

DERECHOS HUMANOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN CHILE

INFORME ANUAL 2020




DEFENSORÍA
DE LA NIÑEZ



The background of the entire page is a complex, repeating pattern of various geometric shapes. These shapes include circles, squares, triangles, diamonds, and lines, some solid and some with dotted patterns. The colors are in shades of blue, grey, and white, creating a modern, abstract aesthetic. The text is centered in a dark blue horizontal band.

TERCERA PARTE
DERECHOS HUMANOS
DE NIÑOS, NIÑAS
Y ADOLESCENTES



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.

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 necesarias¹.**

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 eficientistas³ 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.



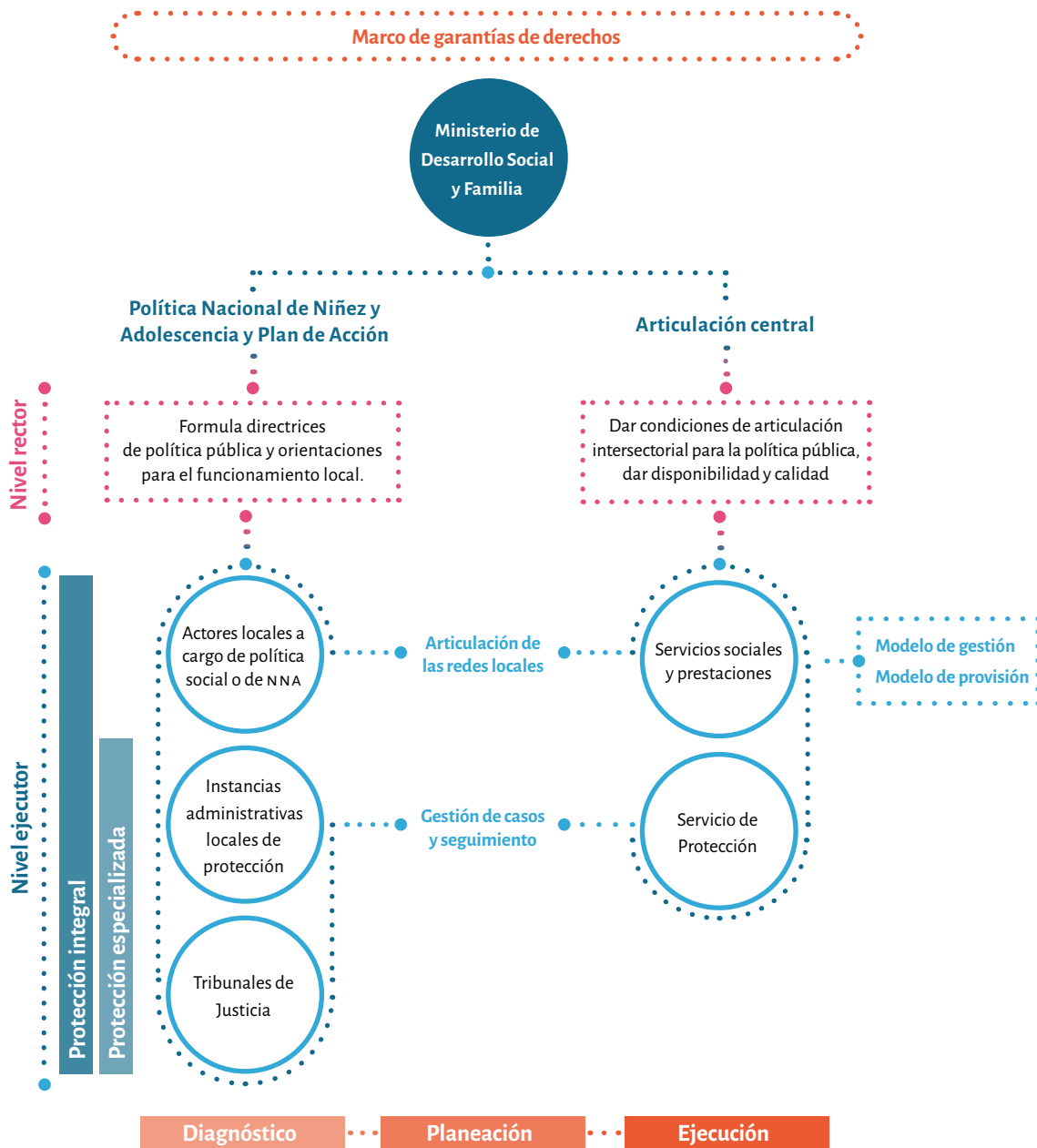
Jorge Vargas / MigranPhoto

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 común⁵. Esto conlleva la existencia de diferentes componentes en la gobernanza de este sistema, tanto a nivel rector, como en su ejecución⁶, 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 segundo⁸.

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 responder⁹.

Esta visión subsidiaria se basa en una forma extrema de tercerización de servicios, que pueden producirse de diferentes formas¹⁰⁻¹¹, 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.





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 contrario¹⁴, 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 desfavorecidos¹⁵⁻¹⁶. A ello se suma que el riesgo es asumido de forma particular¹⁷ 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 protección¹⁸.

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	<p>1989: Promulgación Convención sobre los Derechos del Niño.</p> <p>1990: Ratificación por Chile de Convención sobre los Derechos del Niño.</p>	
1993–2000		<p>Abril 1994: “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”.</p>
2001– Sept. 2015		<p>Abril 2002: “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”.</p> <p>Abril 2007: “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”.</p>
Oct. 2015– 2017		<p>Octubre 2015: “(…) 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”.</p>
2018–2025		<p>Junio 2018: “Chile se sigue rigiendo por el sistema tutelar contenido en la Ley de Menores de 1967”.</p> <p>“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”.</p>

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.



2001:
Política Nacional y Plan de
Acción integrado a favor de
la infancia y la Adolescencia
2001-2010.



Junio 2006:
Propuestas del Consejo Asesor
Presidencial para la Reforma de
las Políticas de Infancia.



Enero 2018:
Plan de Acción de Niñez y
Adolescencia 2018-2025.

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 Institucio-
naliza el Subsistema de Protección Integral a la
Infancia "Chile Crece Contigo".

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

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 Dere-
chos de la Niñez.

Abril 2017:
Proyectos que crean Servicio
Nacional de Reinserción Social
Juvenil y de Protección Especiali-
zada de la Niñez.

Agosto 2018:
Servicio de Protección a la Niñez
y Adolescencia.

Primera ola

Segunda ola

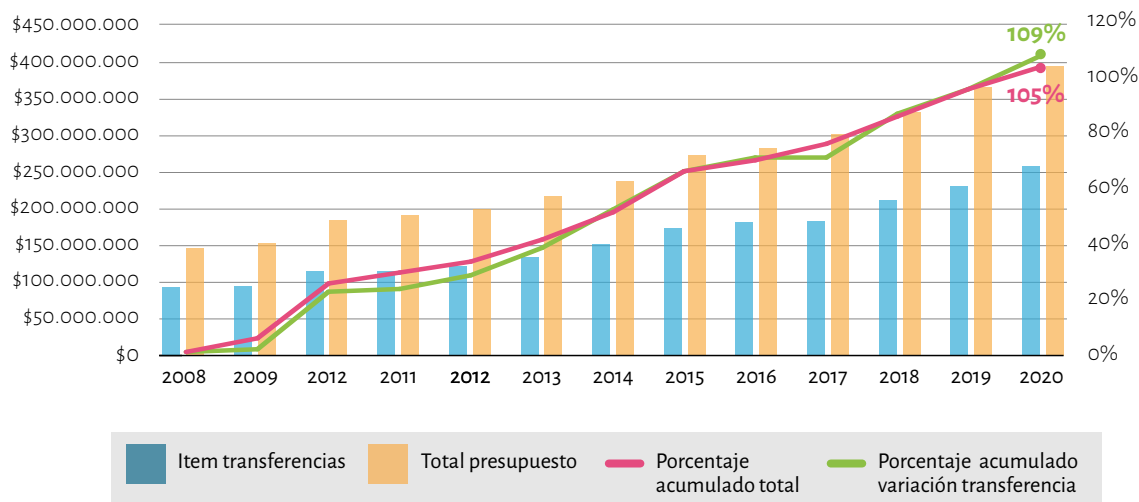
Tercera ola

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.

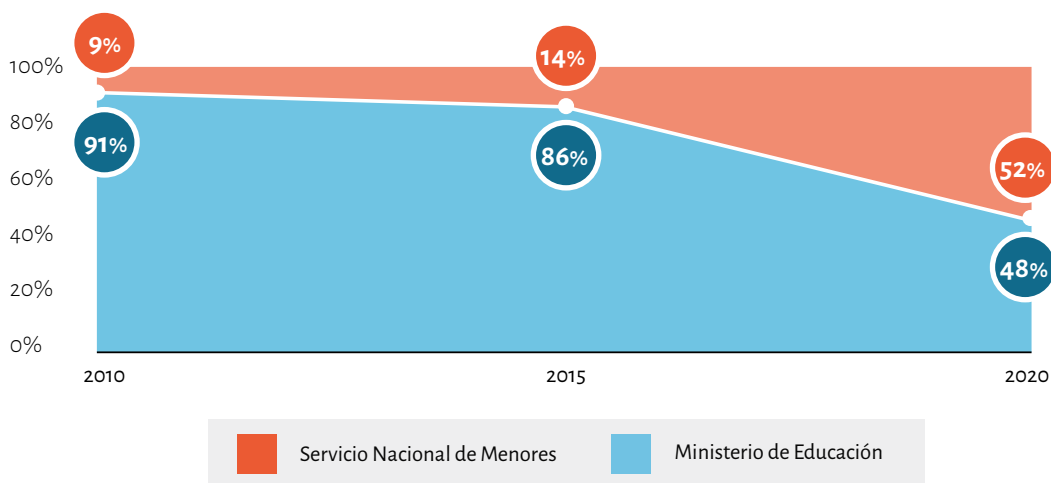
Aun cuando una de estas leyes se propuso como objetivo superar la fragmentación de la oferta social requerida para la protección de derechos, esto ha seguido siendo un problema clave hasta el día de hoy.

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 Educación²⁰.

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 Enseñanza²¹, 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”.

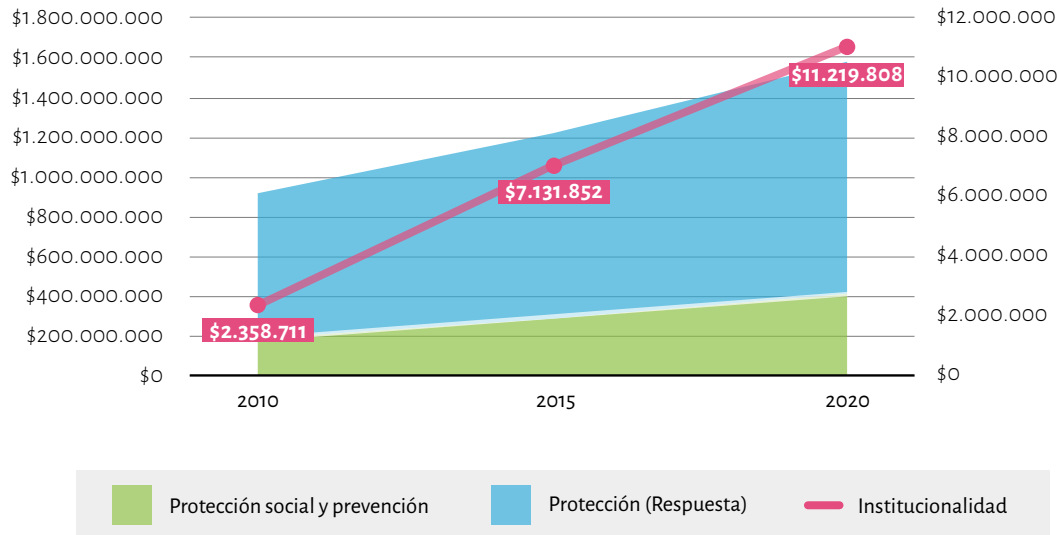
Luego, la tercera ola más reciente ha significado la inclusión de un nuevo marco de gasto público en materia institucional. El Presupuesto de 2010–2015, ajustado a valor presente (pesos 2020), muestra una evolución del gasto de partidas, programas y asignaciones relacionadas con niñez y adolescencia, 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 garantía 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).

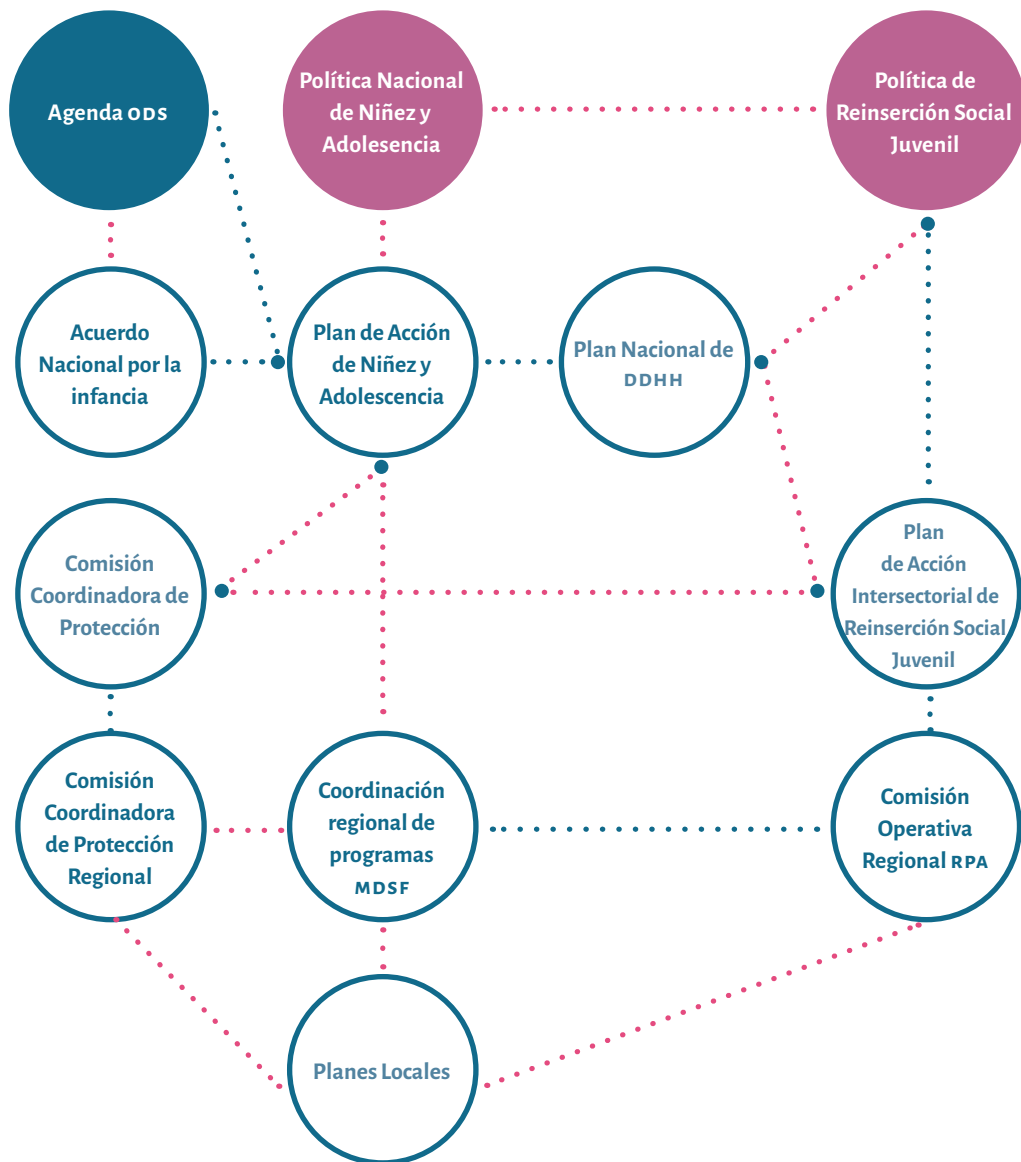
Cabe destacar que el actual proyecto de ley que crea el Sistema de Garantías de Derechos de la Niñez (Boletín 10.315–18) incorpora normativas adicionales sobre la Política Nacional de Niñez y Adolescencia, y su Plan de Acción.

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 Comunicaciones²³.

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 nº4

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	<p>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".</p> <p>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".</p>
Política Nacional de Reinserción Social Juvenil	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	<p>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".</p>
Plan de Acción de Niñez y Adolescencia	Subsecretaría de la Niñez	<p>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".</p> <p>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".</p>
Plan de Acción Intersectorial de Reinserción Social Juvenil	Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil	<p>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".</p>
Plan Nacional de Derechos Humanos	Subsecretaría de Derechos Humanos	<p>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".</p>

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 utilizada²⁴.
- 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 legales²⁵.
- 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 formulación²⁶, 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 Niñez²⁷, 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?

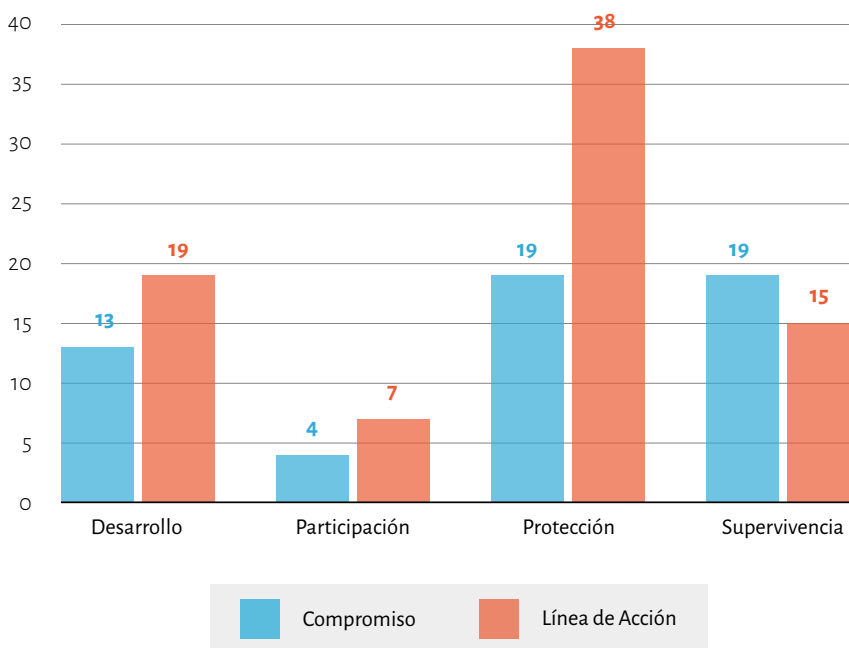
El análisis y la operacionalización concreta de los resultados, a nivel de política pública, son una aproximación a la capacidad de respuesta del Estado en la efectivización de los derechos humanos de la niñez y adolescencia.

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-19²⁸", 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 N°1

¿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 2021²⁹.

¿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 N°2

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. 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 2020³⁰, 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.

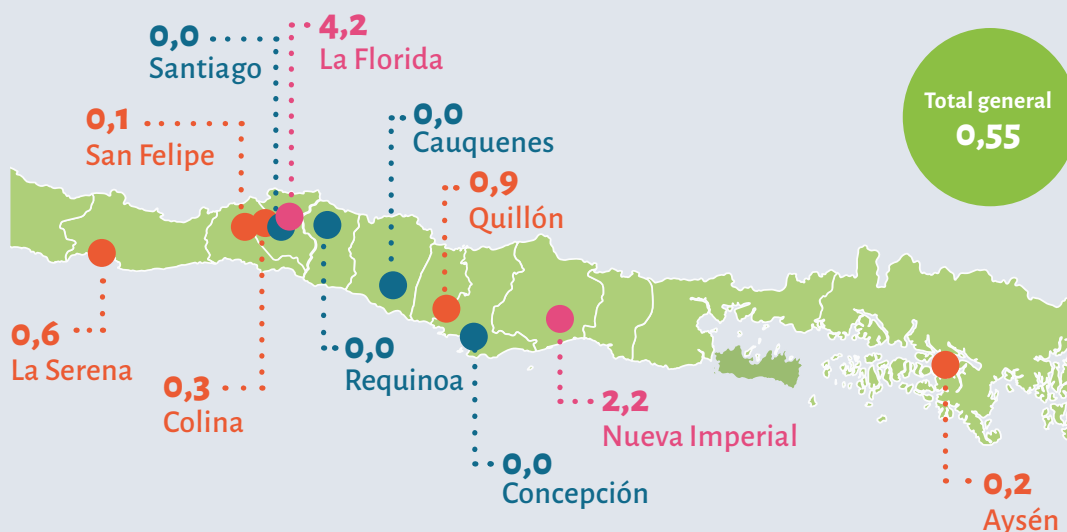
Entre los elementos facilitadores de los informes de ejecución se describen actividades tales como "Reuniones de la Red Comunal de Niñez", "Mapa de oferta comunal", "Análisis de brechas de servicios y prestaciones", "Protocolos de referencia y contrarreferencia" y "Plan de gestión de medios y participación", 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 nacional³¹, 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.

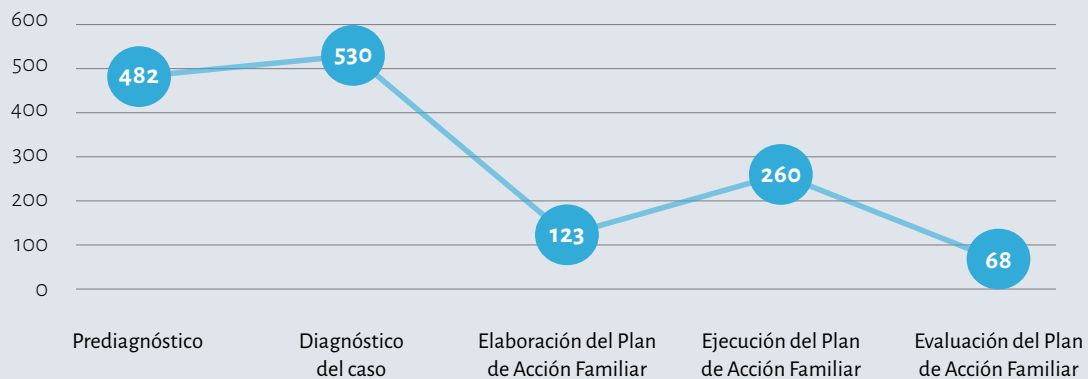
El levantamiento de alertas tiene, como facilitadores, el trabajo existente de manera previa al comienzo del piloto, así como el apoyo externo de organismos a nivel local y regional, la disposición de los equipos y guías técnicas, todos factores asociados a las capacidades de los equipos. Sin embargo, 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 personas³³. Las crisis suelen afectar, de manera más profunda, a los niños, niñas y adolescentes³⁴ 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 2020³⁵.**

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 responsables³⁶.

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 territorios³⁷.

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-19³⁸⁻³⁹⁻⁴⁰⁻⁴¹. El propio Comité de los Derechos del Niño ha alertado sobre las situaciones de vulnerabilidad y sus consecuencias físicas, emocionales y psicológicas⁴².

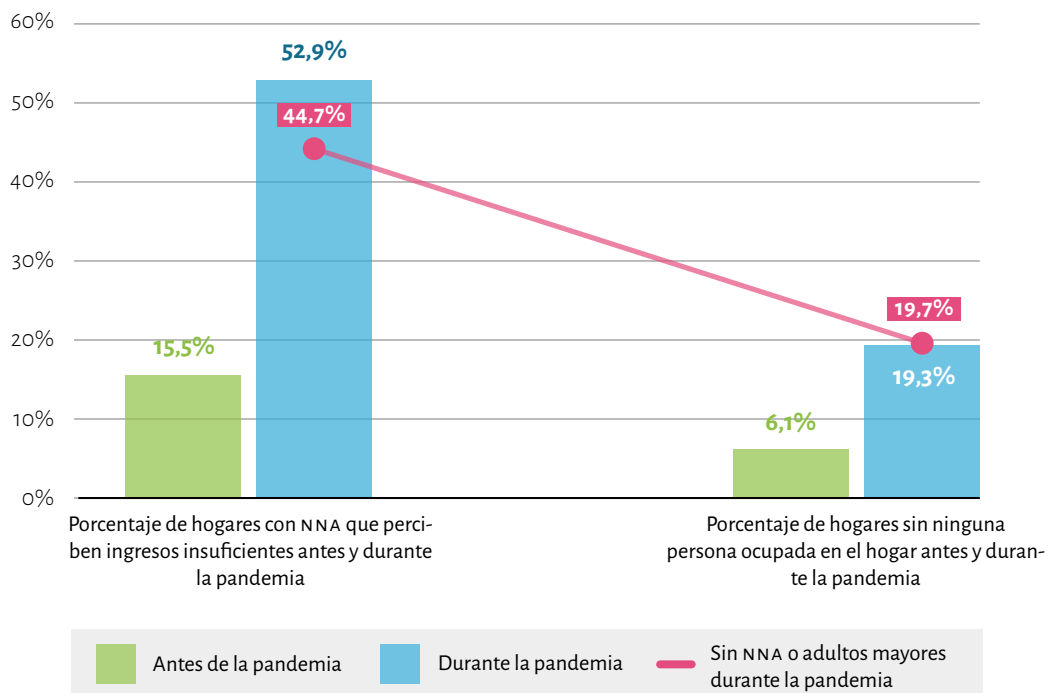
En Chile, la Encuesta Social Covid-19 realizada por el PNUD, el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, y el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), ha confirmado este impacto. Ese estudio relevó que el 59,4% de los hogares disminuyeron sus ingresos con respecto a

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

EFFECTOS 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





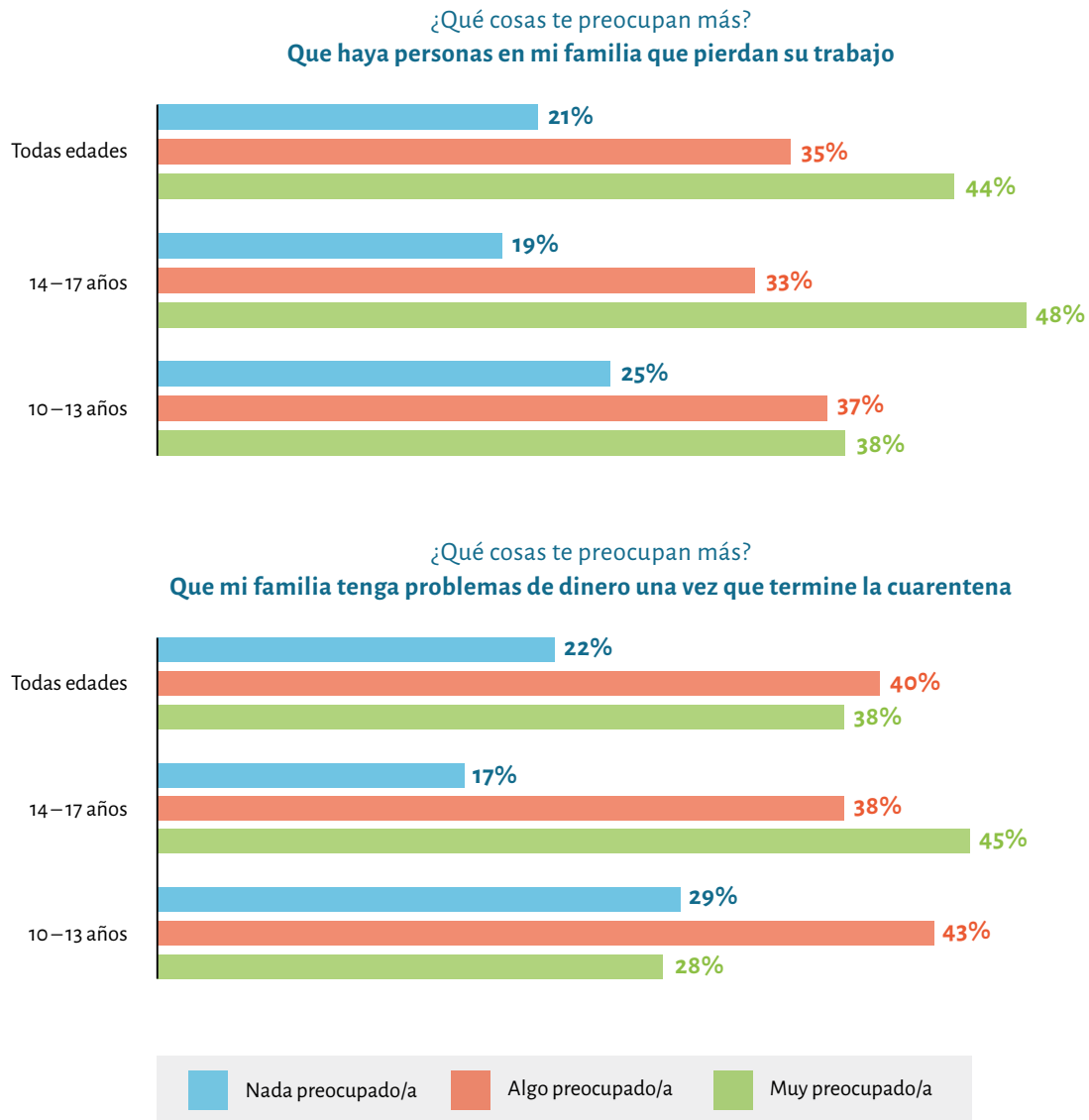
Jorge Vargas / Migrar Photo.

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 cuenta⁴³. 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



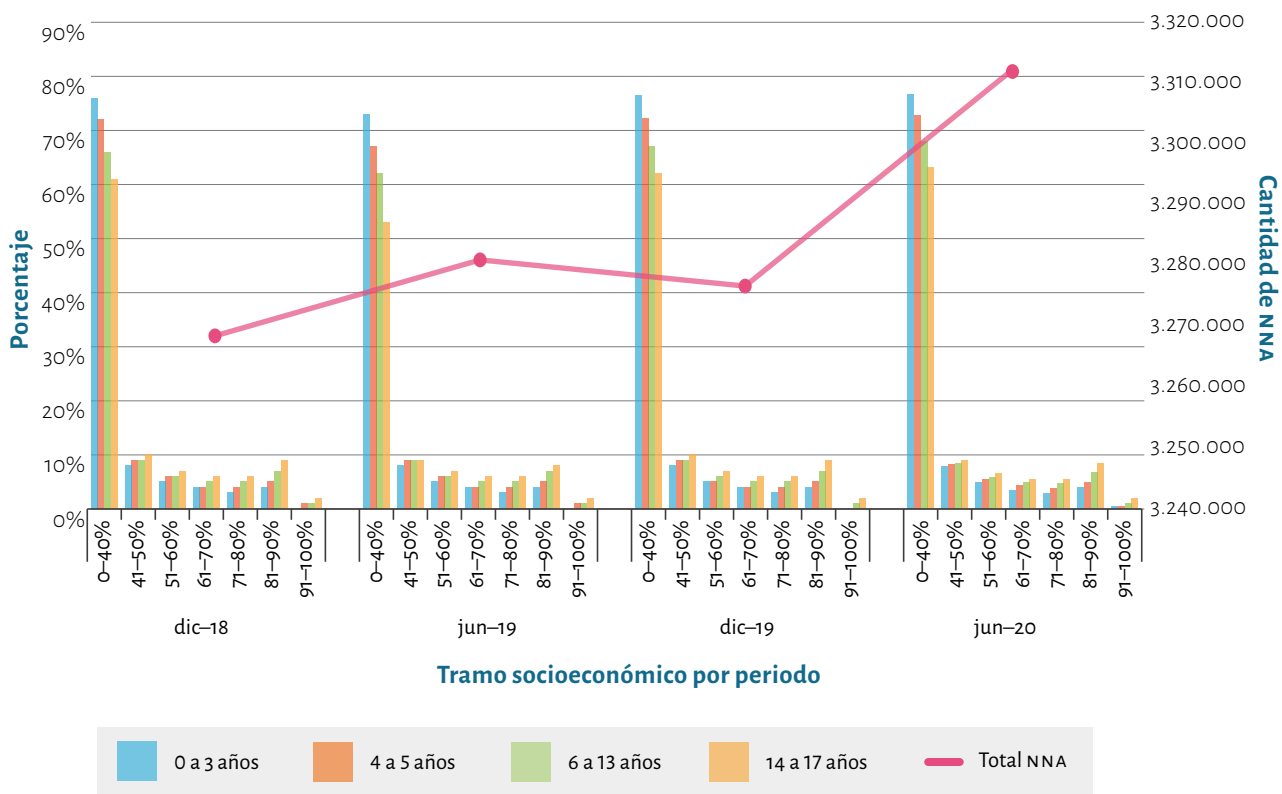
Fuente: Encuesta Infancia y Adolescencia en tiempos de Cuarentena, Mi Voz Cuenta 2020.

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 análisis⁴⁴ 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 comprensivamente 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:

- 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 supra-institucional 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 conceptos⁴⁵:

- 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 fin⁴⁶.

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 Noyes⁴⁷, 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 supra-institucional, 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 programadas⁴⁸. 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 objetivo 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.

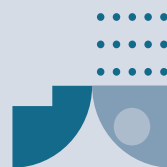
Evaluación de impacto: es necesario planificar la aplicación de un estudio de evaluación de impacto, a nivel del Sistema y también de las instituciones participantes, que permita determinar los resultados atribuibles a la implementación y operación de éste, sean o no planificados, verificando cuál ha 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 intervenciones⁴⁹.

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 3º). La coordinación en sí misma no produce integración⁵¹.
- 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 comprensión 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 inmueble⁵³, 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**

**Participación política,
gestión programática y
capacidad de negociación**

**Evaluación**

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 redundante 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.

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 responsabilidad⁵⁵. 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 reparación⁵⁷, así como su disponibilidad, exigibilidad, durabilidad, actualización y principios de adaptabilidad y aceptabilidad y diversas técnicas normativas, financieras e instrumentales⁵⁸.

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”.

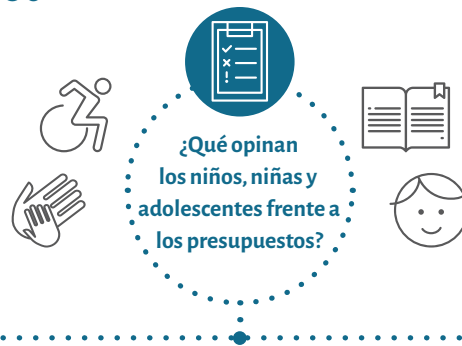
Esto es particularmente clave en el actual contexto de crisis que enfrenta el país, la que puede afectar la capacidad fiscal del Estado y, con ello, constituir un riesgo al gasto presupuestario en niñez y adolescencia. Para el Comité, se hace clave vigilar que “las obligaciones fundamentales mínimas 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 | 6 Asegure que no haya corrupción |
| 2 Considerar a los niños, niñas y adolescentes con necesidades especiales | 7 Reconozca todos los derechos de los ciudadanos |
| 3 El gasto sea justo y juicioso | 8 Haga pública la inversión del dinero |
| 4 Considere el gasto en niñez y adolescencia como una inversión a largo plazo | 9 Sea transparente y tenga mecanismos de rendición de cuentas |
| 5 Invierta en las familias | 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 país⁶⁴ 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 estratégico⁶⁷, 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 estudios⁶⁸. 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 específico”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 2018⁷²⁻⁷³⁻⁷⁴. 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 programas⁷⁵.

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 gasto⁷⁶, 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 afecten⁷⁷.

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 Niñez⁷⁸ 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.

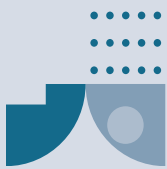
Una de las obligaciones del Estado de Chile consiste, precisamente, en asegurar el acceso a la representación jurídica de niños, niñas y adolescentes en todos aquellos casos en que sus derechos sean amenazados, perturbados o vulnerados, a través de profesionales que, de manera especializada y exclusiva, 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 sociales⁷⁹ 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 provisión⁸⁰.

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 variadas⁸¹. 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 interdisciplinarios, 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 emociones 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 propias 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 derechos⁸⁴.



Jorge Vargas / Mígrar 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 sistema⁸⁵. 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 Pública⁸⁸ 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 Pública⁸⁹ 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 provisionales 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 2019⁹⁰, 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 informa-

ción 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.

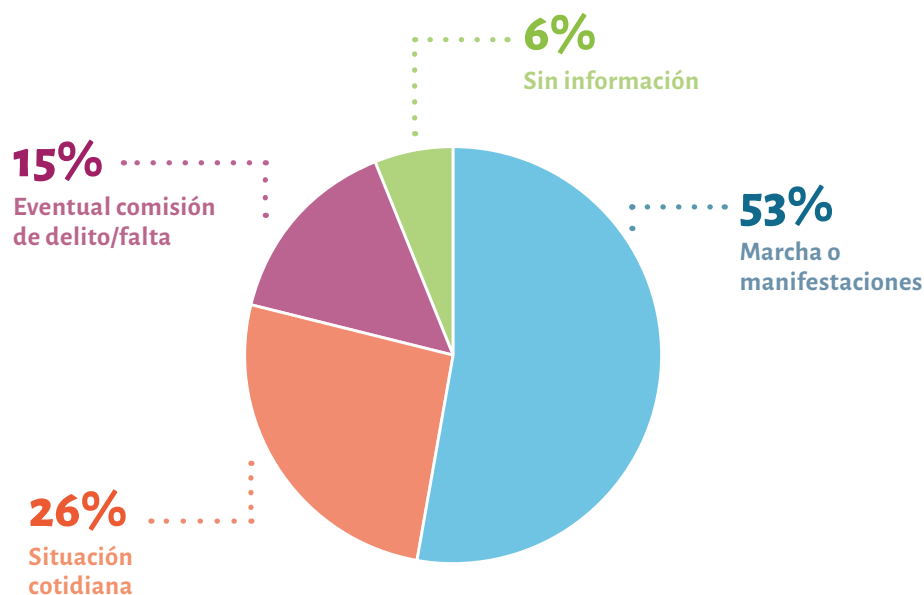
La representación jurídica de niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia de Estado no sólo es fundamental para el establecimiento de las responsabilidades penales, civiles y administrativas, como en cualquier delito que sufran, sino que además es lo que puede favorecer, de manera efectiva, en relación con lo que representa la violencia estatal, la obtención de verdad, justicia y reparación⁹¹.

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 2020⁹², 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 Niñez⁹³ 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 especialización de quienes desarrollan esta labor, para lograr a la generación de una modificación legal que explicita 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 Excm. 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 representación 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 incurriera 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 implementación 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 específico sobre esas materias".
- Generar y formalizar, por parte de la Subsecretaría 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 dhh, las Corporaciones de Asistencia Judicial y el Sename generen una coordinación permanente y adecuada para la prestación de este servicio o, en su defecto, se cree una institucionalidad especializada a nivel nacional de representación jurídica 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 comprensivas 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 N° 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.

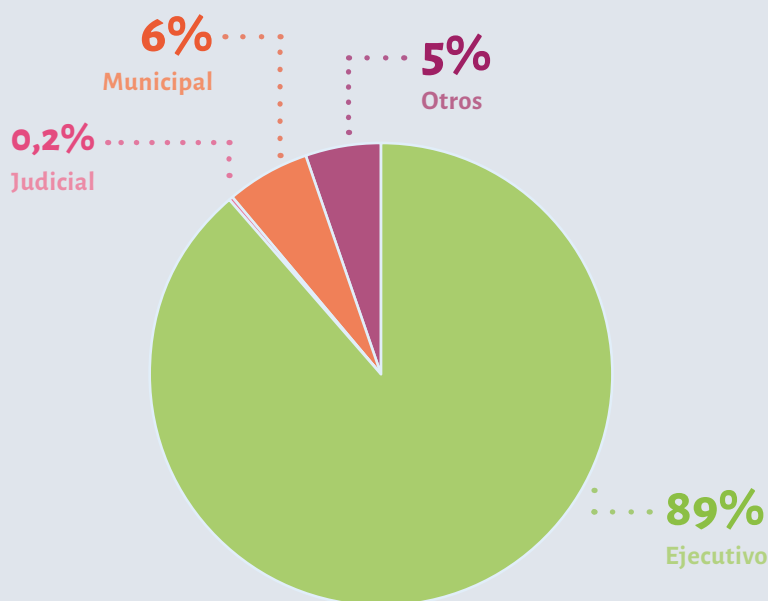
En dicho marco, durante este segundo año de funcionamiento, la institución ha generado un total de 482 comunicaciones requiriendo información, solicitando diligencias o realizando recomendaciones a instituciones de los tres poderes del Estado, además de otros organismos autónomos, municipalidades, organismos 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



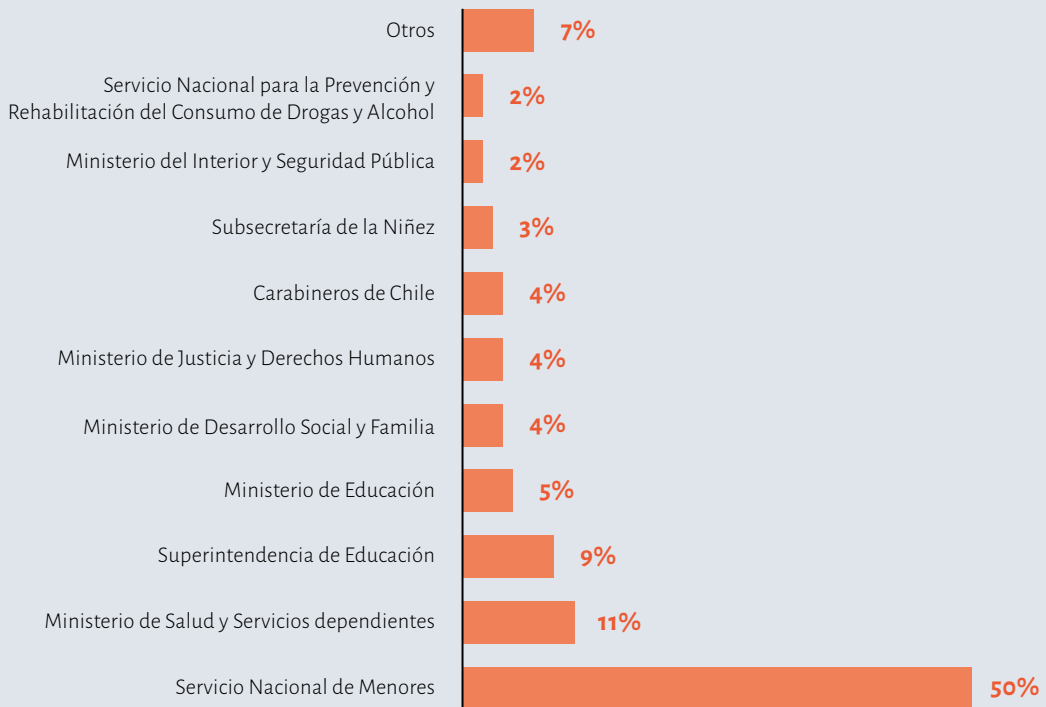
De los requerimientos de información, correspondientes a la realización de recomendaciones o solicitudes de acción por parte de la Defensoría de la Niñez a otras instituciones, la gran mayoría (89%) fueron dirigidas al Poder Ejecutivo; en segundo lugar, a municipalidades (6%); en tercer lugar, a colegios 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 garantía 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.

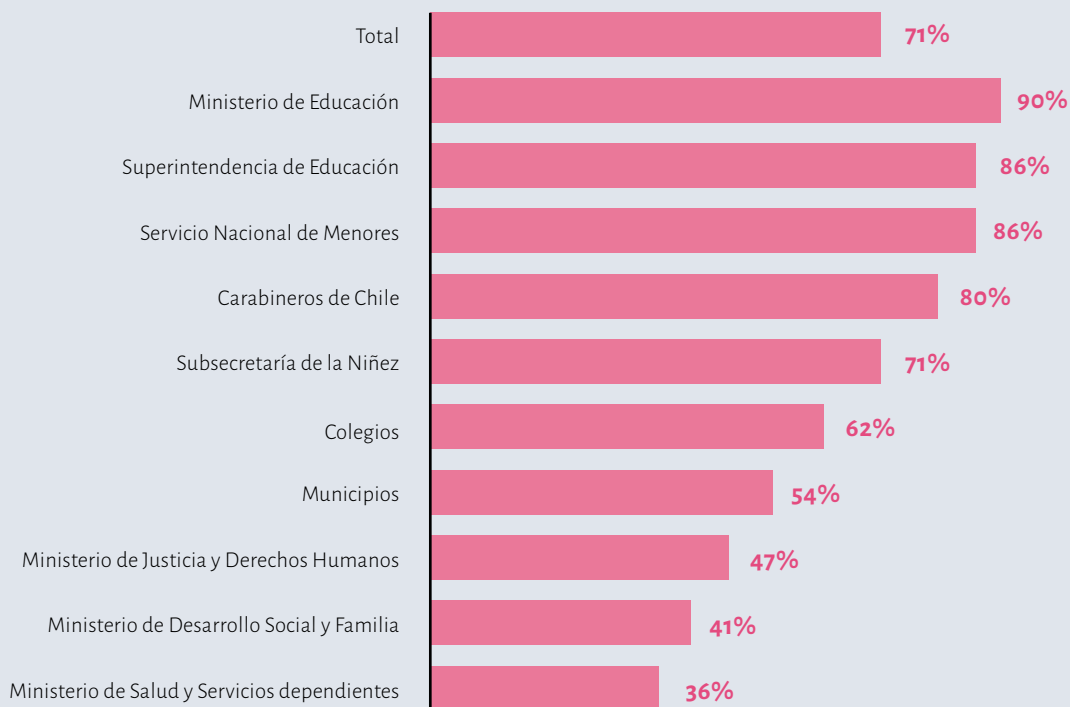
Como muestra el gráfico N°13, del total de instituciones con más requerimientos, las instituciones con menor porcentaje de respuestas de requerimientos son el Ministerio de Salud (36%), Ministerio de Desarrollo Social y Familia (41%) y el Ministerio de Justicia (47%).

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 MacGregor 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 salud, 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 Waisbluth, 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 MIDEUC: 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 MIDEUC. 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 N° 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/CC/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: "111) 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 N° 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 Buaz, 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_o.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 Righth 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'? 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. Cippac.
- 69 Licitación N° 1067455–7–LE20. Mercado Público.
- 70 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.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/IF_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%A9A-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 cumplimiento 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

