurar el ejercicio efectivo de sus derechos, realizando el respectivo seguimiento.

El Mecanismo de Observación y Seguimiento considera distintos tipos de visitas que se describen en el diagrama N°1.

Diagrama N°1

TIPO DE VISITAS REALIZADAS POR LA DEFENSORÍA DE LA NIÑEZ



A nivel general, el proceso de visitas se desarrolla en cuatro etapas principales (diagrama N°2). Como se observa en la figura, este es un proceso circular que se vuelve a activar cuando se realizan visitas de seguimiento a la institución anteriormente visitada.

Diagrama N°2

ETAPAS DEL PROCESO DE VISITAS

**1 Determinación y preparación de la visita**

En primer lugar se selecciona la institución o dependencia a visitar según:

a. La ponderación de una serie de criterios establecidos en el Protocolo de Visitas de la Defensoría de la Niñez; o

b. La recepción de antecedentes sobre posibles vulneraciones de derechos que ameriten una visita reactiva.

De acuerdo a lo anterior, se planifica y prepara la visita. Para ello: 1. se revisan los antecedentes, 2. se definen los profesionales que la ejecutarán, y 3. se adaptan los instrumentos que se utilizarán para levantar la información.

**2 Ejecución de la visita**

Las tres principales instancias de levantamiento de información son:

a. A través del personal de la residencia o centro;

b. A través de los niños, niñas y adolescentes que permanecen allí y que deseen ser entrevistados, y

c. A través de la observación directa de las dependencias y de las dinámicas relacionales.

**3 Elaboración de recomendaciones y presentación de acciones**

A partir de la información recopilada, se emiten oficios solicitando información y presentando recomendaciones a las instituciones y órganos pertinentes.

Luego elabora un informe final de la visita, con una descripción y síntesis general, incluyendo las fortalezas y nudos críticos identificados, registro de eventuales vulneraciones de derechos, las acciones realizadas y las recomendaciones efectuadas a los órganos pertinentes.

Además, si a propósito de la visita se toma conocimiento de situaciones que impliquen una vulneración de derechos de los niños, niñas y adolescentes, se realizan las acciones pertinentes, jurídicas o administrativas, para su protección y restitución de derechos, de acuerdo con las funciones y atribuciones legales de la Defensoría de la Niñez.

**4 Seguimiento de las recomendaciones**

Finalmente, se realiza un seguimiento de las recomendaciones emitidas, evaluando su estado de cumplimiento, lo que puede hacerse a través de una nueva visita o mediante otras acciones.

Fuente: elaboración propia.

A través de la realización de visitas, conforme a su función legal, la Defensoría de la Niñez ha podido conocer y levantar información acerca de las condiciones generales de vida de los niños, niñas y adolescentes en residencias y centros de privación de libertad del país, así como del funcionamiento de estos establecimientos y de los diversos órganos del Estado relacionados con el ejercicio de sus derechos. Algunos de sus principales hallazgos son expuestos a continuación.

# 3. SITUACIÓN GENERAL DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES BAJO EL CUIDADO DEL ESTADO EN CHILE

En relación con los niños, niñas y adolescentes que permanecen en cuidado alternativo residencial, tanto la Convención[22] como otros instrumentos internacionales de derechos humanos[23] reconocen el derecho de los niños, niñas y adolescentes a vivir en su propia familia, y el especial deber del Estado de garantizar a las familias la protección y asistencia necesaria para que puedan asumir plenamente sus responsabilidades y funciones de cuidado. Sólo en caso de que esto no sea posible, el Estado debe evaluar la separación del niño, niña o adolescente de su familia, sobre la base de su interés superior, y proveer formas alternativas de cuidado, por el menor tiempo posible, promoviendo su reintegración en el medio familiar[24].

En este sentido, se deben priorizar alternativas de acogimiento familiar, como la familia extendida o las familias de acogida, siendo medida de último recurso el ingreso a residencias de protección y la adopción nacional e internacional, en dicho orden de prioridad. Los niños, niñas o adolescentes privados temporal o permanentemente de su medio familiar, por encontrarse en una situación de especial vulnerabilidad, tienen derecho a protección y asistencia especial por parte del Estado[25], el que, en su posición de garante reforzado, debe velar por el pleno goce y ejercicio de sus derechos.

**Tanto la Convención como otros instrumentos internacionales, reconocen el derecho de los niños, niñas y adolescentes a vivir en su propia familia, y el especial deber del Estado de garantizar a las familias la protección y asistencia necesaria para que puedan asumir plenamente sus responsabilidades y funciones de cuidado.**

En concordancia con lo anterior, a nivel nacional, la Ley de Tribunales de Familia establece la posibilidad de adoptar una medida que implique la separación de un niño, niña o adolescente de su familia, sólo cuando sea estrictamente necesario para resguardar sus derechos y siempre que no haya otra alternativa más adecuada[26]. En este escenario, el Sename, dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, es el órgano responsable de proteger y promover los derechos de los niños, niñas y adolescentes y, específicamente, de proveer la atención y el cuidado alternativo para quienes fueron separados de su familia de origen en virtud de una medida de protección del Tribunal de Familia. Con este fin, debe diseñar y mantener una oferta de cuidados alternativos, entre las que se encuentran los de tipo residencial, que corresponden a las residencias de protección[27].

Como se puede observar en la panorámica general al comienzo del capítulo, dicha oferta se distribuye en programas que son administrados directamente por el Servicio y también otros que son ejecutados por Organismos Colaboradores Acreditados (en adelante, Ocas)[28]. Las Ocas son entidades que reciben subvención del Sename en virtud de la celebración de un convenio[29], y corresponden a la gran mayoría de las residencias a nivel nacional. Además, pueden estar a cargo de entidades coadyuvantes, las que, en una situación que reviste evidente gravedad, no cuentan con acreditación ni reciben subvención del Sename[30]. La determinación acerca de en qué residencia en concreto se ingresará a un niño, niña o adolescente le corresponde al Tribunal de Familia.

Por otro lado, a nivel internacional, la Convención reconoce el derecho de todo niño, niña o adolescente a una serie de garantías procesales, entre las que se encuentran la de no ser privado de libertad ilegal o arbitrariamente. En el caso de que se encuentre en conflicto con la ley, la privación de libertad deberá ser utilizada sólo como medida de último recurso y por el más breve plazo posible[31]. La medida de privación de libertad deberá aplicarse de una forma acorde con el fomento de su dignidad y valor, y que fortalezca el respeto del adolescente por los derechos humanos y libertades, teniendo en cuenta su edad y su reintegración en la sociedad. Finalmente, la Convención establece que los Estados tienen la obligación de promover el establecimiento de leyes, procedimientos, autoridades e instituciones específicas para esta población[32].

En este sentido, a nivel nacional, la Ley N° 20.084, de Responsabilidad Penal Adolescente (en adelante, Ley RPA) establece un sistema de responsabilidad para las personas entre 14 y 18 años ante las infracciones a la ley penal que cometan, el procedimiento de averiguación y establecimiento de dicha responsabilidad, así como la determinación de las sanciones procedentes y su forma de ejecución[33]. Entre las sanciones aplicables se encuentran aquellas privativas de libertad, sea mediante la internación en régimen semicerrado o cerrado, debiendo ir acompañada en ambos casos con programa de reinserción social[34]. También, un adolescente puede encontrarse privado de libertad en virtud de una

medida cautelar de internación provisoria, cuando proceda y sea necesaria de acuerdo con el artículo 32 de la Ley RPA[35]. Los recintos donde se ejecutan estas sanciones, así como aquella medida cautelar de internación provisoria[36], serán en todo caso administrados directamente por el Sename[37], a través de su Departamento de Justicia Juvenil.

Cabe señalar que el Sename, tanto en su rol de proveer el cuidado alternativo de los niños, niñas y adolescentes que han sido vulnerados en el ejercicio de sus derechos, como en la reinserción social de los adolescentes en conflicto con la ley penal, sería prontamente reemplazado por nuevos servicios, según los proyectos de ley que se encuentran en tramitación, a la fecha de cierre de este informe, a saber: el proyecto de ley que crea el Servicio de Protección a la Niñez y el que crea el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil. En la tramitación parlamentaria de ambos proyectos, la Defensoría de la Niñez ha remitido informes con observaciones y recomendaciones[38], con el objeto de que se realicen reformas estructurales que, de manera efectiva, respondan y den cumplimiento a las exigencias que imponen los estándares internacionales de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes, concretando un modelo de intervención distinto, que permita superar, finalmente, las falencias históricas presentes en el sistema de protección de la niñez chilena.

Luego de esta contextualización, a continuación se analiza la situación general de la niñez y la adolescencia que se encuentra bajo el cuidado del Estado en Chile. Al respecto, se hará especial énfasis en las falencias estructurales, tanto del sistema de protección como de justicia juvenil, que inciden en sus condiciones de vida en los lugares en los cuales ellas y ellos permanecen, que exigen un trabajo especializado y urgente por parte del Estado para ser superadas, a fin de instalar nuevas estructuras basadas en el enfoque de derechos que les asegure y garantice el ejercicio de todos sus derechos.

Como fue mencionado en la introducción, este análisis se hace sobre la base de cinco derechos: al bienestar y desarrollo integral, a la vinculación con su familia y el medio, a la protección contra la violencia, a la salud y a la educación. Para ello, se hace una revisión documental de los principales estudios e informes existentes en la materia, así como el levantamiento de lo observado en las visitas de la Defensoría de la Niñez, en el marco del Mecanismo de Observación y Seguimiento.

Diagrama N°3

## DERECHOS Y DIMENSIONES ANALIZADAS A LO LARGO DE ESTE CAPÍTULO

### 1 Bienestar y desarrollo integral



- Financiamiento, privatización y tercerización de los servicios.
- Supervisión.
- Cumplimiento de objetivos de la intervención.
- Participación de los niños, niñas y adolescentes.
- Condiciones generales del acogimiento y de la privación de libertad.

### 2 Vinculación con la familia y el medio



- Uso de la institucionalización y de la privación de libertad.
- Régimen de visitas.
- Inclusión en la comunidad.
- Conectividad y acceso a medios tecnológicos.

### 3 Protección contra la violencia



- Exposición a la violencia.
- Abordaje de situaciones de crisis.
- Protocolos.
- Capacitación.
- Investigación y sanción.

### 4 Salud



- Acceso a servicios y programas de salud física y mental.
- Planes y procesos de intervención psicológica.
- Oferta programática para consumo de alcohol y drogas.
- Prevención de intenciones suicidas.

### 5 Educación



- Coordinación interinstitucional.
- Adecuación a necesidades y contexto particulares.
- Instancias de apresto o capacitaciones laborales.

Fuente: elaboración propia.

## 3.1 BIENESTAR Y DESARROLLO INTEGRAL[39]

Si bien existe gran diversidad al considerar las condiciones de vida y cuidado que entregan las instituciones residenciales a nivel global, las investigaciones internacionales en esta materia han proporcionado evidencia contundente respecto del impacto negativo que la institucionalización tiene en el desarrollo integral y el bienestar físico, social, emocional y cognitivo de los niños, niñas y adolescentes[40]. Se ha señalado que quienes viven en instituciones, tanto de protección como de justicia juvenil, tienen un mayor riesgo de sufrir diversos tipos violencia en comparación con los niños, niñas y adolescentes que están bajo la protección y cuidado de sus familias y comunidad, además de estar mayormente expuestos a estigmatización, aislamiento y falta de socialización[41].

En el caso de Chile, se han realizado diversos informes y estudios[42] en los últimos años, por parte de instituciones del Estado, instituciones privadas y organismos de derechos humanos nacionales e internacionales, todos los cuales han indicado, de manera consistente y sistemática, el incumplimiento por parte del Estado de Chile de sus obligaciones internacionales respecto de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran bajo el cuidado residencial, especialmente aquellas establecidas tanto en la Convención, como en las Directrices sobre Modalidades Alternativas de Cuidado de Niños de las Naciones Unidas (en adelante, las Directrices).

El Comité, en sus últimas observaciones al Estado de Chile, manifestó su preocupación por el alto número de niños, niñas y adolescentes que ingresan a cuidado residencial, la calidad de la atención que se les brinda en dichas instituciones y las situaciones de violencia a las que están expuestos[43]. Más aún, y como se señaló al comienzo de este capítulo, el Comité concluyó, tras su visita Chile en 2018, la grave y sistemática violación de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran bajo el cuidado

**En el caso de Chile, se han realizado diversos informes y estudios en los últimos años, por parte de instituciones del Estado, instituciones privadas y organismos de derechos humanos nacionales e internacionales, todos los cuales han indicado, de manera consistente y sistemática, el incumplimiento por parte del Estado de Chile de sus obligaciones internacionales respecto de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran bajo el cuidado residencial.**



**La gravedad constatada debió haber tenido como consecuencia la acción decidida y urgente de los diversos órganos del Estado responsables de que la situación de vida de niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado cambie, pero las visitas y acciones desplegadas por la Defensoría de la Niñez han permitido verificar que todos estos nudos críticos, persistentemente documentados, se mantienen en el tiempo.**

del Estado[44]. A nivel general, dicho informe concluyó la existencia de una serie de nudos críticos en lo que respecta al cuidado residencial de niños, niñas y adolescentes, entre los cuales se encuentran el estado deficiente en cuanto a infraestructura y equipamiento de las residencias, la falta de personal calificado para las labores de cuidado e intervención, la falta de acceso de los niños, niñas y adolescentes a diversos servicios sociales como salud, educación y recreación, los periodos prolongados de internación, la exposición a situaciones de violencia física, psicológica y sexual, y la insuficiente supervisión de los establecimientos, entre otras graves falencias.

La preocupante situación denunciada respecto de los niños, niñas y adolescentes en residencias se repite también, en gran medida, respecto de aquellos que se encuentran en centros de privación de libertad, según consta en informes de organismos nacionales e internacionales[45].

La gravedad constatada debió haber tenido como consecuencia la acción decidida y urgente de los diversos órganos del Estado responsables de que la situación de vida de niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado cambie, pero las visitas y acciones desplegadas por la Defensoría de la Niñez han permitido verificar que todos estos nudos críticos, persistentemente documentados, se mantienen en el tiempo, según se verá a continuación, lo que, si se consideran las diversas y permanentes recomendaciones que ha emitido la Defensoría de la Niñez, representa una seria y grave incapacidad estatal de cumplir debidamente a las obligaciones jurídicas adquiridas en relación con la efectiva protección de los derechos humanos de aquellos niños, niñas y adolescentes que se encuentran bajo su cuidado.

Las precarias condiciones de vida que experimenta la gran mayoría de los niños, niñas y adolescentes que están bajo el cuidado del Estado, impactan profundamente en su salud física y psicológica, poniendo en grave riesgo su integridad, bienestar y desarrollo

integral, y generando, muchas veces, secuelas irreparables. Si bien existen diversos factores que contribuyen a configurar este grave escenario, se revisan a continuación algunos aspectos estructurales, vinculados entre sí, que inciden directamente en el deficiente cuidado que se entrega a los niños, niñas y adolescentes en residencias y centros privativos de libertad. Éstos son: los insuficientes recursos financieros y existencia de un modelo subsidiario de privatización y tercerización de los servicios; deficientes mecanismos de supervisión y monitoreo; escasa o nula participación de los niños, niñas y adolescentes y condiciones precarias de infraestructura; y falta de formación especializada y de competencias suficientes de parte de quienes son responsables de su cuidado.

Por una parte, los recursos que el Estado destina a los programas residenciales son insuficientes y no permiten cubrir sus costos reales[46], lo que sumado a la falta de evaluación y fiscalización debida del uso eficiente de ellos para impactar efectivamente en la mejora de las condiciones de vida de los niños, niñas y adolescentes, hace especialmente difícil cumplir con los estándares de calidad para su cuidado. En este sentido, las residencias y centros privativos de libertad suelen no contar con los recursos necesarios para, entre otras cosas, tener personal suficiente y calificado, y contar con infraestructura y equipamiento adecuado, de modo de satisfacer apropiadamente las necesidades de los niños, niñas y adolescentes que allí viven.

En relación con ello, el sistema de protección a la niñez y adolescencia se caracteriza por basarse en el principio de subsidiariedad del Estado, que ha involucrado la disminución al mínimo del involucramiento público y transferir la gestión a privados, situación que preocupa al Comité[47], y a la Defensoría de la Niñez, que ha relevado esta grave falencia y recomendado, sistemáticamente, su pronta reforma estructural. Particularmente, preocupa a esta institución que las reformas legales en trámite mantengan, en lo sustantivo, el actual sistema de oferta y demanda en relación con las necesidades de los niños, niñas y adoles-

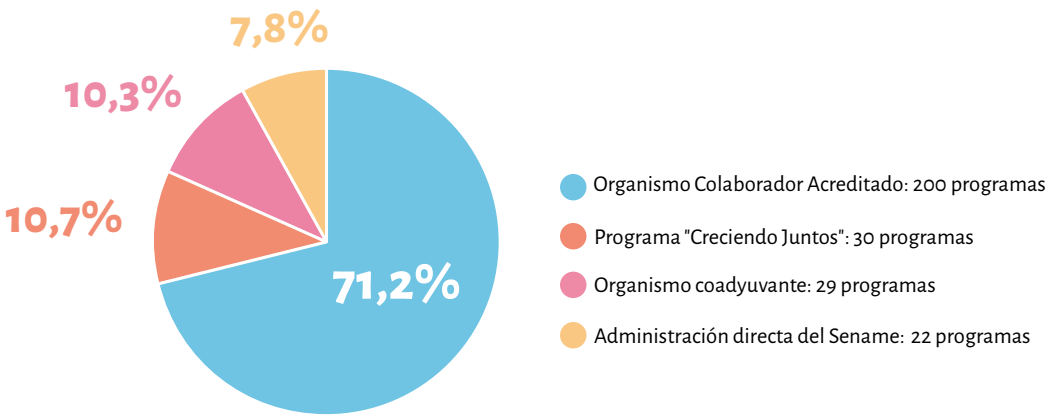
**Las precarias condiciones de vida que experimenta la gran mayoría de los niños, niñas y adolescentes que están bajo el cuidado del Estado, impactan profundamente en su salud física y psicológica, poniendo en grave riesgo su integridad, bienestar y desarrollo integral, y generando, muchas veces, secuelas irreparables.**

centes del país. Por una parte, el proyecto de ley que crea el nuevo Servicio de Protección a la Niñez sigue dependiendo, casi exclusivamente, de organismos colaboradores para el cumplimiento de la función estatal de protección y, con ello, haciendo depender la calidad de ésta de la oferta privada que dichos organismos, sin suficiente control y supervisión, brinden para dar respuesta a la satisfacción de los derechos y necesidades de los niños, niñas y adolescentes. En este sentido, se mantiene la histórica delegación de funciones por parte del Estado de Chile a privados, en un ámbito particularmente crítico que es la protección y cuidado de quienes se encuentran separados de su medio familiar, en que la Defensoría de la Niñez evalúa negativamente que las políticas públicas en niñez y adolescencia perpetúen el modelo de subsidiariedad y tercerización de los servicios cuando, por el contrario, se debiese avanzar en reforzar el rol del Estado, respondiendo así, de manera efectiva, a su deber de garantizar la protección.

El principio de subsidiariedad mencionado se refleja, claramente, en la desigual proporción de servicios que son administrados directamente por el Sename versus aquellos que corresponden a privados, ya sea Ocas u organismos coadyuvantes. De acuerdo a lo reportado por el Poder Judicial, a nivel nacional existen 281 residencias en las cuales permanecen niños, niñas y adolescentes. La distribución de la oferta programática residencial a nivel nacional, según el tipo de administración[48], se observa en el gráfico Nº1.

Gráfico Nº1

DISTRIBUCIÓN DE OFERTA PROGRAMÁTICA POR TIPO DE ADMINISTRACIÓN




Fuente: elaboración propia en base a información proporcionada por el Poder Judicial, Unidad de Seguimiento Acta 37–2014. Informe de Gestión Trimestral Cumplimiento Auto Acordado Acta 37–2014 y Medidas de Protección en el Territorio Nacional. Periodo: abril a junio 2020, págs. 6 y 7.

El modelo de financiamiento que mantiene el Estado de Chile, mediante un sistema de subvenciones, transfiere la responsabilidad de proveer los recursos necesarios a las agencias colaboradoras, muchas de las cuales operan bajo una perspectiva filantrópica y no de derechos humanos.

Este modelo subsidiario ha sido ampliamente criticado por precarizar el sistema de protección y favorecer la ocurrencia de diversas irregularidades. Sobre este punto, el Comité manifestó que el modelo de financiamiento que mantiene el Estado de Chile, mediante un sistema de subvenciones, transfiere la responsabilidad de proveer los recursos necesarios a las agencias colaboradoras, muchas de las cuales operan bajo una perspectiva filantrópica y no de derechos humanos. En la misma línea, planteó que este modelo da cuenta de una visión caritativa de la acción del Estado, lo que está muy alejado de su obligación jurídica de proporcionar los recursos necesarios para garantizar los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes bajo su cuidado. Asimismo, puntualiza con preocupación que la subvención por caso atendido, ha permitido, entre otras cosas, un incentivo perverso para no realizar el debido trabajo de reintegración familiar y prolongar indebidamente la institucionalización de los niños, niñas y adolescentes[49].

Por otra parte, cabe señalar que la privatización y tercerización de los servicios ha propiciado y favorecido, indebidamente, que el Estado chileno haya desatendido sus responsabilidades directas, exclusivas e indelegables, no sólo en relación con la vida de los niños, niñas y adolescentes, sino también respecto de los(as) funcionarios(as) a cargo de su cuidado, quienes ejercen sus labores muchas veces en condiciones precarias, inestables e inciertas. De hecho, la mayor parte de los recursos humanos de la red del Sename no tiene una relación contractual con el Estado, sino sólo con la OCA o el organismo coadyuvante, de modo que aspectos centrales, tales como la selección y capacitación del personal quedan al arbitrio y decisión exclusiva de éstos[50].

A lo anterior se suma que la colaboración entre el Estado y las Ocas se operativiza a través de convenios, en cuya licitación se establecen los términos del servicio, entre ellos la temporalidad de éste. Así, en su mayoría, éstos no duran más de tres años, provocando que, transcurrido el plazo convenido, deban volver a licitar sus proyectos y competir entre los distintos interesados. Lo anterior provoca diversos problemas, entre los que se encuentran la imposibilidad de dar continuidad a los planes de intervención individual de manera

**En el año 2019, entre los más de 33 mil adolescentes que estuvieron en proyectos de protección de la red del Sename, más de mil de ellos ingresaron nuevamente a dicha red por la ley de justicia juvenil.**

adecuada, produciendo un clima laboral de tensión e inestabilidad en Ocas e incluso la alta rotación de los profesionales, funcionarios y programas[51].

Contrariamente a las observaciones de la Defensoría de la Niñez, y a lo que se ha procurado potenciar comunicacionalmente desde el Poder Ejecutivo asegurando a la sociedad chilena "el fin del Sename", el principio de subsidiariedad se mantiene en la ley que crea el Servicio de Protección Especializada que ha sido aprobada en el Congreso. Sobre esto, la Defensoría de la Niñez ha lamentado el hecho de que "se pierde la oportunidad de abandonar una visión tutelar y caritativa por parte del Estado para adoptar una nueva estructura de financiamiento basado en relaciones contractuales que aseguren los derechos de los niños, niñas y adolescentes"[52].

Para efectivamente garantizar el bienestar y el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran bajo el cuidado del Estado, un aspecto fundamental es la supervisión que el mismo Sename debe realizar, cuyas graves y significativas falencias fueron descritas en el apartado referente a los mecanismos de monitoreo en Chile.

Especialmente preocupante es el caso de las residencias administradas por organismos coadyuvantes, pues, hasta antes de la reforma legal del año 2019, la supervisión no era obligatoria para el Sename, por lo que no eran inspeccionados por este Servicio[53]. Si bien el último año dicho Servicio, en cumplimiento de su función legal, diseñó un plan de supervisión que los contempla, lo que se considera un avance, preocupa que sus objetivos, metodología y frecuencia sean establecidas por circulares internas, es decir, normas infralegales, forma de regulación que le resta estabilidad y obligatoriedad. Esta situación se presenta también en cuanto a la supervisión realizada en residencias de administración directa y Ocas[54]. Por lo demás, su implementación efectiva se ha obstaculizado por la contingencia sanitaria, según se verá más adelante en este capítulo. Estas falencias en la supervisión han dejado a los niños, niñas y adolescentes, que se encuentran en residencias administradas por estos organismos, especialmente invisibilizados y mayormente vulnerables. Respecto a esto, cabe subrayar que existe un total de 397 niños, niñas y adolescentes a lo largo del



Jorge Vargas / Migrar Photo.

país que se encuentran en esta preocupante situación, ante lo cual la Defensoría de la Niñez ha solicitado información y remitido recomendaciones[55].

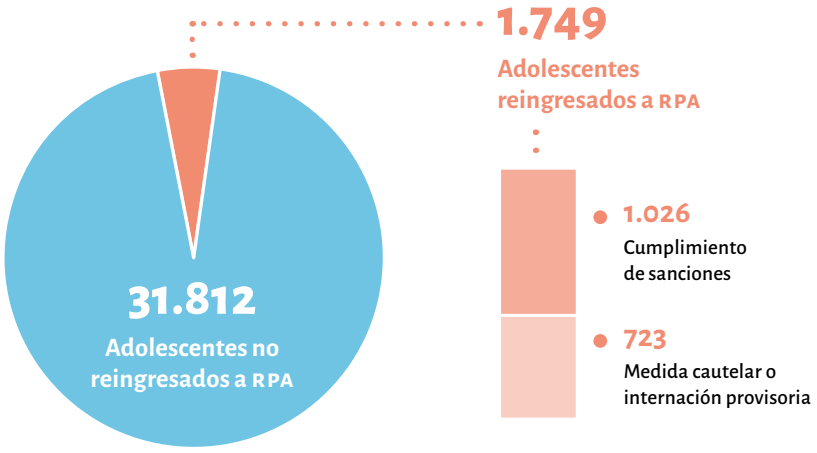
Las supervisiones efectuadas por el Sename a los centros de privación de libertad, en cambio, gozan de una mayor regulación legal, a través de la Ley RPA y su reglamento, que regulan su periodicidad, tipología y objetivos, disponiendo legalmente su obligatoriedad[56].

Otro aspecto fundamental para el bienestar y el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado, es el cumplimiento de los objetivos de las intervenciones. En este sentido, en lo que respecta a la calidad y efectividad de las intervenciones efectuadas, preocupan las cifras de niños, niñas y adolescentes que, habiendo pasado por algún programa de protección de la red del Sename, ingresan posteriormente a programas del área de justicia juvenil por infracciones a la Ley RPA. Durante el año 2019, un total de 33.561 adolescentes egresaron de proyectos de protección de la red del Sename, de los cuales 1.749 (equivalentes al 5%) ingresaron luego, durante el mismo año, a un pro-

yecto de justicia juvenil, específicamente, 1.026 (el 59%) a proyectos de cumplimiento de sanciones y 723 (el 41%) a proyectos de medidas cautelares ambulatorias y/o de internación provisoria en el marco de la referida ley[57], información que se refleja en el gráfico Nº2.

Gráfico Nº2

NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES QUE INGRESAN AL SISTEMA DE JUSTICIA JUVENIL, LUEGO DE EGRESAR DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN




Fuente: elaboración propia a partir de información solicitada al Sename por Transparencia.

Respecto de aquellos que se encuentran en centros de privación de libertad, la Convención, en su artículo 40, es clara en señalar que el Estado tiene la obligación de garantizar los derechos fundamentales de todo adolescente acusado o declarado culpable de haber infringido las leyes, evitar, de ser posible, procedimientos judiciales y la internación en instituciones, promover la reinserción social y prevenir la reincidencia. Sin embargo, el sistema de justicia juvenil chileno presenta una serie de limitaciones a este respecto.

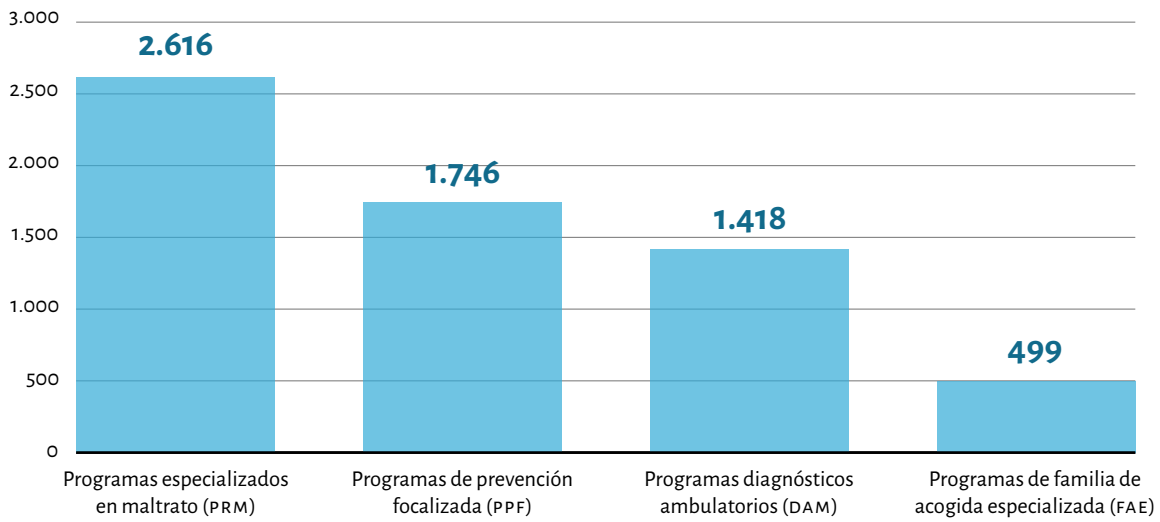
El estudio de Unicef y la Defensoría Penal Pública del año 2020 presenta, entre sus principales hallazgos, diversos problemas en la implementación de la Ley RPA, entre los cuales se destacan la baja formación y especialización de los intervinientes, la entrega de respuestas estandarizadas, altas tasas de condenas de adolescentes respecto de los adultos y la priorización de la etapa procesal por sobre la de ejecución de la sanción[58]. En dicho estudio se concluye que existiría una falta de conocimientos especializados por parte de los intervinientes, especialmente fiscales y jueces, en ámbitos tales como la etapa de desarrollo en que se encuentran las y los adolescentes, el impacto negativo que puede provocar el sistema de justicia sobre sus vidas, así como modelos de intervención efectivos. Todo lo anterior incide directamente en otras problemáticas presentes en el sistema, como el uso de criterios penales del sistema de adultos en la tramitación de causas de

adolescentes en conflicto con la ley penal y la entrega de respuestas estandarizadas, tratando a los adolescentes sin considerar sus características personales, como el género, etapa del desarrollo y circunstancias de vida, proporcionando así respuestas inadecuadas y aplicación de sanciones no idóneas[59].

Por otra parte, muchos de los objetivos de la intervención en materia de protección dependen de la atención en programas especializados. En lo que respecta a las listas de espera en programas ambulatorios de la red del Sename, para el periodo de marzo a junio de 2020, y de acuerdo a información proporcionada por el Sename, existe un total nacional de 6.796 casos que se encuentran sin ingreso, en lista de espera. Los cuatro programas que concentran la mayor cantidad de casos sin ingreso se observan en el gráfico Nº3.

Gráfico Nº3

CANTIDAD DE NNA EN LISTA DE ESPERA PARA PROGRAMAS AMBULATORIOS DE LA RED DEL SENAME




Fuente: elaboración propia en base a Observatorio para la Confianza. 2020. Nota técnica 11: Lista de espera para ingresar a programas del Sename durante la pandemia, 20 de agosto de 2020.

Esta compleja realidad abre interrogantes respecto del cumplimiento de los objetivos de prevención, promoción, protección y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes que el Sename debe cumplir por medio de su oferta programática, así como la reinserción de las y los adolescentes en conflicto con la ley penal. Así también, pone en duda la efectividad de las atenciones, cuidados e intervenciones brindadas a la población bajo su cuidado.

Ligado a lo anterior, cabe destacar el deber del Estado, principalmente a través del Sename y de la Subsecretaría de la Niñez, de asegurar el efectivo resguardo y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes bajo su cuidado. Especialmente, el rol de coordinación y supervisión del sistema de gestión intersectorial de protección de la infancia, que debe cumplir la Subsecretaría de la Niñez, es fundamental para responder, de manera integral, a las diversas y complejas necesidades que tienen los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en residencias y centros privativos de libertad. Sin embargo, la Subsecretaría de la Niñez no ha cumplido cabalmente con sus obligaciones legales a este respecto, situación de gran preocupación y que ha sido expuesta por la Defensoría de la Niñez en diversas instancias y acciones[60], instando a dicho órgano a dar cumplimiento estricto a su mandato legal ejecutando, de manera oportuna, efectiva y eficiente todas las acciones de coordinación y supervisión correspondientes para el bienestar y desarrollo armonioso e integral de los niños, niñas y adolescentes, pues su falta de acción debida, ha tenido y sigue teniendo consecuencias muy negativas en las posibilidades de que quienes se encuentran bajo protección estatal se puedan desarrollar en condiciones de igualdad respecto de los niños, niñas y adolescentes que no lo están.



Eric Allende / Migrar Photo.

En cuanto a lo observado en las visitas de la Defensoría de la Niñez, muchas residencias y centros no contemplan instancias para la participación efectiva de los niños, niñas y adolescentes, careciendo de protocolos y canales para ello, conocidos por ellas y ellos y adecuados a su edad y grado de madurez, que les aseguren una incidente participación en los diversos ámbitos de sus vidas.

Existe escasa participación de los niños, niñas y adolescentes en las residencias y centros de privación de libertad, por lo que pueden incidir limitadamente en los diversos ámbitos de sus vidas y en la cotidianidad de dichos lugares. De acuerdo a un informe realizado por el INDH, en 2017, un 35% de las residencias para niños, niñas y adolescentes sobre los 6 años de edad, reportó que éstos no participaban en las decisiones relacionadas con el funcionamiento del establecimiento[61]. A su vez, respecto de la posibilidad de los niños, niñas y adolescentes de manifestar sus opiniones y entregar sus comentarios, el referido informe señaló que un 32% de las residencias reportó no contar con un protocolo de reclamos y sugerencias, o no saber de la existencia de éste, sumado a un 11,7% que manifestó contar con un protocolo propio que no se encuentra escrito, y, por ende, no asegura que sea conocido y compartido por los niños, niñas y adolescentes, sus familias y los funcionarios(as)[62]. Adicionamente, el INDH, el mismo año, advierte que en los centros privativos de libertad había un profundo desconocimiento de parte de las y los adolescentes sobre los mecanismos para denunciar maltratos al interior de dichos centros, entendido esto como un aspecto fundamental de participación. Específicamente, el 70,1% de los 87 adolescentes encuestados manifestó no saber cómo realizar denuncias de malos tratos y un 45,5% de las 11 adolescentes se pronunció en el mismo sentido. Contrariamente a lo expresado por los directivos de los centros, quienes, en su totalidad, señalaron que los y las adolescentes contaban con "buzones de sugerencias", como un mecanismo para estos fines[63].

En cuanto a lo observado en las visitas de la Defensoría de la Niñez, muchas residencias y centros no contemplan instancias para la participación efectiva de los niños, niñas y adolescentes, careciendo de protocolos y canales para ello, conocidos por ellas y ellos y adecuados a su edad y grado de madurez, que les aseguren una incidente participación en los diversos ámbitos de sus vidas[64].

**Los registros de las residencias daban cuenta de niños, niñas y adolescentes que nunca habían sido visitados por sus curadores, lo que también fue manifestado por algunos de ellos en entrevistas, quienes refirieron no saber el nombre de su abogado(a), no haber tenido contacto con éste en el último tiempo e incluso no conocerlo.**

Vinculado a la participación de los niños, niñas y adolescentes en los asuntos que les conciernen, un aspecto clave es su identidad. Sobre este punto, el informe del INDH observó que el 6% de los niños, niñas y adolescentes no están autorizados para ingresar objetos personales a las residencias y el 37% de sus dormitorios no se encontraban personalizados, pudiendo observarse en algunas residencias una escasa apropiación de los espacios por parte de los niños, niñas y adolescentes, no habiendo elementos propios de identificación, como fotografías, afiches o adornos[65]. A pesar del tiempo transcurrido entre el informe del INDH y éste, dicha observación del INDH coincide plenamente con lo detectado por la Defensoría de la Niñez en sus visitas, donde se ha podido dar cuenta de que varias residencias no cuentan con espacios personalizados por quienes allí viven, en lo que respecta a espacios comunes y habitaciones, los que carecen de objetos y pertenencias que les permitan desarrollar y fortalecer su identidad, tanto individual como colectivamente[66], constituyendo aquello un ámbito que no ha sido abordado de la manera que establecen los estándares internacionales de derechos humanos.

Respecto a las actividades de recreación y esparcimiento, el mismo informe del INDH destacó que el 11% de los niños, niñas y adolescentes consideró no tener derecho a organizar actividades de su interés al interior de las residencias, que un 43% de ellas y ellos reportó no tener acceso a juguetes o juegos para su uso, y el mismo porcentaje (43%) declaró no tener acceso a libros[67]. Por su parte, la Defensoría de la Niñez, en ejecución de visitas, también ha relevado, como ámbito crítico, los insuficientes espacios e instancias de recreación y esparcimiento que tienen los niños, niñas y adolescentes que permanecen en residencias y centros, lo que se observó principalmente en la escasez de materiales y recursos disponibles, como libros, juegos y computadores y la limitada oferta de actividades y talleres para la diversión, el deporte y el aprendizaje[68]. Cabe señalar que, tal como lo manifiesta el Comité, el juego y la recreación, la participación en la vida cultural, el descanso y el esparcimiento son derechos esenciales por su relevancia en la salud, su bienestar y su desarrollo integral. Además de su valor intrínseco por el disfrute y el placer

que producen, les permiten, entre otras cosas, promover todos los aspectos del aprendizaje, desarrollar aptitudes físicas, sociales, cognitivas y emocionales, explorar, percibir y experimentar el mundo, forjar su propio sentido de identidad y favorecer su autonomía[69]. Por esto, las falencias señaladas revisten gravedad.

Otro ámbito clave en relación con la participación de niños, niñas y adolescentes se refiere a la representación jurídica especializada. Al respecto, un avance significativo que ha sido la creación y el fortalecimiento del Programa Mi Abogado, de la Corporación de Asistencia Judicial, el que ha sido considerado como adecuado a los estándares de la curaduría ideal[70]. Pese a ese indiscutible avance, todavía hay una gran cantidad de niños, niñas y adolescentes bajo cuidado del Estado a quienes no se les ha asignado un curador *ad litem*, o que tienen uno asignado que no cumple con los estándares de especialización y atención personalizada, lo que obstaculiza sus posibilidades de participar en los asuntos que les conciernen, como sus procesos proteccionales o penales, e involucra una grave limitación a su derecho a acceder a la justicia.

A su vez, ocurre también que quienes sí cuentan con un curador, no siempre mantienen contacto frecuente con este. Así queda de manifiesto en las visitas a residencias realizadas por la Defensoría de la Niñez, en las que se observaron algunos casos en que los registros de las residencias daban cuenta de niños, niñas y adolescentes que nunca habían sido visitados por sus curadores, lo que también fue manifestado por algunos de ellos en entrevistas, quienes refirieron no saber el nombre de su abogado(a), no haber tenido contacto con éste en el último tiempo e incluso no conocerlo[71].

En la actualidad, aunque existen diversas instituciones que entregan representación jurídica a los niños, niñas y adolescentes[72], no se cuenta con una institucionalidad única y transversal que entregue criterios y orientaciones técnicas homogéneas para dicha representación, sumado a que existe un gran desconocimiento e invisibilización de la figura y rol del curador por parte de los distintos actores vinculados[73]. Esto afecta directamente la calidad de la misma y la posibilidad de los niños, niñas y adolescentes de participar en las decisiones de sus procesos judiciales y que se representen adecuadamente sus intereses y necesidades.

Respecto de las condiciones generales de infraestructura y equipamiento, el mismo informe del INDH da cuenta de que diversas residencias presentan carencias importantes que refieren a espacios insuficientes, reducidos o inadecuados, tanto internos como externos, para el desarrollo de diversas actividades, así como deterioro de las instalaciones, deficiente mantenimiento y renovación de éstas, equipamiento en malas o precarias condiciones y escasez de espacios abiertos para la recreación, entre otros aspectos. Dicho informe refiere además que sólo el 59,3% de las residencias cuenta con áreas verdes, muchas de las cuales se encuentran descuidadas y sucias, y que los espacios con los que se cuenta

son poco adecuados para jugar o que los implementos o juegos se encuentran en malas o precarias condiciones[74]. En términos generales, lo anterior coincide con el diagnóstico de la Defensoría de la Niñez, pues en las visitas se ha observado que las condiciones de las residencias suelen ser precarias y deficientes, especialmente en ámbitos como infraestructura, equipamiento, seguridad, higiene y salubridad, lo cual se incrementa, todavía más, en centros de privación de libertad. En este sentido, y de acuerdo a lo observado, las condiciones de habitabilidad y de cuidado no se ajustan a las características y necesidades de los niños, niñas y adolescentes y no garantizan el respeto a la dignidad y privacidad. Por ejemplo, en algunas visitas[75] se observaron baños sucios y en mal estado, patios de cemento sin áreas verdes, patios con gran cantidad de basura, espacios comunes y habitaciones con mobiliario roto, entre otras falencias.

Finalmente, la cantidad de población en los establecimientos afecta directamente en las condiciones de vida de los niños, niñas y adolescentes, y en la posibilidad de que accedan a un cuidado y atención personalizados. Sobre este punto, aún existen residencias y centros de privación de libertad con gran concentración de niños, niñas y adolescentes. Si bien hay un compromiso por parte del Estado de sustituir las residencias masivas por modelos más pequeños[76], en la práctica continúan existiendo residencias, tanto de administración directa como de OCAs, con alta concentración de niños, niñas y adolescentes, en las que no se visualiza en el corto o mediano plazo su cierre y sustitución[77]. La permanencia de estos modelos residenciales, que concentran hasta 50 o 60 niños, niñas y adolescentes contravienen directamente lo indicado en las Directrices[78].

En este sentido, cabe reconocer el avance que ha significado la implementación, parcial a la fecha, de las Residencias Familiares dirigidas a adolescentes, cuyas orientaciones técnicas[79] permiten una capacidad máxima de 15 adolescentes, y relevan la importancia de brindar cuidado y atención más personalizada, con mayor foco en las necesidades y características de los usuarios de acuerdo a su etapa del ciclo vital y con mejores condiciones de infraestructura y equipamiento. Al cierre de este informe, se han implementado 11 Residencias Familiares a nivel nacional[80]. Pese a lo anterior, es importante señalar que durante el proceso de implementación de este nuevo modelo residencial también se han evidenciado obstáculos y falencias.

De acuerdo a lo observado por la Defensoría de la niñez, las Residencias Familiares visitadas no han satisfecho de manera plena e integral las necesidades y derechos de los niños, niñas y adolescentes, evidenciando problemas asociados a la falta o deficiencia de los registros internos, insuficiente dotación de personal, en términos de cantidad y especialidad, y débil y escasa articulación con el intersector, especialmente en el ámbito de salud mental, consumo problemático de alcohol y drogas y de educación[81], lo que no permite afirmar que aquel cambio, positivo sin duda, considerando la significativa menor canti-

**A junio de 2020, los niños y niñas menores de 3 años de edad que se encontraban en residencias ascendían a 484.**



dad de niños, niñas y adolescentes que las habitan y la mejora en infraestructura, haya significado un cambio estructural y absoluto en comparación con las carencias previas.

Dado lo anterior, se hace imprescindible y urgente la realización de una evaluación profunda que, definiendo indicadores específicos de derechos humanos, permita evaluar los resultados y el impacto en la vida de los niños, niñas y adolescentes que han vivido la implementación de este modelo, para su fortalecimiento y mejoramiento, de modo de avanzar efectivamente en la eliminación y sustitución de residencias masivas por modelos que cumplan con los estándares de derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes en cuidado residencial.

Finalmente, un último punto que afecta las condiciones de cuidado, y con ello el bienestar y desarrollo integral, es el caso de los niños y niñas pequeños que se encuentran privados de libertad. De acuerdo a información remitida por el Sename, al 30 de junio de 2020 se encontraban 945 niños y niñas menores de 6 años en residencias de protección a lo largo del país y 2 niños y niñas en centros de privación de libertad, viviendo junto a sus madres. Por su parte, los niños y niñas menores de 3 años de edad que se encontraban en residencias ascendían a 484[82]. Esta altísima cifra reviste de la mayor gravedad, atendiendo la insistencia de los organismos nacionales e internacionales de derechos humanos respecto de la urgente necesidad de eliminar la institucionalización de los niños y niñas en la primera infancia, especialmente quienes se encuentran entre los 0 a 3 años.

En cuanto al bienestar integral de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran bajo el cuidado del Estado, preocupa que falencias estructurales, como las descritas anteriormente, continúen afectando y perjudicando a quienes se encuentran en residencias de protección, situación que además es completamente contraria al sentido de dicha medida. Habida cuenta de que dichas falencias no han sido asumidas y corregidas, en aquellos casos en que la Defensoría de la Niñez ha observado situaciones que siguen sin resolverse, a pesar de los permanentes informes y solicitudes de cambio, ha requerido el término del convenio con el OCA, como, por ejemplo, en la solicitud de término de convenio que se solicitó al Sename respecto de la Residencia RPM–PER Hogar Infantil Cruz Roja[83], ya que tras una visita realizada a dicho establecimiento, se observaron gravísimas vulneraciones de derechos de los niños, niñas y adolescentes que allí se encontraban, tales como malos




Eric Allende / Migrar Photo.

tratos por parte del personal, desactualización y desconocimiento de los protocolos y deficiencia de los registros, inadecuado abordaje de situaciones de crisis al interior de la residencia, falta de dedicación exclusiva, incompatibilidad con su rol laboral y falta de competencias requeridas para el cargo por parte de la directora de la residencia, entre otras complejas situaciones[84]. Al respecto, la solicitud realizada por la Defensoría de la Niñez fue acogida por el Sename, encontrándose la Residencia en proceso de cierre a octubre de 2020.

**La criminalización de la pobreza presente en el sistema penal, existe también respecto de aquellos privados de libertad en virtud de la Ley RPA.**



## 3.2 VINCULACIÓN CON LA FAMILIA Y EL MEDIO[85]

Como se mencionó con anterioridad, la Convención reconoce a la familia como un grupo fundamental de la sociedad y como el medio idóneo para el bienestar, crecimiento y pleno desarrollo de los niños, niñas y adolescentes. En tal sentido, establece en su artículo 9 su derecho a vivir preferentemente con sus padres y madres, e indica que la separación de éstos constituye una medida excepcional fundamentada en su interés superior. Asimismo, establece su derecho a mantener relaciones personales y contacto directo con sus padres y madres de manera regular, así como a contar con información respecto de su situación, salvo que esto sea perjudicial para su bienestar[86]. Por su parte, las Directrices son claras en establecer el deber de orientar todos los esfuerzos a lograr que los niños, niñas y adolescentes permanezcan o vuelvan a estar bajo la guarda de su propia familia y, de ser la separación necesaria, priorizar alternativas de cuidado de tipo familiar, siendo la institucionalización la última opción[87].

En Chile han existido, en las últimas décadas, algunos intentos por reducir la institucionalización de la niñez y adolescencia, reenfocando políticas, leyes y servicios en la prevención de la separación familiar y el desarrollo y promoción de alternativas de cuidado familiar [88]. Sin embargo, estos esfuerzos no han sido suficientes ni han tenido el sentido de urgencia que las condiciones de vida y el ejercicio efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes amerita, ya que, en la práctica, el cuidado residencial sigue siendo una de las medidas de cuidado alternativo más aplicadas por los tribunales de familia[89]. En efecto, según datos del Poder Judicial, a nivel nacional existen 6.581 niños, niñas y adolescentes sujetos a medidas de protección de tipo residencial[90]. Es decir, se ha seguido separando a niños, niñas y adolescentes de sus familias sin adoptar previamente medidas de apoyo pertinentes y suficientes. Y, además, una vez que se determina la separación, se sigue utilizando preferentemente la institucionalización en vez de otras formas de cuidado alternativo de tipo familiar, como el cuidado con familia extendida y las familias de acogida.

Si bien lo anterior se puede explicar por diversas razones, algunos factores cruciales que han contribuido a esto son la gran desigualdad social que existe en el país y la persistencia de visiones y actitudes estigmatizadoras y criminalizadoras hacia los niños, niñas y adolescentes y sus familias, especialmente a quienes se encuentran en situaciones de pobreza y exclusión social[91].

En este sentido, las Directrices indican claramente que no se debe separar a un niño, niña o adolescente de su familia por motivos de pobreza[92]. No obstante, y como ha concluido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH), en la práctica, una de las principales razones que motiva la institucionalización de los niños, niñas y adolescentes en Latinoamérica sigue siendo la situación de pobreza de las familias y sus limitadas condiciones materiales, que son producto de la negación de derechos tales como empleo, vivienda y educación[93] precisamente por parte del Estado.

La realidad de Chile también muestra que la mayoría de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en acogimiento residencial provienen de familias carentes de recursos. De acuerdo al informe del observatorio Observa, de 2014, el 90% de los niños, niñas y adolescentes en residencias provenían de familias en situación de pobreza[94], mientras que, según datos del estudio realizado por Contreras, Crettier, Ramm, Gómez y Burr, en 2015, esta cifra alcanzaba el 77%[95].

En este sentido, la Comisión Sename II del Congreso ha recalcado que las causales de ingreso de los niños, niñas y adolescentes al sistema de protección son, directa o indirectamente, fundamentadas en las condiciones socioeconómicas de las familias. Dicha Comisión concluyó, en su informe de 2016, que:

> La alusión a "condiciones socioeconómicas deficitarias" muchas veces es utilizada, por el Sename, Organismos Colaboradores u otros actores del sistema para fundar la interposición de denuncias por maltrato o faltas de cuidado parental, que luego son refrendados mediante informes técnicos no periciales, de estos mismos organismos, que en la práctica hacen plena prueba a los Tribunales de Familia que decretan la internación de niños, niñas y adolescentes. Argumentos similares son utilizados también, en algunos casos, para declarar la susceptibilidad de adopción[96].

Por su parte, el Comité, en su informe del 2018 sobre el Estado de Chile, manifestó que "existe consenso en que la pobreza es una causa de internación. Las 'condiciones socioeconómicas deficitarias' son frecuentemente utilizadas por los actores del sistema para fundar la interposición de denuncias por maltrato o falta de cuidado parental"[97]. En la misma línea, el Comité fue claro en señalar que el Estado ha permitido el ingreso de

**Las tasas de privación de libertad por habitante son más altas en los adolescentes que en los adultos.**



niños, niñas y adolescentes al sistema residencial por motivo de carencias económicas, sin proporcionar la ayuda que las familias requieren para el cuidado de sus hijos e hijas, privilegiando de este modo la internación por sobre otras alternativas de intervención familiar[98].

A su vez, la Comisión Sename II concluyó, en su referido informe, que existen en los jueces visiones estigmatizantes y prácticas discriminatorias hacia las familias especialmente vulnerables y de escasos recursos, privilegiando la internación de los niños, niñas y adolescentes en el sistema residencial por sobre otras modalidades de intervención ambulatoria[99]. Esto también ha sido destacado por otros estudios, en los que se identifica, a su vez, la tendencia a estigmatizar a las familias, considerándolas, muchas veces, como inadecuadas para brindarles cuidado a sus hijos(as)[100] y percibiéndolas negativamente, como poco responsables y colaborativas, así como obstaculizadoras en el trabajo con los niños, niñas y adolescentes[101], y no como parte esencial de éste.

Así también, respecto de las y los adolescentes en centros de privación de libertad, como da cuenta el informe del INDH, la gran mayoría proviene de barrios vulnerables y familias en situación de riesgo social[102], de manera que la criminalización de la pobreza, presente en el sistema penal de adultos, existe también respecto de aquellos privados de libertad en virtud de la Ley RPA. En el mismo sentido, el informe de la Defensoría Penal Pública y Unicef concluye que las condiciones de vida de las y los adolescentes son determinantes en las trayectorias asociadas a la justicia penal[103].

Es por esto que preocupa el hecho de que, en la práctica, sean las circunstancias socioeconómicas de las familias y situaciones directamente vinculadas a la pobreza y exclusión social, como la falta de acceso a servicios básicos de salud, educación, vivienda y protección social, y condiciones derivadas de esto, uno de los principales motivos subyacentes al determinar separar a un niño, niña o adolescente de su familia e ingresarlo a cuidado residencial, así como a centros de privación de libertad, en virtud de una medida cautelar o una sanción.

Por otro lado, respecto a las y los adolescentes vinculados al sistema de justicia juvenil, el estudio de Unicef y la Defensoría Penal Pública da cuenta de un uso excesivo de la internación provisoria y de su inadecuada aplicación con relación al delito que se imputa al adolescente, así como de altas tasas de condenas. En concreto, muestra que las tasas de



**La mayoría de las residencias cuentan con horarios restringidos para la realización de llamadas y visitas, siendo generalmente limitados a unas horas y sólo en algunos días de la semana.**

privación de libertad por habitante son más altas en los adolescentes que en los adultos, siendo de 183 cada 100 mil habitantes en el caso de los adolescentes versus 161 cada 100 mil en el caso de los adultos[104]. Así también, concluye que las y los adolescentes presentan mayores porcentajes de condena como forma de término (un 44%), en comparación con los adultos (un 30%). A su vez, indica que cerca de un 70% de las y los adolescentes sujetos a internación provisoria durante la investigación penal, resultaron con una medida de término de menor gravedad que la cautelar aplicada. Es decir, sólo para el 31% la medida cautelar, en virtud de la cual se le privó de libertad, fue coherente con la sanción aplicada[105]. Lo anterior resulta en trayectorias de vida marcadas por la prisionalización y la permanente vinculación con el sistema de justicia, muchas veces con reiteradas medidas de privación de libertad que generan una desvinculación familiar, social y comunitaria, reiterada y prolongada. Esto se ha podido observar en las visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez a centros de privación de libertad, en las que gran parte de los adolescentes entrevistados han manifestado llevar varios meses en dicha condición y, además, haber estado en distintos centros de este tipo[106] a pesar de la alta probabilidad de que, al ser eventualmente condenados, sus penas no sean privativas de libertad.

En cuanto a la relación de quienes se encuentran bajo cuidado residencial con sus familias y con el medio, la Ley N° 20.032 establece el deber de promover la integración familiar, social y comunitaria del niño, niña y adolescente, así como su participación social, y a entregar un trato digno en todo momento a éste y su familia[107]. Por su parte, la Ley RPA dispone que la familia, en lo posible, colaborará con el programa de reinserción del adolescente, y que es un derecho del adolescente o joven privado de libertad el recibir visitas periódicas[108].

A pesar de dichas disposiciones legales, la observación del INDH da cuenta que un 40% de las residencias pone algún tipo de restricción en los horarios, el 33% sólo permite visitas en horarios laborales de los días hábiles, y un 50% pone restricciones en la frecuencia de las visitas, con un 30% que no admite más de dos visitas a la semana. A su vez, un 16% de las residencias utilizan el retraso al ingreso de visitas de los familiares como sanción y, más aún, el 13% reporta suspender las visitas por causa del mal comportamiento de

los niños, niñas y adolescentes[109]. Cabe señalar que este tipo de sanciones están estrictamente prohibidas en las Directrices[110], y es contrario a las normas internacionales de derechos humanos imponer como sanción la restricción del contacto de un niño, niña o adolescente con su familia o figuras significativas.

En relación con lo anterior, de acuerdo a lo observado por la Defensoría de la Niñez en sus visitas, la mayoría de las residencias cuentan con horarios restringidos para la realización de llamadas y visitas, siendo generalmente limitado a unas horas y sólo algunos días de la semana. Por su parte, en uno de los centros de privación de libertad visitados, se pudo constatar que los adolescentes no contaban con espacios apropiados para recibir a visitas, puesto que las salas habilitadas para tal fin eran extremadamente pequeñas, sin ventilación y sólo permitían la presencia de dos personas[111]. Además, en el mismo centro, los adolescentes manifestaron sentir vergüenza y malestar cuando recibían a sus visitas en la casa en la que se encontraban, ya que los baños estaban en precarias condiciones de mantención e higiene[112]. Respecto de las y los adolescentes en conflicto con la ley penal, cabe señalar que el fin de la medida de privación de libertad es, justamente, la reinserción social, por lo que un desarraigo de su comunidad y de la sociedad en general es contradictorio con la medida y le resta justificación, pues mantiene y agudiza la situación de la exclusión en la que se encuentran[113].

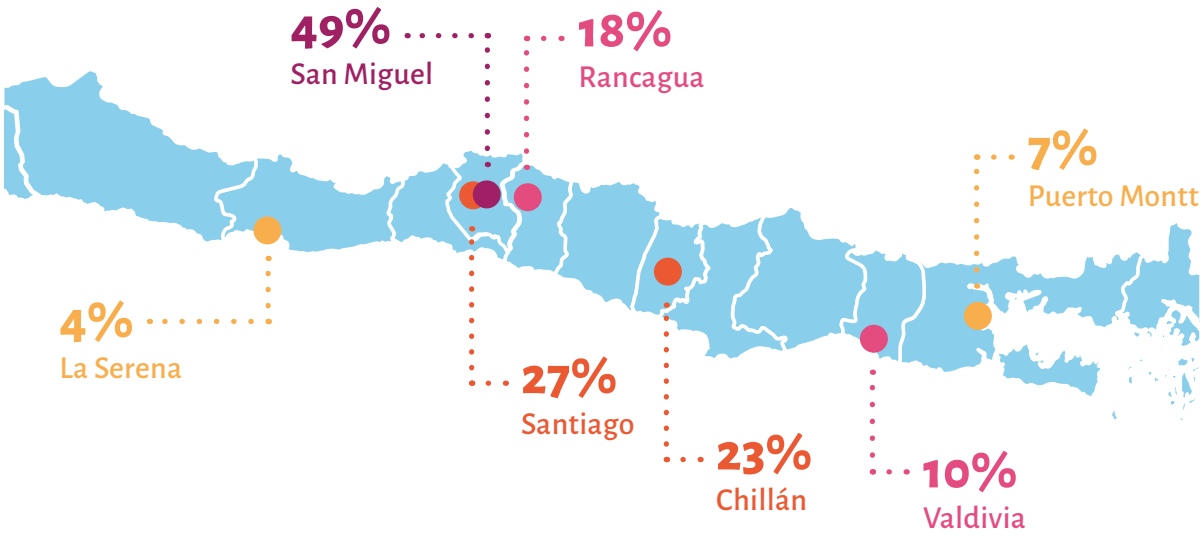
Otro elemento que afecta en la vinculación familiar y social es la distancia entre el domicilio de origen del niño, niña y adolescente y la residencia o centro en el cual se encuentra. Según el informe del INDH, un 57% de las residencias no están en la comuna de origen familiar y un 6% no está en la misma región, potenciando su desarraigo y aislamiento[114]. Sumado a lo anterior, y como lo ha manifestado el Comité, muchas veces se separan hermanos para ingresarlos a distintas residencias, lo que estaría fundamentado en razones

> Respecto al vínculo de los niños, niñas y adolescentes con su territorio y comunidad, existe consenso internacional sobre la necesidad de que las residencias se integren al entorno, con el fin de reducir el "aislamiento social y el efecto de estigmatización al que pueden verse sometidos los niños que se encuentran en instituciones residenciales, facilitando posteriormente su reintegración social y una vida adulta independiente".

administrativas, sin considerar su interés superior[115]. Por su parte, de acuerdo con los datos del Poder Judicial[116] (diagrama N°4), del total de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran con medidas de protección vigentes a nivel nacional, un 13% (647) se encuentran cumpliendo la medida residencial en un territorio jurisdiccional diferente al del tribunal de origen que decretó la medida, es decir, el competente según el domicilio del niño, niña o adolescente. Esto obedece, entre otros factores, a la falta de plazas y/o de especialidad de las residencias en los distintos territorios del país.

Diagrama N°4

PORCENTAJE DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES CUMPLIENDO MEDIDAS DE PROTECCIÓN EN UNA COMUNA DISTINTA A LA DE SU ORIGEN FAMILIAR




Fuente: Informe del Poder Judicial. Unidad de Seguimiento Acta 37–2014. Informe de Gestión Trimestral Cumplimiento Auto Acordado Acta 37–2014 y Medidas de Protección en el Territorio Nacional. Periodo: abril a junio 2020, págs. 10–11.

Esta situación da cuenta, nuevamente, de la disparidad existente en la oferta programática a nivel nacional, lo que implica, muchas veces, que los niños, niñas y adolescentes deben ser trasladados a otras comunas, ciudades e incluso regiones, para dar cumplimiento a las medidas decretadas por los tribunales de familia, generando así un profundo impacto producto del desarraigo social, familiar y comunitario que estos desplazamientos conllevan.

Respecto al vínculo de los niños, niñas y adolescentes con su territorio y comunidad, existe consenso internacional sobre la necesidad de que las residencias se integren al entorno, con el fin de reducir el "aislamiento social y el efecto de estigmatización al que pueden verse sometidos los niños que se encuentran en instituciones residenciales, facilitando posteriormente su reintegración social y una vida adulta independiente"[117]. En este sen-

tido, es sumamente importante que los niños, niñas y adolescentes que permanecen en ellas puedan acceder a los servicios presentes en su territorio, como centros vecinales, bibliotecas, centros culturales, plazas y parques, entre otros, y puedan crear lazos comunitarios que favorezcan su inclusión social.

Sin embargo, la realidad de las residencias dista de esto. De acuerdo al informe del INDH, un 50% de los niños, niñas y adolescentes reportó tener "nunca" o "casi nunca" actividades con el medio que implican una relación con su entorno sociocultural, y junto al análisis de otros factores, se concluyó que los niños, niñas y adolescentes en residencias suelen encontrarse altamente aislados de la vida y el desarrollo comunitario[118]. Más aún, en cuanto a aquellos con discapacidad, preocupa especialmente la escasa vinculación que promueven las residencias y centros con otros organismos, dispositivos y programas externos[119], siendo la vinculación con el medio, la participación y la inclusión social grandes desafíos pendientes. Esto último es de especial preocupación, considerando que, de acuerdo a la información entregada por el Sename, existen 476 niños, niñas y adolescentes con discapacidad en residencias de protección en el país, cuya distribución se encuentra en la Tabla N°1.

Tabla N°1

NÚMERO VIGENTE DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES CON DISCAPACIDAD EN RESIDENCIAS DE PROTECCIÓN EN EL PAÍS A JUNIO DE 2020, POR TIPO DE DISCAPACIDAD Y TIPO DE RESIDENCIA

| Tipo de discapacidad | Tipo de proyecto | | Total |
|---|---|---|---|
| | Residencias de administración directa del Sename (AADD) | Residencias de Organismos colaboradores del Sename (Ocas) | |
| Auditiva | – | 4 | 4 |
| Física | 3 | 11 | 14 |
| Intelectual | 24 | 285 | 309 |
| Múltiple | 4 | 57 | 61 |
| Psiquiátrica | 7 | 36 | 43 |
| Visual | 3 | 15 | 18 |
| Del habla o lenguaje | – | 1 | 1 |
| Otra/sin información | – | 26 | 26 |
| Total general | 41 | 435 | 476 |

Fuente: Información solicitada al Sename mediante Transparencia, cuya respuesta consta en Carta N°428 de fecha 10 de agosto de 2020, con datos al 30 de junio de 2020. Para la elaboración de dicha tabla, se consideraron los niños, niñas y adolescentes vigentes en residencias para personas con discapacidad y/o con registro de diagnóstico de discapacidad.

Al respecto, durante una visita efectuada por la Defensoría de la Niñez a una residencia para niños y adolescentes con discapacidad, se detectó que ellos mantenían escasa vinculación con el entorno social y comunitario, lo que se limitaba más bien al ámbito médico, habiendo poco contacto con espacios de recreación, esparcimiento y aprendizaje al exterior de la residencia. Lo anterior se veía agudizado, además, al encontrarse la residencia en una zona rural[120].

Otro nudo crítico, que dificulta el contacto y la vinculación con sus familias y con el medio, es el insuficiente acceso a medios de tecnología y comunicación como teléfonos, computadores e internet. Según el informe del INDH, sólo un 46% de las residencias reportó la existencia de computadores en funcionamiento[121]. A su vez, en las visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez, se observó un acceso diferenciado a estos medios, existiendo gran disparidad de acceso y disponibilidad de los recursos entre las distintas residencias y centros. Esta situación da cuenta de que no existen lineamientos claros y uniformes provenientes del Sename a este respecto, sino que queda más bien a criterio de cada residencia, especialmente en el caso de los organismos colaboradores y coadyuvantes.

En este sentido, algunos de los problemas visualizados por la Defensoría de la Niñez en las visitas, y representados a los organismos responsables de corregirlos, consistieron en ausencia de teléfonos fijos y celulares institucionales, y uso de celulares personales por parte de los funcionarios(as), deficiente cobertura de señal telefónica e internet en los establecimientos, particularmente en zonas más extremas o remotas del país, ausencia de computadores con cámaras para la realización de videollamadas, insuficiente número de computadores y celulares disponibles en relación con la cantidad de niños, niños y adolescentes, o prohibición o restricción de su uso, especialmente en el caso de los niños(as) de menor edad, por considerarse inadecuado para ellas y ellos, así como también dependencia de la realización de llamadas a familiares en función de la presencia o no de las duplas psicosociales[122].

Respecto a lo anterior, tal como lo señala el Comité, en su Observación General N°17[123], el acceso a internet y a medios sociales es fundamental para la efectiva participación de los niños, niñas y adolescentes y para el pleno ejercicio de sus derechos, especialmente del artículo 31 de la Convención de Derechos del Niño, en un mundo globalizado. Todo esto es importante en el caso de aquellos que han sido separados de sus familias y comunidades de origen y que se encuentran en residencias y centros privativos de libertad, y que, por ende, requieren aún más de esos medios para ejercer plenamente derechos tales como el acceso a información, a la recreación y esparcimiento, a la educación y a la vinculación familiar y social.

## 3.3 PROTECCIÓN CONTRA LA VIOLENCIA

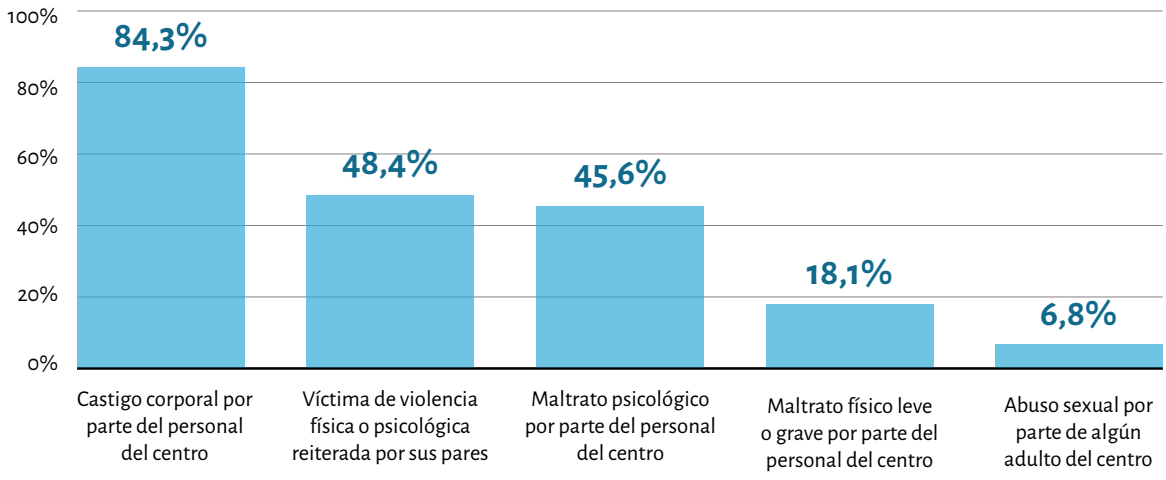
El artículo 6 de la Convención reconoce a los niños, niñas y adolescentes el derecho intrínseco a la vida, y que los Estados deben garantizar en la máxima medida posible su supervivencia y desarrollo. Uno de los aspectos necesarios para asegurar ese derecho es la protección contra la violencia. En este sentido, el artículo 19 de la Convención establece la obligación de los Estados Parte de adoptar todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas adecuadas para protegerlos "contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo"[124]. Por su parte, el artículo 37 del mismo instrumento internacional establece la prohibición absoluta de aplicar torturas u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes a los niños, niñas o adolescentes.

Las medidas de protección contra la violencia que se han de adoptar deben tender a la proporción de asistencia necesaria al niño, niña o adolescente y sus cuidadores, la prevención, investigación, tratamiento y observación. Prevenir la ocurrencia de estos eventos es especialmente importante, pues, como ha indicado el mismo Comité, la crianza del niño, niña o adolescente en un entorno respetuoso y adecuado, libre de violencia, "contribuye a la realización de su personalidad y fomenta el desarrollo de ciudadanos sociales y responsables que participan activamente en la comunidad local y en la sociedad en general"[125]. Más aún, el Comité ha considerado que aquellos que se encuentran bajo modalidades alternativas de cuidado, así como aquellos en conflicto con la ley, se encuentran en situación de especial vulnerabilidad de ser potenciales víctimas de violencia[126], lo que los hace sujetos entonces de protección reforzada por parte del Estado.

Sin embargo, pese a esa especial protección, muchos niños, niñas y adolescentes están altamente expuestos a situaciones de violencia, sobre todo entre pares y por parte de funcionarios(as). De acuerdo a lo observado por el INDH en 2017, los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado están expuestos a diversas formas de violencia, evidenciando un alto porcentaje de niños, niñas y adolescentes que han sufrido, por parte del personal de las residencias, castigos corporales (84,3%), malos tratos psicológicos (45,6%), maltrato físico leve o grave (18,1%) y abuso sexual (6,8%). A su vez, casi la mitad (48,4%) ha sufrido violencia psicológica o física por parte de sus pares (gráfico N°4).

Gráfico N°4

## FORMAS DE VIOLENCIA A LAS QUE ESTÁN EXPUESTOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN RESIDENCIAS

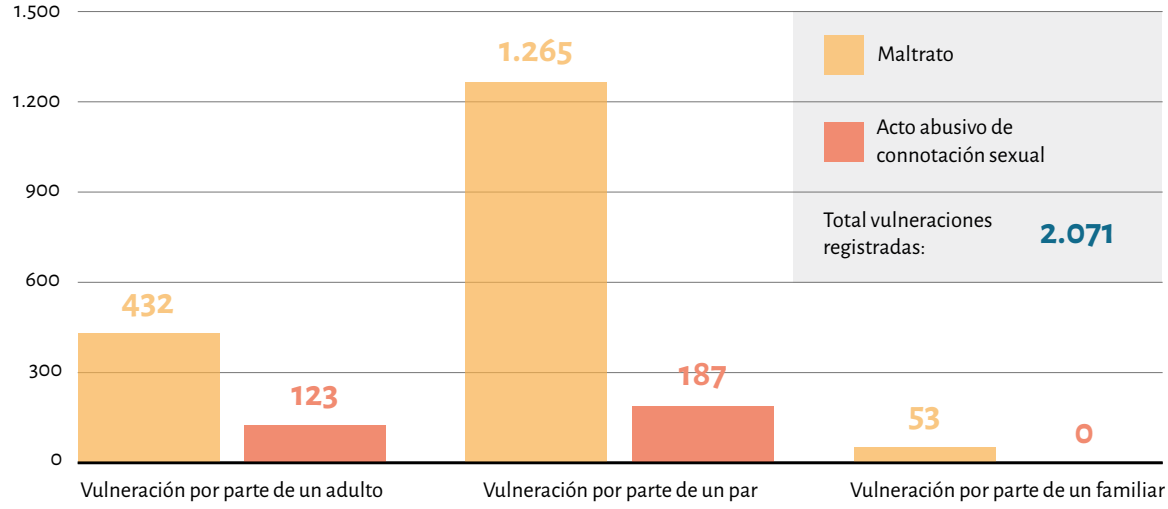



Fuente: elaboración propia en base al Informe del INDH, 2017, Misión de observación Sename 2017, pág. 26, 28, 332 y 369.

Por su parte, según el informe de la Policía de Investigaciones de Chile (en adelante PDI) realizado en el contexto de una investigación penal, del 2018, el 88,3% de las residencias y centros de privación de libertad han registrado alguna vulneración grave contra los derechos de los niños, niñas y adolescentes[127], que se distribuye como se observa en el gráfico N°5.

Gráfico N°5

## DISTRIBUCIÓN DE VULNERACIONES GRAVES DE DERECHOS EN RESIDENCIAS Y CENTROS DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD SEGÚN TIPO Y AGENTE AGRESOR




Fuente: elaboración propia a partir del Informe de la PDI, 2018.

Al respecto, la Defensoría de la Niñez, en el ejercicio de sus funciones, ha recibido diversos antecedentes acerca de malos tratos contra niños, niñas y adolescentes por parte de sus cuidadores, y ha presentado denuncias y querellas por delito de maltrato relevante, lesiones y trato degradante en contra de niños, niñas y adolescentes que se encontraban en una residencia, cometido por sus cuidadores[128].

En ese sentido, particular gravedad reviste el antecedente del que tomó conocimiento la Defensoría de la Niñez acerca de hechos de violación, abuso sexual y explotación sexual comercial reiterados, que habrían sido realizados, a lo menos durante 5 años, por la directora y otras cuidadoras de la residencia Nido Amigó, de la comuna de Hualpén, administrada por la ONG Fundación Padre Luis Amigó, en contra de niños y niñas que permanecían ahí, lo que motivó la interposición de una querella criminal[129]. Además, la institución solicitó directamente al Tribunal de Familia de Talcahuano para que ordenara la prohibición de la continuación de las acciones de asistencia y protección que estaba desarrollando la ONG Padre Luis Amigó a través de dicha residencia, y que ordenara al Sename cesar la calidad de organismo colaborador a esa ONG, en virtud de los dispuesto en el artículo 17 del Decreto Ley N° 2.465, y artículos 8 y 119 de la Ley que Crea los Tribunales de Familia[130]. Este Tribunal puso en conocimiento de lo anterior a la I. Corte de Apelaciones de Concepción la que, finalmente, ordenó el archivo de los antecedentes, fundado en que la residencia ya había sido cerrada administrativamente y los niños y niñas en su totalidad habían sido trasladados a otras residencias de la zona[131].

Situaciones de violencia entre pares también pudieron ser observadas en las visitas realizadas, siendo este un aspecto especialmente crítico, en que existiría un inadecuado manejo de estas situaciones de conflicto por parte del personal[132].

Un aspecto sumamente sensible, por la posibilidad de vulnerar los derechos de los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado, es el manejo de las situaciones de desajuste emocional o conductual y, especialmente, la contención física o mecánica que muchas veces se utiliza con dicho fin y que puede tener graves consecuencias, como quedó en evidencia con el lamentable e irreparable fallecimiento de una niña en el Cread Galvarino el año 2016[133], que hasta la fecha de cierre de este informe sigue sin sanción penal. Al respecto, es importante mencionar que la Defensoría de la Niñez, en el año 2018, durante su primer año de funcionamiento, solicitó al Sename tomar medidas inmediatas para cesar la aplicación del *Protocolo de Actuación para Residencias de Protección de la Red de Colaboradora del Sename* y otros instrumentos vigentes en que se autorizaran procedimientos de contención física a niños, niñas y adolescentes, por considerar esto una grave amenaza a la integridad física y psíquica de los mismos[134]. En este escenario, y por recomendación de la Defensoría de la Niñez, se creó la Norma Técnica del Ministerio de Salud vigente en la actualidad, que establece que no se debe autorizar el uso de la fuerza,

incluyendo procedimientos de contención física y sujeción o restricción mecánica, salvo que sea estrictamente necesario para el resguardo de la vida e integridad y habiendo agotado todas las estrategias previas, en cuyo caso, su uso debe ser razonable, proporcional, excepcional y transitorio, respetando los derechos fundamentales del niño, niña o adolescente, quedando estrictamente prohibidos todos aquellos que puedan constituir torturas u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes[135].

Pese a lo anterior, aún existe constancia de la aplicación innecesaria, desproporcionada y sistemática de contención física, siendo incluso una práctica naturalizada como forma de control[136]. Esto afecta de forma especialmente crítica, a los niños, niñas y adolescentes con discapacidad. Al respecto, el año 2017 alcanzó notoriedad el caso que afectaba a aquellos que permanecían en la residencia Alihuen, en Buin, perteneciente a Coanil, quienes eran objeto de contención física de manos y pies por parte del personal, cuestión que motivó la interposición de una querella y un recurso de amparo por parte del INDH, y su posterior cierre[137].

Este año, la Defensoría de la Niñez, a partir de lo observado en una visita realizada a una residencia destinada a la atención de personas con discapacidad severa o profunda, y en situación de alta dependencia, presentó un recurso de protección en favor de niños y adolescentes que permanecían allí, por la aplicación de contenciones físicas y medidas de aislamiento. Este recurso, dirigido en contra del Sename y la residencia involucrada, se fundó en que los recurridos infringen, mediante acciones u omisiones ilegales y arbitrarias, el derecho a la integridad física y psíquica, así como a la igualdad y no discriminación[138], cuya acción constitucional fue acogida, el 5 de octubre de 2020 en causa ROL nº49.697–2020, reconociendo las graves vulneraciones de derechos antes descritas y ordenando: "1. La Residencia RDG Hogar San Ricardo de Batuco debe abstenerse de usar medidas de contención física y aislamiento, y cualquier otra herramienta que afecte los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes bajo su cuidado. 2. El Sename debe cumplir en forma eficiente la supervisión técnica a su cargo, controlando la correcta aplicación de los protocolos internos y normas técnicas sobre la materia para el buen funcionamiento de la citada Residencia. 3. El Sename deberá concretar o complementar el protocolo respectivo con el Ministerio de Salud, para la evaluación y cuidado de los adolescentes residentes. 4. Oficiar al Servicio de Salud Metropolitano Norte a fin que realicen las coordinaciones necesarias para el cumplimiento del protocolo pendiente a que alude el Sename en su informe".

Por su parte, el abordaje de situaciones de crisis en centros privativos de libertad también ha favorecido la ocurrencia de graves vulneraciones de derechos, en las cuales Gendarmería de Chile adquiere un papel relevante. En estos centros, Gendarmería, a través de una guardia armada externa que permanece fuera del recinto de privación de liber-

**El Comité de los Derechos del Niño en un informe el año 2018, concluyó que el Estado de Chile no había actuado de forma oportuna para detener y eliminar prácticas de violencia, y especialmente de tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, pese a que eran conocidos.**



tad, se encuentra autorizada a ingresar "en caso de motín o en otras situaciones de grave riesgo para los adolescentes y revisar las dependencias con el solo objeto de evitarlas"[139].

En ese sentido, y de acuerdo a lo observado por la Defensoría de la Niñez, la intervención de Gendarmería ha constituido en algunos casos la ocurrencia de hechos que involucran delitos de tortura o apremios ilegítimos. De hecho, en la totalidad de las visitas realizadas a centros de privación de libertad de adolescentes, éstos han informado acerca del ingreso frecuente de Gendarmería, en los cuales han ejercido malos tratos consistentes en la aplicación de gas pimienta, golpes de pie y de lumas e insultos[140] e, incluso, en ocasiones, la obligación de hacer sentadillas o de desnudarse parcialmente[141]. Los adolescentes también mencionan tratos degradantes, a propósito de los allanamientos que realizan los funcionarios, en los que "desordenarían" e incluso "robarían" sus pertenencias[142].

Sin embargo, sólo la actuación de Gendarmería se evidencia como nudo crítico en estos casos. También, en la totalidad de las visitas realizadas a este tipo de recintos, la Defensoría de la Niñez ha tenido noticia sobre el uso indebido de la medida de separación de grupo por parte de funcionarios(as) del Sename, medida que se efectúa como castigo, en condiciones de insalubridad y ante situaciones en que no existe una amenaza a la seguridad personal del infractor o de terceros, conforme lo autoriza la ley[143]. Estas situaciones observadas, por revestir caracteres de delito, han sido denunciadas por la Defensoría de la Niñez ante el Sename, Gendarmería y el Ministerio Público, solicitando a este organismo autónomo la adopción de medidas de protección en su favor, dada su especial situación de vulnerabilidad[144] y, en razón del trabajo coordinado institucional, se ha comunicado al INDH, para el ejercicio de sus facultades legales.

Todas estas situaciones de violencia hacia niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado, que de por sí son sumamente alarmantes, se ven agravadas si se tiene en consideración que se realizan contra personas que han sufrido previamente en sus vidas múltiples eventos de victimización y de vulneración de sus derechos, de manera que esta exposición a la violencia les revictimiza y hace aún más grave la violación a sus derechos[145].



**Existe una manifiesta debilidad en la orientación técnica y la supervisión del Sename, la que es fundamental en la elaboración, revisión, socialización y correcta aplicación de este protocolo y de otros relevantes, tales como el de manejo de vulneraciones de derechos y abusos sexuales, entre otros.**

Para prevenir y manejar apropiadamente estos hechos resulta esencial contar con un protocolo adecuado para el manejo de situaciones de crisis y conflictos. Según el INDH, un 19,2% de las residencias manifestó que éste "no existía", un 7,9% indicó que lo tenían pero no por escrito, y un 37,7% informó contar con el del Sename, pero no de uno propio[146]. La Defensoría de la Niñez, en el ejercicio de su labor, tanto en las visitas realizadas[147] como al analizar la información remitida por el Poder Judicial, ha recibido información de residencias, sobre todo de aquellas administradas por Ocas, en que este protocolo no existe, o bien es inadecuado[148]. En este punto, se puede concluir entonces que existe una manifiesta debilidad en la orientación técnica y la supervisión del Sename, la que es fundamental en la elaboración, revisión, socialización y correcta aplicación de este protocolo y de otros relevantes, tales como el de manejo de vulneraciones de derechos y abusos sexuales, entre otros.

Otro aspecto fundamental en este ámbito es la capacitación del personal. Indicaba el Comité, el año 2018, que la capacitación de las directivas y del personal en cuanto a técnicas educativas y disciplinarias no violentas, así como en temáticas relacionadas con la prevención y manejo de conflictos violentos entre pares, es crucial para asegurar un acercamiento entre los niños, niñas y adolescentes y los adultos que los cuidan de forma respetuosa, disminuir la exposición continuada a la agresividad en su medio cotidiano y desarrollar técnicas no violentas de resolución de conflictos[149]. En este sentido, el informe del INDH reveló que, del 60,4% de funcionarios(as) que manifestaron haber recibido algún tipo de formación en los últimos meses, sólo un 3,2% manifestó que su temática era relativa al buen trato y relaciones entre pares, y sólo el 1% que era relativa al maltrato[150]. La falta de capacitación al personal en temáticas de niñez y derechos humanos, sobre todo a los funcionarios(as) de trato directo, ha sido reiteradamente observada y criticada por la Defensoría de la Niñez a raíz de las visitas realizadas[151].

Así también, son primordiales las acciones para prevenir y reparar las situaciones de violencia. No obstante, existe también una carencia de éstas, sobre todo a nivel del personal. Así lo constató el Comité el año 2018, concluyendo que el Estado de Chile no había actuado de forma oportuna para detener y eliminar prácticas de violencia, y especialmente de tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, pese a que eran conocidos[152].

En cuanto a la investigación y sanciones administrativas por estos hechos, en las residencias administradas por el Sename, según información de Fundación para la Confianza, los sumarios realizados por casos de maltrato terminan, la mayoría de las veces, en sobreseimiento (67,2%). Además, sólo el 10% de los funcionarios(as) involucrados(as), tanto en residencias como en centros de privación de libertad, son suspendidos de sus labores, existiendo casos en que existen funcionarios(as) prestando servicios, pese a ser inculpados en dos o más procesos disciplinarios[153], lo que revela la falta de investigación y sanción oportuna y debida de hechos que contrarían, de manera evidente, la labor del servicio y de quienes se desempeñan en él, sea de manera directa o a través de la labor de las Ocas.

Por lo demás, en el caso que se presenten vulneraciones en Ocas, no existen las debidas sanciones al organismo que la administra, el cual puede seguir operando, cuestión que tampoco es subsanada en la ley que crea el Servicio de Protección Especializada, según ha sido observado por la Defensoría de la Niñez[154]. En el mismo sentido ha sido observado el proyecto de ley que crea el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil, por carecer hasta el momento de respuestas institucionales adecuadas que contemplen un enfoque de derechos humanos, centrado en las y los adolescentes[155]. Todo esto pone en duda una efectiva investigación y sanción de los hechos, y una reparación y protección de sus víctimas, quienes se ven forzados a seguir estando bajo el cuidado de su posible agresor.



**Al mes de junio de 2019, habían 1.329 niños, niñas y adolescentes de la red del Sename en lista de espera por atenciones de salud, de las cuales 1.076 eran médicas, 166 odontológicas y 87 quirúrgicas.**

## 3.4 DERECHO A LA SALUD

El artículo 24 de la Convención reconoce el derecho de todos los niños, niñas y adolescentes a disfrutar del nivel más alto posible de salud y a servicios para su rehabilitación o tratamiento de enfermedades, siendo una obligación de los Estados asegurar el disfrute de esos servicios sanitarios[156].

A nivel nacional, el Ministerio de Salud es el organismo encargado de garantizar el acceso libre e igualitario a las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud, y de rehabilitación a la persona que padece de alguna enfermedad, así como ejercer las acciones de coordinación, control y, cuando corresponda, ejecución de dichas acciones[157]. Por su parte, el Sename tiene entre sus funciones efectuar la coordinación técnico–operativa de las acciones que ejecuten las instituciones públicas y privadas en favor de los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado[158], entre las cuales debe entenderse la coordinación con autoridades de salud. Estas últimas deben estar lideradas por la Subsecretaría de la Niñez para la efectiva realización de ese derecho por parte de ese grupo en igualdad de condiciones que los demás. En cumplimiento de sus funciones, ambas entidades (Sename y Ministerio de Salud) han firmado diversos convenios de colaboración[159], con el objetivo de coordinar acciones conjuntas para garantizar una atención oportuna, integral y de calidad[160].

Estos convenios han tenido resultados, sobre todo a nivel de atención primaria de salud. Así, el Poder Judicial, en su informe semestral del año 2019, constata que la totalidad de los niños, niñas y adolescentes ingresados al sistema de protección se encuentra inscrito con un consultorio de salud, salvo situaciones puntuales y aisladas[161]. Sin perjuicio de eso, las listas de espera para la atención siguen siendo bastante extensas[162]. De hecho, al mes de junio de 2019, habían 1.329 niños, niñas y adolescentes de la red del Sename en lista de espera por atenciones de salud, de las cuales 1.076 eran médicas, 166 odontológicas y 87 quirúrgicas[163].




Eric Allende / Migrar Photo.

Además de la debida coordinación con dispositivos sanitarios, existe población que, dadas sus condiciones complejas de salud, requiere especialmente de atención médica intrarresidencial. En ese sentido, la mayoría de los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado que tienen patologías médicas (un 53%) se concentran en residencias destinadas a personas con discapacidad[164], lo que exige, entonces, mayores esfuerzos para satisfacer sus necesidades de salud. Por ello, preocupa lo observado en una visita realizada por la Defensoría de la Niñez a una residencia destinada a atender a 150 personas con discapacidad severa o profunda en situación de alta dependencia (de los cuales 24 eran niños y adolescentes) en la que contaban, hasta antes de la contingencia sanitaria, sólo con una enfermera, dejando la satisfacción de sus necesidades casi exclusivamente en manos de las educadoras de trato directo[165].

Por otra parte, la salud mental es un aspecto sumamente importante a atender, dada la alta incidencia de este tipo de afectaciones en contexto residencial y de privación de libertad. Según la Organización Mundial de la Salud, algunas personas o grupos corren mayor riesgo de sufrir problemas de salud mental, entre las que se pueden encontrar, según el contexto, aquellas que viven en situación de pobreza, niños, niñas y adolescentes expuestos al abandono, la exposición al abuso de sustancias, grupos minoritarios, las personas sometidas a discriminaciones, las personas privadas de libertad, entre otros,

**La deficiente oferta en el área de la salud mental infantoadolescente ha podido ser observada por la Defensoría de la Niñez en las visitas a residencias de protección y centros de privación de libertad, siendo representada, de manera persistente, a los diversos órganos del Estado.**

siendo, además, la exposición a adversidades en edades tempranas un factor que hace prever la posibilidad de desarrollar problemas de esta índole[166].

Ante este escenario, el Ministerio de Salud, en su Plan Nacional de Salud Mental para el 2017–2025, ha reconocido a los niños, niñas y adolescentes que han sido vulnerados en sus derechos y a los adolescentes sujetos a la Ley RPA, como "poblaciones específicas que requieren de un abordaje intersectorial especial, para responder a sus necesidades en materia de salud mental"[167].

En efecto, según el Ministerio de Salud, el 69,1% de los niños, niñas y adolescentes bajo el sistema de protección, y el 86,3% de los adolescentes que se encuentran en centros de privación de libertad presentan al menos un trastorno mental[168]. De acuerdo con el informe de la PDI, el 67% de los niños, niñas y adolescentes que residen en Cread, y un 59,4% de los adolescentes internos en centros de privación de libertad tiene diagnosticada alguna patología psiquiátrica[169].

Por otro lado, según el informe del INDH relativo a los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en residencias de protección, el 68,6% de los encuestados mayores de 14 años presentaban sintomatología que hacían sospechar de que estaban cursando algún cuadro depresivo[170]. De estos, sólo un poco más de la mitad (un 54,7%) señaló haber hablado del tema con alguien, y casi la mitad (el 45,3%) contestó no haber accedido a un psicólogo o psiquiatra, sea dentro o fuera del centro[171]. Esto demuestra el escaso acceso que tienen los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado a profesionales de la salud mental.

En parte, lo anterior se debe a la inexistencia de centros especializados para los problemas severos de este tipo. Como constata el Poder Judicial, existiendo sólo una residencia de alta especialización (RAE) en el país, las condiciones actuales del sistema de protección no permiten hacerse cargo de los niños, niñas y adolescentes con patologías de salud

mental más complejas. Además, el sistema adolece de un mecanismo fluido que permita acceder a horas para la atención médica en general, y especialmente en salud mental, debiéndose en muchos casos acudir al sistema privado de salud[172].

La deficiente oferta en el área de la salud mental infantoadolescente[173] ha podido ser observada por la Defensoría de la Niñez en las visitas a residencias de protección y centros de privación de libertad, siendo representada, de manera persistente, a los diversos órganos del Estado. Así, se ha identificado que existe una insuficiencia de oferta, la que se agudiza especialmente en zonas aisladas del país, en las que los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado se ven impedidos de acceder a ésta y, por tanto, ejercer de manera efectiva su derecho a la salud mental, o bien, se ven obligados a ser desarraigados de su comunidad y su entorno para ser trasladados a otras zonas[174] en las que pueden, no exentos de dificultades, acceder a ella. También se ha observado que, si bien en algunos casos se cuenta con profesional psiquiatra en la institución de protección, las horas de dedicación suelen ser escasas e insuficientes teniendo en cuenta la cantidad de población que requiere de esa atención[175].

Otras veces se ha observado que existe una excesiva demora en la derivación a dispositivos de salud y a tratamientos especializados, lo que se ve incrementado por la inexistencia de protocolos y procedimientos eficaces de derivación[176]. La falta de oferta y la demora en su acceso puede generar una desactualización de diagnósticos y, por tanto, el sometimiento de niños, niñas y adolescentes a tratamientos inadecuados para sus necesidades actuales. Esto es sumamente perjudicial, considerando que la oportunidad y la idoneidad de la atención en salud es un factor determinante para lograr los objetivos de los procesos de intervención de los niños, niñas y adolescentes, que tienda a una protección efectiva de sus derechos.

La tasa de niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado que se encuentra consumiendo algún tipo de medicamento es bastante alta. Según el INDH, en el sistema de protección, un 43% de los 355 niños, niñas y adolescentes encuestados reportó estar utilizando algún medicamento para su salud mental[177]. Según el informe de la PDI, los medicamentos suelen ser administrados en los CIP–CRC así como en los centros de administración directa por profesionales o técnicos del área de la salud. Sin embargo, en las residencias administradas por Ocas éstos suelen ser administrados por educadoras de trato directo, quienes difícilmente pueden ser consideradas como personal idóneo para esa labor, puesto que no se les suele exigir para su contratación una formación académica ligada al área de la salud, sino que educación media completa[178]. Esto ocurre en el 55% de las residencias para lactantes, en el 85% de las residencias de protección destinadas a adolescentes, y en el 69% de las destinadas a niños, niñas y adolescentes con discapacidad[179]. Esto pudo apreciarse también en algunas visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez[180].

En las visitas realizadas se ha constatado, además, que no se implementan en la práctica los procesos y planes de intervención psicológica, o bien su implementación es insuficiente, lo que se ha observado especialmente en residencias destinadas a niños, niñas y adolescentes con discapacidad[181], y en los centros de privación de libertad de adolescentes[182]. En una visita realizada a un centro de privación de libertad se observó que las duplas psicosociales se encontraban sobrecargadas de labores administrativas y, finalmente, no ejercían de forma adecuada los procesos de intervención psicosocial[183]. Así también, se ha constatado que en algunas ocasiones la atención recibida por parte de los servicios de salud tiende exclusivamente a la medicación farmacológica, y desatiende los procesos psicológicos de reparación, sin atender a que las gravísimas situaciones de vulneración de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran separados de sus familias, o aquellos que se encuentran en conflicto con la ley penal que requieren, necesariamente, de un abordaje integral[184].

Esto puede deberse a que el enfoque predominante es el rehabilitador y de beneficencia, el cual busca satisfacer necesidades materiales más elementales (vida, comida y abrigo), sin prestar atención a necesidades de salud mental, psicológicas y emocionales[185]. No obstante, la salud debe ser vista desde un punto de vista integral, que identifique y atienda las necesidades e intereses particulares y, sobre todo, las potencialidades de todas las personas.

En este ámbito, resulta importante considerar lo que ha sostenido el Comité, en su Observación General N°15, sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud, la cual señala que:

> Cada vez se es más consciente de la necesidad de prestar mayor atención a las problemáticas sociales y de conducta que socavan la salud mental, el bienestar psicosocial y el desarrollo emocional de los niños. El Comité advierte el peligro del recurso excesivo a la medicalización y el internamiento e insta a los Estados a que adopten un enfoque basado en la salud pública y el apoyo psicosocial para hacer frente a la mala salud mental de los niños y adolescentes e invertir en enfoques de atención primaria que faciliten la detección y el tratamiento precoces de los problemas psicosociales, emocionales y mentales de los niños[186].

Por esta razón, el Comité ha señalado que "los niños en situación de riesgo debido a sus entornos familiares y sociales deben recibir atención especial orientada a mejorar sus aptitudes para hacer frente al medio y su preparación para la vida cotidiana con el fin de promover entornos protectores y de apoyo"[187].

Otro grave nudo crítico observado en el ámbito de la salud mental es el relacionado con la atención de los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado con problemas y

**Un 40% de los niños, niñas y adolescentes que permanecen en residencias de protección, y un 75,5% de los adolescentes privados de libertad presentan dependencia de drogas.**



trastornos relacionados con el consumo de alcohol y drogas. De acuerdo con el Ministerio de Salud, un 40% de los niños, niñas y adolescentes que permanecen en residencias de protección, y un 75,5% de los adolescentes privados de libertad presentan dependencia de drogas[188] . Al respecto, el Sename celebró un convenio con el Ministerio de Salud, Senda y Gendarmería de Chile, para generar una oferta de tratamiento especializada para la atención de adolescentes privados de libertad que presentan consumo problemático de sustancias[189], en virtud de la Ley RPA. Cabe señalar que durante el primer semestre del año 2019, el número de personas atendidas por el convenio fue de 3.039 (cifra que contabiliza personas con RUT distintos) y el número de casos atendidos en este marco fue de 3.725 (cifra que es mayor ya que puede ser que una persona se cambie de plan o programa durante ese periodo, de acuerdo a su tratamiento)[190].

La existencia de este convenio es, sin duda, pertinente y adecuada, teniendo en cuenta la presencia de esta situación en el contexto de privación de libertad; sin embargo, hacen falta mayores esfuerzos en ese sentido, que tengan en cuenta un abordaje integral de la problemática en los hechos. Esto, ya que, por ejemplo, en una visita efectuada por la Defensoría de la Niñez a un centro de privación de libertad se observó que la mayoría de los adolescentes presentaba consumo problemático de drogas, y que muchas veces era ingresada al centro por medio de "pelotazos" que se arrojaban desde el exterior, lo que dificulta el tratamiento y la posibilidad de desintoxicación, y daba pie además al ingreso frecuente y muchas veces violento de Gendarmería al interior de las dependencias[191]. Asimismo, este tipo de convenio se debería extender también respecto de residencias de protección, en que también se aprecia esta problemática.

Por otra parte, en lo relativo a los niños, niñas y adolescentes que permanecen en residencias, se ha observado que la oferta programática relativa al consumo de alcohol y drogas es escasa[192]. Además, en los casos en que existe, muchas veces no se adecúa a las necesidades particulares de los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado. Así, por ejemplo, en una visita realizada por la Defensoría de la Niñez se observó que, pese a la sumamente alta incidencia de consumo problemático de drogas en los niños, niñas y adolescentes que permanecían allí, muy pocos se encontraban en tratamiento (sólo 3

**El 72,9% de las residencias de protección no cuenta con protocolos de manejo y prevención de conductas suicidas.**

de los 36 niños, niñas y adolescentes con consumo), y que la dificultad de acceder a esto radicaba en las excesivas demoras en la derivación, y a que los requisitos de permanencia al programa no se ajustaban a su contexto y a perfiles de mayor complejidad, puesto que exigía, entre otras cosas, la constancia y la existencia de un adulto referente, lo que era difícil de cumplir en estos casos[193]. Otro nudo crítico evidenciado en las visitas es la falta de diagnóstico acerca del consumo de drogas y alcohol, lo que dificulta la adopción de medidas oportunas, pertinentes y efectivas para atender dicha problemática[194]. Todo lo anterior reviste particular gravedad, considerando que el consumo de drogas o alcohol genera un impacto negativo invaluable en lo relacionado con la salud y la integridad física y psíquica de quienes se encuentran bajo el cuidado del Estado y en su proceso de intervención.

Finalmente, un último aspecto crítico a destacar es el relativo a la prevención de las intenciones suicidas, lo que afecta de forma especial, aunque no exclusiva, a los adolescentes privados de libertad. El Sename destaca que este grupo está fuertemente expuesto al riesgo suicida, por el impacto psicológico del arresto y del encierro, la incertidumbre, la separación con sus personas significativas y su comunidad, el estrés cotidiano de sus condiciones de vida, y el síndrome de abstinencia en aquellos que presentan consumo de drogas[195]. En las residencias de protección, por su parte, teniendo en cuenta el alto índice de problemas relacionados con la salud mental y las barreras en el acceso a una atención oportuna, la prevención de las conductas suicidas es un aspecto que debe ser abordado. Sin embargo, según la PDI, el 72,9% de las residencias de protección no cuenta con protocolos de manejo y prevención de conductas suicidas[196].

Las graves falencias anteriormente descritas permiten concluir la existencia de profundas brechas en la generación y operativización de los protocolos de derivación y de las estrategias para hacer frente a la reducida oferta especializada en salud mental infantoadolescente por parte de las autoridades de salud, lo que impide otorgar una respuesta integral a los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado, quienes presentan un alto riesgo psicosocial por lo que requieren de una especial protección. Y, por otra parte, una ineficaz acción del Sename en su labor de coordinación interinstitucional, así como en la orientación y supervisión técnica que debe realizar en los centros de privación de libertad y residencias de protección, a fin de verificar la existencia y la aplicación



Eric Allende / Migrar Photo.

de protocolos de actuación adecuados, y el cumplimiento de las orientaciones técnicas y convenios de colaboración. Asimismo, y como ha sido señalado previamente en este capítulo, la Subsecretaría de la Niñez tiene la función legal de articulación, coordinación y supervisión del intersector en materia de protección integral a la niñez, deber y rol que no ha efectuado de manera oportuna y eficiente a la fecha, lo que ha impactado directamente en el ejercicio de derechos de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran bajo el cuidado del Estado. En este sentido, urge que dicho órgano genere las acciones necesarias para dar cabal cumplimiento a su labor, según le mandata la ley.

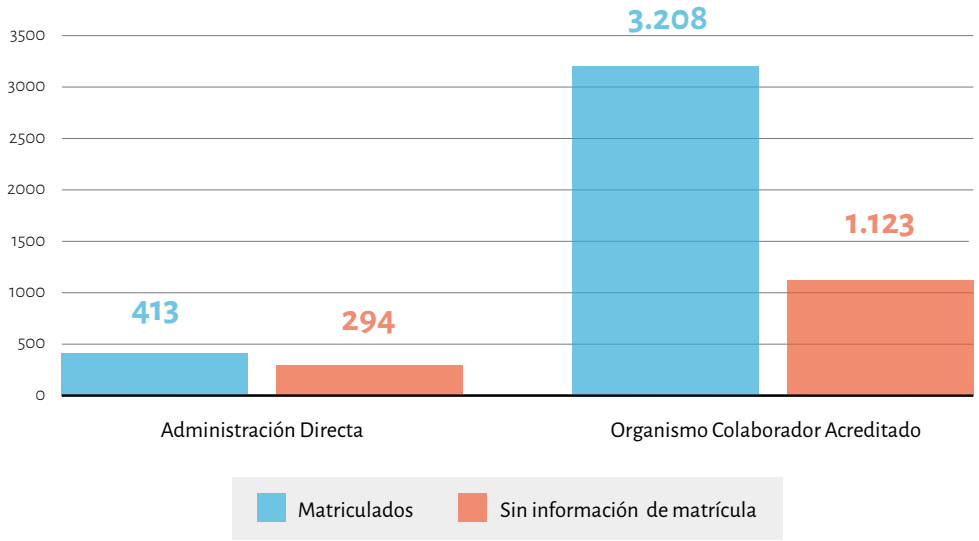
## 3.5 DERECHO A LA EDUCACIÓN

El derecho a la educación es central en la vida de niños, niñas y adolescente y se concibe como un medio para el ejercicio y disfrute de otros derechos humanos, tal como señala el capítulo *Desigual ejercicio del derecho a la educación: perspectiva socioeconómica en medio del estallido social y la pandemia* de este Informe Anual. Pese a su importancia, existe evidencia de que en contextos de privación de libertad, en su sentido amplio, existen mayores dificultades en el acceso y ejercicio de este derecho en igualdad de condiciones[197]. Esto se explica, entre otras cosas, por la existencia de una oferta educativa insuficiente, sin la especialización necesaria para estos contextos y que no es acorde a las características y necesidades particulares (culturales, étnicas, funcionales, etc.) de los niños, niñas y adolescentes que allí permanecen[198].

Otro factor es la inexistencia de un rol fuerte del Estado en la garantía de ese derecho, que se traduce en una débil coordinación del Ministerio de Educación y el Sename. En este sentido, respecto de la situación escolar de niños, niñas y adolescentes en residencias de protección existe un alto número de casos en los cuales el Sename ni siquiera cuenta con información sobre su situación de matrícula escolar, sobre todo en aquellas administradas por Ocas, aunque también en las de administración directa, como se observa en el gráfico N°6.

Gráfico N°6

### SITUACIÓN ESCOLAR DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SEGÚN TIPO DE RESIDENCIA A JUNIO DE 2020




Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por el Sename mediante solicitud de transparencia, cuya respuesta consta en Carta N°428 de fecha 10 de agosto de 2020, con datos al 30 de junio de 2020. Cabe señalar que, de forma previa, se había remitido dicha solicitud al Ministerio de Educación, el cual derivó la solicitud de información al Sename, manifestando que carecía de la información solicitada (lo que consta en la Carta N° 659, del 7 de agosto de 2020).




Jorge Vargas / Migrar Photo.

Por otra parte, es posible observar que los niños, niñas y adolescentes que viven en residencias de protección presentan un rezago escolar importante, observándose un promedio de dos años. Al respecto, el Comité precisa que el 7% no sabe leer y/o escribir y un porcentaje similar no va a la escuela[199].

Sumado a lo anterior, la mayoría de las residencias, particularmente las que acogen al tramo de mayor edad, presentan bajo porcentaje de acceso a servicios o programas públicos de educación informal o de nivelación escolar (57%)[200], lo que indica una pobre vinculación con el medio en este ámbito y una falta de respuesta del sistema en relación con las necesidades de quienes viven en residencias[201]. En este sentido, la Defensoría de la Niñez pudo constatar, en una de sus visitas, que ninguno de los ocho adolescentes que allí vivían se encontraban asistiendo a un establecimiento educacional de manera regular, grave situación que denota la dificultad de acceso y mantención de los adolescentes en espacios educativos formales[202].



**El Comité observó que los establecimientos educacionales públicos, donde asisten la mayoría de los niños, niñas y adolescentes, no cuentan con personal especializado para atender sus necesidades.**

Otro factor que se menciona como causante de las dificultades de acceso a la educación de los niños, niñas y adolescentes en residencias, es la falta de especialización de los profesores y funcionarios(as), tanto de los establecimientos educacionales como del personal de las residencias que apoyan dichas instancias educativas. El Comité observó que los establecimientos educacionales públicos, donde asisten la mayoría de los niños, niñas y adolescentes, no cuentan con personal especializado para atender sus necesidades[203], a lo que se agrega que existen algunas residencias que contarían con sus propios espacios escolares, lo que reforzaría el aislamiento social de los niños, niñas y adolescentes[204]. En este sentido, la Defensoría de la Niñez, en una de sus visitas a una residencia donde viven niños y adolescentes con discapacidad severa, verificó que ellos asistían a una escuela que es parte de la misma residencia. Si bien, en esa oportunidad, la dirección del establecimiento señaló que permanecía abierta al resto de la población, lo cierto es que se encontraba adosada a las dependencias de la residencia, lo que refleja un modelo segregacionista, que excluye a los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado y con discapacidad del resto de la sociedad y les impide su vinculación con el medio[205].

Asimismo, un elemento que incide en la dificultad de la inserción de los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado en los establecimientos educacionales, es la falta de apoyo y herramientas de su personal, lo que algunas veces está asociado a conductas de discriminación y estigmatización de la cual son víctimas[206]. Específicamente, en una de las visitas ejecutadas por la Defensoría de la Niñez, se advirtió la situación de un niño pequeño con problemas conductuales respecto de quien la escuela a la que asistía había, infringiendo de manera manifiesta el deber que le asiste de asegurar el acceso y ejercicio del derecho a su derecho a la educación, condicionado su continuidad al acompañamiento a clases por parte de educadores de la residencia[207].

En cuanto a las y los adolescentes de tramos de más edad, en su mayoría se incorporan a instancias de educación de jóvenes y adultos (EPJA) o a la preparación de exámenes libres, y de esta manera intentan afrontar el rezago y exclusión escolar característicos de sus procesos educativos[208]. La Defensoría de la Niñez tomó conocimiento de que, en una residencia, muchos de los niños, niñas y adolescentes que rendían estos exámenes obtenían resultados negativos, pues eran sometidos a evaluaciones estandarizadas que no consideraban sus particularidades, perpetuando su situación de exclusión escolar[209–210].

Asimismo, algunos de estos programas son implementados por voluntarios[211] o entidades particulares cuya continuidad depende de la adjudicación de proyectos para su financiamiento[212]. A modo ilustrativo, en las visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez, se advierte que en una residencia, los niños, niñas y adolescentes eran apoyados de manera voluntaria por estudiantes universitarios en la preparación de exámenes libres; en otra residencia existía un proyecto de reingreso y reinserción escolar bien evaluado por la dirección de la residencia; sin embargo, debía postular anualmente para obtener financiamiento y, así, lograr continuidad[213]. Lo anterior genera una oferta de baja calidad, desigual e inestable para los niños, niñas y adolescentes que viven en residencias proteccionales, dificultando sus posibilidades de lograr una real inclusión en este ámbito.

Así también, es posible dar cuenta que las instancias de apresto o capacitaciones laborales son insuficientes o presentan importantes falencias. A este respecto, el INDH menciona que el 26,9% de las residencias no cuenta con programas o servicios de este tipo, incluso señala que tres de ellas no se vincula con ninguna oferta de esta clase[214]. A partir de las visitas de la Defensoría de la Niñez, se pudo observar que, en algunos casos, las mismas residencias gestionan talleres de apresto laboral o capacitaciones para los adolescentes que allí viven. Incluso, en un caso se advierte que dichas alternativas no se encontraban reconocidas por el sistema general de educación u otra instancia formal y acreditada[215]. En otros, hay situaciones en que, habiendo programas, éstos no se ajustan a sus necesidades[216]. A partir de lo anterior se advierte que en este ámbito no existe una real intervención hacia la vida independiente de los niños, niñas y adolescentes.

En el caso de los adolescentes y jóvenes que se encuentran privados de libertad por encontrarse en conflicto con la ley, la situación es aún más compleja, puesto que, además de presentar un rezago escolar importante, la oferta de los centros es más limitada aún. Los programas educativos son impartidos por distintos centros de educación integral de adultos en modalidades básica y media. Sin embargo, esa oferta depende de sostenedores particulares que no siempre se encuentran interesados en participar en este ámbito de la educación de adultos[217], por lo que en la práctica muchos adolescentes y jóvenes privados de libertad no acceden a ésta.

En la mayoría de los casos, los centros de privación de libertad cuentan con una oferta educativa adicional, que corresponde a los programas de apoyo socioeducativo para jóvenes infractores de ley (ASE), cuyo público objetivo son los adolescentes y jóvenes infractores, formalizados y sancionados por la Ley RPA. Específicamente, esta oferta se encuentra orientada a quienes presentan alta inasistencia o deserción al momento del ingreso y son priorizados de acuerdo a los siguientes criterios: la fecha de postulación por parte de los programas de la red del Sename del área de justicia juvenil, los adolescentes y jóvenes inasistentes que están en el sistema escolar y con alto riesgo de perder el año escolar, los adolescentes y jóvenes con mayor cantidad de años fuera del sistema escolar y quienes presentan un mayor número de años de rezago escolar. Es importante señalar que, el año 2019, los priorizados bajo estos criterios fueron 3.233 adolescentes y jóvenes, esto es un 47,7% del total de quienes han sido formalizados y sancionados, lo que, siendo una priorización, muestra un alto número de adolescentes y jóvenes que necesitan de apoyo educativo. Para el año 2020, se proyecta la priorización de un total de 3.300 adolescentes y jóvenes[218–219]. Sin embargo, cabe destacar que el egreso de los adolescentes y jóvenes del sistema penal, y su estadía transitoria, no permiten que estas instancias educativas se adecúen a sus necesidades y que desarrollen procesos educativos provechosos.

Así también, es fundamental que los centros de privación de libertad ofrezcan las condiciones adecuadas y necesarias para que adolescentes y jóvenes puedan ejercer el derecho a la educación, lo que se traduce, entre otras cosas, además de contar establecimientos adecuados, brindarles acceso a materiales y espacios educativos[220] apropiados y suficientes. En este sentido, de acuerdo a lo observado por la Defensoría de la Niñez en una visita realizada a un centro privativo de libertad, los adolescentes no contaban con bibliotecas u otros espacios habilitados para el estudio y aprendizaje, además de la escuela que funcionaba al interior del centro[221], favoreciendo la segregación de ellos impidiéndoles la vinculación con el entorno y, consecuentemente, su posibilidad de reinserción.

Se advierte con preocupación que el año 2018, menos de la mitad de las y los 142 adolescentes promovidos y egresados de cuarto medio rindió la PSU y de ellas y ellos, sólo un 18% ingresan a educación superior[222]. Además, existe un débil acompañamiento para quienes desean rendir la Prueba de Selección Universitaria (PSU)[223]. Destaca, en ese sentido, lo constatado en una visita de la Defensoría de la Niñez, en la que un adolescente privado de libertad fue trasladado engrillado a rendir la PSU, debiendo responder la prueba esposado[224].

# 4. AFECTACIÓN DE DERECHOS PRODUCTO DE UN ESTADO EN CRISIS

De acuerdo con los compromisos adquiridos por Chile frente a la comunidad internacional respecto a niños, niñas y adolescentes, el Estado tiene el deber de adoptar los estándares y medidas necesarias para la efectiva prevención de vulneraciones a sus derechos y para la debida protección y reparación en caso de que la vulneración ocurra. Esto cobra especial relevancia en contextos de crisis y emergencia, como los que se han vivido en Chile desde octubre de 2019 en adelante, producto del denominado estallido social y, posteriormente, por la emergencia sanitaria provocada por la pandemia de Covid–19. Esta importancia no se ha traducido en estrategias y medidas de prevención, protección y reparación efectivas, puesto que, como se señala a continuación, las falencias y nudos críticos estructurales identificados en el apartado anterior, se han visto agudizados en los contextos nacionales de estallido social y emergencia sanitaria, vulnerando los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado.

A continuación, se explica la afectación particular que el estallido social y la pandemia tuvo en los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado, específicamente en el ejercicio de los derechos anteriormente descritos. Para esto, se analiza la información de diversas fuentes, principalmente los estudios elaborados por la Defensoría de la Niñez, la información obtenida de diversos organismos, a través de solicitudes de información mediante oficios y Ley de Transparencia, y lo observado a partir de las visitas realizadas en el marco del Mecanismo de Observación y Seguimiento de la Defensoría de la Niñez. Finalmente, se esbozan los desafíos pendientes frente a posibles crisis que puedan afectar al Estado en el futuro.

## 4.1 VULNERACIONES DE DERECHOS EN EL ESTALLIDO SOCIAL

El llamado estallido social supuso un sinnúmero de masivas manifestaciones, en un proceso social e histórico que puso en evidencia múltiples demandas de la ciudadanía[225]. Entre las consignas más frecuentes se menciona un llamado al "fin del Sename", demandando la existencia de una institucionalidad que efectivamente brindara protección integral a los niños, niñas y adolescentes bajo su cuidado[226]. Como correlato, las protestas sociales fueron respondidas con un uso excesivo y desproporcionado de la fuerza por parte de policías y militares, muchas veces en contra de niños, niñas, adolescentes[227], bajo la forma de golpizas y heridas por impacto de perdigones y de balas, y de violencia psicológica, como amenazas e insultos, y violencia sexual, como desnudamientos y abuso sexual. A continuación, se describen las vulneraciones de derechos que sufrieron la niñez y adolescencia bajo el cuidado del Estado, identificando los principales nudos críticos en esta materia (diagrama N°5).

Diagrama N°5

### NUDOS CRÍTICOS IDENTIFICADOS RESPECTO A LOS DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES BAJO EL CUIDADO DEL ESTADO DURANTE EL ESTALLIDO SOCIAL

**1 Bienestar y desarrollo integral**

- Alteración de la rutina diaria.
- Interrupción de intervenciones psicosociales.

**2 Vinculación con la familia y el medio**

- Dificultad de las visitas y funcionarios(as) para llegar a la residencia o centro.
- Incremento en el uso de la privación de libertad.

**3 Protección contra la violencia**

- Violaciones de sus derechos humanos por agentes estatales.
- Falta de avances concretos en los procesos de reparación.

**4 Salud**

- Afectaciones a su integridad física y psíquica.

**5 Educación**

- Suspensión de clases.

Fuente: Elaboración propia.

Uno de los ámbitos más afectados en la vida de los niños, niñas y adolescentes fue la alteración de su rutina diaria y cotidianidad, que afectó particularmente su derecho al bienestar y desarrollo integral. De acuerdo a los estudios realizados por la Defensoría de la Niñez[228], existió una alteración significativa en sus rutinas académicas, de sueño y descanso y también de juego, esparcimiento y recreación[229]. En este sentido, éstos mencionaron un mayor impacto en ámbitos tales como la asistencia a clases, el traslado en medios de transporte, la concentración para estudiar y hacer las tareas, y el uso de su tiempo libre[230]. A su vez, de acuerdo a un informe elaborado por la Ilustre Municipalidad de Valparaíso, el contexto de la crisis social tuvo un impacto negativo en el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes, al ser expuestos a la violencia en la calle, la acción de los medios disuasivos por parte de la policía, los discursos de odio, y otras situaciones de violencia que alteraron su cotidianidad[231].

En esto, los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado no fueron la excepción, quienes vieron suspendidos diversos aspectos de su rutina, talleres e intervenciones psicosociales, y se vieron enfrentados a un mayor encierro y tiempos de aburrimiento. Si bien no existen estudios acerca de la especial afectación en las rutinas y cotidianidad de este grupo específico que atienda a la particularidad de su contexto, un ejemplo paradigmático de la afectación en la rutina cotidiana y en el aseguramiento de un ambiente seguro es el caso de una bomba lacrimógena arrojada por funcionarios policiales que cayó en el patio de una residencia, en la comuna de Cañete, Región del Biobío, en el contexto del estallido social, que afectó la integridad física y psíquica de 16 niños, niñas o adolescentes[232].

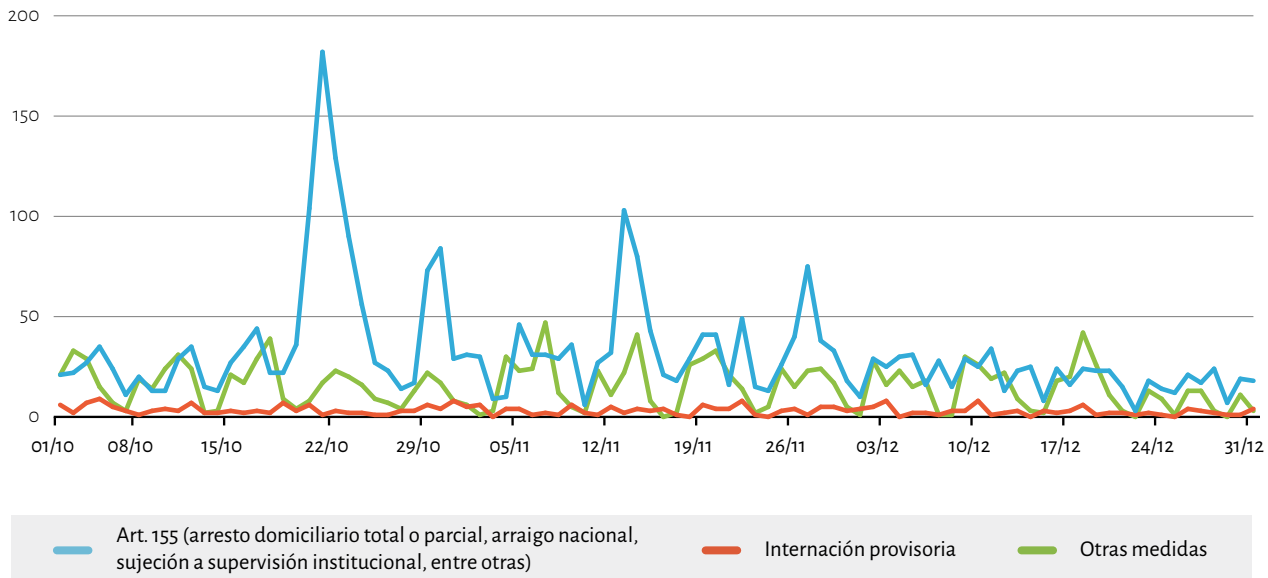
Por otra parte, el estallido social trajo consigo una serie de cambios abruptos en el modo en que se organiza la vida cotidiana al dificultar el desplazamiento de las personas por la ciudad (debido a cortes de calles, manifestaciones y protestas en espacios públicos, paralización o disminución de la frecuencia del transporte público, entre otros aspectos), afectando con ello la posibilidad de cumplir normalmente con sus rutinas y actividades diarias laborales y recreativas[233]. Como consecuencia, en el caso de los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado, éstos vieron reforzados los obstáculos que ya presentaban para recibir visitas de sus familiares y/o adultos significativos al interior de las residencias y centros privativos de libertad, así como para ir a visitarlos y realizar actividades educacionales, sociales y recreativas fuera de los establecimientos, afectando con ello su derecho a vincularse con sus familias y con sus comunidades. Relacionado con lo anterior, el traslado de los funcionarios(as) también se vio afectado, generando dificultades en el normal funcionamiento de las intervenciones psicosociales al interior de las residencia y centros y también al exterior, con programas de la red ambulatoria del Sename y otros servicios de la red interinstitucional, impactando en la continuidad de los procesos e intervenciones, así como en el cuidado diario.

Además, a raíz de las manifestaciones y protestas sociales aumentó la cantidad de detenciones policiales e internaciones provisorias que afectaron a adolescentes bajo la Ley de RPA. Esta privación de libertad transitoria en comisarías, o más permanente en centros de justicia juvenil, significó en la práctica la separación y la interrupción de los vínculos sociales, familiares y comunitarios de un número significativo de adolescentes que pasaron a estar bajo custodia estatal, haciendo entonces crecer el grupo de niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado. Esto, teniendo en cuenta las condiciones estructurales de los centros de privación de libertad, los expuso a nuevas vulneraciones por parte del Estado[234].

Al respecto, de acuerdo con los datos aportados por diversos organismos, entre el 19 de octubre y el 31 de diciembre de 2019 fueron detenidos 6.420 adolescentes de 14 a 17 años por Carabineros de Chile[235]. Por su parte, de acuerdo a información entregada por la Defensoría Penal Pública a la Defensoría de la Niñez[236], se puede identificar que el principal impacto en el sistema de responsabilidad penal adolescente en 2019 fue el aumento sustantivo de la decretación de medidas cautelares ambulatorias durante el mes de octubre de ese año, específicamente entre el 20 al 22 de octubre (gráfico N°7).

Gráfico N°7

MEDIDAS CAUTELARES DECRETADAS A MENORES DE 18 AÑOS, SEGMENTADO POR DÍA (MES DE OCTUBRE, NOVIEMBRE Y DICIEMBRE DE 2019), SEGÚN AGRUPACIÓN DE MEDIDA CAUTELAR.

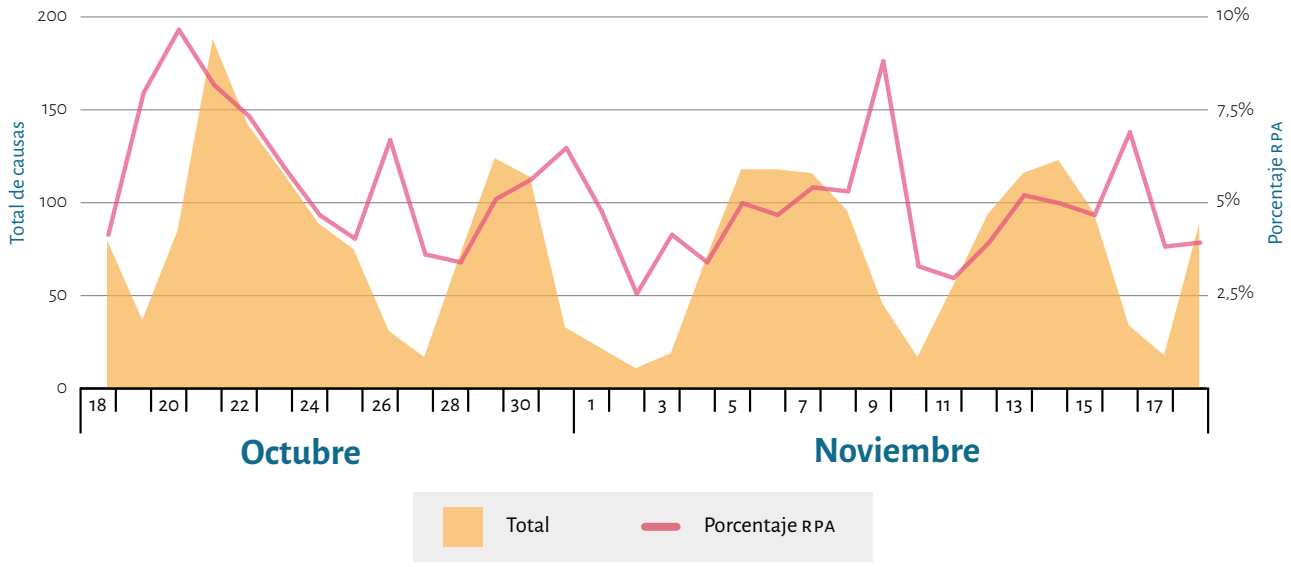



Fuente: Elaboración propia en base e información remitida por la Defensoría Penal Pública.

Según datos obtenidos del Poder Judicial[237], desde el 18 de octubre al 18 de noviembre de 2019, el total de causas ingresadas por responsabilidad penal adolescente, en efecto, tuvo un aumento durante el mes de octubre, al igual que el porcentaje que representan éstas con respecto al total de causas penales ingresadas. Estas dos estadísticas tienen un comportamiento cíclico, aumentando el porcentaje de adolescentes cuando disminuye el total de causas ingresadas.

Gráfico N°8

TOTAL DE CAUSAS INGRESADAS POR RPA Y SU PORCENTAJE CON RESPECTO AL TOTAL DE CAUSAS, ENTRE EL 18 DE OCTUBRE Y EL 18 DE NOVIEMBRE




Fuente: Elaboración propia en base a datos del Poder Judicial. Boletín Estadístico N°4. 2019.

Todo esto hace cuestionar la aplicación del principio de proporcionalidad en la imposición de las medidas y sanciones penales a los adolescentes, y el deber de aplicar la privación de libertad sólo como medida de última *ratio* y por el menor tiempo posible, atendida la afectación del encierro en sus procesos de desarrollo y los efectos criminógenos de éste. En este sentido, la Defensoría de la Niñez presentó un *amicus curiae*, reforzando el deber de aplicar la medida de prisión preventiva sólo como último recurso, y por el más breve plazo posible[238].

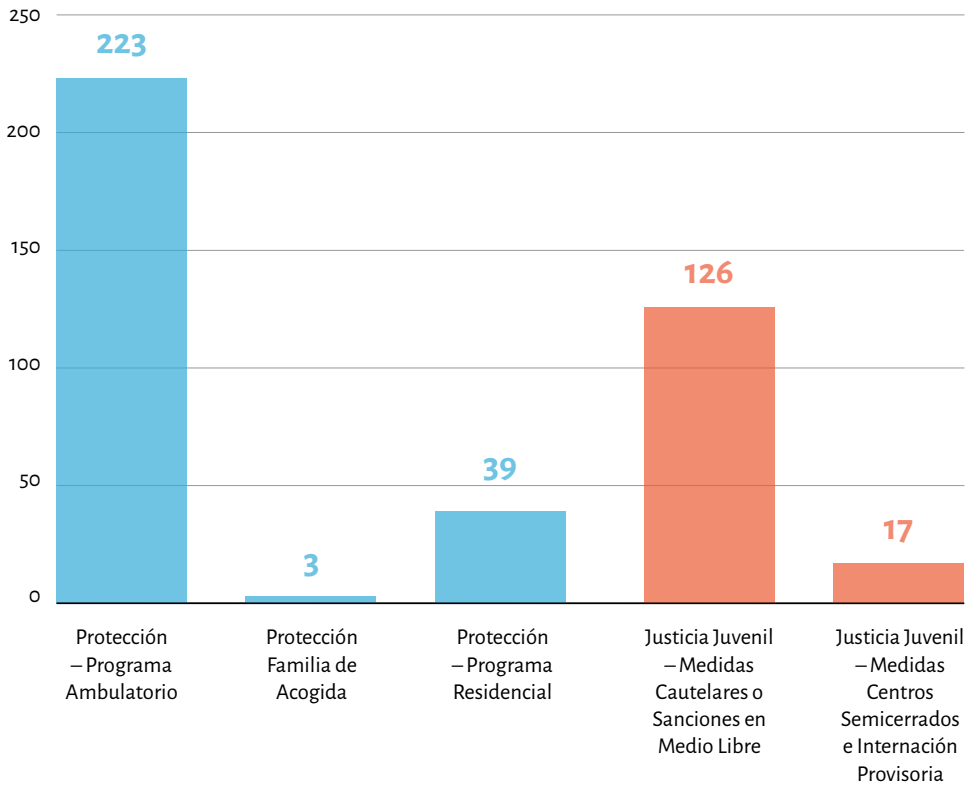
En relación con la exposición a la violencia, si bien las violaciones de los derechos humanos por parte de los funcionarios policiales alcanzaron a gran cantidad de víctimas, el grupo de niños, niñas y adolescentes vinculados a la red del Sename se vio particularmente afectado. Según datos de la Defensoría de la Niñez[239], al 30 de junio de 2020, 416 casos,

que corresponden a un 51% del total recepcionado (818 casos), se encontraban vinculados a la red del Sename, de los cuales el 59% son derivados desde el área de protección, y un 35% desde el área de justicia juvenil[240]. Por su parte, un informe de la I. Municipalidad de Valparaíso indica que, del total de 46 detenciones a niños, niñas y adolescentes que se realizaron en esa ciudad en el contexto de estallido, casi la mitad (21) son o han sido parte de la red del Sename[241].

Por otra parte, de acuerdo con información solicitada al Sename mediante Ley de Transparencia[242], los hechos constitutivos de vulneraciones de derechos de niños, niñas y adolescentes, por parte de funcionarios policiales en contexto de estallido social, y su distribución por programa se consignan en el gráfico N°9.

Gráfico N°9

CANTIDAD DE HECHOS VULNERATORIOS DE DERECHOS A NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN ESTALLIDO SOCIAL




Total Protección **265** Total Justicia Juvenil **143** Total Protección y Justicia Juvenil **408**

Fuente: Elaboración propia a partir de información solicitada por Transparencia al Sename, mediante Carta N° 431 por solicitud de información pública, de fecha 10 de agosto de 2020.

**Resulta especialmente grave que sea el mismo Estado, sobre el cual recae un deber reforzado de protección, quien vulnere mediante el accionar policial, los derechos de quienes se encuentran bajo su cuidado o protección**



Además de la alta incidencia, es importante destacar que se trata de niños, niñas y adolescentes que ya han sido vulnerados en el ejercicio de sus derechos, o bien se encuentran en conflicto con la ley penal, quienes muchas veces presentan trayectorias vitales que los relacionan con situaciones de violencia, consumo de drogas y problemas de salud mental. En este sentido, resulta especialmente grave que sea el mismo Estado, sobre el cual recae un deber reforzado de protección, quien vulnere mediante el accionar policial los derechos de quienes se encuentran bajo su cuidado o protección.

Al respecto, y teniendo en cuenta ese contexto de violencia, fue de particular gravedad el acuerdo suscrito entre la Agencia Nacional de Inteligencia y el Sename[243], que salió a la luz pública en abril del 2020. Su objetivo era que el Sename facilite a dicha agencia de Inteligencia el acceso de información para generar inteligencia y efectuar apreciaciones globales y sectoriales. Al respecto, la Defensoría de la Niñez presentó un recurso de protección que pretendía que la 1. Corte de Apelaciones de Santiago dejara sin efecto aquel convenio por ser un acto ilegal y arbitrario[244]. Entre otros argumentos, éste planteaba que, teniendo en cuenta la naturaleza contradictoria de las funciones legales de ambos organismos, el acuerdo, a todas luces, no respetaba los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado. Esto pues constituía un acto discriminatorio, estigmatizante y criminalizante por sólo dirigirse a este grupo particular, además de ser de por sí una afectación al derecho a la intimidad de este grupo, y eventualmente exponerlos a una persecución dirigida a ellas y ellos por parte de funcionarios policiales y de otros actores. Este acuerdo, finalmente, fue dejado sin efecto por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aunque no se tiene claridad si se alcanzó a implementar en el periodo en que se mantuvo vigente.

Ante hechos de violencia, la Convención establece la obligación de los Estados de adoptar todas las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica, así como la reintegración social, de todo niño, niña o adolescente que sea víctima de cualquier forma de abandono, explotación, abuso, tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes. Esta recuperación y reintegración debe darse en un ambiente que fomente la salud del niño, niña o adolescente, el respeto de sí mismo y su dignidad[245]. Por lo demás,

**Hasta agosto de 2020, el Sename no ha mostrado avances concretos en algún proceso de reparación serio, efectivo, integral y coordinado a los niños, niñas y adolescentes de su red como grupo, que atienda a la particularidad de la vulneración y de la afectación provocada, así como del contexto en que viven y su situación de especial vulnerabilidad.**

el Comité ha recordado a Chile que, cuando el Estado es responsable directo de las violaciones de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, tiene una obligación reforzada en la reparación de las víctimas[246].

No obstante, no existe constancia de avances concretos en los procesos de reparación. En este sentido, la Defensoría de la Niñez consultó, mediante Ley de Transparencia al Sename, sobre acciones de reparación (física y psicosocial) realizadas por esta institución o el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos o en las que hayan participado, destinadas a abordar las vulneraciones de derechos sufridas por niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado en el contexto del estallido social. Como respuesta, el organismo se limita a dar cuenta de las acciones y procedimientos que se llevan a cabo ante hechos constitutivos de delitos en general, en que se aplica una estrategia de abordaje caso por caso[247]. A agosto de 2020, la institución no da cuenta, sin embargo, de avances concretos en algún proceso de reparación serio, efectivo, integral y coordinado a los niños, niñas y adolescentes de la red del Sename como grupo, que atienda a la particularidad de la vulneración y de la afectación provocada, así como del contexto en que viven y su situación de especial vulnerabilidad.

Los hechos de violencia sufridos suponen una afectación a la integridad física y psíquica de niños, niñas y adolescentes por parte de la fuerza policial y militar, vulnerando con ello su derecho a la salud. También impactó la salud de aquéllos que no fueron víctimas directas de la violencia, presentando, como muchos niños, niñas y adolescentes del país, una alta afectación emocional por las situaciones de violencia de las que eran testigo, como saqueos, bombas lacrimógenas, detenciones, etc[248].

En materia del derecho a la educación, producto del estallido social, muchos establecimientos suspendieron sus clases. Aunque a la fecha no existen estudios sobre el impacto en la situación de los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado y su derecho

a la educación en estallido, específicamente en relación con la falta, suspensión o cambio en las frecuencias y en la calidad de las intervenciones socioeducativas, se puede presumir que aquéllos se vieron afectados particularmente. Esto, puesto que, además de ver interrumpido sus procesos educativos, interrumpieron en gran medida su vinculación con espacios sociales, así como la interacción con sus pares y referentes significativos, más allá de sus compañeros en el espacio residencial, profundizando su situación de aislamiento social.

## 4.2 VULNERACIONES DE DERECHOS EN LA CRISIS SANITARIA

Si bien en situaciones de crisis sanitaria el derecho internacional de los derechos humanos permite, excepcionalmente adoptar medidas que pueden restringir el disfrute de ciertos derechos para proteger la salud pública, es fundamental considerar que aquello puede tener un impacto significativo y adverso, especialmente en la salud mental de las personas[249]. En el caso de la niñez y adolescencia, el Comité expresó su especial preocupación por su situación en todo el mundo debido a los efectos de la pandemia por Covid–19, instando a los Estados a respetar sus derechos y tomar medidas para hacer frente a la amenaza a la salud pública que representa, tomando en consideración los impactos sanitarios, sociales, educativos, económicos y recreativos[250]. Por su parte, los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado, que son un grupo en situación de mayor vulnerabilidad, ven incrementada aún más su condición por las circunstancias excepcionales causadas por la pandemia.

En Chile, el 15 de marzo de 2020, se decretó cuarentena preventiva en todas las residencias de protección y centros de privación de libertad a nivel nacional, a raíz de lo cual el Sename elaboró protocolos de actuación en pandemia para las residencias y centros[251]. Estos protocolos establecen diversas medidas para la prevención y disminución de los contagios al interior de los establecimientos, entre las cuales destacan la utilización de elementos de protección personal por parte de todos los funcionarios(as), medidas de sanitización de los espacios, acondicionamiento de espacios de aislamiento, y suspensión de visitas por parte de personas externas a las residencias y centros. En este contexto, se observaron algunas vulneraciones de derechos de la niñez y adolescencia bajo el cuidado del Estado, que se describen a continuación (diagrama N°6).

Diagrama N°6

## NUDOS CRÍTICOS IDENTIFICADOS RESPECTO A LOS DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES BAJO EL CUIDADO DEL ESTADO DURANTE LA PANDEMIA

### 1 Bienestar y desarrollo integral



- Disminución y mayor rotación de personal por licencias médicas.
- Interrupción de programas de formación continua y de cuidado de equipos.
- Confinamiento en espacios inadecuados.
- Interrupción de supervisiones presenciales.
- Interrupción de procesos psicosociales y de programas de la red ambulatoria.

### 2 Vinculación con la familia y el medio



- Falta de recursos tecnológicos.
- Aplicación de criterios restrictivos para el contacto con familias y figuras significativas.
- Aislamiento y desarraigo por confinamiento.

### 3 Protección contra la violencia



- Incremento de situaciones críticas.

### 4 Salud



- Alto índice de contagio de Covid–19.
- Insuficiente aplicación de examen PCR y demora de resultados.
- Insuficientes e inadecuados espacios para aislamiento.
- Carencia de insumos y elementos de protección personal.
- Interrupción de atenciones y controles de salud.

### 5 Educación



- Suspensión de clases, talleres e instancias de apresto y capacitaciones laborales.
- Falta de recursos tecnológicos y conectividad adecuada para utilizar herramientas virtuales de apoyo educativo.
- Falta de adaptación a necesidades educativas y contexto particulares.

Fuente: Elaboración propia.

Entre marzo y junio del 2020, de acuerdo a lo observado en las visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez, la mayoría de las residencias y centros de privación de libertad refirieron una disminución importante de funcionarios(as), principalmente por licencias médicas, a raíz de lo cual debieron contratar personal de apoyo, lo que conllevó una rotación de personal mayor a la habitual[252]. Esto profundizó un problema existente y que impacta negativamente en la continuidad de los cuidados e intervenciones que reciben los niños, niñas y adolescentes, y con ello, en su bienestar y desarrollo integral. Vinculado a esto, se detectó en algunas residencias, especialmente las administradas por Ocas, que, para dar respuesta rápida a la falta de personal, se incorporó personal de apoyo sin los procesos de capacitación e inducción correspondientes, lo que puede implicar un grave riesgo para los niños, niñas y adolescentes bajo su cuidado[253].

A su vez, a nivel transversal se detectó la suspensión o interrupción de programas y planes de cuidado de equipos, así como de capacitación y formación continua[254]. Si bien es entendible la complejidad del escenario actual y la alteración de las rutinas de trabajo presencial, cobra mayor relevancia generar instancias tanto de cuidado de equipo como de capacitación y formación. Esto último, puesto que la situación actual de emergencia provoca un estrés adicional al que ya enfrentaban cotidianamente las y los funcionarios(as) que trabajan en contextos tan complejos y demandantes como lo son el cuidado residencial de niños, niñas y adolescentes gravemente vulnerados en sus derechos, y la atención de adolescentes privados de libertad. Esto indudablemente impacta y repercute en el bienestar y desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes, pudiendo generar *burnout*[255] en las y los funcionarios, una alta rotación de personal y afectar negativamente el cuidado e intervención brindada.

Debido a las medidas sanitarias, los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado debieron mantenerse en un estricto confinamiento. En las visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez se pudo observar lo difícil que fue para ellas y ellos, entendiendo que los espacios en los que habitan suelen encontrarse en condiciones precarias y poco acogedoras, tanto en infraestructura como en equipamiento[256], las que fueron precedentemente descritas en la situación general.

Otro ámbito que se ha visto fuertemente obstaculizado, en contexto de emergencia sanitaria, es la supervisión de las residencias y centros. Desde el inicio de la cuarentena y hasta el cierre de este informe, el Sename, al igual que el Poder Judicial, realizaron sus supervisiones por vías remotas[257]. En este sentido, aunque se valora la intención de evitar la exposición al contagio del virus, es posible que la falta de supervisión presencial por parte de estos órganos clave en el sistema de protección (el Sename como encargado de la supervisión y orientación técnica y el Poder Judicial como órgano que dicta las medidas de protección) haya contribuido a la agudización de los nudos existentes en este



**La continuidad de las intervenciones y procesos psicosociales de los niños, niñas y adolescentes y de sus familias también se vio interrumpida a propósito de la contingencia sanitaria, afectando así el cumplimiento de los objetivos de la intervención, y con ello su derecho al bienestar y desarrollo integral.**

ámbito, teniendo en cuenta las falencias estructurales expuestas en la primera parte de este capítulo. Esto, considerando las limitaciones propias de los medios remotos para monitorear en profundidad las condiciones de vida en las que se encuentran los niños, niñas y adolescentes, y contar con su participación en el proceso.

Particularmente preocupante resulta la situación de los niños, niñas y adolescentes que residen en organismos coadyuvantes. La etapa inicial del plan de supervisión del Sename, que incorporaba por primera vez a las instituciones coadyuvantes y una evaluación inicial para levantar una línea base de su funcionamiento, se vio interrumpida producto de la contingencia sanitaria[258]. Se debió, ante ello, adaptar el plan de supervisión a la modalidad remota, limitando el alcance de esta etapa fundamental. Al respecto, la Defensoría de la Niñez solicitó información al Sename[259], ante lo cual el organismo informó que existían 7 residencias administradas por organismos coadyuvantes que no contaban con supervisión técnica de ningún tipo, sea porque el organismo no había dado respuesta, o porque no habían sido supervisados por la Dirección Regional del Sename respectiva[260], lo que permite concluir que no se estaba en conocimiento acerca de si en dichas residencias se estaban protegiendo de forma efectiva los derechos de los niños, niñas y adolescentes que allí se encuentran en este particular contexto[261].

La continuidad de las intervenciones y procesos psicosociales de los niños, niñas y adolescentes y de sus familias también se vio interrumpida a propósito de la contingencia sanitaria, afectando así el cumplimiento de los objetivos de la intervención, y con ello su derecho al bienestar y desarrollo integral. Lo anterior, producto de la disminución de funcionarios(a), la disminución y las limitaciones en sus labores presenciales, así como por la falta de dispositivos tecnológicos y conexión a internet para mantener las intervenciones a distancia. Lo anterior impactó el trabajo tanto con los funcionarios(as) que trabajan en las residencias y centros, como con profesionales y programas externos pertenecientes a la red, programas de representación judicial, programas ambulatorios de la red del

Sename, servicios de salud y de educación, entre otros, nudo que fue detectado en gran parte de las residencias y centros visitados por la Defensoría de la Niñez en el contexto de la contingencia sanitaria[262].

La limitación del ingreso a las residencias y centros de privación de libertad a personas "estrictamente necesarias e indispensables", así como de los permisos para salir de las residencias y centros de privación de libertad producto de las medidas sanitarias, supuso restricciones al derecho de los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado a vincularse con sus familias y/o personas significativas y su comunidad. Desde entonces, el contacto se realizó de manera remota, principalmente por medio de llamadas telefónicas y videollamadas.

Sin embargo, la disparidad en la situación de las familias y de las residencias y centros de privación de libertad, en términos de acceso a dispositivos tecnológicos como teléfonos, tablets y computadores y de conexión a internet, o incluso de funcionarios(a) y espacios disponibles para acompañar el llamado en los centros de privación de libertad, obstaculizó que este contacto se realizara de manera regular y adecuada. En la mayoría de las visitas a residencias y centros realizadas por la Defensoría de la Niñez en contexto de emergencia sanitaria[263], se observó como nudo crítico la ausencia de medios y tecnología suficiente, lo que impidió, o al menos dificultó, mantener un contacto frecuente y satisfactorio. Respecto a la población que se vio mayormente afectada por el confinamiento se encontraban los niños, niñas y adolescentes con discapacidad, para algunos de los cuales es más difícil el contacto por medios virtuales, así como quienes se encontraban en zonas aisladas, rurales o australes del país, con poca o deficiente conexión y señal de teléfono e internet[264].

En cuanto a las y los adolescentes que se encuentran en centros de privación de libertad, éstos han manifestado, en entrevistas efectuadas durante visitas desarrolladas por la Defensoría de la Niñez, que el contacto con sus familias y figuras significativas es insuficiente, especialmente durante la pandemia, lo que les causa sensación de tristeza y angustia. Según reportan, el régimen de llamadas y videollamadas es de sólo una o dos veces por semana, con una duración máxima de 10 a 15 minutos, lo que sería insuficiente para poder comunicarse con sus familias y otras personas de relevancia. Esto, considerando también que muchos adolescentes tienen que contactarse con personas que se encuentran viviendo en distintas viviendas, por ende, deben realizar varias llamadas[265].

Especialmente preocupante, para la Defensoría de la Niñez, fue la situación de los niños y niñas en la primera infancia que se encuentran en residencias de protección y en centros de privación de libertad junto a sus madres, dado que la primera infancia corresponde a una etapa del ciclo vital que es crucial para el desarrollo pleno e integral de las personas, y en la cual el establecimiento de vínculos afectivos estables con los cuidadores primarios

**La Defensoría de la Niñez recomendó al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos incluir el indulto conmutativo a todas las mujeres condenadas que se encontraban cumpliendo condenas en privación de libertad y que residían en los centros con hijos menores de dos años o que se encontraban embarazadas.**

y otras figuras significativas es esencial para la supervivencia y bienestar de los niños y niñas. Sin embargo, debido a la contingencia sanitaria, esta vinculación se vio significativamente afectada.

Por este motivo, la Defensoría de la Niñez envió tres oficios al Sename solicitando información específica sobre esta población y las medidas adoptadas en contexto de emergencia sanitaria[266]. Junto a lo anterior, se recomendó al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos incluir el indulto conmutativo a todas las mujeres condenadas que se encontraban cumpliendo condenas en privación de libertad y que residían en los centros con hijos menores de 2 años o que se encontraban embarazadas[267]. Por otra parte, se instó al Sename a generar todas las acciones necesarias para promover la permanencia y continuidad de los cuidados y de los vínculos afectivos de los niños y niñas con sus cuidadores primarios, familias y otras figuras significativas, para asegurar la frecuencia del contacto, ya sea presencial o remoto para prevenir y mitigar los riesgos derivados de la privación afectiva y de cuidados, producto de la suspensión de las visitas presenciales, las ausencias prolongadas de cuidadores de trato directo por licencias médicas y el aumento de la rotación de personal. Pese a lo anterior, en ambas respuestas del Sename, esta institución informó sobre los lineamientos y orientaciones generales para toda la población infantoadolescente en residencias y centros, careciendo de lineamientos específicos para abordar las necesidades particulares de los niños y niñas en la primera infancia.

Por otra parte, el confinamiento en dichos espacios desde el 15 de marzo de 2020 agrava la situación de aislamiento y de desarraigo familiar, social y comunitario que experimentaban previamente los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado. Esto, además, les impacta negativamente en su salud mental, de acuerdo con lo observado en las visitas por la Defensoría de la Niñez. Específicamente, la mayoría de los niños, niñas y adolescentes entrevistados ha manifestado sentirse aburridos y su deseo de volver a salir a la

calle y retomar paseos y actividades en el exterior[268]. Lo anterior se agrava, además, por la falta de teléfonos y computadores a su disposición en residencias y centros de privación de libertad, según fue previamente expuesto en el diagnóstico general, que les permitan acceder regularmente a redes sociales, internet y medios de comunicación.

En otro orden de ideas, el Comité plantea que las situaciones de confinamiento, como la vivida debido a la pandemia por Covid–19, puede exponer a niños, niñas y adolescentes a mayores situaciones de violencia física y psicológica[269]. Considera que esto afecta, todavía más, a aquellos que permanecen en instituciones o privados de libertad, cuya vulnerabilidad se incrementa en este contexto, por lo que hizo un llamado a protegerlos de forma especial[270]. Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ante la eventualidad de que se incrementaran los actos de violencia relacionados con la pandemia en establecimientos de privación de libertad, recomendó que se implementaran protocolos de prevención[271].

Pese a lo previsible, las medidas adoptadas por el Estado de Chile no fueron suficientes para prevenir ni manejar adecuadamente las situaciones de conflicto al interior de las residencias y centros. En varias de las visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez en el periodo de la contingencia sanitaria hasta la fecha de cierre de este informe, se constató el incremento de situaciones críticas entre pares[272], algunas de ellas graves[273], las que no habrían sido manejadas de forma adecuada por el personal de la residencia. Es muy probable que el incremento de las situaciones conflictivas se deba, en parte, a la afectación emocional que provoca el confinamiento, sumado a la interrupción y el debilitamiento de las intervenciones psicosociales. A modo de ejemplo, cabe destacar el aumento de conflictos entre pares en un centro de privación de libertad visitado por la Defensoría de la Niñez[274], situación que se relacionaba directamente con el incremento del estrés y angustia, según manifestaron los propios adolescentes en entrevistas, situación que se daría por no poder ver a sus familiares.

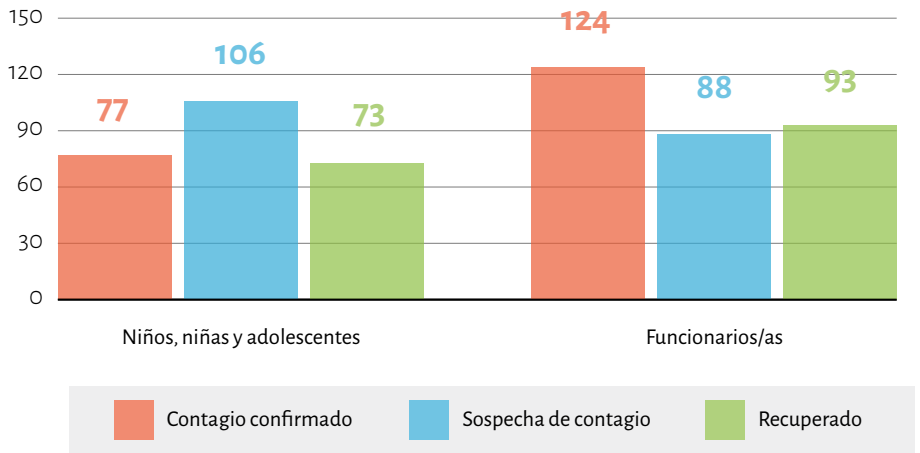
**Se intensificaron situaciones de violencia por parte del personal de la residencia hacia niños, niñas y adolescentes que permanecían en ellas, así como por parte de funcionarios de Gendarmería en los centros privativos de libertad.**

Así también, se intensificaron situaciones de violencia por parte del personal de la residencia hacia niños, niñas y adolescentes que permanecían en ellas[275], así como por parte de funcionarios de Gendarmería en los centros privativos de libertad, que ingresaban de forma violenta para manejar situaciones críticas, cometiendo actos constitutivos de torturas y tratos crueles, inhumanos o degradantes en contra de los adolescentes[276].

Respecto del derecho a la salud, es preciso destacar la rápida acción del Sename en la elaboración y socialización de protocolos tendientes a adoptar medidas sanitarias para prevenir y manejar los contagios de Covid–19 en residencias y centros de privación de libertad. Sin embargo, pese a ello, desde el comienzo de la crisis sanitaria en el país, los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado se han visto expuestos a los efectos de la pandemia, los que han tenido un fuerte impacto en su salud física y psicológica. En efecto, al 30 de junio de 2020, de un total de 276 residencias y centros de privación de libertad que existen a nivel nacional, 60 presentaban o habían presentado situaciones de contagio del virus SARS–COV–2 de niños, niñas y adolescentes y/o funcionarios(as), lo que corresponde a un 22% de los establecimientos[277]. El detalle de niños, niñas y adolescentes y de funcionarios(as) contagiados, en sospecha de contagio y recuperados en residencias y centros privativos de libertad, se presenta en el gráfico Nº10.

Gráfico Nº10

SITUACIÓN DE SALUD POR COVID–19 DE NNA Y FUNCIONARIOS(AS) DE CENTROS RESIDENCIALES Y DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD AL 30 DE JUNIO DE 2020




Fuente: Elaboración propia en base a reporte del Sename entregado a la Defensoría de la Niñez, con fecha 1 de julio de 2020, mediante "Reporte Diario de Centros Sename. Situación Covid–19".

En este sentido, los niños, niñas y adolescentes que se encuentran bajo el cuidado del Estado viven en condiciones en que el contacto estrecho entre pares y cuidadores es intenso y difícil de evitar, lo cual deja en evidencia las dificultades de los espacios de cuidado masivos. De especial preocupación son las residencias para personas con discapacidad, muchas de ellas diseñadas para recibir a gran cantidad de personas, varias de las cuales presentan patologías de base que las hacen grupos de riesgo frente a un contagio que puede ser incluso letal. Así sucedió con una residencia para personas con discapacidad en Santiago, en donde falleció un niño producto de las complicaciones del Covid–19. Por su parte, en otras residencias de Rancagua como de Cerrillos, también se presentaron contagios que culminaron en cuadros clínicos complejos. En razón de estas graves situaciones, la Defensoría de la Niñez solicitó información y emitió recomendaciones a órganos competentes, para la efectiva protección de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad en contexto de la pandemia[278].

Por su parte, de acuerdo a lo observado por la Defensoría de la Niñez[279], la aplicación de los exámenes de PCR, para confirmar o descartar la presencia de contagio, así como la entrega oportuna de sus resultados, fue variable según la residencia, dependiendo de la proactividad y buenas relaciones con los dispositivos de salud de los respectivos territorios. En este sentido, si bien se tuvo noticia de buenas experiencias en dicho sentido, también se tomó conocimiento de varias residencias[280] que presentaron (sobre todo los primeros meses de la contingencia sanitaria) graves dificultades para acceder a la toma de exámenes de los niños, niñas y adolescentes, y también de las y los funcionarios(as). Junto a lo anterior, algunas reportaron excesiva demora en la entrega de los resultados, alcanzando incluso los 15 a 20 días de espera[281]. Esta situación es particularmente grave en el caso de residencias en las cuales se encuentran niños, niñas y adolescentes con discapacidad, quienes, en su gran mayoría, presentan múltiples enfermedades crónicas y patologías de base, quedando expuestos a un posible riesgo vital en caso de producirse el contagio. Cabe destacar que, considerando las dificultades detectadas en la toma de exámenes y entrega de resultados a niños, niñas y adolescentes en residencias y centros privativos de libertad, la Defensoría de la Niñez sostuvo una reunión con el Ministro de Salud, Enrique Paris, con el objetivo de favorecer la coordinación entre el Sename y dicho Ministerio, incluyendo la Subsecretaría de Salud Pública, la Secretaría de Redes Asistenciales y las Seremis del país, para la atención prioritaria de niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado[282], lo que permitió que se generara la atención y entrega de resultados con la urgencia acorde a la situación que enfrentan ellas y ellos.

En relación también con la coordinación con unidades de salud, algunas residencias[283] refirieron falta de apoyo técnico por parte del Sename y del Ministerio de Salud, a través de sus diversos servicios, para la adecuada gestión de la emergencia sanitaria. Esto se vio mayormente reflejado en la falta de monitoreo respecto de necesidades que pudie-

ran tener, falta de instancias de capacitación de los protocolos de actuación, y falta de orientaciones para el manejo de situaciones de mayor complejidad, como el cuidado de niños, niñas y adolescentes contagiados, lo que se observó, sobre todo, en los primeros meses de la contingencia sanitaria. Lo anterior fue constatado también por el INDH en su misión de observación, destacando el desconocimiento entre el personal de residencias para operativizar la medida de aislamiento y los protocolos de actuación frente a casos sospechosos[284].

Una preocupación que surgió con frecuencia por parte de los(as) funcionarios(as) de residencias, durante las visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez[285], fue la escasez de espacios para habilitar con el fin de destinarlos a zonas de aislamiento en caso de que algún niño, niña o adolescente presentara sospecha o contagio confirmado por Covid–19. Muchas veces contaban con sólo un espacio, al reacondicionar una de las oficinas administrativas o salas de taller de la residencia, las cuales podían albergar a un máximo de dos personas, siendo extremadamente preocupante la ausencia de espacios adecuados de aislamiento en el esperable escenario de que las sospechas o contagios afectaran a un mayor número de niños, niñas y adolescentes.

Por su parte, respecto de la adquisición de elementos de protección personal (EPPs) (tales como mascarillas, guantes, pecheras, alcohol gel, etc.), y otros insumos para la prevención ante el Covid–19, así como para la dotación de personal (con sus respectivas horas extras, turnos, transporte, contratación de reemplazos, etc.), el Sename inyectó recursos por medio de los denominados "proyectos de emergencia" destinados a las residencias administradas por OCAs. Según la información entregada, entregó un monto de $1.005.101.961, distribuidos entre 169 residencias. Por su parte, para las Direcciones Regionales del Servicio, así como las residencias administradas directamente y centros privativos de libertad, se destinó un total de $415.693.109[286].

Pese a lo anterior, y a pesar de la insistencia de la Defensoría de la Niñez en que el Ministerio de Salud priorizara la entrega de estos implementos en cantidad suficiente en todas las residencias del país, varias de las residencias consultadas, especialmente aquellas administradas por OCAs, revelaron, en el contexto de las visitas y de otras acciones de seguimiento[287], que no contaron, en la práctica, con suficientes elementos de protección. En ese sentido, se manifestaron dificultades para acceder a la compra de EPPs por falta de distribuidores con stock disponible, y la falta de suministro por parte del Sename y del Ministerio de Salud, debiendo dosificar los insumos disponibles para evitar que se agotaran. Algunas de las residencias consultadas refirieron conseguir EPPs por medio de donaciones particulares, como empresas, municipalidades y una entrega masiva realizada por Unicef Chile, e incluso en un caso mencionaron que los(as) funcionarios(as) estaban realizando sus propios insumos, como por ejemplo mascarillas[288]. En consecuencia, para

**Las dificultades históricas de coordinación y articulación con el Ministerio de Salud de muchas residencias y centros privativos de libertad se intensificaron en contexto de pandemia.**



enfrentar la pandemia, las residencias dependieron, en gran parte, de la caridad privada, en lugar de reforzarse el papel del Estado como garante de los derechos.

Dado lo anterior, y ante la detección de falencias y nudos críticos en el acceso a atención e intervención en salud de los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado, en contexto de pandemia, la Defensoría de la Niñez solicitó información a la Subsecretaría de Redes Asistenciales del Ministerio de Salud, en relación con las medidas y acciones ejecutadas por dicha institución en el marco de la crisis sanitaria nacional, específicamente en cuanto a insumos de prevención y protección y tests PCR, y solicitó e instó su urgente intervención para garantizar la atención expedita, pertinente e integral a todos los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado, y la efectiva prevención y oportuna y adecuada detección, cuidado y tratamiento contra el Covid–19[289].

Por otro lado, según observó el INDH en su misión de observación, existían algunos funcionarios(as) en residencias que debían trasladarse en transporte público para desempeñar sus labores, lo cual incrementa las posibilidades de contagio. Asimismo, destacó la ausencia a nivel general de la instalación de barreras sanitarias en la entrada de las residencias[290].

Según se explicó en el apartado referente a la situación general, las dificultades históricas de coordinación y articulación con el Ministerio de Salud de muchas residencias y centros privativos de libertad se intensificaron en contexto de pandemia. Respecto de esto, se han señalado importantes obstáculos para que los niños, niñas y adolescentes mantengan sus atenciones y controles de salud, lo que ha sido especialmente difícil en lo que respecta a salud mental. Algunos de ellos no pudieron mantener sus respectivas intervenciones psiquiátricas y se continuó únicamente con su tratamiento farmacológico, por medio de la extensión administrativa de las recetas médicas, pero sin la atención y control médico presencial o remoto, por parte de los especialistas[291]. Especialmente grave es que, en algunos casos, se reportó la restricción en la atención de urgencias psiquiátricas, dado que algunas unidades hospitalarias de cuidados intensivos de psiquiatría, más conocidas como UHCIP, sólo se encontraban admitiendo ingresos en casos de gravedad extrema, tales como intentos de suicidio, y otras se encontraban cerradas por la cuarentena, lo que

En el contexto de pandemia, la educación de los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado dependió, en gran medida, de los textos y el material enviado por cada escuela en la que se encontraban matriculados.

implicó la imposibilidad de que los niños, niñas y adolescentes pudieran acceder oportunamente a estos servicios en caso de ser necesario[292]. Sobre estas falencias, cabe destacar, como se ha mencionado previamente, el rol que corresponde a la Subsecretaría de la Niñez en la articulación, coordinación y supervisión del intersector, incluyendo servicios y programas de salud hasta ahora sin incidencia efectiva ni oportuna.

Las medidas sanitarias aplicadas a nivel nacional supusieron, entre otros aspectos, la suspensión de las clases presenciales en los establecimientos educacionales. Esto ha sido particularmente difícil para los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado, quienes enfrentan mayores dificultades y obstáculos para ejercer este derecho humano en igualdad de condiciones.

En este sentido, como ya se ha mencionado, a partir de algunas de las visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez a residencias y centros privativos de libertad, se pudo constatar que la carencia de dispositivos tecnológicos suficientes para acceder, de manera fácil y expedita, a recursos en línea, ha traído para los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado consecuencias especialmente negativas en el contexto de la contingencia sanitaria en que existe mayor dependencia a este tipo de recursos, lo que ha afectado su derecho a la educación en igualdad de condiciones que los demás, y otros como el acceso a la información y la vinculación con el medio. Así también, se han detectado falencias importantes en la conectividad, lo que complejiza aún más la accesibilidad a las instancias de aprendizaje remoto, como acceder a la plataforma del Ministerio de Educación y a otros espacios virtuales de aprendizaje, información y cultura.

En el contexto de pandemia, la educación de los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado dependió en gran medida de los textos y el material enviado por cada escuela en la que se encontraban matriculados. Si bien en la página web del Ministerio de Educación (www.mineduc.cl) se encuentra disponible material educativo por nivel escolar, éste muchas veces no se ajusta a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes que viven en las residencias, considerando que la gran mayoría presenta un rezago escolar considerable y algunos incluso presentan discapacidad intelectual, así como la insuficiencia especialmente crítica de recursos tecnológicos en espacios donde deben

compartir con otros varios niños, niñas y adolescentes. En este sentido, la Defensoría de la Niñez remitió distintas observaciones respecto a la limitada conectividad digital e insuficiente número de televisores en las residencias de la red del Sename, dificultando la adopción de medidas de aprendizaje remoto, junto con la necesidad de adecuar el material y las medidas respecto a las vacaciones escolares[293].

Además de la suspensión de clases, las residencias y centros privativos de libertad han debido suspender gran parte de las actividades y talleres que solían ofrecer a los niños, niñas y adolescentes. En el caso de los dos centros de privación de libertad visitados, los adolescentes señalaron que solían participar en una gran variedad de talleres artísticos, educacionales, de apresto y de capacitación laboral, pero que a la fecha muy pocos permanecen operativos producto de la pandemia, y que éstos se encuentran disponibles sólo para un número reducido de adolescentes. Varios de los niños, niñas y adolescentes entrevistados en residencias y centros de privación de libertad reconocen sentirse aburridos y más decaídos, al contar con menos espacios de distracción y diversión[294].



Eric Allende / Migrar Photo.

## DESAFÍOS PENDIENTES FRENTE A FUTURAS CRISIS QUE AFECTEN AL ESTADO

En este año, ha quedado en evidencia que el país no está exento de la posibilidad de enfrentar diversas crisis. Como ha descrito Unicef, los niños, niñas y adolescentes suelen ser víctimas principales ante este tipo de situaciones[295]. En el presente capítulo se ha demostrado cómo muchas de estas crisis afectan de forma particular y diferenciada a los niños, niñas y adolescentes que se encuentran separados de su medio familiar o en privación de libertad, dada la particularidad del contexto residencial o privativo de libertad en el que viven. Mayores periodos de confinamiento, interrupción de los procesos de intervención psicosocial, dificultades para acceder a la salud y a la educación, obstáculos en la comunicación con sus familias o personas significativas y en su vinculación con el medio, alta rotación de funcionarios(as), interrupción de talleres recreativos y educativos, afectaciones en la salud mental, fueron algunos de los elementos comunes de estas crisis. Éstos reflejan las complicaciones particulares que sufren quienes permanecen en este tipo de espacios de cuidado masivo, y la necesidad de una respuesta articulada del Estado que tenga en cuenta las necesidades y el contexto de este grupo de la población.

La recuperación posterior a las crisis sufridas proporciona al Estado la oportunidad de establecer instituciones públicas más equitativas, que permitan a niños, niñas y adolescentes bajo su cuidado hacer efectivos sus derechos, como uno de los grupos en mayor situación de vulnerabilidad ante ellas.

Sea el estallido social o la pandemia, una crisis económica, una nueva crisis social o una catástrofe natural, el Estado debe estar preparado paras las urgencias, a fin de evitar exponer a los grupos más vulnerables ante estas situaciones. Esta preparación debe implicar la superación de las falencias estructurales (algunas de ellas expuestas en la primera parte de este capítulo), así como el mejoramiento de la capacidad de respuesta frente a requerimientos urgentes que puedan surgir ante nuevas crisis. Por esto, es urgente que las crisis provocadas por el estallido y por la pandemia permitan sacar en limpio las lecciones aprendidas, para que el Estado, a través del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, ocupe en adelante de forma efectiva el rol de respetar, proteger y realizar los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes en estos tiempos desafiantes. Con este objetivo, la Defensoría de la Niñez entrega una serie de recomendaciones a los Poderes del Estado, las que se encuentran desarrolladas al final del presente capítulo, entre otras recomendaciones que se incluyen en el Capítulo de este informe: *Deficiencias del Estado como garante de la efectivización de derechos de niños, niñas y adolescentes.*

# 5. ACCIONES DE LA DEFENSORÍA DE LA NIÑEZ EN CONTEXTO DE ESTALLIDO SOCIAL Y PANDEMIA

A raíz de la afectación particular que el Estado de Excepción y el contexto de crisis social y política implicó para los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado, la que se tradujo en las diversas vulneraciones de derechos antes descritas, la Defensoría de la Niñez realizó una serie de gestiones y acciones que se enmarcan dentro de sus funciones y atribuciones legales, para la debida y efectiva protección y promoción de sus derechos.

En lo directamente relacionado con los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado y el estallido social, la Defensoría de la Niñez efectuó coordinaciones interinstitucionales con diversos órganos relevantes, principalmente con el Sename, a fin de recibir información sobre las víctimas del estallido social vinculadas a su red y ejercer, en su caso, las acciones administrativas y judiciales pertinentes, conforme a las atribuciones legales de la Defensoría de la Niñez. Así también, con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, para efectuar el seguimiento de los casos de vulneraciones registrados por dicha institución y conocer y monitorear las acciones llevadas a cabo por el Estado[296].

Respecto de la emergencia sanitaria, la Defensoría de la Niñez intensificó su rol de observación de los establecimientos donde residen niños, niñas y adolescentes privados de libertad en sentido amplio, atendiendo su especial vulnerabilidad por el aislamiento reforzado en el que se encuentran y el consiguiente impacto diferenciado en el ejercicio de sus derechos, según ha sido previamente descrito.

En este sentido, la Defensoría de la Niñez mantuvo su labor de observación y seguimiento, tomando todos los resguardos requeridos para garantizar la salud de los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado. Para ello, la Defensoría de la Niñez adaptó su Mecanismo de Observación y Seguimiento para observar la situación en la que se encuentran los niños, niñas y adolescentes, verificar si se estaba atendiendo de manera oportuna y adecuada a sus necesidades de cuidado y protección, e identificar posibles vulneraciones a sus derechos con el objeto de adoptar las acciones pertinentes para su resguardo. En específico, ante la contingencia sanitaria, la Defensoría de la Niñez adaptó sus metodologías de trabajo para realizar visitas por vía remota, y presenciales en casos de urgencia[297], las que, si bien no se encuentran exentas de dificultades y desafíos logísticos y técnicos, permitieron continuar realizando la importante labor de observación como órgano autónomo del Estado, en circunstancias críticas en las que los niños, niñas

**Entre el 15 de marzo de 2020 y el 30 de junio de 2020, se realizaron 11 de visitas a residencias de protección y centros de privación de libertad de la red del Sename, en seis regiones del país.**

y adolescentes bajo el cuidado del Estado han quedado aún más vulnerables y expuestos a diversas situaciones de riesgo.

Además de las visitas ejecutadas, la Defensoría de la Niñez observó y efectuó seguimiento a la situación general de las residencias de protección y centros de privación de libertad a lo largo del país, con el objeto de constatar la situación en la que se encontraban los niños, niñas y adolescentes. Esto se realizó, fundamentalmente, a partir de la información levantada en un reporte que el Sename enviaba periódicamente a esta institución, en el cual se daba cuenta de la cantidad de niños, niñas y adolescentes y funcionarios(as) en sospecha de contagio, con contagio confirmado y recuperados de Covid–19. A raíz de la información contenida en estos reportes, se tomaron las acciones de coordinación, administrativas y judiciales pertinentes[298] y se mantuvo contacto y reuniones con el Sename, el Ministerio de Justicia y Derechos humanos y el Ministerio de Salud, además de diversas residencias en particular.

Junto a lo anterior, la Defensoría de la Niñez ha solicitado información y emitido recomendaciones a diversos órganos del Estado. En ese sentido, respecto al Sename, cabe destacar, entre otras acciones, que la Defensoría de la Niñez solicitó información y remitió recomendaciones respecto de los protocolos de actuación por Covid–19 en residencias y centros elaborados por dicho Servicio[299]. También se solicitó información sobre las acciones destinadas a proteger la salud de los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado, observaciones y recomendaciones respecto a niños y niñas en la primera infancia en contexto de emergencia sanitaria[300], y aquellos que viven en organismos coadyuvantes del Sename[301], y observaciones y recomendaciones respecto a los proyectos de emergencia del Servicio[302], entre otros aspectos.

Por su parte, al Ministerio de Salud, específicamente a la Subsecretaría de Redes Asistenciales, se solicitó información y remitieron observaciones y recomendaciones respecto a la escasez de insumos de prevención y protección y de tests PCR[303]. A su vez, se ofició a la Subsecretaría de Derechos Humanos informando la inacción del Ministerio de Salud para dar respuesta oportuna y efectiva a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado en contexto de Covid–19, solicitando su intervención[304]. Respecto de estos oficios, a la fecha de cierre de este informe aún no se obtenía respuesta.




Eric Allende / Migrar Photo.

# 6. RECOMENDACIONES

A partir de lo descrito precedentemente, tanto respecto de la situación general o permanente en la que se encuentran los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado, como aquella afectación particular generada por las crisis del estallido social y sanitaria, es posible presentar algunas recomendaciones al Estado de Chile, tendientes, fundamentalmente, a solucionar falencias estructurales, reparar los derechos vulnerados y enfrentar de la mejor forma posibles nuevas situaciones de crisis. Éstas serán clasificadas según el Poder del Estado competente, así como según si se tratan de recomendaciones urgentes, a corto, mediano o largo plazo.

## PODER EJECUTIVO

### URGENCIA

1. Evaluar, a través del Sename y el Ministerio de Salud, las medidas de confinamiento y reducción de actividades en las residencias y centros de privación de libertad, en virtud y ponderando debidamente los derechos involucrados de acuerdo con el interés superior de los niños, niñas y adolescentes, y adaptarlas al contexto privativo de libertad y residencial conforme evolucione la pandemia. Esto, con énfasis en quienes presentan algún tipo de discapacidad o problema de salud mental.

2. Proponer y generar, a través de la Subsecretaría de la Niñez, dando cumplimiento a su obligación legal, los estándares para el reglamento que debe regular el rol de los organismos colaboradores y los programas de las líneas de acción contemplados en el numeral 3) del artículo 4 de la Ley N° 20.032, conforme lo establece el artículo 3 ter, de la Ley N° 20.530.

3. Generar e implementar, a través del Ministerio de Salud, oferta especializada en salud mental infantoadolescente a lo largo del territorio nacional, y concretar, a través de la Subsecretaría de la Niñez como responsable legal, la efectiva y oportuna coordinación interinstitucional, asegurando derivaciones y atenciones prioritarias y expeditas para niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado[305].

4. Evaluar, a través del Ministerio de Educación, la oferta programática educativa local y nacional, y, de acuerdo a ello, implementar las actualizaciones necesarias para ofrecer una respuesta oportuna y pertinente, acorde a las necesidades educativas de los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado. Específicamente, se requieren instancias educativas que, por medio de una enseñanza personalizada



Eric Allende/ Migrar Photo.

y ajustada a sus trayectorias educativas, así como a sus necesidades e intereses, apunten a su inclusión escolar y social[306].

5. Promover y reforzar, a través del Sename, la participación formal e informal de los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado durante la pandemia, en instancias individuales y grupales adecuadas a las normas sanitarias vigentes, garantizando espacios de opinión y toma de decisiones en los diversos ámbitos de su vida cotidiana[307].

6. Promover y reforzar, a través del Sename, la organización de actividades recreativas y de esparcimiento, tanto al interior como al exterior de los establecimientos, tomando los debidos resguardos sanitarios conforme evolucione la pandemia, garantizando la participación de los niños, niñas y adolescentes en el proceso[308].

7. Asegurar, a través del Sename y la Subsecretaría de la Niñez, la continuidad de las intervenciones psicosociales de los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado, tanto al interior como al exterior de las residencias y centros[309].

8. Asegurar, a través del Sename, el Ministerio de Salud y la Subsecretaría de la Niñez, la continuidad de las intervenciones médicas y psiquiátricas que requieran los niños, niñas y adolescentes, en los distintos dispositivos de salud territoriales[310].

9. Realizar, a través del Sename, un catastro de los recursos tecnológicos con los que cuentan las residencias y centros de privación de libertad y, a partir de dicha información, diseñar y ejecutar un plan de abastecimiento de estos recursos, de manera suficiente y permanente, considerando particularmente computadores, tablets, celulares e internet fijo y wifi.

10. Ampliar y uniformar, a través del Sename, el horario permitido para las videollamadas en residencias y centros de privación de libertad, mientras se encuentren suspendidas o restringidas las visitas de familiares o personas significativas producto de la pandemia[311]. Además, mantener y promover las videollamadas con familiares y personas significativas como recurso permanente y complementario a las visitas presenciales.

11. Avanzar, a través del Sename, en el restablecimiento de las actividades presenciales, especialmente los talleres recreativos, de habilitación laboral y educativos, conforme evolucione la situación sanitaria del país.

12. Restablecer, a través del Sename, la supervisión presencial realizada en residencias y centros de privación de libertad, sean de administración directa o por medio de organismos colaboradores o coadyuvantes, conforme progrese la situación sanitaria del país, teniendo como foco especial la calidad de la atención brindada y la protección de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado, garantizando su participación en el proceso.

13. Garantizar, a través del Ministerio de Salud, la aplicación del examen PCR a todos los contactos estrechos, sean éstos niños, niñas o adolescentes o funcionarios(as), cuando exista algún caso confirmado en una residencia o centro de privación de libertad, atendiendo las particularidades del contexto en que viven, y priorizar la entrega de resultados en el menor plazo posible[312].

14. Destinar, a través del Ministerio de Hacienda, gasto público suficiente en niñez y adolescencia, en el proceso de formulación presupuestaria 2021, que permita establecer un modelo de atención integral a la niñez y adolescencia y garantizar la cobertura total de las atenciones requeridas por dicho grupo, incorporando las recomendaciones efectuadas por la Defensoría de la Niñez en esta materia[313].

15. Diseñar, implementar y fortalecer, a través del Ministerio de Desarrollo Social y Familia y la Subsecretaría de la Niñez, políticas, programas y servicios integrales para apoyar a las familias en el ejercicio de sus roles de cuidado, con especial foco en aquellas que se encuentran en situaciones de especial vulnerabilidad, y garantizar el debido acceso a derechos y servicios básicos para los niños, niñas y adolescentes y sus familias.

16. Adoptar, a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en su calidad de colegislador, las medidas conducentes a promover la discusión del proyecto de ley de reforma integral al sistema de adopción en Chile, de modo que sea coherente con el proyecto de ley que crea el Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia, recientemente aprobado por el Congreso Nacional[314].

17. Actualizar y mejorar, a través del Sename y la Subsecretaría de la Niñez, las orientaciones técnicas de las residencias y centros privativos de libertad, priorizando a los organismos coadyuvantes, socializarlas adecuadamente con todos los actores involucrados y supervisar su debida implementación.

## CORTO PLAZO:

1. Fortalecer, aumentar y especializar, a través del Sename, del Senda y de la Subsecretaría de la Niñez, la oferta programática para el consumo problemático de alcohol y drogas en niños, niñas y adolescentes. Así también, procurar una coordinación fluida, estable y periódica del intersector, tanto a nivel directivo como local, para la atención oportuna y la adaptación a las realidades particulares de los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado[315].

2. Generar, a través de la Subsecretaría de la Niñez, estudios sobre el impacto del estallido social y la pandemia en los distintos ámbitos de vida y en los derechos de los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado. Esto es fundamental para obtener la información necesaria para adoptar medidas y ejecutar acciones pertinentes y adecuadas. Así, de acuerdo a los hallazgos obtenidos, dicha institución deberá diseñar e implementar las políticas necesarias para la restitución de los derechos afectados y prevenir vulneraciones tanto en estas situaciones de crisis, como en otras que pudieran producirse en el futuro.

3. Dar efectivo cumplimiento, a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y del Sename, a las obligaciones del Estado de Chile asumidas mediante la ratificación de tratados internacionales en derechos humanos, llevando a cabo, de forma efectiva, el plan nacional de desinstitucionalización al que se encuentra comprometido el Estado, respecto a niños y niñas menores a 6 años y también en cuanto a las residencias de cuidado masivo, para sustituirlas por modelos de tipo familiar, organizados en torno a las características y necesidades particulares de los niños, niñas y adolescentes[316].

4. Reducir, a través del Sename, las listas de espera de ingreso a los programas residenciales y ambulatorios que conforman la oferta programática de la red del

Sename, garantizando el acceso oportuno de los niños, niñas y adolescentes a los servicios que requieran.

5. Garantizar, a través del Sename, la infraestructura y equipamiento suficiente y adecuado de las residencias y centros de privación de libertad, acorde a las características y necesidades de los niños, niñas y adolescentes, garantizando condiciones de vida seguras y dignas, conforme a estándares de derechos humanos[317].

6. Generar, a través del Sename y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, canales de denuncia de vulneraciones de derechos que sean efectivos, seguros y confidenciales, para los niños, niñas y adolescentes en residencias y centros privativos de libertad.

7. Generar, a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, una comisión de verdad, justicia y reparación, para abordar la violencia ejercida contra niños, niñas y adolescentes por parte de agentes estatales en el contexto de estallido social, incluyendo, específicamente, a los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado[318].

8. Elaborar e ingresar al Congreso Nacional, a través del Presidente de la República, un proyecto de ley que cree un fondo de reparación y un programa especial de apoyo a quienes, encontrándose bajo el cuidado del Estado de Chile, sean víctimas de algún hecho que ha implicado la vulneración de sus derechos[319].

9. Proveer, a través del Sename y el Ministerio de Salud, desde la red ambulatoria de programas especializados del Sename y de las unidades territoriales de salud comunitarias, programas de reparación integral a los niños, niñas y adolescentes que hayan sido víctimas directas de la violencia por parte de agentes estatales en el contexto de estallido social, incluyendo apoyo psicosocial y de salud mental para las víctimas y sus familias[320].

10. Garantizar, a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, según corresponda, representación jurídica para todos los niños, niñas y adolescentes que se encuentran bajo el cuidado del Estado.

### MEDIANO PLAZO:

1. Diseñar e implementar, a través del Sename, procesos de selección y evaluación de personal, para las residencias y centros privativos de libertad, que sean rigurosos y transparentes, con criterios unificados, garantizando la contratación de personas que cuenten con un perfil técnico y psicológico adecuado, y con conocimientos,

competencias y herramientas necesarias para el cuidado de niños, niñas y adolescentes, conforme a estándares de derechos humanos[321].

2. Generar, a través de la Subsecretaría de la Niñez y del Sename, campañas transversales y específicas de sensibilización y educación para la erradicación de la violencia hacia los niños, niñas y adolescentes, con especial énfasis en la discriminación y estigmatización que enfrentan aquellos bajo el cuidado del Estado, y aquellos que se encuentran en otras situaciones de especial vulnerabilidad, como niños, niñas y adolescentes migrantes, pertenecientes a pueblos indígenas y con discapacidad[322].

3. Fortalecer, a través del Sename, las capacidades y herramientas de las y los cuidadores(as) de niños, niñas y adolescentes para que puedan intervenir oportuna y adecuadamente frente a vulneraciones de derechos por parte de agentes del Estado[323].

4. Fortalecer y mejorar, a través del Sename, la supervisión técnica efectuada a residencias y centros de privación de libertad, tanto de administración directa como aquellas administradas por Ocas u organismos coadyuvantes, de manera que ésta sea periódica y atienda a aspectos relativos a la calidad de vida y el ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, garantizando su participación en el proceso[324].

5. Fortalecer, a través del Sename, la implementación permanente de programas y cursos de capacitación y formación continua para funcionarios(as) de residencias y centros de privación de libertad. Lo anterior, con especial énfasis en la prevención y abordaje de vulneraciones de derechos, de situaciones críticas y de desajustes conductuales y/o emocionales, desde un enfoque de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes, de género y de interculturalidad. Asimismo, fortalecer e implementar, a través del Sename, instancias permanentes y especializadas para el cuidado de equipos de funcionarios(as) de residencias y centros de privación de libertad, con la participación de éstos en el diseño de dichas instancias, con especial foco en proteger su salud mental y evitar el desgaste laboral[325].

6. Orientar, a través del Sename, la generación de canales de participación efectiva para los niños, niñas y adolescentes en residencias y centros de privación de libertad, en los distintos asuntos que les conciernen, y supervisar su debida implementación. Los niños, niñas y adolescentes deben ser permanentemente consultados y sus opiniones consideradas al momento de adoptar decisiones sobre su vida cotidiana en las residencias y centros[326].

7. Garantizar, a través del Sename y la Subsecretaría de la Niñez, la oportuna derivación y atención de los niños, niñas y adolescentes y sus familias a los programas

ambulatorios preventivos e interventivos del intersector, asegurando la debida coordinación y articulación de éste[327].

8. Crear, a través de la Subsecretaría de la Niñez, un comité de crisis y emergencias dirigido a niños, niñas y adolescentes, con especial atención a aquellos que se encuentran bajo el cuidado del Estado. En este comité deben participar todos los actores relevantes para un abordaje integral, incluyendo participación de niños, niñas y adolescentes, y debe tener como foco el correcto y continuo funcionamiento del intersector en contextos de crisis y emergencias, así como la elaboración e implementación de políticas sociales focalizadas en este grupo.

9. Generar y articular, a través del Sename y la Subsecretaría de la Niñez, una oferta diversa de programas y servicios recreativos, sociales, culturales, artísticos, deportivos y educacionales, para el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes, fomentando su participación en el territorio y su vinculación permanente con el medio social y comunitario[328].

### LARGO PLAZO:

1. Generar, a través del Sename y el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, una oferta programática de oficios y capacitaciones laborales. En lo anterior, se debe asegurar la participación de los niños, niñas y adolescentes que viven en residencias y centros de privación de libertad, a fin de conocer y recoger sus intereses, opiniones y necesidades[329].

2. Mejorar, a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y del Sename, las condiciones laborales y de seguridad de todos los funcionarios(as) que trabajan en servicios de administración directa del Sename y en organismos colaboradores, con especial foco en aspectos relativos a la carga laboral, extensión de la jornada laboral, remuneraciones y beneficios, especialmente de quienes se encuentran en condiciones de subcontratación y a honorarios.

## PODER JUDICIAL

### URGENCIA:

1. Continuar realizando, a través de los tribunales de familia del país, las visitas judiciales a lugares donde permanecen niños, niñas y adolescentes sujetos a medidas de protección, y retomar la modalidad presencial de éstas, tomando los resguardos debidos, en tanto las disposiciones sanitarias lo permitan.

## CORTO PLAZO:

1. Adoptar las medidas necesarias, a través de la Excelentísima Corte Suprema, para promover que las decisiones relativas al cuidado alternativo de niños, niñas y adolescentes que adopten los tribunales del país, sean de mayor o menor transitoriedad, cumplan con las garantías procesales exigidas, a fin de proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran sujetos a medidas de protección[330].

2. Fortalecer, a través de la Academia Judicial, formación continua a jueces y juezas del país en derechos de los niños, niñas y adolescentes, con especial énfasis en su derecho a la participación.

3. Garantizar, a través de los tribunales del país, la aplicación de la medida de privación de libertad de adolescentes sólo como última ratio y por el menor tiempo posible, de acuerdo con los estándares internacionales de derechos humanos[331].

4. Preferir, a través de los tribunales del país, la aplicación de medidas distintas a la privación de libertad a las personas que sean cuidadoras principales de niños y niñas de hasta dos años, así como de mujeres embarazadas[332].

## MEDIANO PLAZO:

1. Evitar, a través de los tribunales de familia del país, la separación innecesaria de niños, niñas y adolescentes de sus familias, priorizando la adopción de medidas de apoyo a las familias y alternativas de cuidado de tipo familiar conforme a los estándares de derechos humanos aplicables en la materia.

2. Sancionar, a través de los tribunales del país, los hechos constitutivos de violaciones de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes cometidos por agentes policiales y militares, con estricto apego a la normativa nacional e internacional vigente en Chile[333].

3. Modificar el auto acordado de tramitación del recurso de protección, relacionados con niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado, de manera que las Cortes de Apelaciones del país establezcan prioridad para su conocimiento, definiendo plazos breves para que los recurridos informen, así como para su inclusión en tabla y resolución.

# PODER LEGISLATIVO

## CORTO PLAZO:

1. Proseguir con la tramitación del proyecto de ley que crea el Servicio de Reinserción Social Juvenil, acogiendo las observaciones presentadas por la Defensoría de la Niñez, especialmente en lo relativo a la incorporación de un enfoque de derechos humanos de los adolescentes[334].

2. Proseguir la tramitación, con urgencia, del proyecto de ley que crea el Sistema de Garantías de los Derechos de la Niñez, acogiendo las observaciones presentadas por la Defensoría de la Niñez, a fin de adoptar un sistema con un enfoque preventivo que tienda a evitar la separación innecesaria de las familias y el conflicto con la ley penal[335].

3. Iniciar, a la máxima brevedad, la discusión del proyecto de ley de reforma al sistema de adopción en Chile, de modo que sea coherente con el proyecto de ley que crea el Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia, recientemente aprobado por el Congreso Nacional, para la protección integral de la niñez[336].

## MEDIANO PLAZO:

1. Avanzar en la presentación de un proyecto de ley que derogue el sistema de subvenciones del sistema de protección de los niños, niñas y adolescentes, contenido en la Ley N° 20.032[337].




Jorge Vargas / Migrar Photo.

# TESTIMONIO





# *TIEMPO DE UNIDAD*

Hace muy poco tiempo había un joven que se llamaba Luis, que venía llegando a un lugar desconocido, con un poco de miedo, pero con muchas ganas de salir adelante, justo en esos momentos ocurre un estallido social a nivel nacional.

Los días fueron pasando y mucha gente comenzó a protestar por los derechos humanos y por la desigualdad que se vive en el país.

Un día nuestro pueblo estaba un poco más tranquilo y ocurre un virus que llega a asustar a la gente, se llama coronavirus. Luis comienza a tomar todas las precauciones donde vive.

Luis piensa que debe haber un país más solidario donde se genere mayor empatía y amistad entre todos para poder salir adelante.

*Luis, 17 años,*
*Región de Los Lagos.*

# REFERENCIAS

1 Cumbre Judicial Iberoamericana. 2008. Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, Capítulo I, sección 2°, N° 2 y 10.

2 Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, artículo 4.2. En el mismo sentido: "se entiende toda forma de detención o encarcelamiento, así como el internamiento en un establecimiento público o privado del que no se permita salir al menor por su propia voluntad, por orden de cualquier autoridad judicial, administrativa u otra autoridad pública". Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad (Reglas de la Habana), Regla II.b.

3 Defensoría de la Niñez. 2019. Informe Anual 2019. Derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en Chile, pág. 405. Disponible en: www.defensorianinez.cl.

4 El seguimiento del resto de los derechos que no se contienen en este informe pueden ser revisados a través de la información estadística e indicadores que reflejan eventuales vulneraciones de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes, que lleva a cabo el observatorio de derechos humanos de la Defensoría de la Niñez. Disponible en: www.defensorianinez.cl.

5 Comité de los Derechos del Niño. 2002. Observación general N°2, El papel de las instituciones nacionales independientes de los derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño, párr. 1.

6 Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos. Adoptadas por la Comisión de Derechos Humanos, en marzo de 1992 (resolución 1992/54) y por la Asamblea General de Naciones Unidas con fecha 20 de diciembre de 1993 (resolución A/RES/48/134).

7 Comité de los Derechos del Niño. 2002. Observación general N°2, El papel de las instituciones nacionales independientes de los derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño, párr. 5–7.

8 Comité de los Derechos del Niño. 2007. Observaciones finales: Chile, Examen de los informes presentados por los Estados Partes con arreglo al artículo 44 de la Convención, párr. 15.

9 Comité de los Derechos del Niño. 2002. Observación general N°2, El papel de las instituciones nacionales independientes de los derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño, párr. 19 letra s).

10 Hasta ese momento, los efectuados por el Servicio Nacional de Menores, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Poder Judicial y el Instituto Nacional de Derechos Humanos.

11 En el *Informe Final del Proyecto Piloto de Visitas 2019* se describe con mayor detalle el proyecto, sus principales hitos y la evaluación del proceso de implementación, así como los principales hallazgos, desafíos y conclusiones. Disponible en: www.defensorianinez.cl/observacion-y-seguimiento-de-ninos-ninas-y-adolescentes-bajo-cuidado-del-estado/.

12 Ver: Informe de 2013 de la Corporación Administrativa del Poder Judicial en colaboración con Unicef (Informe Jeldres), informes elaborados por la Comisión de Familia de la Cámara de Diputados en los años 2014 y 2017 (Comisión Sename I y II), Informe de la Contraloría de 2016, y el Informe del Comité de los Derechos del Niño de 2018.

13 Comité de los Derechos del Niño. 2018. Informe de la investigación relacionada en Chile en virtud del artículo 13 del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones, párr. 40.

14 Ibíd, párr. 36; INDH. 2018. Misión de observación Sename 2017, pág. 160–161. A las mismas conclusiones arribó la Defensoría de la Niñez al analizar la puesta en marcha del *Proyecto Piloto de Visitas*. Disponible en: www.defensorianinez.cl/observacion-y-seguimiento-de-ninos-ninas-y-adolescentes-bajo-cuidado-del-estado/.

15 Así ocurrió, por ejemplo, respecto del caso de violación, abuso sexual infantil y explotación sexual comercial por parte de la directora y funcionarias de la residencia Nido Amigó, de Hualpén, en contra de niños, niñas y adolescentes que permanecían ahí, en el que la supervisión del Sename no habría sido acompañada de acciones adecuadas para proteger sus derechos de quienes allí se encontraban. Al respecto, la Defensoría de la Niñez remitió el Oficio N° 296/2020, de 22 de abril de 2020, dirigido al Tribunal de Familia de Talcahuano solicitando su intervención, y el Oficio N° 297/2020 de misma fecha, dirigido a la I. Corte de Apelaciones de Concepción informando los hechos.

16 Para mayor detalle, ver el Capítulo 5 del Informe Anual 2019 de la Defensoría de la Niñez, *Niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado.* Disponible en: www.defensorianinez.cl.

17 La función de la Subsecretaría de la Niñez se encuentra establecida en la letra c) del artículo 3 bis de la Ley N°21.090, a saber: "Administrar, coordinar y supervisar los sistemas o subsistemas de gestión intersectorial que tengan por objetivo procurar la prevención de la vulneración de los derechos de los niños y su protección integral, en especial, la ejecución o la coordinación de acciones, prestaciones o servicios especializados orientados a resguardar los derechos de los niños y de las acciones de apoyo destinadas a los niños, a sus familias y a quienes componen su hogar, definidas en la Política Nacional de la Niñez y su Plan de Acción, el que deberá contener los programas, planes y acciones que incluirá en su ejecución, sin perjuicio de las competencias que tengan otros organismos públicos".

18 Oficio N° 610, de fecha 14 de agosto de 2020, dirigido al Ministerio de Desarrollo Social y Familia solicitando información.

19 Los principales resultados de este estudio se encuentran contenidos en el Capítulo 5 del Informe Anual 2019 de la Defensoría de la Niñez, *Niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado*. Disponible en: www.defensorianinez.cl.

20 Esta dificultad consta en el Oficio N° 681/2020, de fecha 7 de septiembre de 2020, remitido por la Defensoría de la Niñez en respuesta a diversos Oficios recibidos de la Honorable Cámara de Diputados y Diputadas. Disponible en: www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2020/09/Oficio-N%C2%B0-681-Respuesta-H.-Diputados.pdf.

21 La información detallada respecto de las instituciones y regiones visitadas, así como de las acciones efectuadas a raíz de éstas, se encuentra disponible en la sección de Cuenta Pública del presente Informe Anual, ver pág. 84

22 Convención sobre los Derechos del Niño, preámbulo y artículos 9, 10, 18, 20, 21 y 27.

23 Entre otros, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículos 16 y 25; el Pacto Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos, artículo 23; la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículos 23 y 28.

24 Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños, párr. 5, 6, 13, 48 y 66.

25 Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 20.

26 Ley N° 19.968, que Crea los Tribunales de Familia, artículo 74.

27 El detalle acerca de la cantidad y causales de ingresos a cuidados alternativos a nivel nacional entre otros aspectos se puede encontrar en la panorámica general contenida en las páginas 396 a 399 de este Informe Anual.

28 Entre las residencias de administración directa del Servicio se encuentran los Centros de Protección de Administración Directa (Cread) y las Residencias Familiares de Administración Directa para Adolescentes (RFA). Sename. 2019. Anuario estadístico del año 2019, pág. 156.

29 Ley N° 20.032, que Establece un sistema un sistema de atención a la niñez y adolescencia a través de la red de colaboradores del Sename, y su régimen de subvención, artículos 3 y 4.

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

31 Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 37 letra b).

32 Ibíd, artículos 40.1 y 3.

33 Ley N° 20.084, que Establece un sistema de responsabilidad penal de los adolescentes por infracciones a la ley penal, artículo 1.

34 Ibíd, artículo 15.

35 El detalle acerca de la aplicación de las distintas sanciones y medidas de la Ley RPA, entre otros aspectos, se puede encontrar en la panorámica general contenida en las páginas 396 a 399 de este Informe Anual.

36 Éstos son: centros de régimen cerrado (CRC), centros de régimen semicerrado (CSC) y centros de internación provisoria (CIP).

37 Ley N° 20.084, que Establece un sistema de responsabilidad penal de los adolescentes por infracciones a la ley penal, artículo 43.

38 En cuanto al Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia: Oficio N° 346/2020, de fecha 4 de mayo de 2020, que remite observaciones a proyecto de ley que crea el Servicio Nacional de Protección a la Niñez y modifica normas legales que indica (Boletín N° 12.027–07); Oficio N° 310/2020, de fecha 24 de abril de 2020, que remite observaciones a proyecto de ley que crea el Servicio Nacional de Protección de la Niñez y modifica normas legales que indica (Boletín N° 12–027–07); Oficio N° 157/2019, que remite observaciones y recomendaciones institucionales relativas al Boletín N° 12.027–07, de fecha 20 de mayo de 2019; Oficio N° 16/2019, de fecha 11 de enero de 2019, que emite observaciones a las modificaciones propuestas a la Ley N° 20.032, que establece sistema de atención a la niñez y adolescencia a través de la red de colaboradores del Sename, y su régimen de subvención. En cuanto al Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil: Oficio N° 266/2020, de fecha 4 de abril de 2020, que remite observaciones y recomendaciones a proyecto de ley que crea el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil e introduce modificaciones a la Ley N° 20.084, sobre responsabilidad penal de adolescentes, y a otras normas que indica, boletín N° 11.174.07.

39 El bienestar y desarrollo integral se comprende en este capítulo como las condiciones generales de vida y cuidado de los niños, niñas y adolescentes, para su bienestar físico y psicológico, y su desarrollo armónico y pleno.

40 Pinheiro, P. 2006. Informe mundial sobre la violencia contra los niños y niñas. Capítulo 5: La violencia contra los niños y niñas en las instituciones de protección y justicia. Disponible en: www.unicef.org/republicadominicana/Informe_Mundial_Sobre_Violencia_1(2).pdf.

41 Pinheiro, P. 2006. Informe mundial sobre la violencia contra los niños y niñas. Capítulo 5: La violencia contra los niños y niñas en las instituciones de protección y justicia. Disponible en: www.unicef.org/republicadominicana/Informe_Mundial_Sobre_Violencia_1(2).pdf.

42 Entre los documentos más relevantes, se encuentran el Informe del 2013 de la Corporación Administrativa del Poder Judicial en colaboración con Unicef ("Informe Jeldres"), dos informes elaborados por la Comisión de Familia de la Cámara de Diputados en los años 2014 y 2017 (Comisión Sename I y II), el Informe de la Contraloría del 2016, el Informe del INDH del 2018, el Informe del Comité de los Derechos del Niño del 2018 y el Informe de la PDI del 2018.

43 Comité de los Derechos del Niño. 2015. Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Chile, párr. 54 y 55.

44 Comité de Derechos del Niño. 2018. Investigación relacionada con Chile en virtud del artículo 13 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones, párr. 114–116.

45 Entre los de especial relevancia: INDH. 2017. Informe anual 2017. Situación de los derechos humanos en Chile; Defensoría Penal Pública y Unicef. 2020. Análisis de la implementación Ley N° 20.084 sobre Responsabilidad Penal Adolescente.

46 Centro de Políticas Públicas UC. 2017. Protección a la infancia vulnerada en Chile: la gran deuda pendiente. Propuestas desde la UC. Temas de la Agenda Pública. 12(101), 03–19, pág. 10. Disponible en: https://politicaspublicas.uc.cl/wp-content/uploads/2017/10/Paper-N%C2%BA-101-Protecci%C3%B3n-a-la-infancia-vulnerada-en-Chile.pdf; Focus. 2012. Evaluación del Gasto Institucional del Servicio Nacional de Menores. Estudio encargado por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Disponible en: www.dipres.gob.cl/597/articles-141194_informe_final.pdf.

47 Comité de los Derechos del Niño. 2018. Informe de la investigación relacionada en Chile en virtud del artículo 13 del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones, párr. 51.

48 Entre los organismos coadyuvantes se encuentra el programa Creciendo Juntos, dependiente de Gendarmería de Chile y del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el cual atiende a lactantes y niños y niñas que se encuentran en recintos penitenciarios junto a sus madres, albergando actualmente a 37 lactantes, niños y niñas, y a 26 mujeres embarazadas, según los datos del Poder Judicial. Pese a ello, para efectos de este gráfico, se considerarán de forma separada, en concordancia con la información suministrada por el Poder Judicial en su último informe trimestral.

49 Comité de los Derechos del Niño. 2018. Informe de la investigación relacionada en Chile en virtud del artículo 13 del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones, párr. 48, 49 y 51.

50 INDH. 2018. Misión de observación Sename 2017, pág. 14.

51 Bilbao, M., Martínez–Zelaya, G., Pavez, J., Morales, K. 2018. Burnout en trabajadores de ONGs que ejecutan política social en Chile. Psicoperspectivas. Individuo y Sociedad, Vol. 17, No. 3 (2018). Disponible en: www.psicoperspectivas.cl/index.php/psicoperspectivas/article/view/1454/958#B61.

52 Oficio N° 346/2020, de fecha 4 de mayo de 2020, que remite observaciones a proyecto de ley que crea el Servicio Nacional de Protección a la Niñez y modifica normas legales que indica (Boletín N° 12.027–07), dirigido a la Presidenta del Senado.

53 En este sentido, sólo el año 2019 se publicó la modificación legislativa que establece la supervisión por parte del Sename. Ley N° 21.140, Modifica la Ley N° 20.032, que Establece sistema de atención a la niñez y adolescencia a través de la red de colaboradores del Sename, y su régimen de subvención y el Decreto Ley N° 2.465, del año 1979, del Ministerio de Justicia, que Crea el Servicio Nacional de Menores y fija el texto de su ley orgánica, artículo 2 N° 2 letra b).

54 Resolución Exenta N° 4751 del Sename, de fecha 31 de diciembre de 2019, que aprueba lineamientos de supervisión técnica respecto de los proyectos que ejecutan los organismos y colaboradores acreditados y los organismos coadyuvantes, en virtud de la Ley N° 20.032, de los centros de administración directa y de los programas de familias de acogida, administradas directamente por el Servicio, relativos al Departamento de Protección de Derechos, para el año 2020.

55 La Defensoría de la Niñez ha solicitado información al Sename, respecto de la situación de los organismos coadyuvantes, mediante el Oficio N°279/2020, de fecha 13 de abril de 2020 y el Oficio N°249/2020, de fecha 22 de junio de 2020. En respuesta a estas solicitudes, la información relativa a la supervisión de los organismos coadyuvantes fue remitida por el Sename por medio de los Oficios N° 249/2020, de fecha 6 de mayo de 2020 y N° 1502/2020, de fecha 5 de agosto de 2020. Respecto de la cifra de vigentes en organismos coadyuvantes, ésta consta en el referido Oficio N° 249/2020 e incluye a lactantes y niños y niñas que se encuentran en los programas "Creciendo Juntos" dependientes de Gendarmería de Chile y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

56 Ley N° 20.084, Establece un sistema de responsabilidad penal adolescentes por infracciones a la ley penal, artículos 21, 22 y 23.

57 Información remitida mediante solicitud de transparencia, cuya respuesta consta en Carta N°428 de fecha 10 de agosto de 2020. Refiere a adolescentes entre los 13 años 6 meses y los 17 años 5 meses y 19 días.

58 Según el referido estudio, durante la fase de ejecución de la pena, en comparación con la etapa procesal previa a la determinación de responsabilidad e imposición de la sanción, existe una menor atención al monitoreo de las condiciones particulares en las que se encuentran los adolescentes y jóvenes sancionados, y del cumplimiento de los objetivos de la sanción, una menor especialización de los intervinientes, y una menor actividad en el rol de actores como la Defensoría Penal Pública (respecto de sanciones en el medio libre) y el Ministerio Público.

59 Defensoría Penal Pública y Unicef. 2020. Análisis de la implementación Ley N° 20.084 sobre Responsabilidad Penal Adolescente, pág. 6–18.

60 Este nudo crítico se observó, por ejemplo, en la visita a la Residencia Cread Pudahuel, el 5 de julio de 2019, y que consta en Oficio N° 292/2029, del 29 de agosto de 2019, dirigido a la Subsecretaría de la Niñez. También se observó en la visita a la Residencia Cread Entre Silos de Talca, el 7 de julio de 2020, hechos que, entre otros, motivaron la interposición de recurso de protección ante la I. Corte de Apelaciones de Talca, en favor de los niños, niñas y adolescentes que permanecen ahí, rol N° 2838–2020.

61 INDH. 2018. Misión de observación Sename 2017, págs. 187–188.

62 Ibíd, pág. 223.

63 INDH. 2017. Informe anual 2017. Situación de los derechos humanos en Chile, pág. 137.

64 Por ejemplo, esto pudo ser observado en las visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez a la Aldeas SOS Madreselvas, de Macul, el 12 de abril de 2019; a la Residencia Cread Pudahuel, el 5 de julio de 2019; al Hogar Santa Catalina, de Quinta Normal, el 3 de diciembre de 2019; al Hogar San Ricardo, de Batuco, el 7 de mayo de 2020 y al Cread Entre Silos, de Talca, el 7 de julio de 2020. Informes finales de estas visitas, así como de otras realizadas por la Defensoría de la Niñez, pueden ser consultadas en: https://www.defensorianinez.cl/observacion-y-seguimiento-de-ninos-ninas-y-adolescentes-bajo-cuidado-del-estado/.

65 INDH. 2018. Misión de observación Sename 2017, pág. 23 y 165.

66 Esto también se pudo observar, por ejemplo, en las visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez a la la Aldeas SOS Madreselvas, de Macul, el 12 de abril de 2019; a la Residencia Cread Pudahuel, el 5 de julio de 2019; al Hogar Santa Catalina, de Quinta Normal, el 3 de diciembre de 2019; al Hogar San Ricardo, de Batuco, el 7 de mayo de 2020 y al Cread Entre Silos, de Talca, el 7 de julio de 2020.

67 INDH. 2018. Misión de observación Sename 2017, pág. 168, 169 y 170.

68 Por ejemplo, en visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez al CIP San Joaquín, el 28 de enero de 2020 y el 6 de agosto de 2020; a la Residencia Catalina Kentenich, de Rancagua, el 20 de febrero de 2020; al CRC CMN Til Til, el 2 y 3 de julio de 2020; y al Cread Entre Silos, de Talca, el 7 de julio de 2020.

69 Comité de Derechos del Niño. 2013. Observación General N° 17 sobre el derecho del niño al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes (artículo 31), párr. 9. Mayor desarrollo sobre el derecho al juego, puede encontrarse en el capítulo 4 de la tercera parte del presente Informe Anual.

70 Bustos, A. 2019. La representación judicial de los niños en los procedimientos proteccionales, pág. 56. Disponible en: http://derecho.udp.cl/wp-content/uploads/2019/12/20191218_La-representaci%C3%B3n-judicial-de-los-ni%C3%B1os-en-los-procedimientos-proteccionales.pdf.

71 Esto se pudo observar, por ejemplo, en la visita realizada por la Defensoría de la Niñez Niñez al Cread Pudahuel, el 5 de septiembre de 2019; al CTD Femenino Capullo, de Chiguayante, el 16 y 17 de abril de 2020; y al Hogar Aldea Nazareth, de La Pintana, el 4 de junio de 2020. En el caso de la visita a Cread Pudahuel, se envió el Oficio N° 357/2019, de fecha 15 de octubre de 2019, a la Fundación Integral de la Familia (FIDEF), dado cuenta de esta grave situación.

72 Programa de Representación Jurídica del Sename (PRJ), Corporación de Asistencia Judicial del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Programa Mi Abogado de la Corporación de Asistencia Judicial, instituciones privadas como clínicas jurídicas de universidades, entre otras.

73 Observatorio para la Confianza. 2020. Informe técnico N°7: "Yo tengo curador/a ad litem" Representación jurídica de niños, niñas y adolescentes en tribunales de familia, pág. 12. Disponible en: http://observatorioparalaconfianza.cl/wp-content/uploads/2020/07/Representaci%C3%B3n-Jur%C3%ADdica-5.pdf; Bustos, A. 2019. La representación judicial de los niños en los procedimientos proteccionales. pág. 58–59. Disponible en: http://derecho.udp.cl/wp-content/uploads/2019/12/20191218_La-representaci%C3%B3n-judicial-de-los-ni%C3%B1os-en-los-procedimientos-proteccionales.pdf.

74 INDH. 2018. Misión de observación Sename 2017, pág. 162.

75 Lo anterior se ha observado en varias de las visitas realizadas. A modo de ejemplo, visita realizada por la Defensoría de la Niñez al Hogar San Ricardo, de Batuco, el 7 de mayo de 2020; al CIP San Joaquín, el 28 de enero de 2020 y el 9 de agosto de 2020; y al Cread Entre Silos, de Talca, el 7 de julio de 2020.

76 Gobierno de Chile. 2018. Respuesta del Estado de Chile al informe de la investigación relacionada en virtud del artículo 13 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones, pág. 6.

77 Por ejemplo, Cread Pudahuel y Entre Silos, Aldeas SOS Madreselvas, Aldea Nazareth, Hogar San Ricardo, entre las visitadas por la Defensoría de la Niñez.

78 Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños, párr. 23 y 123.

79 Sename. 2019. Orientaciones Técnicas RFA. Disponible en: www.sename.cl/web/wp-content/uploads/2019/05/2-Orientaciones-Tecnicas-RFA.pdf.

80 Sename 2020. Catastro de la Oferta Programática de la red del Sename. Mayo 2020.

81 Visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez a la Residencia Familiar de Coyhaique, con fecha 17 de octubre de 2019 y luego con fecha 14 de mayo de 2020, y a Residencia Familiar de Chacabuco, con fecha 4 de junio de 2020.

82 Esta información fue entregada por el Sename a la Defensoría de la Niñez mediante el Oficio N° 1537/2020, de fecha 11 de agosto de 2020.

83 Oficio N° 229/2020, de fecha 25 de marzo de 2020, dirigido al Servicio Nacional de Menores, solicitando el término de convenio.

84 Esta información fue entregada por el Sename a la Defensoría de la Niñez mediante el Oficio N° 1537/2020, de fecha 11 de agosto de 2020.

85 La vinculación con la familia y el medio se comprende en este capítulo como la relación que mantienen y establecen niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado con sus familias y/o figuras significativas y con su medio social, incluyendo el entorno y territorio inmediatos, así como los diferentes actores de la red social y comunitaria.

86 Convención sobre los Derechos del Niño, artículos 9 y 18.

87 Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños, párr. 3.

88 Gale, C. 2016. El cuidado infantil alternativo y la desinstitucionalización. Estudio de caso de Chile, pág. 35–36.

89 Centro de Políticas Públicas UC. 2017. Protección a la infancia vulnerada en Chile: la gran deuda pendiente. Propuestas desde la UC. Temas de la Agenda Pública. 12(101), 03–19. Disponible en: https://politicaspublicas.uc.cl/wp-content/uploads/2017/10/Paper-N%C2%BA-101-Protecci%C3%B3n-a-la-infancia-vulnerada-en-Chile.pdf.

90 El Poder Judicial agrega que, de dicha cantidad, 4.671 de estos se encuentra en etapa de cumplimiento, mientras que 231 están a la espera de ingresar al sistema residencial (sea por órdenes de búsqueda y recogimiento, falta de ingreso efectivo o problemas informáticos en el registro). Poder Judicial. 2020. Unidad de Seguimiento Acta 37–2014. Informe de Gestión Trimestral Cumplimiento Auto Acordado Acta 37–2014 y Medidas de Protección en el Territorio Nacional. Periodo: abril a junio 2020, págs. 13–14.

91 Cabe recordar que, en términos de desigualdad, Chile es el segundo país de la OCDE con la mayor brecha de ingresos entre el 10% más rico y el 10% más pobre. OCDE. 2019. Society at a glance 2019: OECD Social Indicators. OECD Publishing, Paris. Y, de acuerdo a la encuesta Casen del 2017, un 23% de los niños, niñas y adolescentes en Chile vive en situación de pobreza multidimensional. Ministerio de Desarrollo Social. 2017. Encuesta Casen 2017. Disponible en: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/Resultados_nna_casen_2017.pdf.

92 Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los niños, párr. 14.

93 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2013. Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado Alternativo. Poniendo fin a la Institucionalización en las Américas, pág. 2 y 42–53. Disponible en: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/56264/1/InformeComisiIDH.pdf.

94 Observa. 2014. Caracterización de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en el sistema de acogimiento alternativo, pág. 12–13. Disponible en: http://www.observaderechos.cl/site/wp-content/uploads/2013/12/documento_estudio_sename.pdf.

95 Contreras, R., Crettier, B., Ramm, A., Gómez, E. & Burr, F. 2015. Informe final Estudio de caracterización del vínculo familia–niñas, niños y adolescentes y de las intervenciones de fortalecimiento familiar, pág. 30. Disponible en: www.icso.cl/wp-content/uploads/2015/03/Informe-Final-V%C3%ADnculo.pdf.

96 Congreso de Chile. 2016. Informe comisión especial investigadora de la forma en que las autoridades han atendido las propuestas de la cámara de diputados, por la aprobación del informe de la comisión investigadora del Sename en el año 2014, y la situación de menores de edad carentes de cuidado parental, pág. 454–455. Disponible en: https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmtipo=siAL&prmID=35387.

97 Comité de los Derechos del Niño. 2018. Informe de la investigación relacionada en Chile en virtud del artículo 13 del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones, párr. 23–25.

98 Ibíd, párr. 25.

99 Congreso de Chile. 2016. Informe comisión especial investigadora de la forma en que las autoridades han atendido las propuestas de la cámara de diputados, por la aprobación del informe de la comisión investigadora del Sename en el año 2014, y la situación de menores de edad carentes de cuidado parental, pág. 453.

100 Muñoz–Guzmán, C., Fischer, C., Chia, E. & LaBrenz, C. 2015. Child Welfare in Chile: Learning from International Experiences to Improve Family Interventions. Social Sciences, Vol.4 pág. 219–238., pág. 229.

101 Martínez, V. 2010. Caracterización del perfil de niños, niñas y adolescentes atendidos por los centros residenciales del Sename. Informe final, pág. 69. Disponible en: www.sename.cl/wsename/otros/INFORME%20FINAL_SENAME_UNICEF.pdf.

102 INDH. 2017. Informe anual 2017. Situación de los derechos humanos en Chile, pág. 117.

103 Defensoría Penal Pública y Unicef. 2020. Análisis de la implementación de la Ley N°20.084 sobre Responsabilidad Penal Adolescente, pág. 13.

104 Ibíd, pág. 13.

105 Ibíd, pág. 15.

106 Visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez al CIP CRC de Chol Chol, el 30 de mayo de 2019; al CIP San Joaquín el 28 de enero de 2020 y el 6 de agosto de 2020; y al CRC CMN Til Til el 2 y 3 de julio de 2020.

107 Ley N° 20.032, que Establece sistema de atención a la niñez y adolescencia a través de la red de colaboradores del Sename, y su régimen de subvención, artículo 2 N° 2 y N° 7.

108 Ley N° 20.084, que Establece un sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal, artículos 15 y 49 letra i).

109 INDH. 2018. Misión de observación Sename 2017, pág. 22.

110 Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños, párr. 95.

111 Visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez en conjunto con el INDH al CIP San Joaquín, el 28 de enero y 6 de agosto de 2020.

112 Visita realizada por la Defensoría de la Niñez en conjunto con el INDH al CIP San Joaquín el 6 de agosto de 2020.

113 Ley N° 20.084, que Establece un sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal, artículo 15.

114 INDH. 2018. Misión de observación Sename 2017, pág. 22.

115 Comité de los Derechos del Niño. 2018. Informe de la investigación relacionada en Chile en virtud del artículo 13 del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones, párr. 30.

116 Poder Judicial. 2020. Unidad de Seguimiento Acta 37–2014. Informe de Gestión Trimestral Cumplimiento Auto Acordado Acta 37–2014 y Medidas de Protección en el Territorio Nacional. Periodo: abril a junio 2020, págs. 10–11.

117 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2013. El derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas, párr. 184.

118 INDH. 2018. Misión de observación Sename 2017, pág. 212.

119 INDH. 2019. Reporte de situación en Residencias de instituciones colaboradoras acreditadas del Sename para niñas, niños y adolescentes con discapacidad. Misión de Observación Sename 2017. Disponible en: https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/1148/sename-nna-discapacidad.pdf?sequence=4&isAllowed=y.

120 Visita realizada por la Defensoría de la Niñez al Hogar San Ricardo, de Batuco, el 7 de mayo de 2020.

121 INDH. 2018. Misión de observación Sename 2017, pág. 171.

122 Estas falencias se detectaron, por ejemplo, en las visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez a la residencia Catalina Kentenich, de Rancagua, el 20 de febrero de 2020; al CTD Femenino Capullo, de Chiguayante, el 16 y 17 de abril de 2020; a la Casa de Acogida Ignazio Sibillo, de Punta Arenas, el 22 de abril de 2020; a la Residencia Padre Pienovi, de Villa Alemana, el 29 de abril de 2020; al Hogar San Ricardo, de Batuco, el 7 de mayo de 2020 y al CIP San Joaquín, el 28 de enero de 2020 y el 6 de agosto de 2020.

123 Comité de Derechos del Niño. 2013. Observación General N° 17 sobre el derecho del niño al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes (artículo 31), párr.45.

124 Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 19.1

125 Comité de los derechos del niño. 2011. Observación general N° 13: Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia, párr. 14.

126 Ibíd, párr. 72 g).

**127** Policía de Investigaciones de Chile. 2018. Informe. Análisis del funcionamiento residencial en centros dependientes del Servicio Nacional de Menores, pág. 186.

**128** Querella presentada por la Defensoría de la Niñez en favor de niños, niñas y adolescentes de la Residencia Aldeas SOS Quilpué ante el Juzgado de Garantía de Quilpué.

**129** Querella presentada por la Defensoría de la Niñez en favor de niños, niñas y adolescentes de la Residencia Nido Amigó, de Hualpén, ante el Juzgado de Garantía de Talcahuano

**130** Oficio N° 296/2020, de fecha 22 de abril de 2020, dirigido al Juez Presidente del Juzgado de Familia de Talcahuano. Así también, se presentó el Oficio N° 297/2020, de fecha 22 de abril de 2020, dirigido al Presidente de la I. Corte de Apelaciones de Concepción, informando los hechos y solicitando la adopción de las medidas necesarias para la prevención, protección y reparación efectiva de los derechos de los niños y las niñas que allí se encuentran.

**131** Resolución de la I. Corte de Apelaciones de Concepción, de fecha 27 de mayo de 2020.

**132** Visita realizada por la Defensoría de la Niñez a la residencia Catalina Kentenich, de Rancagua, el 20 de febrero de 2020, y al Hogar Infantil Cruz Roja, de Bulnes, el 10 de marzo de 2020.

**133** El Desconcierto. 2017. Informe de la PDI concluyó que Lisette Villa sufrió 141 contenciones físicas en el Sename y se omitió denuncia de agresión. Disponible en: www.eldesconcierto.cl/2017/03/01/informe-la-pdi-concluyo-lisette-villa-sufrio-141-contenciones-fisicas-sename/.

**134** Oficio N° 51/2018, de fecha 31 de agosto de 2018, dirigido al Sename.

**135** Ministerio de Salud. 2019. Norma Técnica para la Promoción del Bienestar, Prevención y Abordaje de Integral de Desajustes Emocionales y Conductuales en Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes en Cuidado Alternativo Residencial, pág. 27.

**136** Fundación para la Confianza. Informe técnico N° 5. Prevención y actuación en situaciones de crisis en centros de protección, pág. 27.

**137** La Tercera. 2017. Critican protocolo de contención de niños del Sename. 13 de mayo de 2017. Disponible en: www.latercera.com/noticia/critican-protocolo-contencion-ninos-del-sename/; El Mostrador. 2017. Decretan cierre de centro ligado a Coanil donde se registraron torturas a los internos. 8 de mayo del 2017. Disponible en: www.elmostrador.cl/noticias/pais/2017/05/08/decretan-cierre-de-centro-ligado-a-coanil-donde-se-registraron-torturas-a-los-internos/.

**138** Visita realizada al Hogar San Ricardo, de Batuco, el 7 de mayo de 2020. El 5 de junio de 2020, la Defensoría de la Niñez presentó un recurso de protección ante la I. Corte de Apelaciones de Santiago, rol N° 49697–2020.

**139** Ley N° 20.984, que Establece un sistema de responsabilidad penal de los adolescentes por infracciones a la ley penal, artículo 43.

**140** Visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez al CIP CRC de Chol Chol, el 30 de mayo de 2019; al CIP San Joaquín el 28 de enero de 2020 y el 6 de agosto de 2020; y al CRC CMN Til Til el 2 y 3 de julio de 2020.

**141** Visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez al CRC CMN Til Til el 2 y 3 de julio de 2020 y al CIP San Joaquín el 06 de agosto de 2020.

**142** Ibíd.

**143** Visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez al CIP CRC Chol Chol el 30 de mayo de 2019; al CIP San Joaquín, el 28 de enero de 2020 y el 6 de agosto de 2020; y al CRC CMN Til Til el 2 y 3 de julio de 2020.

**144** Denuncias presentadas por la Defensoría de la Niñez ante la Fiscalía Regional Metropolitana Sur el 29 de enero de 2020, ante la Fiscalía Regional Metropolitana Centro Norte, el 7 de julio de 2020, y ante la Fiscalía Regional Metropolitana Sur el 10 de agosto de 2020.

**145** Comité de los Derechos del Niño. 2018. Informe de la investigación relacionada en Chile en virtud del artículo 13 del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones, párr. 78 letra b).

**146** INDH. 2018. Misión de observación Sename 2017, pág. 377.

**147** Así se observó, por ejemplo, en visita realizada por la Defensoría de la Niñez al Hogar Infantil Cruz Roja, de Bulnes, el 10 de marzo de 2020.

**148** Por ejemplo, al analizar el protocolo de abordaje de manejo de situaciones de alta complejidad de la Residencia Madre de La Esperanza, del Maule, se observó que éste no contemplaba la notificación del evento crítico al Tribunal de Familia competente, y disponía que, ante situaciones de autoagresiones, cuando fracasen las etapas disuasivas previas, se dejaría a cargo a un adolescente de confianza de la residencia para contener al niño, niña o adolescente que se autoagrede, lo cual, sin dudas, implica una exposición desmedida a experiencias eventualmente traumáticas por la presión y responsabilidad. Al respecto, la Defensoría de la Niñez remitió recomendaciones mediante el Oficio N° 344/2020, de fecha 4 de mayo de 2020, dirigido al Sename.

**149** Comité de los Derechos del Niño. 2018. Informe de la investigación relacionada en Chile en virtud del artículo 13 del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones, párr. 78 letras b) y c).

**150** INDH. 2018. Misión de observación Sename 2017, pág. 379.

**151** A modo ilustrativo, visita realizada por la Defensoría de la Niñez a la residencia Natividad, de Arica, el 11 de diciembre de 2019; a la residencia Catalina Kentenich, de Rancagua, el 20 de febrero de 2020; y al Hogar Infantil Cruz Roja, de Bulnes, el 10 de marzo de 2020.

**152** Comité de los Derechos del Niño. 2018. Informe de la investigación relacionada en Chile en virtud del artículo 13 del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones, párr. 108 letra b).

**153** Observatorio para la Confianza. 2019. Informe anual. Situación de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes bajo protección del Estado de Chile, pág. 45 y 47.

**154** Oficio N° 346/2020, de fecha 4 de mayo de 2020,remitido por la Defensoría de la Niñez dirigido a la Presidenta del Senado.

**155** Oficio N° 266/2020, de fecha 8 de abril de 2020, remitido por la Defensoría de la Niñez dirigido al Presidente de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de la Cámara de Diputados.

**156** Más desarrollo sobre el derecho a la salud, y específicamente la salud mental, se puede encontrar en la segunda parte del presente Informe Anual, págs. 200–215.

**157** Decreto con Fuerza de Ley N° 1, Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto Ley N° 2.763, de 1979, y de las leyes N° 18.933 y N° 18.469, artículo 1.

**158** Decreto Ley N° 2.465, Crea el Servicio Nacional de Menores y fija el texto de su ley orgánica, artículo 3 N° 10.

**159** El Sename también ha firmado convenios de colaboración con otros organismos que inciden en la salud de los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado, como con el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del consumo de drogas y alcohol (Senda), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Deportes, etc.

**160** En la página web del Sename constan algunos convenios celebrados con el intersector. Disponible en: www.sename.cl/web/index.php/convenios-intersector/.

**161** Poder Judicial. 2020. Informe nacional: Visitas a hogares y residencias de protección red del Sename y privados, segundo semestre del año 2019, pág. 66.

**162** A junio del año 2019, la lista de espera de niños, niñas y adolescentes que son parte de la red del Sename, era de 1.329, quienes esperaban atenciones médicas, quirúrgicas u odontológicas. Observatorio para la Confianza. 2020. Informe anual 2019. Situación de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes bajo protección del Estado de Chile, pág. 3. Disponible en: http://observatorioparalaconfianza.cl/wp-content/uploads/2020/05/1-Derecho-a-la-salud-y-vida.pdf.

**163** Ibíd.

**164** Policía de Investigaciones de Chile. 2018. Informe. Análisis del funcionamiento residencial en centros dependientes del Servicio Nacional de Menores, pág. 179.

**165** Visita realizada por la Defensoría de la Niñez al Hogar San Ricardo, de Batuco, el 7 de mayo de 2020.

**166** Organización Mundial de la Salud. 2013. Plan de acción sobre salud mental, pág. 7.

**167** Ministerio de Salud. 2017. Plan nacional de salud mental 2017–2025, pág. 153.

**168** Ibíd, pág. 13.

**169** Además, el 41,6% de los que residen en centros de atención a personas con discapacidad, y el 48,5% de los que residen en residencias administradas por Ocas destinadas a población adolescente. Policía de Investigaciones de Chile. 2018. Informe. Análisis del funcionamiento residencial en centros dependientes del Servicio Nacional de Menores, pág. 177 y 178.

**170** INDH. 2018. Misión de observación Sename 2017, pág. 308.

**171** Ibíd, pág. 311 y 318.

**172** Poder Judicial. 2020. Informe nacional. Visitas a hogares y residencias de protección, Red del Sename y privados, abril de 2020, pág. 65. A modo de ilustrativo, en la Región del Maule, específicamente en la comuna de Linares, el Centro de Salud Mental (Cosam) no cuenta con psiquiatra, por tanto, los niños, niñas y adolescentes que viven en esta comuna no pueden acceder a esta especializada en el área pública, debiendo la residencia contratar psiquiatra particular. La Defensoría de la Niñez remitió el Oficio N° 257/2020, de fecha 2 de abril de 2020 al Sename presentando recomendaciones con relación a esta situación.

**173** Más desarrollo sobre la oferta de salud mental, se puede encontrar en la segunda parte del presente Informe Anual, págs.212–215.

174 Visita realizada por la Defensoría de la Niñez a la Residencia Familiar AADD de Coyhaique, el 5 de diciembre de 2019 y 14 de mayo de 2020; y a la Residencia de Vida Familiar Madre Teresa de Calcuta, de Puerto Natales, el 10 de junio de 2020.

175 Así fue observado en las visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez al Cread Pudahuel, el 5 de septiembre de 2019; y a la Residencia Aldeas Infantiles SOS Madreselvas, de Macul, el 12 de abril de 2019 y 23 de enero de 2020.

176 Visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez al Cread Pudahuel, del 5 de septiembre de 2019; a la Residencia Familiar de Villa Alemana, el 31 de julio de 2019; a la Residencia Catalina Kentenich, de Rancagua, del 24 de septiembre de 2019; y a Residencia Familiar de Coyhaique, el 5 de diciembre de 2019.

177 INDH. 2018. Misión de observación Sename 2017, pág. 312. Generalmente ansiolíticos, antidepresivos, estabilizadores del ánimo, estimulantes del sistema nervioso central y antipsicóticos.

178 Policía de Investigaciones de Chile. 2018. Informe. Análisis del funcionamiento residencial en centros dependientes del Servicio Nacional de Menores, pág. 196.

179 Estos porcentajes generalmente se elevan en horario nocturno a 98,1%, 37,5% y 86,6%, respectivamente. Policía de Investigaciones de Chile. 2018. Informe. Análisis del funcionamiento residencial en centros dependientes del Servicio Nacional de Menores, pág. 196.

180 Visita realizada por la Defensoría de la Niñez al Hogar San Ricardo, de Batuco, el 7 de mayo de 2020, y a la Residencia de Vida Familiar Madre Teresa de Calcuta, de Puerto Natales, el 10 de junio de 2020.

181 Ibíd.

182 Visita realizada por la Defensoría de la Niñez al CRC CMN Til Til, el 2 y 3 de julio de 2020, y visita realizada en conjunto con el INDH a CIP San Joaquín, el 6 de agosto de 2020.

183 Visita realizada por la Defensoría de la Niñez en conjunto con el INDH al CIP San Joaquín, el 6 de agosto de 2020.

184 Visita realizada por la Defensoría de la Niñez a la Residencia de Vida Familiar Madre Teresa de Calcuta, de Puerto Natales, el 10 de junio de 2020.

185 Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad. 2018. Observación general N° 6 sobre la igualdad y la no discriminación, párr. 2 y 8.

186 Comité de Derechos del Niño. 2013. Observación general N° 15 sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 24), párr. 38.

187 Ibíd, párr. 39.

188 Ministerio de Salud. 2017. Plan nacional de salud mental 2017–2025, pág. 13.

189 Ibíd, pág. 64.

190 Senda. 2019. Informe de Evaluación técnica Convenio Senda– Minsal–Sename–Genchi, pág.3. Disponible en: www.senda.gob.cl/wp-content/uploads/2020/05/Informe-semestral-2019-Adolescentes-con-Infracci%C3%B3n.pdf.

191 Visita realizada por la Defensoría de la Niñez en conjunto con el INDH al CIP San Joaquín, el 6 de agosto de 2020.

192 A modo de ejemplo, visita realizada por la Defensoría de la Niñez a la Residencia Familiar de Villa Alemana, el 31 de julio de 2019; a la Residencia Familiar AADD de Coyhaique, el 14 de mayo de 2020, y al Cread Entre Silos, de Talca, el 7 de julio de 2020.

193 Así se observó en la visita al Cread Entre Silos, de Talca, realizada el 7 de julio de 2020. Estos hechos, entre otros, motivaron la interposición de recurso de protección ante la I. Corte de Apelaciones de Talca en favor de los niños, niñas y adolescentes que permanecen ahí, rol N° 2838–2020. Dificultades similares se observaron en la visita realizada por la Residencia Familiar de Villa Alemana, el 31 de julio de 2019.

194 Visita realizada por la Defensoría de la Niñez a la Residencia Aldeas SOS Madreselvas, de Macul, el 16 de abril de 2019.

195 Sename. 2019. Procedimiento. Prevención del suicidio en centros y programas de justicia juvenil, versión N° 1, pág. 5.

196 Policía de Investigaciones de Chile. 2018. Informe. Análisis del funcionamiento residencial en centros dependientes del Servicio Nacional de Menores, pág. 267.

197 Observatorio para la Confianza. 2019. Informe 2018: Situación de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes bajo protección del Estado de Chile. Capítulo 2: Derecho a la educación y al esparcimiento, págs. 16–18; INDH. 2018. Misión de observación Sename 2017, Capítulo 3: Educación, págs. 231-252; Unicef. 2017. Situación educativa de las y los adolescentes privados de libertad por causas penales en América Latina y el Caribe. Disponible en: www.unicef.org/lac/media/671/file/Situaci%C3%B3n%20educativa%20de%20las%20y%20los%20adolescentes%20privados%20de%20libertad%20por%20causas%20penales%20en%20ALC.pdf; Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Derecho a la Educación, Vernor Muñoz. 2009. El derecho a la educación de las personas privadas de libertad.

**198** Educación 2020. 2018. Aprender entre rejas: El esquivo derecho a la educación para infancias y juventudes vulneradas. Disponible en: http://educacion2020.cl/noticias/aprender-entre-rejas-el-esquivo-derecho-a-la-educacion-para-infancias-y-juventudes-vulneradas/. En el mismo sentido se han pronunciado los informes previamente mencionados.

**199** Comité de los Derechos del Niño. 2018. Informe de la investigación relacionada en Chile en virtud del artículo 13 del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones, párr. 89.

**200** INDH. 2018. Misión de observación Sename 2017, págs.19 y 208.

**201** Visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez a Cread Pudahuel, el 5 de julio de 2019, y a la Residencia Familiar de Coyhaique, el 17 de octubre de 2019.

**202** Visita realizada por la Defensoría de la Niñez a la Residencia Familiar de Coyhaique, el 17 de octubre de 2019.

**203** En esta línea también se ha pronunciado Educación 2020. 2018. Aprender entre rejas: El esquivo derecho a la educación para infancias y juventudes vulneradas.

**204** Comité de los Derechos del Niño. 2018. Informe de la investigación relacionada en Chile en virtud del artículo 13 del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones, párr. 14.

**205** Visita realizada por la Defensoría de la Niñez al Hogar San Ricardo, de Batuco, el 7 de mayo de 2020.

**206** Visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez al Cread Pudahuel, el 5 de julio de 2019, y a la Residencia Familiar de Coyhaique, el 17 de octubre de 2019.

**207** Visita realizada por la Defensoría de la Niñez a Aldeas SOS Madreselvas, de Macul, el 12 de abril de 2019.

**208** Visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez al Cread Pudahuel, el 5 de julio de 2019, y a la Residencia Familiar de Coyhaique, el 17 de octubre de 2019.

**209** Visita realizada por la Defensoría de la Niñez al Cread Pudahuel, el 5 de julio de 2019.

**210** La Defensoría de la Niñez remitió el Oficio N° 105/2019, de fecha 12 abril de 2019, dirigido al Ministerio de Educación, en el cual aborda la problemática de la exclusión escolar que afecta a niños, niñas, adolescentes y jóvenes chilenos, remitiendo recomendaciones, entre las que se encuentra la creación de una modalidad de escuelas de reingreso.

**211** Visita realizada por la Defensoría de la Niñez al Cread Pudahuel, el 5 de julio de 2019.

**212** Educación 2020.2018. Aprender entre rejas: El esquivo derecho a la educación para infancias y juventudes vulneradas.

**213** Visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez al Cread Pudahuel, el 5 de julio de 2019; y a la Residencia Familiar de Coyhaique, el 17 de octubre de 2019. En este sentido, la Defensoría de la Niñez remitió el Oficio N°472/2019, de fecha 18 de diciembre de 2019, dirigido al Ministerio de Educación, destacando la iniciativa del proyecto de escuela de reingreso y educación para adultos y advirtiendo que es un problema que su continuidad dependa de la postulación anual a fondos públicos.

**214** INDH. 2018. Misión de observación Sename 2017, págs. 19 y 209.

**215** Visita realizada por la Defensoría de la Niñez a la Residencia Catalina Kentenich, de Rancagua, el 24 de septiembre de 2019.

**216** Visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez a la Residencia Catalina Kentenich, de Rancagua, el 24 de septiembre de 2019 y a Residencia Familiar de Coyhaique, el 17 de octubre de 2019.

**217** Observatorio para la Confianza. 2019. Informe 2018: Situación de los Derechos Humanos de niños, niñas y adolescentes bajo protección del Estado de Chile. Capítulo 2: Derecho a la educación y al esparcimiento, pág. 18.

**218** Ministerio de Desarrollo Social y Familia. 2020. Monitoreo y seguimiento de la oferta pública 2019. Apoyo socioeducativo para jóvenes infractores de ley. Disponible en: https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/2020/PRG2020_3_5096.pdf.

**219** Los porcentajes están calculados sobre la base las cifras presentadas en el Anuario Estadístico 2019 del Sename, el que señala que, al 31 de diciembre de 2019, había 5.182 adolescentes y jóvenes cumpliendo sanciones tanto de medio libre (SBC, PLA, PLE) como privativas de libertad (CRC–CSC) y 1.587 formalizados (MCA–CIP). Disponible en: www.sename.cl/anuario-estadistico-nv-2020/Anuario-Estadistico-2019-nv.pdf.

**220** Unicef. 2017. Situación educativa de las y los adolescentes privados de libertad por causas penales en América Latina y el Caribe, págs. 11 y 12.

**221** Visita realizada por la Defensoría de la Niñez al CIP CRC Chol Chol, el 30 de mayo de 2019.

**222** Observatorio para la Confianza. 2020. Informe Anual 2019: Situación de los Derechos Humanos de niños, niñas y adolescentes bajo protección del Estado de Chile. Capítulo 2: Derecho a la educación y al esparcimiento, pág. 31.

**223** Observatorio para la Confianza. 2019. Informe 2018: Situación de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes bajo protección del Estado de Chile. Capítulo 2: Derecho a la educación y al esparcimiento. Pág. 18.

**224** Visita realizada por la Defensoría de la Niñez al CIP CRC Chol Chol, el 30 de mayo de 2019.

225 Más detalle sobre este proceso puede ser encontrado en el Capítulo 4 del Informe Anual 2020 de la Defensoría de la Niñez, Participación de niños, niñas y adolescentes en el proceso constituyente, págs.512–573.

226 El Desconcierto. 2019. 'Fin al Sename': La demanda por derechos de la infancia omitida por Piñera desde el 18 de octubre. Disponible en: www.eldesconcierto.cl/2019/12/23/fin-al-sename-la-demanda-por-derechos-de-la-infancia-omitida-por-pinera-desde-el-18-de-octubre/.

227 Las cifras sobre la cantidad de casos conocidos por la Defensoría de la Niñez que implican vulneraciones de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en el contexto del estallido social pueden ser consultados en la segunda parte de este Informe Anual, págs. 152 –153.

228 Defensoría de la Niñez. 2019. Informe: Situación de niños, niñas y adolescentes en el contexto de Estado de Emergencia y crisis social en Chile. Defensoría de la Niñez. 2020. Estudio efecto de la crisis social en niños, niñas y adolescentes, 2019. Defensoría de la Niñez. 2020. Estudio sobre efectos del Estado de Excepción y posterior crisis social 2019, en niños, niñas y adolescentes.

229 Mayor desarrollo sobre el derecho al juego, puede encontrarse en el capítulo Derecho al juego y su garantía en contexto de crisis social y sanitaria del presente Informe Anual, págs. 574–635.

230 Defensoría de la Niñez. 2020. Estudio sobre efectos del Estado de Excepción y posterior crisis social 2019, en niños, niñas y adolescentes, pág. 27. Disponible en: www.defensorianinez.cl/estud_y_estadi/estudio-efectos-del-estado-de-excepcion-y-posterior-crisis-social-2019-en-ninos-ninas-y-adolescentes/.

231 Ilustre Municipalidad de Valparaíso. 2019. Informe de derechos humanos en la ciudad de Valparaíso en el contexto de las manifestaciones sociales de octubre de 2019. Disponible en: https://media.elmostrador.cl/2019/11/Informe-DD.HH_.-Muni-Valpo.pdf.

232 Información solicitada por Transparencia al Sename, y remitida mediante Carta N° 431, de 10 de agosto de 2020.

233 Defensoría de la Niñez. 2020. Estudio sobre efectos del Estado de Excepción y posterior crisis social 2019, en niños, niñas y adolescentes, pág. 57.

234 Así pasó, por ejemplo, con un adolescente privado de libertad en contexto de protesta social, que fue víctima de malos tratos por parte de Gendarmería en el CIP San Joaquín, cuestión que fue denunciada por la Defensoría de la Niñez.

235 Defensoría de la Niñez. 2020. Estudio sobre efectos del Estado de Excepción y posterior crisis social 2019, en niños, niñas y adolescentes, pág. 25.

236 Defensoría de la Niñez. 2020. Informe Análisis Contextual. Estudio sobre efectos del Estado de Excepción y posterior crisis social 2019, en niños, niñas y adolescentes, pág. 54. Documento interno.

237 Poder Judicial. Boletín Estadístico N°4. 2019. Disponible en: http://decs.pjud.cl/?s=Bolet%C3%ADn+Estad%C3%Adstico

238 Amicus curiae presentado por la Defensoría de la Niñez ante la I. Corte de San Miguel, en causa sobre acción constitucional de amparo Rol N° 2961–2019, presentado con fecha 20 de enero de 2020, que fue finalmente acogido.

239 El desglose de los datos estadísticos de la Defensoría de la Niñez está disponible en la segunda parte de este Informe Anual, págs. 152 a 153.

240 Defensoría de la Niñez. 2020. Situación de niños, niñas y adolescentes en el contexto de Estado de Emergencia y crisis social en Chile, enero de 2020, pág. 28 y 29.

241 Ilustre Municipalidad de Valparaíso. 2019. Informe de derechos humanos en la ciudad de Valparaíso en el contexto de las manifestaciones sociales de octubre de 2019, pág. 35

242 Información suministrada por el Sename, mediante Carta N° 431 por solicitud de información pública, de fecha 10 de agosto de 2020.

243 Resolución Exenta N° 601, de 21 de febrero de 2020, del Servicio Nacional de Menores, en que aprueba convenio de colaboración y coordinación suscrito con la Agencia Nacional de Inteligencia.

244 Recurso de protección rol N° 13321950–1, presentado ante la I. Corte de Apelaciones de Santiago con fecha 22 de abril de 2020.

245 Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 39.

246 Comité de los Derechos del Niño. 2018. Informe de la investigación relacionada en Chile en virtud del artículo 13 del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones, párr. 132.

247 Información suministrada por el Sename, mediante Carta N° 431 por solicitud de información pública, de fecha 10 de agosto de 2020.

248 Mayor desarrollo se puede encontrar en la segunda parte del presente informe anual, págs. 1 33–296.

249 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2020. Pandemia y derechos humanos en las Américas, párr. 6.

**250** Comité de los Derechos del Niño. 2020. El Comité advierte sobre el grave efecto físico, emocional y psicológico de la pandemia Covid–19 en los niños y hace un llamado a los Estados para proteger los derechos de los niños, Declaración de 8 de abril de 2020, párr. 1.

**251** Las últimas versiones de los protocolos están disponibles en: www.sename.cl/web/index.php/plan-coronavirus-sename/.

**252** A modo de ejemplo, visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez al CTD Femenino Capullo, de Chiguayante, el 16 y 17 de abril de 2020; al Hogar San Ricardo, de Batuco, el 7 de mayo de 2020; al Hogar Infantil Cruz Roja, de Bulnes, el 20 de mayo de 2020; a la RAE Providencia, el 28 de mayo de 2020; al Hogar Aldea Nazareth, de La Pintana, el 4 de junio de 2020; al CIP San Joaquín, el 6 de agosto de 2020.

**253** De modo ilustrativo, visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez al Hogar San Ricardo, de Batuco, el 7 de mayo de 2020; al Hogar Infantil Cruz Roja, de Bulnes, el 20 de mayo de 2020; y al Hogar Aldea Nazareth, de La Pintana, el 4 de junio de 2020.

**254** A modo de ejemplo, visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez al CTD Femenino Capullo, de Chiguayante, el 16 y 17 de abril de 2020; al Hogar San Ricardo, de Batuco, el 7 de mayo de 2020; al Hogar Infantil Cruz Roja, de Bulnes, el 20 de mayo de 2020; a la RAE Providencia, el 28 de mayo de 2020; al Hogar Aldea Nazareth, de La Pintana, el 4 de junio de 2020; a la Residencia Familiar Chacabuco, de Concepción, el 4 de junio de 2020; a la Residencia de Vida Familiar Madre Teresa de Calcuta, de Puerto Natales, el 10 de junio de 2020; a la Residencia Padre Remigio Gubaro, de Santa Bárbara, el 16 de junio de 2020; y al CIP San Joaquín, el 6 de agosto de 2020.

**255** Trastorno emocional que está vinculado con el estrés causado por el trabajo.

**256** A modo de ejemplo, visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez a la Residencia Padre Pienovi, de Villa Alemana, el 29 de abril de 2020; al Hogar Infantil Cruz Roja, de Bulnes, el 20 de mayo de 2020; a la Residencia de Vida Familiar Madre Teresa de Calcuta, de Puerto Natales, el 10 de junio de 2020; al CRC CMN Til Til, el 2 y 3 de julio de 2020.

**257** Como se ha señalado a lo largo de este capítulo, la Defensoría de la Niñez, atendiendo a los protocolos sanitarios del Sename y con el fin de evitar la exposición a mayores contagios, realizó también visitas remotas, salvo situaciones de especial gravedad que ameritaran la concurrencia presencial.

**258** La información relativa a la supervisión de los organismos coadyuvantes fue remitida por el Sename, a solicitud de la Defensoría de la Niñez, por medio de los Oficios N° 249/2020, de fecha 6 de mayo de 2020, y Oficio N° 1502/2020, de fecha 5 de agosto de 2020.

**259** Oficio N° 279/2020, de fecha 13 de abril de 2020, y Oficio N° 518/2020, de fecha 22 de junio de 2020, ambos dirigidos al Sename.

**260** Oficio N° 1502, de fecha 5 de agosto de 2020, dirigido a la Defensoría de la Niñez.

**261** Con fecha 1 de octubre de 2020, la Defensoría de la Niñez remitió Oficio N° 728 al Sename solicitando y recomendado a la brevedad supervisar a los organismos coadyuvantes que a la fecha no se habían visitado y se solicita informar sobre la situación en la que se encuentran los niños, niñas y adolescentes que allí viven.

**262** Por ejemplo, visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez al CTD Femenino Capullo, de Chiguayante, el 16 y 17 de abril de 2020; a la Casa de Acogida Ignazio Sibillo, de Punta Arenas, el 22 de abril de 2020; a la Residencia Padre Pienovi, de Villa Alemana, el 29 de abril de 2020; al Hogar Infantil Cruz Roja, de Bulnes, el 20 de mayo de 2020; a la Residencia Padre Remigio Gubaro, de Santa Bárbara, el 16 de junio de 2020; al CRC CMN Til Til, el 2 y 3 de julio; y al CIP San Joaquín, el 6 de agosto de 2020.

**263** Por ejemplo, visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez al CTD Femenino Capullo, de Chiguayante, el 16 y 17 de abril de 2020; a la Casa de Acogida Ignazio Sibillo, de Punta Arenas, el 22 de abril de 2020; a la Residencia Padre Pienovi, de Villa Alemana, el 29 de abril de 2020; a la Residencia Padre Remigio Gubaro, de Santa Bárbara, el 16 de junio de 2020; al CRC CMN Til Til, el 2 y 3 de julio; y al CIP San Joaquín, el 6 de agosto de 2020.

**264** Por ejemplo, visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez al Hogar San Ricardo, de Batuco, el 7 de mayo de 2020; y a la Residencia Padre Remigio Gubaro, de Santa Bárbara, el 16 de junio de 2020.

**265** Visita realizada por la Defensoría de la Niñez al CIP San Joaquín, el 28 de enero de 2020 y el 6 de agosto de 2020; y al CRC CMN Til Til el 2 y 3 de julio de 2020.

**266** Oficio N° 201/2020, de fecha 20 de marzo de 2020, Oficio N° 235/2020, de fecha 30 de marzo de 2020, y Oficio N° 541/2020, de 3 de julio de 2020, remitidos por la Defensoría de la Niñez al Sename.

**267** Oficio N° 201/2020, de fecha 20 de marzo de 2020, dirigido al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

**268** A modo ilustrativo, visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez a al CTD Femenino Capullo, de Chiguayante, el 16 y 17 de abril de 2020; a la Casa de Acogida Ignazio Sibillo, de Punta Arenas, el 22 de abril de 2020; al Hogar Infantil Cruz Roja, de Bulnes, el 20 de mayo de 2020, al Hogar Aldea Nazareth, de La Pintana, el 4 de junio de 2020, a la Residencia Padre Remigio Gubaro, de Santa Bárbara, el 16 de junio de 2020.

**269** Comité de los Derechos del Niño. 2020. El Comité de Derechos del Niño advierte sobre el grave efecto físico, emocional y psicológico de la pandemia Covid–19 en los niños y hace un llamado a los Estados para proteger los derechos de los niños. Declaración del 8 de abril de 2020, párr. 6. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/1_Global/INT_CRC_STA_9095_S.pdf.

**270** Ibíd, párr. 7.

**271** CIDH, Pandemia y derechos humanos en las Américas, Resolución 1/2020, aprobada el 10 de abril de 2020, párr. 48.

**272** A modo de ejemplo: visita realizada por la Defensoría de la Niñez a el Hogar Infantil Cruz Roja, de Bulnes, el 20 de mayo de 2020; y a Aldea Nazareth, de La Pintana, el 4 de junio de 2020.

**273** Destaca de forma particular la situación sufrida por una adolescente extranjera en la residencia Hogar Aldea Nazareth, de La Pintana, quien habría recibido agresiones físicas y verbales, así como amenazas de muerte por parte de pares, con motivos discriminatorios, que motivó la visita realizada por la Defensoría de la Niñez el 4 de junio de 2020.

**274** Visita realizada por la Defensoría de la Niñez en conjunto con el INDH al CIP San Joaquín, el 6 de agosto de 2020.

**275** Visita realizada por la Defensoría de la Niñez a la Residencia Padre Pienovi, de Villa Alemana, el 29 de abril de 2020; al Hogar Aldea Nazareth, de La Pintana, el 4 de junio de 2020; y la Residencia Familiar Chacabuco, de Concepción, el 4 de junio de 2020.

**276** Visita realizada por la Defensoría de la Niñez al CRC CMN Til Til, el 2 y 3 de julio de 2020, y al CIP San Joaquín, el 6 de agosto de 2020.

**277** Información entregada por el Sename a la Defensoría de la Niñez, con fecha 1 de julio de 2020, mediante "Reporte Diario de Centros Sename. Situación Covid–19".

**278** Al respecto, la Defensoría de la Niñez remitió el Oficio N° 491/2020, de 12 de junio de 2020, dirigido al Juzgado de Familia de Colina, solicitando la adopción de medidas de protección respecto de los demás niños y adolescentes que permanecen en el Hogar San Ricardo, de Batuco. Respecto de la Residencia Pequeño Cottolengo Don Orione, de Cerrillos, se remitieron el Oficio N° 280/2020, de fecha 13 de abril de 2020 y el Oficio N°347/2020, de fecha 4 de mayo de 2020, ambos dirigidos al Ministerio de Salud, solicitando información y emitiendo recomendaciones respecto de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad en contexto de pandemia.

**279** De acuerdo a lo informado por residencias Aldeas SOS Madreselvas, de Macul, y Hogar Santa Catalina, de Quinta Normal, que presentaban situaciones de contagio mediante el contacto telefónico, y por el Sename en reunión sostenida el día 3 de julio de 2020.

**280** A modo de ejemplo, se reportó información de las Residencias Pequeño Cottolengo de Rancagua y Cerrillos, Cread Pudahuel, Hogar San Ricardo de Batuco y Residencia Padre Pienovi de Villa Alemana.

**281** Respecto de esto, la Defensoría de la Niñez envió Oficio N°455/2020, de fecha 5 de junio de 2020, dirigido a la Subsecretaría de Redes Asistenciales, para la oportuna atención de salud, toma de exámenes y entrega de resultados, a niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado.

**282** Con fecha 6 de julio de 2020, la Defensoría de la niñez sostuvo reunión con el Ministerio de Salud.

**283** A modo ilustrativo, visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez al CTD Femenino Capullo, de Chiguayante, el 16 y 17 de abril de 2020; a la Casa de Acogida Ignazio Sibillo, de Punta Arenas, el 22 de abril de 2020; y a la Residencia Padre Pienovi, de Villa Alemana, el 29 de abril de 2020.

**284** INDH. 2020. Reporte visita piloto a centros del Sename en contexto Covid, pág. 3.

**285** Por ejemplo, visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez al CTD Femenino Capullo, de Chiguayante, el 16 y 17 de abril de 2020; a la Casa de Acogida Ignazio Sibillo, de Punta Arenas, el 22 de abril de 2020; a la Residencia Padre Pienovi, de Villa Alemana, el 29 de abril de 2020; y al Hogar San Ricardo, de Batuco, el 7 de mayo de 2020.

**286** Oficio N° 1339/2020, de fecha 13 de julio de 2020, dirigido a la Defensoría de la Niñez.

**287** Por ejemplo, lo reportado a la Defensoría de la Niñez por las Residencias Pequeño Cottolengo de Rancagua y Cerrillos, Hogar Aldea Nazareth, de La Pintana y Hogar Cruz Roja de Bulnes. Así también, denuncia recibida por el Sindicato de trabajadores subcontratados del Sename, Sintrasub, con fecha 9 de abril de 2020.

288 Según información suministrada por el Sename, solicitada mediante correo electrónico, al 30 de junio de 2020, se habían recibido donaciones por parte de diversas empresas, como Huawei, Salcobrand, Agrosuper, entre otras, además de "donaciones" del Ministerio de Desarrollo Social y la Familia y la Subsecretaría de la Niñez. Oficio N° 1339/2020, de fecha 13 de julio de 2020, remitido por el Sename a la Defensoría de la Niñez.

289 La Defensoría de la Niñez envió el Oficio N°455/2020, con fecha 8 de junio de 2020, dirigido a la Subsecretaría de Redes Asistenciales del Ministerio de Salud.

290 INDH. 2020. Reporte visita piloto a centros del Sename en contexto Covid, pág. 3.

291 A modo de ejemplo, esta situación fue observada en visita efectuada a la Residencia Familiar de Coyhaique, el 14 de mayo de 2020.

292 A modo ilustrativo, visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez a al CTD Femenino Capullo, de Chiguayante, el 16 y 17 de abril de 2020; a la Residencia Familiar Coyhaique, el 14 de mayo de 2020; al Hogar Infantil Cruz Roja, de Bulnes, el 20 de mayo de 2020; y a la Residencia Madre Teresa de Calcuta, de Puerto Natales, el 10 de junio de 2020.

293 Los nudos críticos respecto a educación han sido expuesto por la Defensoría de la Niñez en Oficio N°406/2020, de fecha 22 de mayo de 2020, dirigido al Ministerio de Educación, relativo a las visitas ejecutadas a las Residencias CTD Femenino Capullo y RPM PER Padre Pienovi, con fecha 16 y 17 de abril y 20 de abril de 2020, respectivamente, y de manera general en los Oficios N°281/2020 de 14 de abril de 2020, dirigido a la Comisión de Cultura, Artes y Comunicaciones de la Cámara de Diputados y Oficio N°217/2020 de 24 de marzo de 2020 dirigido al Sename preguntando por acciones adoptadas para solucional tales nudos críticos.

294 A modo ilustrativo, visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez al Hogar Infantil Cruz Roja, de Bulnes, el 20 de mayo de 2020; al CRC CMN Til Til, el 2 y 3 de julio de 2020; al Cread Entre Silos, de Talca, el 7 de julio de 2020; y al CIP San Joaquín, el 6 de agosto de 2020.

295 Unicef. 2020. Crisis y emergencias. La respuesta de Unicef a las crisis y emergencias en Chile y en el mundo. Disponible en: www.unicef.org/chile/crisis-y-emergencias.

296 Defensoría de la Niñez. 2020. Situación de niños, niñas y adolescentes en el contexto del Estado de Emergencia y crisis social en Chile, enero de 2020, pág. 18.

297 Más detalle sobre los objetivos de estas visitas y su metodología, se puede encontrar en el Protocolo de Visitas de la Defensoría de la Niñez, en la sección "Anexo Protocolo de visitas reactivas – Contingencia sanitaria pandemia Covid–19". Disponible en: www.defensorianinez.cl/observacion-y-seguimiento-de-ninos-ninas-y-adolescentes-bajo-cuidado-del-estado/.

298 Oficio N° 280/2020, de fecha 14 de abril de 2020, dirigido al Ministerio de Salud; Oficio N° 347/2020, de fecha 4 de mayo de 2020, al Ministerio de Salud; Oficio N° 382/2020, de fecha 15 de mayo de 2020, al Sename; Oficio N° 491/2020, de fecha 12 de junio de 2020, al Tribunal de Familia de Colina, entre otros.

299 Oficios N° 203/2020 y 204/2020, ambos de fecha 20 de marzo de 2020 dirigido al Sename. Éste fue respondido mediante el Oficio N° 382/2020, de fecha 20 de julio de 2020, y Oficio N° 211/2020, de fecha 13 de abril de 2020, en los que consta haberse acogido varias de las recomendaciones presentadas.

300 Oficio N° 235/2020, de fecha 30 de marzo de 2020 y Oficio N° 541/2020, de fecha 3 de julio de 2020, remitidos al Sename. Éstos fueron respondidos mediante el Oficio N° 1360/2020, de fecha 20 de julio de 2020, y Oficio N° 1537/2020, de fecha 11 de agosto de 2020.

301 Oficios N° 279/2020, de fecha 13 de abril de 2020 y Oficio N° 518/2020, de fecha 22 de junio de 2020. Éstos fueron respondidos mediante los oficios N° 249/2020, de fecha 6 de mayo de 2020, y Oficio N° 1502/2020, de fecha 5 de agosto de 2020, en los cuales se envía la información solicitada.

302 Oficio N° 293/2020, de fecha 20 de abril de 2020, y Oficio N° 475, de fecha 11 de junio de 2020. Éstos fueron respondidos mediante el Oficio N° 1339, de fecha 13 de julio de 2020, en el cual se envía la información solicitada.

303 Oficio N° 455/2020, de fecha 8 de junio de 2020, dirigido a la Subsecretaría de Redes Asistenciales.

304 Oficio N° 493/2020, de fecha 12 de junio de 2020, dirigido a la Subsecretaría de Derechos Humanos.

305 Oficio N° 317/2019, de fecha 5 de septiembre de 2019, dirigido al Ministerio de Salud; Oficio N° 336/2020, de fecha 30 de abril de 2020, dirigido al Ministerio de Salud.

306 Oficio N° 406/2020, de fecha 22 de mayo de 2020, dirigido al Ministerio de Educación; Oficio N° 472/2019, de fecha 18 de diciembre de 2019, dirigido al Ministerio de Educación.

307 A modo ilustrativo, recomendación efectuada en Oficio N°642/2020, de fecha 24 de agosto de 2020, dirigido al Sename, relacionado con el Hogar Infantil Cruz Roja; Oficio N° 615/2020, de fecha 14 de agosto de 2020, dirigido al Sename, en relación con CMN Til Til.

308 Oficio N°642/2020, de fecha 24 de agosto de 2020, dirigido al Sename, relacionado con el Hogar Infantil Cruz Roja.

309 Oficio N°393/2020, de fecha 18 de mayo de 2020, dirigido al Sename, en relación con el Hogar Padre Pienovi; Oficio N° 425/2020, de fecha 01 de junio de 2020, dirigido al Sename, relacionado con la Casa de Acogida Ignazio Sibillo.

310 Oficio N°336/2020, de fecha 30 de abril de 2020, dirigido al Sename, en relación con la Residencia CTD Femenino Capullo; Oficio 392/2020, de fecha 18 de mayo de 2020, dirigido al Ministerio de Salud, en relación con la Residencia CTD Femenino Capullo y la Residencia Padre Pienovi; Oficio N°393/2020, de fecha 18 de mayo de 2020, dirigido al Sename, en relación con la Residencia Padre Pienovi.

311 Oficio N° 615/2020, de fecha 14 de agosto de 2020, dirigido al Sename.

312 Oficio N° 493/2020, de fecha 12 de junio de 2020, dirigido a la Subsecretaría de Derechos Humanos; Oficio N° 491/2020, de fecha 12 de junio de 2020, dirigido al Juzgado de Familia de Colina, en relación con el Hogar San Ricardo, de Batuco.

313 Oficio N°573/2020, de fecha 20 de julio de 2020, dirigido al Ministerio de Hacienda.

314 Oficio N°497/2020, de fecha 17 de junio de 2020, dirigido al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

315 Oficio N° 477/2019, de fecha 20 de diciembre de 2019, dirigido al Sename; Oficio N° 302/2019, de fecha 4 de septiembre de 2019, dirigido al Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación de Drogas y Alcohol (Senda).

316 Recurso de protección N° 2838–2020, presentado por la Defensoría de la Niñez ante la I. Corte de Apelaciones de Talca, con fecha 7 de agosto de 2020, respecto del Cread Entre Silos.

317 Oficio N°280/2019, de fecha 19 de agosto de 2019; Oficio N°240/2020, de fecha 31 de marzo de 2020, ambos dirigidos al Sename.

318 Defensoría de la Niñez. 2020. Situación de niños, niñas y adolescentes en el contexto de emergencia y crisis social en Chile, enero de 2020, pág. 79.

319 Oficio N° 715/2020, de fecha 23 de septiembre de 2020, dirigido al S.E. Presidente de la República.

320 Defensoría de la Niñez. 2020. Situación de niños, niñas y adolescentes en el contexto de emergencia y crisis social en Chile, enero de 2020, pág. 78.

321 Oficio N° 588/2020, de fecha 29 de julio de 2020 y Oficio N° 504/2019, de fecha 30 de diciembre de 2019, ambos dirigidos al Sename.

322 Campañas específicas se solicitaron en: Oficio N° 588/2020, de fecha 29 de julio de 2020, dirigido al Sename, respecto del Hogar Aldea Nazareth; Oficio N° 529/2020, de fecha 25 de junio de 2020, dirigido al Sename, respecto de la residencia RAE Providencia.

323 Defensoría de la Niñez. 2020. Situación de niños, niñas y adolescentes en el contexto de emergencia y crisis social en Chile, enero de 2020, pág. 78.

324 Oficios N° 279/2020, de fecha 13 de abril de 2020 y Oficio N° 518/2020, de fecha 22 de junio de 2020, ambos dirigidos al Sename.

325 Oficio N°240/2020, de fecha 31 de marzo de 2020; Oficio N°529/2020, de fecha 25 de junio de 2020; Oficio N°588/2020, de fecha 29 de julio de 2020, todos dirigidos al Sename y Oficio N° 129/2020, de fecha 5 de agosto de 2020, dirigido al Sename Regional (Biobío).

326 Oficio N°624/2020, de fecha 24 de agosto de 2020; Oficio N°529/2020, de fecha 25 de junio de 2020; Oficio N° 615/2020, de fecha 14 de agosto de 2020, todos dirigido al Sename.

327 Oficio N° 280/2019, de fecha 19 de agosto de 2019, dirigido al Sename; Oficio N° 292/2019, de fecha 29 de agosto de 2019, dirigido a la Subsecretaría de la Niñez.

328 Oficio N°421/2019, de fecha 27 de noviembre de 2019, dirigido al Sename.

329 Oficio N° 383/2019, de fecha 12 de noviembre de 2019, dirigido al Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence); Oficio N° 474/2019, de fecha 20 de diciembre de 2019, dirigido al Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence).

330 Oficio N° 524/2020, de fecha 23 de junio de 2020, dirigido a la E. Corte Suprema.

331 *Amicus curiae* presentado por la Defensoría de la Niñez ante la I. Corte de San Miguel, en causa sobre acción constitucional de amparo Rol N° 2961–2019, presentado con fecha 20 de enero de 2020, que fue finalmente acogido.

332 Oficio N° 201/2020, de fecha 20 de marzo de 2020, dirigido al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

333 Defensoría de la Niñez. 2020. Situación de niños, niñas y adolescentes en el contexto de emergencia y crisis social en Chile, enero de 2020.

334 Oficio N° 266/2020, que remite observaciones y recomendaciones a proyecto de ley que crea el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil e introduce modificaciones a la Ley N° 20.084, sobre responsabilidad penal de adolescentes, y a otras normas que indica, boletín N° 11.174.07, de fecha 04 de abril de 2020.

335 Oficio N°510, de 22 de junio de 2020, dirigido a la Comisión de Infancia del Senado y Oficio N°565/2020, de fecha 10 de julio de 2020, dirigido a la Comisión de Infancia del Senado.

336 Oficio N° 498/2020, de 17 de junio de 2020, dirigido a la Comisión Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, que emite con el objetivo de solicitar poner en tabla e iniciar discusión del proyecto de ley de reforma integral al sistema de adopción en Chile (Boletín N°9119–07).

337 Oficio N° 16/2019, que emite observaciones a las modificaciones propuestas a la Ley N° 20.032, que establece sistema de atención a la niñez y adolescencia a través de la red de colaboradores del Sename, y su régimen de subvención, de fecha 11 de enero de 2019.

# CAPÍTULO 3:
# PARTICIPACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN EL PROCESO CONSTITUYENTE

# PRESENTACIÓN

El siguiente capítulo desarrolla el derecho a la participación de niños, niñas y adolescentes en el contexto del proceso constituyente chileno actualmente en curso, que comenzó con la realización del plebiscito el pasado 25 de octubre en donde la ciudadanía manifestó su acuerdo con la posibilidad de construir una nueva Constitución Política, democrática y participativa.

En este texto se profundiza el rol determinante que tuvieron las y los adolescentes en la generación del proceso constituyente, considerando que las evasiones del Metro, iniciadas por ellas y ellos, fueron hechos gatillantes de las protestas sociales de octubre de 2019. Esto, teniendo en consideración que dichas movilizaciones promovieron la firma del Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución entre parlamentarios de distintos partidos políticos.

Además, el presente capítulo hace referencia a las normas y los estándares internacionales sobre el derecho a la participación de niños, niñas y adolescentes, haciendo una revisión particular de la dimensión política del mismo, entendida como participación vinculante, así como también de los principales modelos que orientan y propician su cumplimiento, con el objeto de propender al ejercicio efectivo del derecho de participación de niños, niñas y adolescentes, respecto del proceso constituyente.

Por último, se desarrollan una serie de recomendaciones al Estado de Chile para hacer efectivo el derecho a participación, particularmente en lo que dice relación con el proceso constituyente.

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

# 1. CONTEXTUALIZANDO EL DERECHO A PARTICIPAR

Los niños, niñas y adolescentes, en tanto sujetos de derecho, son titulares de los mismos derechos que los adultos, pero, además, de otros especiales derivados de su condición, que se traducen en deberes específicos para la familia, la sociedad y el Estado[1]. Uno de esos derechos, es el de participación.

El presente capítulo desarrolla el derecho de participación de los niños, niñas y adolescentes, de conformidad con la Convención sobre los Derechos del Niño, con foco específico en la dimensión política del mismo, es decir, participación con incidencia pública. Se entiende por participación política "toda acción individual o colectiva dirigida a influir en el proceso político y/o la toma de decisiones"[2].

En virtud de lo anterior, se analizará el rol que tuvieron las y los adolescentes en las protestas sociales iniciadas en octubre de 2019[3] y su incidencia en la generación del proceso constituyente actualmente en curso que, en sí mismo, constituye un hito histórico para el país, junto con la necesidad, en reconocimiento de ese rol protagónico, de que se contemple una participación efectiva de las y los adolescentes en las etapas sucesivas del proceso constituyente chileno.

Para la Defensoría de la Niñez resulta imprescindible el reconocimiento de la participación de los niños, niñas y adolescentes en el proceso constituyente, no sólo por el rol que tuvieron en su generación y por el deber de asegurar el ejercicio efectivo de su derecho a la participación, sino porque, además, es una oportunidad para que el Estado de Chile empiece a saldar una deuda histórica que ha tenido con este grupo de la población. Lo anterior, teniendo en consideración que, a lo largo de la historia, han sido precisamente las y los adolescentes quienes han instalado temas relevantes para el país, pero, a pesar de ello, luego han quedado fuera de las discusiones, debates, análisis y decisiones, no reconociéndoles participación incidente en el debate público. Esto es un reflejo más de que a los niños, niñas y adolescentes no se les considera parte integrante de la sociedad

**¿Qué es la participación política? "Toda acción individual o colectiva dirigida a influir en el proceso político y/o la toma de decisiones".**

manteniéndose la visión anacrónica, lamentablemente aún imperante en Chile, que los ve y trata como meros objetos de protección y no como sujetos de derecho.

En virtud de lo anterior, la Defensoría de la Niñez considera urgente reconocer e incluir la participación efectiva de los niños, niñas y adolescentes en el proceso constituyente en curso, lo que involucraría un avance significativo y concreto del Estado de Chile hacia el cumplimiento de las normas internacionales y, particularmente, hacia la adopción del paradigma que impone la Convención sobre los Derechos del Niño, mediante el cual la sociedad en su conjunto, incluyendo la familia y el Estado, debe considerar y tratar a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho y no como objetos de protección.

Sin perjuicio de que el presente capítulo está centrado, principalmente, en la participación de las y los adolescentes en las distintas etapas del proceso constituyente, a través del reconocimiento del derecho a sufragio, también se considera relevante la inclusión de niñas y niños a través de otras formas de participación que se señalan más adelante, en tanto también son integrantes relevantes de la sociedad y sujetos de derecho.




Jorge Vargas / Migrar Photo.

Además, el capítulo realiza un abordaje de las causas por las cuales la ausencia de participación efectiva de este grupo de la población en el proceso constituyente siginifica un incumplimiento de obligaciones internacionales del Estado de Chile, teniendo en consideración las exigencias que imponen los estándares de derechos humanos en esta materia.

Por otro lado, y a modo orientador, se exponen los modelos que buscan propiciar la participación de niños, niñas y adolescentes en los distintos aspectos que les afectan y se propone una aplicación práctica de los mismos en el proceso constituyente.

Por último, se informan cuáles han sido las acciones realizadas por la Defensoría de la Niñez para propender y fomentar el ejercicio efectivo del derecho de participación, realizando recomendaciones tanto al Poder Ejecutivo como Legislativo, con el objeto de que incorporen, de manera efectiva, a los niños, niñas y adolescentes en las distintas etapas del proceso constituyente chileno.



Eric Allende / Migrar Photo.

# 2. SITUACIÓN NACIONAL Y ESTÁNDARES INTERNACIONALES

## 2.1 AUSENCIA DE PARTICIPACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN EL PROCESO CONSTITUYENTE

El 18 de octubre de 2019 se inició en Chile un periodo de revuelta social, que tuvo como origen el descontento de la población frente a una serie de desigualdades sociales presentes desde hace décadas[4]. Ante la crisis, y como forma de respuesta a las demandas ciudadanas, a 28 días del hito inicial del estallido social, se suscribió el denominado Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución[5], a través del cual parlamentarios oficialistas y de oposición, con excepción del Partido Comunista y el Frente Regionalista Verde Social, consensuaron la realización de un plebiscito en abril de 2020, mediante el cual la ciudadanía decidiría si desea o no una nueva Constitución, así como también el mecanismo mediante el cual se efectuaría su redacción[6].

En atención a la emergencia sanitaria, producto del Covid–19, se estableció un nuevo itinerario electoral, mediante la Ley N°21.221, que pospuso el plebiscito para el 25 de octubre de 2020.

Los resultados obtenidos en el plebiscito del pasado 25 de octubre, pavimentaron el camino para la elección de los Convencionales Constituyentes, el 11 de abril de 2021. Finalmente, se convocará a un plebiscito ratificatorio de la Constitución aprobada por la Convención Constitucional.

De acuerdo a este itinerario, se establecieron tres nuevas instancias de participación efectiva de la ciudadanía a través del derecho a sufragio, no estando contemplada, a la fecha de cierre de este informe, la participación de los niños, niñas y adolescentes en ninguna de ellas.

El inicio de un proceso constituyente democrático, sin duda, es un hito histórico en el país, debiendo ser una oportunidad para incluir activamente en el mismo a los niños, niñas y adolescentes, dado el rol preponderante que tuvieron en su gestación y también como forma de concreción de su derecho de participación.

Sin perjuicio de entender que el estallido social tuvo su origen en las distintas desigualdades estructurales[7] que por años han afectado a la población, los actos de evasión del pago del pasaje del metro de Santiago, realizados por las y los estudiantes desde el 7 de

octubre de 2019, constituyeron un importante gatillante de las protestas sociales que, a nivel nacional, se desarrollaron a partir del 18 de octubre de 2019.

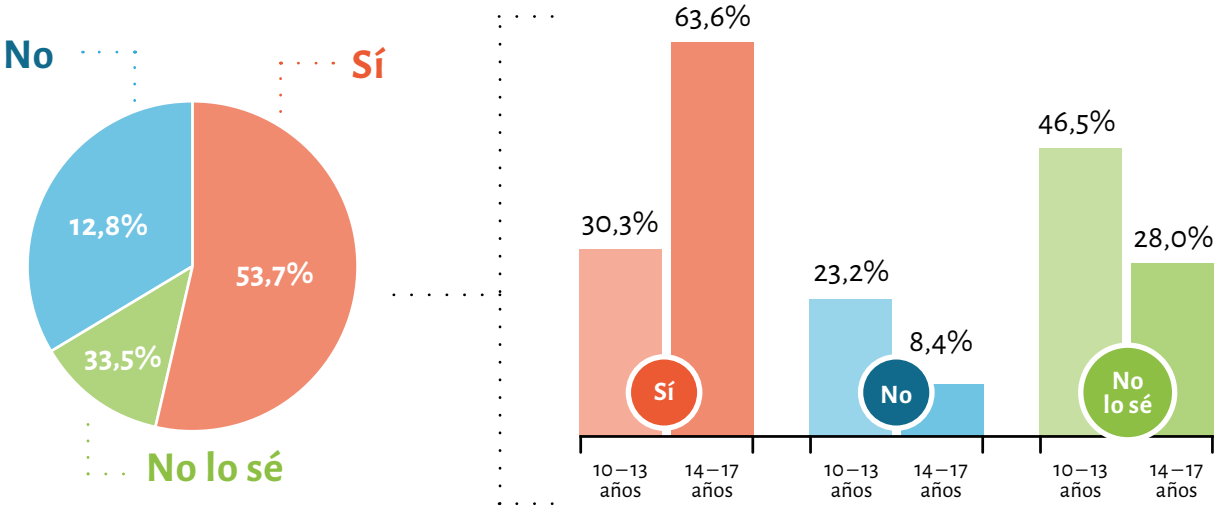
En relación con lo anterior, es dable señalar que la experiencia empírica, a nivel nacional e internacional, ha demostrado que los niños, niñas y adolescentes no sólo tienen habilidades para desenvolverse en espacios de participación formales e informales, sino que también tienen un sentido de conexión con los problemas sociales que viven sus familias, amigos y la sociedad en general[8], situación que contribuye a explicar por qué se iniciaron las manifestaciones de evasión del pasaje del metro, aun cuando a ellos no les afectaba directamente (dado que el alza afectaba el pasajes de las y los adultos y no de las y los estudiantes).

Por ello es que resulta a lo menos paradójico que quienes fueron protagonistas e impulsores de las protestas de octubre de 2019 y, por tanto, precursores del proceso constituyente ya señalado, queden excluidos de participar en el mismo. Lo anterior, no sólo por un tema de reconocimiento de su derecho, consagrado en la Convención sobre los Derechos del Niño y recomendado al Estado de Chile por parte del Comité de Derechos del Niño[9], sino que también teniendo en consideración su interés por participar y manifestar su opinión.

Así, de conformidad al Estudio de opinión de la Defensoría de la Niñez, el 53,7% de los niños, niñas y adolescentes manifestó que le gustaría participar en los plebiscitos contemplados para construir una nueva Constitución el año 2020. Tratándose de las y los adolescentes (14 a 17 años de edad), ese porcentaje aumenta a 63,6%[10]. Por otro lado, un 58% consideró que debía incluirse a los menores de 18 años en el proceso constituyente[11] (ver gráfico N°1).

Gráfico N°1

¿TE GUSTARÍA PARTICIPAR EN LOS PLEBISCITOS CONTEMPLADOS PARA CONSTRUIR UNA NUEVA CONSTITUCIÓN EL 2020?



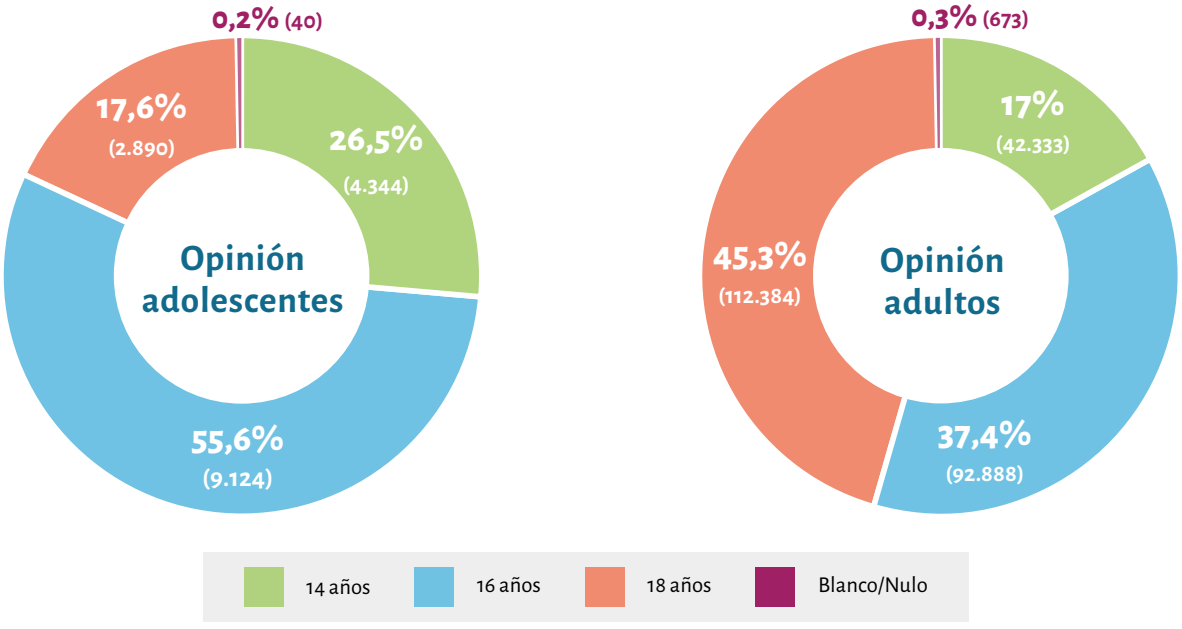

Fuente: Defensoría de la Niñez. 2020. Estudio de opinión de niños, niñas y adolescentes 2019.

Cabe resaltar la respuesta "no lo sé" como un reflejo preocupante de los escasos espacios de participación históricos para niños, niñas y adolescentes. Así, un 46,5% de niños y niñas (de entre 10 y 13 años) no sabe si quiere participar en los plebiscitos contemplados para construir una nueva Constitución, porcentaje que disminuye a 28% al tratarse de adolescentes (entre 14 y 17 años). Estas cifras reflejan, además, la inexistencia de espacios de entrega de información a niños, niñas y adolescentes sobre este ámbito en un lenguaje comprensible para sus distintas edades y grados de madurez, lo que redunda en mantenerles excluidos del espacio y debate público, perpetuando así los impedimentos o restricciones a su participación efectiva e incidente.

A estos datos se suman los resultados de la consulta ciudadana organizada por la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM) y la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH), realizada el 15 de diciembre de 2019, en la cual las y los adolescentes (es decir, de 14 a 17 años de edad), se encontraban habilitados para sufragar. De las 22 comunas participantes a través de voto online, siete consultaron sobre la edad para sufragar. Como resultado, un 55,6% de las y los adolescentes que sufragaron estuvo de acuerdo con rebajar la edad de votación a los 16 años; un 26,5% a los 14 años; y un 17,6% optó por mantenerlo a los 18 años. Mientras, los adultos mayoritariamente votaron por mantener la edad de votación a los 18 años (ver gráfico N°2).

Gráfico N°2

¿ESTÁ DE ACUERDO CON QUE LA EDAD PARA VOTAR SEA DESDE LOS... ?




Fuente: Defensoría de la Niñez. 2020. Estudio de opinión de niños, niñas y adolescentes 2019.

De conformidad con lo anterior, es dable afirmar que la participación de los niños, niñas y adolescentes en el proceso constituyente no sólo sería coherente con los estándares internacionales relativos a su derecho a ser oído, que se detallan a continuación, sino que, por sobre todo, sería una forma concreta de asegurarles el ejercicio efectivo de su derecho de participación, reconocido a nivel internacional.

## 2.2 MARCO NORMATIVO Y ESTÁNDARES INTERNACIONALES PARA LA PARTICIPACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

Que no se haya contemplado la participación de las y los adolescentes en el proceso constituyente, a través del reconocimiento del derecho a sufragio, constituye una lamentable pérdida de oportunidad para demostrar que Chile ha hecho propio el cambio cultural al que todos los Estados que han ratificado la Convención sobre Derechos del Niño deben apuntar, cual es, reconocerlos como sujetos de derecho y no como meros objetos de protección. Tal y como se ha señalado previamente por la Defensoría de la Niñez, "en razón de lo que exige dicho paradigma base de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes, todas las medidas y acciones que se adopten a su respecto deben considerar, de manera primordial, su interés superior"[12].

Por otro lado, es menester recalcar que el considerar a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho, "implica que se les reconocen derechos autónomos, con capacidad para ejercerlos por sí mismos, de acuerdo con la evolución y desarrollo de sus facultades. Mientras el niño va alcanzando madurez, serán los padres o sus representantes legales quienes los acompañen guiándolos y apoyándolos para hacer efectivos sus derechos"[13]. De ahí la relevancia del derecho de participación, consagrado en diversos instrumentos internacionales[14].

A partir de lo contenido en la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 12 al 17), es posible construir una definición del derecho a la participación, entendiéndose como el "derecho individual y colectivo a que los niños, niñas y adolescentes formen y expresen sus opiniones e influyan en los asuntos que les conciernen directa e indirectamente"[15].

En este sentido, es relevante aclarar que, desde el enfoque de derechos humanos, la participación, para que sea considerada como tal, debe contemplar la posibilidad de que a través de ella se genere incidencia en el espacio público. De ahí que al hablar de participación política se está haciendo alusión específica a esta característica, que es de la esencia del derecho a participación, es decir, transversal a las distintas formas que puede adoptar

la misma. En sentido contrario, aquella participación que no contempla esa posibilidad de incidir, sino que es sólo "decorativa", no puede ser denominada como tal, a la luz de los estándares internacionales[16].

Habiendo aclarado lo anterior, es importante señalar que el derecho de participación se encuentra íntimamente ligado con el derecho a ser oído de todo niño, niña y adolescente, el que "se enmarca dentro de los derechos de participación y, como tal, constituye no sólo un derecho, sino que, además, uno de los principios fundamentales para interpretar y hacer respetar todos los demás derechos que les reconoce la Convención sobre los Derechos del Niño"[17]. El derecho a ser oído implica que todo niño, niña o adolescente no sólo tiene derecho a expresar su opinión, sino que ésta debe ser tomada en cuenta en todos los asuntos que los afectan, de acuerdo a su edad o madurez[18].

De ahí entonces la relación de la participación con el principio de autonomía progresiva, entendida como la capacidad y facultad de los niños, niñas y adolescentes para ejercer sus derechos, con grados crecientes de independencia a medida que se van desarrollando[19]. De esta manera, este principio implica la participación personal y directa de los niños, niñas y adolescentes en la realización de sus derechos, capacidad que va creciendo en la medida que se desarrollan y van adquiriendo, paulatinamente, mayores niveles de independencia y libertad. Por ello, no considerar el principio de autonomía progresiva es retroceder en el reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho, limitando su participación en los procesos democráticos y la vida cívica de la sociedad en la que se encuentran, lo que se corresponde con una mirada adultocéntrica que debe superarse.

Si bien no existe un mínimo de edad para que la niña o niño pueda expresar su opinión y ser escuchado en los asuntos que le afectan, en relación con el ejercicio de otros derechos de que son titulares, el Comité de los Derechos del Niño ha puesto especial énfasis en la adolescencia como la "etapa de desarrollo única y decisiva, caracterizada por un desarrollo cerebral y un crecimiento físico rápidos, un aumento de la capacidad cognitiva, el inicio de la pubertad y de la conciencia sexual, y la aparición de nuevas habilidades, capacidades y aptitudes"[20].

En el año 2015, el Comité de los Derechos del Niño[21] manifestó su preocupación porque en el ordenamiento jurídico chileno no se reconocía expresamente el derecho del niño, niña y adolescente a ser escuchado y a que se tengan en cuenta sus opiniones en todas las cuestiones que le afecten; así como también por la inexistencia de estructuras oficiales que les permitan participar en la elaboración de las políticas relativas a la niñez y, en particular, procesos que muestren de qué manera se tienen debidamente en cuenta sus opiniones. A mayor abundamiento, el ordenamiento jurídico chileno tampoco contempla



**6 de cada 10 adolescentes en enseñanza media (58%) considera que los adultos toman poco o nada en cuenta su opinión.**

normas de participación política a través del derecho a sufragio de adolescentes —como sí se ha reconocido en otros países—, el cual se encuentra contemplado sólo para personas mayores de 18 años que cumplan los requisitos constitucionales establecidos para su ejercicio[22].

Por ello, una de las recomendaciones que la Defensoría de la Niñez efectuó al Estado de Chile fue, precisamente, establecer estructuras oficiales que permitan a los niños, niñas y adolescentes participar en la elaboración, aplicación y supervisión de políticas públicas nacionales, regionales y locales relativas a la niñez, generando procesos que demuestren de qué manera se tienen debidamente en cuenta sus opiniones, prestando especial atención a las niñas y a los niños en situación de vulnerabilidad[23]. Si el Estado de Chile hubiese recogido estas recomendaciones institucionales, una de las formas en que se podría haber hecho efectivo el derecho a ser oído de las y los adolescentes era, precisamente, permitiendo su participación a través del sufragio voluntario en las distintas etapas contempladas en el itinerario constituyente, contribuyendo a una participación más amplia y efectiva de este grupo de la población.

En este mismo sentido, el estudio de la Defensoría de la Niñez que realizó una identificación de las instituciones, programas, evaluaciones e indicadores de la niñez y adolescencia en Chile[24], sostiene que se observa un aumento de la oferta pública relativa a niños, niñas y adolescentes desde el año 2015, con la elaboración de la Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2015–2025, a la que se suma el Plan de Acción 2018–2025. Si bien, a través de estos instrumentos, la institucionalidad pública ha iniciado una serie de acciones que apuntan a dar cumplimiento a los compromisos del Estado relativos a los derechos del niño, el mencionado estudio afirma que existe un nudo crítico respecto a la participación de niños, niñas y adolescentes, en virtud de que:

> […] no se observan compromisos claros respecto de la dimensión de derechos vinculada a la participación de niños, niñas y adolescentes, es decir, al reconocimiento de la autonomía progresiva y el derecho de los niños, niñas y adolescentes a ser escuchados en todas aquellas materias que les afectan […] Asimismo, la gran mayoría de los programas se orientan a la dimensión de supervivencia y desarrollo, siendo los enfoques de participación sustantiva casi totalmente inexistentes en la oferta pública[25].

Por otra parte, es necesario mencionar que los niños, niñas y adolescentes también reconocen las brechas respecto al reconocimiento de su derecho a ser oídos. El Estudio de Opinión de la Defensoría de la Niñez del año 2019, señala que, aproximadamente, 6 de cada 10 adolescentes en enseñanza media (58%) considera que los adultos toman poco o nada en cuenta su opinión[26].

Respecto al proceso constituyente, las y los adolescentes señalan que es algo que les concierne y en el que quieren tener la posibilidad de participar activamente. Como ya se ha señalado en el punto anterior, el mismo Estudio de opinión indica que el 58% cree que deberían incluirse representantes de menos de 18 años de edad en el grupo de personas que redactarán la nueva Constitución del país[27].

## 2.3 FACTORES QUE INCIDEN EN LA ESCASA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN CHILE

La participación política de niños, niñas y adolescentes ha sido abordada mayoritariamente desde la teoría, pero a la hora de encontrar experiencias prácticas, el panorama se vuelve difuso, tanto a nivel nacional como internacional. Si bien existen experiencias en torno al ejercicio del derecho a sufragio, o en la incidencia en políticas públicas por parte de adolescentes, éstas quedan relegadas a acciones y esfuerzos aislados, más que a una política pública estructural de participación e incorporación de voces de la niñez y la adolescencia, a lo que se suma el hecho de que muchas de estas experiencias se dicen participativas, pero corresponden a actividades que se encuentran bajo el estándar de los derechos humanos de participación.

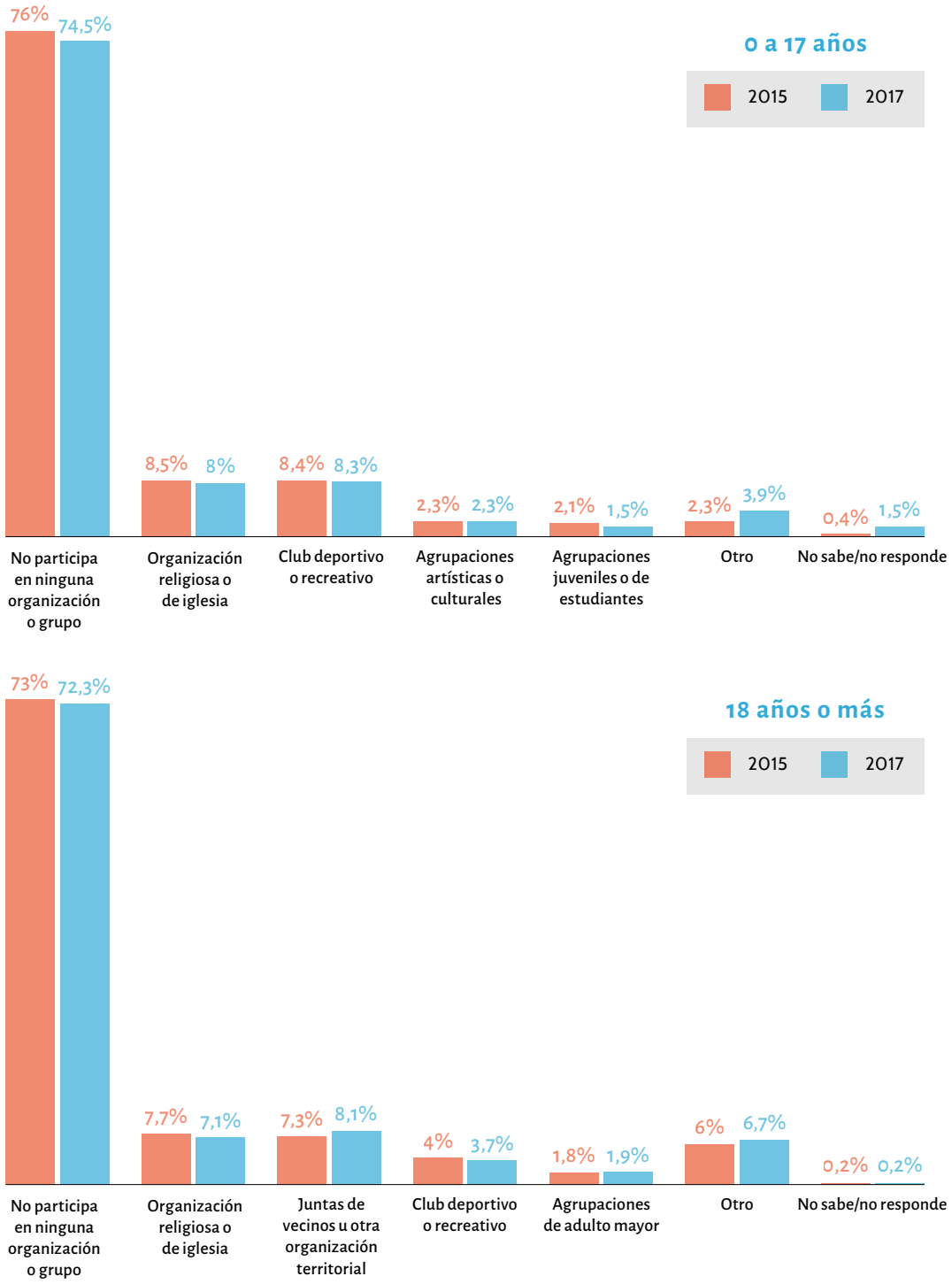
Desde la Defensoría de la Niñez se considera que existen dos factores que han incidido directamente en la escasa o nula participación política de niños, niñas y adolescentes a nivel nacional: los bajos índices de participación sociopolítica de la población y la mirada adultocentrista, ambos se desarrollarán a continuación.

### 2.3.1 BAJOS NIVELES DE PARTICIPACIÓN SOCIOPOLÍTICA

Luego de 17 años de dictadura, con el regreso de la democracia en Chile se esperaba un aumento en los niveles de participación civil y política, al menos del mundo adulto[28]. Si bien desde el año 2015 se ha visto un leve aumento en participación social, ésta sólo alcanza a un 27%[29]; y en niños, niñas y adolescentes alcanza un 24,3%, siendo las organizaciones deportivas y religiosas las que más concentran su interés[30] (ver gráfico N°3).

Gráfico N°3

## PARTICIPACIÓN SEGÚN AÑO, EDAD Y TIPO DE ORGANIZACIÓN



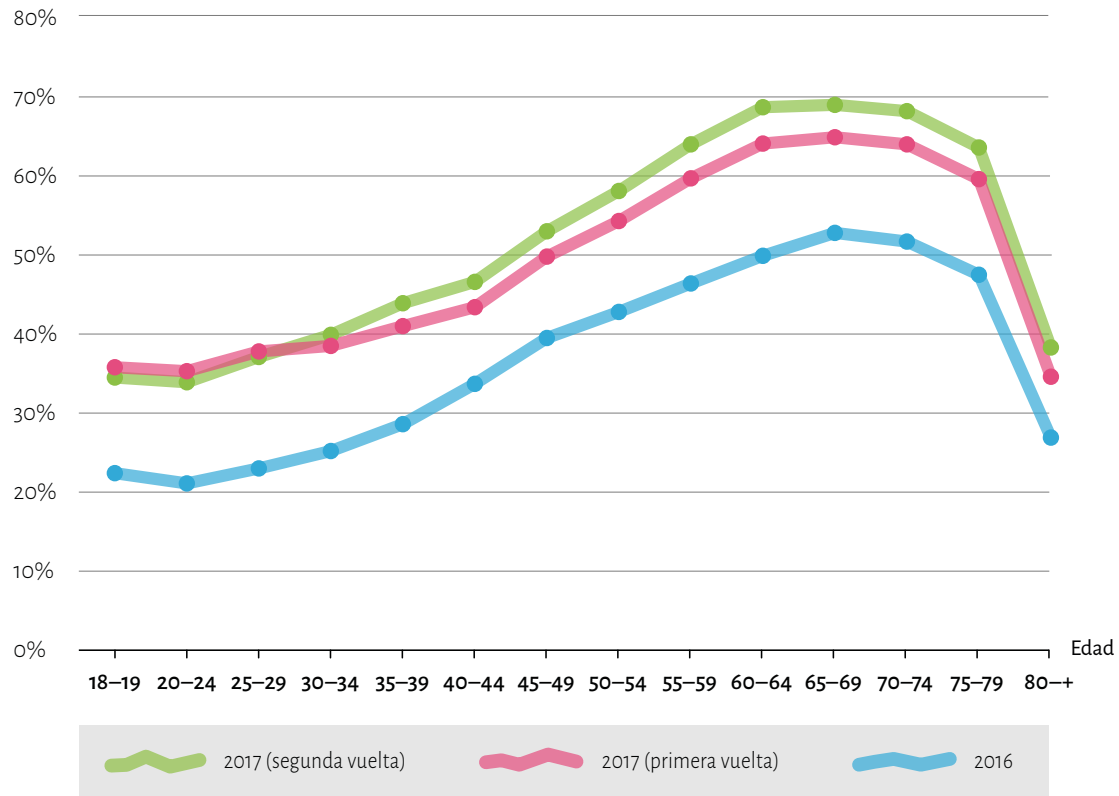

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de los datos de la Encuesta Casen 2015 y 2017.

Con respecto a la participación electoral, ésta ha bajado progresivamente desde el retorno a la democracia, lo que se acentuó con la promulgación de la Ley N° 20.568, que implicó el fin del voto obligatorio y el comienzo de la implementación de la inscripción automática y el voto voluntario[31].

Así, en las elecciones municipales del año 2016 y presidenciales del 2017, más del 50% del padrón electoral no ejerció su derecho a sufragio[32]. Para el caso de las votaciones municipales del año 2016, sólo un 34,9% del padrón electoral fue a votar, para las elecciones del año 2017, correspondiente a elección de presidente, parlamentarios y consejeros regionales votó un 46,6%, y para la segunda vuelta presidencial sufragó un 49% del total de votantes. Con respecto a la participación a través del sufragio de las personas de 18 y 19 años, para las tres últimas elecciones ésta presentó un leve aumento porcentual en la participación de la población de 20 a 24 años. No obstante, como se puede ver en el gráfico N° 4, la participación electoral de la población joven ronda del 20% al 30%.

Gráfico N°4

## PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN ELECTORAL SEGÚN RANGO ETARIO




Fuente: Elaboración propia según datos estadísticos del Servel. Se elaboraron los cálculos considerando el padrón electoral del año 2016, debido a que los datos del año 2017 no se presentan desagregados por rango etario.




Jorge Vargas / Migrar Photo.

Si bien el análisis de la baja participación electoral es más complejo y multicausal, una de las razones de la misma se debe a que las y los votantes no consideran que a través del derecho a sufragio se puedan realizar cambios estructurales en el país, a lo que se suma la falta de interés en la política, así como también la ausencia de canales institucionales que propendan una mayor participación ciudadana (y que esta sea incidente). El año 2016, un 29% de la población sostuvo que "la forma como uno vota no puede influir en lo que pase en el país" y un 40% mencionó que no asistió a votar porque la política no le interesa[33].

A ello se suma como antecedente que, en 1997, durante el gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz–Tagle, se decretó la eliminación de educación cívica de la malla curricular de la enseñanza media y, casi 10 años más tarde, a través de la Ley N° 20.911, se puso en marcha el Plan de Formación Ciudadana para los establecimientos educacionales reconocidos por el Estado, el que tiene por objeto:

> incluir en los niveles de enseñanza parvularia, básica y media un Plan de Formación Ciudadana, que integre y complemente las definiciones curriculares nacionales en esta materia, que brinde a los estudiantes la preparación necesaria para asumir una vida responsable en una sociedad libre y de orientación hacia el mejoramiento integral de la persona humana, como fundamento del sistema democrático, la justicia social y el progreso[34].

En el año 2018, el Programa de Naciones para el Desarrollo (PNUD) realizó una investigación sobre la puesta en marcha del Plan de Formación Ciudadana, con la finalidad de sistematizar información sobre el primer periodo de implementación de esta política en el sistema escolar, correspondiente a los años 2016 y 2017. Dentro de los principales resultados se encuentra que un "72% de las escuelas ha definido actividades de formación ciudadana, un 53% reconoce estar comenzando la implementación de estas iniciativas. Pese a ello, cerca de un 30% de escuelas no cuenta con acciones de formación ciudadana y un 14% reporta problemas en el diseño del plan"[35].

Asimismo, los resultados demuestran que la implementación ha estado dirigida "al cumplimiento de la normativa (...) más que a garantizar experiencias significativas y vinculantes de participación, y coexisten con prácticas de gestión y enseñanza menos democráticas"[36]. Además, se recalca el hecho de que las experiencias estudiadas han tenido un carácter episódico, más que articularse a los contenidos de cada asignatura, generando así el riesgo de "hacer de la formación ciudadana una experiencia que opera como hito, que no se articula con la enseñanza que tiene lugar en las asignaturas y que sobrecarga el calendario y las horas escolares"[37]. Esta poca valorización del ejercicio cívico por parte del mundo adulto puede permear en cómo la ciudadanía en su conjunto observa, sin mayores cuestionamientos, las iniciativas de participación promovidas desde la institucionalidad pública dirigidas hacia la niñez y adolescencia, las que se asocian a una participación consultiva más que efectiva, referida a la "posibilidad de influenciar y efectuar cambios en procesos políticos y sociales"[38].

Siempre fuimos llamados la generación así, más mala, que no tenía el mismo pensamiento del adulto, pero, al final, los jóvenes estamos sacando la cara por Chile" (Niña, Arica).

### 2.3.2 ¿CHILE DESPERTÓ DEL ADULTOCENTRISMO? VISIONES IMPERANTES

El segundo factor que desde la Defensoría de la Niñez se considera ha incidido en la escasa participación política de niños, niñas y adolescentes, es el fenómeno del adultocentrismo. Este concepto, según el sociólogo chileno Claudio Duarte, aborda las edades como clases y se interrelaciona con otros factores como el nivel socioeconómico u otros conceptos, como el género.

Duarte define al adultocentrismo como:

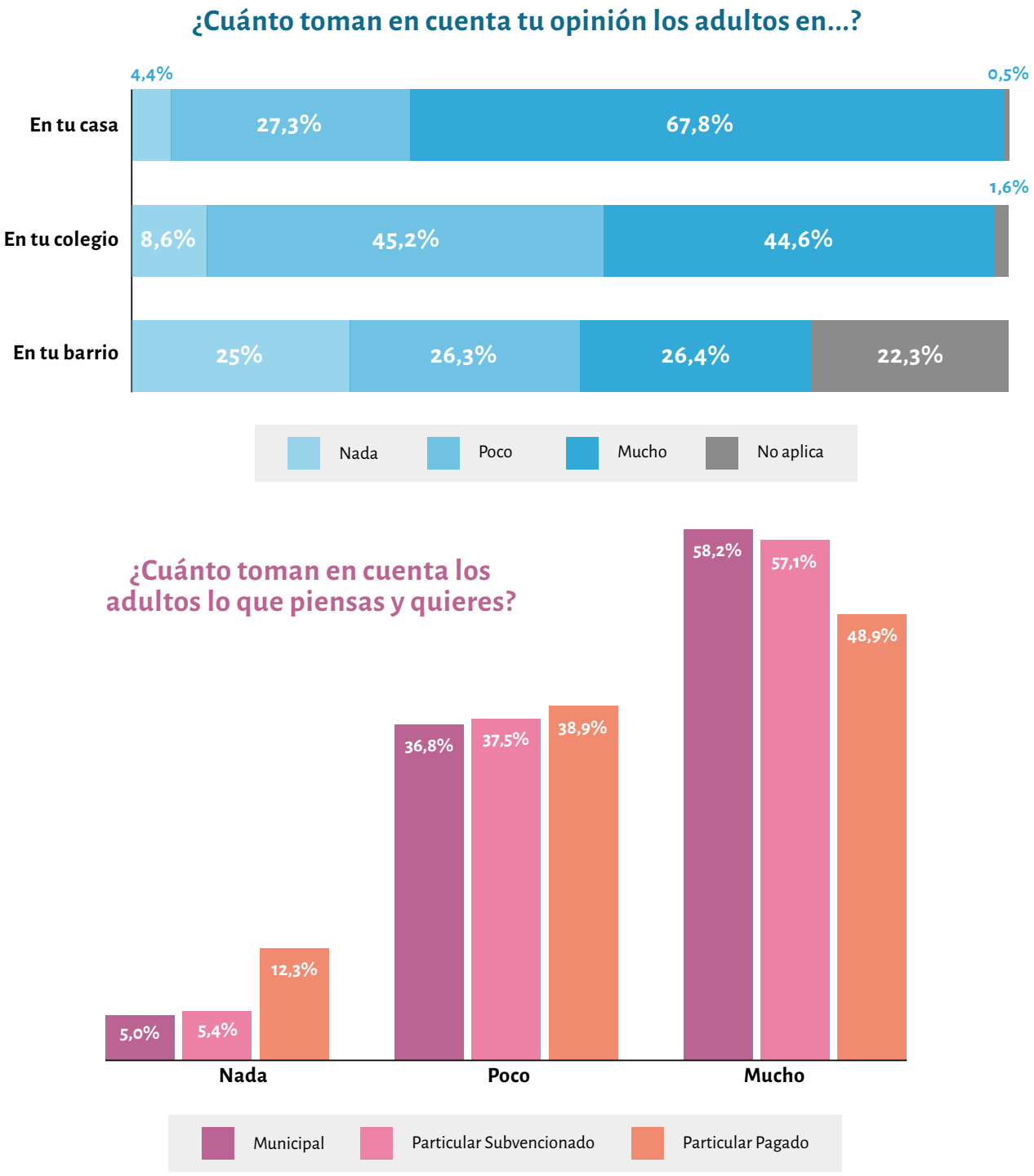
> (…) un sistema de dominación que delimita accesos y clausuras a ciertos bienes, a partir de una concepción de tareas de desarrollo que a cada clase de edad le corresponderían, según la definición de sus posiciones en la estructura social, lo que incide en la calidad de sus despliegues como sujetos y sujetas[39].

El adultocentrismo, junto al paternalismo[40], han perpetuado una imagen de niños, niñas y adolescentes como objetos de protección, lo que no se condice con su calidad de sujetos de derecho, generando que no se cumpla el respeto irrestricto de sus derechos humanos. En este sentido, algunos autores[41] vinculan la situación de niños, niñas y adolescentes con procesos de exclusión y segregación, al no ser escuchados y tratados con respeto por parte de los adultos. Esto se puede ver en el actual proceso constituyente, del que se ha excluido a niños, niñas y adolescentes, siendo que ellas y ellos iniciaron el movimiento que generó la propuesta de cambio a la actual Constitución Política.

La visión adultocéntrica es también percibida por los niños, niñas y adolescentes. Según el Estudio de Opinión realizado por la Defensoría de la Niñez, 4 de cada 10 manifiesta que sus opiniones son "poco" o "nada" tomadas en cuenta por el mundo adulto (ver gráfico N°5). Dentro de los espacios donde menos se respetan sus opiniones, identificaron los establecimientos educacionales y el barrio (ver gráfico N°5).

Gráfico N°5

## PERCEPCIONES DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SOBRE EL RESPETO A SUS OPINIONES




Fuente: Defensoría de la Niñez. 2019. Estudio efectos del Estado de Excepción y posterior crisis social 2019, en niños, niñas y adolescentes.

A su vez, en el contexto del estudio de la Defensoría de la Niñez sobre efectos del estallido social[42], se observa una mirada crítica de los prejuicios de los adultos hacia ellas y ellos, su rol protagónico en el movimiento social y, al mismo tiempo, denuncian un escaso reconocimiento por parte del mundo adulto.

■ Niña, Arica

**(...) los adultos piensan que uno no sabe nada. O sea, como siempre, 'ay no él nunca escucha, nunca, no sabe nada', pero realmente los jóvenes si sabemos, los niños, o sea, igual vemos las cosas. Entonces el adulto...a veces dicen... 'tú qué sabes, qué opinión tienes, si no te informas', pero...a nadie le sirve tampoco decir eso[43].**

■ Niña, Arica

**(...)para que se den cuenta que no somos los niños flojos, que no les importa nada de los estudios, yo adulto que escucho, escucho que la juventud de hoy en día no tiene conciencia de lo que pasa (...) o sea, no ven la realidad que nosotros pensamos, o sea, no nos escuchan y eso causa molestia, rabia, pena, porque nos juzgan sin saber (...) y eso que nos llamaban la generación más mala de Chile (...) siempre fuimos llamados la generación así, más mala, que no tenía el mismo pensamiento del adulto, pero, al final, los jóvenes estamos sacando la cara por Chile[44].**

También, es importante señalar que esta visión adultocentrista se encuentra presente en el discurso público. Así, se considera que los niños, niñas y adolescentes no están psicológica, social o emocionalmente capacitados, ni preparados para tomar una decisión política informada.

Esta visión es la que puede permitir explicar los fundamentos de la ausencia de los niños, niñas y adolescentes como actores del proceso constituyente, particularmente al ser la visión imperante en la discusión, en el análisis y trabajo parlamentario.

Lo anterior queda de manifiesto en la discusión del proyecto de ley que proponía rebajar la edad para ser ciudadano y otorgar el derecho a sufragio en las elecciones municipales a quienes hayan cumplido 14 años de edad, correspondiente al Boletín N° 8680–07[45], la que tuvo lugar en el Senado el 27 de noviembre de 2019 y que, si bien no se centró en la participación de adolescentes en el proceso constituyente, sí abordó la posibilidad de que las y los adolescentes ejercieran el derecho a sufragio.

En base a los estándares internacionales señalados, es dable afirmar que la mayoría de las intervenciones de las y los parlamentarios dieron cuenta, de manera preocupante, de la visión adultocentrista que Chile mantiene respecto a la niñez y adolescencia, junto con




una visión tutelar de ellas y ellos, a quienes siguen viendo y tratando como meros objetos de protección y no como sujetos de derecho.

De las intervenciones que se manifestaron en contra de este proyecto[46], llamó la atención la del senador Iván Moreira (Unión Demócrata Independiente), quien entre las razones por las cuales manifestó el rechazo al proyecto, señaló:

> Yo sé que las comparaciones son odiosas, que la mayoría de los jóvenes no son narcotraficantes ni violentistas, pero, perdóneme, yo no le pienso dar la oportunidad a aquellos saqueadores que son miles, a aquellos violentistas que usan capuchas, que se esconden, que tengan derecho a votar.

Para luego, además de criminalizar y estigmatizar infundadamente a toda una generación, terminar aludiendo que:

> Aquí hay un tema también de salud pública. Son jóvenes en su mayoría desadaptados los que están en la calle, pueden votar cuando tengan 18 años de edad [...]. Yo creo que este proyecto de ley es un proyecto populista porque hay algunos sectores

> La participación juvenil podría contribuir a elaborar proyectos desde la perspectiva de los propios jóvenes; que ellas y ellos participen en forma efectiva con otros actores en el desarrollo de la comunidad; generar espacios donde los jóvenes y adultos converjan, discutan, negocien, decidan y ejecuten sus estrategias de cambio (representantes del Centro de Alumnos del colegio Santa María de Paine).

> de izquierda, otros más radicalizados de izquierda, que creen que con esto van a convocar para ganar futuras elecciones. Porque generalmente esta juventud, es juventud que está más cerca de la izquierda.

En otras exposiciones, como la del senador David Sandoval (Unión Demócrata Independiente), se argumentó en contra de la iniciativa porque podría permitir que las y los adolescentes se presenten a cargos de elección popular, confundiendo el objetivo del proyecto de ley. De esta manera, señaló:

> Yo no sé qué padre acá presente permitiría que su hijo de 14 años tenga la posibilidad de elegir [refiriéndose al sufragio] y la capacidad para optar por cargos de elección popular. Este proyecto pone de relieve la falta de visión con que tratamos estas temáticas teniendo tantos otros proyectos importantes.

Otro de los argumentos llamativos, esgrimidos por el senador Francisco Chahuán (Renovación Nacional) y la senadora Luz Ebensperguer (Unión Demócrata Independiente), se basó en lo contradictorio que resultaba que una persona que no está autorizada a comprar alcohol u obtener licencia de conducir, pudiera tener la calidad de ciudadano y ejercer el derecho a voto.

En tanto, en las intervenciones de los senadores Juan Ignacio Latorre (Revolución Democrática) y Alejandro Navarro (País Progresista), en concordancia con los estándares que impone al Estado de Chile la Convención sobre los Derechos del Niño, mencionaron el derecho de participación de los niños, niñas y adolescentes, así como también el rol que tuvieron a propósito del estallido social y la necesidad de que esa opinión pueda ser canalizada a través de la institucionalidad establecida en democracia. El senador Latorre sostuvo en su intervención:

> Las y los jóvenes que tienen opinión política, tienen argumentos, tienen pensamiento crítico, están conectados con las redes sociales, tienen un conjunto de información y de lecturas de la realidad social muy potentes. Estoy convencido de que es mejor que participen del proceso político institucional, que la formación ciudadana no sea sólo teórica, sino que también práctica.

De conformidad con lo que se consigna en el Informe de la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía del Senado[47], se extendió una invitación a estudiantes de distintos establecimientos educacionales para emitir opinión sobre este proyecto de ley, lo que es acorde a los estándares internacionales sobre el derecho a ser oído. A modo ejemplar, es posible señalar la intervención de los representantes del Centro de Alumnos del Colegio Santa María de Paine, quienes consideraron que:

> La participación juvenil en la política podría contribuir a elaborar proyectos desde la perspectiva de los propios jóvenes; que los jóvenes participen en forma efectiva con los otros actores en el desarrollo de la comunidad; generar espacios donde los jóvenes y adultos converjan, discutan, negocien, decidan y ejecuten sus estrategias de cambio; estimular la consolidación de grupos que se comprometen con su comunidad y con las necesidades de su gente, y promover la solidaridad y ayuda mutua[48].

Otra intervención fue la de las alumnas del Colegio Técnico Profesional República de Argentina, quienes expresaron que:

> El permitir el voto a una persona de catorce años, aunque sea en las elecciones municipales, generaría un incentivo en el desarrollo de su pensamiento político, influyendo en su participación social y en un mejor cumplimiento de los derechos y deberes. Resaltaron que el que los jóvenes tengan la posibilidad de participar y de dar a conocer su opinión respecto al futuro del país o de sus comunidades es muy importante, ya que se abrirá un diálogo con los jóvenes de la sociedad y podrán influir positiva y conscientemente en la toma de decisiones[49].

Si bien el debate parlamentario en torno a esta iniciativa legal no puede ser considerado como una muestra representativa de los conocimientos que tienen las y los parlamentarios sobre el derecho de participación de las y los adolescentes, sí resulta preocupante la visión tutelar y adultocentrista presente en la mayoría de las intervenciones al momento de referirse a las y los adolescentes, muy lejano de lo que se espera de un país que ha ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño el año 1990 y, en particular, lo que se espera de las autoridades del Poder Legislativo, a quienes también, en tanto agentes claves del Estado, les rigen las obligaciones contraídas a través de la Convención señalada.

## 2.4 EXPERIENCIAS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

A pesar de lo reducidas que son las vías de participación institucionales para niños, niñas y adolescentes, es posible señalar algunas experiencias de participación política de ellas y ellos que han tenido incidencia práctica y que se describen a continuación.

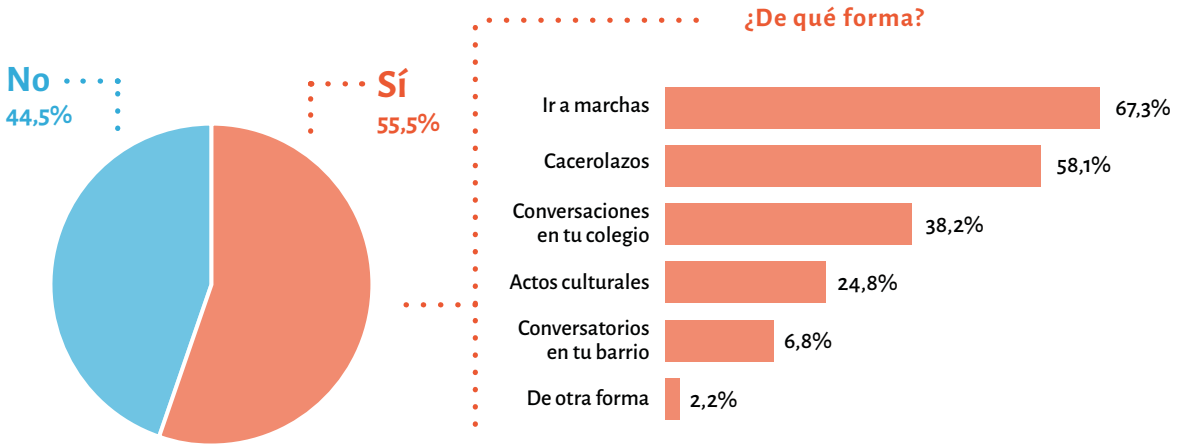
- Movimientos sociales de niños, niñas y adolescentes: a lo largo de la historia de la humanidad, y la propia historia de Chile, es posible identificar una serie de movimientos sociales de niños, niñas y adolescentes que lograron incidir de manera directa en políticas que les afectaban. Tal es el caso de movimientos de niños y niñas trabajadores de Europa, a finales del siglo XIX, quienes comenzaron a manifestarse para poder obtener educación y horas de descanso y juego, logrando algunos de ellos el cumplimiento de sus demandas[50]. En América Latina han existido movimientos similares en Perú (Movimiento de Adolescentes Hijos de Obreros Cristianos – Manthoc) y Bolivia (Unión de Niños y Adolescentes Trabajadores de Bolivia – Unatsbo)[51], que abogan porque se eliminen las peores formas de trabajo infantil, pero que se les permita trabajar dignamente exigiendo a sus gobiernos una regulación normativa adecuada. En el caso de Bolivia, la participación de los niños, niñas y adolescentes a través de Unatsbo, permitió que, en el año 2014, se incorporara su visión en el nuevo Código de la Niñez de ese país, regulando así el trabajo infantil[52].

  En Chile, se pueden destacar las movilizaciones estudiantiles[53], que han logrado reformas en materia de educación, así como en otras materias interrelacionadas, como, por ejemplo, la gratuidad universitaria y subsidios al transporte público, ampliando el debate sobre el derecho a la educación y el modelo económico imperante[54]. Este interés en participar de movilizaciones sociales se mantiene vigente. Así, se destaca que, durante el estallido social, un 55,5% de niños, niñas y adolescentes señaló haber participado de alguna forma en las movilizaciones sociales. Esta participación, a través de marchas (67,3%) y "cacerolazos" (58,1%) se constituyeron en las formas de expresión mayoritarias. De otro lado, un 38,2% participó a través de conversaciones en sus establecimientos educacionales y un 24,8% mediante actos culturales[55] (ver gráfico N° 6).

Gráfico N°6

## PARTICIPACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN MOVILIZACIONES SOCIALES

**¿Has participado de alguna forma en las movilizaciones sociales de las últimas semanas?**




Fuente: Defensoría de la Niñez. 2020. Estudio de opinión de niños, niñas y adolescentes 2019.

- Presupuestos participativos: corresponden a iniciativas de algunos gobiernos locales de América Latina[56], incluido Chile[57], en las que se destina un porcentaje del presupuesto municipal para que niños, niñas y adolescentes puedan identificar iniciativas en las que les gustaría invertir ese dinero. Estas iniciativas son propuestas por ellas y ellos, y han involucrado desde mejorar espacios públicos de sus barrios, hasta viajes con fines de entretención. En algunas experiencias, los niños, niñas y adolescentes participan desde su establecimiento escolar y en otras desde sus barrios, pero en todas ellas y ellos tienen que votar por su preferencia favorita. Sobre los rangos etarios de participación, se ha visto que a nivel nacional en algunas comunas se puede participar desde los 9 años.

Es posible identificar otras iniciativas de participación formal de niños, niñas y adolescentes en el territorio nacional, que si bien no son incidentes en el ámbito público, se espera que en un futuro se puedan convertir en instancias en las que se fomente la participación efectiva de la niñez y adolescencia. Estas instancias se describen a continuación:

- Centros de estudiantes: corresponden a un modelo que se presenta de forma extendida en varios países. En la mayoría de ellos, los niños, niñas y adolescentes experimentan de forma cercana el modelo de representación del mundo adulto, consistente en elecciones donde eligen representantes que velarán por sus intereses durante un tiempo establecido.

Si bien en el país no son abundantes las investigaciones sobre los centros de estudiantes, las que se han realizado[58] dan cuenta de que algunos de éstos no tienen incidencia efectiva al interior de sus establecimientos educacionales. Por otra parte, la Defensoría de la Niñez ha tomado conocimiento de que en varios de esos establecimientos, sobre todo en los llamados Liceos Emblemáticos, ha habido una posición de los sostenedores y de los directores de coartar la participación a través de esas instancias.

Es por eso que desde la Defensoría de la Niñez se hace un llamado al Ejecutivo, particularmente al Ministerio de Educación, a que instruya que los centros de estudiantes puedan ser reconocidos en sus funciones efectivas, tal y como lo establece el artículo 2 del Decreto N° 524 del Ministerio de Educación, de modo que se les permita cumplir con las siguientes funciones, y así propender a una participación incidente. Este marco normativo establece que las organizaciones estudiantiles deben:

- Promover la creación e incremento de oportunidades para que los alumnos manifiesten democrática y organizadamente sus intereses, inquietudes y aspiraciones.
- Promover en el alumnado la mayor dedicación a su trabajo escolar, procurando que se desarrolle y fortalezca un adecuado ambiente educativo y una estrecha relación humana entre sus integrantes basada en el respeto mutuo.
- Representar los problemas, necesidades y aspiraciones de sus miembros ante el Consejo Escolar, las autoridades u organismos que corresponda.
- Procurar el bienestar de sus miembros, tendiendo a establecer las condiciones deseables para su pleno desarrollo.
- Promover el ejercicio de los derechos estudiantiles y de los derechos humanos universales a través de sus organismos, programas de trabajo y relaciones interpersonales.
- Designar sus representantes ante las organizaciones estudiantiles con las cuales el centro se relacione de acuerdo con su reglamento[59].

- Consejos consultivos: son organismos ligados a alguna institución pública que tienen como finalidad asesorarla en diversas materias. Estos organismos están compuestos por personas naturales, las que postulan o ingresan de forma inmediata al consejo consultivo, dependiendo de cada institución. En el caso de la Defensoría de la Niñez, el Consejo Consultivo está compuesto por 7 niños, niñas y

adolescentes y 6 adultos, quienes pueden incidir con sus opiniones en el quehacer de la institución[60].

Si bien el concepto de consejo consultivo daría cuenta que no estamos en presencia de instancias dotadas de incidencia, en algunas comunas del país, a través de los mismos, se han generado experiencias de participación en políticas locales, incidiendo incluso en los presupuestos públicos como los presupuestos participativos ya señalados[61].

Cabe destacar que a las Oficinas de Protección de Derechos (OPD), en cumplimiento de las Orientaciones Técnicas del Sename, se les exige contar con un Consejo Consultivo a nivel local, lo que significa que, para el año 2017, 4 de cada 5 municipios debería contar con este espacio de participación de niños, niñas y adolescentes[62]. No obstante, en un 56% de los municipios no existe ninguna instancia de participación para esta población, en un 17% funciona un Consejo Comunal de niños y adolescentes, y en un 7% funciona otra instancia de participación[63].

En razón de esto, la Defensoría de la Niñez hace un llamado a los municipios y a toda institución local, regional y nacional a reconocer y fomentar estos espacios de participación, en tanto espacios de participación política de niños, niñas y adolescentes, tal como lo establecen los estándares internacionales en la materia, buscando que la participación de ellas y ellos no sea sólo meramente consultiva, sino que el tiempo que invierten los niños, niñas y adolescentes en participar de estas instancias esté ligado a un impacto real en su vida y entorno.

Como conclusión de esta primera parte, podemos señalar que Chile presenta una evidente y grave deuda en lo que respecta al derecho de participación de niños, niñas y adolescentes en su dimensión política. Lo anterior se explicaría, dentro de otras causas, por la baja participación política del mundo adulto y cómo esto permea la relevancia que adquiere el derecho a la participación y la apertura de canales que permitan hacerlo efectivo para niños, niñas y adolescentes, así como también por la mirada adultocentrista aún imperante en el país y en las instituciones, las cuales no han tomado un rol activo en lo que respecta al cumplimiento de los estándares internacionales, propiciando la participación efectiva. Hasta ahora las experiencias existentes son más bien esfuerzos puntuales que política general. Ello contribuye a explicar la lamentable ausencia de los niños, niñas y adolescentes en el proceso constituyente chileno.

# 3. HACIA LA PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN EL PROCESO CONSTITUYENTE

## 3.1 CHILE, EL CAMINO PREVIO A UN PROCESO CONSTITUYENTE

### 3.1.1 LA PRIMERA CONSIGNA DE OCTUBRE: *EVADIR, NO PAGAR, OTRA FORMA DE LUCHAR*

La semana del 7 de octubre de 2019, los estudiantes del Instituto Nacional[64] encabezaron los llamados a evasión del pago del pasaje del metro de Santiago, tras el anuncio del alza en el transporte público.

Esta convocatoria tenía como antecedente un sinnúmero de movilizaciones realizadas durante el 2019 al interior del mencionado liceo emblemático, originadas principalmente por petitorios internos y cuestionamientos a las políticas del sector educacional[65], que no fueron atendidas ni oídas por las autoridades educativas, tanto municipales como centrales, lo que da cuenta de la incapacidad que ha caracterizado al Estado de Chile, particularmente al Ministerio de Educación, para responder al derecho a la educación que tiene todo niño, niña y adolescente, en tanto derecho humano; incapacidad y desatención manifiesta que, como era esperable, decantó en diversas movilizaciones, en ejercicio del derecho de reunión y libertad de expresión, con el objeto de que sus peticiones sean oídas. Estas manifestaciones fueron respondidas con una constante, desmedida y muchas veces ilegítima actuación policial, en clara sintonía con la política represiva del gobierno para abordar las demandas de las y los estudiantes de distintos establecimientos educacionales a lo largo del país[66].

Es necesario recordar que el año 2019 comenzó la implementación de la Ley N° 21.128, que Fortalece las facultades de los directores de establecimientos educacionales en materia de expulsión y cancelación de matrícula en determinados casos de violencia, más conocida como Aula Segura, la que, como se sostuvo institucionalmente en las instancias de debate legislativo, presenta deficiencias graves en lo que dice relación con el reconocimiento de derechos. Así, en su aplicación no incorporó de manera adecuada el derecho

En la discusión parlamentaria, la Defensoría de la Niñez manifestó que el proyecto de Aula Segura no iba a contribuir a terminar con la violencia al interior de los establecimientos, sino que más bien criminalizaba a las y los adolescentes "sin abordar el fenómeno con la integralidad requerida para solucionar el problema", aseveraciones que la realidad luego demostró.

al debido proceso, contribuyó a agudizar la jerarquización entre los distintos estamentos de la comunidad escolar y no proporcionó una solución integral a las problemáticas estudiantiles desde una mirada que propicie la convivencia escolar. Esta legislación:

> (...) no contempló el debido acompañamiento, ni un plan dirigido a los establecimientos educacionales que permitiera la reflexión, incorporación de los debidos procesos en los reglamentos internos y el fortalecimiento de los canales de solución pacífica de conflictos[67].

En la discusión parlamentaria, la Defensoría de la Niñez manifestó que esta iniciativa no iba a contribuir a terminar con la violencia al interior de los establecimientos[68], sino que más bien criminalizaba a las y los adolescentes "sin abordar el fenómeno con la integralidad requerida para solucionar el problema"[69], aseveraciones que la realidad luego demostró.

Tras la promulgación de Aula Segura, se tensionaron las comunidades educativas y se sumaron episodios de excesivo uso de la fuerza policial que vivenciaron distintos establecimientos educacionales a lo largo del país ante diversas situaciones que se producían en la comunidad escolar, ya sea como respuesta a la acción de grupos encapuchados al interior de los mismos o por causa de enfrentamientos entre efectivos policiales y estudiantes, tanto dentro como a las afueras de los establecimientos. La Defensoría de la Niñez pudo constatar en terreno, durante el 2019, que en la mayoría de las intervenciones policiales, y bajo la supuesta finalidad de restablecer el orden y la seguridad, funcionarios policiales actuaron:

> (...) infringiendo protocolos de actuación que demandan una especial forma de actuación cuando la policía se enfrenta a niños, en razón del uso desproporcionado de la fuerza y el daño físico y psicológico que han sufrido los estudiantes, y la comunidad educativa en general, como consecuencia de dichas intervenciones[70].

Ello, sumado a las "estrategias ineficientes e ilegítimas [...] tales como la revisión ilegal de mochilas o bolsos, el ingreso sólo con cédula de identidad al establecimiento educacional, el apostamiento de personal policial en las afueras y en los techos del establecimiento educacional, entre otras"[71], implementadas en manifiesta contradicción a los derechos asegurados a niños, niñas y adolescentes por parte de la autoridad responsable en estas situaciones, particularmente del alcalde de la Ilustre Municipalidad de Santiago, que solicitó la implementación de estas medidas, y del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, cartera de la que depende de manera directa Carabineros de Chile y que, por tanto, debiese ser quien supervigile que su actuar sea acorde a la normativa nacional e internacional con respeto irrestricto a los derechos humanos.

En este contexto, resultó especialmente grave la inexistencia, desde el Ministerio de Educación, de canales de diálogo con las y los estudiantes para la resolución de conflictos, lo que hubiese permitido abordar una serie de peticiones legítimas y necesarias que presentaron varios centros de estudiantes a nivel nacional, referidas a la mantención y reparación de la infraestructura de sus establecimientos educacionales[72], de ausencias constantes del estamento de profesores —con el impedimento de continuidad de clases que ello significaba—, ausencia de personal de enfermería, solicitud de mejoras alimenticias[73], mejoramiento y cambios curriculares, abordaje de las relaciones de convivencia interna, generación de protocolos para tratar situaciones complejas[74], entre otros.

Esto, sin duda, generó una tensión permanente entre las y los estudiantes y las autoridades, principalmente políticas, de los Ministerios de Educación y del Interior y Seguridad Pública, quienes no generaron una estrategia de abordaje integral para tratar las causas que estaba generando la violencia al interior de las comunidades educativas, en la que primara el diálogo y el derecho a ser oído de los niños, niñas y adolescentes.

Con estos antecedentes y la incapacidad absoluta del Estado, a través de sus diversos órganos, de generar espacios de escucha y participación de las y los adolescentes, no resulta extraño que el llamado a la evasión del pasaje del metro fuera promovido por los estudiantes del Instituto Nacional, quienes, desde comienzos del 2019, se manifestaron contra las políticas implementadas desde el Gobierno y experimentaron, de manera personal y directa en dichas movilizaciones, la negativa de la autoridad a mantener un diálogo constante y efectivo ante sus peticiones legítimas. De cierta manera, su causa permeó al resto de la población del sentimiento de abuso[75] existente en el país contra algunos, contribuyendo a lo que se ha denominado el "despertar de Chile".

### 3.1.2 AUSENCIA EN LA DISCUSIÓN LEGISLATIVA

¿Se consideró la posibilidad de que las y los adolescentes fueran parte del proceso constituyente en la tramitación legislativa de la reforma constitucional? Para responder esta pregunta, es importante analizar cuál es el entendimiento y opinión de las y los parlamentarios respecto de la participación efectiva de las y los adolescentes, a través del derecho a sufragio.

Al revisar los documentos que forman parte de la tramitación legislativa[76] de la Ley N° 21.200, que Modifica el Capítulo XV de la Constitución Política de la República, y que establece la realización de un plebiscito y fija los procedimientos para elaborar una nueva Constitución, en ningún momento se discutió la posibilidad de que las y los adolescentes fueran parte del proceso constituyente, a través del reconocimiento del derecho a sufragio en las tres etapas que lo componen. Sólo existió una indicación, del diputado Félix González (Partido Ecologista Verde) que fue rechazada. A través de ella, se proponía el establecimiento de una Asamblea Constituyente, en cuya conformación se contemplaba a cuatro representantes de las y los estudiantes. El mismo legislador propuso, a través de una segunda indicación, la posibilidad de que pudieran votar las personas mayores de 14 años. Es decir, su propuesta, acorde a lo establecido por la Convención sobre los Derechos



Jorge Vargas / Migrar Photo.

**La tramitación legislativa, que establece la realización de un plebiscito y fija los procedimientos para elaborar una nueva Constitución, en ningún momento contempló la posibilidad de que las y los adolescentes fueran parte del proceso constituyente. Sólo existió una indicación, que fue rechazada.**

del Niño en términos de participación efectiva, se refería a que las y los adolescentes pudiesen votar en las distintas instancias del proceso constituyente, así como también que tuviesen representación en la Asamblea Constituyente.

Fuera de esta moción del Diputado Félix González, no existe, en los informes de la Comisión o de las sesiones de sala, referencia alguna respecto a la posibilidad de que las y los adolescentes participen con derecho a voto en el proceso constituyente.

¿Por qué se omitió en la discusión el rol preponderante de las y los adolescentes en la movilización social que presionó para que se emprendiera un proceso constituyente? ¿Por qué se omitió el derecho de las y los adolescentes de manifestar opinión, de estar en el debate público y de tener poder de decisión a través del sufragio?

Como ya se ha señalado previamente, esto se explica, en parte importante, por la visión adultocentrista y paternalista imperante en la sociedad la que, por cierto, permea las instituciones públicas que se encuentran en ella. De ahí que esta ausencia no hace más que dar cuenta de la falta de reconocimiento estructural de niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho y de su derecho a participación.

Para facilitar el reconocimiento de este derecho, a través de su ejercicio efectivo, a continuación se presentarán algunos elementos orientadores para los diversos poderes del Estado, con la finalidad de garantizar la participación efectiva de niños, niñas y adolescentes en lo que se refiere al proceso constituyente.



## 3.2 ELEMENTOS PARA INCORPORAR LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN EL PROCESO CONSTITUYENTE

El derecho a la participación de niños, niñas y adolescentes se ha reconocido de manera distinta al resto de sus derechos[77], toda vez que implica un empoderamiento y posicionamiento de ellas y ellos como protagonistas de su ejercicio, lo que contradice la visión tutelar y adultocentrista con que se ha concebido, en general, el ejercicio de otros derechos.

El empoderamiento contenido en el derecho a la participación política no es afín a las concepciones de objeto de protección imperantes en la sociedad, en la que no se concibe a los niños, niñas y adolescentes como parte del contexto sociopolítico nacional y, por tanto, con derecho a manifestar opiniones y elaborar un pensamiento crítico del entorno que les rodea. Uno de los argumentos de esta exclusión apunta a que este grupo de la población no tendría la experiencia necesaria para ejercer este tipo de participación, argumento generalizado, sin sustento efectivo y consistente, que ha contribuido a la ausencia de espacios para que la niñez y la adolescencia puedan obtener esa experiencia o madurez política[78].

Teniendo en consideración el contexto sociopolítico tras el estallido social, resulta contraproducente que se mantenga al margen a los niños, niñas y adolescentes del proceso constituyente, ello en atención a su interés en saber qué ocurre en su entorno, a través del acceso a los medios de comunicación y redes sociales y dada su participación activa en las manifestaciones ciudadanas, sufriendo varios de ellas y ellos, en ese contexto, violaciones de sus derechos humanos por parte de agentes del Estado[79]. Así, al 30 de junio de 2020, la Defensoría de la Niñez registró 818 casos de niños, niñas y adolescentes que vieron vulnerados gravemente sus derechos producto, principalmente, del excesivo uso de la fuerza policial.

En medio de la crisis social se generaron cabildos autoconvocados comunitariamente que buscaron levantar las opiniones de niños, niñas y adolescentes. La Subsecretaría de la Niñez y la Defensoría de la Niñez habilitaron espacios virtuales para que los niños, niñas y adolescentes pudieran subir los resultados de estas instancias[80]. Además, la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM), junto a la Asociación de Municipalidades de Chile (Amuch), organizaron una consulta ciudadana para recoger la opinión de la ciudadanía, contemplando la participación de adolescentes entre 14 y 17 años, sobre los distintos temas que estaba demandando la ciudadanía, entre ellos la necesidad o no de una nueva Constitución[81].

Pese a todo lo anterior, como ya se mencionó, no hubo discusión en el Congreso Nacional en torno a la participación a través del voto de las y los adolescentes en el plebiscito realizado en el mes de octubre de 2020. Es más, tampoco hasta el momento ha existido un análisis de otras alternativas de incorporar su participación efectiva en el proceso constituyente, ni reconocimiento de su rol precursor en el proceso.

### 3.2.1 IMPLICANCIAS DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN EL PROCESO CONSTITUYENTE

Si se considera el concepto clásico de ciudadanía, que involucra la mayoría de edad y el derecho a sufragio, los niños, niñas y adolescentes conviven con un estatus de no ciudadanos, por lo tanto, no pueden participar con incidencia política.

Existen autores que han propuesto un concepto más holístico de ciudadanía, con el cual los niños, niñas y adolescentes pueden ser parte de él[82]. Anandini Dar y John Wall, académicos de la Universidad de Rutgers en Nueva Jersey, Usa, incluso sostienen que el problema que genera la ciudadanía de niños, niñas y adolescentes y su derecho al sufragio, no es por falta de competencias de este grupo, sino que más bien es porque se maneja un concepto deficiente de democracia, ya que ésta supone la representatividad de todas las personas[83].

A su vez, estos autores mencionan que el poder político real de la niñez y adolescencia se encuentra en la capacidad de influenciar en las estructuras políticas de la sociedad. Argumentan que los derechos políticos de niños, niñas y adolescentes "deberían ser ejercidos no sólo indirectamente a través de la voz, organización, protesta y participación, sino que también directamente a través del uso de poder, políticas de influencia y voto"[84]. Incluso, estos autores proponen que el derecho a voto esté dado al nacer, y que sea voluntad de ellas y ellos el ejercerlo.





**"Indudablemente, los niños son los más fotografiados y los menos escuchados de los miembros de la sociedad", señala el académico Roger Hart.**

Por su parte, los sociólogos europeos expertos en niñez Lourdes Gaitán y Manfred Liebel destacan que, para que exista participación política de niños, niñas y adolescentes, es necesaria la existencia de recursos legales y reales que estén a disposición de ellos, contemplando la "diversidad de contextos y entornos"[85] que existen dentro de la población infantojuvenil.

Desde el surgimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño, y la consagración del derecho a la participación en el texto internacional, se han generado una serie de modelos para conceptualizar lo que ésta implica. Estos modelos han sido replicados teóricamente y también en instancias prácticas, buscando instalar la discusión de la participación infantil en diversos espacios, académicos y políticos, basados en los estándares internacionales[86].

En esta oportunidad se desarrollarán dos modelos que, desde la Defensoría de la Niñez, se consideran relevantes para la discusión de la incorporación de la voz de niños, niñas y adolescentes en las próximas etapas del proceso constituyente[87].

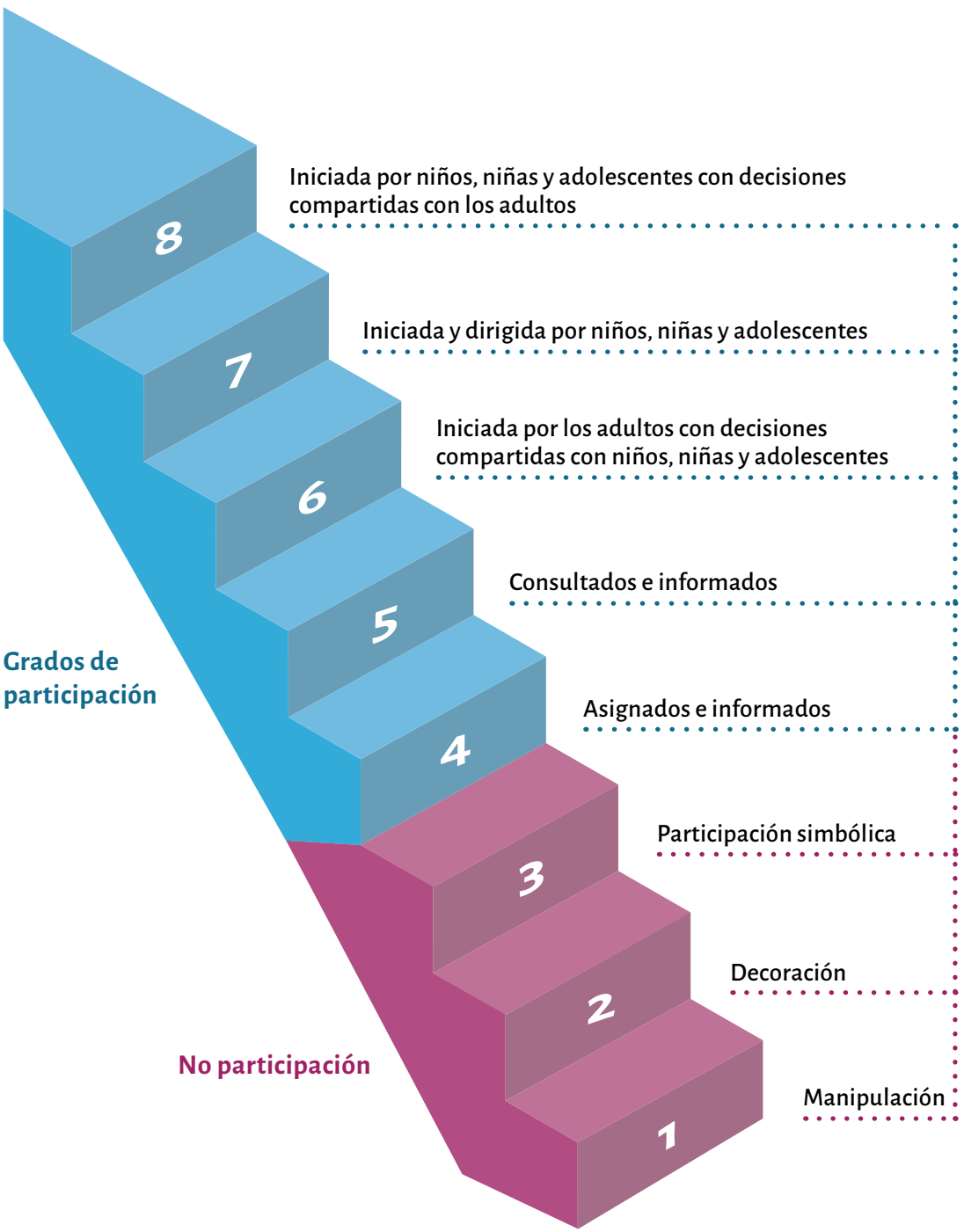
## ESCALERA DE PARTICIPACIÓN DE HART

En 1992, el académico Roger Hart estableció un modelo tipo escalera para graficar los distintos niveles de participación y cómo los niños, niñas y adolescentes pueden ir subiendo en ella, logrando así una participación efectiva[88]. Este autor entiende por participación los "procesos de compartir las decisiones que afectan la vida de la comunidad en la cual se vive"[89], de modo que la incidencia directa no puede estar ausente de un proceso participativo.

En el modelo (ver digrama N° 1), el autor considera que los tres primeros peldaños de la escalera: manipulación, decoración y participación simbólica, no constituyen participación propiamente tal, no obstante, los incorporó debido a que son instancias que ocurren en la práctica. Esto también se denomina tokenismo de la participación, decir, cuando, por ejemplo, los niños, niñas y adolescentes son invitados a la inauguración de algún programa o política destinado a ellas y ellos, pero que no necesariamente participaron en el desarrollo de éste. En esa línea, Hart sentencia que "indudablemente, los niños son los más fotografiados y los menos escuchados de los miembros de la sociedad"[90].

Diagrama N°1

## ESCALERA DE PARTICIPACIÓN DE HART




Fuente: Hart. R. 1993. La participación de los niños: de la participación simbólica a la participación auténtica.

La Defensoría de la Niñez, en concordancia con los estándares internacionales en materia de participación de niños, niñas y adolescentes, resalta la necesidad de que la participación de ellas y ellos en el proceso constituyente no sea sólo decorativa, sino que se generen instancias de participación efectiva donde puedan tener un rol activo en la incorporación de los aspectos que consideran importantes para sus vidas en el presente y futuro.

Desde el cuarto hasta el octavo peldaño del diagrama N° 1 se puede considerar que los niños, niñas y adolescentes están participando, aunque de forma limitada hasta lograr una participación mayor (al llegar a los peldaños de más arriba). En otras palabras, la participación se inicia desde que los adultos designan a los niños, niñas y adolescentes para participar en diferentes acciones o actividades sin una consulta previa, y se les entrega información sobre lo qué consiste dicha participación ("informados"), hasta que son los propios niños, niñas y adolescentes quienes inicien las acciones y comparten las decisiones con los adultos, logrando así una participación efectiva.

Hart planteó que, generando los mecanismos apropiados de participación de niños, niñas y adolescentes, se alcanzaban como beneficios "la autorrealización del niño y la democratización de la sociedad"[91], elementos que no debieran estar ausentes en un proceso como el iniciado el 25 de octubre del presente año, y que tiene por objeto sentar y acordar las normas básicas de convivencia social del país, considerando que la población infantojuvenil corresponde, aproximadamente, a un cuarto de la población total, por lo que deberían estar representados/as en el mismo.

## MODELO DE LUNDY

Este modelo surge desde el ámbito educacional. En 2007, la codirectora del Centro de Derechos del Niño de la Universidad de Queen's USA, Laura Lundy, propuso cuatro elementos a considerar para que una participación de niños, niñas y adolescentes sea efectiva (ver diagrama N° 2):

Espacio: una participación efectiva contempla entregar un espacio seguro e inclusivo para que los niños, niñas y adolescentes expresen sus opiniones.

Voz: supone que se entrega información apropiada que facilita la expresión de opiniones de niños, niñas y adolescentes.

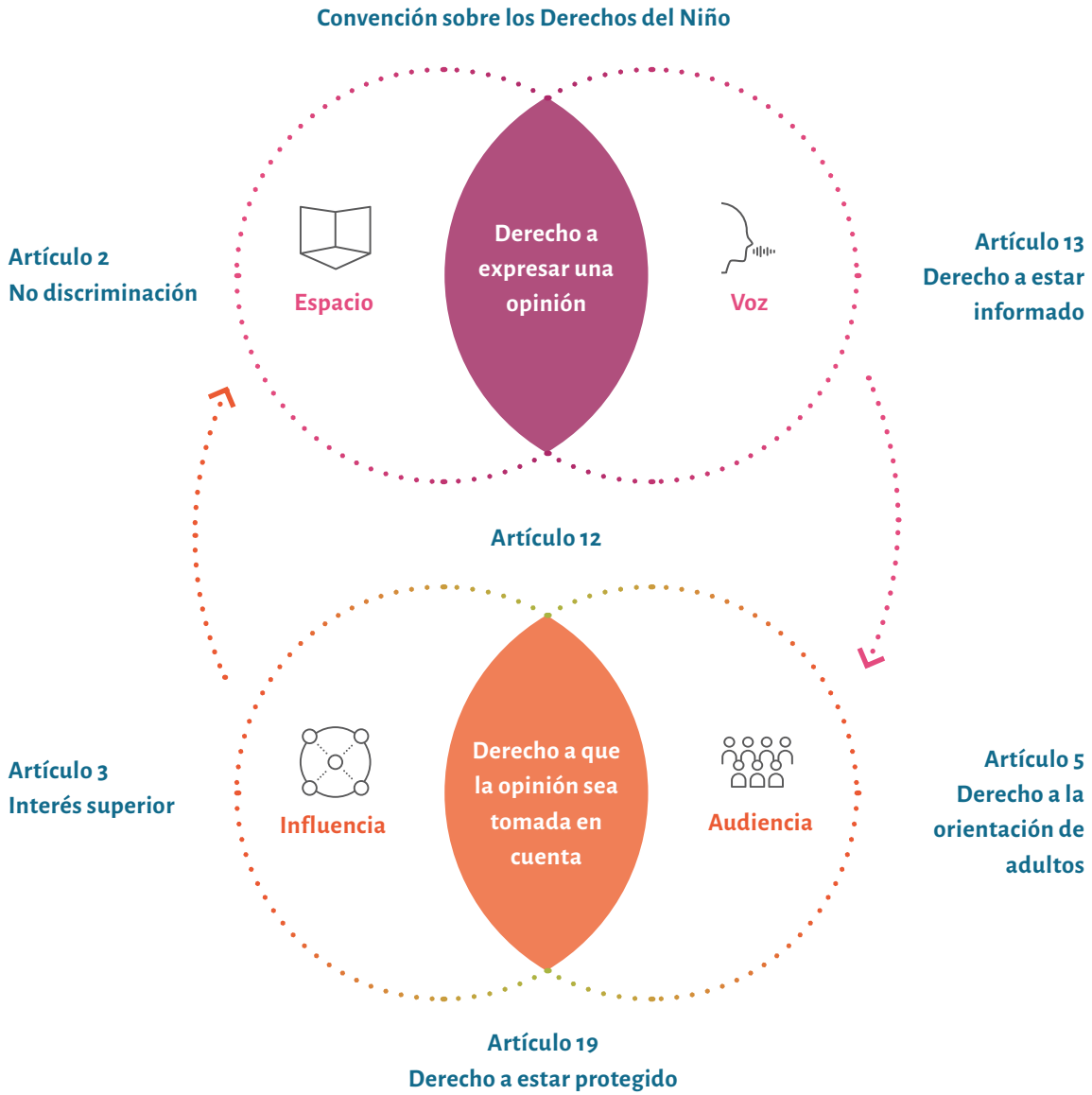
Audiencia: se debe asegurar que las opiniones de los niños, niñas y adolescentes están siendo comunicadas a alguien con la responsabilidad de escucharlas.

Influencia: asegurar que las opiniones de los niños, niñas y adolescentes están siendo tomadas con seriedad y que se están tomando acciones respecto de ellas, cuando corresponda[92].

Diagrama N°2

## MODELO DE LUNDY

**El modelo de Lundy interrelaciona el derecho a la participación con otros derechos establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, para garantizar que la participación sea efectiva.**




Fuente: Lundy, L. 2007. Voice is not enough: Conceptualising article 12 of the United Nations Convention on the Right of the Child. British Educational Research Journal, Vol. 33, N°6, p. 932.

Si bien los elementos se generaron en un contexto educativo, el modelo de Lundy logra tomar elementos de la Convención sobre los Derechos del Niño para permitir que esta conceptualización pueda servir en cualquier circunstancia, legal o administrativa, a la que se enfrentan los niños, niñas y adolescentes.

En todo tipo de participación, y sobre todo en el caso del proceso constituyente, se tiene que resguardar que los cuatro elementos estén presentes para que la participación de niños, niñas y adolescentes sea efectiva. No basta que el espacio, voz o audiencia estén garantizados si no se considera la influencia, o, por el contrario, no será provechoso un proceso donde esté resguardada la influencia si es que no se consideran otros elementos como el traspaso de información cercana a niños, niñas y adolescentes sobre lo que implica este proceso social y político (voz) o no se resguarda que el espacio de participación sea seguro y cuente con protocolos de actuación claros en casos de develación de alguna vulneración de derechos.

Para el caso de las etapas del proceso constituyente, en el diagrama N° 3 se proponen acciones concretas para incluir la participación de niños, niñas y adolescentes en ellas, desde el modelo de Lundy:

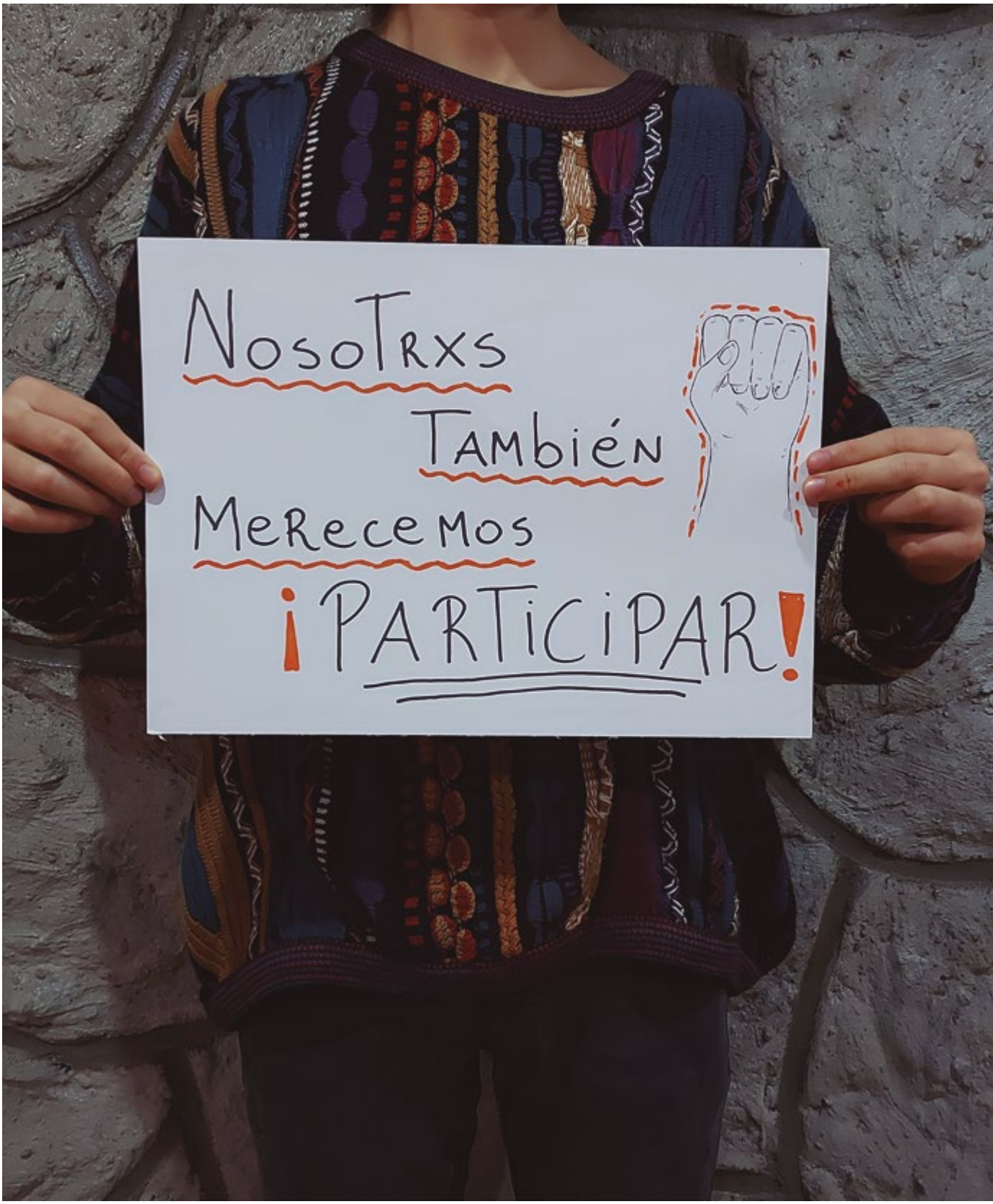

NosoTrxs
También
MeRecemos
¡PARTiCiPAR!

Diagrama N°3

## MODELO DE LUNDY APLICADO AL PROCESO CONSTITUYENTE



**Espacio**

Asegurar instancias y oportunidades proactivas, seguras e inclusivas, para que los niños, niñas y adolescentes expresen sus opiniones. El espacio debe permitir que ellas y ellos definan qué materias son importantes, si quieren estar involucrados y cómo.



**Aplicación al proceso constituyente**

Un 63,6% de los adolescentes de 14 a 17 años dijo que quería participar de los plebiscitos contemplados en el proceso constituyente, un 28% respondió que "no sé" y sólo un 8,4% respondió que no. Esto demuestra el alto interés manifestado por las y los adolescentes en poder participar de este proceso histórico. En razón de esto el Estado, según la Convención sobre los Derechos del Niño y otros tratados internacionales, tiene el deber de brindar el espacio, más aún si es solicitado por los propios niños, niñas y adolescentes, y en este caso particular las y los adolescentes, para que puedan sufragar en los próximos plebiscitos que contempla el proceso constituyente.

En la etapa de redacción es necesario que se pueda brindar un espacio seguro e inclusivo a niños, niñas y adolescentes y así sean escuchados en este tema que les afecta directamente. En este aspecto es necesario considerar que sean los propios niños, niñas y adolescentes quienes definan la forma en que esta participación se lleve a cabo, por lo que es necesario que se les pueda consultar sobre este aspecto.

Para este fin, como ya se mencionó, es necesario considerar los recursos ya existentes que tienen la niñez y la adolescencia. En este sentido, es importante que se pueda atender a las agrupaciones existentes de niños, niñas y adolescentes como los centros de estudiantes, consejos consultivos, centros cerrados del Sename, otras agrupaciones y alianzas, entre otros, para poder levantar esa información.

La tarea centralizada de poder hacer las consultas a niños, niñas y adolescentes tiene que ser desde el Ejecutivo, recomendándose específicamente que sea desde el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, que a través de una mesa de trabajo intergeneracional e interinstitucional puede levantar y sistematizar la información desde las agrupaciones de niños, niñas y adolescentes a lo largo y ancho del país, considerando los diversos contextos en que ellas y ellos están inmersos. Es necesario destacar que todo este proceso tiene que ser transparente y validado por esa mesa de trabajo para que el proceso tenga validez.



**Audiencia**

Las opiniones deben ser tomadas en consideración, de forma apropiada, por aquellos que estén a cargo de los procesos de toma de decisión, de otro modo la instancia será sólo decorativa sin incidencia.



**Aplicación al proceso constituyente**

Para que el derecho a la participación de niños, niñas y adolescentes sea efectivo, la Convención Constitucional debe dar audiencia, es decir, recibir las opiniones de la niñez y la adolescencia por parte de los constituyentes electos. Ellas y ellos deben dar el espacio de escuchar y recibir las opiniones de los niños niñas y adolescentes.



**Voz**

La expresión de opiniones debe ser libre, de acuerdo con la capacidad, edad y madurez de los niños, niñas y adolescentes. Para esto deben contar (si lo necesitan o requieren) con la guía y acompañamiento de adultos capacitados apropiadamente.



**Aplicación al proceso constituyente**

La participación, tanto de las etapas que contemplan plebiscito como la etapa de redacción, tiene que ser voluntaria, según los estándares internacionales sobre el derecho a la participación de niños, niñas y adolescentes.

También tiene que estar acorde a su desarrollo biológico y psicológico, razón por lo que deben existir distintas metodologías de recopilación de las voces de los niños, niñas y adolescentes. Estas metodologías pueden considerar cabildos, realizaciones artísticas, grupos de discusión, encuestas, etc. Lo más importante es que éstas contemplen la participación de ellas y ellos en su creación y validación.

Por otra parte, si los niños, niñas y adolescentes deciden contar con adultos facilitadores dentro de la forma o formas escogidas de participación, tiene que conllevar a una nivelación de conocimientos a esos adultos en términos de derechos a la participación de la niñez y adolescencia, así como informar sobre protocolos de acción frente a posibles develaciones de vulneraciones de sus derechos.



**Influencia**

Las opiniones deben ser atendidas y debe dárseles consideración y peso en la toma de decisión por quienes tienen a su cargo dicho proceso.



**Aplicación al proceso constituyente**

La influencia se traduce en que las voces de los niños, niñas y adolescentes se vea reflejada en la redacción de la nueva Constitución. Además, es necesario que las y los constituyentes identifiquen las razones de por qué se incorporan algunos aspectos y otros no, en relación con la transparencia y accountability que debería tener el proceso.

Fuente: Elaboración propia a partir del Modelo de Lundy.

Tanto el modelo de participación de Hart como el de Lundy presentan elementos guías de cómo se debe planificar la incorporación de la voz de niños, niñas y adolescentes en el proceso constituyente, en cada una de sus etapas.

Para complementar la reflexión, se presenta una matriz elaborada por la Defensoría de la Niñez[93], que explicita las condiciones mínimas para que que la participación de niños, niñas y adolescentes sea de calidad, señalando su aplicación concreta en el proceso constituyente (ver diagrama N° 4):

Diagrama N°4

## CONDICIONES MÍNIMAS PARA QUE LA PARTICIPACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN EL PROCESO CONSTITUYENTE SEA CONCRETA Y DE CALIDAD

### 1 La participación es transparente e informativa

Los NNA entienden el contexto de su participación y se sienten confiados e informados sobre la naturaleza y ámbito de su participación, con roles y responsabilidades claramente establecidos y comprendidos, y con objetivos que son expresamente aceptados por los NNA.

Contemplar material informativo dirigido a niños, niñas y adolescentes sobre el proceso constituyente y sus etapas. Este material debe estar construido en lenguaje claro y cercano, con distintos formatos según sus diversas características: lengua, discapacidad, edad, etc. Además, debe disponer de un canal de contacto exclusivo para que los niños, niñas y adolescentes puedan hacer consultas referente al proceso constituyente.

### 2 La participación es voluntaria

Todos los NNA que participan lo hacen de manera voluntaria, sin coerción de ningún tipo, se les da tiempo para evaluar su participación y pueden retirarse en cualquier momento, si así lo desean.

Con la información entregada sobre el proceso constituyente, los niños, niñas y adolescentes pueden decidir si participar o no, tanto en las etapas correspondientes a los plebiscitos (adolescentes desde 16 años), como en la etapa de redacción (niños, niñas y adolescentes en general). En ningún caso se les debe obligar a participar.

### 3 La participación es respetuosa

La participación es respetuosa y se acomoda a los compromisos que los NNA puedan tener, tomando en consideración características locales, prácticas culturales, situaciones de discapacidad y nivel socioeconómico. Esto incluye obtener el respaldo de adultos claves en la vida de los NNA, para que se apoye de manera más amplia su participación.

Los espacios de participación que se generen a raíz del proceso constituyente, sobre todo en la etapa de redacción, debe contemplar los tiempos de descanso y esparcimiento de niños, niñas y adolescentes junto con el tiempo que destinan a sus estudios, además de contemplar distintas metodologías respondiendo a las diversas características de ellas y ellos (lengua, discapacidad, edad, etc.).

### 4 La participación es relevante

Los asuntos son de real importancia para la vida de los NNA y éstos no se sienten presionados en procesos que ellos no consideran relevantes para sus vidas.

La participación en el proceso constituyente debe contemplar características que la hagan una experiencia relevante para la vida de niños, niñas y adolescentes. En este sentido, para la etapa de redacción, es necesario rescatar enfoques y metodologías participativas desde la práctica y el conocimiento local de participación que ellas y ellos puedan tener. En el caso de las etapas que conlleven el sufragio, se debe garantizar que los espacios de votación sean lugares libres de discriminación con respecto a las y los adolescentes, quienes iniciarán su vida cívica con su derecho al voto.

### 5 La participación es amigable

Las formas de trabajo son desarrolladas en conjunto con los NNA y apuntan a construir su autoestima, de acuerdo con sus diferentes edades, capacidades y habilidades, hay suficiente tiempo y recursos para hacer posible una participación de calidad, con soportes adecuados, produciendo una participación relajada, confortable y accesible a NNA con capacidades diferentes, incluyendo información disponible para NNA que tengan impedimentos visuales. La participación es divertida y entretenida.

Para los plebiscitos, las y los adolescentes deben contar con información clara sobre cómo participar con su voto, para que pueda ser una participación amigable.

Para la etapa de redacción se realizan consultas a niños, niñas y adolescentes sobre las metodologías que más se adecúan a sus intereses, en la que también se les permite proponer ideas. Se puede utilizar como referente a niños, niñas y adolescentes que participan de consejos consultivos ligados a las Oficinas de Protección de Derechos y a los servicios e instituciones que cuentan con uno.

### 6 La participación es inclusiva

Todos los NNA tienen la misma posibilidad de participar y dar a conocer sus opiniones, sin discriminación alguna basada en raza, sexo, género, discapacidad, origen, nivel socioeconómico u otra.

Las metodologías que se establezcan para la etapa de redacción deben considerar la participación de todo niño, niña o adolescente independiente de su sexo, genero, discapacidad, u otra característica. Para esto las propuestas metodológicas deben ser elaboradas por expertos en la materia, tanto adultos como niños, niñas y adolescentes.

Para el caso de adolescentes con discapacidad, es necesario que se permita el voto asistido, tal como lo establece el artículo 67 de la Ley N°18.700 y su texto refundido.

### 7 La participación es apoyada con capacitación para los adultos

Los adultos que participan tienen capacitación adecuada, de manera de favorecer efectivamente la participación de los NNA de manera neutra, sin intencionar sus opiniones o formas de expresión.

Los adultos que participan tanto en la elaboración de la propuesta metodológica para la participación de niños, niñas y adolescentes en el proceso constituyente, como facilitadores en otras instancias de participación seleccionadas por los niños, niñas y adolescentes, deben contar con capacitaciones sobre los derechos humanos de ellas y ellos, sobre el derecho a la participación y sobre qué hacer si algún niño, niña o adolescentes devela alguna situación de vulneración de derechos.

En el caso de los plebiscitos, a los vocales de mesa se les deberá entregar de forma oficial la incorporación de las votaciones de adolescentes, para evitar posibles conflictos los días de votaciones.

### 8 La participación es segura y sensible a los posibles riesgos

Se cumple con todas las medidas necesarias para la seguridad y privacidad de los NNA, tales como asentimiento o consentimiento informado, estándares de tratamiento de datos, privacidad e información confidencial. Los NNA tienen acceso a procedimientos confidenciales para reclamar cualquier actividad que no resguarde sus derechos.

Para el caso de la etapa de redacción, se tienen que elaborar consentimientos y asentimientos, los que deben ser firmados tanto por los niños, niñas y adolescentes como por sus adultos responsables, garantizando así que su participación es voluntaria. Relacionado con el punto anterior, la propuesta metodológica de participación debe incluir protocolos claros sobre lo que se debe hacer en caso de vulneración de derechos y sobre el uso de imagen, datos e información confidencial de niños, niñas y adolescentes, especificando los mecanismos que existirán para que ellos, ellas y/o sus cuidadores puedan levantar un reclamo sobre el proceso.

### 9 La participación es responsable

Existen procedimientos de evaluación sobre el proceso, en que el feedback se entrega de manera rápida y clara a los NNA.

Esta característica guarda relación con la rendición de cuentas que pueden exigir los niños, niñas o adolescentes sobre el impacto que tuvo su participación. La Convención Constitucional debe presentar la información en un lenguaje cercano a la niñez y adolescencia sobre cómo se incorporó su participación en la redacción de la nueva Constitución.

Asimismo, el Servicio Electoral de Chile debe preparar un informe estadístico dirigido a los adolescentes informando sobre los datos de la participación adolescente y adulta de una forma cercana.

Fuente: Elaboración propia a partir de recomendaciones de Unicef y el Comité de los Derechos del Niño.



Jorge Vargas / Migrar Photo.

Por otra parte, es necesario tener presente los errores que muchas veces se cometen, y que algunos autores[94] han identificado en experiencias de participación de niños, niñas y adolescentes, con la finalidad de no replicarlos por el impacto negativo que aquellos representan, entre los que se encuentran:

- Las iniciativas de niños, niñas y adolescentes son espejo a los procesos de adultos: las estructuras de participación existentes reproducen las formas del mundo adulto, lo cual muchas veces aleja a los niños, niñas y adolescentes al imponer-les mecanismos que se diferencian del modo en que se relacionan con sus pares. Lourdes Gaitán y Manfred Liebel, si bien valoran los diversos modelos y métodos, mayoritariamente pedagógicos, para promover la participación de niños, niñas y adolescentes, argumentan que la mayoría proviene desde los adultos, lo que les resta participación política, ya que ésta "necesariamente tiene que contemplar de qué manera los niños se hacen escuchar en la sociedad, de qué formas quieren y pueden influir en las decisiones, independientemente del método de participación que se haya creado para ellos"[95].

Este es un punto primordial a considerar para el proceso constituyente, particularmente en la etapa de la redacción de la nueva Constitución. Así, se espera que las y los constituyentes contemplen instancias de participación, dentro del cual exista un espacio para niños, niñas y adolescentes, a través de los mecanismos y metodologías de participación de su preferencia, sin imponerles una metodología única, dado que la participación tiene que ser amigable, de acuerdo a los elementos presentados anteriormente.

En el caso del sufragio, la experiencia internacional demuestra que es recomendable el ejercicio del voto voluntario desde los 16 años[96] y, en Chile, nada impide que a las y los adolescentes mayores de 16 años se les pueda reconocer el derecho a sufragio en las etapas del proceso constituyente que restan.

- Las iniciativas son esporádicas y en momentos determinados: la participación de niños, niñas y adolescentes responde a actividades únicas que no se encuentran insertas en un proceso continuo de participación. Esto genera que éstos no adquieran herramientas y habilidades para participar social y políticamente en la sociedad, lo que finalmente impacta en que no puedan ejercer efectivamente su derecho. En este capítulo se presentaron otras iniciativas que ya se encuentran institucionalizadas, pero que por el momento no consideran la participación efectiva de niños, niñas y adolescentes, razón por lo que es necesario replantearlas desde el enfoque de derechos. Por otra parte, si bien el proceso constituyente es una iniciativa puntual de participación, lo que allí se defina impactará la vida de muchas generaciones, razón adicional por la que la niñez y adolescencia debe formar parte de este proceso histórico que les afecta directamente, lo que contribuirá a generar el cambio cultural necesario para adoptar el paradigma de la Convención sobre los Derechos del Niño, consistente en que los niños, niñas y adolescentes son sujetos de derecho.

- Los niños, niñas y adolescentes que participan no representan la diversidad: generalmente, los niños, niñas y adolescentes que participan lo hacen dentro de un grupo homogéneo de pares, no respondiendo así a la diversidad que existe dentro de su grupo etario. En Chile, debido a su geografía y centralismo, se genera este tipo de problemas, del que los niños, niñas y adolescentes son conscientes[97]. En este sentido, para incorporar efectivamente la voz de todos y todas en el proceso constituyente y en cualquier instancia de participación de niños, niñas y adolescentes, ésta tiene que ser inclusiva, buscando dar voz, espacio, audiencia e influencia a la diversidad dentro del grupo infantoadolescente, garantizando así el principio de igualdad y no discriminación.

- Los movimientos de participación de niños, niñas y adolescentes están liderados por adultos: en la mayoría de las iniciativas de participación es posible identificar a algún adulto iniciador, ya sea porque dentro de sus funciones se encuentra generar estos espacios o por interés académico o personal. Puede pasar que ésta sea iniciada por adultos, lo que ubicaría a esta experiencia dentro de los primeros niveles de participación, según la escalera de Hart, y que después sean los propios niños, niñas y adolescentes quienes dirijan sus actividades y tomen sus decisiones, avanzando así a una participación más efectiva. No obstante, hay experiencias en donde los adultos son quienes toman las decisiones y los niños, niñas y adolescentes adquieren un rol pasivo.

  En el caso de la participación de la niñez y adolescencia en el proceso constituyente, el rol de los adultos debe ser de facilitador de las instancias de participación. Para poder cumplir este rol, tienen que estar debidamente instruidos sobre los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes, especialmente, en términos de su derecho de participación.

Teniendo presentes los modelos y elementos de participación presentados, y los errores que generalmente se cometen al momento de poner en práctica el derecho a la participación, es posible resguardar la participación efectiva de niños, niñas y adolescentes en el proceso constituyente.

No obstante, también es importante presentar experiencias internacionales, por lo que en esta oportunidad se presentará una experiencia internacional de participación política de niños, niñas y adolescentes con incidencia a nivel nacional.

Cuadro de texto N°1

## EL CASO DE ESCOCIA



En el año 2014, Escocia comenzó a discutir su independencia del Reino Unido, acordando generar un referéndum. En esa oportunidad, los adolescentes de 16 y 17 años pudieron votar y así incidir en esta decisión nacional.

En esta experiencia, las y los adolescentes tuvieron que inscribirse para poder participar a través del voto, resguardando así que su participación fuera voluntaria. En razón de esto, la inscripción alcanzó un 80% de la población escocesa entre los 16 y 17 años, porcentaje mayor que el de la población de entre 18 y 24 años (76%)[98]. Cabe destacar que el órgano a cargo de las votaciones, *The Electoral Commission*, preparó un documento guía para orientar a las y los adolescentes en este proceso, el que contempló información básica sobre el proceso de elecciones, en un lenguaje cercano a ellas y ellos, garantizando que el proceso fuera debidamente informado y promoviendo así su participación[99].

Con respecto a los resultados generales, ante la pregunta "¿Escocia debería ser un país independiente?" (*Should Scotland be an independent country?*) el 55,3% votó por la opción "No" y un 44,7% optó por seleccionar "Sí". Con respecto al voto adolescente, éste se presentó mayoritariamente a favor de la independencia, con un 71% de los votos, en contraposición de quienes optaron por el "no", equivalente a un 29%[100].

Esta participación adolescente marcó un precedente dentro de Escocia, a tal punto que, al año siguiente de este referéndum, se rebajó la edad de votación a 16 años para elegir el Parlamento Escocés. No obstante, esta iniciativa no logró traspasar las fronteras, ya que al año siguiente se rechazó esta rebaja de edad para el caso del Parlamento de la Unión Europea.

Sin perjuicio de que ésta es la única experiencia comparada que podría asimilarse y vincularse con la situación expuesta a lo largo de este capítulo, este proceso no contempló otras etapas de participación más allá de un único plebiscito, como sí lo contempla el caso chileno.

Es lamentable que en Chile se haya negado, desde un principio, la participación de adolescentes en el plebiscito que decidió si el país contaba con una nueva carta magna, ya que alrededor del mundo existen varias experiencias de rebaja de edad para el ejercicio del derecho a sufragio, tanto en elecciones locales como municipales[101].

No obstante, aún quedan etapas en donde se puede revertir la ausencia de los niños, niñas y adolescentes.




# 4. ACCIONES DE LA DEFENSORÍA DE LA NIÑEZ (JUNIO 2019-JUNIO 2020)

Si bien la Defensoría de la Niñez, desde sus inicios, realizó gestiones orientadas a fomentar la participación de niños, niñas y adolescentes[102], en relación con los sucesos ocurridos desde el 18 de octubre en adelante ha realizado una serie de acciones encaminadas a la participación política de niños, niñas y adolescentes, las que se detallan a continuación.

a. Propuesta metodológica para la participación efectiva de niños, niñas y adolescentes[103]: durante el mes de octubre, la ciudadanía comenzó a realizar cabildos espontáneos, con el objeto de conversar y abordar las problemáticas sociales y cómo éstas debían tener cabida en la nueva Constitución, sin que existiera, hasta esa fecha, algún documento metodológico orientativo que propendiera a la participación de niños, niñas y adolescentes. Por ello es que, el 14 de diciembre de 2019, la Defensoría de la Niñez realizó el lanzamiento de la *Propuesta metodológica para la participación efectiva de niños, niñas y adolescentes,* en la ciudad de Valdivia, en el contexto de un cabildo infantil y juvenil organizado por estudiantes de la Universidad Austral[104]. Este texto se construyó como un insumo destinado a niños, niñas, adolescentes y adultos que, desde octubre,

se encontraban realizando cabildos autogestionados en distintas localidades del país, así como también a las autoridades:

> Mientras las fuerzas políticas del país y el Gobierno determinan los mecanismos apropiados para conducir este proceso, la Defensoría de la Niñez sostiene que cualquier alternativa debe contemplar a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos activos y participantes efectivos, tal como la Convención sobre los Derechos del Niño establece. Es por eso que ponemos a disposición este documento, con la finalidad de relevar los principios y condiciones de dicha participación y apoyar los procesos participativos de niños, niñas y adolescentes a lo largo del país[105].

b. Alianza por la participación de niños, niñas y adolescentes – Mi Voz Cuenta: dada la ausencia de espacios y de instancias que propendan e impulsen la participación de niños, niñas y adolescentes en el proceso constituyente es que, en diciembre de 2019, se consolida esta Alianza, con la finalidad de apoyar la participación efectiva de ellas y ellos en el instancia constitucional y cocrear iniciativas para fomentarlas. Dada la emergencia sanitaria por la que atraviesa el país, esta Alianza ha ampliado su campo de acción a la creación de espacios de participación en todos los ámbitos que les atañe, y no sólo en el ámbito político.

c. Estudios de opinión a niños, niñas y adolescentes[106]: su objetivo fue obtener y analizar las opiniones, requerimientos e ideas de niños, niñas y adolescentes respecto a sus derechos y otras temáticas que les fueran relevantes. Uno de los aspectos abordados por este estudio correspondió a la participación social y política de niños, niñas y adolescentes, tanto de las movilizaciones sociales que ocurrieron desde octubre de 2019, como del proceso constituyente, aportando así al ejercicio del derecho a la opinión de la niñez y adolescencia del país y al conocimiento de lo que ellas y ellos piensan de este proceso.

d. Oficio N° 379/2020, recomendaciones relativas a la participación de adolescentes en el proceso constituyente dirigido al Poder Legislativo: en el mes de mayo de 2020, mediante el Oficio N° 379, la Defensoría de la Niñez solicitó formalmente al Congreso Nacional evaluar la generación de una modificación a nivel constitucional que permita la participación efectiva de las y los adolescentes mayores de 16 años en el proceso constituyente, a través del ejercicio del derecho a sufragio en las distintas etapas que contempla el mismo. Si bien la Presidenta del Senado, Adriana Muñoz, emitió declaraciones a favor de incorporar las voces de niños, niñas y adolescentes en el proceso constituyente[107], a la fecha de cierre de este informe no se ha recibido respuesta formal por parte de la Cámara de Diputados ni del Senado a dicha petición.



# 5. RECOMENDACIONES

De conformidad con lo señalado en el presente capítulo, ha quedado de manifiesto la necesidad de que los niños, niñas y adolescentes puedan ejercer sus derechos de acuerdo a lo que determinan los estándares internacionales de derechos humanos. En dicho sentido, es importante que el Estado de Chile visibilice el proceso constituyente en curso como una oportunidad para impulsar el cambio cultural que se requiere, con la finalidad de que las expresiones normativas del derecho internacional de los derechos humanos se materialicen en la práctica y que los niños, niñas y adolescentes sean realmente considerados y tratados como sujetos de derecho a quienes se les permite y asegura el ejercicio efectivo de todos sus derechos y que no sigan siendo vistos como meros objetos de protección, superando así la visión tutelar aún imperante en el país y en las instituciones públicas.

El derecho de participación se encuentra íntimamente ligado con el derecho a ser oído, que implica que todo niño, niña o adolescente no sólo tiene derecho a expresar su opinión, sino que ésta debe ser tomada en cuenta en todos los asuntos que les afecten, de acuerdo a su edad o madurez, como ya se señaló. Lo anterior, relacionado con el principio de autonomía progresiva, permite afirmar que es posible incorporar las distintas formas de participación que en este capítulo se contemplan, con miras a reconocer la participación formal de niños, niñas y adolescentes en el proceso constituyente.

En virtud de lo anterior, la Defensoría de la Niñez efectúa las siguientes recomendaciones al Estado, particularmente al Poder Ejecutivo y Poder Legislativo, con el objeto de lograr incorporar, de manera efectiva, a los niños, niñas y adolescentes en el proceso constituyente.

## I. RECOMENDACIONES A CORTO PLAZO:

1. Efectivizar, a cargo del Poder Legislativo, el derecho a participación de las y los adolescentes, a partir de los 16 años de edad, a través de las modificaciones constitucionales y legales que correspondan con miras a reconocerles el derecho a sufragio en las distintas etapas del proceso constituyente.

2. Conformar una mesa de trabajo interinstitucional e intergeneracional, liderada, desde el Poder Ejecutivo, por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, con diversas agrupaciones de niños, niñas y adolescentes existentes, contemplando sociedad civil, otros ministerios y servicios afines, junto a la Defensoría de la Niñez y a Unicef, que pueda trabajar, en el corto plazo, un Plan para la incorporación de las voces y opiniones de niños, niñas y adolescentes en cada una de las próximas etapas del proceso constituyente.

   Este Plan tendría que considerar, al menos:

   - Acciones y materiales de información sobre lo que significa y contempla el proceso constituyente, destinado a niños, niñas y adolescentes. Éstos deben ser diseñados en un lenguaje claro y con formatos y ediciones que respondan al derecho de no discriminación según género, discapacidad, edad, etnia, entre otros.

   - Acciones que levanten las opiniones de niños, niñas y adolescentes sobre las metodologías a utilizar para la etapa de redacción de la nueva Constitución.

   - Apoyo en la aplicación de esas metodologías.

   - Creación de protocolos de denuncia en caso de develar vulneraciones de derechos, de resguardo de identidad y uso de imágenes y contenidos de niños, niñas y adolescentes.

- Acciones de sistematización de la aplicación de metodologías de participación, que recoja, en un documento síntesis, lo planteado por niños, niñas y adolescentes a lo largo del país.

- Hito de entrega del documento síntesis a la Convención Constitucional.

3. Instruir, a través del Servel, mediante los medios que estime idóneos, la obligatoriedad de contemplar, en la propaganda electoral que se realice de manera previa a los plebiscitos y elecciones del proceso constituyente, un espacio donde se presente información relevante para niños, niñas y adolescentes en lenguaje comprensible.

4. Entregar, a cargo del Servel, la información sobre los resultados de los plebiscitos y elecciones, en un lenguaje comprensible para los niños, niñas y adolescentes, cualquiera sea el formato en que ésta se distribuya o difunda, considerando las distinciones específicas por etnia, edad, discapacidad, entre otros.

5. Propender y reforzar, a través del Sename, las instancias de participación de niños, niñas y adolescentes, a través de los Consejos Consultivos de las Oficinas de Protección de Derechos que existen al interior de los municipios, dando cumplimiento a los estándares de derechos humanos sobre participación, dotándolos de presupuesto público idóneo para ello.

6. Instruir, a través del Ministerio de Educación, a quien corresponda, para que los centros de estudiantes puedan ser reconocidos en sus funciones efectivas, tal y como lo establece el artículo 2 del Decreto N° 524 del Ministerio de Educación, generando instancias de coordinación en caso de ser necesario para asegurar su cumplimiento.

7. Modificar la Ley N°20.500, sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, a cargo del Poder Legislativo, de modo de contemplar, de manera expresa, la participación de niños, niñas y adolescentes, de conformidad a lo ya recomendado por el Comité de Derechos del Niño y siguiendo los parámetros de participación efectiva e incidente ya referidos en el presente capítulo.

## II. RECOMENDACIONES A MEDIANO PLAZO:

1. Generar espacios de audiencia e influencia efectiva para niños, niñas y adolescentes en el proceso de redacción de una nueva Constitución, con miras a recoger e incorporar su opinión, en resguardo y cumplimiento del ejercicio efectivo de su derecho de participación y los elementos desarrollados en el presente capítulo.

2. Replicar, por parte de los Ministerios, estas instancias de participación a nivel nacional, regional y comunal, con el objeto de incorporar la voz y participación de niños, niñas y adolescentes en las instancias públicas.

3. Fomentar y contemplar espacios de participación formal de niños, niñas y adolescentes, de modo que la participación en estas instancias esté ligada a un impacto real en su vida y entorno, a cargo de las municipalidades y toda institución local, regional y nacional.

## III. RECOMENDACIONES A LARGO PLAZO:

1. Incluir el reconocimiento a nivel constitucional de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, asegurándoles su ejercicio efectivo y contemplando mecanismos de exigibilidad de los mismos.

2. Promover, desde el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo, la incorporación de normativa idónea para reconocer el derecho a sufragio voluntario para adolescentes desde los 16 años.

3. Incorporar en todos los órganos de la Administración de Estado, de manera efectiva e incidente, la participación de niños, niñas y adolescentes en el ciclo de las políticas públicas, de modo de generar la incidencia en las decisiones que les afectan directamente, tanto en el ámbito local, regional como nacional.

4. Establecer reglamentariamente la obligación a las comisiones del Poder Legislativo de que durante el debate se cite como expositores a niños, niñas y adolescentes en los casos en que se debatan materias que les afecten y no sólo aquellas en que es evidente la necesidad de oírlos, como en el caso del Boletín N°8680–07, en ejercicio de su derecho de participación y a ser oídos.

5. Incorporar, a través del Ministerio de Educación, en el currículum educativo, de manera transversal, el Plan de Formación Ciudadana y que éste no sea una incorporación aislada y de carácter episódico como hasta ahora, según ha quedado establecido en el estudio PNUD.

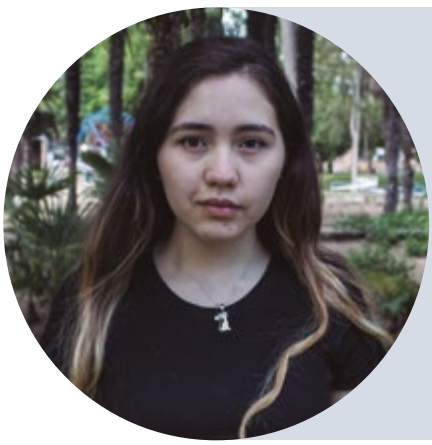
# TESTIMONIO

## TESTIMONIOS DE ADOLESCENTES A FAVOR DE SU PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO CONSTITUYENTE

### ■ RICARDO, 16 AÑOS

*Al fin se podrán aplicar cambios que puedan beneficiar a todo el país y hacerlo más justo, creando así una Constitución que se adhiera a la nueva forma de vivir y pensar de cada uno de los habitantes de Chile.*



### ■ MARIEL, 17 AÑOS

*Es absolutamente relevante y urgente que se nos considere en la redacción de una nueva Constitución, pues, al fin y al cabo, seremos nosotros quienes vivirán con ella. Nosotros tenemos demandas, por lo mismo necesitamos instancias de participación directa y activa, como lo sería el derecho a voto y la creación de espacios en donde no solo se nos escuche, sino que también se tengan en cuenta nuestras demandas.*

### ■ LUNA, 16 AÑOS

*Está muy bueno que finalmente la van a cambiar, porque no se puede seguir viviendo con una Constitución hecha en dictadura.*




Gustavo, 6 años, Región Metropolitana.

### ■ PAULA, 16 AÑOS

*Los niños y adolescentes han estado participando activamente en las demandas sociales. Hemos sido un pilar fundamental y ejecutor para que el cambio exista, con nuevos enfoques e ideas más acordes a nuestro tiempo y contexto.*

### ■ BENJAMÍN, 16 AÑOS

*Sería bastante relevante que las voces de niñas, niños y adolescentes estén en la próxima Constitución, ya que también son habitantes de este país que tienen su opinión, y creo que toda opinión que se dé con respeto debe tomarse en cuenta sin importar la edad, siempre y cuando también se tenga algún tipo de razonamiento.*




María Ignacia, 10 años, Región de Valparaíso.

# REFERENCIAS


1 Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2002. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC –17/02, de 28 de agosto de 2002, párr. 54.

2 Molina, J., Barriga, E., Gámez, V. 2017. Representaciones sociales de los adolescentes catalanes sobre la participación política en democracia. Revista Internacional de Sociología de la Educación. Vol. 6, núm. 1. 85–109.

3 En la segunda parte de este Informe Anual, págs. 152– 153, se desarrollan las denuncias de niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos humanos y sus testimonios, así como también las recomendaciones de la Defensoría de la Niñez emitidas acerca de la temática.

4 Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo. 2017. Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile. Disponible en: www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/poverty/desiguales--origenes--cambios-y-desafios-de-la-brecha-social-en-.html.

5 Cámara de Diputados. 2019. Firman acuerdo por la Paz Social y nueva Constitución. 15 de noviembre de 2019. Disponible en: www.camara.cl/prensa/sala_de_prensa_detalle.aspx?prmid=138442.

6 Esto se concreta a través de la dictación de la Ley N° 21.200, que Modifica el Capítulo XV de la Constitución Política de la República, en la que se dispone el itinerario electoral para el plebiscito constituyente con inicio en abril de 2020. Según lo establecido, el plebiscito incluiría dos preguntas en la papeleta:

a) ¿Quiere usted una nueva Constitución?, con las alternativas Apruebo o Rechazo.

b) ¿Qué tipo de órgano debiera redactar la nueva Constitución? con las alternativas Convención Mixta Constitucional o Convención Constitucional.

7 Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo. 2017. Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile. Disponible en: https://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/poverty/desiguales--origenes--cambios-y-desafios-de-la-brecha-social-en-.html.

8 Defensoría de la Niñez. 2020. Estudio efectos del Estado de Excepción y posterior crisis social 2019, en niños, niñas y adolescentes. Disponible en: www.defensorianinez.cl/estud_y_estadi/estudio-efectos-del-estado-de-excepcion-y-posterior-crisis-social-2019-en-ninos-ninas-y-adolescentes/; y Leonard, M. 2016. The Sociology of children, childhood and generation. Sage Publication.

9 Comité de los Derechos del Niño. 2015. Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Chile, párr. 28 y 29. Disponible en: www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/03/CRC-2015.pdf.

10 Defensoría de la Niñez. 2020. Estudio de opinión de niños, niñas y adolescentes 2019. Informe final de encuestas aplicadas a hogares postcrisis social, pág. 115. Disponible en: www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2020/05/Estudio_opinion_nna_hogares-VF.pdf.

11 Ibíd, pág. 116.

12 Defensoría de la Niñez. 2019. Informe Anual 2019. Derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en Chile, pág. 370. Disponible en: www.defensorianinez.cl/informe-anual/.

13 Gómez de la Torre Vargas, Maricruz. 2018. Las implicancias de considerar al niño sujeto de derechos. Revista de Derecho (Universidad Católica Dámaso A. Larrañaga, Facultad de Derecho), (18), 118. https://dx.doi.org/10.22235/rd.v18i2.1703.

14 Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículos 19 y 20); Pacto de Derechos Civiles y Políticos (artículos 19, 20, 21); Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 23).

15 Defensoría de la Niñez. 2019. Informe Anual 2019. Derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en Chile, pág. 250. Disponible en: www.defensorianinez.cl/informe-anual/.

16 Comité de los Derechos del Niño. 2003. Observación General N°5 sobre las medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño. Disponible en: www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/03/OG5.pdf.

17 Defensoría de la Niñez. 2019. Informe Anual 2019. Derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en Chile, pág. 250. Disponible en: www.defensorianinez.cl/informe-anual/.

18 Comité de los Derechos del Niño. 2009. Observación General N° 12 sobre el derecho del niño a ser escuchado, párrafo 9. Disponible en: www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/03/OG12.pdf.

19 Defensoría de la Niñez. 2019. Informe Anual 2019. Derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en Chile, pág. 253. Disponible en: www.defensorianinez.cl/informe-anual/.

20 Comité de los Derechos del Niño. 2016. Observación General N° 20, sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia, párrafo 9. Disponible en: www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/03/OG20.pdf.

21 Comité de los Derechos del Niño. 2015. Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Chile. Disponible en: www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/03/CRC-2015.pdf.

22 De conformidad con lo que señalan los artículos 13 y siguientes de la Constitución Política de la República.

23 Comité de los Derechos del Niño. 2015. Observaciones finales sobre los informes periódico y quinto combinados de Chile, párrafo 29. Disponible en: www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/03/CRC-2015.pdf.

24 Defensoría de la Niñez. 2019. Identificación de instituciones, programas, evaluaciones e indicadores de la niñez y adolescencia, pág. 82. Disponible en: www.defensorianinez.cl/estud_y_estadi/identificacion-de-instituciones-programas-evaluaciones-e-indicadores-de-la-ninez-y-adolescencia.

25 Ibíd.

26 Defensoría de la Niñez. 2020. Estudio de opinión de niños, niñas y adolescentes 2019, pág. 224. Disponible en: www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2020/05/Estudio_opinion_nna_2019-VF.pdf.

27 Defensoría de la Niñez. 2020. Estudio de Opinión de Niños, Niñas y Adolescentes, pág. 116. Disponible en: www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2020/05/Presentacio%CC%81n-de-resultados-Estudio-Opini%C3%B3n-de-NNA-VF.pdf.

28 Ver Paredes P, Juan Pablo. 2011. Ciudadanía, Participación y Democracia. Deuda y Déficit en los 20 años de "Democracia" en Chile. Polis (Santiago), 10(28), págs. 473–499. Disponible en: https://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682011000100022.

29 Dato extraído de la Base de datos de la Encuesta de Casen 2017 del Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/03/OG5.pdf.

30 Ministerio de Desarrollo Social y Familia. 2017. Síntesis de resultados Casen 2017 de niños, niñas y adolescentes, pág. 87. Disponible en: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/Resultados_nna_casen_2017.pdf.

31 Ver Navia, P .y Del Pozo, B. 2012.Los efectos de la voluntariedad del voto y de la inscripción automática en Chile. Revista Estudios Públicos N°127. Disponible en: www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160304/20160304100018/rev127_PNavia-BdelPozo.pdf.

32 Información disponible en: www.servel.cl/estadisticas-de-participacion.

33 Ambos datos fueron extraídos desde PNUD.2017. Diagnóstico sobre la participación electoral en Chile. Disponible en: www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiFu_eQno7qAhV7H7kGHeLZ-CPUQFjAPegQIBxAB&url=https%3A%2F%2Fwww.undp.org%2Fcontent%2Fdam%2Fchile%2Fdocs%2Fgobernabilidad%2Fundp_cl_gobdem_DIAGN%25C3%2593STICO%2520SOBRE%2520LA%2520PARTICIPACI%25C3%2593N%2520ELECTORAL%2520EN%2520CHILE.pdf&usg=AOvVaw3eNfsJ2RB8nczZzBRVif6T.

34 Artículo único Ley N° 20.911, que Crea el Plan de Formación Ciudadana para los establecimientos educacionales reconocidos por el Estado.

35 PNUD. 2018. Estudio sobre la puesta en marcha del Plan de Formación Ciudadana. Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, pág. 4. Disponible en: www.ciudadaniayescuela.cl/wp-content/uploads/2018/04/Estudio-puesta-en-marcha-del-Plan-de-Formaci%C3%B3n-Ciudadana.pdf.

36 Ibíd.

37 Ibíd, pág. 5.

38 Defensoría de la Niñez. 2019. Propuesta metodológica para la participación efectiva de niños, niñas y adolescentes, pág. 4. Disponible en: www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/12/Documento-Participaci%C3%B3n-de-NNA-13-12-2019.pdf.

39 Duarte Quapper, C. 2012. Sociedades adultocéntricas: sobre sus orígenes y reproducción. Última década, 20(36), pág. 111. Disponible en: https://scielo.conicyt.cl/pdf/udecada/v20n36/art05.pdf.

40 La metáfora de la relación hijo o hija–padre es la que se utiliza comúnmente para entender este término. Así, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define al paternalismo como "la tendencia a aplicar las formas de autoridad y protección propias del padre de familia tradicional a relaciones sociales de otro tipo; políticas, laborales, etc.", y se le asocia un sentido peyorativo. Disponible en: https://dle.rae.es/paternalismo. Históricamente, al considerárseles como objetos de protección (y no titulares de derecho), los niños, niñas y adolescentes han sido destinatarios de medidas paternalistas, dada la incapacidad que les caracterizaría, según esta visión.

41 Ver Leonard, M. 2016. The Sociology of children, childhood and generation. Sage Publication; y Gaitán, L. & Liebel, M. 2011. Ciudadanía y derechos de participación de los niños. Editorial Síntesis.

42 Defensoría de la Niñez. 2019. Estudio efectos del Estado de Excepción y posterior crisis social 2019, en niños, niñas y adolescentes. Disponible en: www.defensorianinez.cl/estud_y_estadi/estudio-efectos-del-estado-de-excepcion-y-posterior-crisis-social-2019-en-ninos-ninas-y-adolescentes.

**43** Defensoría de la Niñez. 2020. Estudio efectos del Estado de Excepción y posterior crisis social 2019, en niños, niñas y adolescentes, pág. 51. Disponible en: www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2020/05/Estudio_opinion_nna_crisis_2020-VF.pdf.

**44** Ibíd, pág. 53.

**45** Por 12 votos a favor, 20 en contra y 4 abstenciones se desestimó esta moción parlamentaria. Ver: Senado. 2019. Rechazan proyecto que proponía rebajar la edad para sufragar. Disponible en: www.senado.cl/rechazan-proyecto-que-proponia-rebajar-la-edad-para-sufragar/senado/2019-11-27/204104.html.

**46** Todas las intervenciones se encuentran disponibles en https://sesiones.senado.cl/#1574890090.

**47** Todas las intervenciones se encuentran disponibles en https://sesiones.senado.cl/#1574890090.

**48** Senado. 2019. Informe Comisión Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía, pág. 114. Disponible en: www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=8680-07.

**49** Ibíd, pág. 100.

**50** Gaitán, L. & Liebel, M. 2011. Ciudadanía y derechos de participación de los niños. Editorial Síntesis.

**51** Para mayor información revisar: BBC Mundo. 2012. Sindicatos de niños defienden su derecho a trabajar. 12 de junio de 2012. Disponible en: www.bbc.com/mundo/noticias/2012/06/120611_trabajo_infantil_vs.

**52** Para mayor información revisar: BBC Mundo. 2014. El poderoso lobby de los niños trabajadores de Bolivia. 7 de julio de 2014. Disponible en: www.bbc.com/mundo/noticias/2014/07/140702_bolivia_lobby_ninos_sindicalistas_lav#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20dice%20la%20ley%3F,a%20partir%20de%2014%20a%C3%B1os%2C&text=En%20esos%20casos%2C%20se-g%C3%BAn%20la,su%20salud%200%20desarrollo%20integral; BBC Mundo. 2014. Bolivia: diputados aprueban reforma que permitirá a los menores trabajar. 3 de julio de 2014. Disponible en: www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2014/07/140702_ultnot_reforme_ley_del_menor_en_bolivia_bd.

**53** Término amplio que hace alusión a las manifestaciones sociales llevadas a cabo por estudiantes en torno a exigir cambios y/o mejoras en la educación chilena y otros aspectos de la sociedad durante los siglos XX y XXI. Dentro de éstas, destacan las movilizaciones estudiantiles del año 2006 (revolución pingüina) y 2011.

**54** Ver Muñoz–Tamayo, Víctor, & Durán–Migliardi, Carlos.2019. Los jóvenes, la política y los movimientos estudiantiles en el Chile reciente. Ciclos sociopolíticos entre 1967 y 2017. Izquierdas, (45), 129–159. Disponible en: https://dx.doi.org/10.4067/S0718-50492019000100129; Castro, Francisca . 2013. Movimiento estudiantil chileno 2011-2013: Impactos y consecuencias.

**55** Defensoría de la Niñez. 2020. Estudio de opinión de niños, niñas y adolescentes 2019, pág. 32–34. Disponible en: www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2020/05/Estudio_opinion_nna_hogares-VF.pdf.

**56** Save the Children. 2009. Experiencias de participación de niños, niñas y adolescentes. Disponible en: www.sename.cl/wsename/otros/participacion_2013/Materiales_Curso%20Fomento_part_IIN/Textos/documento_praticipacion%2520SCS.pdf.

**57** Desde la Defensoría de la Niñez se ha identificado esta práctica en las comunas de Arica, La Serena, San Antonio, El Tabo, El Quisco, San Pedro de la Paz, Lautaro y Temuco.

**58** Ver Inzunza, Jorge. 2003. Los centros de alumnos de enseñanza media: la ciudadanía del mundo feliz. Última década, 11(18), pág. 152–173. Disponible en: https://dx.doi.org/10.4067/S0718-22362003000100008; Ascorra, P., López, V., & Urbina, C. 2016. Participación estudiantil en escuelas chilenas con buena y mala convivencia escolar. Revista de Psicología, 25(2). Disponible en: doi:10.5354/0719–0581.2017.44686; Muñoz, G..2011. La democracia y la participación en la escuela: ¿Cuánto se ha avanzado desde las normativas para promover la participación escolar?. Revista de Estudios y Experiencias en Educación. UCSC. Vol. 10, No. 19, enero–julio, 2011, págs.107–129.

**59** Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. 2014. Marco normativo de las organizaciones estudiantiles en el ámbito de la Educación Escolar, pág, 7. Disponible en: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/20679/5/BCN_Centros%20de%20Alumnos_Final_v6.pdf.

**60** Para mayor información sobre el Consejo Consultivo de la Defensoría de la Niñez, revisar Defensoría de la Niñez. 2019. Informe Anual 2019. Derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en Chile, págs. 148–150. Disponible en: www.defensorianinez.cl.

**61** Como Defensoría de la Niñez se ha identificado esta práctica en las comunas de Arica, La Serena, San Antonio, El Tabo, El Quisco, San Pedro de la Paz, Lautaro y Temuco.

**62** Asociación de Municipalidades de Chile. 2017. ¿Qué está pasando con niños, niñas y adolescentes? El rol de los municipios y la infancia: situación actual, avances y desafíos. Disponible en: www.amuch.cl/wp-content/uploads/2017/02/Estudio-sobre-Municipios-e-Infancia.pdf.

**63** 282 Municipios de un total de 345 a nivel nacional respondieron el estudio realizado por la Asociación de Municipalidades (Amuch) en el año 2017. Ibíd, pág. 3.

64 The Clinic. 2019. Videos: Estudiantes del Instituto Nacional llevan 4 días evadiendo el Metro al estilo avalancha. 10 de octubre de 2019. Disponible en: www.theclinic.cl/2019/10/10/videos-estudiantes-del-instituto-nacional-llevan-4-dias-evadiendo-el-metro-al-estilo-avalancha.

65 Defensoría de la Niñez. 2019. Informe Anual 2019. Derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en Chile, págs. 491-496. Disponible en: www.defensorianinez.cl/informe-anual/.

66 Si bien el Instituto Nacional fue el que tuvo mayor visibilización nacional respecto a las temáticas de violencia, tanto al interior del establecimiento como producto del uso excesivo de la fuerza por parte de Carabineros de Chile, varios de los establecimientos educacionales fueron afectados de la misma manera.

67 Defensoría de la Niñez. 2020. Informe sobre situación de niños, niñas y adolescentes en el contexto de Estado de Emergencia y crisis social en Chile, pág. 9. Disponible en: www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2020/01/Informecrisis22enero_digital.pdf.

68 Defensoría de la Niñez. 2019. Informe Anual 2019. Derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en Chile, pág. 225. Disponible en: www.defensorianinez.cl/informe-anual/.

69 Ibíd.

70 Defensoría de la Niñez. 2020. Informe sobre situación de niños, niñas y adolescentes en el contexto de Estado de Emergencia y crisis social en Chile, págs. 7 y 8. Disponible en: www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2020/01/Informecrisis22enero_digital.pdf.

71 Ibíd.

72 Baños, techado, salas; limpieza y desratización de los mismos, entre otras medidas.

73 Centro de Estudiantes Internado Nacional Barros Arana. 2019. Petitorio de alumnos.

74 Centro de Estudiantes Instituto Nacional. 2019. Compendio de demandas del estudiantado del Instituto Nacional. Ver petitorio de los estudiantes del Instituto Nacional en: Defensoría de la Niñez. 2019. Informe Anual 2019. Derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en Chile, págs. 294–295. Disponible en: www.defensorianinez.cl/informe-anual/.

75 De conformidad a la Encuesta Cadem de octubre de 2019, el 72% de los encuestados manifestó que las movilizaciones eran la expresión de un descontento social generalizado. Disponible en: https://plazapublica.cl/wp-content/uploads/2019/10/Track-PP-302-Octubre-S4-VF.pdf.

76 Disponible en: www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=7769-07.

77 Ver Wyness, M. 2018. Childhood, culture & society in a global context. Sage Publication.

78 Ver Leonard, M. 2016. The sociology of children, childhood and generation. Sage Publication.

79 Para mayor profundización revisar la segunda parte de este Informe Anual, págs. 133 a 296.

80 La Defensoría de la Niñez, durante los meses de diciembre 2019 hasta marzo de 2020, mantuvo en su sitio web una plataforma para que los niños, niñas y adolescentes subieran sus cabildos. Además, en diciembre de 2019, generó el documento Propuesta Metodológica para la participación efectiva de niños, niñas y adolescentes. Disponible en: www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/12/Documento-Participaci%C3%B3n-de-NNA-13-01-2020-1.pdf.

81 Se presentan los principales resultados en la sección 2.1 del presente capítulo.

82 Para mayor profundización revisar Leonard, M. 2016. The sociology of children, childhood and generation. Sage Publication, págs. 100–114.

83 Traducción propia desde Wall, J & Dar, A. 2011. Children´s Political representation: the rights to make a difference. The International Journal of Children´s Rights. N°19, pág. 608.

84 ibíd, pág. 596.

85 Gaitán, L. & Liebel, M. 2011. Ciudadanía y derechos de participación de los niños. Editorial Síntesis, pág. 125.

86 Para mayor profundización revisar Defensoría de la Niñez. 2019. Propuesta metodológica para la participación efectiva de niños, niñas y adolescentes" pág. 2. Disponible en: www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/12/Documento-Participaci%C3%B3n-de-NNA-13-01-2020-1.pdf.

87 Para revisar otros modelos y profundizar en la participación efectiva de ellas y ellos revisar Defensoría de la Niñez. 2019. Una propuesta metodológica para la participación efectiva de niños, niñas y adolescentes. Disponible en: www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/12/Documento-Participaci%C3%B3n-de-NNA-13-12-2019.pdf.

88 Hart. R. 1993. La participación de los niños: de la participación simbólica a la participación auténtica. Disponible en: www.unicef-irc.org/publications/538-la-participaci%C3%B3n-de-los-ni%C3%B1os-de-la-participaci%C3%B3n-simbolica-a-la-participaci%C3%B3n.html.

89 Ibíd, pág. 5.

90 Ibíd, pág. 9.

91 Ibíd, pág. 44.

92 Defensoría de la Niñez. 2019. Propuesta metodológica para la participación efectiva de niños, niñas y adolescentes, pág. 7. Disponible en: www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/12/Documento-Participaci%C3%B3n-de-NNA-13-01-2020-1.pdf.

93 Se elaboró considerando recomendaciones de Unicef y el Comité de los Derechos del Niño. Para más detalles ver documento Defensoría de la Niñez. 2019. Propuesta Metodológica para la participación efectiva de niños, niñas y adolescentes, pág. 12. Disponible en: www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/12/Documento-Participaci%C3%B3n-de-NNA-13-01-2020-1.pdf.

94 Ver Leonard, M. 2016. The Sociology of children, childhood and generation. Sage Publication; Gaitán, L. & Liebel, M. 2011. Ciudadanía y derechos de participación de los niños. Editorial Síntesis; Wyness, M. 2018. Childhood, culture & society in a global context. Sage Publication.

95 Gaitán, L. & Liebel, M. 2011. Ciudadanía y derechos de participación de los niños. Editorial Síntesis, pág. 124.

96 Para mayor información revisar Defensoría de la Niñez. 2019. Informe Anual 2019. Derechos humanos de niños, niñas y adolescentes, págs. 270-273. Disponible en: www.defensorianinez.cl.

97 Este es el caso del grupo de adolescentes vinculados a la "Alianza por la participación de niños, niñas y adolescentes", donde en una de sus primeras reuniones plantearon la necesidad de poder invitar a sumarse a adolescentes de diversas realidades y no sólo a "los mismos de siempre". Para un mayor detalle de la Alianza por la participación, revisar la sección 5 del presente capítulo.

98 Pickard, S. 2019. Devolution, the Independence Referendum and Votes at 16 in Scotland: Holyrood, a Pioneer in Democracy Leading the Way for Westminster? French Journal of British Studies. Disponible en: https://doi.org/10.4000/rfcb.4963.

99 The Electoral Commission UK. 2014. Scottish Independence Referendum, report on the referendum held on 18 September 2014, págs. 154–166. Disponible en: www.electoralcommission.org.uk/sites/default/files/pdf_file/Scottish-independence-referendum-report.pdf.

100 BBC. 2014. Scottish referendum: How first vote went for 16/17–year–olds. 19 de septiembre de 2014. Disponible en: www.bbc.co.uk/newsbeat/article/29279384/scottish-referendum-how-first-vote-went-for-1617-year-olds.

101 Para mayor profundización revisar Defensoría de la Niñez. 2019. Informe Anual 2019. Derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en Chile, págs. 270–273. Disponible en: www.defensorianinez.cl/informe-anual/.

102 Ver, Defensoría de la Niñez (2019) Informe Anual 2019: Derechos Humanos de niños, niñas y adolescentes en Chile, págs. 263–297. Disponible en: www.defensorianinez.cl/informe-anual/.

103 Disponible en: www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/12/Documento-Participaci%C3%B3n-de-NNA-13-01-2020-1.pdf.

104 Noticia disponible en: www.defensorianinez.cl/noticias/defensora-de-la-ninez-comparte-cabildo-con-ninos-ninas-y-adolescentes-en-valdivia-y-lanza-metodologia-de-participacion-de-la-institucion.

105 Defensoría de la Niñez. 2019. Propuesta metodológica para la participación efectiva de niños, niñas y adolescentes, pág. 2. Disponible en: www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/12/Documento-Participaci%C3%B3n-de-NNA-13-01-2020-1.pdf.

106 Ver Defensoría de la Niñez. 2020. Estudio de opinión de niños, niñas y adolescentes 2019. Disponible en: www.defensorianinez.cl/estud_y_estadi/estudio-de-opinion-a-ninos-ninas-y-adolescentes-2019 y Defensoría de la Niñez. 2020. Estudio efectos del Estado de Excepción y posterior crisis social 2019, en niños, niñas y adolescentes. Disponible en: www.defensorianinez.cl/estud_y_estadi/estudio-efectos-del-estado-de-excepcion-y-posterior-crisis-social-2019-en-ninos-ninas-y-adolescentes.

107 Radio Biobío. 2020. Presidenta del Senado abre la puerta a debatir participación de niños, niñas y adolescentes, desde 16 años, en constituyente. 1 de agosto de 2020. Disponible en: www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2020/08/01/presidenta-del-senado-abre-la-puerta-debatir-participacion-nna-desde-16-anos-constituyente.shtml.

# CAPÍTULO 4:
# DERECHO AL JUEGO Y SU GARANTÍA EN CONTEXTO DE CRISIS SOCIAL Y SANITARIA

# PRESENTACIÓN

El juego y esparcimiento es un derecho fundamental y un elemento esencial del desarrollo de niños, niñas y adolescentes. El Estado y la sociedad en general, deben avanzar con mayor profundidad en su reconocimiento y protección. Lo ocurrido durante el último año en el país, específicamente las crisis social y sanitaria, han relevado la importancia de su ejercicio, así como los efectos negativos de su negación e invisibilización.

El presente capítulo analiza la importancia del derecho al juego y de la generación de contextos adecuados para su respeto, incluyendo el papel prioritario del Estado en su garantía y cumplimiento, el rol fundamental de la familia como cogarante de su ejercicio y las competencias de parentalidad necesarias para favorecerlo. Asimismo, junto con repasar el marco normativo de su reconocimiento y los datos que sitúan su ejercicio en Chile, se enfatizan las condiciones que el Estado, como garante principal de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes, debe generar para asegurar su pleno respeto. En especial, se analiza el impacto de las crisis social y sanitaria, sus efectos sobre la salud mental de niños, niñas y adolescentes y las medidas adoptadas y recomendadas por el Estado para responder a esta contingencia.

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



Jorge Vargas / Migrar Photo.

# 1. LA IMPORTANCIA DEL JUEGO COMO DERECHO FUNDAMENTAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL

La normativa internacional en materia de niñez y adolescencia, y la Convención sobre los Derechos del Niño en particular, enfatizan la importancia del juego y la recreación en la vida de todo niño, niña o adolescente y el rol esencial que tiene la familia en el aseguramiento de su óptimo desarrollo y bienestar[1]. Es así como la Convención, en su artículo 31, estipula el reconocimiento de los Estados Partes al "derecho del niño al descanso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad, y a participar libremente en la vida cultural y en las artes"[2]. Al mismo tiempo, y junto con enfatizar este reconocimiento al rol fundamental del juego, el Comité de los Derechos del Niño expresa, en su Observación General N°17, su preocupación por el limitado cumplimiento de los Estados en inversión, legislación y medidas suficientes para su ejercicio en condiciones de igualdad. Las dificultades en la efectivización de este derecho fundamental se hacen más evidentes en contextos de excepción, en los que el rol del entorno familiar adquiere aún mayor importancia, por lo que, en aquellos casos en que las familias carezcan de

El juego se justifica como un fin en sí mismo y no debe estar supeditado a otras consideraciones ni tampoco, evidentemente, al cumplimiento de determinados deberes.



suficientes mecanismos o condiciones para propiciar, favorecer y asegurar el ejercicio efectivo de este derecho, el Estado debe entregar herramientas a éstas, de manera de que este derecho se concrete.

Sólo a través de la generación de condiciones adecuadas para el esparcimiento libre, los niños, niñas y adolescentes tienen la posibilidad de ejercer su derecho al juego, entendido como "todo comportamiento, actividad o proceso iniciado, controlado y estructurado por los propios niños" y que "tiene lugar dondequiera y cuando quiera que se dé la oportunidad", exento de toda obligación relacionada con la educación formal, el trabajo, las tareas domésticas, el desempeño de otras funciones de subsistencia o la realización de actividades dirigidas por otras personas[3]. El juego se justifica como un fin en sí mismo y no debe estar supeditado a otras consideraciones ni tampoco, evidentemente, al cumplimiento de determinados deberes.

El derecho al juego puede ser identificado como uno de los más evidentes y naturales para la niñez y adolescencia, al punto que prácticamente la define[4], y no sólo es una forma de comunicación y relacionamiento que enriquece la vida de los niños, niñas y adolescentes, sino que es también un canal para hacer efectivos otros derechos, como los derechos a la salud, la participación, la identidad y la educación[5], permitiendo su desarrollo pleno e integral[6–7].

Además de que los adultos deben asumir el rol de contribuir a facilitar entornos propicios al esparcimiento, se debe considerar que el desarrollo del derecho al juego se encuentra estrechamente ligado al derecho a vivir en familia, siendo este espacio el más apropiado para la crianza, desarrollo y protección de los niños, niñas y adolescentes, en que cada individuo debe sentirse querido y cuidado en cualquier parte del mundo[8].

La Convención sobre los Derechos del Niño promueve, en varias de sus disposiciones, una cultura de respeto hacia la niñez en el ámbito familiar y el derecho a vivir en familia[9–10], entendida como "el núcleo fundamental de la sociedad", siendo deber del Estado darle protección y propender a su fortalecimiento[11], teniendo siempre en consideración que el concepto de familia no es estático, sino que responde a la evolución de las características de los hogares de niñas, niños y adolescentes y sus prácticas sociales y culturales reflejando, por tanto, el contexto histórico[12].



**La existencia de entornos en que los niños, niñas y adolescentes desarrollen el juego en condiciones adecuadas es esencial para su salud y bienestar, potenciando la motivación, la actividad física y el desarrollo de aptitudes.**

El presente capítulo considera el concepto de familia en toda su amplitud, más allá del modelo nuclear tradicional, apuntando a múltiples posibilidades de formación familiar, entre ellas las de hogares monoparentales, sostenidos por una jefa o jefe de hogar; parejas diversas con hijas o hijos; familias de parejas reconstituidas con hijos propios y comunes y el entorno familiar de niños, niñas y adolescentes criados por familiares o cuidadores que no son sus padres biológicos[13–14–15]. Esta evolución se refleja, en parte, en su reconocimiento legislativo a nivel nacional[16–17].

Para que todos estos entornos familiares puedan cumplir su rol como garantes en el ejercicio y efectivización del derecho al juego de los niños, niñas y adolescentes, se requiere que los padres, madres y cuidadores tengan las competencias, habilidades y condiciones necesarias para apoyar y facilitar el desarrollo de este derecho[18], reconociéndolos como sujetos de derecho, asegurándoles su derecho a ser oídos y, así, identificar las necesidades de los niños, niñas y adolescentes en el contexto y etapa de desarrollo en que se encuentren[19]. Estas competencias y habilidades se tornan aún más necesarias en épocas de crisis, como la crisis social y sanitaria, que alteran la normalidad familiar[20].

Por lo anterior, la existencia de entornos en que los niños, niñas y adolescentes desarrollen el juego en condiciones adecuadas es esencial para su salud y bienestar, potenciando la motivación, la actividad física y el desarrollo de aptitudes, lo que se facilita con su inmersión en la vida cultural y el descanso necesario para participar en actividades creativas[21]. En este sentido, una visión integral del concepto de bienestar abarca mucho más que las condiciones materiales y económicas en las que viven niños, niñas y adolescentes, y comprende su bienestar subjetivo, psicológico y social, todos los cuales se vinculan al esparcimiento[22]. El juego es, en definitiva, un espacio de crecimiento personal, de creación, recreación y participación en la sociedad, donde se desarrollan actividades que ayudan a definir la identidad, y que impacta positivamente la salud mental, la autoestima y la salud física de los niños, niñas y adolescentes.

El presente capítulo enfatiza la relevancia del derecho al juego en la niñez y la adolescencia, enmarcando el rol de la familia como cogarante de su ejercicio para, luego, detallar aspectos específicos de su vigencia en los contextos de crisis que recientemente ha enfrentado el país. En primer lugar, se profundiza el marco normativo y la evidencia

vinculada a este derecho, dando cuenta de los estándares internacionales en la materia, incluyendo legislación comparada y datos cuantitativos y cualitativos, con especial atención a los contextos de crisis generados tanto por el estallido social ocurrido a partir del 18 de octubre de 2019, como por la crisis sanitaria provocada por el Covid–19. En seguida, se ahonda en los contextos de la familia en tiempos de crisis, el desarrollo del juego en casa, su impacto en la salud mental de los niños, niñas y adolescentes y el rol del Estado, tanto antes como durante la crisis social y sanitaria y la satisfacción o no de su deber de garantizar las condiciones de las familias para que estén en condiciones de asegurar el ejercicio efectivo de este derecho respecto de los niños, niñas y adolescentes. Finalmente, se detallan las acciones realizadas por la Defensoría de la Niñez en tales contextos y se entrega una serie de recomendaciones al Estado para adecuar sus leyes y políticas públicas para hacer efectivo el derecho al juego.



Jorge Vargas / Migrar Photo.

# 2. EL CONTEXTO DEL DERECHO AL JUEGO EN CHILE: MARCO CONCEPTUAL Y ESTADÍSTICO

## 2.1 SOBRE EL DERECHO AL JUEGO Y EL ESPARCIMIENTO, Y SU RELEVANCIA PARA LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

El juego provee a los niños niñas y adolescentes un espacio que fomenta la creatividad y el aprendizaje de habilidades interpersonales, enseñándoles a socializar y expresarse con otros[23], siendo una actividad innata esencial, vinculada a su desarrollo integral. El juego acompaña la estructuración de la personalidad, ofreciendo conocimiento y habilidades para la vida cotidiana, como expresión natural y necesidad biológica evolutiva del ser humano[24-25]. En este sentido, a pesar de que, en principio, las políticas públicas[26] relacionadas con este derecho puedan poner el foco en la intervención temprana para la socialización y desarrollo de habilidades para el aprendizaje, el juego no es privativo de la primera infancia y mantiene su importancia en la adolescencia.

En cuanto a sus características, ya desde la década de 1980 la psicología evolutiva describe al juego como una motivación intrínseca, no literal, divertida, que no posee reglas externas, sino sólo las que los jugadores inventan, que carece de objetivos y, por tanto, es valorado como proceso mismo y no por sus resultados, y que demuestra una participación activa por parte de los jugadores[27-28-29].

El juego entrega múltiples beneficios asociados al desarrollo de los niños, niñas y adolescentes, potenciando su bienestar integral. Promueve la socialización y la creatividad, siendo esencial para mejorar la autoconciencia, la capacidad de razonamiento, el sentido de independencia y la incorporación de valores. Tiene, al mismo tiempo, impactos positivos sobre el comportamiento social, fortalece la capacidad de trabajar en equipo, cooperar, ayudar y pedir ayuda[30-31-32]. También genera aprendizajes sociales y emocionales, como la expresión de los sentimientos y la comunicación, enseña a seguir instrucciones, a manejar las emociones, a autorregularse y empatizar con otros, a ser crítico, aprender a ganar y a perder, además de desarrollar la capacidad de liderazgo y cultivar la empatía y la resiliencia[33]. El juego, en suma, es fundamental porque promueve el desarrollo saludable, tanto físico como mental, beneficiando la motricidad fina y gruesa, la coordinación óculo manual, las habilidades sensoriales, la agilidad y la fuerza[34-35-36].

**El juego entrega múltiples beneficios asociados al desarrollo de los niños, niñas y adolescentes, potenciando su bienestar integral.**



El juego y la recreación son, por lo tanto, sinónimos de bienestar para los niños, niñas y adolescentes, tanto como la alimentación, la vivienda y la educación, y su ausencia o limitación producen un impacto negativo en su desarrollo. Un niño, niña o adolescente que no juega tiene dificultades a la hora de asegurar su desarrollo saludable y su socialización, inhibiendo así su capacidad creadora.

Por todo esto, es imprescindible explicar y promover el derecho al juego, asegurando las condiciones necesarias para que pueda realizarse de manera efectiva. El Comité de los Derechos del Niño[37] ha detallado algunas de las condiciones que deben existir para que esto se produzca: que los niños, niñas y adolescentes se sientan libres de estrés, que no se expongan a presiones, prejuicios, discriminación, violencia o peligros físicos y que puedan contar con tiempo libre, no estructurado, espacios adecuados y oportunidades de explorar y participar con otros en el juego. Los Estados, a través de la legislación y demás instrumentos de política pública, tienen la obligación de promover un marco propicio y prevenir la vulneración de este derecho.

A pesar de todo lo anterior, y a que la evidencia demuestra que el juego es fundamental para el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes, los Estados, las políticas públicas y la sociedad en general niegan, disminuyen, malentienden o ignoran su importancia. Muchas veces el juego es percibido como tiempo "perdido" que se podría aprovechar mejor en actividades dirigidas por los adultos[38].



**Los Estados, a través de la legislación y demás instrumentos de política pública, tienen la obligación de promover un marco propicio y prevenir la vulneración de este derecho.**

## 2.2 DERECHO AL JUEGO Y ESPARCIMIENTO. LEGISLACIÓN Y OTROS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA

La Convención sobre los Derechos del Niño, en adelante Convención, reconoce los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes como indivisibles e interdependientes, relacionados unos con otros para su aseguramiento, debiendo ser todos garantizados y priorizados. Esta visión integral implica que la falta de aplicación efectiva de cualquier derecho incumple las obligaciones asumidas por el Estado al adherir a la Convención. Al no existir derechos de segunda categoría, todos deben ser incorporados y desarrollados en igual medida por la legislación nacional. Esta consideración es especialmente importante para dotar de un marco suficiente al efectivo cumplimiento del derecho al juego como derecho irrenunciable del que son titulares todos los niños, niñas y adolescentes, imprescindible para su desarrollo integral y para el pleno respeto de los otros derechos consagrados en la Convención.

En cuanto al reconocimiento legislativo del derecho al juego, tal como se ha indicado en este Informe, Chile es uno de los pocos países en Latinoamérica[39] que carece de un instrumento jurídico de alcance general que reconozca de forma explícita y haga efectivos los derechos de los niños, niñas y adolescentes reconocidos en la Convención, lo que involucra la falta de legislación habilitadora para el ejercicio efectivo del derecho al descanso, recreación, esparcimiento y juego de los niños, niñas y adolescentes. El proyecto de Ley que crea el Sistema de Garantías de los Derechos de la Niñez (Boletín Nº10315–18), en tramitación desde el año 2015, podría subsanar este vacío a través del artículo dedicado al reconocimiento del derecho a la recreación y a la participación en la vida cultural y de las artes[40]. Sin embargo, es necesario que este cuerpo normativo, junto con recoger el reconocimiento de este derecho, avance en indicar, de manera específica, las obligaciones que deberán cumplir los órganos estatales para asegurar su ejercicio, estableciendo, entre otros, el deber del Estado de establecer mecanismos de apoyo a la parentalidad, que permitan un desarrollo adecuado de habilidades y competencias; la creación y financiamiento permanente de programas enfocados en la promoción del juego y la recreación; la generación de campañas de difusión destinadas a destacar la importancia de este derecho; y



Jorge Vargas / Migrar Photo.

medidas destinadas a equilibrar el acceso a la recreación, como la planificación de espacios y zonas recreativas públicas adecuadas para que los niños, niñas y adolescentes puedan disfrutar del juego[41].

La falta de reconocimiento legislativo explícito, y la consecuente ausencia de una política pública con enfoque de derechos humanos coherente con dotar de espacios físicos suficientes y adecuados para el juego y esparcimiento para todos los niños, niñas y adolescentes que viven en Chile, ya fue objeto de observación al Estado de Chile por parte del Comité de los Derechos del Niño, en el año 2015, en la que llamó la atención sobre la Observación General N°17, recomendando a Chile que "aumente la disponibilidad de espacios de ocio incluyentes para niños, en particular en los centros de enseñanza gratuita, y que se asegure de que se utilizan para los fines establecidos"[42].



Jorge Vargas / Migrar Photo.

Por su parte, en cuanto a otros instrumentos de política pública, el derecho al juego ha recibido cierta consideración en Chile, desde el punto de vista programático. Es así como el Plan de Acción Nacional de Niñez y Adolescencia 2018–2025, que fue presentado en el marco de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 y de las Observaciones del Comité de los Derechos del Niño al Estado de Chile 2015, estableció como uno de sus resultados estratégicos esperados que "los niños, niñas y adolescentes disfrutan del uso de su tiempo libre para el descanso y la realización de actividades que promueven su desarrollo, autonomía y creatividad en base a la recreación, el juego, el ocio, el arte y la cultura"[43]. Este objetivo se conecta con la meta de desarrollo sostenible 11.7, enfocada en proporcionar, al año 2030, "acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad"[44].

A pesar de estas declaraciones programáticas, es evidente que el Estado de Chile no ha logrado dar cumplimiento de manera oportuna, eficaz y eficiente en este ámbito, ni se ha planteado con claridad las acciones específicas que se requieren para dar plena vigencia al derecho al juego, por lo que se requiere un reconocimiento legislativo que especifique el deber del Estado y de cada uno de sus órganos en esta materia. La legislación comparada provee ejemplos de cómo pueden recogerse estos principios generales con una lógica de efectivización concreta el derecho al juego y el esparcimiento. En ellos se ordena, por ejemplo, a los órganos estatales establecer programas específicos, vinculando los efectos del juego sobre el desarrollo integral con el espacio educativo y los deportes, enfocándose en su promoción e incluso proveyéndolo de reconocimiento constitucional[45]. Sin lugar a dudas, Chile debe avanzar en el ámbito normativo, integrando el derecho al juego, la recreación y el esparcimiento dentro del catálogo de derechos consagrados constitucionalmente y, adicionalmente, integrarlos de manera clara en un futuro sistema integral de garantías de los derechos de niños, niñas y adolescentes, asegurando así el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas consistentes con esa consagración y la ejecución de programas específicos para su promoción y cumplimiento.

## 2.3 CONTEXTOS ADECUADOS PARA EL DESARROLLO DEL JUEGO: EL ROL DE LA FAMILIA, ESPACIOS Y TIEMPO LIBRE

Tal como se indicó, el Comité en su recomendación de 2015 plantea una serie de condiciones para que el derecho al juego pueda ejercerse en condiciones adecuadas. Entre ellas se encuentra la generación de entornos adecuados, relacionados con la ausencia de violencia, estrés y peligros físicos, así como la existencia de espacios apropiados, y de tiempo libre. A continuación se revisan estos contextos y condiciones en Chile y su efecto sobre la vigencia y ejercicio de este derecho.

### 2.3.1 LA FAMILIA COMO GARANTE DEL DERECHO AL JUEGO Y EL ESPARCIMIENTO

La familia es el entorno privilegiado e indiscutible para el desarrollo de niños, niñas y adolescentes, el lugar de referencia por excelencia para todas las personas y, por ello, vivir en familia es reconocido y garantizado como un derecho humano. En Chile, vivir en familia es una realidad común para los niños, niñas y adolescentes, tal como lo refleja la última encuesta Casen (2017), al dar cuenta que el 43,5% de los hogares del país los tienen presentes en su núcleo. El contexto familiar es, por tanto, el primer espacio donde se debe promover y garantizar la efectividad de los derechos de la niñez y adolescencia. Con este fin, para

**Los Estados deben garantizar la formación de habilidades parentales para que los adultos cuidadores puedan aportar a un desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes, basándose en las necesidades de cada etapa de desarrollo.**

que niñas, niños y adolescentes puedan desarrollarse de manera adecuada al interior de la familia, es necesaria una parentalidad que conozca y respete sus derechos, y permita el desarrollo de una crianza basada en el afecto, el cariño y el reconocimiento, que les asegure espacios de para ser oídos y oídas y, así, considere sus intereses y necesidades, incorporando prácticas que permitan su pleno desarrollo[46-47].

La parentalidad puede ser definida como el "rol paterno y materno de las figuras que ejercen el cuidado y la educación de los hijos e hijas en cualquiera de las formas de vinculación familiar y que están influidos por los valores y la historia de la comunidad"[48] o, de manera más general, como todo aquello que "los padres hacen en términos de criar, apoyar y socializar a los niños"[49]. En este sentido, podemos distinguir entre parentalidad biológica y social. La primera tiene que ver con la procreación, mientras que la parentalidad social tiene relación con la existencia de capacidades para cuidar, proteger, educar y socializar a los niños, niñas y adolescentes[50-51]. Las competencias que integra una parentalidad enfocada en el adecuado desarrollo de los hijos son variadas: educativas, sociocognitivas, de autocontrol, manejo del estrés y sociales[52-53-54].

En este contexto, los Estados deben garantizar la formación de habilidades parentales, para que las y los adultos cuidadores puedan aportar a un desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes, basándose en las necesidades de cada etapa de desarrollo. Este deber está estrechamente relacionado con asegurar a todo niño, niña o adolescente el derecho a vivir en familia, pues el rol específico de cuidado y protección requiere que los padres, madres y cuidadores reciban, cuando se requiera, apoyo del Estado para hacer efectiva la garantía de supervivencia y desarrollo consagrada en el artículo 6° N°2 de la Convención[55-56].

Para una satisfacción integral de las necesidades de los niños, niñas y adolescentes es necesario que cuenten, desde su nacimiento, con una vivencia positiva y fortalecedora de su afectividad, de modo que sus relaciones emocionales y sus afectos sean reconocidos como igual o más importantes que sus necesidades materiales y que sus cuidadores sean capaces de identificar y entregarles lo necesario para su desarrollo[57]. Esto es aún más importante en tiempos de crisis, como las contingencias de crisis social y sanitaria a las que ha enfrentado Chile, pues estas tensionan los sistemas familiares y los pueden volver más permeables a las vulneraciones de derechos de los niños, niñas y adolescentes[58].


Fernanda Vargas.

Es en estos contextos donde se requiere el ejercicio de una crianza protectora, siendo especialmente relevante el fortalecimiento de competencias parentales que se enfoquen en superar las dificultades que plantean los escenarios de crisis[59–60].Estas respuestas a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes deben ser flexibles y adaptativas a corto y largo plazo y generar estrategias para aprovechar las oportunidades de desarrollo, y son particularmente importantes en situaciones de riesgo, en que los contextos sociales escapan de la normalidad. En este sentido, existen numerosos estudios sobre las estrategias de afrontamiento de las familias, por ejemplo, en el caso de padres y madres en situación de desplazamiento forzado, que confirman la inclinación humana a dar y recibir apoyo y la necesidad de sentirse querido, cuidado y protegido[61–62].

Por lo tanto, las necesidades de los niños, niñas y adolescentes, y correlativamente las competencias que resultan esperables en sus cuidadores en contextos de crisis, dicen relación con el soporte emocional y la actitud empática hacia los demás. La forma en que los adultos enfrentan estas nuevas situaciones y el estrés que se genera, influyen directamente en cómo quienes están a su cargo perciban las crisis que los rodean y los efectos que puedan producirse en ellas y ellos, en especial sobre su derecho al juego y el esparcimiento.

### 2.3.2 CARACTERIZACIÓN DE LOS HOGARES EN EL EJERCICIO DEL DERECHO AL JUEGO

El desarrollo de los niños, niñas y adolescentes, y la posibilidad que tienen de ejercer de manera efectiva su derecho al juego, están profundamente influidas por sus experiencias y entorno[63-64]. Factores tales como la composición de las familias, el nivel educacional, el ingreso socioeconómico y el espacio que habitan, todos correlacionados con indicadores de desigualdad, afectan de manera significativa la primera infancia y, por tanto, su capacidad de tener entornos adecuados para el respeto y promoción de este derecho. El siguiente diagrama destaca algunos datos sobre las desigualdades en el desarrollo de la primera infancia en América Latina y el Caribe:

Diagrama Nº1

FACTORES DE DESIGUALDAD QUE INFLUYEN EN EL DERECHO AL JUEGO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE




Fuente: Elaboración propia en base a datos Unicef, 2016.

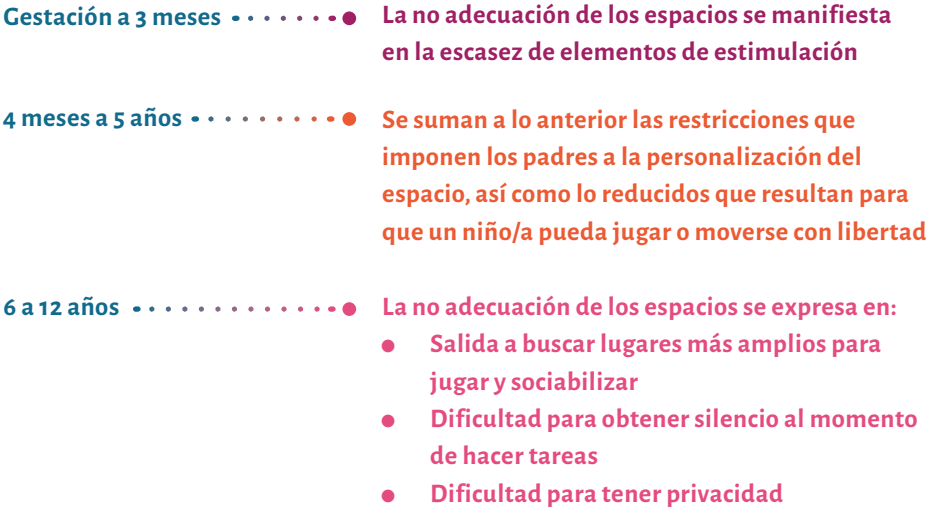
En Chile, si bien desde el año 2006 ha existido una baja sustantiva en la pobreza por ingresos, se mantiene una diferencia significativa entre los indicadores relativos a niños, niñas y adolescentes y aquellos relativos a los mayores de 18 años. En la última medición de la encuesta Casen 2017, mientras que para los mayores de 18 años la pobreza por ingreso era de 7%, y la pobreza multidimensional era del 20%, en el caso de niños, niñas y adolescentes era de 13,9% y 22,9%, respectivamente. Estos indicadores de pobreza demuestran la situación de especial vulnerabilidad en la que se encuentra la niñez y la adolescencia en Chile, y es evidencia de las barreras estructurales existentes, que persisten a pesar de la ratificación de la Convención sobre los Derechos el Niño hace 30 años, y que impiden asegurar y proveer lo suficiente para su desarrollo integral.

La pobreza por ingresos y la pobreza multidimensional se correlacionan negativamente con la posibilidad de contar con espacios habitables, seguros y adecuados en los que el juego pueda desarrollarse, por lo que los indicadores de habitabilidad y los espacios cotidianos en que se desarrollan niños, niñas y adolescentes permiten apreciar las barreras que existen para el desarrollo pleno de este derecho. En este sentido, un estudio de Chile Crece Contigo[65] caracterizó los espacios que utilizan los niños y niñas, indicando que, en general, se trata de lugares compartidos con otras personas y actividades y se encuentran saturados de objetos, con muy poco espacio libre para moverse[66].

En cuanto a las etapas de desarrollo y el espacio que les caracteriza, el siguiente diagrama muestra sus particularidades de acuerdo al rango etario:

Diagrama N°2

ETAPAS DEL DESARROLLO Y LIMITACIONES EN LOS ESPACIOS PARA EL JUEGO.




Fuente: Elaboración propia en base a Fosis. Estudio "Espacio de uso cotidiano de niños y niñas". Pontificia Universidad Católica de Chile, Políticas Públicas. Santiago, marzo, 2006.

**Según datos de la Encuesta Longitudinal de Primera Infancia (ELPI) para niños y niñas de 5 años o más, los métodos de disciplina son, en su mayoría, violentos.**

Sobre las mejoras a los espacios públicos urbanos existen estudios que han levantado recomendaciones específicas[67]; no obstante, existe un vacío en los datos cuantitativos sobre el uso de áreas verdes destinada al juego y esparcimiento, información que fue solicitada al Ministerio de Obras Públicas por parte de la Defensoría de la Niñez, sin que dicha cartera hubiese respondido al cierre de este informe[68].

### 2.3.3 AMBIENTES LIBRES DE VIOLENCIA Y PELIGRO

El derecho al juego también se relaciona con la existencia de entornos exentos de violencia y peligros físicos, por lo que es relevante considerar la situación dentro del hogar y la violencia que existe contra niños, niñas y adolescentes. Según datos de la Encuesta Longitudinal de Primera Infancia (ELPI)[69] para niños y niñas de 5 años o más, los métodos de disciplina son, en su mayoría, violentos[70]. Sólo un 31,7% utiliza disciplina no violenta, mientras que un 62,5% reporta algún método violento de disciplina, incluyendo agresión psicológica (56,9%) y castigo físico (32,5%). Los métodos violentos más utilizados son gritos (53,9%), palmadas en el trasero (26,4%), insultos (18,9%), palmadas en la cara, cabeza u orejas (4,5%), palmadas en los brazos o piernas (4,1%), golpes con un cinturón, palo u otro objeto (2,7%) y las palizas (0,6%). La prevalencia de estos métodos violentos significa la generación de un entorno familiar agresivo que se constituye en una barrera para el ejercicio libre de todos los derechos de niños, niñas y adolescentes, incluidos el derecho al juego y la recreación.

En cuanto a los entornos cercanos fuera del hogar, el *Estudio de Opinión de los niños, niñas y adolescentes 2019* de la Defensoría de la Niñez[71], muestra un aumento en la sensación de inseguridad respecto del hogar. Mientras en el hogar un 5,5% indica tener una sensación baja de protección, este porcentaje aumenta a un 10,2% cuando se pregunta por el barrio[72].

De la misma manera, la existencia de ambientes adecuados para el juego supone contar con entornos seguros para desarrollar actividades libres asociadas al esparcimiento. La Defensoría de la Niñez ha reportado cómo estas condiciones no se cumplen tratándose, por ejemplo, de comunidades afectadas por la contaminación en las llamadas "zonas de sacrificio"[73] y de comunidades indígenas que han vivido inmersas en contextos de

violencia policial. En estos casos, el juego, al ser un derecho vulnerado por la restricción sistemática de actividades, espacios y tiempos dedicados a la actividad lúdica, debe ser restituido eficaz y oportunamente, tratándose de un derecho fundamental.

### 2.3.4 USO DEL TIEMPO LIBRE DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

El tercer componente necesario para el ejercicio del derecho al juego, es contar con tiempo libre y que ese tiempo sea efectivamente utilizado para el juego y la recreación. Los niños, niñas y adolescentes consideran muy importante su derecho al juego y la recreación. Como queda de manifiesto en los resultados del Primer *Estudio de Opinión de Niños, Niñas y Adolescentes* de la Defensoría de la Niñez[74], un 79,7% de los encuestados de 5°básico a 4°medio estuvo en desacuerdo con la afirmación "Jugar no es algo necesario para los niños, niñas y adolescentes", lo que releva la importancia de este derecho para ellas y ellos, en cualquier grupo etario.

Junto con el reconocimiento y efectivización del derecho al juego y la recreación se encuentra la realización de deportes, pues si bien corresponden a actividades más regladas y estructuradas, muchas veces la creación del espacio para uno favorece el desarrollo del otro[75]. Por su parte, la *Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes* (EANNA), respecto de quienes se encuentran entre los 5 y 17 años de edad[76], señala que un 59,5% de ellas y ellos hacen deporte o actividad física. De ese total, un 59,6% lo hacen más de 3 veces por semana y un 40,7% lo hace al aire libre (parque, plazas, calle, campo, mar, lago, río), mientras menos del 25% utiliza lugares destinados específicamente a la práctica deportiva (cancha o recintos municipales, gimnasios, estadios, club, liga, asociación, federación)[77]. Quienes realizan más actividad física son los hombres, en zonas rurales de la macrozona sur (que considera las regiones de Araucanía, Los Lagos, Aysén y Magallanes), que pertenecen a hogares biparentales y del 20% de hogares de mayores ingresos.

Otros datos importantes, sobre el uso del tiempo libre, son los que entrega la Encuesta de Uso del Tiempo Libre (ENUT)[78], que considera a adolescentes entre 12 y 17 años. Según esta encuesta, las y los adolescentes ocupan un 31,6% en ocio y vida social, un 40,6% en cuidados personales (actividades necesarias para la vida como comer y dormir, y otras actividades como aseo personal y cuidados de salud), un 7,4% en trabajo no remunerado, un 20,5% en trabajo remunerado, traslado al trabajo y estudios[79]. Esta estadística revela un proceso preocupante, relacionado con el trabajo infantil, en que un importante porcentaje de niños, niñas y adolescentes trabajan y, por tanto, no tienen derecho a gozar de tiempo libre en el que ejercitar su derecho al juego[80] (ver cuadro de texto N°1).



Jorge Vargas / Migrar Photo.

Cuadro de texto Nº1

## EL RIESGO DEL AUMENTO DEL TRABAJO INFANTIL EN CHILE POR CRISIS SANITARIA



Comparativamente, Chile tiene índices bajos de trabajo infantil[81], y es el país pionero en la región de la Alianza 8.7 —promovida por la OIT—, que busca poner fin al trabajo forzoso, las formas modernas de esclavitud, la trata de personas y el trabajo infantil, en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030. Sin embargo, la reciente crisis sanitaria plantea desafíos y alertas sobre cómo el impacto económico de la pandemia puede deteriorar la situación en perjuicio de niños, niñas y adolescentes. La OIT estima que habrá una reducción de salarios e ingresos y un menor acceso a la protección social, así como una menor demanda de servicios, lo que conducirá a aumentar "la pobreza en 28,7 millones de personas y de la pobreza extrema en 15,9 millones, con un impacto devastador para la región"[82].

En este contexto, Unicef y la OIT han levantado las alertas de un aumento significativo del trabajo infantil en el mundo, donde "millones de niños corren el riesgo de tener que realizar trabajo infantil como consecuencia de la crisis de la Covid–19, lo que podría propiciar un aumento por primera vez tras veinte años de avances"[83]. Lamentablemente, en Chile no existen cifras oficiales actualizadas sobre la situación del trabajo infantil, siendo el último registro el que corresponde al año 2012, donde se reportó que existen 229 mil niños, niñas y adolescentes ocupados, lo que equivale a un 6,9%, estando 0,3% en trabajo protegido y un 6,6% en trabajo infantil[84].

En el *Estudio de Opinión de Niños, Niñas y Adolescentes 2019*, realizado por la Defensoría de la Niñez, se observa un rechazo al trabajo infantil, una valoración del juego y una alta valoración de la opinión como elemento rescatable del respeto de los derechos[85].

En cuanto a la caracterización sobre el uso de tiempo libre, es posible concluir que se requiere una actualización tanto de la EANNA y de la ENUT, principalmente porque no consideran, de manera específica, el impacto de las nuevas tecnologías en el uso del tiempo de niños, niñas y adolescentes, por ejemplo, en el uso de redes sociales y la interacción que se produce mediante ellas.

## 2.4 ESTADÍSTICAS VINCULADAS AL JUEGO EN LA CRISIS SOCIAL

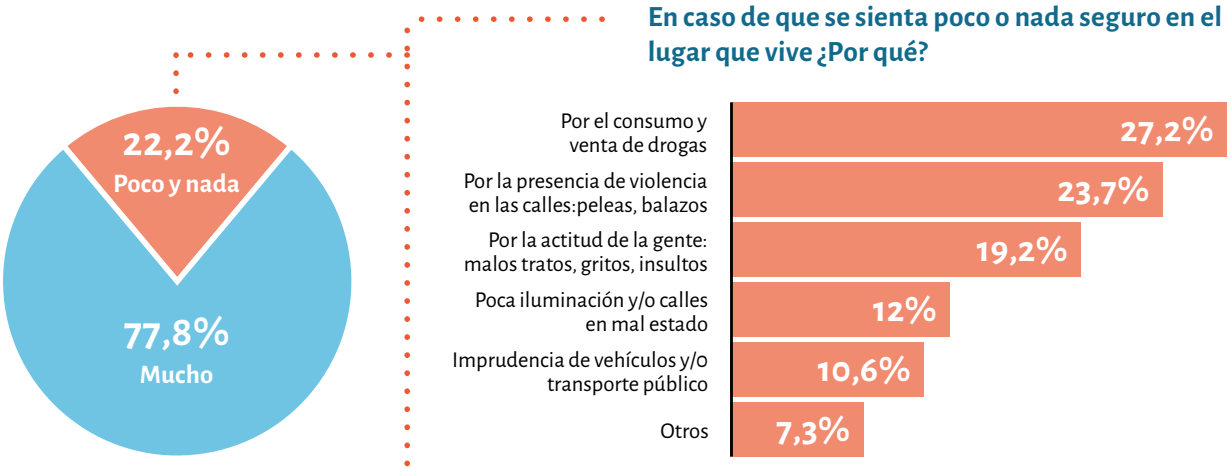
Antes del 18 de octubre de 2019, la Defensoría de la Niñez realizó, en establecimientos educacionales, parte del trabajo de campo del primer *Estudio de Opinión de niños, niñas y adolescentes 2019*[86]. En esta encuesta, de los 19 derechos mencionados, el derecho a jugar y descansar fue reconocido por un 18,4% de los niños, niñas y adolescentes, llegando al lugar 9 de 19 categorías, siendo posible observar diferencias dependiendo del tipo de establecimiento educacional de origen de las y los encuestados. En los establecimientos municipales, las menciones referidas a jugar y descansar alcanzan un 16,9%, mientras que en los establecimientos subvencionados es de 19,4% y en los establecimientos particulares pagados corresponde a 23,6%. Por zonas geográficas también existen diferencias importantes. En la zona norte se reconoce como el derecho más importante en un 12,6%, un 9,4% en la zona centro, un 25,6% en la zona sur y un 16,1% en la Región Metropolitana. Con respecto a la mención de este derecho entre los derechos que menos se respetan, existen diferencias según el país de nacimiento: quienes nacieron en Chile lo nombran en un 5,6% y quienes nacieron en otro país en un 9,1%.

En cuanto al entorno familiar, y específicamente relacionado con la existencia de entornos apropiados para el ejercicio del derecho al juego, según el mismo estudio, un 26,4% de las y los encuestados menciona el derecho a vivir en familia, ubicándolo en el cuarto lugar de importancia entre los derechos. Asimismo, un 73% de las y los encuestados de 1° a 4° básico, y un 65,7% de 5° básico a IV medio señalan que, en caso de tener un problema, consideraría recurrir a un adulto de su familia.

Luego del estallido social, y a raíz de la suspensión de clases en establecimientos educacionales, el hogar y los espacios cercanos a la vivienda se transformaron en espacios determinantes para el desarrollo del juego y el esparcimiento y, como se ha señalado con anterioridad, que dicho entorno sea seguro favorece el ejercicio de este derecho y de acciones tan importantes a lo largo de su desarrollo como las actividades sociales y físicas. Según el *Estudio de Opinión* antes indicado, un 92,2% de los niños, niñas y adolescentes se sienten muy seguros en su casa y sólo un 7,8% se sienten poco o nada seguros. En este punto, mencionan como causas de inseguridad el hacinamiento, el maltrato intrafamiliar o que suelen estar solos. En su mayoría, el lugar donde viven los hace sentir seguros (77,8%), mientras un 22,2% se sienten poco y nada seguros[87]. Las razones que generan esa inseguridad son el consumo y venta de drogas, la presencia de violencia en las calles, la actitud de la gente, como malos tratos y gritos, la poca iluminación y la imprudencia de conductores, lo que incluye el transporte público (ver gráfico N°1).

Gráfico N°1

## ¿QUÉ TAN SEGURO TE SIENTES EN EL LUGAR DONDE VIVES?

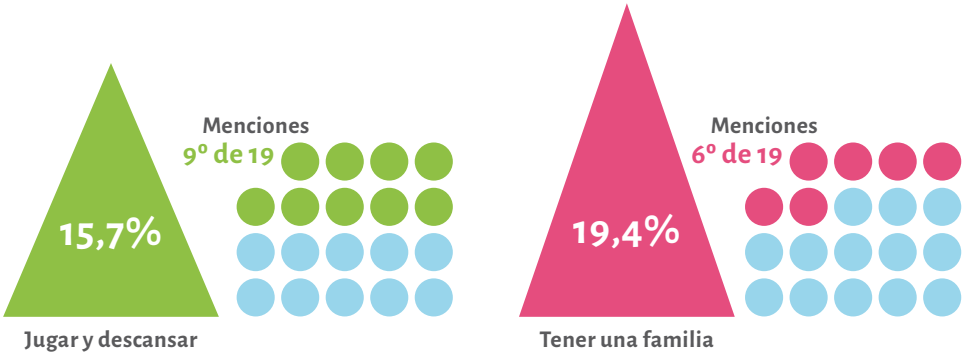



Fuente: Elaboración propia en base a Estudio de Opinión de Niños, Niñas y Adolescentes, 2019. Segunda medición (después del estallido social).

Por su parte, la segunda medición del *Estudio de Opinión 2019*, que se realizó mediante la aplicación de encuestas en hogares, evidenció que un 20,5% de los niños, niñas y adolescentes vieron afectada su rutina luego del 18 de octubre de 2019. Esta cifra se eleva a 26,5% cuando se les pregunta a niños, niñas y adolescentes que han participado en las movilizaciones. Por otro lado, cuando se les consulta por los derechos más importantes, el derecho a jugar y descansar no sufre modificaciones después del 18 de octubre, pero el derecho a tener una familia pasa del cuarto al sexto mencionado dentro de las 19 categorías.

Diagrama N°3

## ¿CUÁLES DE ESTOS DERECHOS SERÍAN PARA TI LOS TRES MÁS IMPORTANTES? TOTAL MENCIONES




Fuente: Elaboración propia en base a Estudio de Opinión de Niños, Niñas y Adolescentes, 2019. Segunda medición (después del estallido social).



**El grado de afectación que provocó la crisis social en niños, niñas y adolescentes es parte de un proceso que aún no ha concluido y que se engarza con los efectos de la crisis sanitaria que se produjo pocos meses después, obligando al aislamiento social y limitando el desarrollo del juego, escolar y familiar.**

Con el objeto de profundizar estos hallazgos, y a través de una metodología cualitativa, la Defensoría de la Niñez realizó el *Estudio efectos del Estado de Excepción y posterior crisis social 2019 en niños, niñas y adolescentes*[88]. Los niños, niñas y adolescentes participantes de los talleres, que fueron parte de la metodología del estudio, manifestaron uniformemente la alteración de sus rutinas académicas, de descanso y de sueño como efecto negativo de la crisis social. Además, la imposibilidad de asistir a los establecimientos educacionales fue valorada negativamente por ellas y ellos, al implicar una causa de retraso en su formación académica como consecuencia del cierre anticipado del año escolar por la crisis social de octubre del 2019.

Otro tema mencionado tiene relación con las restricciones a la libertad de desplazamiento que sufrieron los niños, niñas y adolescentes. En efecto, durante los talleres que formaron parte del estudio antes indicado se destacaron las dificultades de movilización debido al débil funcionamiento del transporte público, en especial para quienes viven en zonas de conflicto más agudo; esta situación impidió el desarrollo normal de sus actividades académicas, sociales, de esparcimiento, juego y recreación. El grado de afectación que provocó la crisis social en niños, niñas y adolescentes es parte de un proceso que aún no ha concluido y que se engarza con los efectos de la crisis sanitaria que se produjo pocos meses después, obligando al aislamiento social y limitando el desarrollo del juego, escolar y familiar. Los efectos de corto, mediano y largo plazo deberán recibir consideración en los meses y años venideros a través de instrumentos destinados a medir este impacto.

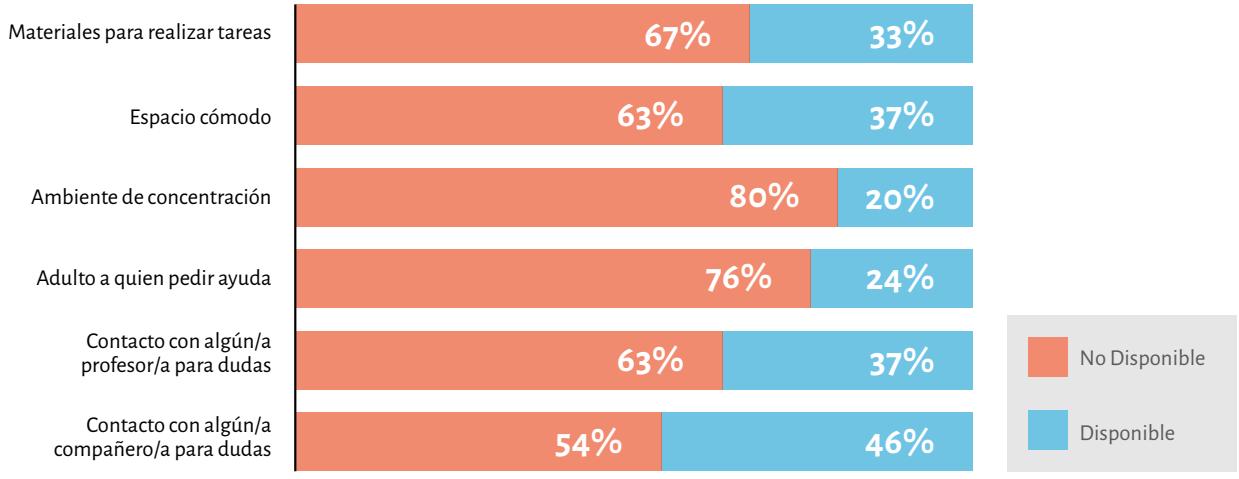
## 2.5 ESTADÍSTICAS DEL JUEGO EN LA CRISIS SANITARIA

Con la suspensión de las clases presenciales y el aislamiento social producto de la crisis sanitaria, los niños, niñas y adolescentes se vieron obligados a alterar sus rutinas, y pasaron de jugar con sus compañeros y compañeras en el colegio, o con sus vecinos, a tener que jugar y estudiar dentro de la vivienda, obedeciendo las recomendaciones sanitarias destinadas a evitar al máximo el contacto físico para disminuir el riesgo de contagio.

En este marco, distintas organizaciones realizaron mediciones sobre cómo afectó a los niños, niñas y adolescentes esta nueva cotidianidad. Así, por ejemplo, la ONG Educación 2020 realizó una encuesta a estudiantes, docentes y directores, en el mes de abril de 2020[89], con el objetivo de conocer las condiciones y herramientas de las que disponían las comunidades educativas para desarrollar las clases a distancia y recoger sus opiniones ante la pandemia por el Covid–19. Entre sus conclusiones mostró que un 80% de las y los estudiantes encuestados señalaron la falta de un ambiente de concentración y un 76% señaló que no contaba con un adulto a quien pedir ayuda (ver gráfico N° 2). De manera importante, la encuesta recoge el impacto sobre las emociones de las y los estudiantes, relevando que el aburrimiento es la emoción más común, con un 63,5%, seguido por la ansiedad y el estrés con un 41%. La molestia y la frustración se posicionan en tercer lugar, con un 34,6%. Sólo un 1% se siente entretenido y un 2,6% se declaró feliz de estar en casa.

Gráfico N°2

### CONDICIONES DEL AMBIENTE EN EL HOGAR PARA EL APRENDIZAJE REPORTADO POR LAS Y LOS ESTUDIANTES




Fuente: Educación 2020.Policy Brief #EstamosConectados: recomendaciones para la política pública y gestión escolar.



**Los sentimientos de los niños, niñas y adolescentes son de angustia, incertidumbre y preocupación por la salud de sus familiares mayores, por el año escolar y agobio por el encierro, así como el aburrimiento y la falta de entretención y de actividades recreativas.**

En el mismo sentido, el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, realizó la *Radiografía nacional de jóvenes frente a la crisis sanitaria Covid–2019* para personas entre 14 a 24 años[90]. Esta encuesta relevó, en cuanto a la vida personal y social, que las principales preocupaciones de las y los adolescentes entre 14 y 17 años, tienen relación con el atraso en los estudios (60%); la falta de actividades recreativas/culturales (59%), la pérdida de hábitos saludables (56%) y el alejamiento social (54%).

En ambas mediciones, los sentimientos de los niños, niñas y adolescentes son de angustia, incertidumbre y preocupación por la salud de sus familiares mayores, por el año escolar y agobio por el encierro, así como el aburrimiento y la falta de entretención y de actividades recreativas. Sin lugar a dudas, es posible concluir de estos datos una afectación directa al derecho al juego y el esparcimiento, la que no parece haber sido suplida adecuadamente en el entorno familiar. Este efecto se ve profundizado por la falta de espacios físicos adecuados para el desarrollo de juego, especialmente en familias de menores ingresos, como se vio reflejado en diversos datos reportados por los medios de comunicación[91].




Jorge Vargas / Migrar Photo.

# 3. EL DERECHO AL JUEGO Y LOS CONTEXTOS FAMILIARES EN TIEMPOS DE CRISIS

## 3.1 CONTEXTOS DE LAS FAMILIAS EN TIEMPOS DE CRISIS

Las Familias enfrentan grandes desafíos y exigencias para satisfacer sus roles, aún en situaciones de normalidad, los que sumados a un entorno adverso y a profundos cambios en la forma en que se enfrenta la cotidianidad, generan tensiones que afectan los entornos familiares y especialmente la vida de los niños, niñas y adolescentes que son parte de ellos.

Esto es lo que ha ocurrido con las familias durante la crisis social y sanitaria, debido al confinamiento, las restricciones al desplazamiento, el distanciamiento social, la suspensión de actividades educativas presenciales y la incertidumbre y estrés económico y laboral.

El confinamiento doméstico es la primera tensión que afecta a la familia en tiempos de crisis, y de no adoptarse prácticas para enfrentarlo[92] se podría profundizar el estrés ya generado por la falta de actividades recreativas o de distracción y por la imposibilidad de salir a la calle a jugar y a socializar con los pares.

Las actividades externas a la intimidad de la familia, como la asistencia al colegio por los niños, niñas y adolescentes, o la compra de alimentos, no sólo tienen un efecto directo de la satisfacción de una necesidad, sino que también son parte de la organización familiar y contribuyen a la estabilización de la convivencia familiar[93]. Específicamente, en el caso de niños , niñas y adolescentes, atendidas las características propias de su etapa vital, el confinamiento involucra impactos aún más profundos, ya que requieren en mayor grado de su entorno para regular sus emociones y conductas. Del mismo modo, la necesidad de las rutinas para su regulación los hace sensibles al impacto provocado por el aislamiento social. Al limitarse la movilidad para el juego y la interacción con los pares, se requieren esfuerzos adicionales de los padres, madres o cuidadores, agregando nuevas cargas a las tareas que impone la organización de la vida en contexto de crisis[94].


Jorge Vargas / Migrar Photo.

Los periodos de cuarentena, decretados a nivel general, o las que deben cumplirse por ciertas personas infectadas o expuestas a riesgos de enfermedades, presentan múltiples factores estresantes, como la duración de los periodos de restricciones al desplazamiento, el miedo al contagio, el aburrimiento, la frustración o la falta de suministros adecuados en determinados periodos, todo lo que genera temor, ansiedad y frustración que se identifican, incluso, con síntomas de estrés postraumático[95].

En este sentido, las acciones desde la autoridad deben ir más allá de las meramente económicas, para concentrarse en mitigar los efectos sobre la salud mental y vida familiar que ha tenido el confinamiento asociado a la crisis social y sanitaria. Existe un notorio déficit de medidas concretas, de corto y mediano plazo, y de diseño de políticas públicas con mirada de largo plazo, orientadas a apoyar a las familias en este ámbito a fin de paliar el desgaste de las crisis. Esta es una necesidad urgente a la que el Estado de Chile debe responder con eficacia y eficiencia, implementando acciones, programas e información que permitan a los adultos tomar conciencia de la vulnerabilidad de los niños, niñas y adolescentes y su fragilidad en estos periodos y adoptar prácticas destinadas a contrarrestar sus efectos.

Las medidas anteriores deben reconocer que estos contextos de crisis exigen nuevos roles y funciones a los integrantes de las familias, como el apoyo en las labores educacionales de los niños, niñas y adolescentes y el teletrabajo de los adultos al interior del hogar. Esto ha desafiado a los sistemas educativos a buscar formas de adaptarse a la realidad de la entrega de los conocimientos a distancia, tanto para las y los estudiantes, como para los docentes y los padres, madres y cuidadores. Es aquí donde las herramientas de parentalidad deben ser reforzadas con el fin de permitir que los adultos responsables, que se han visto obligados a ser partícipes mucho más directos del proceso educativo[96], tengan los recursos y capacidades suficientes para generar condiciones tales como un ambiente adecuado y materiales necesarios para el aprendizaje, fomento de la asistencia a clases virtuales y, en la medida de sus posibilidades, apoyo en el trabajo pedagógico, al menos desde la creación de hábitos favorables al aprendizaje[97].

Igualmente es determinante, para contextualizar el entorno en que se encuentran las familias en la crisis social y sanitaria, el ejercicio de las funciones laborales desde el hogar mediante el teletrabajo durante estos periodos, y la complejidad de conciliar ese rol de trabajo, con el de cuidado y educación de los niños, niñas y adolescentes. Como modalidad, el teletrabajo tiene ventajas y desventajas, y si bien permite una mayor autonomía en la organización del trabajo, y la conciliación entre éste y el tiempo familiar, suele implicar, como contrapartida, jornadas más extensas y riesgos de superposición de los límites entre el trabajo y la vida personal[98] que también pueden terminar impactando negativamente en los niños, niñas y adolescentes.

Por otra parte, las situaciones de crisis traen aparejadas pérdidas económicas difíciles para las familias. Es así como la tasa de desocupación del trimestre mayo–julio de 2020, representa un incremento casi al doble respecto a igual periodo del año anterior, alcanzando el 13,1%. Estas condiciones de vulnerabilidad económica, además de tener un efecto directo en la imposibilidad de satisfacer necesidades familiares y aumentar el nivel de endeudamiento, "tiene un efecto corrosivo sobre la salud mental de las personas al relacionarse con mayores niveles de estrés financiero, ansiedad y síntomas depresivos"[99], efecto que provocado en padres, madres o cuidadores de niños, niñas y adolescentes necesariamente también les impacta, de manera directa o indirecta, a ellas y ellos.



**El impacto de las medidas sanitarias en la educación, movilidad y juego de los niños, niñas y adolescentes es uno de los efectos más claros de la pandemia global por Covid–19.**

A la ausencia de un marco legal, ya referido, se suma la falta de acción de la Subsecretaría de la Niñez para, dando cumplimiento a su obligación legal, concretar la debida, necesaria y urgente coordinación intersectorial que permita la generación de acciones, medidas, programas y políticas públicas específicas en esta materia.

## 3.2 EL DERECHO AL JUEGO EN CASA EN TIEMPOS DE CRISIS

Uno de los efectos más claros de la pandemia global por Covid–19 ha sido el impacto negativo de las medidas sanitarias en la educación, movilidad y juego de los niños, niñas y adolescentes. Diversos estudios internacionales han comenzado a analizar evidencia de los efectos sobre la salud física y mental de los niños, niñas y adolescentes con las medidas de confinamiento, cierre de establecimientos educacionales y distanciamiento social[100]. Esto hace aún más urgente la preocupación expresada por el Comité en su recomendación, en la que enfatizó el escaso reconocimiento de los Estados al derecho al juego, señalando "la ausencia de inversiones en disposiciones adecuadas, una legislación protectora débil o inexistente y la invisibilidad de los niños en la planificación a nivel nacional y local"[101]. A esto se suma la resolución 1/2020 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sobre "Pandemia y Derechos Humanos" en la que destaca a los niños, niñas y adolescentes dentro de los grupos de especial vulnerabilidad[102]. Esta debilidad se ha pronunciado y revelado con aún mayor fuerza durante la crisis social y la crisis sanitaria. A la ausencia de un marco legal, ya referido, se suma la falta de acción de la Subsecretaría de la Niñez para, dando cumplimiento a su obligación legal, concretar la debida, necesaria y urgente coordinación intersectorial que permita la generación de acciones, medidas, programas y políticas públicas específicas en esta materia.

Así, por ejemplo, la suspensión de clases anunciada el 15 de marzo impuso a las familias cumplir un mayor rol en la enseñanza que habitualmente recae solamente en los establecimientos educacionales y, por tanto, en el Ministerio de Educación, sin que aquéllas tengan todas las condiciones necesarias para poder asegurarlo.

De acuerdo a una encuesta desarrollada por la ONG Educación 2020[103], la mitad de las y los apoderados afirmaron que les ha costado acompañar emocionalmente a su(s) hijo(s) y/o hija(s) y casi un 70% declara que le gustaría recibir ayuda de parte del colegio[104], sin

mencionar las dificultades de acceso a computador para cada estudiante de la familia, internet, espacios dentro del hogar para la concentración y de alimentación, en el caso de los beneficiarios de Junaeb. Los datos precedentes dan cuenta de factores altamente estresantes para las familias, que tienen como impacto la relegación de la importancia de los espacios de juego y esparcimiento a un plano secundario.

A partir del estallido social, muchos niños, niñas y adolescentes se vieron afectados por la suspensión de clases y la imposibilidad de hacer uso del espacio público, por la presencia de manifestaciones o de la fuerza policial. Además, durante este periodo, diversos municipios organizaron la inversión[105] con nuevas prioridades en señalética, buses de acercamiento, apoyo a pequeños comerciantes y limpieza de rayados, pero no se visualizó una coordinación ni una inversión focalizada para el juego y el descanso de niños, niñas y adolescentes.

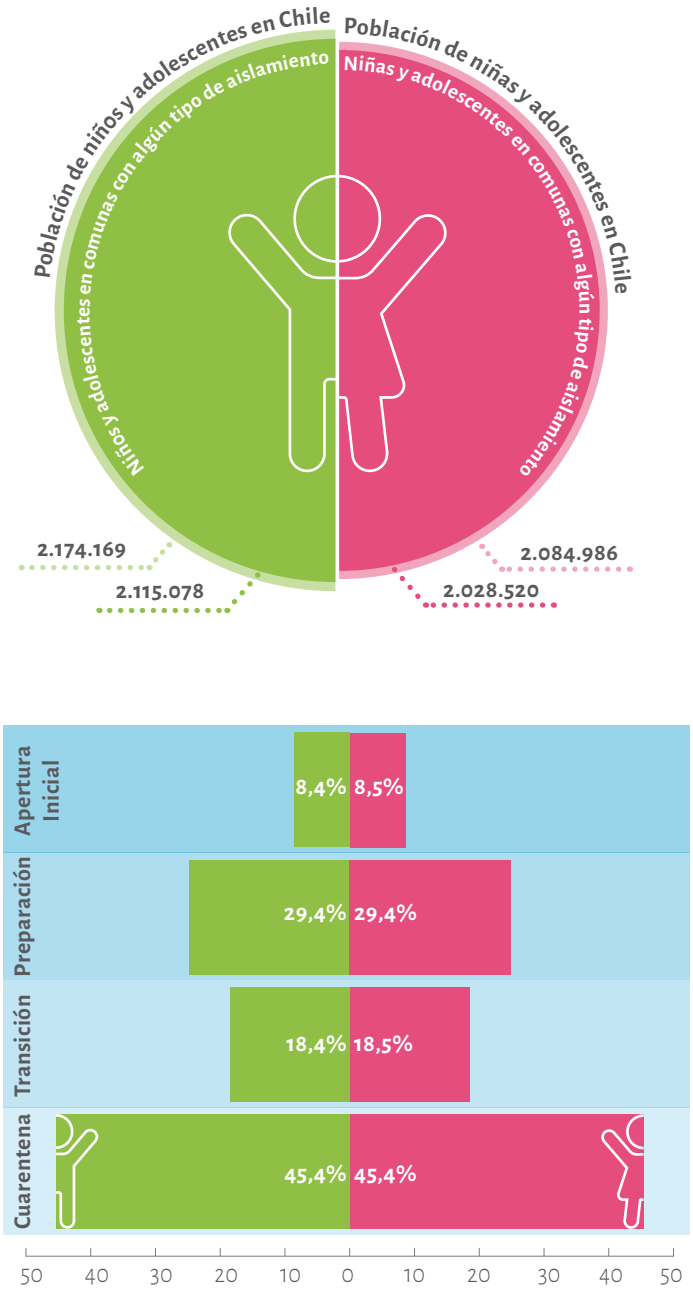
Esta afectación de la normalidad se acrecentó con la crisis sanitaria, implicando una nueva rutina de desplazamiento y la reconversión del hogar en espacio educativo, tras la suspensión de las actividades académicas a lo largo del país, desde mediados de marzo de 2020. Las medidas de aislamiento social redujeron las actividades lúdicas con otros niños y niñas por razones de seguridad, lo que gatilló el desafío de compatibilizar el tiempo del día entre las clases y tareas, con la generación de actividades de entretención en el hogar, mientras los padres trabajan de manera presencial (fuera de casa), teletrabajan y/o realizan labores domésticas.

Durante la crisis social, según el *Estudio sobre efectos del Estado de Excepción y posterior crisis social 2019 en niños, niñas y adolescentes*, las y los participantes de los talleres señalaron "la alteración de sus rutinas académicas, de descanso y de sueño como efecto negativo de la crisis social"[106]. Esto debido a "las restricciones a la libertad de desplazamiento que sufrieron los niños, niñas y adolescentes"[107], impidiendo el desarrollo normal de sus actividades escolares, sociales, de esparcimiento, juego y recreación. El mismo estudio señala que los niños y niñas menores de 4 años, de diferentes niveles socioeconómicos, desde una comprensión muy general, sabían lo que estaba pasando, y lo incluyeron en su cotidianidad, como en juegos o cantos[108].

Sobre la crisis sanitaria, por otro lado, en abril del 2020, Unicef informó que "el 99% de los niños y los jóvenes menores de 18 años de todo el mundo (2.340 millones) vive en alguno de los 186 países en los que se han impuesto distintas formas de restricción a los desplazamientos debido al Covid–19". Además, el 60% de todos los niños vive en alguno de los 82 países que se encuentran en aislamiento total (7%) o parcial (53%), lo que equivale a 1.400 millones de jóvenes[109]. En el caso de Chile, el número de niños, niñas y adolescentes confinados ha aumentado exponencialmente. El diagrama N°4 muestra la situación de confinamiento al 18 de agosto:

Diagrama N°4

## CONFINAMIENTO DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES DURANTE PERIODO DE CUARENTENA COVID–19




Fuente: Elaboración propia en base a Censo 2017 y gob.cl.

El 30 de abril de 2020, la Defensoría de la Niñez ofició al Ministerio de Interior y Seguridad Pública para estudiar la aplicación de un permiso de juego que pudiera, de manera efectiva, compatibilizar la efectivización de este derecho con las necesarias medidas preventivas a nivel sanitario. A esa fecha, sólo el 17,2% de los niños, niñas y adolescentes estaban en cuarentena. En agosto del 2020, cuando se oficializa el permiso especial para niños, niñas y adolescentes para salir de sus casas, el 45,4% se encontraban en cuarentena, muchos de ellas y ellos llevaban más de 100 días en aislamiento social.

Un estudio reciente examinó la literatura académica generada a propósito del impacto de la cuarentena y los entornos restringidos en el juego infantil y los resultados en la salud[110] de niños, niñas y adolescentes, detectando que hay razones para tomar en serio los cambios en el juego de ellas y ellos. Otros estudios[111] han señalado que el cierre escolar prolongado, el confinamiento en el hogar y la restricción social durante el brote de la pandemia podrían tener serias consecuencias para la salud física y mental de los niños, niñas y adolescentes, principalmente porque modifica las rutinas de juego, lo que genera un quiebre de su normalidad, provocándoles ansiedad o estrés. Como contrapartida, se señala que el juego es un elemento importante para ayudar a los niños, niñas y adolescentes que pasan por periodos de cuarentena a mejorar su capacidad para afrontar el aislamiento y expresarse.



El confinamiento en el hogar y la restricción social durante el brote de la pandemia podrían tener serias consecuencias para la salud física y mental de los niños, niñas y adolescentes principalmente porque modifica las rutinas de juego, lo que genera un quiebre de su normalidad, provocándoles ansiedad o estrés.

**En los contextos de crisis, tanto derivados de conflictos sociales como producto de desastres naturales, los determinantes sociales de la salud se ven afectados, por cuanto las condiciones de vida se alteran y los espacios sociales que resultan habituales, en el caso de niños, niñas y adolescentes, sufren diversas modificaciones.**

## 3.3 SALUD MENTAL Y JUEGO DURANTE LAS CRISIS SOCIAL Y SANITARIA

En este tiempo de restricciones asociadas a las medidas sanitarias contra la pandemia, los desafíos para las familias se hacen aún más urgentes y el respeto a este derecho se torna más difícil, justamente cuando se reconoce que el juego es una forma de mantener la normalidad y fomentar la salud psicológica de los niños, niñas y adolescentes[112–113–114]. La evidencia demuestra que la cuarentena, como medida sanitaria, está relacionada con síntomas de desorden agudo de estrés, estrés postraumático, agotamiento, ansiedad, irritabilidad, insomnio y falta de concentración, entre otros[115].

Por otra parte, la comunicación entre padres, madres y cuidadores y sus hijos e hijas también resulta relevante. Dentro del hogar es necesario explicar, en lenguaje claro y sencillo a los niños, niñas y adolescentes lo que está ocurriendo en el país. Con preocupación, la Defensoría Niñez planteó en diversas instancias institucionales y comunicacionales, la necesidad de romper la lógica adultocentrista en la priorización de las acciones –donde el derecho al juego ni siquiera ha sido mencionado–, la forma en que se comunican las medidas sanitarias, la vuelta a clases, la entrega de beneficios estudiantiles (como cajas de alimentos o computadores) y las medidas legislativas asociadas[116].

Los determinantes sociales de salud, definidos como las condiciones en las cuales viven y trabajan las personas, son las características dentro de las cuales la vida tiene lugar y transcurre. Tales determinantes incluyen, tanto las variables asociadas al contexto social, como los mecanismos a través de los cuales dichas variables se traducen en efectos en la salud[117]. De acuerdo al modelo de Dahlgren y Whitehead[118], el punto de origen es el individuo, incorporando de forma progresiva, otras características sociodemográficas para finalmente integrar las variables sociales, económicas, culturales y ambientales del territorio en el que se encuentra[119].

Los determinantes sociales tienen directa relación con la posibilidad de que las personas permanezcan sanas, por lo que son factores que inciden, a nivel específico, en la promoción y el mantenimiento de una salud mental adecuada. Llevado esto al terreno de niños, niñas y adolescentes, el juego constituye una actividad propia y natural, que incide de forma positiva en su desarrollo psicológico, a la vez que influye en su constitución psíquica, facilita la elaboración e interpretación de sus experiencias de vida, les permite aprender a relacionarse con otros e implica una fuente de goce que redunda en bienestar psicológico, ya que es un promotor de salud de niños, niñas y adolescentes, permitiendo la emergencia del lenguaje, de la sociabilidad y la creatividad, entre otros[120].

En los contextos de crisis, tanto derivados de conflictos sociales como producto de desastres naturales, los determinantes sociales de la salud se ven afectados, por cuanto las condiciones de vida se alteran y los espacios sociales que resultan habituales, en el caso de niños, niñas y adolescentes, sufren diversas modificaciones. Una de ellas, como se ha indicado, se relaciona con las restricciones para movilizarse y para ocupar sus entornos habituales, tales como colegios, plazas y sus barrios. En este escenario, se observa un evidente declive de las actividades recreativas y lúdicas, las que se ven imposibilitadas de desarrollarse o sufren severas limitaciones.

En el contexto de crisis sanitaria, derivada de la pandemia por Covid–19, los niños, niñas y adolescentes en Chile han debido permanecer en largos periodos de confinamiento en sus hogares, lo que ha significado que no todos(as) cuenten con las condiciones para disponer de espacio, lugares y momentos para el juego. Lo anterior es un reflejo de cómo las condiciones sociales pueden restringir el derecho fundamental a la salud de algunas personas o de grupos dentro de una sociedad. Se asiste a una ausencia de políticas públicas con enfoque de derechos humanos que atiendan, de manera específica, explícita y directa a este grupo especialmente vulnerable de población chilena. Una muestra de ello es que los permisos para desplazamientos y salidas del domicilio no consideraron a niños, niñas y adolescentes, sólo contando con la opción de salir durante algunas horas a la semana y, a pesar de las peticiones de la Defensoría de la Niñez desde abril de 2020, recién se decretaron en el mes de agosto de 2020, varios meses después de comenzada la crisis sanitaria en Chile.

Una encuesta realizada sobre el efecto de la pandemia en los niños[121] indica que el 15% de las y los adultos encuestados perciben que ellas y ellos han dejado de jugar como lo hacían antes, mientras que un 52% indica que están jugando como antes y un 33% que juegan más que antes, lo que entrega datos más alentadores sobre los mecanismos que las familias pueden estar adoptando, aún sin una política concreta de apoyo a la parentalidad.



Eric Allende / Migrar Photo

## 3.4 PROGRAMAS DE APOYO PARA PADRES, MADRES Y CUIDADORES EN CONTEXTOS DE CRISIS

Los niños, niñas y adolescentes no sólo tienen derecho a vivir en familia, sino que, además, tienen derecho a que el Estado disponga políticas que apoyen la parentalidad, especialmente cuando sus familias no cuentan con las adecuadas habilidades, ni acceso a espacios adecuados para ello, o la situación de los cuidadores obstaculiza un cuidado adecuado. Lamentablemente, la oferta estatal, en general, parece ser insuficiente, no sólo por la falta de políticas públicas centradas en la generación de habilidades y competencias parentales que consideren y traten a niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho, sino que también porque la mayor parte de las campañas informativas y materiales están orientadas a la primera infancia, siendo limitada mayoritariamente a la crianza de lactantes y preescolares, y con énfasis en el ámbito escolar.

Específicamente, en cuanto al apoyo a la crianza, en Chile existen algunas acciones que apuntan al acompañamiento, como el Programa Chile Crece Contigo, creado el año 2009[122], que busca acompañar, proteger y apoyar integralmente a todos los niños, niñas y a sus familias desde el primer control de gestación hasta los primeros años de enseñanza básica, a través de acciones y servicios de carácter universal, así como focalizando apoyos especiales a aquellos que presentan alguna vulnerabilidad mayor. Igualmente, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, el programa Abriendo Caminos[123] y

dentro de la oferta programática del Sename, los Programas de Prevención Focalizada[124], donde se atendió a cerca de 50 mil niños, niñas y adolescentes durante el año 2018[125–126].El alcance de estos programas es limitado en cuanto a su cobertura y no representa una oferta equivalente a las necesidades de la población, especialmente de los sectores más vulnerables.

En contexto de pandemia, en cuanto a los refuerzos necesarios por parte de la familia para la parentalidad, el documento *Orientaciones al sistema de Educación Parvularia en contexto Covid–19*[127] (0 a 6 años), de la Subsecretaría de Educación Parvularia, del Ministerio de Educación, destacó el rol de la familia, las habilidades parentales y cómo éstas aportan al considerar las necesidades de los niños, niñas y adolescentes para el desarrollo integral de los mismos. Del mismo modo, en su página web, incluye ciertos contenidos de orientación, tales como recursos para continuar potenciando el desarrollo y aprendizaje en el hogar, actividades de Junji e Integra, en materias de derecho al juego, esparcimiento y descanso.

Las indicaciones a los padres, madres y cuidadores en apoyo al desarrollo de este derecho, orientado a otros niveles etarios, tienen un corte más bien orientado a lo académico, sin considerar lo relativo al esparcimiento ni relevar la integralidad del bienestar de los niños, niñas y adolescentes[128–129]. Estas indicaciones asumen la existencia de accesos similares de conectividad para toda la población, no tomando en consideración el acceso desigual que afecta sobre todo a los sectores más vulnerables, lo que limita su cobertura e impacto justamente en aquellos grupos familiares que mayor necesidad tienen de recibir apoyo y asistencia por parte del Estado en esta materia.

## 3.5 USO DE ESPACIOS COMUNES: DERECHO AL JUEGO Y DERECHO A LA SALUD

Hoy en día se presenta una multiplicidad de nuevos ámbitos para que los niños, niñas y adolescentes ejerzan su derecho al juego, pero también surgen nuevos desafíos y limitaciones. Es así como el beneficio de jugar al aire libre, o generar los espacios públicos para el encuentro con sus pares o el desarrollo de actividades físicas, deben salvaguardarse mediante una adecuada planificación urbana y apoyo para los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en circunstancias menos favorables, desde el punto de vista del acceso y la conformación de su entorno. En este contexto, en ciertas comunidades se generaron dudas acerca de un aparente enfrentamiento entre el derecho al juego y el esparcimiento con las necesarias medidas sanitarias, dificultades que la Defensoría de la Niñez ha conocido a través de consultas y requerimientos[130], especialmente en la primera etapa de la crisis sanitaria y que, en términos legales, está relacionado con la distribución y uso de los espacios de condominios[131].

**El beneficio de jugar al aire libre, o generar los espacios públicos para el encuentro con sus pares o el desarrollo de actividades físicas, deben salvaguardarse mediante una adecuada planificación urbana y apoyo para los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en circunstancias menos favorables, desde el punto de vista del acceso y la conformación de su entorno.**



El juego de niños y niñas ejercido en un espacio común, como actividad que se ejerce dentro del ámbito de la propiedad privada no afecta el contenido del derecho a la salud de los restantes copropietarios. Por el contrario, siempre debe tenerse, como la consideración primordial, el interés superior de los niños y niñas para orientar y considerar la necesidad y múltiples beneficios del juego, además de su carácter de derecho del que son titulares los niños, niñas y adolescentes. Este tipo de situaciones debe abordarse, más que desde la preeminencia de un derecho sobre otro, a través de una postura armonizadora[132] que constituye la vigencia conjunta de los derechos fundamentales[133]. Lo anterior se habría facilitado si, al momento de imponer y comunicar normas y/o reglas sanitarias por parte de la autoridad, ésta hubiera resuelto desde el principio del interés superior de niños, niñas y adolescentes de manera concreta, abordando las situaciones y posibles conflictos fácilmente previsibles[134], oportunidad que no aprovechada por la autoridad.

Por su parte, debe tenerse especial cuidado con las medidas que deben adoptarse para asegurar la vigencia y respeto al derecho al juego y el esparcimiento en el caso de las y los adolescentes, cuyas necesidades a este respecto corren el riesgo de ser invisibilizadas. Tal como hemos señalado, el juego como necesidad básica y derecho fundamental rige en cualquier etapa de desarrollo de los niños, niñas y adolescentes, por lo que no es en caso alguno exclusiva de la primera infancia.



Fernanda Vargas.

# 4. ACCIONES DE LA DEFENSORÍA DE LA NIÑEZ (JUNIO 2019–JUNIO 2020)

Desde el inicio de la crisis social y sanitaria, la Defensoría de la Niñez llamó a los organismos estatales a poner especial atención en niños, niñas y adolescentes, en sus preocupaciones, opiniones y vivencias. Durante la crisis social que se suscitó en Chile desde octubre de 2019, el foco estuvo en la respuesta urgente frente a la vulneración de derechos por parte de agentes del Estado, acciones que son ampliamente descritas en la segunda parte de este informe. En el marco de la crisis sanitaria, el foco ha estado en el abordaje de la vulneración de derechos, más allá del relacionado con la salud, y en la generación de recomendaciones a los órganos del Estado para que éstos consideren, de manera debida y oportuna, la opinión de los niños, niñas y adolescentes y su interés superior, asegurando el ejercicio efectivo al derecho a la educación, al juego y esparcimiento y consecuencialmente, su derecho a salud.

**Desde el inicio de la crisis social y sanitaria, la Defensoría de la Niñez llamó a los organismos estatales a poner especial atención en niños, niñas y adolescentes, en sus preocupaciones, opiniones y vivencias.**



Las acciones de la Defensoría de la Niñez se dividen según sus públicos objetivos. Hay acciones dirigidas a adultos e instituciones y otras exclusivas para niños, niñas y adolescentes. El objetivo de esta división busca la promoción, difusión y protección de derechos de manera explícita para cada público y es una política de la Defensoría de la Niñez, enmarcada en su Plan Estratégico Institucional[135].

## 4.1 PROMOCIÓN, DIFUSIÓN Y PROTECCIÓN DE DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES, ORIENTADAS HACIA ADULTOS E INSTITUCIONES SOBRE EL DERECHO AL JUEGO

Desde el 18 de octubre de 2019, la Defensoría de la Niñez generó recomendaciones para promover el derecho a la información de niños, niñas y adolescentes de manera de transmitir, a través de un lenguaje claro y sencillo, la plena vigencia de sus derechos, así como recomendaciones específicas para ellas y ellos, sus padres, madres y cuidadores[136]. En el caso de la crisis sanitaria, también se generaron recomendaciones relacionadas con el ámbito de la vida cotidiana y convivencia, así como información sobre el Covid–19 y recomendaciones a ellas y ellos, sus padres, madres y cuidadores[137].

Por otro lado, en ejercicio de las atribuciones señaladas en la Ley N°21.067, la Defensoría de la Niñez dirigió distintos oficios al Poder Ejecutivo, para solicitar información y efectuar recomendaciones con el fin de que las entidades den cumplimiento a sus deberes relacionados con promover acciones y proteger efectivamente los derechos de los niños, niñas y adolescentes con respecto al derecho al juego y descanso a raíz de la crisis sanitaria.

Estos requerimientos fueron:

a. Oficio al Ministerio de Educación (07 de abril de 2020) para solicitar evaluar la medida de adelantar las vacaciones, utilizándolo como parte de una medida sanitaria para evitar el contagio de Covid–19 en los establecimientos educacionales[138]. Este oficio fue respondido a la Defensoría de la Niñez el 23 de abril de 2020. En él, el

Subsecretario de Educación informa sobre las razones que llevaron a la cartera a tomar dicha decisión entre las que se encuentran estudios internacionales.

b. Oficio al Ministerio de Interior y Seguridad Pública[139] (28 de abril de 2020) para recomendar la evaluación de un permiso especial para la salida de niños y niñas en contexto de aislamiento social. La recomendación planteaba que ellas y ellos pudieran salir de su vivienda acompañados por una persona mayor de 18 años, con quien tenga vínculo familiar directo, no alejarse más de un kilómetro a la redonda de la vivienda, no acercarse a menos de dos metros a otro(/a) niño niña o adolescente o adulto, entre otras cosas.

   A la fecha de cierre de edición de este informe, el oficio no ha sido respondido. No obstante, desde el 18 de agosto de 2020 a través de la Comisaría Virtual se permitió solicitar el "Permiso Temporal Individual – Salida de Niños, Niñas y Adolescentes".

c. Oficio al Ministerio de Desarrollo Social y Familia[140] (30 de abril de 2020) para solicitar información y generar recomendaciones sobre las habilidades parentales en el contexto de crisis sanitaria. El documento pide informar sobre las acciones que ha realizado dicho ministerio, a través de la Subsecretaría de la Niñez, respecto al fomento o entrega de herramientas para el desarrollo efectivo de las habilidades parentales.

   Este oficio fue respondido recién el 19 de junio de 2020. En él se detallaron las acciones que ha tomado la cartera, que se concentran en transmisiones en vivo, documentos de ayuda y videos, algunos de los cuales fueron sacados de su canal, por ser discriminatorios en cuanto a su contenido[141].

d. Oficio al Ministerio de Educación[142] (30 de abril de 2020) para recomendar la promoción del derecho a vivir en familia, al juego y al ocio desde el rol pedagógico, destacando positivamente la entrega del material por parte de la Subsecretaría de Educación Parvularia. Se recomendó dar mayor difusión de esos documentos.

Estos oficios fueron difundidos en redes sociales, con una breve explicación sobre su contenido, para informar a la ciudadanía sobre la acción institucional de la Defensoría de la Niñez, estando disponibles en la página web[143].

En cuanto a la difusión de derechos, se generaron gráficas sobre "derecho al juego de niños, niñas y adolescentes en contexto de crisis sanitaria", publicadas el 21 de abril de 2020 en las redes sociales de la Defensoría de la Niñez, cuyo objetivo fue entregar información clara con respecto a la armonización de derechos y el uso de espacios comunes.

Por último, durante la crisis sanitaria por Covid–19, a petición de la Defensoría de la Niñez se realizó, el 21 de abril de 2020, una invitación de la sesión especial de la Mesa Social Covid–19 para tratar la situación de los niños, niñas y adolescentes en esta crisis sanitaria.

En ella, la Defensora de la Niñez llamó la atención a sus miembros sobre la necesidad urgente de visibilizar a los niños, niñas y adolescentes como víctimas de la situación de crisis, no sólo sanitaria, sino también de derechos humanos, de una manera real y concreta, adoptando medidas explícita y expresamente dirigidas a su bienestar vital, adoptando definiciones de política pública con enfoque de derechos humanos, considerando que la emergencia sanitaria no sólo afectaba la posibilidad de que ellas y ellos se contagien o puedan contagiar a otras personas; sino también que les afecta de manera muy significativa su desarrollo armonioso e integral, en razón de las medidas adoptadas para precaver el contagio masivo de la enfermedad[144].




■ Pieza gráfica difundida en las redes sociales durante el estallido social – 24 de octubre de 2019




■ Pieza gráfica difundida durante la crisis sanitaria 17 de marzo de 2020




■ Pieza gráfica sobre el derecho al juego difundida durante la crisis sanitaria – 21 de abril




■ Pieza gráfica *El Parlante, noticias en lenguaje claro y fácil* – 22 de abril

## 4.2 PROMOCIÓN, DIFUSIÓN Y PROTECCIÓN DE DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES, ORIENTADAS HACIA ELLAS Y ELLOS SOBRE EL DERECHO AL JUEGO

Desde el lanzamiento del canal de YouTube de la Defensoría de la Niñez, los Consejeros y Consejeras del Consejo Consultivo cumplen un rol preponderante en la generación de contenido y la producción del canal, al intervenir los videos mediante la locución y/o la propuesta de temas a desarrollar en este espacio. Tal como se ha afirmado a lo largo de este capítulo, la crisis social y sanitaria ha servido para relevar la importancia del derecho al juego y esparcimiento, más aún cuando sólo puede realizarse dentro del hogar. En ese contexto, se realizó el video titulado "Jugar, otra forma de cuidar", con videos caseros grabados en casas donde niños, niñas y adolescentes juegan y se distraen en sus hogares. Este video fue realizado de manera colaborativa por las y los funcionarios(as) de la Defensoría de la Niñez y los(as) miembros(as) de su Consejo Consultivo, y fue estrenado el 12 de junio de 2020 en el canal de YouTube[145]. Asimismo, el 13 de agosto, la Defensora de la Niñez envió un mensaje, a través del canal de YouTube, a todos y todas los niños, niñas y adolescentes, destacando que, a contar del 18 de agosto, podrían salir a jugar gracias a la generación de un Permiso Temporal Individual[146].



Jorge Vargas / Migrar Photo.

# 5. RECOMENDACIONES

El derecho al juego y esparcimiento debe ser garantizado por las familias, el Estado y la sociedad en general pues, tal como se ha evidenciado en este capítulo, su respeto y ejercicio es fundamental para el desarrollo físico, social y emocional de los niños y niñas, no sólo en primera infancia, sino que a lo largo de su niñez y adolescencia.

Al no existir, hasta esta fecha, un sistema integral de garantías de la niñez en Chile, se vuelve evidente que la primera y principal recomendación es promulgar, con el sentido de urgencia que el ejercicio efectivo de derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes involucra, una ley que los garantice a todas y todos quienes viven en el país, incluyendo el derecho al juego y el esparcimiento, y se visibilice y permita una participación incidente de la niñez y adolescencia en su planificación y aseguramiento, a nivel nacional, regional y local, en razón del resguardo de sus derechos a ser oído y de participación.

Por otro lado, en momentos de crisis, como el estallido social de octubre del 2019 y la pandemia provocada por el Covid–19, fue la familia el núcleo principal del juego en contextos determinados por las condiciones de vivienda, habilidades parentales, acceso a internet, entre otros factores, que afectaron la salud física y mental de niños, niñas y adolescentes. Es por ello que se han generado una serie de recomendaciones a los distintos poderes del Estado para que la institucionalidad, a corto, mediano y largo plazo, ejecute medidas concretas que aseguren su ejercicio efectivo, a saber:

## I. RECOMENDACIONES A CORTO PLAZO

a. Promulgar el Proyecto de Ley que Crea el Sistema Integral de Garantías de la Niñez, donde se incluya de manera específica la efectivización del derecho al juego y al esparcimiento, a través de medidas concretas como un presupuesto dedicado y la generación de espacios e infraestructura para el ejercicio efectivo de este derecho.

b. Generar contenido, por parte de la Subsecretaría de la Niñez, para padres, madres, cuidadores, niños, niñas y adolescentes con enfoque inclusivo y no sexista, específicamente campañas de difusión masiva destinadas a destacar la importancia del juego y la recreación en el desarrollo y salud mental de los niños, niñas y adolescentes y la coordinación de campañas educativas enfocadas en competencias y habilidades de parentalidad en tiempos de crisis, para lograr reducir sus efectos negativos en niños, niñas y adolescentes.

c. Al Poder Ejecutivo, a través de la Subsecretaría de la Niñez, adoptar, con sentido de urgencia, medidas de prevención en materia de vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes, activando campañas de concientización y generando números telefónicos de denuncia, no sólo para adultos, sino que, también, dirigidos a los requerimientos de niños, niñas y adolescentes, atendida su eficacia como detectores de situaciones de vulneración.

d. Difundir masivamente, a través del Ministerio de Educación, el contenido elaborado por dicha cartera en relación con las orientaciones sobre el derecho al juego y esparcimiento como eje central del desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes, haciendo referencia a su condición de derecho fundamental y a su calidad de componente esencial de un desarrollo integral y saludable.

e. Que el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, difunda, especialmente entre padres, madres y cuidadores, la necesidad de promover el derecho al juego y esparcimiento como derecho humano, sensible en época de aislamiento social, con especial énfasis y urgencia entre los niños, niñas y adolescentes que se encuentran bajo el cuidado del Estado. El Sename debe proveer la inversión económica para su cumplimiento, que se traduzca en protocolos específicos de acción institucional en residencias de administración directa, de organismos colaboradores, coadyuvantes y en centros privativos de libertad, estandarizando espacios adecuados y tipos de entretención como actividades físicas, recreativas o de otro ámbito.

f. Incorporar, bajo responsabilidad del Sename, el derecho al juego y esparcimiento en sus diagnósticos, instrumentos y acciones de detección de vulneración de derechos, en todas las intervenciones que se realicen en sus distintos programas y actuando en consecuencia como con cualquier otro derecho de niños, niñas y adolescentes, ante la detección de su vulneración.

g. Difundir de manera masiva, a través del Ministerio de Salud, la campaña "Saludablemente"[147], que incluye un número telefónico de apoyo y sitios a los cuales recurrir ante situaciones de afectación emocional, y reforzar los contenidos de dicha página agregando ítems específicos en cuanto al juego y recreación, con herramientas y directrices claras para padres, madres y cuidadores.

## II. RECOMENDACIONES A MEDIANO PLAZO

a. Realizar la Encuesta Nacional sobre Actividades de niños, niñas y adolescentes (EANNA), a cargo del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, para medir las ac-

tividades de niños, niñas y adolescentes, donde se enfoque de manera explícita el ejercicio del derecho al juego en todos los tramos sujetos a medición.

b. Incluir la participación efectiva e incidente, mediante la creación de instancias específicas de consulta, de niños, niñas y adolescentes en la planificación y desarrollo de proyectos barriales, parques y de infraestructura que incluyan espacios de juego y esparcimiento, con especial foco en adolescentes y personas con discapacidad, coordinación que debería estar a cargo de los Ministerios de Obras Públicas y de Vivienda y Urbanismo.

c. Instar al Poder Ejecutivo a dar énfasis a la discusión legislativa sobre la rebaja de las horas de trabajo semanal para que padres, madres y cuidadores puedan invertir más tiempo de calidad en la crianza de los niños, niñas y adolescentes y en su acompañamiento.

d. Revisar la normativa e instrucciones referentes a los reglamentos de copropiedad, para examinar posibles limitaciones que tendrían los niños y niñas para el uso de los espacios comunes, a cargo de los Ministerios de Obras Públicas y de Vivienda y Urbanismo. Si se manifiestan limitaciones, los reglamentos deben ser acordes a los estándares legales nacionales e internacionales y deben siempre considerar como principio fundamental el interés superior de niños, niñas y adolescentes.



Jorge Vargas / Migrar Photo.

## III. RECOMENDACIONES A LARGO PLAZO

a. Coordinar, a través de la Subsecretaría de la Niñez, la planificación y ejecución de espacios de juego, especializados y gratuitos, financiados de manera sostenible, para niños, niñas y adolescentes en todo el país, tales como la implementación de ludotecas, como el proyecto de "Ludotecas Nave"[148], entendidos como espacios cuyo objetivo es fomentar y orientar el juego para los niños, niñas y adolescentes y sus familias.

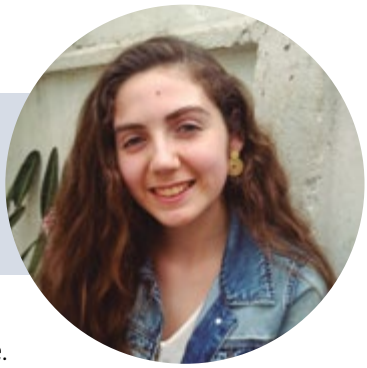
b. Diseñar, implementar y evaluar, como política pública nacional con enfoque de derechos humanos, para las unidades territoriales locales, a través de la Subsecretaría de la Niñez, la construcción de ciudades "amigas de la infancia", basados en los lineamientos que realizó Unicef el año 2004[149], donde se espera que la construcción de ciudades se realice con plena aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, con el fin de mejorar la vida de los niños y niñas favoreciendo el ejercicio de todos sus derechos y transformando la ciudad en un espacio mejor para ellas y ellos, proceso en el que además, se deben involucrar los niños, niñas y adolescentes.

c. Propiciar, a nivel local, espacios de juego funcionales, seguros e inclusivos en parques, calles, plazas, entre otros espacios públicos, para que los niños, niñas y adolescentes puedan disfrutarlos, estableciendo planes interinstitucionales que garanticen el ejercicio del derecho al juego en todos los sectores y barrios de manera transversal. En este sentido, la Subsecretaría de la Niñez debe diseñar estrategias específicas y eficientes de coordinación intersectorial que permitan la recuperación del uso de la calle y su disfrute colectivo de manera segura, más cuando las condiciones de la vivienda son de espacios reducidos.




Jorge Vargas / Migrar Photo.

# CUENTO



## ATRÉVETE A SOÑAR

EMILY SALTHER, 16 AÑOS, TREMENDAS

Te lo diré de manera simple y directa: sin juego, no eres nadie.

"Eh, ¿y esta loca de dónde ha salido a decirme esto?"

Fácil.

Yo lo viví.

Escucha, te contaré una pequeña historia, y ya veremos.

Más allá del celular existe un mundo, un mundo inexplorado que ni los más valientes adultos se atreven a pisar. Se llama Imaginación. Una tierra infinita como el universo, tan grande, tan extensa y tan, tan asombrosa, que jamás podrías terminar de descubrir.

Con mi mejor amigo, Tom, logramos viajar a Imaginación, pero fuimos los únicos capaces de alcanzarla. Espero que con esta historia tú también puedas sumarte a nosotros y continuar con la vida de este planeta.

Imaginación está muriendo, porque miles de jóvenes, niños y niñas ya no se atreven a jugar. Eso está matando la creatividad, la energía que alimenta al planeta. Y si muere Imaginación... será el fin de la infancia para todos. Y nadie quiere crecer tan rápido.

Soy visitante de Imaginación y te ruego que creas en las palabras de Tom y mías, porque sólo queremos lo mejor para este mundo. Contamos contigo.

Antes, quiero que sepas que Miedo es real. Sí, tal vez creas que esto es una gran tontería y no tiene sentido, pero al igual que Imaginación, Miedo existe desde el comienzo de los tiempos y siempre ha acechado a Imaginación, porque cree que un mundo de felicidad y sueños es algo bobo, pero está equivocado. Miedo olvida que el juego es la primera herramienta que los seres humanos tenemos para expresarnos, para aprender a relacionarnos con otras personas y descubrir qué nos gusta hacer.

El problema comenzó tiempo atrás, logrando que un día, todos los niños y niñas del planeta Tierra dejaran de soñar. Nadie podía explicarlo, ni siquiera los mejores especialistas, pero mi mejor amigo Tom y yo comprendimos que el problema iba más allá de que sólo

los niños y niñas ya no sonreían. Algo estaba pasando en esos niños y niñas que los hizo dejar de chapotear en los charcos de agua y jugar entre ellos en las calles. Algo había pasado y era que Miedo se había decidido a atacar una vez más.

Miedo había caído en la Tierra y estaba dispuesto a volver a todos los niños, niñas y jóvenes en contra de Imaginación. Empezó con los jóvenes, susurrándoles por las noches que para qué seguir jugando con autos o muñecas de su infancia si eran sólo juguetes inertes… así, los jóvenes dejaron atrás aquello y se centraron en sus tareas de escuela y nada más. Se fueron apagando y cada vez fueron alejándose más y más del portal a Imaginación. Luego, Miedo fue tras los más pequeños, pero su creatividad logró protegerlos más tiempo, aunque no fue suficiente, puesto que Miedo usando la tecnología logró acortar la creatividad de los niños y niñas más pequeños con historias prediseñadas y mundos virtuales cerrados. Así, cuando las consecuencias se hicieron evidentes, era tan tarde que parecía que no había solución, pero Tom y yo vimos una salida.

Bien, primero, quiero decirte que Tom y yo somos niños comunes y corrientes; nunca hemos sido muy sociables, así que nos teníamos el uno al otro; no dependíamos de nadie para jugar, más que de nosotros mismos. Ninguno de los dos tenía costosos juguetes o un hermoso parque donde hubiese juegos donde deslizarse. Nosotros exprimíamos al máximo nuestra creatividad para conseguir un boleto a Imaginación, lo que nos hizo ser los mejores visitantes del lugar. Creábamos tantas historias, miles de aventuras y compartíamos decenas de sueños, que ni Miedo fue capaz de quitarnos eso.

Desgraciadamente, Miedo había atacado a nuestros compañeros y compañeras del colegio, haciendo que perdieran todo el interés en imaginar. Se limitaban a seguir las opiniones de otros, a quedarse sentados en los bancos casi sin parpadear o como mucho, revisando sus celulares (si es que tenían el lujo de tener uno). Se habían vuelto máquinas. Ni siquiera ellos sabían diferenciar su existencia de la de una roca. Era espantoso verlos inertes, mirando el techo o con caras inexpresivas, como si nada los animara a vivir. Fue cuando me di cuenta de que sin jugar, sin disfrutar la creatividad, no éramos más que seres sentados en un banco aburridos. Así que me juré luchar por ellas y ellos, para mostrarles que quedaba esperanza, que Miedo no lo había borrado todo. Podíamos hacer algo más aún. Con Tom nos pusimos manos a la obra e ideamos el juego más complejo que alguna vez se nos hubiese ocurrido: enfrentarnos a Miedo y derrotarlo.

Nos paramos en medio del patio del colegio, frente a frente y cerramos los ojos, concentrándonos en llegar al portal a Imaginación, donde Miedo nos estaría esperando. Él nos halló a nosotros, pero estábamos listos. Tom y yo contábamos con todos nuestros juegos y aventuras, como trepar a los árboles, correr a pillarnos, jugar al fútbol y crear historias fantásticas; todos ellos formando un escudo contra Miedo.

Estaba asustada, porque Miedo me mostró todo lo que más temía: que los niños y niñas dejaran de sonreír para siempre, que nos volviéramos solitarios, que nadie quisiera o pudiera inventar una historia otra vez… Tom estaba temblando y creo que lloró, pero no tuve tiempo de comprobarlo, porque la risa de Miedo me sorprendió, como si fueran los lamentos de todos los niños y niñas que se sentían vacíos, como si no fueran importantes. Su risa me hizo despabilar.

Tom lloraba con fuerza, tal vez viendo cosas más horribles que yo. Le tomé la mano para hacerlo despertar y abrió sus ojos, que estaban llenos de lágrimas.

—No es real, Tomi —aseguré.

Miedo flotaba sobre nuestras cabezas, sin dejar de reír. El cielo estaba perdiendo su color, volviéndose de un gris oscuro como cuando se largaba a llover, pero tenía la sensación de que esta vez no encontraría divertido saltar de charco en charco.

Un aire helado puso mi piel de gallina y apreté la mano de mi mejor amigo, con miedo.

Tom se estaba volviendo gris.

—¡Tom! —grité.

Tenía que salvarlo, si no, terminaría como los demás.

En ese momento, me di cuenta de que mis pies también se estaban volviendo grises.

Miedo rió más fuerte.

Miré con desesperación a mis compañeros que se encontraban a mi alrededor, pero cada uno continuaba perdido en su propio aburrimiento. Lo que estaba pasando parecía no afectarles en lo absoluto.

—Lily, es demasiado fuerte —dijo Tom, asustado.

—Podemos hacerlo, sólo hay que enfrentarlo y así lograremos que ellos puedan viajar de nuevo a Imaginación. ¡Podemos!

—¡Lilybeth! —gritó mi nombre y me soltó la mano.

Tom estaba gris casi por completo y no me ayudaba a concentrarme en ser positiva, pero debía hacerlo. Tenía que intentar acceder a Imaginación una vez más si quería salvarlo a él y al resto. Si lograba compartir mi boleto a Imaginación con todos los demás, podrían ver el mundo con otros ojos y volver a soñar.

Tenía que ser valiente, por todos y todas.

Miedo estaba cada vez más cerca, susurrándome que la fantasía era absurda. Luché contra su voz y me aferré a Tom para recordar qué era lo que estaba haciendo, qué tenía que hacer.

El cielo ya se había vuelto gris por completo y los juegos del patio habían perdido sus colores.

Era mi última oportunidad, así que viajé a Imaginación.

La oscuridad tras mis párpados se volvió luz y todo a mi alrededor recuperó sus colores, mucho más luminosos, mucho más vivos que antes. Tom y yo dejamos de estar grises y empezamos a brillar. Era el mismo patio de la escuela, pero ahora podía imaginar lo que quisiera y se haría realidad. Apreté su mano y lo hice despertar.

Abrió los ojos despacio, pero una vez que vio que estábamos en Imaginación, los abrió aún más.

—Te dije que podíamos, amigo.

Sus ojos se desviaron de mí y palideció.

—¡Cuidado!

En ese momento, Miedo apareció frente a nosotros. Su silueta grisácea mutó en cada uno de mis miedos, mostrándome todo lo que helaba mi sangre, pero no lograría detenerme esta vez. Estando en Imaginación, yo tenía la ventaja. Miedo no podría detener los sueños mientras una persona los tuviera; así que dejé volar mi creatividad.

Miedo volvió nuestras pesadillas en realidad, pero no nos acobardamos.

Tom soltó un grito de guerra e imaginó un dragón, el cual cabalgó, liderando un ejército de ponis contra las creaciones de Miedo. Yo surfeé por las nubes, volviendo todo de color arcoíris y encerrando a Miedo en un pequeño espacio de tierra con sogas hechas de chicle.

Crucé una mirada con mi mejor amigo y al mismo tiempo, nos encargamos de hacerlo desaparecer. Tom abrió un agujero bajo Miedo y yo solté las ataduras. Miedo trató de cambiar de forma para enfrentarnos, pero cayó a donde nadie podría volverlo a encontrar.

Sólo que aún no habíamos terminado.

—¿Estás lista? —preguntó Tom.

Asentí.

Chocamos puños y del contacto se liberó una onda creativa que volvió a habitar dentro de cada niño.

Al parpadear, estábamos de nuevo en el patio de la escuela, pero ahora todos habían despertado de su ensoñación y se miraban entre ellos como si fuera la primera vez que lo hacían. El cielo había recuperado su color azul y nadie tenía cara larga.

—Lo logramos —sonreí—. ¡Vencimos a Miedo!

—Pero puede volver, Lily. ¿Y entonces qué haremos?

—Estaremos preparados —aseguré—. Aunque sea sólo una persona la que se atreva a imaginar, todo estará bien. Lo prometo.

Asintió y volvió a sonreír, relajado como el resto. Lo hice yo también.

Nuestros compañeros guardaron sus teléfonos y corrieron a arremolinarse en el patio. Los juegos se llenaron de personas y pronto el silencio fue reemplazado con las voces de miles de niños, niñas y jóvenes creando historias, atreviéndose a soñar una vez más.



Fernanda Vargas / @furunillust.

# REFERENCIAS


1 Ya fue recogido como principio en la Declaración de los Derechos del Niño, adoptada por las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1959. El principio N°7 de dicha declaración indica que "el niño debe disfrutar plenamente de juegos y recreaciones, los cuales deberán estar orientados hacia los fines perseguidos por la educación; la sociedad y las autoridades públicas se esforzarán por promover el goce de este derecho".

2 Tal como indica la observación General N° 17 Comité de los Derechos del Niño, la importancia del juego y la recreación fue reconocida ya en el principio N°7 de la Declaración de los Derechos del Niño de 1959, y luego fue recogida de manera explícita en el artículo 31 de la Convención de los Derechos del Niño.

3 Comité de los Derechos del Niño. 2013. Observación General N°17 sobre el derecho del niño al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes. Párrafo 14, letra b).

4 Bodrova, Elena, and Deborah J. Leong. 2005. The importance of play: why children need to play. Early Childhood Today 20.1 6–7.

5 Brooker, Liz; Woodhead, Martin eds. 2013 El derecho al juego. La Infancia en Perspectiva 9. Open University, pág.2. Disponible en: http://iin.oea.org/pdf-iin/RH/El-derecho-al-juego.pdf.

6 Ginsburg, Kenneth. 2007. The importance of play in promoting healthy child development and maintaining strong parent-child bonds. Pediatrics 119.1: 182–191.

7 Lester, S.; Russell, W. 2010. Children's right to play: an axamination of the importance of play in the lives of children worldwide. Working Papers in Early Childhood Development, N°. 57. Bernard van Leer Foundation.

8 Comité sobre los Derechos del Niño. 2005. Observación General N°6 Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen. Disponible en: www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/03/OG6.pdf.

9 Convención sobre los Derechos del Niño Artículos 5,9,10,18 y 20. Así, en su artículo 5 reconoce los derechos y obligaciones de los padres para acompañar el ejercicio de los derechos a sus hijos e hijas; además destaca el derecho de los niños y niñas a no ser separados de sus padres salvo que sea necesario en función de su interés superior (artículo 9) y menciona las obligaciones de los Estados y el apoyo que deben proveer a los padres con el fin de satisfacer adecuadamente su rol (artículo 18).

10 También lo hace, en ese sentido, el preámbulo de la Convención, al señalar que los Estados Partes están "Convencidos de que la familia, como grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños, debe recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad".

11 También lo menciona el artículo 1° inciso 2 de la Constitución Política de la República.

12 Es así que, por ejemplo, en Chile la Comisión Nacional de la Familia, en su informe final, emitido en 1994, la definió como "todo grupo social, unido por vínculos de consanguinidad, filiación (biológica o adoptiva) y de alianza, incluyendo las uniones de hecho cuando son estables", mientras que 25 años más tarde, la Ley N°21.150 la definió en 2019 como el núcleo fundamental de la sociedad, compuesto por personas unidas por vínculos afectivos, de parentesco o de pareja, en que existen relaciones de apoyo mutuo, que generalmente comparten un mismo hogar y tienen lazos de protección, cuidado y sustento entre ellos. Revisar Comisión Nacional de la Familia. 1994. Disponible en: www.bcn.cl/ecivica_restringido/concefamil.

13 Settles, Barbara. 1999. Definitions of the family: professional and personal issues. Marriage & Family Review 28, pages 209–224.

14 Holstein, James & Gubrium, Jay. 1999. What is family? Further thoughts on a social constructionist approach. Marriage & Family Review 28, pages 3–20.

15 Esta amplitud se ve reflejada en las estadísticas de cómo han evolucionado los hogares que integran niños, niñas y adolescentes. De acuerdo con la Encuesta Casen 2017 en 1990, un 67,7% de los hogares incluía a niños, niñas y adolescentes llegando a sólo un 43,5% el 2017. Otro cambio relevante es el número de hogares con jefatura femenina: si en el 2010 el promedio era de 24,1, el 2012 es de 28,28 llegando a 47,7 hogares el 2017, en promedio. Disponible en http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/casen_2017.php.

16 Ley N° 20.830 sobre Acuerdo de Unión Civil, Ley N° 20.066 de Violencia Intrafamiliar y Ley N° 19.947 de Matrimonio Civil.

17 En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión Consultiva del año 2014 señala que en la legislación se ha mostrado una tendencia a reconocer una definición más amplia, donde se señala que no existe un único modelo de familia, que no debe restringirse a la pareja y los(as) hijos(as), y que su composición no corresponde exclusivamente a las relaciones jurídicamente determinadas. Información disponible en: www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_esp.pdf.

18 Ginsburg, Kenneth. 2007. The importance of play in promoting healthy child development and maintaining strong parent–child bonds. Pediatrics 119.1, page 186.

19 Las competencias que se denominan "educativas" están estrechamente relacionadas con la resiliencia familiar, la calidez y afecto en las relaciones, la estimulación y apoyo en los procesos de aprendizaje, y están asociadas a las habilidades de organización de actividades de ocio con toda la familia.

20 Sahuquillo, P., Ramos, G., Pérez, A., Camino de Salinas, A. 2016. Las competencias parentales en el ámbito de la identificación/evaluación de las altas capacidades. Profesorado. Revista de Currículum y Formación de Profesorado, vol. 20, núm. 2. Universidad de Granada Granada, España.

21 Comité de los Derechos del Niño. 2013. Observación General Nº17 sobre el derecho del niño al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes. Título III.

22 Alfaro, J.; Casas, F.; y López, V. 2015. Bienestar en la infancia y adolescencia. Revista Psico Perspectiva. Chile.

23 Flinchum (1988) en Montero, M. y Monge, M. 2001. El juego en los niños: enfoque teórico. Revista Educación 25(2), páginas 113–124. Disponible en: https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/educacion/article/view/3585/3494.

24 Graham, Kerrie Lewis., & Burghardt, G. 2010. Current perspectives on the biological study of play: signs of progress. The Quarterly Review of Biology 85.4, pages 393–418.

25 Montero, M y Monge, M. 2001. El juego en los niños: enfoque teórico. Revista Educación 25(2), páginas 113–124. Disponible en: https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/educacion/article/view/3585/3494.

26 En Chile programas como Chile Crece Contigo o Fonoinfancia.

27 Brooker, Liz & Woodhead, Martin eds. 2013 El derecho al juego. La Infancia en Perspectiva 9. Open University, pág.4. Disponible en: http://iin.oea.org/pdf-iin/RH/El-derecho-al-juego.pdf.

28 Gleave, J & Cole–Hamilton, I. 2012. A literature review on the effects of a lack of play on children's lives. London.

29 Lester, S. & Russell, W. 2010. Children's right to play: an axamination of the importance of play in the lives of children worldwide. Working Papers in Early Childhood Development, No. 57. Bernard van Leer Foundation.

30 Alexander, S., Frohlich, K., Fusco. C. 2014. Playing for health? Revisiting health promotion to examine the emerging public health position on children's play. Health promotion international 29.1, pages 155–164.

31 Nijhof, S et al. 2018. Healthy play, better coping: The importance of play for the development of children in health and disease. Neuroscience & Biobehavioral Reviews 95, pages 421–429.

32 Daher, C. 2019. El juego como Intervención de salud pública en las ciudades. Disponible en: www.isglobal.org/healthisglobal/-/custom-blog-portlet/el-juego-como-intervencion-de-salud-publica-en-las-ciudades/5515065/0.

33 Unicef. 2004. Deporte, recreación y juego. Disponible en: www.unicef.org/spanish/publications/index_23560.html.

34 Nijhof, S et al. 2018. Healthy play, better coping: The importance of play for the development of children in health and disease. Neuroscience & Biobehavioral Reviews 95, pages 421–429.

35 Pecci, María Cruz; Herrero, Teresa; García, María López y Mozos, Alejandra. 2005. El juego infantil y su metodología. Grado Superior. Editorial McGraw–Hill Interamericana de España S. L.

36 Alexander, S., Frohlich, K ; Fusco. C. 2014. Playing for health? Revisiting health promotion to examine the emerging public health position on children's play. Health promotion international 29.1, pages 155–164.

37 Comité de los Derechos del Niño. 2013. Observación General Nº17 sobre el derecho del niño al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes, párrafo 32.

38 Landsdown, Gerison. 2005. Innocenti Insight. The evolving capacities of the child. Unicef. Disponible en: www.unicef-irc.org/publications/pdf/evolving-eng.pdf.

39 Entre los países que han adoptado leyes generales de protección o Códigos de Niñez se encuentran los casos de Argentina (2005), Bolivia (1999), Brasil (1990), Colombia (2006), Costa Rica (1998), Ecuador (2003), El Salvador (2009–2010), Guatemala (2003), Honduras (1996, 2013), México (2000), Nicaragua (1998), Paraguay (2001), Perú (1992), la República Dominicana (2003), Uruguay (2004) y Venezuela (2000). Más información en: Morlachetti, Alejandro. 2013, Sistemas Nacionales de Protección Integral de la Infancia. Fundamentos Jurídicos y Estado de Aplicación en América Latina y el Caribe. Naciones Unidas, Cepal, p.10.

40 En la versión aprobada por la Comisión Especial encargada de tramitar proyectos de ley relacionados con los niños, niñas y adolescentes se trata del artículo 44, cuyo inciso 1° tiene el texto siguiente: "Artículo 44.– Derecho a la recreación, al deporte y a la participación en la vida cultural y en las artes. Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho al descanso, al esparcimiento, al juego, al deporte y a las demás actividades recreativas propias de su ciclo vital, y a participar en la vida cultural y las artes. Igualmente, tienen derecho a que se les reconozca, respete y fomente el conocimiento y la vivencia de la cultura a que pertenezcan".

41 En el marco de las normas establecidas por la Ley N° 20.422 que establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad, el artículo 28 inciso segundo modificado por la Ley N°21.089, establece en su inciso 2° que "los parques, plazas o áreas verdes, públicos y privados de uso público, que contemplen juegos infantiles no mecanizados, deberán construirse a partir de un diseño universal que permita su utilización de forma autónoma por todos los niños, incluidos aquellos con discapacidad".

42 Comité de los Derechos del Niño. 2015. Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Chile, párrafo 74. Disponible en: www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/03/CRC-2015.pdf.

43 Ministerio de Desarrollo Social, Consejo de la Infancia y Unicef. 2017. Plan de Acción Nacional de Niñez y Adolescencia 2018–2025, en el marco de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, página 28. Disponible en: www.creciendoconderechos.gob.cl/docs/plan-de-accion-y-ODS-cuadernillo.pdf.

44 Ibíd.

45 Los casos de Argentina y Colombia permiten ejemplarizar este reconocimiento. Argentina cuenta desde el año 2005 con la Ley N° 26.061 sobre la protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, que en su artículo 20 señala expresamente el derecho al deporte y juego recreativo, ordenando de los organismos del Estado el establecimiento de programas que garanticen el derecho de todas las niñas, niños y adolescentes a la recreación, esparcimiento, juegos recreativos y deportes, debiendo asegurar programas específicos para aquellos con capacidades especiales. Además, la Ley N° 26.206 de Educación Nacional, en el artículo 27 que se refiere a la educación primaria y su finalidad de proporcionar una formación integral, básica y común, menciona la promoción del "juego como actividad necesaria para el desarrollo cognitivo, afectivo, ético, estético, motor y social" (ver http://feim.org.ar/2017/05/09/ley-26-061-proteccion-integral-de-los-derechos-de-las-ninas-ninos-y-adolescentes/ y http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/123542/norma.htm ) . Por su parte, Colombia eleva el derecho al juego a rango constitucional, en el artículo 44 de la Constitución de 1991, estableciendo que "son derechos fundamentales de los niños: (…) la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión". La Ley N°1.098 de 2006, por su parte, establece el Código de la Infancia y la Adolescencia, que dispone en su artículo 30 el derecho a la recreación, participación en la vida cultural y en las artes. En este sentido, la misma ley contiene dos párrafos para aplicar este artículo que buscan armonizar el ejercicio del derecho al juego y esparcimiento con el desarrollo integral de los niños y niñas. Disponible en: www.oas.org/dil/esp/Codigo_de_la_Infancia_y_la_Adolescencia_Colombia.pdf.

46 Cprek, Sarah E., et al. 2015. Three positive parenting practices and their correlation with risk of childhood developmental, social, or behavioral delays: An analysis of the National Survey of Children's Health. Maternal and child health journal" 19.11: 2403–2411.

47 Nomaguchi, K. & Milkie, M. 2020. Parenthood and well–being: A decade in review. Journal of Marriage and Family 82.1, pages 198–223.

48 Rodrigo, M (coord.). 2015. Guía de buenas prácticas en parentalidad positiva. Un recurso para apoyar la práctica profesional con familias. Gobierno de España y Federación de Española de Municipios y Provincias, p.76. Disponible en: www.observatoriodelainfancia.es/ficherosoia/documentos/4795_d_guia_de_buenas_practicas_parentalidad_positiva_2015.pdf.

49 Nomaguchi, K. & Milkie, M. 2020. Parenthood and well–being: A decade in review. Journal of Marriage and Family 82.1, pages 199. Traducción propia.

50 Usualmente, ser madre, padre o cuidador no es algo que se complete al cursar una lista de contenidos, sino que "se va aprendiendo en la marcha, en la medida que se enfrentan los problemas, que se tiene que improvisar una salida ante una dificultad. Ver Barudy, J y Dantagnan, M. 2010. Los desafíos invisibles de ser madre o padre. Manual de evaluación de competencias y resiliencia parental. Barcelona.Gedisa.

51 Campano, A.; Ubach, A. 2013. Estilos parentales, parentalidad positiva y formación de padres. Prensa Médica Latinoamericana, Ciencias Psicológicas 2013; VII (1), pág. 93. Disponible en: www.scielo.edu.uy/pdf/cp/v7n1/v7n1a08.pdf.

52 Rodrigo, M (coord.). 2015. Guía de buenas prácticas en parentalidad positiva. Un recurso para apoyar la práctica profesional con familias. Gobierno de España y Federación de Española de Municipios y Provincias. Disponible en: www.observatoriodelainfancia.es/ficherosoia/documentos/4795_d_guia_de_buenas_practicas_parentalidad_positiva_2015.pdf.

53 Westman, Jack C. 1999. Children's rights, parents' prerogatives, and society's obligations. Child psychiatry and human development, Volume 29, Number 4, pages 315–328.

54 Sund, Lars–Göran. 2006. The rights of the child as legally protected interests. The International Journal of Children's Rights, Volume 14, Number 4, pages 327–337.

55 Reynaert, D., Bouverne–de–Bie, M. & Vandevelde, S. 2009. A review of children's rights literature since the adoption of the United Nations Convention on the Rights of the Child. Childhood, Volume 16, Number 4, pages 518–534.

**56** Para profundizar respecto a responsabilidades parentales y rol del Estado, consultar El derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas. Relatoría sobre los Derechos de la Niñez de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, año 2013.

**57** Aldeas Infantiles SOS. 2018. El niño y su derecho a vivir en familia. Oficina Regional para Latinoamérica y el Caribe.

**58** Unicef. 2020. No dejemos que los niños sean las víctimas ocultas de la pandemia de Covid–19. Comunicado de prensa. Disponible en español en: www.unicef.org/chile/comunicados-prensa/no-dejemos-que-los-ni%C3%B1os-sean-las-v%C3%ADctimas-ocultas-de-la-pandemia-de-covid-19.

**59** Esto es especialmente importante porque un reciente estudio de prácticas culturales de parentalidad en Chile identificó que la mayoría de los estilos de crianza incluyen de manera ambivalente formas que combinan el afecto y la ternura con el castigo y la violencia. Ver World Vision. 2018. Modelos culturales de crianza en Chile. Castigo y ternura, una mirada desde los niños y niñas. Disponible en: www.worldvision.cl/material-de-apoyo.

**60** Ger, S. y Sallés, C. 2011. Las competencias parentales en la familia contemporánea: descripción, promoción y evaluación. Educación social. Revista de intervención socioeducativa 49, páginas 25–47.

**61** Granada, P. y Domínguez, E. 2012. Las competencias parentales en contextos de desplazamiento forzado. Psicología desde el Caribe 29.2, págs. 456–482.

**62** Save the Children. 2018. Protecting Children on the Move, pág.70. Disponible en https://resourcecentre.savethechildren.net/node/13638/pdf/children_on_the_move_programme_guide.pdf.

**63** Graham, Kerrie Lewis; Gordon M. Burghardt. 2010. Current perspectives on the biological study of play: signs of progress. The Quarterly Review of Biology, Volume 85, Number 4, pages 393–418.

**64** Unicef. 2016. Identificar las desigualdades para actuar: resultados y determinantes del desarrollo de la primera infancia en América Latina y el Caribe. Disponible en: http://disde.minedu.gob.pe/bitstream/handle/MINEDU/5816/Identificar%20las%20desigualdades%20para%20actuar%20resultados%20y%20determinantes%20del%20Desarrollo%20de%20la%20Primera%20Infancia%20en%20Am%c3%a9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

**65** Fosis–UC Políticas Públicas. 2006. Habitabilidad de niños y niñas. Disponible en: http://www.crececontigo.gob.cl/wp-content/uploads/2015/11/01-Habitabilidad-de-los-ninos-as.pdf.

**66** Ibíd.

**67** Consejo Nacional de la Infancia. 2016. Estudio sobre Espacios Públicos Urbanos para niños, niñas y adolescentes. Disponible en: www.creciendoconderechos.gob.cl/docs/Espacios-Pu%CC%81blicos-Urbanos-para-Nin%CC%83os-Nin%CC%83as-y-Adolescentes.pdf. Este estudio consideró dentro de su metodología la creación de "Mapas participativos con niños y niñas", mediante 2 encuentros regionales, uno en la Región Metropolitana y otro en la VI Región.

**68** A la fecha de cierre de esta publicación no se han recibido las respuestas a los Oficios N°116/2019, de 12 de abril del 2019. www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/05/OFICIO-116-A-MOP-SOLIC-INFO-AREAS-VERDES-Y-OTROS-DESTINADOS-A-NNA.pdf; y Oficio N°232/2019, de 15 de julio de 2019. www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/09/OFICIO-N%C2%B0232-A-MINISTERIO-DE-OBRAS-PUBLICAS.pdf sobre áreas verdes por metro cuadrado e infraestructura pública solicitada al Ministerio de Obras Públicas. Se reiteró, por segunda vez, la solicitud de dicha información a través del Oficio N°651/2020, de 28 de agosto de 2020 www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2020/08/Oficio-N%-C2%B0651-Reitera-Pide-Cuenta-Ministerio-OOPP.pdf.

**69** Encuesta longitudinal de Primera Infancia (ELPI). Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Resultados disponibles en: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/elpi/elpi_resultados.php.

**70** Algo similar levantó el estudio de modelos culturales de crianza en Chile citado con anterioridad. Disponible en: www.worldvision.cl/material-de-apoyo.

**71** Defensoría de la Niñez. 2020. *Estudio de opinión niños, niñas y adolescentes 2019*, pág.179 a 187. Disponible en www.defensorianinez.cl/estud_y_estadi/estudio-de-opinion-a-ninos-ninas-y-adolescentes-2019.

**72** Defensoría de la Niñez. 2020. *Estudio de opinión niños, niñas y adolescentes 2019*, pág.179. Disponible en www.defensorianinez.cl/estud_y_estadi/estudio-de-opinion-a-ninos-ninas-y-adolescentes-2019.

**73** En agosto de 2019, la Defensoría de la Niñez presentó los resultados del *Estudio de afectación de niños, niñas y adolescentes por contaminación en Quintero y Puchuncaví 2018. Análisis multinivel de afectación, abordaje y soporte normativo de la emergencia*, cuyo objetivo fue estudiar las consecuencias que tuvo la crisis medioambiental de Quintero y Puchuncaví en niños, niñas y adolescentes de la zona. El estudio mostró que la crisis ambiental provocó una modificación drástica en la vida cotidiana de niños, niñas y adolescentes, modificándose sus actividades diarias, la socialización con pares y el deporte o la actividad al aire libre. Los niños y niñas de Quintero y Puchuncaví juegan y aprenden entre riesgos. El "no poder jugar al aire libre, por el temor a contaminarse al respirar y su sensación de estar más expuestos fuera de los hogares, expresa un miedo que se percibe como duradero y que cambia con la situación del 2018". Muchos ya no practicaban deportes en los establecimientos educacionales, pues la autoridad sanitaria prohibió las clases de educación física.

74 Defensoría de la Niñez. 2020. Estudio de opinión niños, niñas y adolescentes 2019. Disponible en: www.defensorianinez.cl/estud_y_estadi/estudio-de-opinion-a-ninos-ninas-y-adolescentes-2019.

75 Así por ejemplo lo indica Unicef, vinculando el reconocimiento del derecho al juego con el derecho a la realización de deportes. Ver: www.unicef.org/sports/23619_23624.html.

76 Encuesta de Actividades de niños, niñas y adolescentes (Eanna) 2012. Es la última medición sobre el uso del tiempo de la niñez y adolescencia en Chile, y tiene por objeto investigar las actividades diarias y físicas. Disponible en: http://observatoriosocial.asimov.cl/encuestas-mds/encuesta-eanna.

77 Observación General Nº17 sobre el derecho del niño al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes trata sólo tangencialmente el tema de deporte por ser un tema importante en si (párrafo 6).

78 INE. 2015. Encuesta de Uso de Tiempo Libre. Disponible en: www.ine.cl/estadisticas/sociales/genero/uso-del-tiempo.

79 Precisiones estadísticas:

1. El tipo de promedio de tiempo usado es el "tiempo social", donde se considera en el cálculo a todas las personas, independientemente de si hicieron la actividad o no (en ese caso su tiempo es 0). Eso permite tener un mismo número de casos para todas las categorías y reconstruir el día.

2. El período de referencia de los datos es un "día tipo". A los informantes se les consultó sobre un día de semana y uno de fin de semana, el día tipo es un promedio ponderado de ambos (5/7 de semana y 2/7 de fin de semana) que permite resumir ambos períodos de referencia en un dato.

3. Las categorías de actividades son las mismas de la publicación, y juntan trabajo pagado con estudios, a eso la teoría le llama "tiempo contratado". Por eso es que este indicador es mayor para los jóvenes que para la población total, esto, porque básicamente todos los jóvenes estudian, pero no todos los adultos tienen una ocupación.

80 Sobre el particular, la Defensoría de la Niñez en su Oficio N° 465/2020 en el que remite observaciones a proyecto de ley Boletín 13.550–13 que "Adecua el Código del Trabajo en materia de protección de los niños, niñas y adolescentes en el mundo del trabajo", recomendó enfatizar en el proyecto la calidad de éstos en cuanto sujetos de derecho, efectivizando los principios del interés superior del niño, y el principio de supervivencia y desarrollo, con el fin de apuntar a la erradicación de toda forma de explotación y de aquellas formas de trabajo infantil que resultan peligrosas y perjudiciales para el bienestar físico o mental de los niños, niñas y adolescentes". Oficio disponible en: www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2020/10/Oficio-N%C2%B0465-Recomendaciones-PDL-Erradicaci%C3%B3n-Trabajo-Infantil.pdf.

81 MDS–OIT. 2013. Magnitud y características de trabajo infantil en Chile. Informe 2013, pág.41. Disponible en: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_582519.pdf.

82 Cepal. 2020. El desafío social en tiempos del Covid–19. Informe Especial Covid–19, N° 3, Santiago de Chile. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf.

83 OIT y Unicef. 2020. Comunicado de prensa. Disponible en: www.unicef.org/es/comunicados-prensa/millones-ninos-podrian-verse-obligados-realizar-trabajo-infantil-consecuencia-COVID19.

84 Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, y Organización Internacional del Trabajo. 2012. Encuesta de actividades de niños, niñas y adolescentes. Disponible en: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/layout/doc/eanna/presentacion_EANNA_28junio_final.pdf.

85 Defensoría de la Niñez. 2019. Estudio de Opinión de Niños, Niñas y Adolescentes, pág. 153. Disponible en: www.defensorianinez.cl/estud_y_estadi/estudio-de-opinion-a-ninos-ninas-y-adolescentes-2019.

86 Defensoría de la Niñez. 2019. Estudio de Opinión de Niños, Niñas y Adolescentes. Disponible en: www.defensorianinez.cl/estud_y_estadi/estudio-de-opinion-a-ninos-ninas-y-adolescentes-2019.

87 Defensoría de la Niñez. 2020. Estudio de opinión niños, niñas y adolescentes 2019, pág. 181.Disponible en www.defensorianinez.cl/estud_y_estadi/estudio-de-opinion-a-ninos-ninas-y-adolescentes-2019.

88 Defensoría de la Niñez. 2020.Estudio efectos del estado de excepción y posterior crisis social 2019 en niños, niñas y adolescentes. Disponible en: www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2020/05/Estudio_opinion_nna_crisis_2020-VF.pdf.

89 Educación 2020. 2020.Policy Brief #EstamosConectados: recomendaciones para la política pública y gestión escolar. Disponible en: http://educacion2020.cl/estudios.

90 Ministerio de Desarrollo Social y Familia. 2020. Encuesta del Ministerio de Desarrollo Social y Familia alerta que uno de cada tres jóvenes cree que no se contagiará de Covid-19 Comunicado. Disponible en: www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/noticias/encuesta-del-ministerio-de-desarrollo-social-y-familia-alerta-que-uno-de-cada-tres-jovenes-cree-que-.

**91** De acuerdo a información difundida en los medios de comunicación, el segmento D y E, que son las familias con ingresos menores a $562.000 y concentran el 50% de la población, viven en viviendas de menos de 60 metros cuadrados. El 43,9% del segmento D vive en una vivienda de entre 41 a 60 metros cuadrados. Por último, el 5,6% de los mismos segmentos viven en menos de 30 metros cuadrados que es justamente donde se concentran las familias con más niños, niñas y adolescentes. Disponible en: www.latercera.com/que-pasa/noticia/desigualdad-y-cuarentena-67-mas-pobre-vive-en-casas-de-menos-de-60-metros-cuadrados-y-34-con-mas-de-5-personas/JNQAXQFI3RGUPJL6TZUB3DJ5RM.

**92** Guan, H., et. al. 2020. Promoting healthy movement behaviours among children during the Covid–19 pandemic. The Lancet Child & Adolescent Health, 4(6), 416–418.

**93** Estrada, M. 2009. Convivencia Forzosa. Experiencias familiares durante la emergencia sanitaria por el virus de la influenza humana A (H1N1) en la Ciudad de México. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social–Distrito Federal, México.

**94** Efectos en los niños del confinamiento en casa por coronavirus. Medidas de prevención y actuación. Ver en: https://faros.hsjdbcn.org/es/articulo/efectos-ninos-confinamiento-casa-coronavirus-medidas-prevencion-actuacion.

**95** Brooks, S. et al. 2020. El impacto psicológico de la cuarentena y cómo reducirlo: revisión rápida de la evidencia. Revista The Lancet, volumen 395, número 10.227, págs. 912–920. Disponible en: www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(20)30460-8/fulltext.

**96** Menéndez, D. y Figares J. L. 2020. Retos educativos durante el confinamiento: la experiencia con alumnos con necesidades educativas especiales. Vol 9, NO 3. Número extraordinario: Consecuencias del cierre de escuelas por el Covid–19 en las desigualdades educativas. Revista Internacional de Educación para la Justicia Social. España.

**97** Fundación Mis Talentos y Educación 2020. 2020. Educar en Tiempos de Pandemia. Parte 4: Recomendaciones para gestionar la diversidad. Disponible en: http://educacion2020.cl/documentos/educar-en-tiempos-de-pandemia-parte-iv-recomendaciones-para-gestionar-la-diversidad.

**98** Esto se confirma en el estudio llevado a cabo por Eurofound–OIT el año 2017 respecto al teletrabajo, donde el 41% de quienes lo realizan reportan altos niveles de estrés, comparado con el 25% de los trabajadores que siempre trabajan en el lugar de trabajo del empleador. Del mismo modo, se registraron problemas con el sueño a quienes realizan sus labores de manera remota. Ver: Cabrera, F. 2018. Teletrabajo en el marco internacional. Estadísticas, efectos y aspectos de política pública en varios países. Asesoría Técnica Parlamentaria. Biblioteca Del Congreso Nacional. Chile. Disponible en: www.bcn.cl/asesoriatecnicaparlamentaria/detalle_documento.html?id=73219.

**99** Ciper, 2020 "Sindemia, la triple crisis social, sanitaria y económica; y su efecto en la salud mental". Disponible en https://www.ciperchile.cl/2020/06/20/sindemia-la-triple-crisis-social-sanitaria-y-economica-y-su-efecto-en-la-salud-mental/.

**100** Distintos análisis se han desarrollado sobre el impacto de las medidas sanitarias sobre el derecho al juego. Para una revisión de la literatura ver Graber, K., Byrne, E. M., Goodacre, E. J., Kirby, N., Kulkarni, K., O'Farrelly, C., & Ramchandani, P. G. 2020. A rapid review of the impact of quarantine and restricted environments on children's play and health outcomes. Disponible en: https://psyarxiv.com/p6qxt/download?format=pdf . Para un estudio reciente ver: Gill, Tim y Miller Robyn.2020. Play in lockdown: an international study of government and civil society responses to Covid–19 and their impact on children´s play and mobility. International Play Association 2020. Disponible en: https://ipaworld.org/wp-content/uploads/2020/08/IPA-Covid-report-Final.pdf.

**101** Comité de los Derechos del Niño. 2013. Observación General Nº17. Sobre el derecho del niño al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes (artículo 31). Párrafo 2 disponible en: http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7yhsqIkirKQZLK2M58RF%2F5FovFw58qKyoNsTuVUIOzAukKtb44OEtL5G5etAmvs6AwUE1aKL%2FeLXNzf5T64E7NIzR6137848REb2YcW3r1ykP3%2F.

**102** Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2020. Pandemia y Derechos Humanos en las Américas. Resolución 1/2020, párrafo III, pág. 7. Disponible en: www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf.

**103** Educación 2020. 2020.Policy Brief #EstamosConectados: recomendaciones para la política pública y gestión escolar. Disponible en: http://educacion2020.cl/estudios.

**104** Ibíd.

**105** La Tercera. 2020. Gastos de las municipalidades tras la crisis social. 3 de febrero de 2020. Disponible en: www.latercera.com/nacional/noticia/gastos-las-municipalidades-tras-la-crisis-social/996639/.

**106** Defensoría de la Niñez. 2020.Estudio sobre efectos del Estado de Excepción y posterior crisis social 2019 en niños, niñas y adolescentes, pág. 23. Disponible en: www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2020/05/Estudio_opinion_nna_crisis_2020-VF.pdf.

**107** Ibíd.

**108** Por ejemplo, los niños y niñas jugaban a los "pacos" o a "marchar".

**109** Unicef. 2020. No dejemos que los niños sean las víctimas ocultas de la pandemia de Covid–19. Comunicado de prensa. Disponible en español en: www.unicef.org/chile/comunicados-prensa/no-dejemos-que-los-ni%C3%B1os-sean-las-v%C3%ADctimas-ocultas-de-la-pandemia-de-covid-19.

**110** Graber, K., Byrne, E. M., Goodacre, E. J., Kirby, N., Kulkarni, K., O'Farrelly, C., & Ramchandani, P. G. 2020. A rapid review of the impact of quarantine and restricted environments on children's play and health outcomes. https://psyarxiv.com/p6qxt/.

**111** Loades, Maria Elizabeth, et al. "Rapid Systematic Review: The Impact of Social Isolation and Loneliness on the Mental Health of Children and Adolescents in the Context of Covid–19." Journal of the American Academy of Child & Adolescent Psychiatry (2020). Esta revisión sistemática concluye que los niños, niñas y adolescentes están probablemente en mayor riesgo de experimentar altas tasas de depresión y ansiedad durante y después del confinamiento forzado, y que este efecto se ve reforzado por un periodo mayor de confinamiento.

**112** Cepal y Unicef. 2016. El derecho al tiempo libre en la infancia y adolescencia, pág. 8. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40563/S1600862_es.pdf.

**113** Asociación Internacional del Juego. 2020. La importancia del juego durante la crisis. Disponible en inglés en: http://ipaworld.org/wp-content/uploads/2020/04/APC1-The-importance-of-playing-during-a-crisis.pdf.

**114** Pisano, L., Galimi, D., & Cerniglia, L. 2020. A qualitative report on exploratory data on the possible emotional/behavioral correlates of Covid–19 lockdown in 4–10 years children in Italy. Disponible en: https://doi.org/10.31234/osf.io/stwbn.

**115** Brooks, S. K., Webster, R. K., Smith, L. E., Woodland, L., Wessely, S., Greenberg, N., & Rubin, G. J. 2020. The psychological impact of quarantine and how to reduce it: rapid review of the evidence. Lancet, 395(10227), pages 912–920. Disponible en: www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(20)30460-8/fulltext?fbclid=IwAR36LpFsHEjd2YHpM-UR7ip_qV-8ZPIKmPiEatpm5fkSuhV8bhCSNTocy_r8.

**116** Mesa Social Covid sobre niños, niñas y adolescentes, entrevistas y comunicados de prensa. Disponible www.defensorianinez.cl.

**117** Jadue, L. y Marín, F. 2005. Determinantes sociales de la salud en Chile. En la perspectiva de la equidad.

**118** Denominado también el Arcoíris de los Determinantes Sociales de la Salud.

**119** Jasso–Gutiérrez, L., y López Ortega, M. 2014. El impacto de los determinantes sociales de la salud en los niños. Boletín médico del Hospital Infantil de México, 71(2), págs. 117–125.

**120** Bang, Claudia. 2012. El juego en el espacio público y la participación comunitaria. Una experiencia de promoción de salud mental en la comunidad. Revista Ludicamente, Vol. 1, Nº. 2.

**121** Encuesta realizada a 6.149 personas de todo Chile. Más información disponible en: www.cuidemosanuestrosninos.org.

**122** Más información en: www.crececontigo.gob.cl.

**123** Programa de estrategia de promoción y protección social dirigida a los niños, niñas y adolescentes de 0 a 18 años, que tienen a un adulto significativo privado de libertad y para su núcleo familiar se implementa un proceso de acompañamiento en las áreas psicosocial y sociolaboral. Más información disponible en: www.chileseguridadesyoportunidades.gob.cl/programa-abriendo-caminos.

**124** Programa que apunta a resolver derechos vulnerados de la niñez y adolescencia, evitar la cronicidad de las situaciones de vulneración de derechos y promover el desarrollo de una cultura de derechos y una parentalidad/marentalidad bien tratante. Más información disponible en: https://opcion.cl/programas-proteccion-de-derechos/ppf.

**125** Más información en: www.sename.cl/web/index.php/anuarios-estadisticos-sename.

**126** Desde el punto de vista de programas orientados desde el Estado, responden en general a una situación de vulneración existente y ya judicializada más que a un rol preventivo para todos los niños, niñas y adolescentes. Además, existe una alta demanda insatisfecha y largas listas de espera para el ingreso, sin responder de manera eficiente a los requerimientos. En este sentido, según el informe trimestral enero–marzo 2020 de la Unidad de Seguimiento e Información (Acta 37–2014) de la Corporación Administrativa Del Poder Judicial, el sistema informático de Tribunales de Familia registró 58.184 medidas de protección, algunas de larga data. Extraído de: Departamento De Desarrollo Institucional Unidad De Seguimiento e Información Acta 37–2014, Corporación Administrativa del Poder Judicial, Chile. "Informe Trimestral Unidad Acta 37–2014 Periodo: enero A marzo 2020". mayo 2020.

**127** Documento disponible en: https://parvularia.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/34/2020/04/Orientaciones-EP-2020.pdf.

**128** "Orientaciones Mineduc Covid–19" y "Orientación al sistema escolar en contexto de Covid–19" https://bibliotecadigital.mineduc.cl/handle/20.500.12365/14311.

**129** Si bien durante la crisis social y de salud han surgido desde la sociedad civil distintos materiales y acciones en orden a apoyar los desafíos a la crianza que se presentan en este contexto, como guías o líneas telefónicas de apoyo a los cuidadores, desde el Estado el panorama es el opuesto. Es una tarea pendiente y urgente, estrictamente ligada al resguardo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, ocuparse de manera efectiva como Estado de esta obligación asumida en virtud de la Convención de propiciar espacios de parentalidad, desarrollo de habilidades y competencias para padres, madres y cuidadores de niños, niñas y adolescentes, donde el juego, la recreación y el esparcimiento sean garantizados y entendidos como una forma de aprendizaje, socialización y desarrollo integral. Ejemplos de las iniciativas desde la sociedad civil, especialmente desde las Universidades, son la "Guía para apoyar a niños y niñas frente a la situación actual por el Coronavirus" del Centro de investigación del abuso y la adversidad temprana (CUIDA) de la Pontificia Universidad Católica de Chile, disponible en www.psicologia.uc.cl/wp-content/uploads/2020/03/Gu%C3%ADa-para-apoyar-a-nin%CC%830s-y-nin%CC%83as-frente-a-la-situacion-actual-por-el-coronavirus.pdf. También es posible citar la iniciativa de la Universidad de Los Lagos, que lanzó un programa de apoyo psicológico gratuito. www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-los-lagos/2020/04/23/u-de-los-lagos-lanza-programa-gratuito-de-apoyo-psicologico-via-telefonica-por-pandemia-de-covid-19.shtml.

**130** Estas solicitudes dicen principalmente relación con familias que residen en viviendas de copropiedad, como edificios, cités y condominios, a cuyos niños y niñas se les ha impedido el juego en áreas comunes por motivos de molestias por el ruido que pudieran emitir o de aislamiento social y riesgo de salud de los otros propietarios, llegando a limitar estas actividades con llamadas a Carabineros o aplicación de multas.

**131** La Ley N° 19.537 del año 1997 sobre copropiedad indica que los copropietarios podrán hacer uso de las áreas comunes de acuerdo a lo señalado en los reglamentos de copropiedad, o a falta de éstos, según acuerdo de los demás propietarios; pero de ningún modo se establece que las limitaciones a su uso para el juego no son acordes a los estándares legales nacionales e internacionales, ni pueden estar por sobre ellos.

**132** Perrejinoski, E. 2014. Conflictos de derechos fundamentales y en particular entre el acceso a la información y la privacidad en la reciente interpretación del Tribunal Constitucional, pág. 21.

**133** Conforme a la interpretación dada por el Tribunal Constitucional los derechos son afectados en su esencia cuando se desnaturaliza su contenido constitucional, de tal manera que el derecho se vuelve irreconocible, o cuando se establecen límites de tal entidad que entraban su ejercicio más allá de lo razonable y lo tornan irrealizable" Sentencia Tribunal Constitucional, Rol N° 43 año 1987, P. 60 vta. Disponible en: https://www.tribunalconstitucional.cl/expediente.

**134** Sólo respecto a personas del espectro autista se contempló desde marzo de 2020 el permiso para acompañarlos a "salir a tomar aire fresco", el cual tenía una duración de 2 horas. Recién 4 meses después, desde el 17 de agosto, los niños, niñas y adolescentes gozaron de un permiso especial para salir de sus casas en contexto de cuarentena por pandemia sanitaria, para todas las ciudades que están en esa condición a lo largo del país. Este permiso diligenciado ante Carabineros de Chile, permitió que los niños y niñas de hasta 14 años en compañía de un adulto, y los mayores de 14 por sí solos, pudieran desarrollar actividades recreativas; hasta por 90 minutos al día, los martes, miércoles y viernes en bloques horarios 10:00 a 12:00 hrs o 16:00 a 18:00 hrs.

**135** Defensoría de la Niñez. 2019. Plan Estratégico Institucional, pág. 13. Disponible en: www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/07/PLAN-ESTRAT%C3%89GICO-INSTITUCIONAL-DEFENSOR%C3%8DA-DE-LOS-DERECHOS-DE-LA-NI%C3%91EZ.pdf.

**136** Entre la información difundida se encuentra qué es un Estado de Emergencia (https://twitter.com/defensorianinez/status/1185607851382923265); qué derechos pueden restringirse y cuáles no (https://twitter.com/defensorianinez/status/1185662145930895360?s=20 ;https://twitter.com/defensorianinez/status/1185676154268737537?s=20); en qué consiste un toque de queda (https://twitter.com/defensorianinez/status/1185702952545112064?s=20); 10 consejos para hablar con los niños, niñas y adolescentes sobre lo que está pasando en Chile (https://twitter.com/defensorianinez/status/1186341023695458305?s=20); Consejos específicos para niños y niñas menores de 5 años, Sé el adulto que necesitaste cuando eras niño (https://twitter.com/defensorianinez/status/1187470834576703489?s=20).

**137** Niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del estado. Específicamente, ámbito vida cotidiana y convivencia (https://twitter.com/defensorianinez/status/1280901681606283264?s=20); 5 recomendaciones a considerar al momento de salir con niños, niñas y adolescentes (https://twitter.com/defensorianinez/status/1293592074877579264?s=20).

**138** Documento disponible en: www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2020/04/OFICIO-N%C2%B0-269-MINEDUC.pdf.

**139** Documento disponible en: www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2020/05/Oficio-N%C2%B0327-Ministerio-de-Interior-y-Seguridad-Pu%CC%81blica.pdf.

**140** Documento disponible en: www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2020/05/Oficio-N%C2%B0337-MIDESO.pdf.

**141** Denominado "La Casa de Lala".

**142** Documento disponible en: www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2020/05/Oficio-N%C2%B0343-MINEDUC.pdf.

**143** Más información en: www.defensorianinez.cl/covid-19.

**144** Más información en: https://twitter.com/defensorianinez/status/1253098709803548673?s=20.

**145** www.youtube.com/channel/UCx0-Me_cUt8Tk23qHs-Xh_w.

**146** Video disponible en: www.youtube.com/watch?v=5mBhoKmElAU&t=19s.

**147** www.gob.cl/saludablemente.

**148** Información disponible en: https://juegoyninez.org/wp-content/uploads/2018/03/Lineamientos_Ludotecas_2017_Resolucion_Baja.pdf.

**149** Información disponible en: www.unicef.es/sites/unicef.es/files/Construy_CAI.pdf.



Jorge Vargas / Migrar Photo.

# CAPÍTULO 5:
# DEFICIENCIAS DEL ESTADO COMO GARANTE DE LA EFECTIVIZACIÓN DE DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

# PRESENTACIÓN

Este capítulo expone, desde la mirada de la gestión pública, un análisis del proceso de formulación e implementación del sistema de garantías de derechos de la niñez y adolescencia. En continuidad a lo contenido en el Informe Anual 2019 de la Defensoría de la Niñez, esta vez se describen fallas existentes a nivel de la rectoría del sistema, en la gestión programática, la formulación presupuestaria y la ejecución de los organismos públicos locales. La identificación de estas fallas permite tener una mirada de cómo ellas afectan la capacidad de respuesta frente a las situaciones de crisis de derechos humanos vividas desde finales del año 2019, tales como el estallido social y la situación sanitaria producida por el Covid-19. Los aspectos relevados se comparan en función de los componentes fundamentales para la conformación de un verdadero sistema de protección integral de derechos.

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

# 1. ¿QUÉ SIGNIFICA UN ESTADO GARANTE?

En 1990, el Estado de Chile ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN). Desde esta fecha, diversos han sido los hitos y esfuerzos por adecuar la institucionalidad, tanto normativa y programática, para lograr cumplir con sus estándares. No obstante, aún no se ha logrado implementar en Chile un sistema garante de los derechos humanos de todos los niños, niñas y adolescentes.

Un Estado garante implica cumplir con el deber de ser titular y responsable principal de generar las condiciones necesarias que permitan asegurar el goce y ejercicio efectivo de derechos por parte de todos los niños, niñas y adolescentes que viven en Chile. Esto implica el deber del Estado de Chile de cumplir con sus obligaciones de promover, reconocer, respetar, proteger y garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes, lo que implica no interferir negativamente en su ejercicio, impedir que otras partes interfieran en ello y hacer efectivos los derechos, generando los medios y acciones positivas necesarias[1].

Lo anterior conlleva un desafío en la gestión institucional, de los organismos públicos responsables, de dar respuestas oportunas, eficientes y eficaces en relación con los derechos de los niños, niñas y adolescentes que viven en Chile. Garantizar involucra el deber de "analizar brechas abiertas entre las expectativas de derechos y las garantías observables en las políticas públicas, y seguidamente, prospectar cierres pactados de aquellas brechas"[2]. Esto se logra a partir de acciones que aseguren no solamente el acceso y existencia de los servicios y programas en términos de cobertura, sino también —al mismo nivel— el deber de asegurar tanto su calidad, pertinencia social, cultural y territorial, así como su accesibilidad a todos los niños, niñas y adolescentes, sin discriminación alguna. Esto significa un gran desafío dadas las características actuales de los organismos de la administración del Estado, basados en los modelos garantistas y eficientistas[3] con excesivo centralismo, estructuras burocráticas y definiciones técnicas desligadas totalmente de la práctica, afectando la calidad de programas e intervenciones sociales de alta complejidad.Una mirada hacia los organismos públicos, con enfoque de derechos, implica superar una mirada centrada en las carencias particulares de los sujetos e instalarla en las fallas sistémicas.

El objetivo de este capítulo es identificar algunas de estas fallas detectadas en las políticas de niñez y adolescencia: la necesaria conformación de un sistema, hoy inexistente, de protección integral de derechos, que coordine las acciones necesarias en diferentes niveles para, precisamente, cumplir con los objetivos de respetar, cumplir y proteger el ejercicio y goce de derechos por parte de niños, niñas y adolescentes.




Jorge Vargas / Migrar Photo.



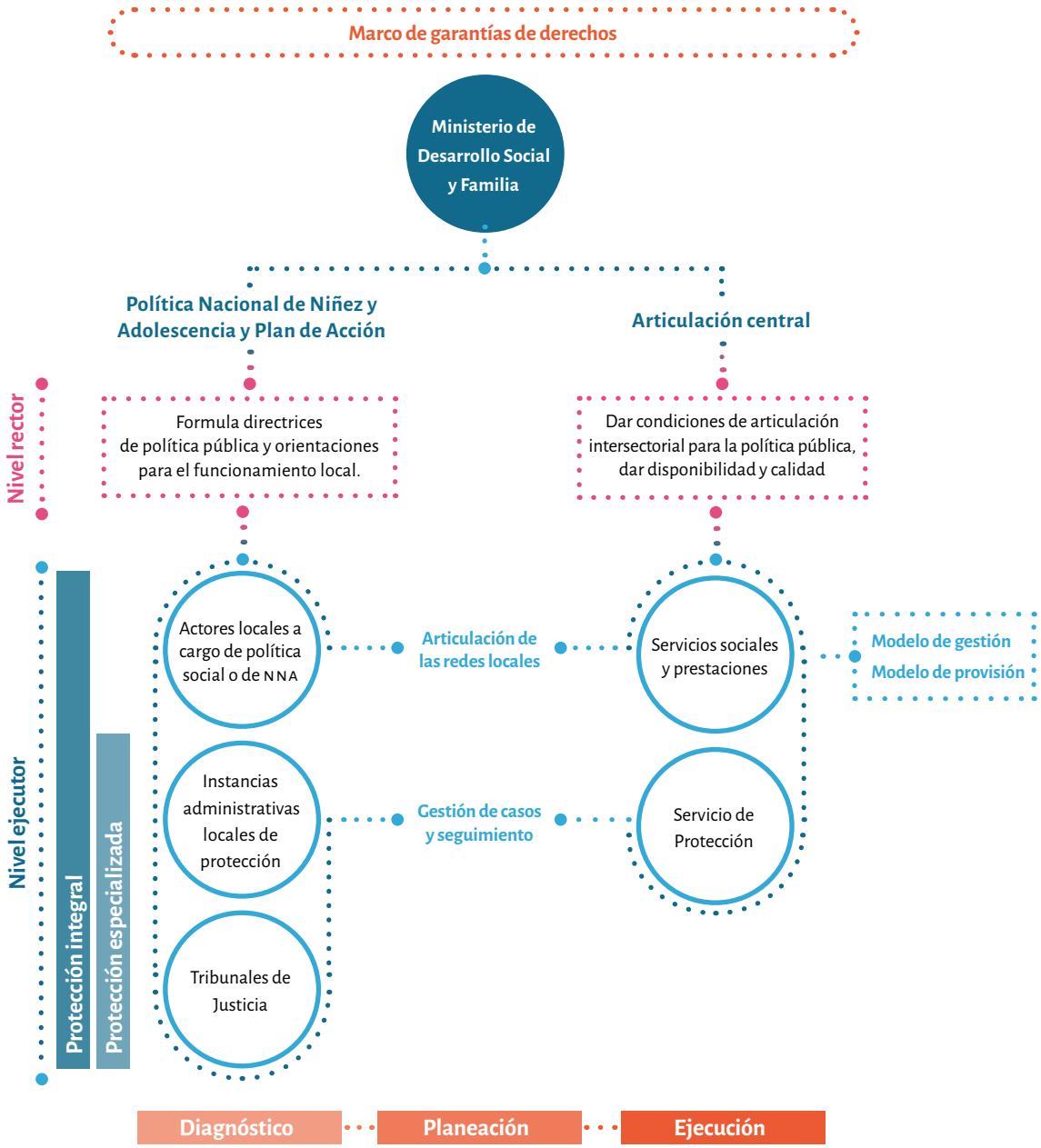

Jorge Vargas / Migrar Photo

# 2. DÉFICIT EN LA FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE GARANTÍAS DE DERECHOS DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA EN CHILE

Un sistema de garantías de derechos de la niñez y la adolescencia se puede definir como el "conjunto de órganos, entidades, mecanismos e instancias a nivel nacional, regional y local"[4] que interactúan a diferentes niveles e instituciones involucradas, que tiene un entorno y se orientan hacia el logro de un objetivo común[5]. Esto conlleva la existencia de diferentes componentes en la gobernanza de este sistema, tanto a nivel rector, como en su ejecución[6], tal como se puede ver en el diagrama N°1.

Diagrama N°1

## GOBERNANZA DE UN SISTEMA DE GARANTÍAS DE DERECHOS DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA




El diagrama ilustra los elementos del sistema de garantías de derechos de la niñez y adolescencia tanto en el nivel de rectoría, a cargo de su coordinación y planificación, como en el nivel de ejecución de la gestión programática. Incluyendo las fases que constituyen acciones de promoción, prevención y protección de derechos, tanto en su formulación como ejecución.

Fuente: Elaboración propia.



**Desde comienzos de los años noventa, el Estado de Chile ha realizado diversas acciones programáticas y legislativas para ir adecuando su institucionalidad a las directrices internacionales. ¿Cómo han sido estas acciones? ¿Se han logrado reformas sustanciales en la manera de diseñar e implementar las políticas de niñez y adolescencia?**

A continuación, se realiza un balance de cómo ha ido desarrollándose, en general, la política pública de niñez y adolescencia en Chile, desde la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño. En este marco, se desarrolla un balance sobre los énfasis impulsados en la oferta programática, principalmente en torno a la del Sename y el impacto presupuestario que ello ha tenido. Asimismo, se analizan los avances realizados en los últimos años en torno a la institucionalidad, en particular a la capacidad rectora de ésta y la ejecución de sus instrumentos de planificación.

## 2.1 PRINCIPALES IMPACTOS DE LA INEXISTENCIA DE UN SISTEMA DE GARANTÍAS FRENTE A UN CONTEXTO SOCIAL COMPLEJO

### 2.1.1 AVANCES IDENTIFICADOS A 30 AÑOS DE LA CONVENCIÓN

Las políticas públicas pueden tener diferente alcance. Reformar implica "realizar cambios a las estructuras y procesos para que funcionen mejor"[7]. Sin embargo, una "reforma" sí puede ser algo sustancial, e incluso, tener el carácter de institucional. Es sustancial cuando "transforma el contenido de la acción pública, alterando sus fines, objetivos y alcance" y es institucional cuando "afecta el diseño y funcionamiento de las instituciones". La política pública estaría más próxima a lo primero; la gestión pública, a lo segundo[8].

Desde comienzos de los años noventa, el Estado de Chile ha realizado diversas acciones programáticas y legislativas para ir adecuando su institucionalidad a las directrices internacionales. ¿Cómo han sido estas acciones? ¿Se han logrado reformas sustanciales en la manera de diseñar e implementar las políticas de niñez y adolescencia, a tres décadas de la ratificación la Convención de los Derechos del Niño por el Estado de Chile?

Tal y como se grafica en el diagrama N°2, desde 1990 a la fecha, es posible distinguir tres "olas" de esfuerzos. Una primera ola de acciones —más que reformas— ocurrió al retorno de la democracia, entre 1990 y 1994, cuando los esfuerzos se centraron en la adopción de instrumentos internacionales y en la formulación del primer plan de la época, el Plan Nacional de la Infancia. Una Oportunidad para las niñas, niños y adolescentes de todo Chile.

Desde ese momento se produce un largo espacio de tiempo hasta una segunda ola de reformas, producidas a mediados de la primera década del siglo XXI. Algunas de estas reformas, tales como la Ley de Tribunales de Familia, la creación del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente y la creación del subsistema Chile Crece Contigo, agregaron cambios sustantivos al sistema, en sus respectivas áreas. Otras, como la Ley de Subvenciones consolidó —más bien — un modelo de provisión histórico de los servicios en el Servicio Nacional de Menores, basado en una visión subsidiaria del Estado, que entendía, casi desde una perspectiva caritativa, su rol respecto de los niños, niñas y adolescentes a quienes debía responder[9].

Esta visión subsidiaria se basa en una forma extrema de tercerización de servicios, que pueden producirse de diferentes formas[10–11], pero que en este caso se basan en una delegación de la titularidad o responsabilidad principal del Estado en la provisión de los servicios hacia el sector privado, a partir de modelos de transferencias de subvenciones consideradas como auxilio económico. Esto se institucionalizó en un contexto en donde el modelo de "nueva economía institucional" contribuyó a la idea de que el aparato gubernamental es ineficiente y a la necesidad de incorporar la "lógica del mercado dentro del sector público"[12].

Con esta visión subsidiaria, se incorporan mecanismos bajo una lógica de incentivos donde el Estado pierde influencia y donde se busca "recrear el poder del cliente, pero reteniendo el financiamiento público (ojalá parcial), de manera de preservar la equidad"[13].



**La tercerización de servicios del Sistema, como por ejemplo lo que ha ocurrido con el Sename, se basa en una delegación de la titularidad o responsabilidad principal de Estado en la provisión de los servicios hacia el sector privado, a partir de modelos de transferencias de subvenciones consideradas como auxilio económico.**


1ER
9-3-92
DIA DE
CLASE
DE
PAPEL

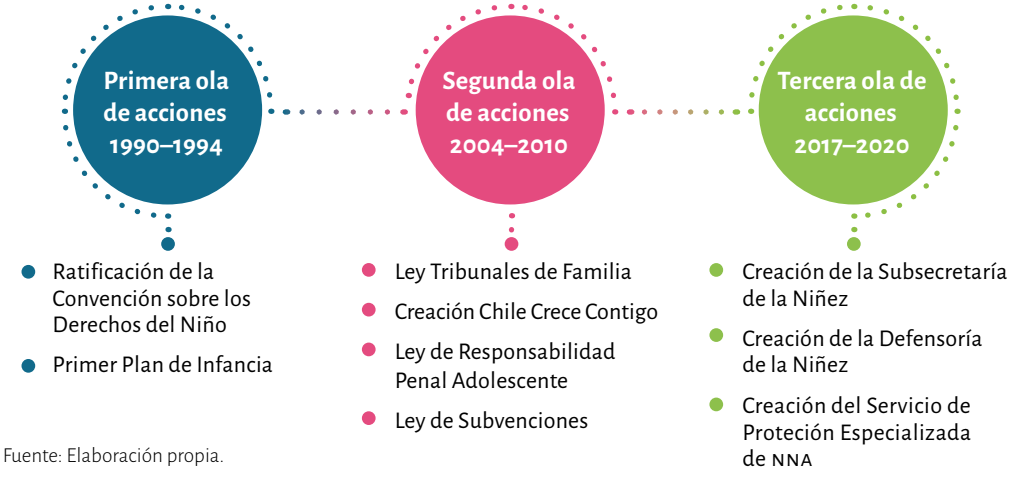
A partir de la implementación de estas nuevas leyes, se produce —como se analiza más adelante— un aumento en el gasto presupuestario del Estado en materia de niñez y adolescencia. Sin embargo, aunque se declaró lo contrario[14], fue un avance sectorizado y no coordinado, manteniendo un modelo de política social de tipo residual, donde la intervención pública se reduce sólo a grupos particularmente desfavorecidos[15–16]. A ello se suma que el riesgo es asumido de forma particular[17] y con un claro modelo basado en el "aporte humanitario y solidario de la sociedad civil" y con un rol predominante del Poder Judicial por sobre lo administrativo, en la determinación de medidas de protección[18].

Como se verá en el desarrollo del capítulo, este modelo aún permanece en la oferta programática relativa a niñez y adolescencia, siendo su principal carencia —demostrada en diversos planes de acción no implementados, o en variados proyectos de ley— la inexistencia de un marco normativo e institucional que permita efectivizar los derechos de la niñez y la adolescencia, a través de la articulación y planificación oportuna y eficiente a diferente nivel, estableciendo garantías de diferente orden programático y administrativo, así como mecanismos institucionales que permitan su exigibilidad.

La tercera ola de reformas, durante la segunda mitad de la última década, ha tendido a asumir este diagnóstico, avanzando en medidas de institucionalidad destinadas, por ejemplo, a la creación de instituciones como la Subsecretaría de la Niñez y la Defensoría de la Niñez; así como la implementación de instrumentos claves para la planificación de acciones, tales como la Política Nacional de Niñez y Adolescencia, y su Plan de Acción. Adicionalmente, esta tercera ola ha traído consigo la implementación de diversos mecanismos de coordinación a nivel nacional, que serán tratados más adelante.

Diagrama N°2

POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN LOS ÚLTIMOS TREINTA AÑOS




Fuente: Elaboración propia.

Diagrama N°3

## LÍNEA DE TIEMPO DE INSTITUCIONES Y POLÍTICAS DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

| Fecha | Instrumentos internacionales | Observaciones e Informes del Comité de los Derechos del Niño |
|---|---|---|
| 1989 – 1992 | 1989:<br>Promulgación Convención sobre los Derechos del Niño.<br><br>1990:<br>Ratificación por Chile de Convención sobre los Derechos del Niño. | |
| 1993 – 2000 | | Abril 1994:<br>"El Comité recomienda que el Gobierno realice esfuerzos especiales para armonizar completamente la legislación vigente con las disposiciones de la Convención y también para garantizar, a la luz de los principios generales de ésta, como se establece en su artículo 3, que los mejores intereses del niño sean la consideración principal en todas las medidas que afecten a los niños, incluidas las que adopte el Parlamento". |
| 2001 – Sept. 2015 | | Abril 2002:<br>"El Comité toma nota con preocupación de que aún está en vigor la Ley de menores de 1967, que tenía como fundamento el concepto de "situación irregular" y, por tanto, no hace una distinción clara, desde el punto de vista de los procedimientos y el tratamiento judiciales, entre los niños que necesitan atención y protección y aquéllos que han entrado en conflicto con la ley. Toma nota además de que los dos proyectos de ley que tienen por objeto reformar la Ley de menores, uno de ellos sobre la protección de los niños que necesitan asistencia y el otro sobre los niños que se encuentran en conflicto con la ley, han estado en preparación desde 1994 pero aún no han sido presentados al Parlamento".<br><br>Abril 2007:<br>"El Comité reitera su preocupación a este respecto y recomienda al Estado parte que ultime con celeridad el proceso de reforma de la Ley de menores de 1967 a fin de brindar una protección integral a todos los niños". |
| Oct. 2015 – 2017 | | Octubre 2015:<br>"(...) el Comité recomienda al Estado parte que concluya rápidamente el proceso de reforma legislativa y promulgue una ley sobre la protección integral de los derechos del niño, con arreglo a la Convención sobre los Derechos del Niño". |
| 2018 – 2025 | | Junio 2018:<br>"Chile se sigue rigiendo por el sistema tutelar contenido en la Ley de Menores de 1967".<br><br>"El Comité recomienda que el Estado parte adopte el paradigma de protección integral de la Convención, especialmente: a) Aprobando con urgencia la ley de protección integral de la infancia y garantizando que ésta sea conforme con la Convención". |

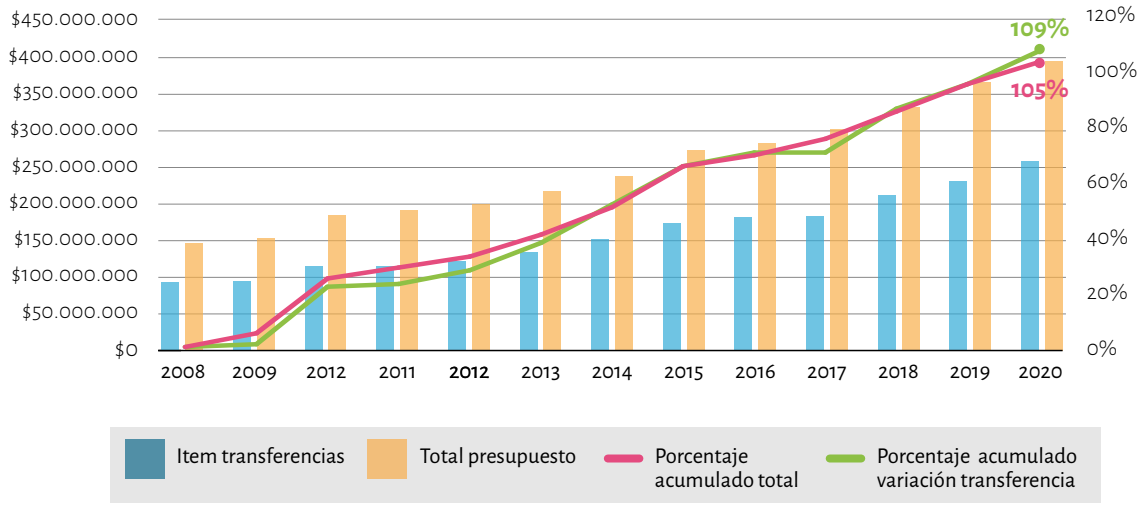
| Documentos de Planificación | Marco Institucional | Proyectos de ley | |
|---|---|---|---|
|  **1993:** Plan Nacional de la Infancia. Una Oportunidad para las niñas, niños y adolescentes de todo Chile. | | | Primera ola |
|  **2001:** Política Nacional y Plan de Acción integrado a favor de la infancia y la Adolescencia 2001-2010. | **Agosto 2004:** Promulgación Ley N°19.968 que crea Tribunales de Familia. **Julio 2005:** Promulgación Ley N°20.032 que establece sistema de atención a la niñez y adolescencia a través de la red de colaboradores del Sename, y su régimen de subvención. **Noviembre 2005:** Promulgación Ley N°20.084 que establece un Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente por infracciones a la Ley Penal. **Septiembre 2009:** Promulgación Ley N°20.379 que crea el Sistema Intersectorial de Protección Social e Institucionaliza el Subsistema de Protección Integral a la Infancia "Chile Crece Contigo". | **Enero 2005:** Boletín N° 3792-07 Ley de Protección de Derechos de la Infancia y Adolescencia. **Agosto 2012:** Boletín N° 8487-07 Creación de dos nuevos servicios de atención a la infancia y adolescencia. **Abril 2013:** Boletín N° 8911-18 Sistema nacional de protección de los niños. **Septiembre 2015:** Boletín N°10315-18 que Crea Sistema de Garantías de Derechos de la Niñez. | Segunda ola |
|  **Junio 2006:** Propuestas del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia. | | | |
| | | **Abril 2017:** Proyectos que crean Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil y de Protección Especializada de la Niñez. | Tercera ola |
|  **Enero 2018:** Plan de Acción de Niñez y Adolescencia 2018-2025. | **Enero 2018:** Promulgación Ley N°21.067 que crea la Defensoría de la Niñez. **Abril 2018:** Promulgación Ley N°21.090 que crea la Subsecretaría de la Niñez. **Octubre 2020:** Aprobación del Servicio de Protección a la Niñez | **Agosto 2018:** Servicio de Protección a la Niñez y Adolescencia. | |

## 2.1.2 BRECHAS Y DESAFÍOS EN LA OFERTA PROGRAMÁTICA DE PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA: LA FRAGMENTACIÓN Y "SENAMIZACIÓN" DEL GASTO

Uno de los efectos producidos con posterioridad a la segunda ola de reformas fue el aumento del gasto público, principalmente en el Servicio Nacional de Menores. Como es posible constatar en el gráfico N°1, desde 2008, luego de terminar de implementarse la Ley N°20.032 y la entrada en vigor de la Ley N°20.084 (Sobre Responsabilidad Penal Adolescente), el presupuesto de este servicio ha aumentado en más de 105%[19]. La principal explicación consiste en el aumento de las transferencias corrientes a organismos privados, encargados de la provisión de diversos programas del Servicio.

Gráfico N°1

EVOLUCIÓN DEL GASTO PRESUPUESTARIO DEL SERVICIO NACIONAL DE MENORES




Fuente: Elaboración propia a partir de Leyes de Presupuesto del Sename 2008 al 2020. Los valores fueron reajustados a valor presente.

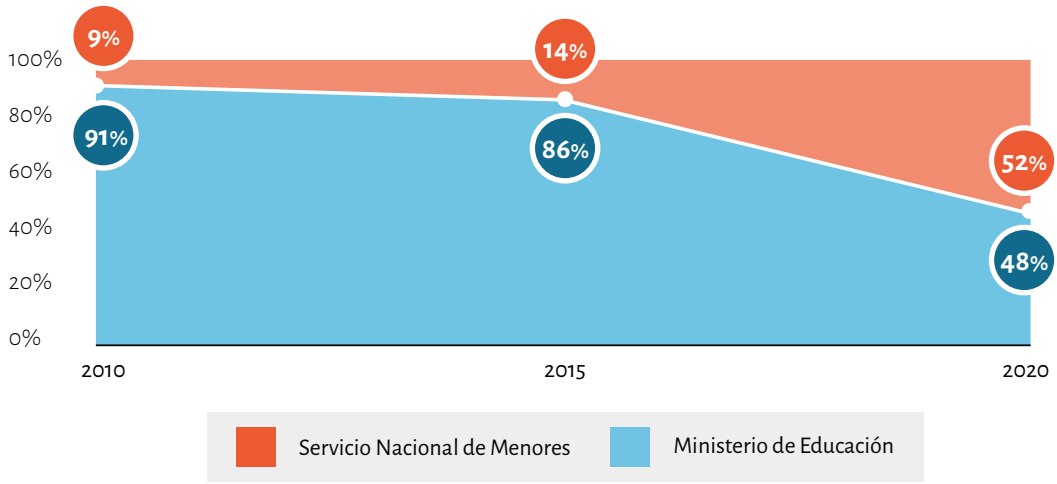
Aun cuando una de estas leyes se propuso como objetivo superar la fragmentación de la oferta social requerida para la protección de derechos, esto ha seguido siendo un problema clave hasta el día de hoy.

Un ejemplo de esto es el área de educación, donde el Sename ha ido asumiendo progresivamente la provisión de servicios que, bajo una lógica de protección integral mancomunada, debiesen ser de responsabilidad del ministerio sectorial respectivo. Frente a la carencia de respuestas a nivel intersectorial, el Servicio ha ido generando acciones que pretenden responder a los satisfactores necesarios para abordar, con oportunidad y eficiencia, los procesos de intervención de niños, niñas y adolescentes, muchas veces sin

capacidad de coordinación para utilizar las capacidades ya instaladas. Desde 2010 a 2020, el gasto en prestaciones relativas a dar respuesta a problemas de exclusión educativa de los niños, niñas y adolescentes ha ido aumentando, profundizando la brecha que existe en el acceso al derecho a la educación. El gráfico N°2 muestra cómo ha aumentado el gasto de este tipo de prestaciones a cargo del Sename, versus las que están bajo responsabilidad del Ministerio de Educación[20].

Gráfico N°2

EVOLUCIÓN DEL GASTO EN MATERIA DE PROGRAMAS DE EXCLUSIÓN EDUCATIVA




Fuente: Elaboración propia a partir de Leyes de Presupuesto Iniciales de 2010–2015 y 2020 obtenidas de https://datos.gob.cl/ y de cálculos realizados a partir del total de cobertura y valor de subvención anual en las modalidades del Sename. Los valores fueron reajustados a valor presente.

> Uno de los objetivos de la Ley de Subvenciones del Sename es "superar la fragmentación de los programas del Sename, dentro del conjunto de las políticas sociales, dado que a veces configuran un verdadero sistema de atención paralelo, propio de los 'menores', desarticulado de los servicios 'normales' y universales concebidos para todos los niños y adolescentes, que de hecho muchas veces se desentienden de los 'menores' por entender que son un 'problema' propio del Sename".
>
> *Mensaje de la Ley N°20.032*

**Se produce una violación de las directrices de la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, que plantea el deber de los Estados de "promover, por métodos adecuados a las circunstancias y las prácticas nacionales, la igualdad de posibilidades y de trato en la esfera de la enseñanza".**

A juicio de la Defensoría de la Niñez, esto constituye una muestra clara de la falta de un sistema que asegure, integral y transversalmente, los derechos sociales de los niños, niñas y adolescentes. Más bien, es la expresión de paradigmas antiguos de política social, haciendo que un solo servicio a cargo de un ámbito específico de la protección de derechos, se haga cargo también de elementos que debiesen ser garantizados por otros actores del Estado, con las consecuentes implicancias en términos de baja estabilidad de los programas, así como de su baja calidad debido a que son finalmente resueltos por organismos cuyo objeto no es especializado en intervenir directamente en la materia específica, en este caso exclusión escolar.

En este caso, se produce una contravención de las directrices de la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza[21], la cual plantea el deber de los Estados de "promover, por métodos adecuados a las circunstancias y las prácticas nacionales, la igualdad de posibilidades y de trato en la esfera de la enseñanza".

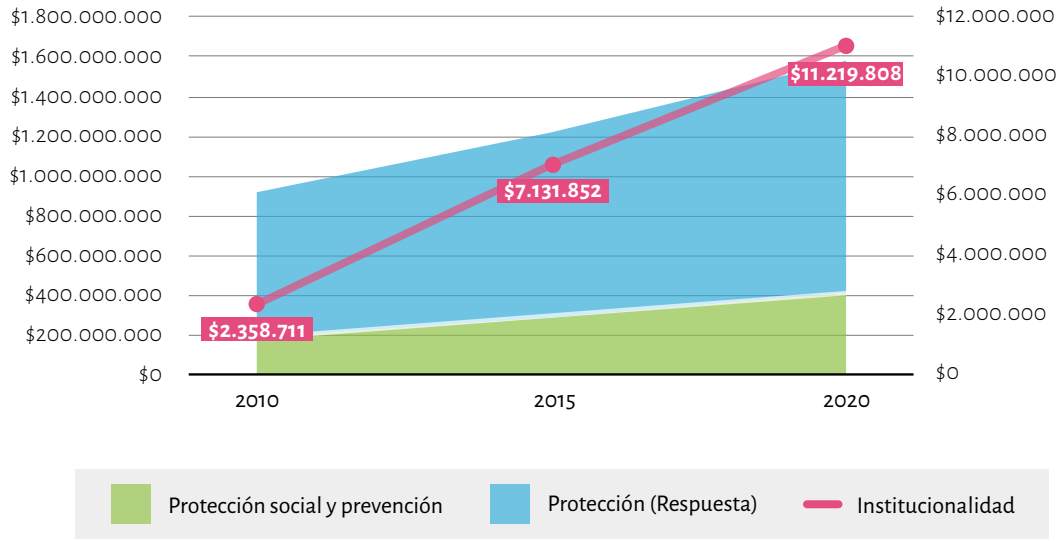
Luego, la tercera ola más reciente ha significado la inclusión de un nuevo marco de gasto público en materia institucional. El Presupuesto de 2010–2015, ajustado a valor presente (pesos 2020), muestra una evolución del gasto de partidas, programas y asignaciones relacionadas con niñez y adolescencia, sobre todo en el gasto asociado a la creación de nuevas instituciones, tales como la Subsecretaría de la Niñez o la Defensoría de la Niñez, entre otros.

El crecimiento que ha tenido el gasto institucional hace necesario analizar el desarrollo de estas nuevas facultades y capacidades orientadas a la capacidad rectora de las políticas públicas en curso, y su real efectividad en la garantización de los derechos. La importancia de que exista un sistema, y no instituciones que en lo discursivo y declarativo parecen coordinarse, pero que terminan sin capacidad de ejecución, radica en su obligación de

articular las acciones necesarias para que exista una real distribución de la responsabilidad —a nivel nacional y local—, de las garantías programáticas, financieras y administrativas en los diferentes organismos públicos.

Gráfico N°3

## EVOLUCIÓN DEL GASTO EN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA SEGÚN COMPONENTES




Fuente: Elaboración propia a partir de Leyes de asignaciones de Presupuesto Iniciales de 2010–2015 y 2020 obtenidas de https://datos.gob.cl/ a valor presente. El componente de "Protección social y prevención" contempla partidas y asignaciones directa e indirectamente involucradas a niñez y adolescencia, incluyendo educación, cultura, con programas específicos de salud y protección social, entre otras. El componente de "Protección (Respuesta)" guarda relación a todas aquellas asignaciones relativas a prestaciones que tengan como fin la restitución y reparación de derechos. Por su parte el componente "Institucionalidad" guarda relación con aquellas partidas y asignaciones relativas a gasto institucional, de evaluaciones, fondos concursables y pilotos.



Jorge Vargas / Migrar Photo.

### 2.1.3 ÚLTIMAS REFORMAS REALIZADAS: HALLAZGOS EN LA CAPACIDAD RECTORA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

En la actualidad existe una variedad de instrumentos de diferente naturaleza normativa, alcance y nivel, que dan cuenta de planificación de políticas, planes, programas y acciones que están relacionadas con diferentes materias y derechos de la niñez y adolescencia. Asimismo, el Estado de Chile es sujeto de recomendaciones por parte de organismos internacionales y nacionales de derechos humanos, a los cuales debe dar respuesta sobre el nivel de sus avances.

Estos elementos dan cuenta de la necesidad de que el país cuente con un Sistema de Garantías de Derechos de la Niñez y Adolescencia en línea con lo establecido por el Comité de los Derechos del Niño, que plantea que "la administración pública, en su conjunto y en todos sus niveles, si se quiere que promueva y respete los derechos del niño, debe trabajar sobre la base de una estrategia nacional unificadora, amplia, fundada en los derechos y basada en la Convención"[22].

En este marco, diferentes son los instrumentos relevantes que ha impulsado el Estado de Chile para la planificación de políticas públicas en esa área:

- Año 2015: Política Nacional de Niñez y Adolescencia, a través de su Plan de Acción Nacional, a cargo del Ministerio de Desarrollo Social y Familia.
- Año 2015: Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, a cargo del Ministerio de Desarrollo Social y Familia.
- Año 2017: Plan Nacional de Derechos Humanos, a cargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Año 2018: Acuerdo Nacional por la Infancia, instrumento no legal a cargo del Ministerio de Desarrollo Social y Familia.
- Año 2020: Plan de Acción de Protección Especializada de niños, niñas y adolescentes, a cargo del Ministerio de Desarrollo Social y Familia y el Servicio de Protección Especializada de niños, niñas y adolescentes.

Asimismo, se contemplan dos instrumentos adicionales, relacionados con proyectos de ley actualmente en tramitación:

- Política de Reinserción Social Juvenil, a través de su Plan de Acción, a cargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Servicio de Reinserción Social Juvenil (Proyecto de Ley Boletín 11.175–07).

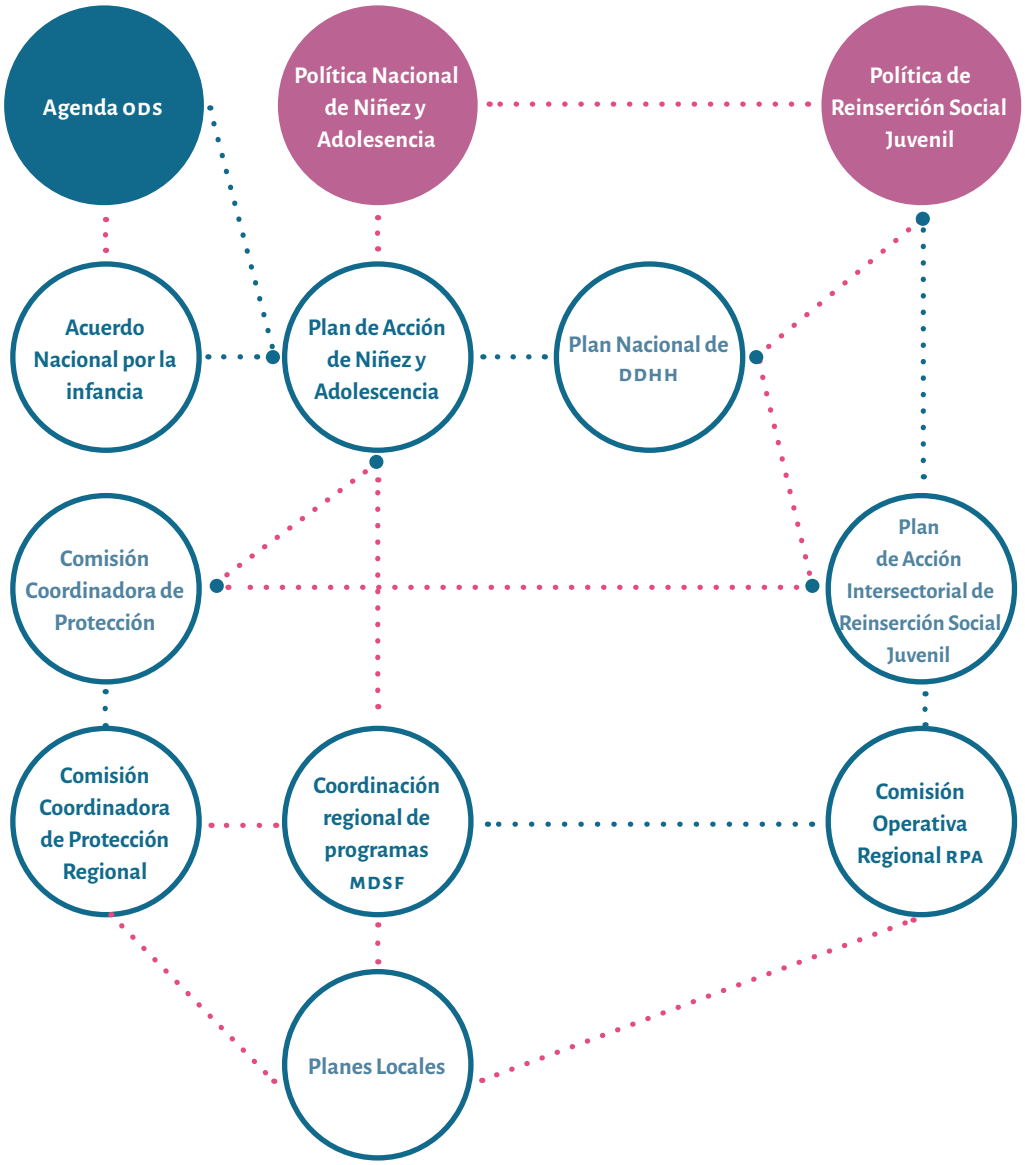
Cabe destacar que el actual proyecto de ley que crea el Sistema de Garantías de Derechos de la Niñez (Boletín 10.315–18) incorpora normativas adicionales sobre la Política Nacional de Niñez y Adolescencia, y su Plan de Acción.

Además de lo anterior, resulta necesario contemplar el seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones internacionales realizadas al Estado de Chile, principalmente aquellas realizadas por el Comité de Derechos del Niño, a través de sus observaciones periódicas, como aquellas realizadas a través del Protocolo Facultativo de Comunicaciones[23] .

El diagrama N°4 muestra la multiplicidad de instrumentos y estrategias, a diferente nivel, que significan un desafío mayor de seguimiento, de cara a identificar los reales avances en instrumentos que cuentan con variada metodología y responsabilidades, así como diferentes formas de rendición de cuentas por parte de los organismos involucrados. ¿Existe coherencia y coordinación entre todos estos instrumentos?, ¿existe duplicidad de instancias? Los detalles de cada instrumento se muestran en la Tabla N°1.

Diagrama N°4

## MAPA DE INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN Y COORDINACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA




El diagrama ilustra los diversos instrumentos de planificación y coordinación contemplados en el marco legal vigente, así como de proyectos de ley en trámite, tanto a nivel central, regional y local. Asimismo, muestra las interacciones entre éstos con diferente color.

- Interacciones que presentan falencias explicativas sobre el nivel de coherencia y coordinación entre los elementos
- Interacciones en que se entiende de manera clara su relación

Fuente: Elaboración propia. RPA: Responsabilidad Penal Adolescente – MDSF: Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

Tabla N°1

## DESCRIPCIÓN DE INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN Y COORDINACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

| Instrumento | Institución | Descripción |
|---|---|---|
| Política Nacional de Niñez y Adolescencia | Ministerio de Desarrollo Social y Familia | La Ley N°20.530, que crea el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, establece que tanto la Política como su Plan de Acción contendrán el detalle de "actividades, metas, indicadores, metodologías y plazos, entre otros".<br><br>El proyecto de ley que crea el "Sistema de Garantías de Derechos de la Niñez" (Boletín N°10.315–18) establece, en su texto aprobado, que la Política "deberá contener, a lo menos, un diagnóstico de la situación de la niñez y adolescencia en el país, sus objetivos y fines estratégicos, distinguiendo áreas y materias; orientaciones y ejes de acción dirigidos al cumplimiento de dichos objetivos y fines, considerando criterios de descentralización y desconcentración, según corresponda". |
| Política Nacional de Reinserción Social Juvenil | Ministerio de Justicia y Derechos Humanos | El actual proyecto de ley que crea el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil (Boletín N°11.174–07) establece que el Consejo de Reinserción Social Juvenil deberá "a) Proponer los objetivos estratégicos y metas para el Sistema de Justicia Juvenil; b) Determinar los procedimientos para la participación consultiva del sector académico, la sociedad civil y organizaciones internacionales; c) Aprobar y hacer seguimiento al Plan de Acción elaborado por la Comisión Coordinadora Nacional; d) Conocer los resultados de evaluaciones del funcionamiento del Sistema de Justicia Juvenil, y e) Evaluar el cumplimiento de la política periódicamente". |
| Plan de Acción de Niñez y Adolescencia | Subsecretaría de la Niñez | La Ley N°20.530, que crea el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, establece que tanto la Política como su Plan de Acción contendrán el detalle de "actividades, metas, indicadores, metodologías y plazos, entre otros".<br><br>El proyecto de ley que crea el "Sistema de Garantías de Derechos de la Niñez" (Boletín N°10.315–18) establece, en su actual texto aprobado, deberá establecer: "a) Los programas o líneas programáticas que lo integran; b) Las acciones y medidas específicas a ejecutar; c) Los plazos de ejecución; d) Los órganos y cargos responsables; e) Las metas para sus acciones y medidas y f) Los indicadores necesarios para su evaluación". |
| Plan de Acción Intersectorial de Reinserción Social Juvenil | Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil | El actual proyecto de ley que crea el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil (Boletín N°11.174–07) establece que este plan "contendrá el detalle de actividades, metas, indicadores, metodologías y plazos necesarios para el logro de los objetivos estratégicos dispuestos en la Política Nacional de Reinserción Social Juvenil". |
| Plan Nacional de Derechos Humanos | Subsecretaría de Derechos Humanos | Según lo establecido en la Ley N°20.885 que crea la Subsecretaría de Derechos Humanos, en el artículo N°14 bis, el Plan Nacional de Derechos Humanos debe considerar, a lo menos: "a) El señalamiento de los objetivos y las metas, b) la identificación de responsables, c) los recursos financieros disponibles y d) Los mecanismos de seguimiento y evaluación de resultados, a efectos de identificar las dificultades y adoptar las medidas correctivas o complementarias pertinentes". |

| | | |
|---|---|---|
| **Agenda ODS** | **Ministerio de Relaciones Exteriores** | Chile suscribió, en septiembre de 2015, el cumplimiento de un nuevo programa de desarrollo sostenible en Naciones Unidas denominado Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Este plan tiene 17 objetivos y 169 metas. El cumplimiento del plan está a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores, quien preside el "Consejo Nacional para la implementación de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible (ODS)", con secretaría técnica en el Ministerio de Desarrollo Social y Familia. |
| **Acuerdo Nacional por la Infancia** | **Ministerio de Desarrollo Social y Familia** | Instrumento gubernamental que contiene 94 medidas diferentes, en tres ejes de acción: protección universal, protección para niños, niñas y adolescentes en riesgo de vulneración y protección para la niñez vulnerada. |
| **Comisión Coordinadora de Protección** | **Servicio de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia** | La Ley que crea el "Servicio de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia", establece que a la Comisión Coordinadora de Protección le corresponderá la coordinación intersectorial de los órganos de la Administración del Estado que desarrollen acciones, prestaciones o servicios orientados a la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes sujetos de atención del Servicio, y de sus familias, sin perjuicio de las facultades del propio Servicio en la materia. |
| **Comité Operativo Regional RPA** | **Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil** | El actual proyecto de ley que crea el "Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil" (Boletín N°11.174–07) establece que a nivel regional se dispondrá un Comité Operativo Regional que tendrá la misión de "Coordinar la implementación del Plan de Acción Intersectorial, pudiendo considerar la inclusión de objetivos propios de la región". Asimismo, debe "Generar una estrategia de redes que permita ejecutar con pertinencia el Plan a nivel regional". |
| **Coordinación Regional de Programas MDSF** | **Ministerio de Desarrollo Social y Familia** | En la Ley N°20.530, que crea el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, se establece que las Secretarías Regionales Ministeriales "velarán por la coordinación de los programas sociales que se desarrollen a nivel regional y servirá de organismo coordinador de la ejecución de las políticas y programas sociales relacionados con este Ministerio a nivel regional y de evaluador de las iniciativas de inversión que soliciten financiamiento del Estado, para determinar su rentabilidad social y que tengan aplicación regional". |

Al constatar la visión general de instrumentos de planificación surgen interrogantes relacionadas con la efectiva coherencia entre éstos:

- El proyecto de Ley que crea el Nuevo Servicio de Reinserción Social Juvenil crea la "Política Nacional de Reinserción Social Juvenil", que especifica que su formulación debe tener "en consideración" la "Política Nacional de Niñez y Adolescencia". Sin embargo, no es clara la delimitación temporal entre ambas y qué significa esta consideración. Dado que la aprobación de la política general data de 2015, y aún no se aprueba el proyecto de ley en materia de reinserción social juvenil, no es

clara la interdependencia entre ambos instrumentos. Asimismo, resulta necesario profundizar qué significa esta consideración, especificando una coherencia entre sus objetivos, a nivel estratégico.

- En esta misma línea, no está clara la delimitación temporal ni temática tanto del Plan de Acción de Niñez y Adolescencia, como del Plan de Acción Intersectorial de Reinserción Social Juvenil. En la actualidad, el primero detalla diversos compromisos y acciones en diferentes líneas. ¿Cómo esto se coordina y se hace coherente entre ambos instrumentos?.

- Por su parte, el proyecto de ley en materia de reinserción social juvenil especifica dos niveles, uno estratégico, que corresponde a la Política Nacional de Reinserción Social Juvenil, y otro operativo, encargado de aplicar esta política, el Plan de Acción Intersectorial de Reinserción Social Juvenil. La formulación de la Política está a cargo de un Consejo Nacional de Reinserción Social Juvenil a nivel ministerial, con la función, entre otras, de proponer los objetivos estratégicos y metas para el Sistema de Justicia Juvenil, lo que involucra la fase de determinación, a nivel judicial, de las medidas y sanciones, como de su ejecución. Sin embargo, el Plan estaría a cargo del Servicio de Reinserción Social Juvenil, encargado de la ejecución de las medidas y sanciones, entonces, ¿cómo el servicio podrá operativizar acciones que dependen de otro poder del Estado y de la Fiscalía, órgano con autonomía constitucional?

- Por otra parte, no está clara la relación entre el Plan Nacional de Derechos Humanos, a cargo de la Subsecretaría de Derechos Humanos, y los instrumentos de planificación contemplados a nivel de reinserción social, teniendo en cuenta que este plan contempla medidas para personas privadas de libertad, prevención de la tortura, políticas de niñez y adolescencia, entre otros elementos.

**El Plan de Acción de Niñez y Adolescencia, aprobado en 2017, y al cual se realizó seguimiento en el Informe Anual 2020 de la Subsecretaría de la Niñez, presenta discrepancias en la clasificación estratégica con la "Política Nacional de Niñez y Adolescencia", existiendo incluso diferencias entre la conceptualización utilizada.**

- A nivel del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, existe un desorden en la formulación de los instrumentos. En primer lugar, el Plan de Acción de Niñez y Adolescencia, aprobado en 2017, y que fue sujeto de rendición de seguimiento en el Informe Anual 2020 de la Subsecretaría de la Niñez, presenta discrepancias en la clasificación estratégica con la Política Nacional de Niñez y Adolescencia, existiendo incluso diferencias entre la conceptualización utilizada[24].

- A su vez, la entrada en vigencia del denominado Acuerdo Nacional por la Infancia deja la incertidumbre sobre cuál es el instrumento actual y oficial de planificación, develando el riesgo de contar con dos elementos en forma paralela, los que debieran considerar aspectos esenciales de coordinación, gestión y seguimiento. Aun cuando el marco legal que crea la Subsecretaría de la Niñez establece al Plan como instrumento oficial, y considerando que la Política Nacional de Niñez y Adolescencia también ha sido reconocida como instrumento en las fichas de evaluación de programas del mismo ministerio, el Acuerdo es un elemento de seguimiento, incluso de los Balances de Gestión Integral de servicios públicos, por sobre los instrumentos legales[25].

- A nivel de instancias de coordinación de estos instrumentos, también aparecen algunas interrogantes. La Ley que crea el Servicio de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia, establece que a la Comisión Coordinadora de Protección le corresponderá la coordinación intersectorial de los órganos de la Administración del Estado que desarrollen acciones, prestaciones o servicios orientados a la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes sujetos de atención del Servicio, y de sus familias, sin perjuicio de las facultades del propio Servicio en la materia. Esta instancia existe a un mismo nivel de planificación que el Plan de Acción de Niñez y Adolescencia, siendo posible que converjan actividades paralelas y repetidas de coordinación. Por ejemplo, el actual Plan de Acción de Niñez y Adolescencia establece diversos compromisos y líneas de acción relativos a las materias del servicio, que compromete el "Fin a la Violencia contra los niños, niñas y adolescentes" y otro relacionado con la "Restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes privados de su medio familiar", que incluye indicadores, metas y actividades bien específicas. Entonces, ¿cómo se asegura que no se dupliquen las instancias de control y seguimiento de estos dos instrumentos en el ámbito de protección de derechos? Se hace necesario incluir normas que especifiquen, de manera precisa, el rol de cada una de las instancias con el fin de delimitar las actividades de manera coherente.

- Por otra parte, el actual marco legal establece que el Consejo Interministerial de Desarrollo Social de Niñez y Adolescencia tiene la facultad de decidir las formas

de articulación de las redes involucradas. Con este lineamiento, no hay claridad sobre los arreglos para llevar a cabo la coordinación, formulación y seguimiento del Plan de Acción de Niñez y Adolescencia entre los múltiples actores involucrados que pueden estar en éste, aumentando el riesgo de la duplicación de instancias y, por lo tanto, menor nivel de adherencia y capacidad de respuesta, considerando, además, la obligación legal que le asiste a la Subsecretaría de la Niñez en este ámbito, de manera específica.

- En el ámbito regional, no hay claridad de las formas de coordinación de los instrumentos mencionados, que actualmente se contemplan en los proyectos de ley. En primera instancia, el artículo 8 de la Ley N°20.530, que crea el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, establece que en cada región habrá un Secretario Regional Ministerial que velará por "la coordinación de los programas sociales que se desarrollen a nivel regional y servirá de organismo coordinador de la ejecución de las políticas y programas sociales relacionados con este Ministerio a nivel regional". Por su parte, el proyecto de ley que crea el Servicio de Protección de la Niñez contempla la creación de una Comisión Coordinadora Regional, para la gestión de redes a este nivel. Cabe destacar que la política pública de niñez y adolescencia, a nivel regional, tendrá que coordinarse para todos los fines de la planificación nacional, como también las diferentes materias que puede abarcar la protección administrativa, lo que es más amplio que el ámbito de acción de la protección especializada. En este marco, no están claros aún los mecanismos de coordinación del sistema de garantías a nivel regional, en todos sus elementos, así como su coordinación con las instancias consideradas a nivel regional del sistema de responsabilidad penal adolescente.

**Esta descoordinación de los procesos de planificación estratégica puede afectar severamente el logro de estándares de calidad de las políticas públicas, tales como la estabilidad en el tiempo, adaptabilidad, coherencia y coordinación y capacidad de formulación, lo que tiene un impacto directo en la capacidad del Estado para la efectivización de los derechos humanos de la niñez y adolescencia.**



**Según el Informe Anual de la Subsecretaría de la Niñez, el 30,6% del total de acciones de este plan (327) no han sido iniciadas. Cabe destacar que los rangos de cumplimiento del plan son a 2018, 2021 y 2025, lo que advierte de un evidente atraso en su implementación.**

Esta descoordinación de los procesos de planificación estratégica pueden afectar severamente el cumplimiento de estándares de calidad de las políticas públicas, tales como la estabilidad en el tiempo, adaptabilidad, coherencia y coordinación y capacidad de formulación[26], lo que tiene un impacto directo en la capacidad del Estado en la efectivización de los derechos humanos de la niñez y adolescencia.

La Observación General N°5 del Comité de los Derechos del Niño, establece una serie de directrices para la elaboración de este tipo de estrategias nacionales. Una de las recomendaciones centrales de esta observación es tener una "Estrategia nacional unificadora, amplia y fundada en los derechos, basada en la CDN". Al analizar la serie de instrumentos descritos, es posible advertir, especialmente, el riesgo de la falta de unificación de los planes y deficiencias de coordinación.

Teniendo como base este riesgo, un elemento central de análisis resulta el propio Plan de Acción de Niñez y Adolescencia 2018–2025. En particular, el Comité advierte que la estrategia "no debe ser simplemente una lista de buenas intenciones, sino que debe comprender una descripción de un proceso sostenible destinado a dar efectividad a los derechos de los niños". Este plan contiene mayor detalle de la descripción de compromisos relativos a indicadores, líneas de acción, actividades y responsables pero, ¿cuál es el estado de cumplimiento de estos elementos?

Según el Informe Anual 2020 de la Subsecretaría de la Niñez[27], el 30,6% del total de las acciones de este plan (327) no han sido iniciadas. Cabe destacar que los rangos de cumplimiento del plan son a los años 2018, 2021 y 2025, lo que advierte de un evidente atraso en su implementación. No obstante, el Informe Anual del organismo no da cuenta de otros elementos que contiene esta planificación, la que tiene un total de 18 resultados estratégicos que, a su vez, contienen 55 compromisos con relación a variaciones de resultados de indicadores, y un total de 79 líneas de acción en las cuales se agrupan las acciones particulares, ¿cuál es el estado de avance en todos estos elementos?

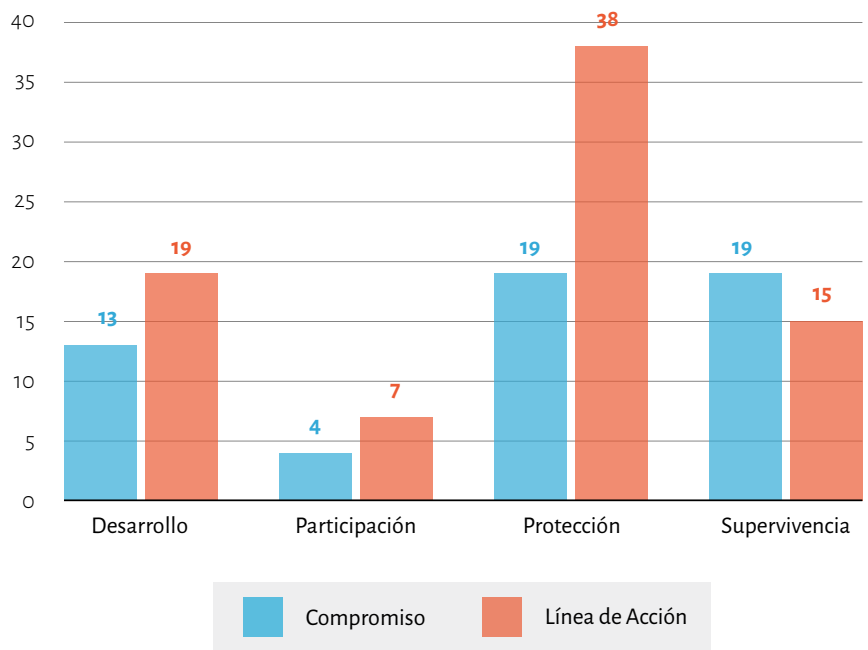
El análisis y la operacionalización concreta de los resultados, a nivel de política pública, son una aproximación a la capacidad de respuesta del Estado en la efectivización de los derechos humanos de la niñez y adolescencia.

El informe del organismo señala que "se espera poder avanzar en una bajada territorial del Plan de Acción que considere la realidad regional y local del país, así como dar respuesta a las demandas emanadas a partir de los sucesos de octubre de 2019, y de la emergencia sanitaria producto de la pandemia de Covid–19[28]", lo que devela más bien una declaración de intenciones que una definición específica que permita hacer exigibles las obligaciones estatales en relación con los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Uno de los elementos centrales de los instrumentos de planificación del Poder Ejecutivo, en particular del Acuerdo Nacional por la Infancia, guarda relación con la instalación de las Oficinas Locales de Niñez (OLN). Por ello, en el cuadro destacado de las páginas 28–33 se realiza un análisis de la implementación de éstas.

Gráfico N°4

## TOTAL DE COMPROMISOS Y ACCIONES. PLAN DE ACCIÓN DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA




Fuente: Elaboración propia a partir de sistematización del Plan de Acción de Niñez y Adolescencia 2018–2025.

Cuadro de texto Nº1

## ¿CÓMO VA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS OFICINAS LOCALES DE NIÑEZ?

El Acuerdo Nacional por la Infancia comprometió, a través de un piloto, el "despliegue territorial de infancia u Oficina Local de Infancia que tendrá como objetivos la promoción, prevención y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes".

Las Oficinas Locales de Niñez pretenden instalarse como el dispositivo local a cargo de la coordinación de los actores involucrados en niñez y adolescencia, e implementar las acciones de acompañamiento psicosocial en torno a un plan de atención familiar.

En paralelo a la tramitación legislativa del proyecto de ley que crea el Sistema de Garantías de Derechos de la Niñez, la Subsecretaría de la Niñez ha implementado el programa denominado Oficina Local de Niñez. Según el seguimiento del Plan Nacional de Derechos Humanos, el piloto estaría actualmente en ejecución en las 12 comunas comprometidas inicialmente, con una duración hasta 2021[29].

### ¿CÓMO VAN SUS RESULTADOS?

El actual presupuesto del piloto ronda los 1.784 MM. En su implementación de 2019, destacó la baja cobertura lograda del total de población objetivo (13,5%).

Tabla Nº2

OBJETIVOS E INDICADORES A NIVEL DE PROPÓSITO DE LAS OFICINAS LOCALES DE NIÑEZ

| Año | Propósito | Indicadores a nivel de propósito | Cobertura | Presupuesto |
|---|---|---|---|---|
| 2019 | NNA de 12 comunas del país disminuyen factores de riesgo de las siguientes vulneraciones: embarazo adolescente, consumo problemático de alcohol y/o drogas, delincuencia, enfermedades psiquiátricas crónicas, trabajo infantil y/o explotación sexual, maltrato y/o abuso, abandono y deserción escolar. | Porcentaje de NNA que reducen índice de riesgo. | **817 NNA beneficiarios de 6.040 proyectados (13,5%)** | **$1.708.017** |
| 2020 | | Tasa de reingreso al sistema de alerta. | **5.520 (proyectados)** | **$1.784.546** |
| 2021 | NNA reducen el riesgo de maltrato, embarazo adolescente, abuso sexual, explotación sexual, consumo problemático de alcohol y/o drogas y deserción escolar. | Porcentaje de NNA que reducen el riesgo de vulneración.<br>Porcentaje de familias con NNA con riesgo de vulneración que aumentan sus fortalezas. | | |

Fuente: Evaluaciones ex ante 2018 y 2020, Ficha de Programa 2019.



> "El programa no cumple en términos de atingencia (pertinencia del diseño del programa para resolver el problema o la necesidad, en relación con la población que se ve afectada por dicho problema), ni en coherencia (relación o vínculo entre sus objetivos, población a atender y su estrategia de intervención), ni en términos de consistencia (relación entre el diseño planteado y su posterior ejecución, analizada a partir de la definición de indicadores del sistema de información y los gastos planificados)".

En la actualidad, la ficha de evaluación ex ante 2020[30], realizada por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, muestra una reformulación del diseño, con un cambio en los indicadores a nivel de propósito (tal como se observa en la tabla N°2). Por otra parte, esta misma ficha califica al programa como "Objetado técnicamente".

La evaluación ex ante mencionada, en línea con lo informado en diversas observaciones de la Defensoría de la Niñez al propio Ministerio de Desarrollo Social y Familia, "no cumple en términos de atingencia (pertinencia del diseño del programa para resolver el problema o la necesidad, en relación con la población que se ve afectada por dicho problema), ni en coherencia (relación o vínculo entre sus objetivos, población a atender y su estrategia de intervención), ni en términos de consistencia (relación entre el diseño planteado y su posterior ejecución, analizada a partir de la definición de indicadores, del sistema de información y los gastos planificados)".

La reciente ficha de evaluación justifica la reformulación del piloto en función de las problemáticas detectadas en la instalación administrativa de ellos, las dificultades para encontrar a las familias y el contexto social de situación de crisis que complejizaron las visitas domiciliarias.

La Defensoría de la Niñez, en el cumplimiento de sus funciones, ha solicitado reiteradamente, a través de siete oficios, información sobre los resultados de las evaluaciones a este piloto, recalcando diversas falencias en el acceso a la información sobre el estado de ejecución de éste y sus evaluaciones. En julio de 2020, a través de un oficio de respuesta de la Subsecretaría de la Niñez se notificó sobre su reformulación, no informando los resultados de los indicadores a nivel de propósito, información que coincide con la modificación de éstos para el periodo 2021, en particular el cambio del indicador de la tasa de reingreso al sistema alerta. Entonces, ¿qué sucedió con este sistema?

**Una de las conclusiones de uno de los informes Técnicos Finales (año 2019) identifica como elemento obstaculizador de la gestión de redes, la realización de múltiples mesas territoriales en una misma fecha, lo que obliga a "priorizar la participación según necesidades o territorios y (...) delegar la asistencia de dichas reuniones en otros profesionales de las OLN, lo que implica dejar en suspenso sus actividades propias dentro de las líneas de acción".**

La Subsecretaría de la Niñez remitió también los Informes Técnicos Finales, que hacen referencia al primer año de pilotaje de las Oficinas Locales de la Niñez en 11 comunas: La Serena, San Felipe, Santiago, Colina, La Florida, Requinoa, Cauquenes, Quillón, Concepción, Nueva Imperial y Aysén. Estos informes contienen información sobre las personas trabajando en las redes, cantidad de alertas levantadas, así como facilitadores y obstáculos identificados por los equipos en diferentes ítems de gestión. A continuación, se presentan sus resultados sistematizados.

## COORDINACIÓN DE LAS REDES COMUNALES

Según el reporte del cuarto semestre del Plan Nacional de Derechos Humanos, es posible identificar a 542 miembros de la red comunal. Por su parte, los informes técnicos finales en 11 pilotos dan cuenta de 427 personas. De la sistematización de los informes de ejecución se puede constatar que, en su mayoría, serían de la "red ampliada", conformada por personas de servicios externos a lo municipal. Aun así, el criterio de digitación de este dato parece ser disímil entre las diferentes oficinas.

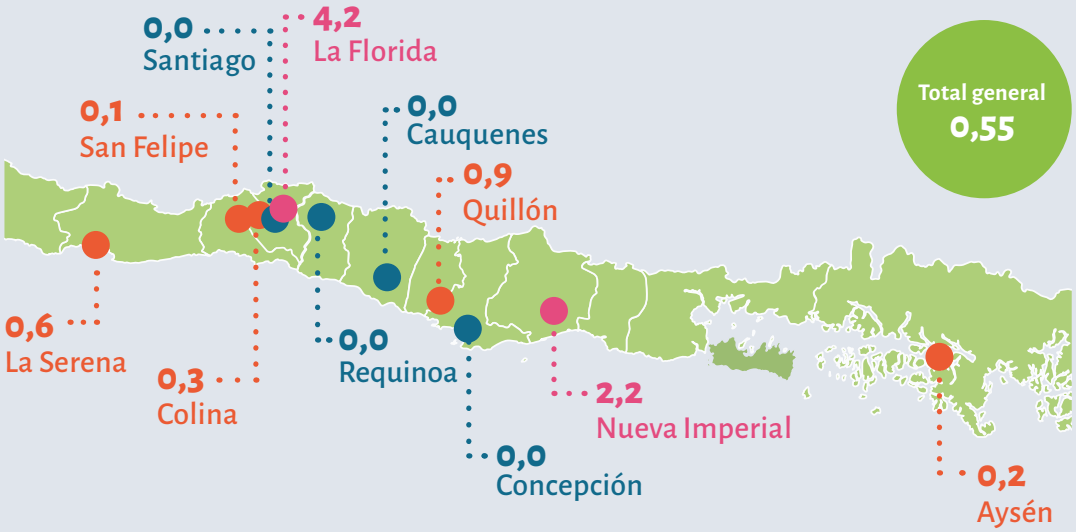
Entre los elementos facilitadores de los informes de ejecución se describen actividades tales como "Reuniones de la Red Comunal de Niñez", "Mapa de oferta comunal", "Análisis de brechas de servicios y prestaciones", "Protocolos de referencia y contrarreferencia" y "Plan de gestión de medios y participación", destacando elementos tales como la motivación y la experiencia previa de los profesionales en las redes. Como elementos obstaculizadores se recalcan factores como la contingencia social, la sobrecarga de trabajo y problemas asociados a las plataformas de registro informático.

## DIFICULTADES EN EL LEVANTAMIENTO DE ALERTAS DE RIESGOS Y VULNERACIONES DE DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

Un aspecto importante a profundizar en el análisis es el resultado del levantamiento de alertas territoriales en el sistema, dado que cumplen un rol clave en la detección y actuación a tiempo frente a vulneraciones de derechos de niños, niñas y adolescentes. De la sistematización de las tablas de los informes técnicos, fue posible contabilizar un total de 237 alertas levantadas a nivel nacional[31], lo que significa un promedio de 0,5 alertas por cada miembro de la red (427). Siete de las 11 comunas reportadas tienen un promedio menor al general, lo que da cuenta de un resultado insuficiente en este importante proceso, afectando entonces la real efectividad del sistema en la prevención de vulneraciones de derechos.

Gráfico N°5

PROMEDIO DE ALERTAS POR GESTOR Y POR COMUNA




Fuente: Elaboración propia a partir de Informes Técnicos Piloto OLN.

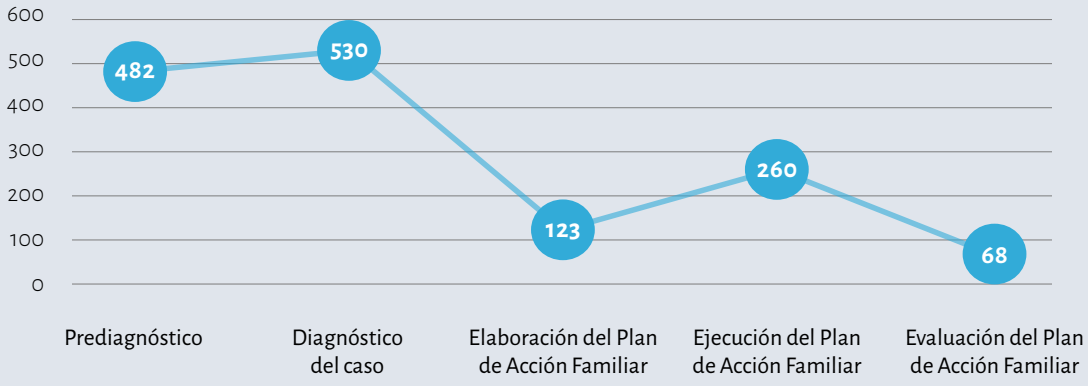
El levantamiento de alertas tiene, como facilitadores, el trabajo existente de manera previa al comienzo del piloto, así como el apoyo externo de organismos a nivel local y regional, la disposición de los equipos y guías técnicas, todos factores asociados a las capacidades de los equipos. Sin embargo, dentro de los obstáculos destacan la rotación de personal, sobrecarga laboral, la duplicidad de registros y la resistencia a la digitación, entre otros elementos.

## LA GESTIÓN DE CASOS EN LA EJECUCIÓN DE LOS "PLANES DE ACCIÓN FAMILIAR"

La gestión de casos comprende el seguimiento, a partir de diferentes gestores en cada piloto, de los casos ingresados en las diferentes fases del proceso de intervención. De la sistematización de los informes de ejecución es posible identificar a 42 gestores de caso, con una cobertura de 2.713 casos. El total de atendidos ha sido de 1.463, lo que significa un uso del 54% de la cobertura asignada en los gestores de caso, en línea con los bajos porcentajes de cobertura informados por el informe ex ante del piloto.

Gráfico N°6

### TOTAL DE ATENDIDOS POR FASE DE LA GESTIÓN DE CASOS




Fuente: Elaboración propia a partir de Informes Técnicos Piloto OLN.

Del proceso de intervención contemplado, que se centra en el diseño del denominado Plan de Acción Familiar como instrumento de trabajo con las familias en diferentes ejes de acción, se constata una concentración de las atenciones en las primeras fases de su ejecución, en torno al diagnóstico.

Entre los elementos que facilitan la gestión de los casos destacan también el trabajo preexistente de los equipos, la disposición de las familias y la información previa cuando existe sobre éstas.

Por su parte, como elementos obstaculizadores de la gestión de casos destacan elementos tales como los tiempos de las redes que son discordantes entre sí, la falta de información en las plataformas, problemas de movilización, la escasez de oferta y la contingencia social, entre otros factores.

Finalmente, en todos sus componentes, es posible concluir que elementos de capacidades centradas en los equipos destacan como elementos facilitadores de las actividades encomendadas a las OLN. En este marco, recalca la importancia del trabajo previo de redes comunales en relación con niñez y adolescencia, así como la disposición de éstas hacia el trabajo.

Como principales obstaculizadores del funcionamiento de las OLN surge la propia contingencia social como factor transversal. Además, se destaca la sobrecarga laboral de los equipos, la duplicidad de procesos de registro (en especial por funcionarios/as de salud) y problemas asociados a las plataformas informáticas.

Diagrama N°5

NUBE DE PALABRAS DE OBSTÁCULOS Y FACILITADORES EN LA GESTIÓN DE LAS OLN




Fuente: Elaboración propia a partir de Informes Técnicos Piloto OLN.

**Los efectos derivados del estallido social de 2019 y la crisis sanitaria producto del Covid–19 han producido un contexto de situación de crisis, con efectos en diversos derechos tales como educación, salud, esparcimiento, entre otras materias, cuyas respuestas en niñez y adolescencia aún carecen de solidez desde el punto de vista de la planificación.**

### 2.1.4 AVANCES TRUNCADOS POR UN ESTADO EN CRISIS: LOS IMPACTOS DEL ESTALLIDO SOCIAL Y LA CRISIS SANITARIA EN LA PROTECCIÓN DE DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

Tanto la fragmentación de los programas con relación a niñez y adolescencia, así como las diversas interrogantes que surgen frente a la falta de coordinación y coherencia de las políticas públicas en la materia, se desenvuelven en un contexto particularmente complejo derivado de diversas situaciones de crisis que exigen al Estado mayor capacidad de adaptabilidad de las acciones destinadas a proteger los derechos de niños, niñas y adolescentes. En este sentido, cabe analizar y cuestionarse si los instrumentos de planificación, analizados anteriormente, han tenido la capacidad de adaptarse a esta nueva situación.

Los efectos derivados del estallido social de 2019 y de la crisis sanitaria producto del Covid–19, han producido un contexto de situación de crisis, con efectos en diversos derechos, tales como la educación, la salud, el esparcimiento, entre otras materias de análisis en el presente informe, cuyas respuestas en niñez y adolescencia aún carecen de solidez desde el punto de vista de la planificación.

Por ejemplo, uno de los elementos contemplados en el Plan de Acción de Niñez y Adolescencia 2018–2025, específicamente respecto al Desarrollo Integral, es la "ampliación progresiva del subsistema Chile Crece Contigo hasta los 17 años", así como el "fortalecimiento de la ruta de acompañamiento del Subsistema CHCC para la detección, registro, derivación, atención, resolución y seguimiento de casos, con énfasis en niños, niñas y adolescentes separados de su medio familiar, en situación de discapacidad y migrantes"[32]. Aún no se conocen las medidas realizadas en esta dirección, que incluía acciones a 2018, 2020 y 2025, lo que hubiese implicado un potencial aumento de la capacidad de respuesta del Estado en este ámbito.

Por otra parte, las variaciones en las líneas base de los compromisos requieren, como aspecto fundamental, la actualización de nuevas estadísticas y estudios, así como incorporar líneas de acción coherentes con la situación actual. Esto requiere que instrumentos como el Plan de Acción de Niñez y Adolescencia, tengan espacios de adaptabilidad y nuevas versiones actualizadas, coherentes con la Política Nacional de Niñez y Adolescencia.

Dar respuestas a estos cuestionamientos es urgente. Esta crisis ha sobrepasado la capacidad de respuesta habitual de los sistemas públicos, afectando los derechos de supervivencia de las personas[33]. Las crisis suelen afectar, de manera más profunda, a los niños, niñas y adolescentes[34] debido a su propia condición de vulnerabilidad, lo que, sumado a las vulnerabilidades del entorno, generan un difícil escenario a la niñez y adolescencia.

En la segunda parte de este Informe, Derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en el estallido social vulneraciones y afectaciones que requieren verdad, justicia y reparación, se da cuenta de profundas afectaciones en las vidas de los niños, niñas y adolescentes, destacando la violencia cometida por agentes del Estado en el contexto de las movilizaciones. A esto se sumaron diversos efectos tales como la modificación de rutinas de los niños, niñas y adolescentes, la interrupción escolar, así como una contracción económica del país, también informados en el Estudio sobre los efectos de la crisis de la Defensoría de la Niñez, de 2020[35].

Lo cierto es que el estallido social puso también la interrogante sobre cuáles son las formas de actuación del Estado frente a violaciones de derechos humanos cometidas por agentes de éste en contra de niños, niñas y adolescentes. ¿Existen mecanismos apropiados para proteger el interés superior del niño, de manera efectiva y pertinente, además de la acción puramente penal, frente a situaciones de violencia estatal?

Esta crisis ha sobrepasado la capacidad de respuesta habitual de los sistemas públicos, afectando los derechos de supervivencia de las personas. Las crisis suelen afectar, de manera más profunda, a niños, niñas y adolescentes debido a su propia condición de vulnerabilidad, lo que, sumado a las vulnerabilidades del entorno, generan un difícil escenario a la niñez y adolescencia.



**La inexistencia de un sistema de protección que responda frente a cualquier tipo de violación de derechos y de cualquier responsable, demuestra la incapacidad de las políticas actuales de intervenir de manera pertinente para dictaminar medidas y acciones de protección y reparación de los niños, niñas y adolescentes en sus respectivos territorios.**

Las instituciones hoy existentes, tanto administrativas como judiciales, relacionadas con la protección de derechos, se enfocan principalmente en vulneraciones ocurridas en el ámbito personal de éstos, principalmente desde sus cuidadores, omitiendo que el ejercicio de derechos puede verse afectado por diversas causas, niveles y responsables[36].

La inexistencia de un sistema de protección que responda frente a cualquier tipo de violación de derechos y de cualquier responsable, demuestra la incapacidad de las políticas actuales de intervenir de manera pertinente para dictaminar medidas y acciones de protección y reparación de los niños, niñas y adolescentes en sus respectivos territorios[37].

En línea con lo expuesto, de las recomendaciones realizadas por la Defensoría de la Niñez y cuyo seguimiento se detalla en el capítulo mencionado anteriormente, se encomendó la necesidad de "generar un sistema de protección que aborde de forma integral la crisis social, para la prevención, mitigación de daños y riesgos futuros, reparación y garantías de no repetición". Los avances reportados dan cuenta de la instalación de un comité técnico asesor en la Subsecretaría de Derechos Humanos, principalmente centrado en la elaboración de protocolos para la atención de grupos de especial protección. Asimismo, en materia de reparación, los avances realizados no logran dar cumplimiento suficiente para la reparación de las víctimas del estallido social.

Por su parte, diversos informes internacionales ya han alertado sobre el efecto en las condiciones socioeconómicas de la niñez y adolescencia producto del Covid–19[38–39–40–41]. El propio Comité de los Derechos del Niño ha alertado sobre las situaciones de vulnerabilidad y sus consecuencias físicas, emocionales y psicológicas[42].

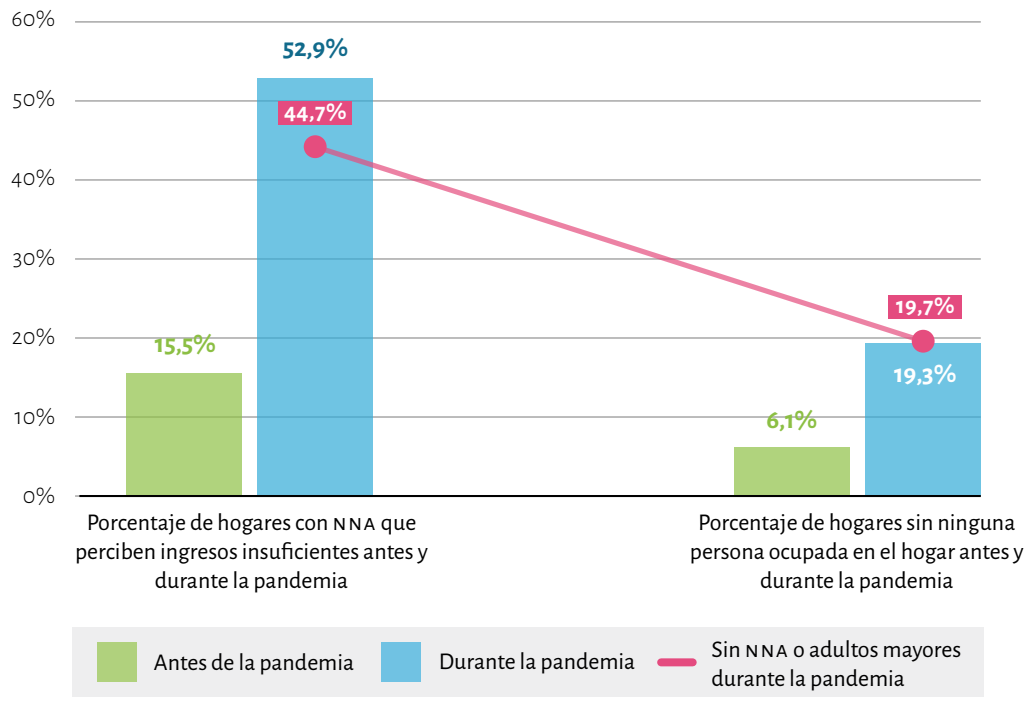
En Chile, la Encuesta Social Covid–19 realizada por el PNUD, el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, y el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), ha confirmado este impacto. Ese estudio relevó que el 59,4% de los hogares disminuyeron sus ingresos con respecto a

su situación previa a la pandemia. Esto, sin duda, configura un crudo impacto en la situación de las familias del país y, en particular, de aquellas con niños, niñas y adolescentes.

En efecto, según esta misma encuesta, como se muestra en el gráfico N°7, el 52,9% de los hogares que contaban con al menos un niño, niña o adolescente, declaran que los ingresos percibidos son insuficientes, en contraste con el 15,5% declarado antes de la pandemia. Este porcentaje es significativamente mayor respecto de los hogares sin niños, niñas y adolescentes ni adultos mayores, en que un 44,7% se declara en esa situación.

Gráfico N°7

EFECTOS SOCIOECONÓMICOS EN LOS HOGARES PRODUCTO DE LA PANDEMIA




Fuente: Encuesta Social Covid–19. Ministerio de Desarrollo Social y Familia, año 2020.

"Con más personas sin trabajo, va a faltar dinero. Habrá más personas pobres".

Niño, 12 años.
*Encuesta Alianza Mi Voz Cuenta*



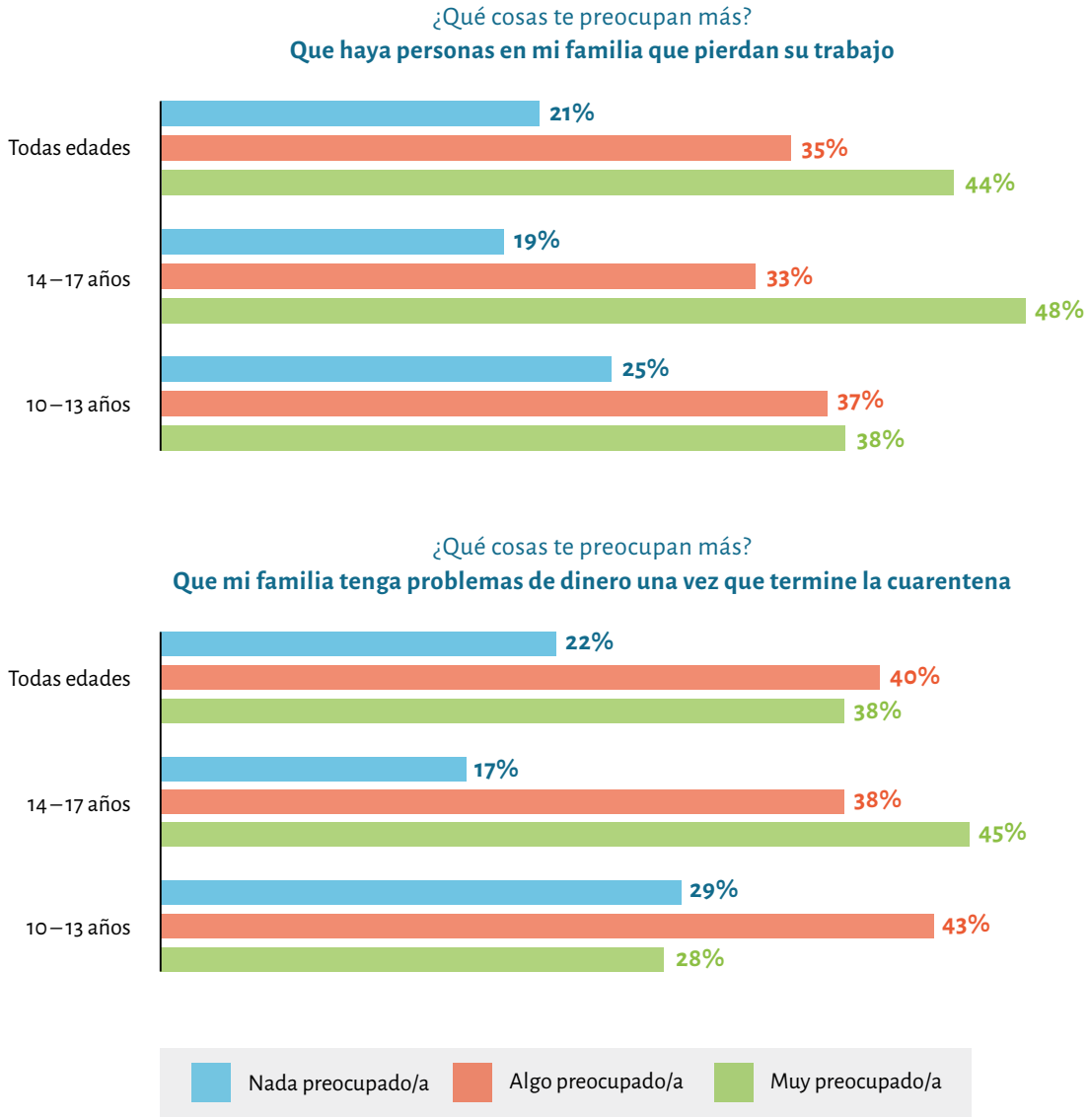
Jorge Vargas / Migrar Photo.

Los niños, niñas y adolescentes también han expresado su opinión al respecto, específicamente a través de la Encuesta Infancia y Adolescencia en tiempos de cuarentena, implementada por la Alianza Mi voz cuenta[43]. En una de sus preguntas, el 48% de las y los adolescentes entre 14 a 17 años señalan que se encuentran "muy preocupados" frente a la pérdida del trabajo de algún miembro de sus familias y un 45% frente a la posible falta de dinero cuando se termine la cuarentena.

Asimismo, las y los adolescentes tienen una expectativa negativa frente al futuro. El 45% de los adolescentes de 14 a 17 años se sienten "muy preocupados" frente a futuros problemas de dinero de su familia cuando se termine la cuarentena.

Gráfico N°8

## PREOCUPACIONES SOCIOECONÓMICAS IDENTIFICADAS POR NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES DE LA ALIANZA MI VOZ CUENTA



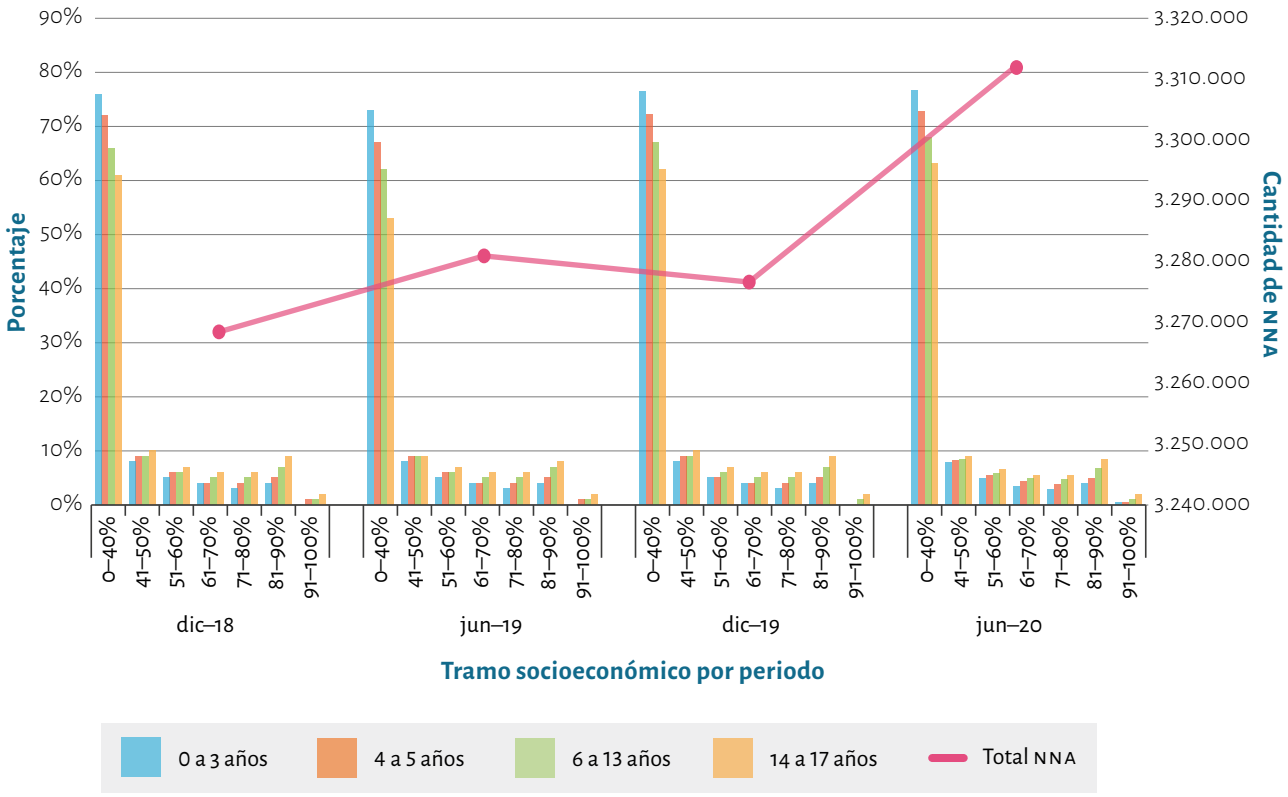

Fuente: Encuesta Infancia y Adolescencia en tiempos de Cuarentena, Mi Voz Cuenta 2020.

A raíz de los efectos socioeconómicos de las crisis (social y sanitaria) es posible advertir una desactualización de estos datos administrativos, por lo que se requiere una profunda revisión de estos mecanismos de registro y la puesta al día de diferentes estados y estudios que den cuenta de la situación actualizada de los niños, niñas y adolescentes.

Aun con todo lo evidenciado, los sistemas de registro de información no parecen llegar a tiempo y ser oportunos y seguros para la correcta entrega de las prestaciones sociales. Como muestra el gráfico N°9, durante los últimos años, la cantidad de niños, niñas y adolescentes en el Registro Social de Hogares ha aumentado y, durante el último año, esta alza se ha producido en más de 34.000, llegando a un 77,7% del total de población de 0 a 17 años. No obstante, no hay evidencia de modificaciones en la composición de tramos socioeconómicos medios, teniendo en cuenta el impacto socioeconómico de las situaciones de crisis.

Gráfico N°9

CANTIDAD DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES, Y SU COMPOSICIÓN SOCIOECONÓMICA POR TRAMO EN REGISTRO SOCIAL DE HOGARES 2018-2020




Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de http://siist.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/.



Jorge Vargas / Migrar Photo.

# 3. EJES Y ESTÁNDARES FUNDAMENTALES PARA LA CONFORMACIÓN DE UN SISTEMA DE GARANTÍAS DE DERECHOS DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

El objetivo de esta sección es identificar y analizar los ejes y estándares fundamentales para la instalación de un sistema de garantías de derechos de la niñez y adolescencia en el país (en adelante Sistema o Sistema de Garantías).

Al respecto, en el marco de la acción estatal se entiende que la instalación de un sistema como el que se encuentra en análisis, exige una profunda transformación de la acción del Estado, alterando la forma en que éste ejerce su rol de ejecutor del mandato democrático, expresado en la creación de políticas públicas para abordar un problema presente en la sociedad, así como en una transformación del diseño y funcionamiento del Estado, alterando sus estructuras administrativas e impactando en lo que se ha denominado como gestión pública. En otras palabras, exige la modernización de la gestión pública en sus estructuras administrativas, decisionales, de gestión, de desarrollo de personas y forma de rendir cuentas. La exigencia trasciende, por tanto, a la aplicación de un nuevo paradigma sobre "qué hace" y "cómo actúa" un Estado que debe instalar un Sistema de Garantías de derechos de niños, niñas y adolescentes.

Tras esta definición, es necesario entender que, adicionalmente a estos dos "frentes" que involucra la implementación del Sistema, se suma la necesidad de guiar dicha acción estatal por medio de principios con contenido estratégico, programático y técnico de particular relevancia para su construcción. En consecuencia, se definirán una serie de vectores o ejes de análisis[44] que permitirán sistematizar estándares fundamentales para que el Sistema pueda funcionar correctamente.

**Después de 30 años de la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño por Chile, aún no es posible contar con una política pública coherente, que tenga como centro de su acción garantizar los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes que viven en Chile.**



## 3.1 EJES DE ANÁLISIS PARA LA CONFORMACIÓN DE UN SISTEMA INTEGRAL DE GARANTÍAS DE DERECHOS DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

La construcción y operación del Sistema se basa en dos supuestos, primero, en la construcción de un sistema institucional (normativo, organizacional y político) y, segundo, un sistema en red entre diversos sectores y niveles de la administración buscando, esencialmente, cambios en prácticas institucionales.

A partir de dichos supuestos, es posible identificar ejes sobre los cuales se sustenta el análisis del Sistema, los que a continuación se presentan conceptualmente para, luego, describir los mínimos fundamentales requeridos para la operación del Sistema de Garantías que efectivamente vele por el respeto, promoción, protección y restitución de los derechos de la niñez y la adolescencia.

Estos ejes expresan comprehensivamente los déficits identificados en la primera parte de este capítulo, dando cuenta de las razones de la fragmentación de la gestión programática, de las dificultades para planificar la implementación del Sistema, desde lo normativo a lo institucional y, en síntesis, nos entrega un marco estructurado para comprender por qué, después de 30 años de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño por Chile, aún no es posible contar con una política pública coherente, que tenga como centro de su acción garantizar los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes que viven en Chile.

Tabla N°3

## EJES DE ANÁLISIS PARA LA CONFORMACIÓN DE UN SISTEMA INTEGRAL DE GARANTÍAS DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

| Ejes | Principales elementos |
|---|---|
| **Enfoque sistémico** | Los problemas que afectan a niños, niñas y adolescentes son multidimensionales. Para afrontarlos se necesita de una respuesta integral a partir de la articulación de actores y acciones en distintos niveles, tanto en la promoción, prevención y protección de derechos. Por ello, el diseño del sistema debe entenderse como un conjunto de políticas, instituciones y normas que buscan la articulación de instituciones, programas e intervenciones con el objetivo de generar la sinergia necesaria para mejorar la eficiencia en la gestión y eficacia en el logro de los resultados. |
| **Estrategia** | La estrategia debe fundarse en la premisa de la recursividad que articule los intereses políticos, programáticos, institucionales y financieros de los organismos que participan en el sistema. Consecuentemente, las estrategias de los actores deben ser subsidiarias a la principal, contribuyendo lógicamente a su consecución. Asimismo, su construcción debe considerar la participación de la ciudadanía y los niños, niñas y adolescentes, como garantía de aseguramiento de valor público. |
| **Coordinación social** | Corresponde a las formas concretas en que la institucionalidad hace efectivo el trabajo sistémico, y a las formas en que se definen las reglas para la realización de compromisos entre las distintas agencias, que se traducen en la ejecución de la política pública, en este caso orientada a la instalación y operación del Sistema de Garantías. |
| **Capacitación institucional** | Las estructuras administrativas son esenciales para la operación del sistema, lo que implica crear capacidades institucionales en los siguientes elementos:<br>a) Participación política y capacidad de negociación; b) Recursos Financieros; 3) Capital Humano; 4) Estructura y distribución de funciones; 5) Legitimación normativa; 6) Sistemas de gestión. |
| **Gestión programática** | La gestión programática entrega un marco que articula de manera suprainstitucional los propósitos, objetivos y compromisos adquiridos del sistema y sus instituciones. Permite dar contenido a su operación, identificando las intervenciones multisectoriales, contribuyendo al logro de los objetivos conjuntos del sistema. Es fundamental, por lo tanto, la definición de un modelo de evaluación y la activa participación de los gobiernos en una visión de largo aliento, con visión de Estado, que exige coherencia y constancia en la ejecución de la política pública. |
| **Información para la toma de decisiones** | La implementación del sistema requiere del levantamiento de datos e información de calidad que permita caracterizar los efectos de las intervenciones en la niñez y adolescencia, a través de variables pertinentes y con información oportuna, precisa, completa y relevante. Esto implica contar con un modelo de evaluación integral, del conjunto del ciclo de políticas públicas, con enfoque de derechos, identificando los resultados e impactos de los sistemas y programas, con el fin de mejorar continuamente los planes y estándares de acción. |

Fuente: Elaboración propia.

## 3.2 IDENTIFICACIÓN DE ESTÁNDARES POR EJES

### 3.2.1 ENFOQUE SISTÉMICO, COORDINACIÓN SOCIAL Y GOBERNANZA

El estándar que articula estos ejes de análisis es la intersectorialidad. Ésta se traduce en la comprensión de que los problemas y necesidades sociales son multidimensionales, exigiendo una respuesta integral de parte del Estado y la sociedad.

La intersectorialidad, como estándar, presenta dos ventajas. En primer lugar, la posibilidad de que cada sector, en base a su especialización, contribuya a la solución de un problema o a la satisfacción de una necesidad. En segundo lugar, en lo referido a mecanismos de coordinación social, la intersectorialidad permite generar sinergias y maximizar el uso de recursos, mediante el enlace entre diversos sectores, los que no necesariamente pueden corresponder al sector público, también puede involucrarse el sector privado y la sociedad civil.

En este marco, para que se sancione un Sistema de Garantías realmente efectivo y funcional, implica la operacionalización de tres conceptos[45]:

a. Integración: referido a los niveles de asociatividad de los sectores, en lo correspondiente a objetivos, procesos y gestión administrativa.

b. Inclusividad: la intersectorialidad debe estar presente en todas las etapas del ciclo de políticas públicas, es decir, desde el diseño de la estrategia, de las intervenciones, su ejecución y posterior evaluación.

c. Mancomunidad: remite a la unión, en este caso de sectores, para conseguir un fin común, teniendo en cuenta que se pueden unir personas, fuerzas o caudales para un fin. En este sentido, cuando se alude a ella, el foco está puesto en qué comparten los sectores en la fase de ejecución de las acciones para el logro de un mismo fin[46].

De manera de hacer una evaluación completa del cumplimiento de este estándar en el Sistema de Garantías es necesario, además, identificar los niveles de intersectorialidad presentes en él, los que se estructuran en base a la profundidad con que los conceptos anteriores se encuentran presentes.

Según Corbett y Noyes[47], los niveles de intensidad de la intersectorialidad se comportan como un continuo, pasando por los siguientes niveles:

a. Comunicación: se establecen vinculaciones desprejuiciadas entregando e intercambiando información entre sectores de manera de mantener una relación con sentido. Sin embargo, las intervenciones y programas se mantienen completamente separados.

b. Cooperación: las agencias asisten unas a otras en sus respectivas actividades, entregando soporte general y/o apoyo para cada uno de sus programas, iniciativas u objetivos.

c. Coordinación: las comunicaciones y actividades conjuntas se realizan de manera más intensa y con un mayor alcance. Las agencias y los actores colaboran en la planificación y la estrategia, y acuerdan sus planes, agendas, actividades, metas objetivos y eventos.

d. Colaboración: agencias, individuos y grupos renuncian voluntariamente a parte de su autonomía en interés de ganancias o resultados compartidos. Esta verdadera colaboración implica cambios reales en el comportamiento de las agencias, para soportar metas e ideales colectivos.

e. Convergencia: las relaciones evolucionan desde la colaboración hasta la reestructuración real de los servicios, programas, presupuestos, misiones, objetivos y perfiles profesionales.

f. Consolidación: el comportamiento, las operaciones, las políticas, los presupuestos, el personal y el poder de las agencias, se desarrollan unidos y armonizados. Las agencias e individuos han renunciado por completo a la autonomía o las ganancias individuales.

**La complejidad y la profundidad de los problemas asociados a la vulneración de los derechos de los niños, niñas y adolescentes exigen una intersectorialidad consolidada, ya que para lograr la efectivización de las garantías y su acceso oportuno a bienes y servicios, es necesario desarrollar capacidades, generar cambios en los comportamientos y proveer una oferta de protección social con una perspectiva sistémica.**

Resulta de este análisis, entonces, que para el desarrollo de un Sistema de Garantías efectivo, se requiere desarrollar niveles de intersectorialidad de alta intensidad. En otras palabras, es necesario que el Sistema cuente con acuerdos formales entre los sectores y sus autoridades e instituciones, con objetivos y metas claramente identificadas y compartidas, con una normativa que garantice asociaciones institucionales, sistemas de gestión y sistemas de información unificados, y un presupuesto compartido y formulado desde un análisis estratégico sistémico.

La complejidad y la profundidad de los problemas asociados a la vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes exigen una intersectorialidad consolidada, ya que para lograr la efectivización de las garantías y su acceso oportuno a bienes y servicios, es necesario desarrollar capacidades, generar cambios en los comportamientos y proveer una oferta de protección social con una perspectiva sistémica, acorde a una intervención en las causas de este complejo problema social y no sólo en sus efectos.

Un ejemplo de lo anterior se da por la vulneración de derechos asociada a delitos sexuales cometidos contra niños, niñas y adolescentes. Dicha vulneración exige una intervención intersectorial coordinada, dirigida a la prevención de dichos delitos, a la investigación y juzgamiento de los mismos y, finalmente, a la reparación de sus efectos en las vidas de las víctimas. Dicho ciclo de intervención exige la participación de diversas agencias que, de alguna u otra manera, intervienen en la ruta que sigue una víctima de violencia sexual, tales como el Ministerio de Salud, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Educación, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Servicio Nacional de la Mujer, Servicio Nacional de Menores, Servicio Médico Legal, Fosis, Junji, Junaeb, Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones, Ministerio Público y Poder Judicial.

Como se puede apreciar, el nivel de interrelaciones e interacciones producidas en sólo un ámbito relacionado con hechos de victimización de niños, niñas y adolescentes, es de una complejidad evidente, y su intervención no puede abordar únicamente las consecuencias del delito en lo meramente jurídico, sino que avanzar a que dichas instituciones se reestructuren para que sus intervenciones se desarrollen unidas y armonizadas y puedan abordar multicausalmente la situación asociada al delito.

### 3.2.2 ESTRATEGIA

La intersectorialidad, en los términos ya definidos, no se logra simplemente con una declaración o un llamado a la cooperación o colaboración de los distintos individuos, agencias u organizaciones, sino que necesita ser construida, definida con acciones concretas y con responsabilidades específicas.



**La estrategia del Sistema no se funda en las formas como se logra la coordinación y la integración de agencias e intereses para la entrega de productos y servicios, sino que en la construcción de una nueva institucionalidad dirigida a lograr una transformación social.**

Dicha construcción parte con la adecuada identificación del o los problemas sociales que se deben abordar, la identificación de los fines de la política que los va a abordar desde un enfoque integral y la dinámica intersectorial en que se articulan los individuos y agencias para lograr dicha integralidad.

El estándar de la estrategia, entonces, para un Sistema de Garantías eficaz, radica en que debe estar formalizada y construida en base a la concordancia sectorial de los fines específicos que persigue la política. Este fin último de la estrategia es la transformación social.

En otras palabras, la estrategia del Sistema no se funda en las formas como se logra la coordinación y la integración de agencias e intereses para la entrega de productos y servicios, sino que en la construcción de una nueva institucionalidad dirigida a lograr una transformación social. La integralidad de la intervención debe estar concretizada en la estrategia y detallar los productos y servicios identificados como los necesarios para abordar los fines de la política, la forma en que se articulan e integran entre los diversos sectores y la evolución del continuo de intersectorialidad para lograrlo.

En particular, en lo que corresponde al Sistema de Garantías, la estrategia se ha centrado esencialmente en desarrollar avances legislativos orientados a cumplir los compromisos adquiridos como Estado parte de la Convención. De esta manera, desde la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, el país ha promulgado 20 leyes vinculadas a dicha población, sin contar las más recientes correspondientes a la creación de la Subsecretaría de la Niñez y la Defensoría de la Niñez. Paralelamente, se encuentran en proceso de tramitación las leyes vinculadas a la creación del Servicio de Protección Especializada y de Reinserción Social Juvenil, la adecuación de la Ley de Tribunales de Familia y la ley sobre sistema de atención a niñez y adolescencia, a través de la red de colaboradores del Sename, pero, paradójicamente y de manera injustificable, aún se encuentra en tramitación la Ley que crea el Sistema de Garantías de la Niñez y la Adolescencia, que precisamente debe servir de eje orientador y soporte a toda la intervención pública en niñez y adolescencia.




Jorge Vargas / Migrar Photo.

Este desarrollo normativo inorgánico evidencia la ausencia de un enfoque sistémico desde la Estrategia para la implementación del Sistema.

Por otra parte, se ha definido que la rectoría del Sistema la ejerce el Ministerio de Desarrollo Social y Familia y el Comité Interministerial de Desarrollo Social de la Niñez. Si bien este liderazgo institucional parece ser el adecuado para la dirección en la implementación del Sistema, no hay orientaciones o directrices que den cuenta de la necesidad de transitar hacia una intersectorialidad efectiva. Por el contrario, parece ser que la gobernanza del Sistema se encuentra únicamente en las facultades de estas dos instancias institucionales, más que en el desarrollo de prácticas que permitan consolidar la intersectorialidad.

**La Subsecretaría de la Niñez no ha logrado demostrar un ejercicio suficiente de sus facultades y funciones, lo que se observa en la persistencia de las problemas institucionales, en las dificultades de la coordinación interinstitucional, y una lentitud injustificable en su proceso de instalación y guía no sólo para el Sistema, sino también para el proceso de tramitación legislativa de las normas que crean el mismo.**

Adicionalmente, la Subsecretaría de la Niñez no ha logrado demostrar, a la fecha de cierre de este informe, un ejercicio suficiente de sus facultades y funciones, lo que se demuestra en la mantención de las problemáticas institucionales, en las dificultades de la coordinación interinstitucional, y una lentitud injustificable en su proceso de instalación y guía no sólo para el Sistema, sino también para el proceso de tramitación legislativa de las normas que crean el mismo.

### 3.2.3 CAPACIDAD INSTITUCIONAL

Es de esperar que, ante el consenso social representado en la urgente necesidad de la implementación del Sistema de Garantías, el Estado de Chile sea capaz de legitimar dicha decisión, a través de la mejor estructura institucional para la obtención de los fines de la política.

Desde las exigencias que impone la intersectorialidad, se requiere que los sectores no sólo ocupen sus propios recursos para articular de la mejor forma posible la intervención en el Sistema, sino que exista una real reestructuración de las capacidades institucionales para lograr los mejores resultados. Por ejemplo, no resulta lógico que la asignación de recursos para las agencias que conforman del Sistema siga realizándose en la dinámica de competencia institucional del proceso de formulación presupuestaria. Es necesario que la identificación de los recursos financieros para la operación del Sistema se realice de manera integrada y suprainstitucional, a través de un proceso de planificación superior y diferenciado del resto de las intervenciones. Del análisis de la oferta pública de programas enfocados en niños, niñas y adolescentes, 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.

Es necesario recordar que los problemas derivados de las vulneraciones de derechos son multidimensionales.

No se obtendrán resultados diferentes si se sigue haciendo lo mismo. De esta frase se quiere relevar que no basta con modificar los nombres de las instituciones, o modificar su dependencia orgánicas o cambiar sus funciones, sino que para obtener resultados diversos, que impacten de manera significativa en las mejores condiciones de vida de los niños, niñas y adolescentes que viven en Chile, es imprescindible orientar sistémicamente la institucionalidad al desarrollo de la estrategia intersectorial. Un ejemplo de lo anterior es la creación del Servicio de Protección Especializada de la niñez y la adolescencia. Las innovaciones incorporadas en la reciente ley aprobada se limitan a ámbitos administrativos, manteniendo en lo sustantivo de las intervenciones el modelo subvencionado, basado en la lógica subsidiaria casi caritativa del Estado, lo que, a todas luces, no constituye una reforma profunda, sustantiva y sistémica.

Al respecto, los estándares esperados para cada eje de la capacidad institucional del Sistema son los siguientes:

a. Participación política, gestión programática y capacidad de negociación: en este ámbito, el estándar de este eje está dado porque las agendas sectoriales están orientadas a la obtención de los fines de la política del Sistema de Garantías. En vista de ello, las autoridades deben estar dispuestas a abandonar posiciones de poder y aceptar una distribución coherente al funcionamiento correcto del Sistema.

b. Recursos financieros: necesariamente el ciclo presupuestario debe estar a disposición del logro de los fines de la política y del Sistema.

**Es de esperar que, ante el consenso social representado en la urgente necesidad de la implementación del Sistema de Garantías, el Estado de Chile sea capaz de legitimar dicha decisión, a través de la mejor estructura institucional para la obtención de los fines de la política.**

- Formulación presupuestaria: requiere una identificación exhaustiva del gasto realizado en niñez y adolescencia, tanto a nivel agregado como a niveles subnacionales. Lo importante de esto radica en disponer de información real respecto del financiamiento de la política, el gasto directo e indirecto transferido a los niños, niñas y adolescentes y sus familias, evaluación y auditorías del gasto, evolución del gasto en el tiempo y mostrar, de manera desagregada, datos de financiamiento que permitan identificar los desembolsos realizados por diversas categorías (demográficas de niños, niñas y adolescentes, por ingresos, por territorios, por grupo vulnerable, etc.) con el objetivo de una mejor toma de decisiones. De más está decir que esta identificación y posterior proyección es subsidiaria a la planificación y al enfoque intersectorial del Sistema, por lo que los presupuestos deben dejar de ser sectorizados y deben ser formulados transversalmente a la política.

- Discusión: debe disponerse de toda esta información de manera de transparentar el impacto que las políticas han tenido en la niñez y adolescencia, permitiendo que la ciudadanía y sus representantes puedan intervenir informadamente en los procesos de asignación de recursos.

- Ejecución y evaluación: en esta parte del ciclo se debe garantizar el aseguramiento y uso de los recursos de manera eficiente y eficaz en las acciones que fueron planificadas y programadas[48]. Hacer seguimiento a las políticas públicas, programas e intervenciones relacionadas con niñez 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.

c. Capital humano: es necesario garantizar que todos los participantes del sistema, de manera transversal, adhieran a los siguientes estándares:

- Número, variedad y perfiles de los funcionarios acorde a los fines de la política. Como elemento diferenciador, además es necesario que existan perfiles especializados en labores de coordinación y articulación del Sistema de Garantías, como facilitadores del continuo de integración y consolidación del trabajo intersectorial.

- Procedimientos claros de reclutamiento y selección, escalas salariales y promoción, todas basadas en el mérito.
- Procesos permanentes de perfeccionamiento y formación continua.

d. Estructura y diferenciación de funciones: si bien la diferenciación de funciones se encuentra relativamente ordenada, desde la perspectiva de la sectorización de la intervención justamente el desafío está en llenar las brechas no cubiertas por la intervención especializada de los sectores y potenciar y diferenciar funciones desde el logro de un mayor impacto, y no necesariamente desde la eficiencia corporativa. Asimismo, resulta clave identificar las funciones de coordinación y articulación del sistema, y definir quiénes y la forma en que se ejercen los liderazgos institucionales en este ámbito. Lo anterior puede implicar liderazgos diferenciados para cada eje del Sistema, lo que no puede implicar pérdida de la dirección y la estrategia.

e. Legitimación normativa: el estándar en este ámbito no es más que la existencia de un marco normativo que formalice la articulación del Sistema, ya que éste permite generar las condiciones institucionales necesarias para orientar las acciones a una atención integral de los niños, niñas y adolescentes. Esto posibilitará una efectiva articulación intersectorial frente a la atención integral de los niños, niñas y adolescentes, en donde se coordinen las responsabilidades de cada entidad, se cuente con los recursos necesarios y se posibilite una gestión eficiente que evite una duplicidad de esfuerzos. Un ejemplo de estas duplicidades se relaciona con la representación jurídica de niños, niñas y adolescentes cuyos derechos han sido vulnerados o se encuentran en riesgo de vulneración. Actualmente, el Estado provee de estos servicios jurídicos a través de 3 agencias; las Corporaciones de Asistencia Judicial, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a través del Programa Mi Abogado, anclado en la misma Corporación de Asistencia Judicial y el Servicio Nacional de Menores, a través de los Programas de Representación Jurídica (PRJ).

   Si bien se puede estar de acuerdo en que las estrategias de intervención y segmentación de las poblaciones objetivos de estas intervenciones no necesariamente son iguales, resulta obvio que no hay coordinación entre ellas, lo que puede redundar en duplicidad del gasto, ineficiencia en el uso de los recursos, sobreintervención o falta de intervención, entre otros. Esto será tratado en profundidad en el apartado correspondiente a El Estado como garante del acceso a la justicia de niños, niñas y adolescentes.

f. Sistemas de Gestión: tal como ya ha sido relevado, los instrumentos de gestión y de información del Sistema deben ser interoperados y transversales a la institucionalidad involucrada.

### 3.2.4 INFORMACIÓN PARA LA TOMA DE DECISIONES

Es necesario que los programas, iniciativas, políticas enfocadas en niñez y adolescencia cierren el ciclo de políticas públicas. De esta manera, el Sistema debe generar evaluaciones en cada una de sus etapas, a través de la generación planificada e intersectorial de un modelo de evaluación.

Diagrama N°6

DESCRIPCIÓN DEL CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS




Para lograr esto es necesario que la institucionalidad involucrada en la implementación del Sistema de Garantías asegure la ejecución de las siguientes actividades:

Planificación: se recomienda incorporar, en la institucionalidad vinculada al Sistema, ciertas modificaciones a sus marcos lógicos, de manera de concordar y generar un marco de análisis de la intervención derivada de la implementación de este, que clarifique la contribución de cada institución al cumplimiento de sus objetivos y limite la duplicación y competencia de acciones, en lo referido a objetivos, procesos, productos y servicios entregados a la ciudadanía.

La planificación, desde la perspectiva de la intersectorialidad, debe realizarse de manera transversal, incorporando a todos los actores del Sistema, pero con un liderazgo sólido, oportuno y efectivo, ejercido por la institución que tiene dicha obligación legal desde el año 2018, la Subsecretaría de la Niñez. Sin perjuicio de lo anterior, el liderazgo técnico de este proceso, en lo referido al monitoreo y seguimiento de las definiciones estratégicas y

de las específicas estrategias de intervención de cada agencia, debe ser realizado desde el Ministerio de Hacienda, en particular desde la Dirección de Presupuestos.

Monitoreo y seguimiento: el monitoreo entrega información sobre si el programa está siendo implementado de acuerdo a lo planificado. Supone, por tanto, que existe un proceso sistemático de planificación del programa. Este proceso constituye la base sobre la que se sustentan las acciones de monitoreo y seguimiento. En base a lo anterior, resulta necesario que, para cada uno de los ámbitos de control y dimensiones de los marcos lógicos institucionales, en lo referido a su aporte al Sistema, se establezcan indicadores pertinentes para el monitoreo y seguimiento. Este proceso debe ser implementado tanto internamente por el Sistema, como externamente desde los organismos técnicamente competentes.

Acorde a lo anterior, si bien los modelos de evaluación y su implementación, sobre todo en lo concerniente al levantamiento y sistematización de la información, es de responsabilidad de cada agencia, resulta necesario una instancia técnica superior que, de manera autónoma, pueda evaluar la información correspondiente al desempeño, resultados e impacto agregado de la operación del Sistema. Esta instancia superior, tal como fue señalado anteriormente, debiese ser liderada por el Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuestos.

Evaluación de procesos: es necesario establecer hitos de evaluación de los procesos interinstitucionales e institucionales que intervienen en la garantización de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, a través de la operación del Sistema.

Evaluación de resultados: que permita observar el nivel de cumplimiento del propósito y los objetivos de la intervención, los costos y tiempo invertidos, los problemas o limitaciones observados, las situaciones que permitieron superar problemas no detectados y recomendaciones que permitan mejorar la planificación e implementación del sistema. Este análisis debe, además, abarcar aquellos aspectos que permitan identificar preliminarmente el cambio de situación de vida de los niños, niñas y adolescentes, en razón de los productos y servicios que han recibido de parte del Sistema.

Evaluación de impacto: es necesario planificar la aplicación de un estudio de evaluación de impacto, a nivel del Sistema y también de las instituciones participantes, que permita determinar los resultados atribuibles a la implementación y operación de éste, sean o no planificados, verificando cuál ha sido el cambio que se ha producido en relación con la efectivización de derechos de los niños, niñas y adolescentes que viven en Chile.

La articulación concreta de estas acciones se traduciría en la ejecución de diversos instrumentos de recolección de información, en distintas fases temporales de la implementación del Sistema, a saber:

a. Desarrollo de los diversos sistemas informáticos y su articulación interinstitucional, que permitan el levantamiento de información relevante para la operación del Sistema y de las diversas instituciones, así como el seguimiento de la operación y el control de gestión.

b. Encuestas de satisfacción a niños, niñas y adolescentes que son intervenidos por las diversas instituciones vinculadas a la implementación del Sistema, a través de los productos y servicios vinculados a su operación.

c. Encuestas de satisfacción a adultos usuarios de las diversas instituciones vinculadas a la implementación del Sistema, que hayan verificado la entrega de los productos y servicios vinculados a su operación.

d. Estudios de evaluación de procesos vinculados a la operación del Sistema a nivel institucional. Se recomienda la realización de dos estudios en este ámbito, en primer lugar, un estudio cualitativo para medir y evaluar la instalación del Sistema, así como el proceso de implementación. Posteriormente, un segundo estudio cualitativo, para realizar una nueva evaluación de la implementación del Sistema, pero ya más avanzada en el tiempo, con el fin de indagar en posibles cambios ocurridos en el transcurso de la implementación y considerar las acciones correctivas que se tomarán después del tiempo transcurrido desde el inicio de la implementación (uno a tres años). De este modo se pretende conocer la percepción de aquellos actores que participan de los diferentes procesos que involucran al Sistema, respecto de los cambios realizados con el diseño original.

e. Levantamiento de una línea de base de las variables de resultados definidos para el Sistema, comprobando hipótesis extraídas a partir del sistema de monitoreo y seguimiento y los estudios ejecutados.

f. Estudio de impacto, que conste del reporte de los análisis de las estimaciones de diferencias en diferencias, en base a los datos de la línea de base, y para evaluar el impacto del Sistema en las diversas variables de resultado establecidas en la matriz de marco lógico de las instituciones involucradas. Lo anterior permitirá estudiar los resultados intermedios y finales o impactos atribuibles a la implementación del Sistema, además de obtener juicios evaluativos sobre aspectos de diseño y resultados a nivel de productos entregados por las instituciones y programas vinculados.

Un aspecto central del modelo está asociado al deber de incorporar la opinión de los niños, niñas y adolescentes en cada uno de los niveles anteriormente detallados en concordancia con el respeto del derecho a ser oído en las políticas y noticias que les afecten.

**La gestión pública aplicada a problemas sociales complejos requiere, para ser efectiva, de una aproximación integrada, lo que involucra un diseño intersectorial, entendido como un conjunto de intervenciones dentro de un marco estratégico global con ejecuciones coordinadas desde las distintas reparticiones públicas concernidas, así como también la resolución integrada de los problemas que surjan de dichas intervenciones.**

## 3.3 ESTADO DE AVANCE DEL SISTEMA DE GARANTÍAS, EN CONCORDANCIA CON LOS EJES Y ESTÁNDARES DEFINIDOS

### 3.3.1 INTENSIDAD DE LA ACCIÓN INTERSECTORIAL EN EL SISTEMA DE GARANTÍAS

Una de las premisas fundamentales para garantizar el correcto funcionamiento del Sistema, de implementarse, es que sea concebido 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 y de derechos, permitan mejorar y asegurar la eficiencia de la gestión y eficacia de los resultados en favor de la protección de derechos de niños, niñas y adolescentes.

Por su propia naturaleza, la gestión pública aplicada a problemas sociales complejos requiere, para ser efectiva, de una aproximación integrada, lo que involucra, en el caso de un sistema integrado de garantías de derechos para los niños, niñas y adolescentes, un diseño intersectorial, entendido como el diseño de intervenciones en el marco de una estrategia global con ejecuciones coordinadas desde las distintas reparticiones públicas concernidas, así como también la resolución integrada de los problemas que surjan de dichas intervenciones[49].

En este sentido, 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 en razón de su obligación legal de velar por los derechos de los niños, niñas y adolescentes, 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, niñas y adolescentes. Por otra parte, la Ley N°21.090 que crea la Subsecretaría de la Niñez establece que ésta será el ente coordinador del Sistema, privilegiando el fortalecimiento de la institucionalidad existente.

Adicionalmente, le corresponde al Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Presupuestos, asesorar técnicamente y participar en el diseño y en la ejecución de los modelos de evaluación levantados para el Sistema y sus agencias.

Ante estas definiciones institucionales, cabe preguntarse por la coherencia de este diseño político para lograr la coordinación interinstitucional buscada por el Sistema. Puede verse, en la primera parte de este capítulo, evidencia del déficit de articulación del diseño político, en cuanto se expone lo errático de la construcción de los componentes estratégicos, normativos e institucionales de las diversas olas de reforma que han intentado estructurar 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 beneficios acordes a sus propios intereses.

En el contexto de una administración que, al momento de coordinarse, requiere de formalizaciones claras, la intersectorialidad de un Sistema de Garantías requiere de un diseño de "alta intensidad"[50]. Esto significa elevar a rango legal los ejes mínimos de la gestión interinstitucional, con la remisión a un reglamento de gestión intersectorial del sistema, a cargo de la Subsecretaría de la Niñez, que debe encargarse de servir de punto focal.

**Para la sustentabilidad del Sistema de Garantías resulta imprescindible que sea acompañado de prácticas concretas de coordinación interinstitucional.**



Este reconocimiento legal y reglamentario debe estar compuesto, al menos, por los siguientes elementos:

- La norma debe especificar un deber de integración que va más allá de la simple coordinación, de acuerdo con los principios de la administración (LGBAE, artículo 3°). La coordinación en sí misma no produce integración[51].
- La ley y el reglamento deben establecer la obligación de generar, anualmente, planes integrados intersectoriales, que identifiquen objetivos y sistemas de control y medición integrados.
- Debe crearse una unidad especializada en la Subsecretaría de la Niñez encargada de generación de información, servir de soporte a la planificación estratégica y de la gestión integrada del Sistema.
- Integración presupuestaria.
- Sistema de información y de gestión del conocimiento integrado.
- Programas de formación continua integrados para asegurar la coherencia en la implementación.

De esta manera, no resulta banal la forma en que el Comité Interministerial y la Subsecretaría de la Niñez logren articular los compromisos de coordinación que sean necesarios, haciéndolo a través de mecanismos formalizados o de otras intervenciones menos comprometedoras.

Esta formalización normativa es considerada como un mínimo para alcanzar los niveles de intersectorialidad adecuados para un desempeño correcto del Sistema de Garantías. Sin embargo, resulta obvio que para que dicha formalización no se transforme en letra muerta, requiere de acción efectiva por parte de la institucionalidad, lo que se logra a través del compromiso político de las autoridades y de los gobiernos.

**La estrategia del Sistema parece apuntar a acciones mitigadoras de las causas y efectos puntuales de los problemas que enfrentan niños, niñas y adolescentes, más que al abordaje de una transformación social.**

Nada de lo anterior se ve reflejado en el Proyecto de Ley que pretende implementar el Sistema de Garantías, a pesar de las persistentes observaciones y recomendaciones que la Defensoría de la Niñez ha entregado en este sentido, por lo que resulta imprescindible implementar prácticas concretas de coordinación interinstitucional del Sistema de Garantías.

En síntesis, la acción intersectorial para el Sistema de Garantías propuesto en Chile, según grados de integración de los mecanismos de gestión y ejecución de las estructuras organizativas, es de baja intensidad y se caracteriza en el siguiente cuadro:

Tabla N°4

CARACTERÍSTICAS DE LA ACCIÓN INTERSECTORIAL SEGÚN DISEÑO INSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE GARANTÍAS

| Inclusividad, mancomunidad y cobertura | Intensidad de la intersectorialidad baja |
|---|---|
| **Grado de inclusividad en el ciclo de formación y evaluación de las políticas** | Sólo se desarrolla un plan básico coordinado por una instancia centralizada de carácter técnico. Las actividades de estrategia, planificación, elaboración del presupuesto y evaluación siguen siendo asumidas sectorialmente. |
| **Grado de mancomunidad en la ejecución y financiamiento de las acciones** | El financiamiento de las acciones queda a cargo de una autoridad central (Subsecretaría de la Niñez), y sólo se comparten escasamente asuntos operacionales, como transferencia de información puntual respecto a poblaciones atendidas. |
| **Cobertura de las estructuras orgánicas suprasectoriales e intersectoriales** | Sólo se desarrollan instancias técnicas bilaterales, no hay un mayor desarrollo de estructuras orgánicas suprasectoriales fuera de los mandatos funcionales institucionales. |

### 3.3.2 ESTRATEGIA

Tal como se ha planteado, la estrategia del Sistema parece apuntar a acciones mitigadoras de las causas y efectos puntuales de los problemas que enfrentan niños, niñas y adolescentes, más que al abordaje de una transformación social.

Resulta injustificable que la voluntad política expresada en la ratificación por parte de Chile de la Convención sobre los Derechos del Niño no se haya reflejado, hasta esta fecha, en nuevas estructuras normativas y orgánicas habiendo transcurrido 30 años para su diseño e implementación. Tal como fue abordado en la primera parte de este capítulo, los avances registrados en ese periodo fueron sectorizados y no coordinados, sin modificar el modelo y entorno en el que se desenvuelven y manteniendo un modelo de política social de tipo residual, donde la intervención pública se reduce sólo a grupos particularmente desfavorecidos que tampoco son intervenidos eficientemente.

Si bien hay un avance indiscutible, relacionado con la reciente creación de una nueva institucionalidad, las demoras en la tramitación de las leyes, los continuos cambios e indicaciones a los proyectos, complejizan y deterioran la compresión estratégica de dicha institucionalidad. Lo anterior se grafica en que el actual proyecto de Ley que crea el Sistema de Garantías, se ha tramitado en discusión simple en vez de suma o discusión inmediata. Empeorando dicha situación, jamás se ha cumplido con los plazos de tramitación. Más aún, el ingreso del proyecto se realizó por el Ejecutivo el año 2015 y recién el año 2019 se dispuso un informe financiero para un despliegue territorial de protección administrativa.

Asimismo, no hay una visión que potencie el enfoque de derechos desde el gobierno central, tampoco que haga énfasis en la necesaria modernización de la gestión, que aborde las exigencias que impone la intersectorialidad, manteniendo sus análisis en relación con los conceptos de eficiencia económica y tamaño del Estado, más que asegurando el abordaje integral de las deficiencias detectadas.

**La falta de perspectiva de Estado en el abordaje del Sistema de Garantías ha implicado la variación, gobierno a gobierno, de los enfoques del mismo, y todo indica que no existe una estrategia de implementación más que la intervención particular de la institucionalidad puntual.**

A las deficiencias anteriores debemos agregar la falta de perspectiva de Estado en el abordaje del Sistema de Garantías, lo que ha implicado la variación, gobierno a gobierno, de los enfoques del mismo, y todo indica que no existe una estrategia de implementación más que la intervención particular de la institucionalidad puntual. Esta situación crítica se traduce en la inconsistencia dinámica de la política pública, en la carencia del diseño de ésta con enfoque de derechos humanos, produciendo un desfase entre las decisiones políticas y las decisiones de los actores que participan en ellas.

En este ámbito de cosas, resulta esencial que la Subsecretaría de la Niñez cumpla con su deber institucional, en tanto nueva institución creada con la finalidad de impactar en la vida de los niños, niñas y adolescentes que viven en Chile, y habiendo transcurrido más de dos años de su creación, sea capaz de diseñar una hoja de ruta a corto, mediano y largo plazo capaz de implementar y permitir la operación del Sistema, acotando las expectativas de los diversos actores y que, de esta manera, no se tenga como centro de sus definiciones el cariz político del gobierno de turno, sino que las exigencias que imponen los estándares internacionales de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes, que el Estado de Chile ha comprometido cumplir.

Como ya se ha señalado, la intervención oportuna y eficaz en relación con los derechos de los niños, niñas y adolescentes, no se concretará sólo mediando una reforma institucional, sino que se requiere una modificación a los fundamentos de la intervención pública, o en otras palabras al "qué" hace el Estado.

### 3.3.3 CAPACIDAD DEL ESTADO

Preocupa el hecho de que el proyecto de Ley del Sistema de Garantías considere, como eje de la intervención estatal, a las municipalidades del país. El proyecto de ley señala que el Ministerio de Desarrollo Social y Familia podrá celebrar convenios con municipalidades, por lo que, en primer lugar, cabe preguntarse ¿qué respuesta institucional existe ante la imposibilidad de celebrar un convenio?, ¿finalmente dependerá del interés del(la) alcalde (sa) si es que tiene voluntad o no de suscribir el convenio?, ¿satisface esa voluntariedad la exigencia que, desde la universalidad, tiene la obligación de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes?

Preocupa la alta carga de trabajo que se pretende imponer a las municipalidades, considerando las exigencias que ya tienen sin la aprobación de esta ley y que, además, los tres proyectos de ley relacionados con el Sistema, actualmente en discusión, consideran convenios con ellas para que ofrezcan u operen todo o parte de la oferta programática respectiva.

a. Reinserción Social Juvenil: se contempla para dar cumplimiento al plan de acción en cada región.

b. Protección Especializada: se contempla para los programas de la línea de acción de diagnóstico clínico especializado, pericia y seguimiento de casos.

c. Sistema de Garantías: las Oficinas Locales de Niñez, en adelante (OLN) están alojadas en las municipalidades, tienen la administración completa de las funciones y de su personal (selección, evaluación y término).

Se advierte que se está depositando una gran presión a un organismo local cuyo financiamiento ha demostrado ser poco equitativo52, además de contar con diferentes grados de capacidad institucional para desarrollar todas aquellas nuevas funciones. Es más, Chile cuenta con probada experiencia de que la municipalización de la entrega de servicios esenciales, como la salud y la educación, no es ni eficaz ni eficiente y que, por lo demás, replica las desigualdades presentes en dichas comunas, esta situación implica, por ejemplo, que las y los estudiantes de un liceo municipal son más pobres que el barrio donde se ubica el liceo, así como las y los estudiantes de un colegio particular son más ricos que el entorno residencial del colegio (este tema se encuentra ampliamente desarrollado en el Capítulo *Desigual ejercicio del derecho a la educación* de este mismo informe). Es esperable que dicha realidad se replique en el funcionamiento de las OLN.

Preocupa la dependencia dual de las OLN entre las municipalidades, de la Subsecretaría de la Niñez y del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, a través de sus Seremis. Ambos organismos son políticos, pero mientras el(la) alcalde(sa) es electo(a) por votación popular, el(la) Seremi es nombrado(a) por el gobierno central, lo que puede generar tensiones. Estos conflictos de agenda política, y los propios intereses y objetivos de las autoridades, hacen perder el foco del objetivo último de la institucionalidad, que es la atención de los niños, niñas y adolescentes en el ámbito local, para el cumplimiento de los estándares y mandato de la Convención sobre los Derechos del Niño.

No se contemplan sanciones ante el incumplimiento, de parte de la municipalidad, de los convenios previstos por el proyecto de ley. La Subsecretaría de la Niñez no tiene potestad sancionatoria, mientras que los nuevos servicios, de protección especializada y reinserción juvenil, sí tienen.

Preocupa, asimismo, la falta de recursos adecuados para implementar las OLN de acuerdo con los estándares que aseguren una intervención debida con los niños, niñas y adolescentes y sus familias. Dicha preocupación parte desde la implementación de la Oficina local, con estándares físicos adecuados para su instalación, su gestión y administración: oficinas, mobiliario y equipamiento tecnológico, servicios básicos y mantenimiento.

a. Para el año 2020, la Ley de Presupuestos establece un monto de M$1.784.546 para el funcionamiento de 12 OLN. De este total, la glosa respectiva determina que los gastos se podrán realizar con un máximo de 3 personas por unidad, con un tope de M$88.516, para gastos en personal, y de M$7.949 para gastos en bienes y servicios de consumo. En base a dicha distribución, la remuneración promedio para cada profesional es de M$2.458.777 bruto, lo que se considera una remuneración acorde a mercado, en base a las orientaciones técnicas para la implementación de los pilotos de las OLN.

b. Sin embargo, en cuanto al gasto en bienes y servicios de consumo, ascendente a M$663 mensual, parece insuficiente, considerando el plan de cuentas y los ítems financiables establecidos por las reglas para la ejecución del programa. En este sentido, parece poco probable que se pueda financiar la operación de una oficina de este tipo, con estándares mínimos en lo referido al inmueble[53], su mobiliario, su equipamiento tecnológico, servicios básicos y mantenimiento. De este monto, se entiende que será la municipalidad la que provea las diferencias de recursos, lo que resulta peligroso para la sustentabilidad del proyecto, ya que dependerá de la gestión particular del municipio y de la voluntad de la autoridad de turno, reproduciendo desigualdades presentes entre los distintos municipios.

c. Junto a lo anterior, que de por sí pone en riesgo la sustentabilidad del modelo, se agregan los resultados dispares asociados a las diferencias entre las municipalidades, que abarcan aspectos presupuestarios, operativos, culturales y de administración, lo que pone en riesgo la implementación del Sistema de Garantías en el territorio, asegurando el acceso universal, oportuno, eficiente y eficaz para todo niño, niña y adolescente, debido a las desigualdades presentes entre los distintos municipios.

d. Finalmente, la dependencia administrativa municipal de las OLN, junto con dificultar la coordinación y reproducir diferencias preexistentes, reproduce dificultades de gestión de personas, comunes a todas las municipalidades, las que, debido a la rigidez de las formas de contratación derivadas de su estatuto, puede producir alta rotación de los profesionales a cargo de la implementación del Sistema, con la consiguiente pérdida de conocimiento, competencias y capacidades, aumento de costos, y debilitamiento de las vinculaciones y redes creadas.

En definitiva, las municipalidades actúan como las contrapartes del Gobierno central para, a través de convenios, administrar las OLN. Esta dependencia administrativa, si bien tiene el beneficio de incorporar a la gestión el conocimiento del ámbito territorial y local, recomendado por los modelos internacionales, puede contribuir a reproducir las inequidades territoriales ya existentes, si no se adoptan medidas correctivas asociadas a la planificación, control, coordinación y destinación de recursos.

Por otra parte, la administración de las OLN a través de convenios con las municipalidades, sin que exista un sistema institucionalmente robusto a cargo de la coordinación del Sistema, puede producir distintos niveles de calidad en la administración y gestión, dependiendo de la capacidad organizacional que exista en la municipalidad respectiva, y las circunstancias administrativas y económicas que sirven de contexto a la implementación de los respectivos convenios, afectando significativamente el principio de igualdad y no discriminación que debe regir el comportamiento estatal en relación con los niños, niñas y adolescentes.



Jorge Vargas / Migrar Photo

En este sentido, se insiste en que resulta clave reformular las Oficinas de Protección de Derechos y las Oficinas Locales de Niñez, avanzando hacia una consolidación definitiva de organismos que gestionen, a nivel local, de forma eficiente los recursos y que aseguren acceso igualitario a los niños, niñas y adolescentes del país a la promoción de sus derechos, prevención de vulneraciones y protección administrativa.

Una situación similar a las OLN se puede observar en las Oficina de Protección de Derechos (OPD). Dichas oficinas, creadas como instancia ambulatoria instalada en el ámbito local, destinadas a brindar protección integral a niños, niñas, adolescentes y sus familias, que se encuentran en situación de exclusión social o vulneración de sus derechos, también tienen una dependencia mixta de las municipalidades en lo administrativo, y del Servicio Nacional de Menores en lo técnico. Esta dependencia reproduce los problemas vinculados al clima de incertidumbre provocado por la alternancia política, pudiendo constituirse como una prioridad o no, acorde a la administración de turno.

Al mismo tiempo, es posible identificar nudos críticos o falencias derivadas de esta doble dependencia, donde se destaca la falta de acompañamiento técnico del Sename, convirtiéndose más en una instancia fiscalizadora que de acompañamiento y mejora de la intervención técnica.

Unido a lo anterior, no se observa cómo estas dos instancias (OLN y OPD) armonizan y complementan su trabajo en los municipios, corriendo riesgos de duplicidad de funciones, abordaje desarticulado, sobreintervención, entre otras.

En este sentido, se insiste en que resulta clave reformular las Oficinas de Protección de Derechos y las Oficinas Locales de Niñez, avanzando hacia una consolidación definitiva de organismos que gestionen, a nivel local, de forma eficiente los recursos y que aseguren acceso igualitario a los niños, niñas y adolescentes del país a la promoción de sus derechos, prevención de vulneraciones y protección administrativa.

En términos de los componentes genéricos de la capacidad del Estado, se presenta el siguiente diagrama que aborda, en detalle, la evaluación de cada uno de ellos en el marco del Sistema de Garantías:

Tabla N°5

## EVALUACIÓN DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES EN LA ACTUALIDAD

| Capacidad Institucional | Evaluación |
|---|---|
| **Participación política, gestión programática y capacidad de negociación** | El Sistema hace predominar relaciones de dependencia jerárquica, privilegiando línea vertical de mando y afinidad política. |
| **Recursos Financieros** | Formulación y ejecución presupuestaria desde el Ministerio de Desarrollo Social y Familia; sin embargo, iniciativas que forman parte del Sistema permanecen sectorizadas en sus respectivas instituciones o ministerios, como representación jurídica, responsabilidad penal, entre otras. El mismo Ministerio suscribe convenios para la transferencia de recursos a las diversas instituciones, que participan como coejecutoras, sin apropiación de la estrategia. Finalmente, hay escasos incentivos para la correcta ejecución de las iniciativas, ya que la sanción redunda en la no transferencia de recursos. |
| **Capital humano** | El Sistema no describe acciones específicas para la generación de una masa crítica de profesionales expertos para hacerse cargo de los desafíos de la política. Es más, al parecer se espera que las instituciones cuenten con las capacidades instaladas para responder a las necesidades generadas por los niños, niñas y adolescentes. No se observan declaraciones orientadas a la formación continua en el diseño de acciones que considerará la nueva institucionalidad.<br>Lo anterior se ve reflejado en sobrecargas laborales, desconocimiento en la atención de ciertos públicos objetivos, escasez de oferta por falta de personal, entre otros. |
| **Estructura y diferenciación de funciones** | El Sistema parece no solucionar con claridad las funciones de cada institución dentro de él, ni tampoco cómo contribuyen cooperativamente para los fines de la política que lo genera. Lo anterior se ve graficado en dificultades para coordinar esfuerzos que parecen duplicados, como la representación jurídica especializada, que se encuentra repartida en 3 instituciones (Sename, Ministerio de Justicia y DDHH, Corporaciones de Asistencia Judicial). |
| **Sistemas de gestión** | Existen múltiples sistemas de información no integrados en las diversas instituciones. No se visualiza un plan concreto para aunar toda la información disponible y orientarlas en *softwares* transversales al Sistema, que sirvan como soporte a los procesos sustantivos que ejecuten sus integrantes. Si bien se ha presentado al *software* de las OLN como el eje articulador de las intervenciones, al parecer no se encuentra operando con normalidad, ya que los actores y usuarios han dado cuenta de problemas de falta de información en la plataforma, doble digitación, duplicación de registro, entre otros. |

# 4. HACIA UN PRESUPUESTO ESTRATÉGICO Y PRIORITARIO EN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

## 4.1 ENFOQUE DE DERECHOS DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA EN EL GASTO PÚBLICO

Un ámbito importante, en la capacidad estratégica del Sistema de Garantías de derechos de la niñez y adolescencia, usualmente olvidado en el debate, es la formulación y seguimiento del gasto presupuestario del Estado en políticas públicas destinadas a niños, niñas y adolescentes.

Precisamente, como se describió anteriormente, el garantizar derechos implica "analizar brechas abiertas entre las expectativas de derechos y las garantías observables en las políticas públicas, y seguidamente, para prospectar cierres pactados de aquellas brechas"[54]. Las garantías implican diversos tipos, según su naturaleza, fin o responsabilidad[55]. En particular, las garantías sociales, que son una "serie de servicios o prestaciones que deben llevarse a cabo para la satisfacción adecuada de los derechos en cuestión"[56], son las que implican —por su naturaleza— un mayor desenvolvimiento de gasto ya que hacen tangibles los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA), existiendo mecanismos para asegurar su acceso, calidad, protección financiera, participación y reparación[57], así como su disponibilidad, exigibilidad, durabilidad, actualización y principios de adaptabilidad y aceptabilidad y diversas técnicas normativas, financieras e instrumentales[58].

La gestión presupuestaria es, entonces, algo clave, ya que en línea con lo que implican las garantías, su propósito debe estar orientado, precisamente, a "cerrar la brecha entre la realidad actual y el pleno ejercicio de los derechos humanos"[59].

Al respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales plantea la necesidad de evaluar, de manera constante, los diversos efectos de las medidas adoptadas y las consignaciones presupuestarias destinadas a los diversos ámbitos de la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales para establecer si se ha utilizado "hasta el máximo de los recursos disponibles"[60], en línea con el principio de progresividad y no regresividad que tienen los derechos humanos.

**La gestión presupuestaria es algo clave, ya que en línea con lo que implican las garantías, su propósito debe estar orientado, precisamente, a "cerrar la brecha entre la realidad actual y el pleno ejercicio de los derechos humanos".**



En materia de niñez y adolescencia, la Convención sobre los Derechos del Niño establece claramente, en su artículo N°4, que los Estados parte deben dar efectividad a los DESCA "hasta el máximo de los recursos que dispongan", lo que significa que no deben adoptar medidas regresivas deliberadas en relación con tales derechos.

La Observación General N°19 del Comité de los Derechos del Niño, dedicada a abordar este tema, establece que lo anterior significa que los Estados "no tienen potestad para decidir si satisfacer o no su obligación de adoptar las convenientes medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos del niño, como las medidas relativas a los presupuestos públicos"[61]. Esto implica que cada Estado debe velar porque:

- Se establezcan leyes y políticas destinadas a favorecer la movilización de recursos, la asignación presupuestaria y el gasto para hacer efectivos los derechos del niño.
- Se recopilen, generen y difundan los datos y la información necesarios sobre la niñez para apoyar la formulación y la aplicación de la legislación, las políticas, los programas y los presupuestos adecuados para promover los derechos del niño.
- Se movilicen, asignen y empleen de forma efectiva los recursos públicos suficientes para la plena aplicación de la legislación.
- Se planifiquen, aprueben, apliquen y justifiquen sistemáticamente presupuestos en los niveles nacional y subnacional, tanto regional como municipal del Estado, a fin de asegurar la efectividad de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Todos estos puntos deben poder demostrarse. Los presupuestos responden a decisiones principalmente políticas, sometidas a diferentes actores y escenarios públicos y presión de intereses. Es por ello que el Comité también agrega que los Estados deben poder verificar que "se ha hecho todo lo posible para movilizar, asignar y gastar recursos presupuestarios a fin de dar efectividad a los derechos económicos, sociales y culturales de todos los niños".

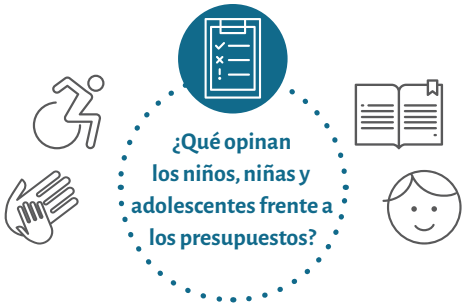
Esto es particularmente clave en el actual contexto de crisis que enfrenta el país, la que puede afectar la capacidad fiscal del Estado y, con ello, constituir un riesgo al gasto presupuestario en niñez y adolescencia. Para el Comité, se hace clave vigilar que "las obligaciones fundamentales mínimas e inmediatas impuestas por los derechos de los niños no se verán comprometidas por ningún tipo de medida regresiva, ni siquiera en tiempos de crisis económica".

Siempre dentro de este marco general, las reducciones o variaciones que se realicen al gasto deben efectuarse "garantizando que los niños, particularmente aquellos que están en situaciones de vulnerabilidad, serán los últimos en verse afectados por tales medidas. Los Estados parte deberán demostrar que las medidas son necesarias, razonables, proporcionadas, no discriminatorias y temporales, y que los derechos que se vean afectados se restablecerán lo antes posible".

Por último, resulta relevante destacar que la elaboración de la Observación General N°19, contó con la opinión de niños, niñas y adolescentes, quienes recalcaron la necesidad de que los presupuestos cumplan con los siguientes requisitos:

Diagrama N°7

REQUISITOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES A LOS PRESUPUESTOS




1. Sean bien planificados
2. Considerar a los niños, niñas y adolescentes con necesidades especiales
3. El gasto sea justo y juicioso
4. Considere el gasto en niñez y adolescencia como una inversión a largo plazo
5. Invierta en las familias
6. Asegure que no haya corrupción
7. Reconozca todos los derechos de los ciudadanos
8. Haga pública la inversión del dinero
9. Sea transparente y tenga mecanismos de rendición de cuentas
10. Proporcione a todos los niños, niñas y adolescentes el acceso a la información

Fuente: Observación general núm. 19 (2016) sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (art. 4).

## 4.2 PROCESO PRESUPUESTARIO CON ENFOQUE DE DERECHOS DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA

Los actores involucrados están llamados a "asegurar que el presupuesto general se formule y luego implemente de forma que observe las obligaciones de derechos humanos del gobierno"[62]. Todo discurso público o programático que exprese promesas de las autoridades finalmente se refleja en este ámbito, donde se puede verificar si se integran "en políticas y planes, y estos últimos deberían incluir indicadores e hitos apropiados"[63].

Los principios abordados anteriormente hacen reflexionar sobre la necesidad de incorporar procedimientos e instrumentos, a nivel legal y administrativo, que permitan reflejarlos en el proceso presupuestario del Estado, cumpliendo con los principios de eficacia, equidad, eficiencia, transparencia y sostenibilidad. A continuación, se realizan recomendaciones en cinco dimensiones claves.

### 4.2.1 ESTABLECER EL GASTO EN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA COMO PRIORIDAD ESTRATÉGICA

En Perú, el gasto público en niños, niñas y adolescentes es explícitamente vinculado a la planificación de la política pública. La Ley N°30.362 de ese país[64] plantea que los recursos destinados al Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia sean considerados de interés nacional y preferente, como inversión estratégica y prioritaria, protegidos en el caso de una caída de la recaudación o desaceleración económica. En virtud de ello, también, cada año la Ley de Presupuestos del país identifica el gasto destinado a los niños, niñas y adolescentes.

Como se analizó en este capítulo, en Chile existe por ley el Plan de Acción de Niñez y Adolescencia, el que contiene, en su totalidad, medidas de tipo programático y administrativo, cuya mayoría tienen implicancia en el gasto público y muchas de ellas implican un esfuerzo adicional de éste, en razón de las brechas existentes en niñez y adolescencia. Sin embargo, no se explicita ninguna norma con relación al gasto relacionado a dichas medidas, o que deba contener información con respecto a los montos asociados o proyectados para cada una de ellas.

La Defensoría de la Niñez, en virtud del cumplimiento de sus funciones, ha realizado recomendaciones al Ministerio de Hacienda para agregar este aspecto en la Ley de Garantías de los Derechos de la Niñez, señalando la necesidad de que "el gasto relativo al Plan de Acción sea explícitamente considerado como de interés estratégico, nacional y preferente, protegidos en el caso de una caída de recaudación o desaceleración económica"[65].

No basta con suscribir, e incluso plantear legalmente, que el gasto de niñez y adolescencia debe ser prioritario. Esto debe verificarse y justificarse debidamente. Según la Observación General N°19 del Comité, los Estados deben "mostrar hasta qué punto las medidas asociadas a los presupuestos públicos que deciden adoptar, contribuyen a mejorar los derechos del niño".

### 4.2.2 VERIFICAR QUE EL GASTO EN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA SEA PRIORITARIO EN LOS PRESUPUESTOS INSTITUCIONALES Y PROGRAMÁTICOS

No basta con suscribir, e incluso plantear legalmente, que el gasto de niñez y adolescencia debe ser prioritario. Esto debe verificarse y justificarse debidamente. Según la Observación General N°19 del Comité, los Estados deben "mostrar hasta qué punto las medidas asociadas a los presupuestos públicos que deciden adoptar, contribuyen a mejorar los derechos del niño".

Esto debe realizarse a partir del cruce de diferentes metodologías, tales como "comparar los porcentajes de variación presupuestaria de diversas áreas y sectores con los de niñez y adolescencia o con países en una situación similar, analizando también indicadores regionales o internacionales"[66] .

Para lograr este cometido debe contarse con información actualizada y transparente, siendo central el poder identificar qué ítems de gasto son relacionados con niñez y adolescencia, lo que implica consensuar, urgentemente, una metodología. A nivel comparado, diferentes han sido las formas de aproximarse al dimensionamiento de la inversión presupuestaria. Esto se debe a la implicancia de contabilizar no sólo las asignaciones totales o parciales que se destinan a niños, niñas y adolescentes, sino también aquellas destinadas a público general pero que, igualmente, tienen un efecto indirecto en ese grupo de la población, como por ejemplo las de vivienda u obras públicas. A ello se adicionan las carencias y diferencias de información administrativa en relación con el presupuesto, en particular a su identificación según público objetivo y relación con indicadores gestión a nivel estratégico[67], siendo clave una mejor articulación entre las diferentes plataformas existentes entre Dipres y el Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

Una de las acciones claves que han ejecutado algunos países en este ámbito, es que la metodología que genera este presupuesto es formulada mediante un consenso entre diferentes actores involucrados, tal y como dan cuenta diversos estudios[68]. En la actualidad, la Subsecretaría de la Niñez ha realizado una licitación para hacer un estudio "de la inversión pública destinada a niños, niñas y adolescentes"[69], cuyo objetivo, en específico, es la elaboración de una propuesta metodológica para identificar las asignaciones que involucran la labor del Estado en relación con niñez y adolescencia. Es urgente plantear la necesidad de que la generación de esta metodología conlleve un proceso de articulación importante de parte del Poder Ejecutivo, con organismos como la Defensoría de la Niñez, Unicef y el Ministerio de Hacienda, expertos(as) y sociedad civil, entre otros, y la opinión de los propios niños, niñas y adolescentes, con la finalidad de dar sustentabilidad a ésta en el tiempo.

Ahora bien, es importante que esta información no solamente sea utilizada de forma técnico–académica, sino que sea parte constituyente del proceso presupuestario, permitiendo que la adopción de decisiones en este ámbito se fundamente en la verificación del cumplimiento de las directrices definidas. Esto implica que esta información, y otras, sean contenidas en un informe que sea emitido anualmente desde el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo, en cada Ley de Presupuestos.

La Observación General N°19 denomina a estos reportes como "Declaración Previa", y recomienda que contengan los siguientes elementos:

- Información de cómo se pretende financiar y aplicar las leyes, políticas públicas y programas comprometidas.
- Determinar asignaciones destinadas directamente o que afectan parcialmente a niños, niñas y adolescentes.
- Presentar evaluaciones y auditorías realizadas al gasto involucrado.
- Detalle de medidas recientes o próximas a implementarse.
- Presentar datos financieros y textos explicativos sobre recursos disponibles en el pasado y presente.
- Presentar avances y resultados de objetivos de desempeño comprometidos en torno a los objetivos programáticos relacionados.
- Mostrar datos presupuestarios disgregados por edad, género, zona, categorías de niños, fuentes de ingresos, y por dependencias administrativas.

La Defensoría de la Niñez también ha realizado recomendaciones para agregar este aspecto en la Ley de Garantías de los Derechos de la Niñez, señalando la necesidad de "entablar la función de la Subsecretaría de la Niñez para que, en conjunto con la Dirección de Presupuestos, identifique aquellos gastos con impacto en niñez y adolescencia y emita un informe específico".

Dentro del detalle de medidas recientes a nivel nacional es importante que se considere la situación macroeconómica y fiscal, y el estado de todas las medidas posibles proyectadas y en curso, sobre todo a nivel legislativo, calculando los costos de los proyectos y su impacto en niñez y adolescencia. Se hace importante recalcar, a este respecto, la importancia de incluir el análisis sobre los gastos a nivel regional y comunal. Esto debido a su variada fuente de ingresos, la utilidad que se tendría para la identificación de brechas de equidad territorial en la inversión respectiva y los programas a cargo a nivel local involucrados en materia educativa, sanitaria, de seguridad pública y de protección.

Al respecto, el Comité destaca que "los gobiernos subnacionales, al desarrollar sus propios presupuestos, deben asegurarse de que sus ingresos y asignaciones cumplan con las obligaciones de derechos humanos del gobierno".

La Defensoría de la Niñez también ha realizado recomendaciones para agregar este aspecto en la Ley de Garantías de los Derechos de la Niñez, señalando la necesidad de "entablar función de la Subsecretaría de la Niñez para que, en conjunto con la Dirección de Presupuestos, identifique aquellos gastos con impacto en niñez y adolescencia y emita un informe especifico"[70].

En este sentido, se recomienda seguir la experiencia de España, país que, en base a lo dispuesto en su Ley N° 26/2015, establece la obligación de valorar el impacto en la niñez y adolescencia en todos los proyectos normativos. Por ello, el gobierno español dispuso, en 2019, mediante una orden ministerial, realizar un "informe de impacto que sus diferentes programas de gasto tienen sobre la niñez, la adolescencia y la familia, documentación que se presenta en este informe"[71]. Este documento, preparado para la discusión presupuestaria española, detalla tres aspectos: el diagnóstico de la situación de niñez, la metodología y los programas presupuestarios con impacto en niños, niñas y adolescentes.

### 4.2.3 EL ROL DEL PODER LEGISLATIVO EN LA DISCUSIÓN Y SEGUIMIENTO DEL PRESUPUESTO

La elaboración de los puntos anteriores permitirá que la discusión presupuestaria, en fase legislativa, pueda desarrollarse de manera especializada. No obstante, cabe destacar la necesidad de que la información entregada al Congreso Nacional, por parte del Ejecutivo, cumpla con exhibir información clara, bien explicada y sintetizada a las y los congresistas involucrados. Asimismo, se sugiere desarrollar una propuesta especial de presupuesto que acompañe el informe previo antes mencionado.

Asimismo, se recomienda que el Poder Legislativo también contribuya en este ámbito, a partir de los siguientes elementos:

- Programar la discusión del gasto en niñez y adolescencia con tiempo suficiente.
- Impulsar investigaciones y seguimientos especializados, por unidades técnicas investigativas del Poder Legislativo.
- Contar con la opinión de diversos actores, de los propios niños, niñas y adolescentes y de la Defensoría de la Niñez, en tanto organismo autónomo destinado a la promoción, difusión y protección de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes que viven en Chile.
- Conformar comisiones legislativas fijas y permanentes, en ambas Corporaciones, que colaboren, con niveles de conocimiento de mayor profundidad, en la discusión presupuestaria y seguimiento de los compromisos.
- Ordenar, de manera centralizada, la gestión y control de glosas de entrega de información, muchas veces repetida entre diferentes comisiones legislativas.

### 4.2.4 MEJORAR EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PRESUPUESTARIA POR PARTE DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES Y LA CIUDADANÍA

Los gastos proyectados en las leyes de presupuestos presentadas y sistematizadas en las declaraciones previas, así como el presupuesto finalmente aprobado por el Congreso Nacional, luego de su tramitación legislativa, se debiera acompañar de herramientas que transparenten y difundan, de manera pertinente, a la ciudadanía y a los propios niños, niñas y adolescentes, en lenguaje claro y simple, la información necesaria.

Es necesario que la información entregada incluya antecedentes sobre la situación de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes que viven en el país. Cabe destacar que la Subsecretaría de la Niñez, según lo establece su propio marco legal, debe presentar un informe anual sobre el estado general de la niñez a nivel nacional y regional, lo que debe incluir recomendaciones para la implementación efectiva del sistema de protección.

Recién el mes de mayo del 2020 se realizó el informe anual que corresponde al año 2019, no habiendo antecedentes de reportes publicados anteriores referentes al periodo 2018[72–73–74]. Se hace necesario mejorar estos plazos, haciéndolos coincidentes con la discusión presupuestaria, para que la información sea entregada de manera oportuna, permitiendo un mejor debate a nivel legislativo y social y un abordaje pertinente de parte de las y los funcionarios públicos en sus planificaciones respectivas.

El Comité recomienda, a este respecto, que la información sea real y desglosada en bases de datos de carácter público. Se hace importante que se agreguen sistemas virtuales de fácil acceso, con lógica de datos abiertos, que permitan un acceso a la información expedito, claro y pertinente a niños, niñas y adolescentes.

### 4.2.5 SEGUIMIENTO DE LA EJECUCIÓN Y EVALUACIÓN DE RESULTADOS DEL GASTO EN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

La Política de Niñez y Adolescencia, y el Sistema de Garantías de Derechos de la Niñez no deben estructurarse sólo como definiciones programáticas, declaraciones de principios y modificaciones normativas, sino que, además, se debe velar porque su existencia tenga, como contrapartida, la existencia de acciones concretas oportunas y eficaces, que 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 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, de resultados y de impacto, según las características propias del programa o la intervención.**

**Hacer seguimiento a las políticas públicas, programas e intervenciones relacionadas con niñez y adolescencia es fundamental para obtener información sobre la situación de cada uno de sus derechos en un momento dado (y en el tiempo), en relación con sus objetivos y efectos e impactos esperados.**



No corresponde a una buena gestión pública 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, de resultados y de impacto, según las características propias del programa o la intervención.

Hacer seguimiento a las políticas públicas, programas e intervenciones relacionadas con niñez y adolescencia es, por tanto, fundamental para obtener información sobre la situación de cada uno de sus derechos en un momento dado (y en el tiempo), en relación con sus objetivos y efectos e impactos esperados.

En este marco, se hace necesario impulsar una línea de evaluación específica de programas relativos a niñez y adolescencia, tanto en la línea de evaluación de programas en general, evaluación comprehensiva del gasto y de impacto, lo que puede establecerse como prioritario en la asignación de fondos concursables de investigación que existen al respecto, lo que puede ser clave en la implementación de nuevos modelos de intervención que actualmente se ejecutan en el Sename, a nivel residencial, o que se proyectan a nivel ambulatorio.

En este sentido, también, se hace necesario impulsar mecanismos continuos de detección de fallas y buenas prácticas de intervenciones llevadas a cabo por los programas sociales. Dado su carácter de sistemas públicos de alta complejidad, caracterizados por una cantidad de factores que inciden en los resultados, la recolección de evidencia en este ámbito siempre será una tarea que debe ser continua, actualizada, territorial y dinámica. Se hace fundamental la instalación de un sistema capaz de detectar qué modelos y métodos de intervención tienen efectividad en el logro de sus resultados, contribuyendo así a mejorar el diseño de estándares.

**La Subsecretaría de la Niñez debe generar instancias para la formulación de un informe previo y para las decisiones presupuestarias directas y pertinentes con los propios niños, niñas y adolescentes, lo que implica generar, también, formas de entrega de la información que les permita su acceso, comprensión y difusión.**

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. Se hace fundamental mejorar este aspecto, ya que hoy la identificación de duplicidades y brechas de recursos recae, casi exclusivamente, en el Ministerio de Hacienda en el contexto del proceso presupuestario, sin que éste tenga un soporte necesario para ejecutar esta labor, solamente las evaluaciones discontinuas y escasas de los programas[75].

En virtud de lo expuesto, se recomienda que la Subsecretaría de la Niñez, en conjunto con el Ministerio de Hacienda, impulse las siguientes acciones:

- Comparados de gasto comprometido y gasto utilizado en niñez y adolescencia.
- Inclusión de indicadores de seguimiento del gasto, incluyendo indicadores especiales para el ámbito de niñez y adolescencia.
- Uso de tecnologías especializadas de plataformas de acceso a la información.
- Informes a mitad de periodo.
- Informe de fin de ejercicio, que dé cuenta de una evaluación que considere gastos insuficientes, intercambios en los gastos entre sectores, fugas, gastos inútiles y otros.
- Rendiciones de cuenta a actores y, sobre todo, a los propios niños, niñas y adolescentes, en un lenguaje claro y simple.

## 4.3 ASEGURAR LA PARTICIPACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES COMO ELEMENTO ESENCIAL Y TRANSVERSAL EN LAS ETAPAS DEL PROCESO PRESUPUESTARIO

Se debe considerar la participación de los niños, niñas y adolescentes en las distintas fases del procedimiento presupuestario. En la fase de formulación es particularmente clave incluir su voz y opinión, ya que constituye un proceso decisional importante, aquello también resulta central en la etapa relacionada con la rendición de cuentas. Esto implica que la Subsecretaría de la Niñez debe generar instancias para la formulación de este informe previo y para las decisiones presupuestarias directas y pertinentes con los propios niños, niñas y adolescentes, lo que implica generar, también, formas de entrega de la información que les permita su acceso, comprensión y difusión.

Por último, es menester promover instancias participativas en los presupuestos a nivel territorial, ya sean organismos gubernamentales regionales y municipalidades. Diversas experiencias comparadas, de presupuestos participativos, han demostrado la importancia y utilidad de generar alternativas de incidencia de los niños, niñas y adolescentes en las decisiones de gasto[76], y un espacio concreto y directo para ello es el nivel local.



Jorge Vargas / Migrar Photo.

# 5. REPRESENTACIÓN JURÍDICA DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES COMO PARTE DEL SISTEMA DE GARANTÍAS

## 5.1 CONTEXTO Y ESTÁNDARES INTERNACIONALES

La representación jurídica de niños, niñas y adolescentes representa un eje fundamental en el Sistema de Garantías, en tanto debe contemplar planes, programas y acciones, con las correspondientes coordinaciones en los distintos niveles, para garantizar y efectivizar el acceso a la justicia y los derechos a ser oídos y a participar en todos los asuntos que les afecten[77].

En el presente capítulo se ha realizado un análisis sobre el proceso de formulación e implementación del Sistema de Garantías de la niñez y adolescencia desde la mirada de la gestión pública y, en relación con ello, es necesario relevar que éste debe garantizar el acceso a la representación jurídica de los niños, niñas y adolescentes que así lo requieran, de modo de efectivizar, además, otros derechos que se encuentran relacionados, tales como el acceso a la justicia, el derecho a ser oído y su interés superior.

En este apartado, en cumplimiento de la Ley N° 21.067, y sin perjuicio de que en el Informe Anual 2019 de la Defensoría de la Niñez[78] se detallaron en extenso los estándares internacionales asociados a la representación jurídica de niños, niñas y adolescentes, junto con señalar el estado de situación, se reiterarán algunos de ellos, de modo que se pueda determinar si la oferta pública actualmente vigente les da cumplimiento o no, particularmente teniendo en consideración las situaciones de crisis que el país enfrenta desde 2019, como son el estallido social y la pandemia por Covid–19, además de los desafíos propios de la gestión pública respecto al acceso a derechos.

Una de las obligaciones del Estado de Chile consiste, precisamente, en asegurar el acceso a la representación jurídica de niños, niñas y adolescentes en todos aquellos casos en que sus derechos sean amenazados, perturbados o vulnerados, a través de profesionales que, de manera especializada y exclusiva, velen por su interés superior y resguarden en todo momento su derecho a ser oído.

De ahí que la falta de un Sistema de Garantías que contemple, entre otros aspectos, esta representación jurídica con accerso universal, altamente especializada y gratuita, implica no sólo un incumplimiento de la obligación de garantía del derecho de acceso a la justicia, sino que también la directa afectación de otros derechos de los niños, niñas y adolescentes quienes, por carecer de aquella representación especializada, podrían ser vulnerados y afectados sin que nadie les asegure su restitución y reparación. Esta situación se agudiza considerando la demora que ha sufrido la tramitación, en el Congreso Nacional, del proyecto de ley que crea el "Sistema de Garantías de Derechos de la Niñez", correspondiente al Boletín N°10.315–18, actualmente en segundo trámite constitucional en el Senado, sin que exista certeza de que su promulgación pudiera producirse en breve plazo.

El acceso a la justicia pertenece a aquel grupo de derechos sociales[79] que exigen del Estado una asignación presupuestaria adecuada para garantizar su financiamiento, permitiendo su goce de manera universal suponiendo, además, el establecimiento de un aparataje normativo e institucional que asegure su provisión[80].

Lo anterior, aplicado a la representación jurídica, implica que si un niño, niña o adolescente participa en algún proceso, sea administrativo o judicial, debe tener una representación exclusiva y personal, proveída por el Estado, no sólo en los casos en que sus cuidadores responsables no tengan los medios económicos para su provisión sino que, particularmente, en aquellos casos en que las causas son en contra de sus cuidadores responsables o de los intereses de éstos (como los casos de emancipación legal, identidad de género, entre otros).

Esta representación jurídica, además, debe cumplir con los enfoques de derechos humanos y de ciclo vital y asegurar altos niveles y estándares de especialización de quienes intervengan con los niños, niñas y adolescentes. El enfoque de ciclo vital exige tener en consideración, al momento de ejercer la representación jurídica, que las edades, necesidades y capacidades de comprensión de los niños, niñas y adolescentes, son distintas y variadas[81]. Esto implica que el rol del abogado o abogada no será suficiente, razón por la que el Estado debiera asegurar que los programas de representación jurídica sean integrales e interdisciplinares, no sólo proveyendo la asistencia letrada a los niños, niñas y adolescentes, sino que la asistencia psicosocial que asegure un conocimiento debido y profundo de quién es ese niño, niña o adolescente, qué necesita y qué acciones le resultan acordes al resguardo de sus derechos y también de sus emciones y brindar, así, un adecuado acompañamiento a los procesos administrativos o judiciales a los que se deban enfrentar.



**Se recomienda que el niño, niña o adolescente disponga de representación letrada, además de un curador o representante de su opinión cuando pueda haber un conflicto entre las partes en decisión.**

Lo anterior es recogido por el Comité de los Derechos del Niño que, dentro de las garantías de procedimiento, señala que los niños son un "grupo heterogéneo y cada cual tiene sus propia cualidades y necesidades, que pueden ser valoradas adecuadamente por profesionales especializados"[82]. Además, se establece que el niño, niña o adolescente "debe disponer de representación letrada, además de un curador o representante de su opinión cuando pueda haber un conflicto entre las partes en decisión"[83].

Por otro lado, en relación con los estándares que deben cumplir los procedimientos judiciales respecto de niños, niñas y adolescentes, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que:

> Los procedimientos judiciales deben adaptarse para que sean ágiles, accesibles, apropiados y comprensibles para los niños, niñas y adolescentes, asegurando que ellos y ellas tengan información suficiente sobre los procedimientos que se sigan que les afecten, en un lenguaje comprensible. Asimismo, es necesario disponer todos los mecanismos para facilitar el derecho de los niños, niñas y adolescentes a ser escuchados en el marco de los procedimientos que se sigan que les afecten y establecer mecanismos para evaluar su interés superior. La cidh también ha señalado que los Estados deben asegurar el acceso a asesoría y representación jurídica gratuita y de calidad a los niños, niñas y adolescentes y garantizar la existencia de juzgados especializados de niñez. Además, es importante organizar capacitaciones periódicas para jueces, fiscales, abogados, oficiales de policía, maestros, trabajadores sociales, personal de salud y otros profesionales, en relación con los derechos de los niños, niñas y adolescentes, incluido su derecho al acceso a la justicia. La tramitación de los casos debe ser ágil y diligente, asegurándose una pronta tramitación y resolución de sus casos; asimismo, debe garantizarse el acceso a una indemnización adecuada a los niños, niñas y adolescentes víctimas, y las medidas que sean necesarias para la recuperación, rehabilitación, y la restitución integral de sus derechos[84].



Jorge Vargas / Migrar Photo.

Estos estándares, así como también los señalados en el Informe Anual 2019 de la Defensoría de la Niñez, ya citado, sirven de guía para determinar si los planes, programas y acciones dispuestos por el Estado en cumplimiento de su obligación de promover, respetar y garantizar los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes, resultan suficientes para afirmar si en Chile la representación jurídica se encuentra o no garantizada. A continuación, se hará una revisión del estado de situación actual sobre la representación jurídica en Chile, particularmente a través de la oferta disponible, para luego analizar si a través de ésta se ha logrado garantizar el derecho a ser oído, al acceso a la justicia, y asegurar el interés superior de los niños, niñas y adolescentes que viven en el país.

## 5.2 SITUACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN JURÍDICA EN CHILE

Los niños, niñas y adolescentes pueden participar en diversos ámbitos asociados con la justicia (penal, familia, civil, laboral, administrativa) y en distintas calidades (víctimas, testigos, imputados o estar interesados porque la materia tratada les afecta). De ahí entonces que resulta indispensable que se contemple una política pública adecuada para garantizar la representación jurídica de los niños, niñas y adolescentes en todos los ámbitos señalados.

Diagrama N°8

### ÁMBITOS DE JUSTICIA E INTERESES DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES INVOLUCRADOS



A continuación se examinan los distintos ámbitos de justicia y las instituciones que, en ellos, se relacionan con la representación jurídica, incluyendo el análisis de las facultades judiciales de la Defensoría de la Niñez, con la finalidad de exponer las brechas existentes, cuyo abordaje resulta urgente para lograr acceso universal, gratuito y especializado a este derecho.

### 5.2.1 REPRESENTACIÓN JURÍDICA EN EL ÁMBITO PENAL

La participación de los niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley de responsabilidad penal adolescente o de víctimas de delitos contempla:

a. Adolescentes en conflicto con la ley penal

- Falta de especialización

  En la actualidad, en materia de representación jurídica, la Defensoría Penal Pública asume la representación de las y los adolescentes que se encuentran en conflicto con la ley penal, existiendo defensores/as especializados/as para generar la intervención requerida. La Defensoría Penal Pública, desde la entrada en vigor de la Ley N° 20.084, de Responsabilidad Penal Adolescente (RPA), atiende a más del 86,4 % de las y los jóvenes que ingresan al sistema[85]. Actualmente, dicha institución cuenta con defensoras y defensores juveniles especializados, para todas las regiones del país, siendo apoyados en sus funciones por trabajadores sociales, generando un abordaje integral para las y los adolescentes que se enfrentan a este proceso de responsabilidad penal.

  Si bien el número de defensores juveniles ha ido en aumento a lo largo del tiempo, el Estudio sobre el Análisis de la Implementación de la Ley N° 20.084 sobre Responsabilidad Penal Adolescente86, realizado por Defensoría Penal Pública en conjunto con Unicef, realiza un diagnóstico preocupante sobre la situación actual de la representación jurídica de las y los adolescentes en conflicto con la ley penal. Éste da cuenta de una serie de falencias relacionadas con la falta de especialización, identificando a la Defensoría Penal Pública como la institución con el mayor nivel de especialización en justicia juvenil, por sobre el Ministerio Público y el Poder Judicial. Además, se señala la falta de coordinación y la ausencia de principios comunes entre las y los operadores del sistema de justicia, lo que conlleva a una intervención fragmentada que no logra sus objetivos de reinserción social.

Sin perjuicio de lo anterior, desde una mirada sistémica, no basta que el/la defensor/a esté altamente especializado, sino que se requiere que todos quienes intervienen en justicia juvenil lo estén, para que el interés superior de niños, niñas y adolescentes sea la consideración primordial. Si ello no ocurre, seguirá el predominio del uso de criterios del sistema de adultos en causas de adolescentes, desconociendo las necesidades propias de la etapa de desarrollo en que encuentran y de los impactos negativos del sistema judicial en sus vidas.

En estos términos, el proyecto de ley que Crea el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil e introduce modificaciones a la Ley N° 20.084, aborda temas relevantes. No obstante las mejoras sustanciales que presenta el proyecto de ley, se valora por la Defensoría de la Niñez la creación de una institucionalidad que permita abordar las necesidades especiales y específicas de los sujetos de atención y las características de los mismos. Lo anterior facilitará la toma de decisiones en respeto a sus garantías fundamentales, acordes con el medio social en que el o la adolescente se desenvuelve, y sobre las circunstancias en las que se hubiere cometido el delito, cumpliendo efectivamente con el estándar impuesto por las Reglas de Beijing. También se valora que el proyecto introduzca la creación de una justicia especializada para adolescentes, que es el estándar ideal para su enfrentamiento con la justicia y que asegure la especialización de todos los actores del sistema y no sólo de la Defensoría Penal Pública.

- Aumento de casos producto del estallido social

  En el contexto del estallido social, la Defensoría Penal Pública ha reportado un aumento en los controles de la detención de adolescentes respecto al mismo periodo anterior, lo que implica la necesaria revisión de los estándares de derechos humanos que la policía y el Ministerio Público están aplicando, considerando que la detención es una medida particularmente gravosa, con alta incidencia en este grupo especialmente vulnerable de la población, quienes en definitiva muchas veces ni siquiera serán sujetos de una sanción privativa de libertad. Esta situación representa un desafío para el sistema penal, considerando que, entre el 20 de octubre y el 11 de noviembre de 2019, la Defensoría Penal Pública registró un aumento de 39,5% de causas ingresadas respecto a igual periodo del año anterior, en las cuales 7,3% de las y los detenidos son adolescentes[87].

Es importante señalar que, en muchas ocasiones, las y los adolescentes en conflicto con la ley penal, en el marco del estallido social, a su vez fueron víctimas de violencia institucional por parte de agentes del Estado, particularmente por actos provenientes de funcionarios de Carabineros de Chile. En estas situaciones, la Defensoría Penal Pública sólo puede realizar la correspondiente denuncia, pero no ejercer la representación jurídica respectiva, dado que su competencia es respecto de adolescentes que infringen la ley penal y no de quienes son víctimas de delitos.

Por último, la Defensoría de la Niñez, en marzo de 2020, producto de la crisis sanitaria por Covid–19, solicitó información a la Defensoría Penal Pública[88] sobre adolescentes privados de libertad en contexto de hechos acaecidos durante el estallido social, requiriendo antecedentes sobre el proceder de los/las abogados/as defensores/as públicos o licitados, en relación con las solicitudes de revisión de la medida de internación provisoria, con la finalidad de sustituirla por otra menos gravosa, previniendo contagios en los centros de internación. Al respecto, la Defensoría Penal Pública[89] informó que, durante el mes de marzo, hubo 39 revisiones de internación provisoria, pero que desde el comienzo de la contingencia sanitaria, y hasta la primera semana de abril, se solicitaron 157 revisiones de internaciones provisorias y éstas se acogieron en 84 casos. Lo anterior da cuenta de la importancia de la especialización de los operadores del sistema de responsabilidad penal adolescente, dado que la medida de internación provisoria se sigue aplicando de manera preferente, en circunstancias que los estándares internacionales de derechos humanos demandan de que ésta sea utilizada de manera excepcional, en aquellos casos en que realmente resulta imprescindible.

### b. Niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos

Para los casos de niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos, éstos no cuentan con representación jurídica especializada a todo evento, sólo se contempla la figura del curador ad litem, siendo importante recordar en este punto que el Ministerio Público es el titular de la acción penal, y tiene como obligación constitucional la protección de víctimas y testigos, mas no la representación de los mismos. El curador ad litem es el(la) abogado(a) que puede ser designado(a) por un(a) juez(a) para representar a un niño, niña o adolescente, en aquellos casos en que carezca de representante legal o cuando, por motivos fundados, el(la) juez(a) estime que sus intereses son independientes o contradictorios con los de aquél a quien corresponda legalmente su representación. El curador ad litem puede realizar sus

funciones ante los Tribunales de Familia, Juzgados de Garantía, Tribunales Orales en lo Penal y Tribunales Superiores de Justicia.

Existen distintas instituciones y programas que ejercen la curaduría. Así, tal como se señaló en el Informe Anual de la Defensoría de la Niñez, de 2019[90], los Programas de Representación Jurídica tienen como objetivo principal facilitar el acceso a la justicia a los niños, niñas y adolescentes víctimas de vulneraciones de derechos, sean éstas constitutivas o no de delito, mediante la representación jurídica ante tribunales. Sin embargo, estos programas no tienen cobertura nacional, y, si bien dentro de los objetivos generales se establece la representación por vulneraciones sean o no constitutivas de delito, lo cierto es que, en la práctica, mayoritariamente ejercen el rol en el área de la justicia de familia.

Por otro lado, se releva el Programa Mi Abogado, cuyos profesionales intervienen como representantes de los niños, niñas y adolescentes que se encuentren bajo el cuidado del Estado. Este Programa ha sido importante en materia penal, proteccional, contenciosa de familia y, en general, en toda materia en que los niños, niñas o adolescentes se vean afectados y logren su intervención, sea en el ámbito administrativo o judicial. El Programa tiene la facultad para representar a niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado y de querellarse en contra de las instituciones y funcionarios públicos y, en la práctica, su intervención ha involucrado un abordaje de calidad que representa un avance significativo en la intervención con aquellos niños, niñas y adolescentes con quienes se relacionan, favoreciendo la restitución de sus derechos y velando, de manera efectiva, por el interés superior de ellas y ellos, asegurándoles, en todo momento el derecho a ser oídos en procesos que requieren de un tratamiento especializado.

La principal complejidad visibilizada en materia de representación jurídica de víctimas de delitos que sean niños, niñas y adolescentes es la inexistencia de una política pública, a nivel nacional, que esté concebida en la estructura de un Sistema de Garantías, asegurando su universalidad, accesibilidad, adaptabilidad y con altos estándares de calidad y especialización.

Las brechas que representa la inexistencia de representación jurídica especializada y a todo evento de niños, niñas y adolescentes víctimas se incrementaron a partir del estallido social del 18 de octubre de 2019, ya que muchos de ellos y ellas fueron víctimas de vulneraciones de sus derechos provocadas por la violencia ejercida por agentes policiales. Muchas de esas víctimas habían sido vinculadas, por la misma policía que los violentó, a hechos delictivos, razón por la que, en septiembre de 2020, la Defensoría de la Niñez ofició al Ministerio Público, solicitando

información relativa al número de adolescentes que se encontraban con esa doble calidad, es decir, investigados por delitos asociados a las protestas sociales iniciadas en octubre de 2019, que hayan manifestado ser víctimas de delitos de violencia institucional. A la fecha de cierre de este informe, no se ha recibido respuesta de dicho órgano del Estado.

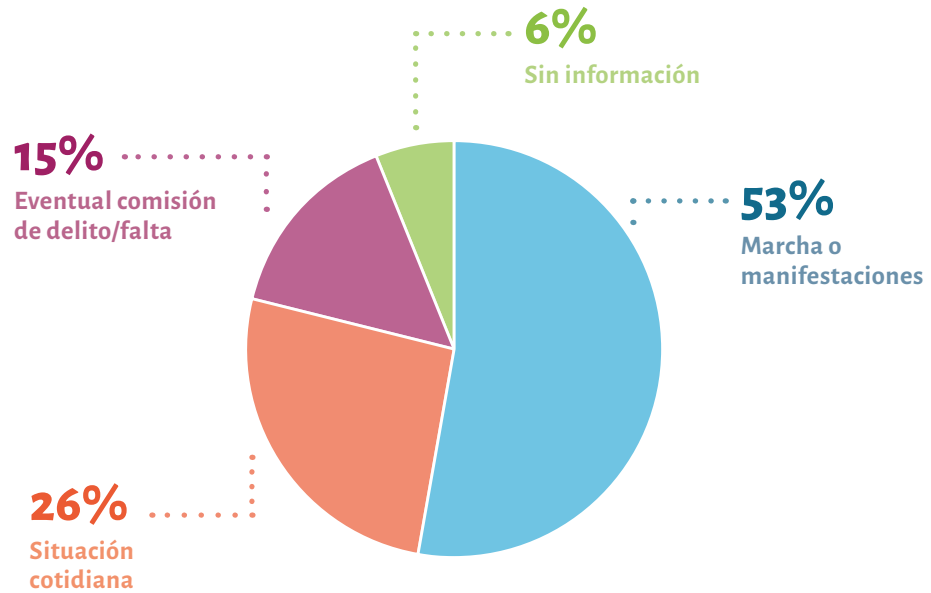
La representación jurídica de niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia de Estado no sólo es fundamental para el establecimiento de las responsabilidades penales, civiles y administrativas, como en cualquier delito que sufran, sino que además es lo que puede favorecer, de manera efectiva, en relación con lo que representa la violencia estatal, la obtención de verdad, justicia y reparación[91].

De los 818 casos recibidos por la Defensoría de la Niñez, durante el periodo de estallido social, entre el 18 de octubre de 2019 al 31 de junio de 2020, el 15% corresponde a adolescentes víctimas de violencia estatal que fueron detenidos por la eventual comisión de delitos o falta.

Por otra parte, el 53% de las denuncias recibidas se refiere a niños, niñas y adolescentes que se encontraban en marchas o manifestaciones y en un 26% se encontraban en situaciones cotidianas.

Gráfico N°10

CASOS POR TIPO DE SITUACIÓN O LUGAR DONDE SE PRODUCE LA VULNERACIÓN DENUNCIADA




Fuente: Elaboración propia en base a la planilla única de casos de la Defensoría de la Niñez.

La Defensoría de la Niñez, en ejercicio de sus facultades legales, solicitó al Ministerio Público, en septiembre de 2020[92], la remisión de la información sobre el estado de las causas penales relacionadas con niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia estatal en el contexto del estallido social que se encuentran, o encontraban al momento de ser víctimas, vinculados con la red del Sename y, por tanto, bajo el cuidado y protección del Estado de Chile. Se solicitó, particularmente, información acerca del delito investigado, la existencia de personas identificadas como imputadas/os, el estado en que se encuentra la investigación, las medidas de protección decretadas a favor de las víctimas, si existió intervención de la Unidad de Víctimas y Testigos, entre otros. Asimismo, se solicitó, sobre la base de los registros que contempla el Sistema de Apoyo a Fiscales, información sobre las investigaciones de casos con los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia institucional, en el periodo comprendido entre el 18 de octubre de 2019 al 31 de julio de 2020, así como también el estado procesal de las denuncias presentadas por la Defensoría de la Niñez en el contexto del estallido social. A la fecha de cierre de este informe, no se ha recibido respuesta del Ministerio Público sobre las materias consultadas.

Por último, en lo que dice relación con los niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos, a raíz de un caso conocido por la Defensoría de la Niñez en el que no se dio la asistencia efectiva a la víctima por parte del Ministerio Público, es que se solicitó que en el Sistema de Apoyo a Fiscales se registren aquellos casos en que se cometen delitos contra víctimas niños, niñas y adolescentes vinculados al sistema de protección (ambulatorio o residencial) o al de justicia juvenil, de modo tal de generar una gestión interna especial en estos casos en que existe una mayor vulnerabilidad asociada. Cabe destacar que esta petición fue acogida favorablemente por el Ministerio Público, mediante respuesta de fecha 30 de julio de 2020 en Oficio N° 475/2020 de dicha institución.

### 5.2.2 REPRESENTACIÓN JURÍDICA EN EL ÁMBITO DE FAMILIA: LA FIGURA DEL CURADOR *AD LITEM* NO GARANTIZA EL ACCESO A LA REPRESENTACIÓN JURÍDICA ESPECIALIZADA CON ESTÁNDARES DE DERECHOS HUMANOS

En materia de familia, en el artículo 19 de la Ley N° 19.968, que crea los Tribunales de Familia, se regula la figura del curador ad litem. Si bien en el Informe Anual 2019 de la Defensoría de la Niñez[93] se trató en extenso esta figura, se considera pertinente relevar las principales falencias del sistema, las que se han mantenido a la fecha:

- La diversidad de instituciones, corporaciones y personas naturales que ejercen las curadurías, incide en que no exista un estándar de calidad para un servicio especializado.
- La oferta pública disponible es insuficiente para garantizar el acceso universal a la representación jurídica para todo niño, niña y adolescente que lo necesite.
- La oferta disponible no apunta a la atención integral que requiere un niño, niña o adolescente.
- La función del curador/a ad litem está orientada, conforme se expresa en las funciones legales, en el resguardo del procedimiento.
- Inexistencia de una institucionalidad que lleve un adecuado registro y supervisión.
- Falta de estándares de especialización del curador/a ad litem.
- Inexistencia de una obligación del tribunal de designar curador/a ad litem, siendo su designación algo que se determina por la decisión de cada juez/a o tribunal del país.

En cuanto al registro, actualmente no existe una nómina y detalle de cuántos curadores se encuentran designados en la totalidad de las causas de la justicia de familia, y aún no están disponibles los registros de curadores respecto de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran sujetos a programas ambulatorios del Sename. Sin perjuicio de ello, se ha podido sistematizar, por parte del Poder Judicial, la situación particular de los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado que cuentan con un curador ad litem, según se observa en la tabla N°6.

Sin perjuicio de valorar esta sistematización, toda vez que permite identificar, a nivel nacional, cuántos niños, niñas y adolescentes no tienen asignado un/a curador/a ad litem, es necesario seguir perfeccionando el sistema de registro y monitoreo del ejercicio de las funciones de las y los curadores en las causas ante el Poder Judicial, además de propender a la existencia de una cobertura suficiente, con la satisfacción de estándares de calidad en la especiaización de quienes desarrollan esta labor, para lograr a la generación de una modificación legal que explicite el deber de designar curador/a y no lo deje a discreción judicial.

Tabla N°6

## COBERTURA DE REPRESENTACIÓN JURÍDICA DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES BAJO EL CUIDADO DEL ESTADO POR JURISDICCIÓN

| Jurisdicción | AA.DD | OCAS | Coadyuvantes | Programa creciendo juntos | TOTAL | Con curador ad litem | Sin curador ad litem | Programa Mi abogado |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Arica | 40 | 57 | 0 | 3 | 100 | 96 | 4 | 78 |
| Iquique | 0 | 89 | 0 | 18 | 107 | 107 | 0 | 102 |
| Antofagasta | 0 | 131 | 3 | 3 | 137 | 134 | 3 | 0 |
| Copiapó | 0 | 87 | 0 | 0 | 87 | 87 | 0 | 0 |
| La Serena | 0 | 197 | 0 | 0 | 197 | 180 | 17 | 1 |
| Valparaíso | 65 | 626 | 24 | 3 | 718 | 713 | 5 | 650 |
| Santiago | 231 | 394 | 177 | 0 | 802 | 796 | 6 | 705 |
| San Miguel | 14 | 473 | 13 | 9 | 509 | 508 | 1 | 466 |
| Rancagua | 0 | 102 | 0 | 2 | 104 | 101 | 3 | 2 |
| Talca | 72 | 461 | 1 | 2 | 536 | 528 | 8 | 337 |
| Chillán | 0 | 166 | 10 | 0 | 176 | 171 | 5 | 150 |
| Concepción | 155 | 516 | 12 | 1 | 684 | 644 | 40 | 586 |
| Temuco | 82 | 247 | 27 | 1 | 357 | 258 | 99 | 1 |
| Valdivia | 0 | 219 | 18 | 0 | 237 | 234 | 3 | 89 |
| Puerto Montt | 0 | 200 | 11 | 0 | 211 | 177 | 34 | 1 |
| Coyhaique | 8 | 15 | 0 | 0 | 23 | 23 | 0 | 23 |
| Punta Arenas | 0 | 32 | 1 | 0 | 33 | 33 | 0 | 17 |
| **TOTAL** | **667** | **4012** | **297** | **42** | **5018** | **4790** | **228** | **3208** |

Fuente: Poder Judicial a agosto de 2020 (Oficio N° 24–2020, 8 de octubre de 2020, de la Excma. Ministra Rosa María Maggi Ducommun).

**Los niños, niñas y adolescentes tienen interés y el derecho a participar de diversos procesos administrativos y laborales, pero ello no es reconocido por la legislación especial que regula los mismos, infringiéndose la normativa internacional que Chile se ha comprometido a respetar.**

### 5.2.3 REPRESENTACIÓN JURÍDICA EN EL ÁMBITO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

La Ley N° 19.880, que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado, en su artículo 20 regula la capacidad para actuar, reconociendo la actuación de los niños, niñas y adolescentes ante los órganos de la Administración del Estado, para el ejercicio y defensa de sus derechos e intereses, siempre y cuando su actuación se encuentre permitida en el ordenamiento jurídico chileno.

Se debe señalar que los niños, niñas y adolescentes tienen interés y el derecho a participar de diversos procesos administrativos y laborales, pero ello no es reconocido por la legislación especial que regula los mismos, infringiéndose la normativa internacional que Chile se ha comprometido a respetar. De ahí que no sólo no se reconoce en estas instancias el derecho a participación de ellos y ellas, sino que, además, no se ha vislumbrado como indispensable que aquello se promueva contando con representción jurídica.

A modo ejemplar, se identifican los siguientes casos:

- Procedimientos derivados de la Ley N° 21.128 denominada "Aula Segura". Esta ley no incorpora un proceso de reclamación que permita la adecuada representación jurídica de los derechos de las y los estudiantes. La normativa incorporó un procedimiento sancionatorio, a cargo del director del establecimiento educativo, en los casos en que algún miembro de la comunidad educativa incurriere en alguna conducta grave o gravísima, establecida como tal en los reglamentos internos de cada establecimiento, o que afecte gravemente la convivencia escolar, conforme a lo dispuesto en esta ley, incorporando el concepto de debido proceso a la regulación escolar.

Ante aquellos hechos es el director o la directora del establecimiento educacional quien decide la suspensión y, finalmente, la sanción del o la estudiante, de la que se puede reconsiderar por parte de las y los afectados. Adicional a ello, se ha optado por recurrir vía judicial, mediante la acción constitucional de protección, de la sanción impuesta por el director o directora, previa consulta al Consejo de profesores. En estos casos no se asegura la representación jurídica adecuada a las y los estudiantes.

- Procesos ante la Inspección del Trabajo. La norma laboral permite que las y los adolescentes mayores de 15 años puedan trabajar con autorización de sus padres. De ahí que, frente a posibles conflictos que surjan en este ámbito, resulta indispensable que puedan recurrir a la Inspección del Trabajo e iniciar procesos ante tribunales laborales, en caso que ello proceda, a través de representación jurídica especializada, que en la actualidad no se contempla.

- Procedimientos migratorios. Bajo la normativa migratoria actual, los procedimientos de solicitud de permisos de residencia se pueden realizar ante el Departamento de Extranjería y Migración, dependiente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, o ante los Consulados de Chile en el exterior, cuyo otorgamiento es de responsabilidad del Ministerio de Relaciones Exteriores, dependiendo del lugar donde se efectúe la solicitud del mismo. Por otro lado, el reconocimiento de la condición de refugiado depende del Departamento de Extranjería y Migración. Por su parte, el establecimiento de sanciones migratorias es de cargo del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Múltiples son los procedimientos administrativos que pueden afectar a niños, niñas y adolescentes, desde el otorgamiento de un permiso de residencia, reconocimiento de la condición de refugiado o bien la sanción migratoria que pueda imponerse a sus adultos responsables. En ninguna de estas instancias se reconoce la participación de niños, niñas y adolescentes afectados por la migración internacional ni tampoco se les asegura representación jurídica especializada para enfrentar esos procesos y que se vele en ellos, de manera efectiva, por el resguardo de su interés superior.

En todos los casos descritos, sólo a modo ejemplar, se evidencia la grave falta de reconocimiento del derecho a ser oídos y de participación a niños, niñas y adolescentes en procesos que les afectan, y la carencia absoluta de la satisfacción, por parte del Estado de Chile, de la obligación de garantizar su igualdad ante la ley y el ejercicio de ésta, a través de una representación jurídica especializada en dichas instancias, incumpliendo así las obligaciones jurídicas internacionales adquiridas en este ámbito. La Defensoría de la Niñez sostiene que resulta imperativo que el Estado asegure, a través del establecimiento

de las políticas públicas que estime pertinentes, que niños, niñas y adolescentes en todas las instancias que les afectan, tengan acceso, de manera universal, gratuita y con altos estándares de especialización y calidad, a la representación jurídica, velando por que accedan efectivamente a la justicia (en cualquiera de sus ámbitos) y por el resguardo de su interés superior.

### 5.2.4 ROL DE LA DEFENSORÍA DE LA NIÑEZ EN REPRESENTACIÓN JUDICIAL

La Defensoría de la Niñez fue dotada de facultades de representación para determinadas y especiales materias. Lo anterior dado que, de conformidad a lo manifiesto en la historia de la ley, la creación de la Defensoría de la Niñez se circunscribe en el establecimiento de un sistema de garantías integral de la niñez y adolescencia que cubriría a través de otra institucionalidad las necesidades de representación detectadas.

Las facultades de representación judicial contempladas en la Ley N° 21.067, son:

- Denuncia penal: presentación por escrito, que consiste en poner en conocimiento de los organismos competentes la existencia de un hecho que puede revestir caracteres de delito. Los principales organismos competentes para recibir denuncias son el Ministerio Público, Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones de Chile y el Tribunal con competencia penal.

- *Amicus Curiae:* presentación escrita que puede realizar y presentar la Defensoría de la Niñez en procedimientos judiciales, que contiene opinión institucional con observaciones y estándares internacionales de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en los casos y las materias relativas a las competencias de la Defensoría de la Niñez.

- Acciones constitucionales: son presentaciones escritas, reguladas en la Constitución Política de Chile, que tienen por objetivo que una Corte de Apelaciones o la Corte Suprema del país restablezcan el ejercicio de derechos y garantías constitucionales cuando éstas se han visto privadas, perturbadas y/o amenazadas por acción u omisión arbitraria o ilegal.

- Querellas criminales: presentación escrita que se realiza ante un Tribunal de Garantía del país, mediante la cual se pretende participar de manera activa en un proceso judicial penal, con el objeto de brindar protección efectiva al niño, niña o adolescente víctima y hacer efectivas las responsabilidades penales de autores, cómplices o encubridores de un delito. En el caso de la Defensoría de la Niñez puede deducir querellas sólo en aquellos casos que cumplan con las exigencias

del artículo 16 de la Ley N° 21.067, que se relacionan con "hechos que involucren a niños y revistan caracteres de gravedad, relevancia o interés social comprometido, siempre que se trate de aquellos delitos tipificados en el artículo 142 y en los Párrafos 5° y 6° del Título VII, y 1°, 2° y 3° del Título VIII, todos del Libro Segundo del Código Penal".

- Medidas de protección: petición por escrito presentada ante los Tribunales de Familia, requiriendo la adopción de las medidas de protección pertinentes para interrumpir la vulneración de derechos de la cual es víctima un niño, niña o adolescente.

Durante la tramitación de la Ley que creó la Defensoría de la Niñez, varios expertos señalaron que la facultad de representación en querellas criminales debía ser excepcionalísima. En el debate, diversos parlamentarios señalaron que existía un déficit en materia de representación judicial de niños, niñas y adolescentes, a diferencia de lo que ocurría con la defensa de adolescentes en el sistema de responsabilidad penal adolescente, situación que constituye una falencia denunciada por la Defensoría de la Niñez desde sus inicios y que no ha sido resuelta debidamente. Organismos Internacionales, como Unicef, señalaron que la figura del Defensor de la Infancia no tendría por objeto solucionar el actual déficit que experimentan en Chile los niños, niñas y adolescentes, en el ejercicio de su derecho a acceder a la justicia, indicando que la función de orientación legal y representación judicial no debería ser asumida por el Defensor de la Infancia, institución que, en cuanto órgano de persuasión en la tradición de los Ombudsperson, se orienta hacia otro tipo de funciones.

La ausencia de mayores facultades en el ámbito judicial, constituye una complejidad importante en relación con la ocurrencia de agresiones y maltrato contra niños, niñas y adolescentes que se encuentran bajo cuidado del Estado y en aquellos casos en que son víctimas de violencia policial, dado que la Defensoría de la Niñez carece de competencias para interponer querellas por los delitos de maltrato grave, trato degradante, tortura, apremios ilegítimos, vejaciones injustas y, en general, por los delitos cometidos por agentes del Estado en este contexto, casos en los que, a pesar de interactuar con las víctimas que recurren a nuestra institución, se debe realizar la derivación al Instituto Nacional de Derechos Humanos.




Jorge Vargas / Migrar Photo.

## 5.3 HACIA UNA REPRESENTACIÓN JURÍDICA PARA TODOS LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

Queda de manifiesto la urgencia país que involucra la existencia en Chile de un Sistema de Garantías de la Niñez y la Adolescencia, que contemple la representación jurídica como un derecho establecido y asegurado por ley, proporcionado su ejercicio por una institucionalidad que satisfaga los estándares de calidad y especialización, de universalidad, accesibilidad, adaptabilidad y, también, la flexibilidad necesaria para que, desde la gestión pública, se diseñen e implementen acciones y medidas que, contando con la participación incidente de niños, niñas y adolescentes, les garanticen el ejercicio efectivo de su derecho de acceder a la justicia, en todo proceso administrativo o judicial que les afecte.

La tramitación legislativa de este Sistema de Garantías demanda la necesidad de analizar, con rigor y profundidad, las competencias y capacidades actualmente establecidas en las distintas instituciones que buscan cumplir los roles de representación jurídica, tales como las Corporaciones de Asistencia Judicial, los Programas de Representación Jurídica, curadores/as ad litem, Mi Abogado, entre otras, detectando las brechas y falencias que puedan presentar de modo que la institucionalidad que el Sistema establezca como responsable de asegurar este derecho se construya superando aquellas deficiencias.

Finalmente, la relevancia de asegurar una representación jurídica de niños, niñas y adolescentes, de manera universal y especializada, es que no sólo permitiría que quienes se enfrentan a procesos que les afectan vean restituidos sus derechos, sino que, además, el Estado comprometa, a través del ejercicio que dicha representación realice de las acciones que contempla la ley, la debida reparación efectiva que ellas y ellos merecen por haber sufrido, en algún momento de su desarrollo vital, alguna afectación y perturbación de aquellos derechos que como país, hace 30 años, Chile se comprometió a respetar.

En este sentido, es necesario realizar un particular énfasis en la verdad, justicia y reparación que Chile sigue adeudando a los miles de niños, niñas y adolescentes que han sido víctimas de vulneraciones graves y sistemáticas de sus derechos humanos, por más de 30 años, mientras se encontraban bajo el cuidado del Estado, al interior de residencias de protección o centros privativos de libertad y, también, en la verdad, justicia y reparación que Chile adeuda a los miles de niños, niñas y adolescentes que han sido víctimas de la violencia estatal provocada, principalmente, por Carabineros de Chile, desde el año 2019, toda vez que, respecto de ellas y ellos, el Estado de Chile tiene la urgente, ineludible y exclusiva responsabilidad de responder, habida cuenta de comportamientos de quienes, actuando como agentes del Estado, infringieron de manera flagrante su obligación de promover, proteger y garantizar sus derechos.

# 6. RECOMENDACIONES

A partir de lo expuesto precedentemente, es posible presentar una serie de recomendaciones al Estado de Chile, dirigidas a cerrar las brechas aquí identificadas, de manera de reorientar aquellos aspectos relativos a la gestión pública, que garanticen una adecuada implementacion del Sistema de Garantías de la Niñez, y que aborden en específico, lo referido al acceso a justicia por parte de niños, niñas y adolescentes. Las recomendaciones se encuentran ordenadas de mayor a menor urgencia, y especificando la institucionalidad a la que van dirigidas.

## I. RECOMENDACIONES A CORTO PLAZO

Generar, por parte de la Subsecretaría de la Niñez, procesos de adaptación de instrumentos de planificación tales como el Plan de Acción de Niñez y Adolescencia 2018–2025 hacia las nuevas necesidades diagnosticadas relativas a los efectos del estallido social y el Covid–19.

- Revisar, por parte del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, las metodologías y procesos de recopilación y utilización de datos administrativos, entre ellos el Registro Social de Hogares, sobre información socioeconómica de niños, niñas y adolescentes y sus familias.

- Establecer, por parte del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, y el Congreso Nacional, en la Ley de Garantías de Derechos de la Niñez que el "el gasto relativo al Plan de Acción sea explícitamente considerado como de interés estratégico, nacional y preferente, protegido en el caso de una caída de recaudación o desaceleración económica", así como "la función de la Subsecretaría de la Niñez para que, en conjunto con la Dirección de Presupuestos, identifique aquellos gastos con impacto en niñez y adolescencia y emita un informe especifico sobre esas materias".

- Generar y formalizar, por parte de la Subsecretaria de la Niñez, con apoyo del Ministerio de Hacienda, una metodología en base a la cual se aseguren acciones continuas que propendan la consolidación de un modelo de intervención intersectorial de alta intensidad, a corto, mediano y largo plazo.

- Generar y asegurar, por parte de la Subsecretaría de la Niñez, procesos de diseño metodológico para la medición del gasto en niñez y adolescencia de forma participativa y consensuada entre los diferentes actores involucrados en la materia, públicos y privados, imitando buenas experiencias a nivel internacional al respecto.

- Transparentar por parte de la Dirección de Presupuestos, con lógica de datos abiertos, accesibles y amigables a niños, niñas y adolescentes, toda la información relacionada con el gasto involucrado en la materia, así como el estado de la oferta programática.

- Impulsar reformas y acciones que permitan una mayor participación de los niños, niñas y adolescentes en las distintas fases del ciclo presupuestario, acciones a ejecutar por parte del Ministerio de Hacienda y la Subsecretaría de la Niñez.

- Garantizar, a todo evento, la representación jurídica de niños, niñas y adolescentes y que ésta sea gratuita y especializada. Para ello, resulta necesario que el Ministerio de Justicia y ddhh, las Corporaciones de Asistencia Judicial y el Sename generen una coordinacion permanente y adecuada para la prestación de este servicio o, en su defecto, se cree una institucionalidad especializada a nivel nacional de representación juridica de niños, niñas y adolescentes.

- Establecer mecanismos de denuncia accesibles y amigables para niños, niñas y adolescentes, por parte de las instituciones prestadoras de servicios de representación jurídica.

## II. RECOMENDACIONES A MEDIANO PLAZO

- Impulsar, por parte del Congreso Nacional, diversas acciones en pos de fortalecer y coordinar de mejor manera la tramitación del presupuesto en relación con niñez y adolescencia. Para ello se propone incorporar la creación de comisiones legislativas fijas en la materia, ordenar la gestión de glosas de información, impulsar el tema dentro de las investigaciones técnicas de la BCN e institucionalizar acciones que permitan escuchar la opinión de los niños, niñas y adolescentes en la tramitación legislativa general.

- Se recomienda a la Dirección de Presupuestos que junto con la Subsecretaría de Niñez, realice informes de seguimiento al presupuesto de niñez y adolescencia durante su ejecución en el año.

- Flexibilizar, por parte del Ministerio de Hacienda, los procesos de formulación presupuestaria, de manera que se comparta la generación de decisiones asignativas dentro de las agencias integrantes del Sistema, permitiendo una planificación conjunta y no sectorizada, redundando en una programación presupuestaria común y en un seguimiento y evaluación de las acciones de manera compartida.

## III. RECOMENDACIONES A LARGO PLAZO

- Completar los ciclos de política pública vinculados a iniciativas y programas dirigidos a la niñez y a la adolescencia, a través de la exigencia, de manera transversal, de modelos de evaluación, tanto a las instituciones involucradas como al Sistema.

- Desarrollar una institucionalidad pertinente en lo correspondiente al acceso a justicia, y en particular con énfasis en el acceso de niños, niñas y adolescentes. Ya desde el año 1991 a la fecha, al menos se han desarrollado 4 o 5 proyectos que buscan modificar, o lisa y llanamente reformar las Corporaciones de Asistencia Judicial. Las alternativas en este ámbito se reducen a la generación de un Nuevo Servicio de acceso a justicia, con procesos diferenciados para distintas poblaciones objetivo, entre ellas niños, niñas y adolescentes, o modernizar y coordinar las estructuras hoy vigentes, eliminando las duplicidades de funciones, la heterogeneidad de los enfoques y esencialmente los diversos estándares de calidad con que los programas e instituciones hoy intervienen en la representación jurídica de niños, niñas y adolescentes. Sea cual fuere la propuesta institucional, la representación jurídica de la niñez debe constituirse como una prestación asegurada por el Estado, universal, gratuita y profesionalizada.

# EPÍLOGO

En este capítulo se han expuesto las deficiencias sistemáticas que el Estado mantiene en el ejercicio de la administración y gestión pública. Como se ha evidenciado, es preocupante que, a treinta años de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, se mantengan falencias significativas desde la misma planificación del Sistema de Garantías de derechos de la niñez y adolescencia, hasta la propia implementación y desarrollo de los servicios y productos institucionales que deben asegurar el cumplimiento estatal de sus deberes de promover, proteger y garantizar los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes.

Una síntesis de dichas falencias se expone a continuación:

a. Inexistencia de un marco normativo e institucional que permita efectivizar los derechos de la niñez y la adolescencia, a través de la articulación y planificación oportuna y eficiente a diferentes niveles, estableciendo garantías de diferente orden programático y administrativo, así como mecanismos institucionales que permitan su exigibilidad.

b. Aumento del gasto público en niñez y adolescencia, pero de forma inorgánica, desarticulada y con un énfasis en el Servicio Nacional de Menores, aumentando transferencias a organismos privados encargados de la provisión de Programas del servicio sin que ello haya implicado mejoras suficientes y evolución efectiva en la estrategia de intervención, manteniendo una visión que carece de las exigencias que impone el enfoque de derechos y que no ha provocado cambios reales en la vida de los niños, niñas y adolescentes.

c. La Subsecretaría de la Niñez, a pesar de sus obligaciones legales, ha carecido de capacidad rectora de la institucionalidad responsable del aseguramiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes, evidenciando incapacidad de cumplimiento de la obligación de coordinación efectiva del intersector para prevenir vulneraciones de sus derechos, generándose multitud de instrumentos y estrategias sin consistencia, sin una planificación coherente y sistemática.

d. El estallido social y la pandemia detonada por el Covid–19, han evidenciado la falta de capacidad del Estado de ver y tratar a niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho, de dar respuesta a los requerimientos de ellas y ellos, afectando sus derechos de supervivencia y evidenciando, aún más profundamente, sus déficits

estructurales, mostrando la incapacidad de las políticas públicas actuales de actuar de manera pertinente para dictaminar medidas y acciones de protección y reparación de los niños, niñas y adolescentes.

e. La intersectorialidad, que debiera ser el eje de implementación del Sistema de Garantías, sólo se configura como una declaración de intenciones, y no se encuentran definidas, en ninguna estructura normativa prácticas concretas de coordinación interinstitucional.

f. Si bien se ha registrado un aumento del gasto público en niñez y adolescencia, no hay evidencia, a través de evaluaciones sistemáticas y comprehensivas por parte del Estado, de que dicho gasto sea eficiente y eficaz y esté teniendo incidencia e impacto directo en la mejora de las condiciones de vida de los niños, niñas y adolescentes y en permitirles el ejercicio efectivo de sus derechos.

g. No existe enfoque de derechos en el proceso presupuestario.

h. No hay comprensión de que el gasto en niñez y adolescencia debe ser entendido como una prioridad estratégica del Estado de Chile.

i. Evidencia de inexistencia de espacios de participación incidente de los niños, niñas y adolescentes en el diseño, la implementación y evaluación de las políticas públicas que los afectan.

j. Evidencia del impacto que tiene, en la posibilidad de que niños, niñas y adolescentes puedan ejercer efectivamente sus derechos o reclamar su ejercicio, la ausencia de una institucionalidad responsable de brindar representación jurídica, de acceso universal, gratuita y especializada, a todo niño, niña y adolescente que enfrente algún procedimiento administrativo o judicial, donde requiera una representación directa de su interés superior.

Este panorama resulta muy desalentador considerando que el ejercicio de la función pública desde un enfoque de derechos humanos, particularmente en relación con niños, niñas y adolescentes y sus derechos, se constituye en un marco fundamental para la correcta implementación de cualquier política pública.

En este caso, resulta evidente que el Estado de Chile ha optado, sistemáticamente, por una visión centrada en una supuesta eficiencia económica y no en la definición y aplicación de una reforma profunda, sustantiva y sistémica, dirigida a una transformación social, que justamente respete y reconozca tales derechos.

De esta manera, resulta necesario reorientar las definiciones que, hasta esta fecha, se han desarrollado para la implementación institucional del Sistema de Garantías, lo que se ha sintetizado en las recomendaciones realizadas a lo largo de este capítulo.

Dichas recomendaciones son realizadas en el marco de las atribuciones legales definidas para la Defensoría de la Niñez, y su fundamento radica en que la institución fue creada para vigilar el comportamiento del Sistema y sus instituciones.

Si bien esta función se expresa en múltiples acciones que despliega la Defensoría de la Niñez, la ley la obliga a manifestar una opinión respecto a la respuesta de los organismos públicos y privados, en base a las solicitudes emanadas desde ella y los niveles de respuesta institucionales.

## OPINIÓN DE LA CONDUCTA DE ORGANISMOS PÚBLICOS Y PRIVADOS FRENTE A REQUERIMIENTOS DE LA DEFENSORÍA DE LA NIÑEZ, Y ESTADO DE CUMPLIMIENTO DE SOLICITUDES REALIZADAS POR LA INSTITUCIÓN ACORDE A LA LEY

En este segundo año de funcionamiento, la Defensoría de la Niñez ha intensificado su atribución 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 de 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. También, en razón de lo establecido en las letras c), d), h), k), l) y m) del artículo 4, todas destinadas a promover y asegurar, en el comportamiento estatal en general, el cumplimiento efectivo de la Convención sobre los Derechos del Niño, ha requerido información a otros poderes y órganos del Estado, de manera de determinar si éstos han integrado, en el ejercicio de sus funciones, las exigencias que impone dicha normativa internacional vinculante desde 1990.

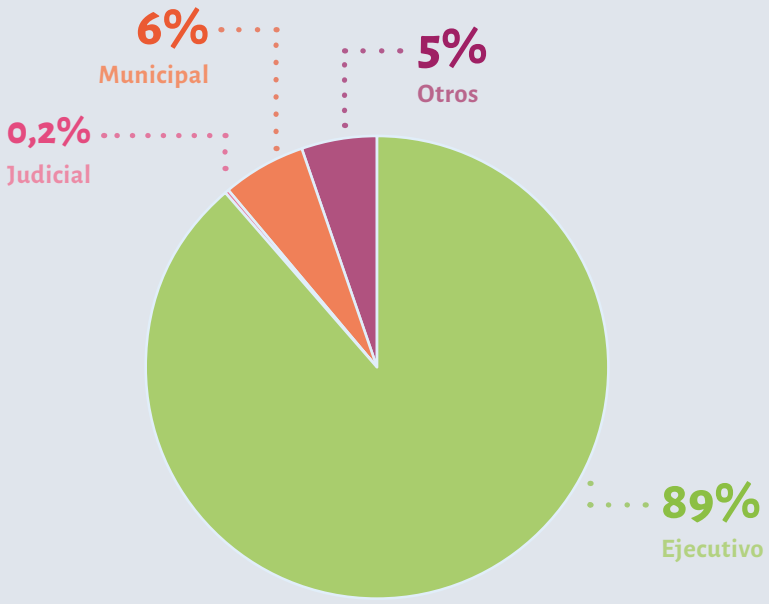
En dicho marco, durante este segundo año de funcionamiento, la institución ha generado un total de 482 comunicaciones requiriendo información, solicitando diligencias o realizando recomendaciones a instituciones de los tres poderes del Estado, además de otros organismos autónomos, municipalidades, organismos internacionales, instituciones educacionales, fundaciones y otras organizaciones de la sociedad civil.

En comparación con el año 2019, durante el presente año se registra un aumento de un 185% de las comunicaciones enviadas por la institución en el marco de sus facultades ya señaladas.

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

Gráfico N°11

REQUERIMIENTOS DE INFORMACIÓN POR INSTITUCIONES



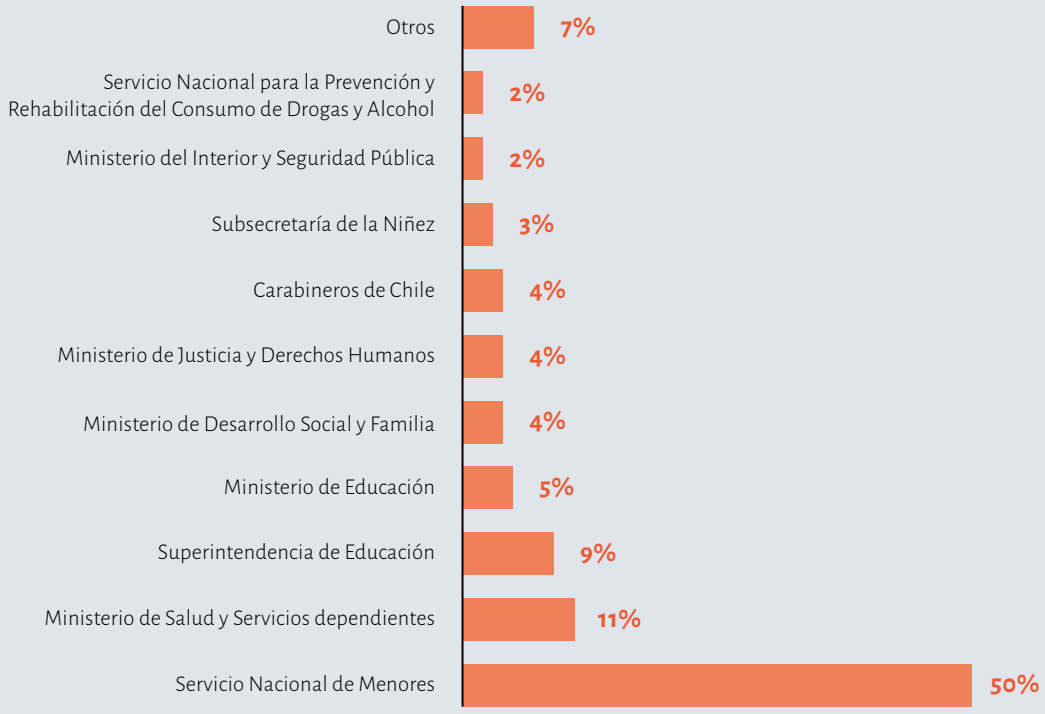

De los requerimientos de información, correspondientes a la realización de recomendaciones o solicitudes de acción por parte de la Defensoría de la Niñez a otras instituciones, la gran mayoría (89%) fueron dirigidas al Poder Ejecutivo; en segundo lugar, a municipalidades (6%); en tercer lugar, a colegios públicos y privados y universidades, y a otros poderes del Estado y organismos con un 5%.

Como es posible apreciar, en razón de que es el Poder Ejecutivo quien concentra las funciones relativas a la promoción, protección y garantización de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, la mayoría de las comunicaciones (89%) se concentran en dicho poder del Estado.

En cuanto a los organismos del Ejecutivo más requeridos ( gráfico N°12) destaca, sustantivamente, el Servicio Nacional de Menores, con un 50% del total de requerimientos. En menor medida lo sigue el Ministerio de Salud y sus servicios dependientes, y la Superintendencia de Educación, con un 11% y 9%, respectivamente.

Gráfico N°12

## ORGANISMOS MÁS DEMANDADOS




Por otra parte, en lo que corresponde a respuestas de requerimientos, un total de 139 no fueron respondidos a la fecha de cierre del presente informe, correspondiendo a un 29% del total.

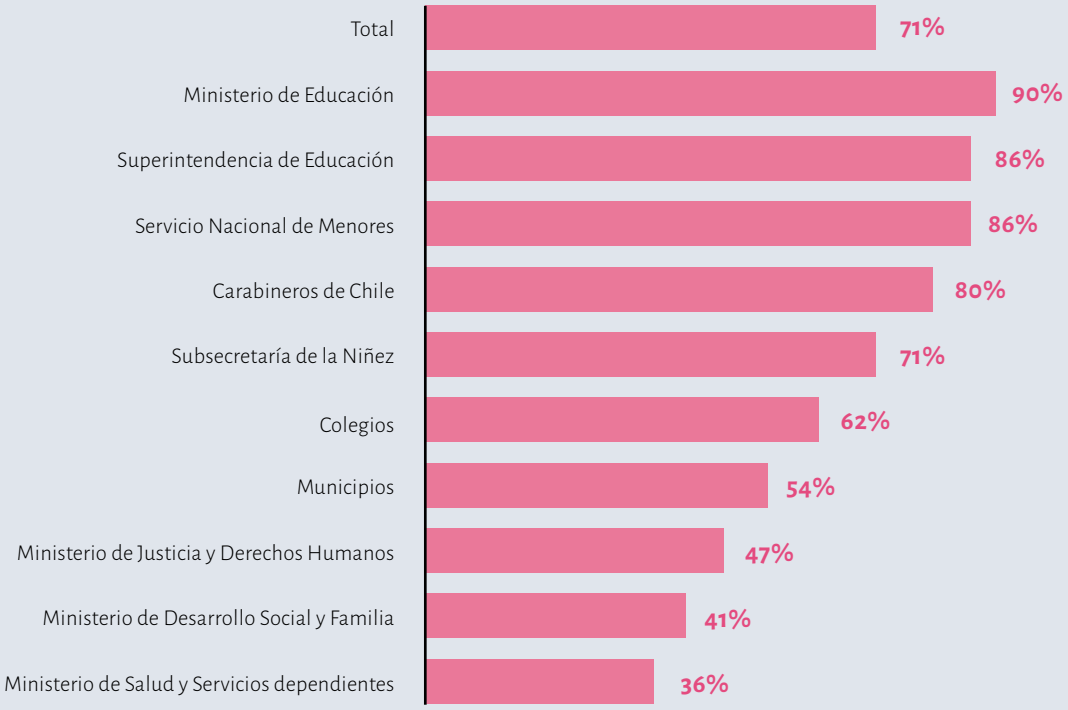
Como muestra el gráfico N°13, del total de instituciones con más requerimientos, las instituciones con menor porcentaje de respuestas de requerimientos son el Ministerio de Salud (36%), Ministerio de Desarrollo Social y Familia (41%) y el Ministerio de Justicia (47%).

El total de requerimientos sin respuesta asciende a un 29% del total de requerimientos realizados. Lo anterior constituye un avance respecto del año 2019, cuando casi un 50% de los requerimientos no obtuvieron respuesta.

Lo anterior da cuenta del paulatino reconocimiento a la labor institucional e importancia de las funciones que debe desarrollar la Defensoría de la Niñez , ya que esta institución juega un rol central destinado a observar y realizar seguimiento al comportamiento de la institucionalidad en la promoción, protección y garantización de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes.

Gráfico N°13

## PORCENTAJE DE RESPUESTA POR INSTITUCIÓN




Dicha labor se enfrenta a importantes dificultades y limitaciones en su ejercicio si no cuenta con la debida comprensión de los poderes y organismos estatales de que su apoyo y colaboración resulta sustancial. La colaboración y entrega de información resulta imprescindible para que esta institución autónoma de derechos humanos ejerza eficientemente sus funciones, dirigidas a la promoción, difusión y protección de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes que viven en Chile y, por tanto, no sólo se requiere que la información se remita, sino que también es central que dicha remisión se produzca con la oportunidad e integridad que amerita la intervención de la Defensoría de la Niñez. De otra manera, se impide la adopción de decisiones rápidas que permitan la restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y la generación de las observaciones y recomendaciones que resulten pertinentes para que los organismos adecuen su intervención en aplicación y respeto efectivo de los principios y derechos que asegura la Convención sobre los Derechos del Niño a cada niño, niña y adolescente que habita en Chile.

# REFERENCIAS

1 ACNUR (2005). Derechos Humanos. Manual para parlamentarios. Unión Interparlamentaria. Cabe destacar que para la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), las labores son "respetar" y garantizar". Respetar guarda relación al cumplimiento de la norma, absteniéndose o con una prestación. Por su parte, "garantizar", sería la responsabilidad de los Estados en asegurar el ejercicio de derechos, incluyendo dentro de estas acciones las labores de protección (Ferrer Mac-Gregor y Pelayo, 2012).

2 Fortunatti, R. (2013). El reconocimiento de derechos. En X. Erazo, M. Aleuy, & E. Ganuza, Políticas públicas: exigibilidad y realización de derechos (págs. 27-43). Santiago de Chile: LOM, pág. 34.

3 Para Koldo Echebarria, el modelo garantista de la administración del Estado se basa en la concepción "weberiana" de organización administrativa, altamente centrada en la seguridad jurídica, con una integración jerárquica estricta y una alta reglamentación e inflación normativa de los procedimientos decisionales. Para el autor, ejemplificando en el sector de educación y sanidad, el modelo es inconveniente en sistemas complejos dada la connotación negativa de la desconcentración decisional. Por su parte, el modelo eficientista es una aproximación desde el management científico basado en la racionalidad económica como predominante en la gestión. Echebarria, K. (2000) Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 18 (oct. 2000). Caracas.

4 Morlachetti, A. (2013). Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe. CEPAL– Colección Documentos de proyectos. Pág. 12.

5 Unicef (2010) Adapting a Systems Approach to Child Protection: Key Concepts and Considerations. NY, USA: Unicef. Obtenido de: https://www.unicef.org/spanish/protection/files/Adapting_Systems_Child_Protection_Jan__2010.pdf.

6 Kooiman, J. (2004). Gobernar en Gobernanza. Revista Instituciones y Desarrollo, 16.

7 Pollitt, C., Bouckaert, G. (2000) "Public Management Reform. A comparative Analysis", Oxford University Press, 2000.

8 Waisblutth, M. (2005) La Reforma del Estado en Chile 1990-2005. Diagnóstico y Propuestas de futuro (Del Balance del terror al Consenso Promisorio). Serie Gestión N°76. Diciembre, 2005.

9 Andrade, C. (2009). Corresponsabilidad Estado – Sociedad Civil en el ámbito de las políticas públicas en Infancia en situación de vulnerabilidad social. Santiago de Chile: Magister en Gestión y Políticas Públicas. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas.

10 Peralta, M. (2017). Las formas de la relación público – privada en educación inicial en tres comunas de la Región Metropolitana: una aproximación al enfoque de derechos. Santiago de Chile.

11 Cunill, N., Leyton, C., & Simon, J. (2015). Caracterización, diagnóstico y estrategias de cooperación público–privada. Informe encargado por la División de Cooperación Público privada del Ministerio de Desarrollo Social.

12 Cunill, N. (2009). El mercado en el Estado. Nueva Sociedad (221). Pág.40.

13 Cunill, N. (2009). El mercado en el Estado. Nueva Sociedad (221). Pág. 37.

14 El Mensaje de la Ley N°20.032 planteaba como uno de sus objetivos el superar "La fragmentación de los programas del Sename, dentro del conjunto de las políticas sociales, dado que a veces configuran un verdadero sistema de atención paralelo, propio de los "menores", desarticulado de los servicios "normales" y universales concebidos para todos los niños y adolescentes, que de hecho muchas veces se desentienden de los "menores" por entender que son un "problema" propio del Sename.

15 Titmuss, R. (1981). Política Social. Barcelona: Ariel.

16 García Roca, J. (1992). Público y privado en la acción social. Del Estado de Bienestar al Estado social. Madrid: Popular.

17 Rosanvallón, P. (1995). La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia. Buenos Aires: Manantial.

18 Maldonado, F. (2014). Estado y perspectivas de la reforma proyectada en Chile sobre el sistema de protección de menores de edad. Revista Ius et Praxis, 209–234. Pág. 213.

19 Cálculo realizado comparando en base al valor presente.

20 El gasto considera el análisis de diversas asignaciones contenidas en las leyes de presupuesto de 2010, 2015 y 2020, obtenidas de https://datos.gob.cl/. Las asignaciones contempladas son, del MIDEDUC: Becas de Apoyo y Retención Escolar, Programa de Alimentación Reescolarización, Proyectos de Fortalecimiento Plan 12 años de Escolaridad, Programa de Reinserción Escolar y Proyecto de Reescolarización MIDEDUC. Por parte del Sename: ASR – Programa de apoyo psicosocial y reinserción escolar para adolescentes privados de libertad, ASR – PIL Programa de apoyo psicosocial y reinserción escolar para adolescentes en medio libre, ASE – Atención socioeducativa para adolescentes privados de libertad y medio libre y PDE-Programa de Reinserción Educativa (PIE Coordinado 24 horas).

21 Naciones Unidas (1960) Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza 1960. Promulgada en el Estado de Chile en noviembre de 1971.

22 Observación General Nº 5 (2003): Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44) (CRC/GC/2003/5).

23 Asamblea General Naciones Unidas (2012) Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicación. Asamblea de Naciones Unidas. A/RES/66/138.

24 Por ejemplo, la "Política" define al ámbito de la protección especializada desde el punto de vista de los servicios, "para aquellos grupos de niños o niñas que necesitan de atención diferenciada, incorporando acciones de reparación psicosocial y restitución de derechos, cuando éstos se han visto amenazados o vulnerados". Por su parte, el Plan la circunscribe dentro de determinadas materias: "III) Medidas especializadas , las cuales se aplican sólo en dos circunstancias: (a) cuando los NNA han sido víctimas de vulneraciones graves a sus derechos —por haber sufrido maltrato, violencia, abuso y/o explotación— y cuya finalidad es abordar y reparar de manera adecuada, oportuna y pertinente los daños que dichas vulneraciones hayan podido provocar en ellos, y (b) cuando los adolescentes entran en contacto con la ley penal, cuyo propósito es lograr su reinserción social y evitar la reincidencia".

25 Al respecto, ver el Balance de Gestión Integral 2018 del Servicio Nacional de Menores. Enlace: http://www.dipres.gob.cl/597/articles-188324_doc_pdf.pdf.

26 Fierro, J. (2009). Guía metodológica para la formulación de políticas públicas regionales. (Serie de documentos de trabajo N° 5). SUBDERE.

27 Subsecretaría de la Niñez (2020). Informe de Niñez y Adolescencia 2019.Enlace: http://www.creciendoconderechos.gob.cl/docs/Informe_de_Ninez_2019.pdf.

28 Subsecretaría de la Niñez (2020). Informe de Niñez y Adolescencia 2019.Enlace: http://www.creciendoconderechos.gob.cl/docs/Informe_de_Ninez_2019.pdf. Pág.139.

29 Plan Nacional de Derechos Humanos. Reporte de Seguimiento. Enlace: https://planderechoshumanos.gob.cl/reporte/historico/4/307#. Obtenido en octubre de 2020.

30 Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2020) Evaluación ex ante "Piloto Oficina Local de Niñez" https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/2020/PRG2020_2_71423.pdf.

31 En el caso de la OLN de la comuna de La Florida, se reporta que uno de los integrantes de la red levanta 99 alertas que implica un 87,6% del total de la comuna, siendo una cifra irregular en comparación con el resto de fichas.

32 Esta medida también fue recomendada al Estado de Chile por el Comité de los Derechos del Niño en su última observación a este país. "El Comité alienta al Estado parte a que vaya incluyendo, de manera progresiva, a todos los niños hasta la edad de 18 años en el sistema "Chile Crece Contigo" (párrafo 60).

33 Arón, Ana María; Milicic, Neva; Machuca, Andrea & otros. (2010) Manual de Primer Apoyo Crisis. Centro de Estudios y Promoción del Buen Trato, Pontificia Universidad Católica de Chile, Escuela de Psicología, 2ª edición, Santiago, Chile.

34 UNICEF (2014). Report Card Nº 12 de Innocenti Los niños del mundo desarrollado. Los niños de la recesión El impacto de la crisis económica en el bienestar infantil en los países ricos. Disponible en: https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/rc12-sp_web.pdf.

35 Defensoría de la Niñez (2020). Estudio efectos del Estado de Excepción y posterior crisis social 2019, en niños, niñas y adolescentes. Obtenido de: https://www.defensorianinez.cl/estud_y_estadi/estudio-efectos-del-estado-de-excepcion-y-posterior-crisis-social-2019-en-ninos-ninas-y-adolescentes/.

36 Buaiz, Y. (2004). Importancia social de las medidas de protección. En Cuarto Año de vigencia de la Ley Orgánica para la protección del Niño y del Adolescente. V Jornadas sobre la LOPNA. Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, Publicaciones UCAB, Caracas 2004. Pág. 266.

37 Cabe destacar que en las recomendaciones de la Defensoría de la Niñez (Oficio N°565) en la discusión del proyecto de Ley que crea el "Sistema de Garantías de Derechos de la Niñez" ha recomendado que, dentro de las definiciones y ámbitos del sistema, la protección de derechos amenazados o vulnerados sea en este sentido integral: "Son acciones para preservar o restituir el ejercicio de derechos de niños, niñas y adolescentes, cuando se hayan detectado amenazas o vulneraciones, ya sea limitando o privando su ejercicio por acción u omisión del Estado, la sociedad, familias, cuidadores o por sí mismo. Su objeto será impedir la situación, reparar las consecuencias y evitar una nueva concurrencia. La determinación de decisiones y desarrollo del proceso se realizará con estricto respeto del derecho del niño, niña y adolescente a que le sea considerado su interés superior y los otros principios dispuestos en la Convención sobre los Derechos del Niño. Las medidas de protección de derechos que se dispongan podrán ser administrativa o judicial, dispuestas por resolución fundada de la autoridad competente.

38 Save the Children y Unicef (2020). Save the Children y Unicef estiman que a final de año habrá 86 millones de niños y niñas más en situación de pobreza por Covid–19 en el mundo. Obtenido de: https://www.savethechildren.es/notasprensa/save-children-y-unicef-estiman-86-millones-de-ninos-y-ninas-mas-en-pobreza.

39 PNUD (2020). Covid–19 and Human Development: Assessing the Crisis, Envisioning the Recovery. Obtenido de: http://hdr.undp.org/sites/default/files/covid-19_and_human_development_0.pdf.

40 World Visión (2020). Consecuencias del Covid–19. Las repercusiones secundarias que ponen en más riesgo las vidas de los niños que la propia enfermedad. Obtenido de: https://www.wvi.org/publications/report/coronavirus-health-crisis/consecuencias-del-covid-19-las-repercusiones.

41 Human Rigth Watch (2020) Devastador impacto del Covid–19 para niños y niñas. Obtenido de: https://www.hrw.org/es/news/2020/04/09/devastador-impacto-del-covid-19-para-ninos-y-ninas.

42 Comité de los Derechos del Niño (2020) The Committee on the Rights of the Child warns of the grave physical, emotional and psychological effect of the Covid–19 pandemic on children and calls on States to protect the rights of children.

43 "Mi Voz Cuenta" es una alianza conformada por las organizaciones: "Amuji", "Comparte tu Libro", "Tremendas", "Centro de Justicia Educacional", "Infancias Facso" , "World Vision", "América Solidaria", "Defensoría de la Niñez", "Red de Universidades por la Infancia" y "Unicef" cuyo objetivo es "constituir y facilitar espacios para apoyar la participación efectiva de niñas, niños y adolescentes en la toma de decisiones públicas sobre temas que les afectan y visibilizar sus voces en los momentos de cambios y crisis."

44 Ejes identificados en la política nacional de niñez y adolescencia. Consejo Nacional de la Infancia 2016.

45 Cunill, N. (2005). La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago, Chile.

46 Cunill-Grau, Nuria. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual Gestión y política pública, 23(1), 5–46 Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792014000100001&lng=es&tlng=es.

47 Corbet y Noyes (2008). Human Services Systems Integration: A Conceptual Framework. Paper prepared for the Annual Meeting of the Association for Public Policy Analysis and Management, Washington, DC, November 8–10, 2007.

48 El informe Anual del año 2019 de la Defensoría de la Niñez realiza un análisis en extenso de la realidad de los Programas ingresados al Banco Social de Proyectos del Ministerio de Desarrollo Social y Familia que tienen vinculación con temáticas de niñez y adolescencia. Los datos allí expuestos muestran que, del total de programas analizados, sólo un 33,1% cuenta con algún tipo de evaluación ex post.

49 Velásquez, 2017:18; Cunill-Grau 2014.

50 Winkworth, Gail, and Michael White (2011). "Australia's Children 'Safe and Well'? 1 Collaborating with Purpose Across Commonwealth Family Relationship and State Child Protection Systems." Australian Journal of Public Administration 70.1: 1–14.

51 Cunill–Grau, Nuria. (2014) "La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico–conceptual." Gestión y política pública 23.1: 17.

52 A modo de ejemplo, la inversión en programas multisectoriales per cápita en comunas grandes alcanza sólo un 5% de lo invertido en comunas pequeñas. A su vez, la constitución de Consejos Comunales de niños, niñas y adolescentes repiten este patrón inequitativo, donde sólo el 18% de las comunas con menos de 11.000 habitantes cuentan con aquel dispositivo de participación. Ver: Consejo de Infancia. p. 14.

53 Los estándares de implementación se encuentran definidos en las Orientaciones Técnicas para la Implementación del Piloto de la Oficina Local de la Niñez, documento elaborado por el Ministerio de Desarrollo Social.

54 Fortunatti, R. (2013). El reconocimiento de derechos. En X. Erazo, M. Aleuy, & E. Ganuza, Políticas públicas: exigibilidad y realización de derechos (págs. 27–43). Santiago de Chile: LOM pág. 34.

55 Pisarello, G. (2004). Derechos sociales, democracia e inmigración en el constitucionalismo español: del originalismo a una interpretación sistemática y evolutiva. En M. Añon (Ed.), La universalidad de los derechos sociales: el reto de la inmigración (págs. 37–87). Valencia: Tirant lo Blanch.

56 Gacitúa – Marió y Norton, 2009, citado en Flores, T. (2013). Análisis y diseño de alternativas de políticas públicas con enfoque de derechos. En X. Erazo, M. Aleuy, & E. Ganuza, Políticas públicas: exigibilidad y realización de derechos (págs. 45–65). Santiago de Chile: LOM, pág. 55).

57 Gacitúa – Marió y Norton, 2009, citado en Flores, T. (2013). Análisis y diseño de alternativas de políticas públicas con enfoque de derechos. En X. Erazo, M. Aleuy, & E. Ganuza, Políticas públicas: exigibilidad y realización de derechos (págs. 45–65). Santiago de Chile: LOM (pág. 56).

58 Rosenblüth, M. (2013). Gobernabilidad democrática y garantías sociales: hacia una nueva arquitectura de políticas sociales fundadas en derechos. En X. Erazo, M. Aleuy, & E. Ganuza, Políticas públicas: exigibilidad y realización de derechos (págs. 65-92). Santiago de Chile: LOM. págs.85–86.

59 ACNUDH. Políticas Públicas y Presupuestos con Perspectiva de Derechos Humanos. Manual operativo para servidoras y servidores públicos (México, 2010), págs.27–28).

60 Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2009). Observación general N°3.

61 Comité de los Derechos del Niño (2016). Observación General N°19. Sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (art. 4) CRC/C/GC/19 Pág. 8.

62 Alto Comisionado de Naciones Unidas (2017) Haciendo realidad los derechos humanos a través de los presupuestos gubernamentales. Obtenido de: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/RealizingHRThroughGovernmentBudgets_SP.pdf.Pag.51.

63 Alto Comisionado de Naciones Unidas (2017) Haciendo realidad los derechos humanos a través de los presupuestos gubernamentales. Obtenido de: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/RealizingHRThroughGovernmentBudgets_SP.pdf.

64 Ley que eleva a rango de ley el Decreto Supremo N° 001–2012–MIMP y declara de interés nacional y preferente atención la asignación de recursos públicos para garantizar el cumplimiento del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia – PNAIA 2012–2021.

65 Oficio N° 565/2020 SANTIAGO. 10 de julio de 2020 Remite observaciones a proyecto de ley que crea el Sistema de Garantías de los Derechos de la Niñez (Boletín N°10315–18). pág.8.

66 Alto Comisionado de Naciones Unidas (2017) Haciendo realidad los derechos humanos a través de los presupuestos gubernamentales. Obtenido de: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/RealizingHRThroughGovernmentBudgets_SP.pdf. Pags.110 y 120.

67 Observatorio Fiscal de Chile (2015) Usabilidad de la transparencia en el gasto público. Documento de trabajo. Enlace: https://observatoriofiscal.cl/archivos/documento/Documento_de_trabajo_Usabilidad_transparencia_gasto_publico.pdf.

68 Al respecto se sugiere analizar diversas fuentes: https://www.unicef.org/lac/finanzas-p%C3%BAblicas-para-la-infancia; Unicef España (2015) La infancia en los presupuestos. Estimación de la inversión en políticas relacionadas con la infancia en España y su evolución entre 2007 y 2013. Cuadernos para el Debate N°4. Obtenido de: https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/la_infancia_en_los_presupuestos_cpd4_new.pdf; Unicef Comité Español (2018) Medición de la inversión presupuestaria en la infancia. Propuesta metodológica y primeros resultados en España. Documento de trabajo; Plataforma de Infancia (2019) Análisis de la inversión en infancia en el borrador de los Presupuestos Generales del Estado 2018. Obtenido de: http://plataformadeinfancia.org/wp-content/uploads/2018/05/analisis-inversion-en-infancia-presupuestosgenerales-del-estado-2018.pdf; Conace, M.; Manzi, P; Tenenbaum, V. (2017) Gasto público social en la infancia y adolescencia en el Uruguay. Cepal, Serie Estudios y Perspectivas N°29. Obtenido de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42229/S1700899_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y; Karczmarczyk, M. (2018) La inversión social dirigida a la niñez en la Argentina. Un análisis a nivel nacional. Cippec.

69 Licitación N° 1067455–7–LE20. Mercado Público.

70 Oficio Nº 565/2020 SANTIAGO, 10 de julio de 2020, Remite observaciones a proyecto de ley que crea el Sistema de Garantías de los Derechos de la Niñez (Boletín N°10315–18). pág.9.

71 Gobierno de España (2019) Informe de impacto en la Infancia, la Adolescencia y la Familia del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2019. Obtenido de: http://www.congreso.es/docu/pge2019/IIF_2019_V2.pdf, pág.5.

72 Subsecretaría de la Niñez (2020). Informe Anual 2019. Enlace: http://www.creciendoconderechos.gob.cl/docs/Informe_de_Ninez_2019.pdf.

73 Cabe destacar que la Subsecretaría de la Niñez fue creada a partir de un Decreto con Fuerza de Ley promulgado el 5 de junio de 2018.

74 A partir de la revisión del sitio, en octubre 2020, "Creciendo con Derechos" http://www.creciendoconderechos.gob.cl/publicaciones.

75 Defensoría de la Niñez (2019) Informe Anual 2019 Derechos Humanos de Niños, Niñas y Adolescentes. Obtenido de: https://www.defensorianinez.cl/informe-anual/docs/II_cap6_2019_deudas.pdf.

76 Unicef (2018) Apuntes para la participación infantil y adolescente en el ámbito local. Obtenido de: https://ciudadesamigas.org/wp-content/uploads/2018/10/Apuntes-Participaci%C3%B3n-Infantil_ESP_web-3.pdf 41 Save the Children (2009) Experiencias de participación de niños, niñas y adolescentes.

77 El acceso a la justicia de las personas debe garantizar que se pueda hacer oír su voz, ejercer sus derechos y no ser discriminados en ese ejercicio y, además, debe permitirles exigir de las autoridades encargadas un pronunciamiento sobre sus peticiones. Para más información, ver Informe Anual 2019 de la Defensoría de la Niñez, Capítulo 4, disponible en: https://www.defensorianinez.cl/informe-anual/docs/II_cap4_2019_representacion.pdf.

78 Defensoría de los Derechos de la Niñez. 2019. Informe Anual. Informe Anual sobre derechos humanos de niños, niñas y adolescentes, pág. 360. Disponible en https://www.defensorianinez.cl/informe-anual/docs/Cuenta_Publica_e_Informe_Anual_2019.pdf.

79 Alexy, R. 1993. Teoría de los derechos fundamentales. Centro de Estudios Constitucionales, pág. 35.

80 Maqueo Ramírez, M. 2012. ¿Profundización o retroceso de la asistencia jurídica gratuita? Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332012000100005&lng=es&nrm=iso.

81 Para mayor información, se puede consultar la Observación general N°7 (2005) sobre Realización de los derechos del niño en la primera infancia y la Observación general N°20 (2016) sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia, ambas del Comité de los Derechos del Niño, disponibles en https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/03/OG7.pdf y en https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/03/OG20.pdf, respectivamente.

82 Comité de los Derechos del Niño. 2013. Observación general N° 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1), párr. 94.

83 Comité de los Derechos del Niño. 2013. Observación general N° 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1), párr. 96.

84 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Hacia la Garantía Efectiva de los Derechos de niños, niñas y adolescentes: sistemas nacionales de protección. 30 de noviembre de 2017, pág 82, párr. 202. Disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/NNA-GarantiaDerechos.pdf.

85 Defensoría Penal Pública. 2019. Informe Ejecutivo Balance de Gestión 2019, pág 26. Disponible en http://www.dpp.cl/resources/descargas/balance-2019/informe_ejecutivo_memoriadpp_2019.pdf.

86 A 16 de octubre de 2020, aún no se encuentra disponible el Estudio de manera pública, habiendo participado la Defensoría de la Niñez en su lanzamiento, comentando los resultados el día 9 de septiembre de 2020. Un avance de sus resultados se encuentra disponible en https://www.unicef.org/chile/comunicados-prensa/estudio-de-unicef-y-la-defensor%C3%A-Da-penal-p%C3%BAblica-confirma-d%C3%A9ficits-del-sistema.

87 Defensoría Penal Pública, disponible en: http://www.dpp.cl/sala_prensa/noticias_detalle/9875/defensores-publicos-han-representado-a-mas-de-24-mil-detenidos-desde-el-inicio-de-la-crisis-social.

88 Oficio N° 227/2020, de fecha 25 de marzo de 2020, emitido por la Defensoría de la Niñez.

89 Oficio N° 183, de fecha 15 de abril de 2020, emitido por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

90 Defensoría de la Niñez. 2019. Informe Anual. Derechos Humanos de Niños, Niñas y Adolescentes. Capítulo 4. Representación jurídica de niños, niñas y adolescentes. Disponible en: defensorianinez.cl/informe-anual/docs/II_cap4_2019_representacion.pdf.

91 Para profundizar tanto en las vulneraciones de derechos que han afectado a niños, niñas y adolescentes, como al estado de cuplimiento de las recomendaciones de la Defensoría de la Niñez en atención a la representación jurídica en este contexto, ir al capítulo de este informe anual titulado: Derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en el estallido social. Vulneraciones y afectaciones que requieren verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

92 Oficio N° 682/2020 de fecha 08 de septiembre de 2020, emitido por la Defensoría de la Niñez.

93 Defensoría de la Niñez. 2019. Informe Anual. Derechos Humanos de Niños, Niñas y Adolescentes. Capítulo 4. Representación jurídica de niños, niñas y adolescentes. Disponible en: defensorianinez.cl/informe-anual/docs/II_cap4_2019_representacion.pdf.



Como parte de su mandato legal, la Defensoría de los Derechos de la Niñez presenta su segundo Informe Anual, que consta tres partes. En la primera de ellas se da cuenta la orgánica de la institución y su naturaleza jurídica, basada en la autonomía, independencia y su rol de magistratura de persuasión e influencia. Asimismo, **se aborda la gestión institucional y las acciones desplegadas en su segundo año de funcionamiento, entre junio de 2019 y junio de 2020.**

La segunda parte de este Informe Anual se centra en las vulneraciones a los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en el marco del estallido social. Se describen las acciones que la Defensoría de la Niñez llevó a cabo durante el estallido social y las estadísticas levantadas por la institución, relacionadas con los casos de niños, niñas y adolescentes que fueron víctimas de la vulneración de sus derechos humanos. Junto con ello, se exponen las percepciones de niños, niñas y adolescentes ante la situación del país, sus afectaciones en la salud mental y el seguimiento a las recomendaciones que la Defensoría de la Niñez entregó a los tres poderes del Estado, con miras a la difusión, promoción, respeto, reparación y/o restitución de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes, especialmente en el contexto de crisis social. La conclusión de esta segunda parte es categórica, **en Chile se ejecutaron, por parte de agentes del Estado, actos graves y sistemáticos que violaron los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes.**

La tercera y última parte de este Informe Anual se centra en un análisis de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes durante el último año, y cómo se vieron afectados en medio de la crisis social y sanitaria. En sus cinco capítulos temáticos, se aborda el desigual ejercicio del derecho a la educación; los nudos críticos que afectan el pleno ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado; el derecho a la participación de niños, niñas y adolescentes en el proceso constituyente que se está desarrollando en Chile; la importancia del derecho al juego y de la generación de contextos adecuados para su respeto, y un análisis del proceso de formulación e implementación del Sistema de Garantías de derechos de la niñez y adolescencia, desde la mirada de la gestión pública.

Teniendo a la vista la situación que vive el país, desde octubre de 2019, este Informe Anual 2020 busca aportar al debate y la reflexión sobre las urgencias que debe asumir el Estado de Chile y, la sociedad en su conjunto, para promover, proteger y restituir los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes que viven en Chile.

DEFENSORÍA DE LA NIÑEZ

Defensorianinez.CL
defensorianinez
defensoria_ninez
Defensoría de la Niñez Chile