DEFENSORÍA DE LA NIÑEZ

INFORME ANUAL 20

Derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en Chile 21

INFORME ANUAL 2021
DERECHOS HUMANOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN CHILE
DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ

Defensora de la Niñez
Patricia Muñoz García

Coordinación y edición general
Victoria Becerra Osses

Edición de contenidos
Claudia Farfán Escobar
Pamela Meléndez Madariaga

Equipo de redacción de la Defensoría de la Niñe

Cuenta Pública
Claudia Farfán Escobar

La participación de niños, niñas y adolescentes: un imperativo para el proceso constituyente
Waleska Abah-Sahada Lues
Gabriel Guzmán Riquelme
Paula Moreno Valenzuela

Datos internos y fuentes secundarias (panorámica infancia y adolescencia, y bajo el cuidado del Estado)
Gabriel Guzmán Riquelme
Hermann Schwaderer Zúñiga

Los primeros mil días: situación de los derechos de niñas y niños de 0-3 años en Chile
Pamela Meléndez Madariaga
Francisca Parra Rebolledo

Colaboradoras PUC:
María Pía Santelices Álvarez
Marcela Aracena Álvarez
Equipo centro CUIDA

Situación de derechos de niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado
María José Jara Leiva
Sofía Stutzin Vallejos

Crecer en instituciones: primera infancia en residencias de protección y en cárceles
María José Jara Leiva
Sofía Stutzin Vallejos

Niñez y adolescencia mapuche: situación de sus derechos ante la presencia y violencia policial en la Araucanía
Emilia Rivas Lagos
Antonia Rivas Palma (colaboradora)
Lorena Rivera Aravena (colaboradora)
Víctor Valenzuela Carileo

De la representación jurídica a la defensa especializada de niños, niñas y adolescentes
María Luisa Montenegro Torres
Emilia Rivas Lagos

Estado de cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia: un análisis desde la función pública
Gabriel Guzmán Riquelme
Víctor Osorno Iribarren
Pablo Pizarro Zúñiga

Diseño
Paola Femenías Ravanal
Fernanda Vargas Catalán
Francisca Vargas Génova

Infografías
Jorge Cortés Gallo

Fotografías
Eric Allende González
Diego Figueroa González
Carlos Molina Barriga
Pablo Moraga Moraga
Ibar Silva Canales
Jorge Vargas Parra

Corrección de estilo
Osvaldo Mena Cartes

Impresión
Valente Impresores

ISBN: 978-956-09419-9-2

Primera edición: 15 ejemplares
Santiago de Chile
Noviembre de 2021

Forma de citar:
Defensoría de la Niñez. 2021. Informe Anual 2021. Derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en Chile.

Esta publicación es de uso público y sus contenidos pueden ser reproducidos total o parcialmente. Los testimonios incorporados en este Informe Anual fueron construidos a partir de entrevistas. Tanto el relato como las imágenes cuentan con el asentimiento del titular del relato, así como de su tutor(a), cuando corresponde. Dicha autorización firmada fue efectuada de manera exclusiva para la Defensoría de los Derechos de la Niñez. Cualquier uso del material audiovisual por parte de terceros podrá ser sancionado por la legislación vigente.
Copyright © todos los derechos reservados.

DEFENSORÍA DE LA NIÑEZ

INFORME ANUAL 20

Derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en Chile 21

ÍNDICE

PRESENTACIÓN 10

DEFENSORA DE LA NIÑEZ, PATRICIA MUÑOZ GARCÍA 11

PRÓLOGOS 16

MICHELLE BACHELET JERIA, ALTA COMISIONADA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS 17

ELISA LONCÓN ANTILEO, PRESIDENTA DE LA CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL 20

PRIMERA PARTE CUENTA PÚBLICA 24

CAPÍTULO 1: SOBRE LA DEFENSORÍA DE LA NIÑEZ 26

1. LOS CIMIENTOS DE UNA INSTITUCIÓN AUTÓNOMA 28

CAPÍTULO 2: GESTIÓN DE LA DEFENSORÍA DE LA NIÑEZ JUNIO 2020-JUNIO 2021 36

1. ACCIONES EN EL MARCO DEL PROCESO DE GESTIÓN DE HALLAZGOS Y ANTECEDENTES DE VULNERACIÓN DE DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES 2020-JUNIO 2021 40

2. ACCIONES EN EL MARCO DEL PROCESO DE PROMOCIÓN Y DIFUSIÓN DE DERECHOS 56

3. ACCIONES EN EL MARCO DEL PROCESO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS Y REPRESENTACIÓN JUDICIAL 75

4. ACCIONES EN EL MARCO DEL PROCESO DE OBSERVACIÓN Y SEGUIMIENTO 88

5. COMUNICACIONES: POSICIONAMIENTO EN REDES SOCIALES Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN 95

6. GESTIÓN INTERNA 98

7. VÍNCULOS CON LA SOCIEDAD CIVIL 103

CAPÍTULO 3: NIÑEZ Y ADOLESCENCIA DESDE EL TRABAJO DE LAS MACROZONAS 108

1. MACROZONA NORTE: DERECHOS DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA SIN FRONTERAS 110

2. MACROZONA CENTRO NORTE: RECONOCER E INTEGRAR A LA ETNIA ROMANÍ 117

3. MACROZONA CENTRO: RECONOCIMIENTO DEL PLENO EJERCICIO DE DERECHOS EN CONTEXTOS DE RURALIDAD 121

4. MACROZONA SUR: NIÑEZ Y ADOLESCENCIA MAPUCHE EN UNA ZONA EN CONFLICTO 128

5. MACROZONA AUSTRAL: PROMOVIENDO EL RECONOCIMIENTO DE DERECHOS DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA TRANS 134

CAPÍTULO 4: DESAFÍOS 142

1. DESAFÍOS INSTITUCIONALES 145

2. DESAFÍOS DE CONTEXTO 147

3. DESAFÍOS TEMÁTICOS 149

SEGUNDA PARTE
LA PARTICIPACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES: UN IMPERATIVO PARA EL PROCESO CONSTITUYENTE 154

¿QUÉ OPINAN LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SOBRE SU PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO CONSTITUYENTE? 157

1. CONTEXTO DEL PROCESO CONSTITUYENTE 160

2. ¿CHILE CUMPLE SU OBLIGACIÓN DE GARANTIZAR EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES? 163

2.1 REVISIÓN DE LA NORMATIVA INTERNACIONAL SOBRE EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN 164

2.2 BRECHAS NACIONALES EN EL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA INTERNACIONAL 168

3. GARANTÍAS DE PARTICIPACIÓN EFECTIVA EN EL PROCESO CONSTITUYENTE PARA ASEGURAR LA LEGITIMIDAD DE UNA NUEVA CONSTITUCIÓN 174

4. DISMINUYENDO BRECHAS: PARTICIPACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN LOS REGLAMENTOS DE LA CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL 177

4.1 ANÁLISIS DE LOS REGLAMENTOS DE LA CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL RESPECTO A LA PARTICIPACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES 180

5. RECOMENDACIONES 193

TERCERA PARTE:
DERECHOS HUMANOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

200

DATOS CLAVE Y ESTADÍSTICAS DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN CHILE 202

CAPÍTULO 1: LOS PRIMEROS MIL DÍAS: SITUACIÓN DE LOS DERECHOS DE NIÑAS Y NIÑOS DE 0-3 AÑOS EN CHILE 210

1. INTRODUCCIÓN 212

2. ASPECTOS RELEVANTES A CONSIDERAR EN NIÑAS Y NIÑOS DE 0 A 3 AÑOS 213

3. PANORAMA DE POLÍTICAS E INDICADORES DE DERECHOS DE NIÑAS Y NIÑOS DE 0 A 3 AÑOS EN CHILE 216

3.1 PANORAMA NORMATIVO Y DE POLÍTICAS PARA LA PRIMERA INFANCIA 217

3.2 INDICADORES ESTRATÉGICOS PARA LOS DERECHOS HUMANOS DE NIÑAS Y NIÑOS DE 0 A 3 AÑOS 224

4. RECOMENDACIONES 250

CAPÍTULO 2: SITUACIÓN DE LOS DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES BAJO EL CUIDADO DEL ESTADO 258

1. INTRODUCCIÓN 264

2. MECANISMO DE OBSERVACIÓN Y SEGUIMIENTO 266

3. NUDOS CRÍTICOS EN LAS CONDICIONES DE VIDA DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES BAJO EL CUIDADO DEL ESTADO 268

3.1 SOBREINSTITUCIONALIZACIÓN 269

3.2 CUIDADOS INADECUADOS 276

4. RECOMENDACIONES 300

CAPÍTULO 3: CRECER EN INSTITUCIONES: PRIMERA INFANCIA EN RESIDENCIAS DE PROTECCIÓN Y EN CÁRCELES 312

1. INTRODUCCIÓN 314

2. SITUACIÓN DE DERECHOS DE NIÑAS Y NIÑOS EN LA PRIMERA INFANCIA BAJO EL CUIDADO DEL ESTADO 316

2.1 CARACTERÍSTICAS Y CONSECUENCIAS DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN 317

2.2 SOBREINSTITUCIONALIZACIÓN 321

2.3 CUIDADOS INADECUADOS 329

3. RECOMENDACIONES 344

4. TESTIMONIOS 349

CAPÍTULO 4: NIÑEZ Y ADOLESCENCIA MAPUCHE: SITUACIÓN DE SUS DERECHOS ANTE LA PRESENCIA Y VIOLENCIA POLICIAL EN LA ARAUCANÍA 360
1. INTRODUCCIÓN 362
2. CONTEXTO DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA MAPUCHE 368
2. 1 VIOLENCIA ESTATAL ESTRUCTURAL 370
2. 2 MARCO JURÍDICO APLICABLE A LA NIÑEZ MAPUCHE 375
3. CARACTERIZACIÓN DE VULNERACIONES DE DERECHOS POR PARTE DEL ESTADO 377
3.1 ANÁLISIS DEL ACTUAR POLICIAL 378
3.2 AFECTACIONES DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES MAPUCHE 390
3.3 RESPUESTA INSTITUCIONAL DEL ESTADO 394
4. DESAFÍOS ANTE LA SITUACIÓN DE DERECHOS DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA MAPUCHE 399
5. RECOMENDACIONES 402

CAPÍTULO 5: DE LA REPRESENTACIÓN JURÍDICA A LA DEFENSA ESPECIALIZADA DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES 406
1. INTRODUCCIÓN 408
2. ELEMENTOS DE LA REPRESENTACIÓN JURÍDICA Y EL CONCEPTO DE DEFENSA ESPECIALIZADA DE DERECHOS 411
2.1 EN CHILE NO EXISTE DEFENSA ESPECIALIZADA DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES 414
2.2 EL ENFOQUE TUTELAR DE LA REPRESENTACIÓN JURÍDICA 417
3. DE LA REPRESENTACIÓN JURÍDICA HACIA UN SERVICIO DE DEFENSA ESPECIALIZADA 419
3.1 VÍCTIMAS EN LA JUSTICIA PENAL 422
3.2 RESPONSABILIDAD PENAL ADOLESCENTE 424
3.3 MEDIDAS DE PROTECCIÓN ANTE VULNERACIÓN DE DERECHOS 426
3.4 CAUSAS CONTENCIOSAS EN JUSTICIA DE FAMILIA 433
3.5 ACCIONES CONSTITUCIONALES 435
3.6 JUSTICIA CIVIL 436
3.7 PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS 437
4. BRECHAS ACTUALES DE UNA DEFENSA ESPECIALIZADA 439
4.1 DESAFÍOS LEGISLATIVOS 443
5. RECOMENDACIONES 446

CAPÍTULO 6: ESTADO DE CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA: UN ANÁLISIS DESDE LA FUNCIÓN PÚBLICA 450

1. INTRODUCCIÓN 452

2. BALANCE DE CUMPLIMIENTO ANTE REQUERIMIENTOS DE LA DEFENSORÍA DE LA NIÑEZ ENTRE JUNIO DEL 2020 Y JUNIO DEL 2021 456

3. BALANCE DE CUMPLIMIENTO DE RECOMENDACIONES DE LA DEFENSORÍA DE LA NIÑEZ ENTRE JUNIO DEL 2020 Y JUNIO DEL 2021 459

3.1 RESULTADOS DEL SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES, POR TIPO DE ORGANISMO 459

3.2 RESULTADOS DEL SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES, POR CATEGORÍAS DE DERECHOS 461

4. BALANCE DE CUMPLIMIENTO DE COMPROMISOS DEL ESTADO DE CHILE 463

5. ANÁLISIS DE INSTITUCIONES ESTRATÉGICAS EN CONTEXTO DE CRISIS 472

5.1 BALANCE DEL MINISTERIO DE SALUD 474

5.2 BALANCE DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN 478

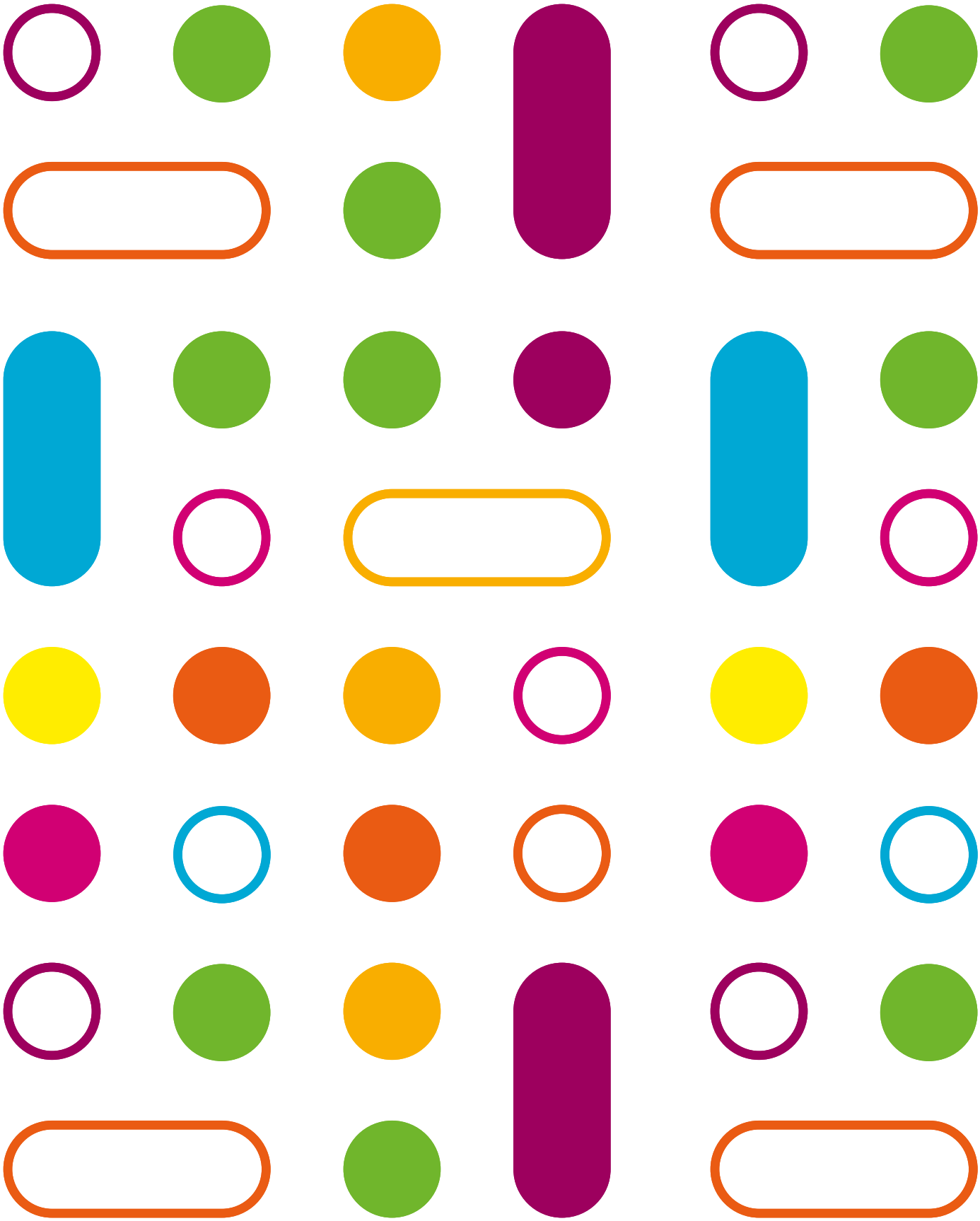
5.3 BALANCE DEL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y FAMILIA 481

6. LA NECESIDAD DE CONTAR CON SISTEMAS PÚBLICOS CON CAPACIDAD DE ACTUAR FRENTE A LAS CRISIS 484

7. RECOMENDACIONES 486

EPÍLOGO 490

SIGLAS 493



PRESENTACIÓN
INFORME ANUAL 2021



Patricia Muñoz García
Defensora de la Niñez

Hacia la defensa de los derechos humanos con autonomía efectiva y real

Cumpliendo nuestro mandato legal, presento este tercer Informe Anual de la Defensoría de los Derechos de la Niñez de Chile, instrumento mediante el cual rendimos cuenta pública, ante los niños, niñas y adolescentes, la sociedad y los poderes y órganos del Estado, de nuestras acciones entre el 29 de junio de 2020 y el 29 de junio de 2021, relevando aquellos ámbitos en los que los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes han enfrentado mayores dificultades y promoviendo, a través de recomendaciones específicas, las acciones necesarias para que se les garantice su ejercicio efectivo.

Este es un Informe Anual especial, en el que agradecemos los prólogos de dos mujeres que pasarán a la historia de nuestro país y del mundo, demostrándoles a todas las niñas y adolescentes que las niñas pueden.

En primer término, agradecemos la participación de la Alta Comisionada de los Derechos Humanos de Naciones Unidas, Michelle Bachelet Jeria, quien releva en su presentación los capítulos que desarrolla este Informe Anual, particularmente aquellos que se relacionan con la participación de niños, niñas y adolescentes en el proceso constituyente, la situación vital que enfrentan niñas y niños en su primera infancia, etapa crucial para el desarrollo armonioso e integral de todo ser humano y aquel que aborda la necesidad de cumplir con la obligación de asegurar el ejercicio de derechos, sin discriminación alguna y en condiciones de efectiva igualdad a niños, niñas y adolescentes mapuche. Valoramos en esta presentación, además, el reconocimiento que la Alta Comisionada realiza al trabajo de la Defensoría de la Niñez, evidenciando el compromiso de quienes integramos esta institución por dar cumplimiento efectivo, oportuno y con un estándar de excelencia, a pesar de las significativas brechas existentes, a nuestras obligaciones legales, velando porque niños, niñas y adolescentes se vean protegidos y representados adecuadamente por nuestra labor.

"Agradecemos los prólogos de dos mujeres que pasarán a la historia de nuestro país y del mundo, demostrándoles a todas las niñas y adolescentes que las niñas pueden".

"Este Informe Anual aborda (…) el proceso constituyente (…) que se constituye en una oportunidad histórica ineludible para que niños, niñas y adolescentes participen, de manera efectiva e incidente, junto con permitir que su condición de sujetos de derecho sea expresamente reconocida en la nueva Carta Fundamental".

Luego, contamos con la presentación que realiza la Presidenta de la Convención Constitucional, Elisa Loncón Antileo, quien nos honra con su participación explicitando el valor del reconocimiento de niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho, haciéndonos comprender cómo, en la cultura mapuche, los pichikeche, personas pequeñas, son vistas como miembros activos de sus comunidades, reconocidos en su integridad y que deben encontrar espacios en los cuales su participación sea real. Agradecemos, a través de su presentación, el compromiso que ella y la Mesa Directiva de la Convención Constitucional han tenido con la Defensoría de la Niñez y, por sobre todo, con reconocer a niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho, brindándoles un espacio concreto de participación en el proceso constituyente que derive, en definitiva, en lo que nosotros esperamos sea una Constitución creada por, para y con los niños, niñas y adolescentes que viven en Chile.

Luego de estas dos presentaciones, que nos permiten reconocer la preocupación que la institucionalidad internacional y nacional tienen respecto de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes, desarrollamos la primera parte de nuestro Informe, en el que rendimos cuenta al país de nuestras acciones, destinadas a dar cumplimiento a las funciones legales y los ámbitos y objetivos que hemos delineado en nuestro Plan Estratégico Institucional 2018–2023, el que se desarrolla a través de nuestros procesos sustantivos, acompañados por los procesos de apoyo, que se ejecutan tanto en la sede central, como en las oficinas macrozonales de la institución.

La segunda parte de este Informe Anual aborda el proceso constituyente que enfrenta el país, el que se presenta como una oportunidad histórica ineludible para que niños, niñas y adolescentes participen, de manera efectiva e incidente, junto con permitir que su condición de sujetos de derecho sea expresamente reconocida en la nueva Carta Fundamental. En esta parte damos cuenta de las acciones que como Defensoría de la Niñez hemos desarrollado en esta materia, realizadas al alero de nuestro proyecto institucional Mi Voz en la Constitución, que no solo ha establecido objetivos concretos, destinados al reconocimiento constitucional de niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho, sino que, además, procura hacer realidad la participación de ellas y ellos en las diversas instancias que este proceso histórico involucra. Como nos interesa apoyar de manera permanente a la Convención Constitucional, y todos sus miembros, en el ejercicio de esta función crítica y tan relevante relacionada con la redacción de la nueva Constitución, en esta parte del Informe emitimos recomendaciones específicas a esta instancia, de manera de asegurar el cumplimiento de los objetivos trazados por nuestro proyecto, recomendaciones que se suman a las demás acciones e instrumentos que realizaremos de manera conjunta con la Convención Constitucional.

A continuación, podrán adentrarse en la tercera parte del Informe Anual, que desarrolla un análisis de la situación de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes que viven en Chile, la que se presenta en seis capítulos que abordan la situación de niñas y niños en primera infancia, entre los 0 y 3 años de edad, las brechas que en el ejercicio de los derechos enfrentan ellas y ellos y sus cuidadores, incorporando testimonios que permiten ilustrar sus necesidades y preocupaciones, las que orientan las recomendaciones que realizamos a los órganos y poderes del Estado en este ámbito.

Luego, nos abocamos a la presentación de la situación específica de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes que se encuentran privados de su medio familiar y sujetos al cuidado y protección del Estado, analizado la población en general en esta situación y, en términos específicos, respecto de quienes encontrándose en primera infancia se encuentran en residencias de protección o viviendo en cárceles con sus madres privadas de libertad. Este capítulo se sustenta en lo, que como Defensoría de la Niñez, hemos podido constatar en el contexto de la aplicación del "Mecanismo de Observación y Seguimiento de las condiciones de vida y ejercicio de derechos de niños, niñas y adolescentes bajo cuidado del Estado", el que pone como eje central de su implementación la participación de los propios niños, niñas y adolescentes, relevándoloa como los protagonistas a quienes debemos considerar y oír para asegurar que los cambios que se produzcan les resulten pertinentes y efectivos para asegurar su protección y cuidado. **Urge que el Estado de Chile cumpla con sus obligaciones internacionales en esta materia. Han transcurrido más de dos años desde que el Comité de los Derechos del Niño, de las Naciones Unidas, investigó a nuestro país e informó de las graves y sistemáticas violaciones de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes bajo cuidado del Estado, y aquella vergonzosa e inaceptable conclusión, que debiera haber movilizado con el sentido de urgencia y rigor que amerita dicha violencia, desafortunadamente no involucró cambios sostenibles y profundos en la realidad que viven ellas y ellos en el sistema proteccional.** Incluso iniciado el nuevo Servicio de Protección Especializada, se siguen evidenciando afectaciones a sus derechos que resultan intolerables, mismas que se perpetúan por la falta de comprensión de un modelo integral de intervención que comprometa el accionar estatal en su conjunto y que no siga radicando solo en un servicio o institución la responsabilidad que, siendo ineludible para el Estado chileno en su totalidad, responda a sus víctimas de manera integral.

El cuarto capítulo de esta tercera parte hace un foco particular en la situación de niños, niñas y adolescentes mapuche, respecto de quienes el Estado de Chile tiene una deuda indiscutible en relación con su reconocimiento como sujetos de derecho y a su protección de la violencia estatal que les afecta permanentemente. En la lectura de este capítulo se podrá observar cómo no solo se enfrentan, a diario, a una militarización de sus comunidades y espacios vitales, y cómo aquello les afecta emocional y físicamente teniendo consecuencias que impactan, de manera significativa y dañina, en las posibilidades de su desarrollo armonioso e integral. Por otra parte, la institucionalidad pública carece de la formación y ejecución de acciones con pertinencia cultural que realmente integren aquellas exigencias que imponen el trato y vínculo con quienes pertenecen a un pueblo indígena. **Estas brechas manifiestas, que derivan en el abandono del Estado de sus responsabilidades y que redundan en la solución individual que termina siendo ocasional y azarosa, dependiendo de la voluntad y disposición de quienes se relacionan con estos niños, niñas y adolescentes, hacen urgente que el Estado de Chile, independiente de quien lo gobierne, asuma de una vez la responsabilidad que tiene para cambiar la situación en que viven estos niños, niñas y adolescentes y les asegure un trato igualitario y no discriminatorio que les permita ejercer, de manera efectiva, sus derechos humanos.**

"Esta tercera parte hace un foco particular en la situación de niños, niñas y adolescentes mapuche, respecto de quienes el Estado de Chile tiene una deuda indiscutible en relación con su reconocimiento como sujetos de derecho y a su protección de la violencia estatal que les afecta permanentemente".

"Confiamos en que este tercer Informe Anual de la Defensoría de la Niñez se constituya en un insumo más para quienes, a contar de marzo del año 2022 asuman la responsabilidad de conducir el país".

Continúa la presentación de este Informe con el análisis de un tópico particularmente relevante para la defensa de los derechos de niños, niñas y adolescentes: el de la representación jurídica de ellas y ellos. Y en este capítulo lo que evidenciamos es la inexistencia en Chile de una institución que asegure, a pesar de la consagración constitucional de la representación jurídica, la defensa especializada de derechos de niños, niñas y adolescentes, concebida como una gestión integral, interdisciplinaria que, en condiciones de universalidad en el acceso asegure, tanto en procedimientos judiciales como administrativos, que niños, niñas y adolescentes contarán con la defensa a sus derechos de manera independiente y eficaz. Este capítulo plantea la inexistencia de esa defensa especializada con estas características, relevando algunas acciones concretas y positivas en este ámbito, como el valioso Programa Mi Abogado, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y las acciones de algunas universidades a través de sus clínicas jurídicas, que cuentan con estándares de trabajo definidos y medibles, asegurando así la calidad de la atención a quienes demandan de su intervención. Ninguno de dichos programas satisface el deber del Estado de asegurar la universalidad de este derecho y, por tanto, el acceso a la justicia, constituye un desafío urgente que debe concebirse como una prioridad para quien tenga el desafío de conducir el país.

Esta tercera parte finaliza con un análisis de la función pública en relación con los derechos de niños, niñas y adolescentes, a través del seguimiento a las recomendaciones que, como Defensoría de la Niñez, se han formulado a los diversos poderes y órganos del Estado, evidenciando en este acápite qué nivel de respuestas ha recibido nuestra institución por parte de estos, haciendo, además, un foco específico en la situación del Ministerio de Salud, Ministerio de Educación y Ministerio de Desarrollo Social y Familia, por su directa responsabilidad en asegurar derechos humanos esenciales de niños, niñas y adolescentes, particularmente afectados por la crisis sanitaria que ha enfrentado nuestro país. **Este capítulo nos obliga a relevar el deber de los poderes y órganos del Estado de colaborar y favorecer el trabajo de la Defensoría de la Niñez, a través de la respuesta oportuna a las peticiones y recomendaciones que se realizan, comprendiendo así que el rol de nuestra institución está destinado a colaborar con sus acciones y permitir que todo el diseño, implementación y evaluación de políticas, acciones o programas públicos, cumpla los estándares internacionales de derechos humanos que el Estado de Chile se ha comprometido a cumplir hace más de 30 años.**

Confiamos en que este tercer Informe Anual de la Defensoría de la Niñez se constituya en un insumo más para quienes, a contar de marzo del año 2022, asuman la responsabilidad de conducir el país, permitiéndoles integrar aquellas recomendaciones que en cada uno de los capítulos de la tercera parte se hacen al Poder Ejecutivo. Adicionalmente esperamos, que los demás poderes y órganos del Estado, a quienes también se les entregan recomendaciones, las incluyan y en definitiva se comprometan a asegurar que en su accionar cumplen, conforme a su deber, con tener como consideración primordial el interés superior de niños, niñas y adolescentes.

Los discursos grandilocuentes sobre el compromiso con la niñez y la adolescencia carecen de sentido cuando como correlato concreto no se observan acciones decididas que los consideren y traten como sujetos de derecho y

cuando solo se quedan en una instrumentalización de sus existencias sin validarlos como las personas que son, tan valiosas y dignas como cualquier adulto que habita este país, que no solo tienen los mismos derechos que quienes ya hemos cumplido la mayoría de edad, sino que tienen derechos específicos por el solo hecho de ser niños, niñas y adolescentes. **Avancemos, pero en serio; necesitamos darles respuestas reales, necesitamos hacerles ver que estamos conscientes de que no solo son el futuro, sino que son el presente, que los vemos y que haremos todo lo que debemos hacer por asegurarles espacios vitales de cuidado y protección** que les permitan desarrollarse en el máximo de sus potenciales y que les permitan cumplir sus sueños y ser quienes quieran ser.

Finalizo esta presentación agradeciendo a quienes accedan a este Informe Anual y puedan integrar su contenido en su quehacer, a todos los niños, niñas y adolescentes que, desde distintas partes de Chile, contactan e interactúan con nuestra institución y nos permiten enriquecer nuestro trabajo con sus significativos y únicos aportes y contribuciones, a quienes confían en que en nuestra institución encuentran un lugar creado por, para y con ellas y ellos, y un espacio de confianza en que, a pesar de que muchas veces nuestro marco de acción no nos permita intervenir directamente, les asegura una observación permanente del trabajo de aquellos órganos que sí les deben responder. Y, por supuesto, agradezco con todo el cariño, reconocimiento y agradecimiento al gran equipo de la Defensoría de la Niñez de Chile, por su trabajo incansable, comprometido y riguroso que, día a día, permite que nuestra institución siga creciendo y que sea reconocida, a nivel nacional e internacional, como una institución autónoma de derechos humanos que a pesar de las deficiencias de recursos que enfrenta, procura marcar una pauta y un estándar de cómo se deben defender los derechos humanos con autonomía efectiva y real.

Patricia Muñoz García
Noviembre del 2021

PRÓLOGOS

La voz de niñas y niños en la conversación sobre el país que nos pertenece a todas y todos



Michelle Bachelet Jeria
Alta Comisionada de las Naciones Unidas
para los Derechos Humanos

Me es muy grato presentar el tercer Informe Anual de la Defensoría de la Niñez. Es una gran satisfacción comprobar cómo ha logrado desarrollarse una institución surgida a raíz de una discusión profunda en nuestra sociedad y que supo acoger las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas. Tres años después, su labor demuestra el vacío que vino a colmar su nacimiento.

Los informes periódicos como este deben ser valorados como ejercicio de transparencia y rendición de cuentas ante la ciudadanía. Como país hemos podido consolidar una práctica necesaria y que nos recuerda el mandato en que descansan los cargos públicos. Pero este informe tiene un valor adicional: permite documentar en el tiempo los avances que han tenido nuestras políticas públicas, la calidad de nuestras gestiones y la forma en que enfrentamos nuestros desafíos.

Durante estos años he podido seguir con mucho interés la labor que desarrolla la Defensoría de la Niñez, sus éxitos y limitaciones (por ejemplo, su ausencia en muchas regiones del país). Quiero centrarme en esta ocasión en la pertinencia del trabajo de la Defensoría de la Niñez, en la capacidad de la institución de avanzar junto con su país.

Todas y todos sabemos que la niñez es uno de los mayores puntos de encuentro de la sociedad chilena. La defensa de los derechos de niñas y niños es uno de esos temas que supera fronteras partidarias y facilita los consensos. ¿Cómo explicar entonces que sigamos en deuda en tantas materias? ¿Cómo entender que seguimos fallando para resguardar derechos que se sustentan en evidencia científica y están establecidos en convenciones internacionales?

Por un lado, hay brechas enormes que toma tiempo superar, necesidades que se arrastran por décadas, culturas arcaicas que se niegan a desaparecer. Por otro lado, hay muchas problemáticas que siguen siendo invisibles, por desinterés o porque afectan a los vulnerables de los vulnerables. Esa es, sin

"Hay muchas problemáticas que siguen siendo invisibles, por desinterés o porque afectan a los vulnerables de los vulnerables. Esa es, sin duda, una de las banderas de lucha de la Defensoría de la Niñez y es parte importante del esfuerzo que cruza este Informe Anual".

"La Defensoría de la Niñez ha hecho grandes esfuerzos para que exista participación de niños, niñas y adolescentes en el proceso constituyente. No es un capricho, es una apuesta por la democracia".

duda, una de las banderas de lucha de la Defensoría de la Niñez y es parte importante del esfuerzo que cruza este Informe Anual.

El sentido de una institución, su construcción y fortalecimiento tiene que ver con su sustrato legal y sus equipos de trabajo. Sin embargo, eso no es suficiente, debe contar además con la voluntad y la capacidad de entender los procesos, las inquietudes, las demandas y los anhelos de la sociedad en que desarrolla su trabajo. Hay responsabilidades que por la naturaleza de la misión institucional obligan a sacar de las sombras lo que duele ver. Esa pertinencia, acompañada de un alto compromiso, es lo que ha dado a la Defensoría de la Niñez su prestigio creciente.

Qué mejor ejemplo del último tiempo que la institución haya decidido trabajar con mucho énfasis en el proceso constituyente, ese espacio que Chile se ha planteado para reconfigurarse y reconciliarse consigo mismo. Pocas veces hemos tenido la oportunidad de reflexionar sin obstáculos sobre el sentido profundo que tiene o puede tener la niñez en nuestro país.

La Defensoría de la Niñez ha hecho grandes esfuerzos para que exista participación de niños, niñas y adolescentes en el proceso constituyente. No es un capricho, es una apuesta por la democracia. No hay mejor inversión en la paz social futura que enseñar a valorar el diálogo y la resolución pacífica de los conflictos mediante el ejercicio democrático. De este modo, dando continuidad a experiencias anteriores, vemos en este informe el esfuerzo por incluir la voz de niños y niñas en la conversación sobre el país que nos pertenece a todas y todos.

La actual Constitución no reconoce un rol político a los niños, niñas y adolescentes y refleja la visión tutelar y adultocéntrica predominante en nuestra sociedad, que relega y subordina a los niños, niñas y adolescentes, al concebirlos como objetos de protección y no como reales sujetos de derecho. El giro propuesto en este informe, en sintonía con el nuevo Chile en construcción, es pues el del pacto intergeneracional que profundiza la democracia.

Quisiera destacar también en este tercer informe la importancia asignada a un periodo determinante en el desarrollo infantil: la primera infancia, particularmente entre los 0 y 3 años de vida, cuando se sientan las bases del bienestar infantil y el desarrollo posterior de esas personas.

Los primeros mil días de vida concentran la mayor cantidad de cambios en comparación con el resto del ciclo vital, por ejemplo, el cerebro logra un 80% de su desarrollo máximo antes de los tres años de edad. Por lo tanto, toda la estimulación, la nutrición, el cuidado y el cariño que pueda recibir un bebé durante la primera infancia puede definir el desempeño futuro de este en cuanto a capacidades cognitivas, salud física y psicológica. Esa postura, que muchas personas defendimos en el pasado, se ha vuelto un prisma desde el cual hoy se examina el trabajo institucional de la Defensoría de la Niñez, de modo de exigir cada vez más a los actores públicos y privados para garantizar el mayor potencial de desarrollo de niñas y niños. Seguir avanzando en esta dirección es un avance innegable.

El tercer y último aspecto que quisiera rescatar, por su relevancia para el proceso chileno actual, es lo que consigna el informe en relación con la situación

de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes. Tanto en el caso de quienes están bajo el cuidado del Estado, como en el caso de quienes han sufrido graves vulneraciones producto de la violencia policial, el informe nos interpela: ¿es tolerable que sigamos repitiendo graves atropellos a las personas más desprotegidas de nuestra sociedad?

Es importante recordar que los niños, niñas y adolescentes pertenecientes a pueblos originarios son titulares de todos los derechos consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño, pero, además, ostentan derechos colectivos en tanto pertenecientes a un pueblo originario. En este sentido, nuestra deuda con los niños, niñas y adolescentes es aún más aguda en el caso de quienes son indígenas. Los derechos humanos, ese pilar en que se sostiene nuestra convivencia, siguen siendo motivo de inquietud y debe convocar muchas más voluntades. El Estado chileno puede y debe hacer mucho más si queremos dejar atrás esta dolorosa realidad.

Cada cierto tiempo se abren oportunidades que hay que saber interpretar. La Defensoría de la Niñez informa sobre las exigencias a las que ha debido responder el Estado debido a la crisis provocada por la pandemia. Es el mejor ejemplo de cómo una crisis política y sanitaria puede traer muchas angustias y someternos a duras pruebas, pero también aportar enseñanzas que pueden clarificar nuestras decisiones futuras. Desde la necesidad de dar prioridad a la protección social hasta la construcción de relaciones más solidarias y equitativas, pasando por la relevancia de la economía de los cuidados.

Este Informe Anual es, sin duda, la culminación del trabajo de un equipo reducido, pero muy comprometido en asegurar el mandato que le entrega la ley. Invita a que todas y todos hagamos mucho más por aquellos que no pueden hacer mucho por defender sus derechos. La ruta, lenta, por darles dignidad a nuestras niñas y nuestros niños, no acepta flaquezas. Porque mientras estamos hablando de nuestro futuro, ese que tiene rostros, inquietudes y esperanzas, tenemos el deber de hacer siempre más.

Michelle Bachelet Jeria
Octubre del 2021



Elisa Loncón Antileo
Presidenta de la Convención Constitucional

La niñez y la adolescencia cobran sentido en cualquier proceso de cambio social

¿Cuánto sabemos efectivamente acerca de la infancia, más allá de la propia experiencia vivida o la cercanía en breves instantes de la vida con niños y niñas a nuestro alrededor? Quizás pensemos que el mundo adulto es quien resuelve las problemáticas atingentes y contingentes que la existencia nos depara, pero la verdad es que gran parte de la construcción de lo que somos como adultos y adultas viene de ese momento de la vida llamado infancia, por lo tanto, mirarlo, comprenderlo y reconocerlo como fundamental es una invitación a cambiar nuestras reflexiones de vida.

Cinco años antes de la Declaración de los Derechos del Niño, en 1959, la poetisa y profesora Gabriela Mistral daba una conferencia, en el contexto de un 18 de septiembre, para alertar a Chile acerca de la importancia de los niños y niñas diciendo: "Cuando él recibe en sus sentidos todo lo que posee nuestro planeta, poco a poco, con qué lentitud, son sus primeros meses aquellos en que unos ojos pequeñitos muestran una loca avidez de verlo todo y de entenderlo todo, y qué ansiedad trae el tacto de sus manos para coger lo que lo rodea, con qué avidez él palpa, mira y escucha". Gabriela Mistral, muy lúcida, observadora y adelantada quizás para la época, nos dio las llaves para entender nuestras problemáticas sociales a partir de considerar la infancia como un momento lleno de misterios del que dejamos atrás quizás sin darnos cuenta. Gabriela decía que el niño y niña es un mundo que habla solo con su aparecer.

Por más que nos esforcemos en definir la infancia desde la mirada adulta de la vida, no seremos capaces de llegar a ese mundo que habla solo con su aparecer. Los pichikeche, las personas chicas dicen los mapuche, para reconocer en ellas y ellos su condición de persona desde que se nace, por muy compleja que sean las realidades, ellas y ellos ríen, cantan, imaginan, son sinceros y transparentes. Lo mismo sucede con la adolescencia, que cada cierto tiempo se encarga de darnos lecciones de lucha social. **No debemos nunca olvidar que todo este proceso que nos está llevando a escribir la nueva Carta Magna es, sin duda, el despertar que nuevamente, e históricamente las y los adolescentes nos han llamado a reacción.** La adolescencia vehemente dirán

"¿Qué más democrático que atrevernos a dialogar intergeneracionalmente?".

algunas personas, revolucionarias dirán otras, no importa, nos han empujado a crear nuevas realidades posibles, con toda su fuerza, su convicción y su valentía. Con tan solo un salto de torniquete desestructuraron la normalidad disfrazada de "tan solo 30 pesos" y nos remecieron para actuar. ¿Cómo no involucrar a las y los adolescentes en los procesos de cambios fundamentales para este nuevo Chile?

Tanto la infancia como la adolescencia cobran sentido en cualquier proceso de cambio social profundo como la escritura de una nueva Constitución. El mundo adulto no debe olvidar que fuimos infancia y fuimos adolescencia. El ser adulto o adulta es solo la consecuencia de estas etapas vividas, entonces ¿vamos a seguir invisibilizándolas como momentos en los que sus discursos tiene poca relevancia? Para poder difundir de forma inclusiva y pertinente, promocionar su participación de forma equitativa y oportuna, y para protegerla, desde nuestra labor como adultos, debemos hacerlo desde ellos y ellas, considerando que sus pensares están situados históricamente, encarnados en sus vivencias y contextualizados en un mundo liderado por los adultos.

Pero no todas las infancias y adolescencias son las mismas en todos los territorios. Hay entornos geográficos, estructuras familiares, aprendizajes culturales, contextos socieconómicos y educativos diversos, por tanto, la diversidad de existencias también debe hacernos reflexionar y pensar en los mecanismos de inclusión y participación de los procesos sociales, de manera tal que no cometamos los errores del mundo adulto de parametrizar y objetivar numéricamente los procesos socioculturales. Sería bueno entonces que las ciencias, desde la mirada cualitativa, tomaran relevancia en el registro y sistematización de toda participación infantil y adolescente.

El texto que leerán a continuación es el Informe Anual 2021 de la Defensoría de la Niñez, el cual es un tremendo aporte al proceso de cambio de paradigma social que tiene Chile en esta materia, el que queda reflejado en el proyecto institucional "Mi Voz en la Constitución", que tiene por objeto relevar el derecho de participación de niños, niñas y adolescentes dentro del trabajo que realice la Convención Constitucional, incluido el plebiscito ratificatorio. ¿Qué más democrático que atrevernos a dialogar intergeneracionalmente?

Esto último me recuerda antiguas prácticas de aprendizaje mapuche a través de Gulamtuwün (aconsejar) y el Gütramkanwün (conversación) espacio alrededor del kütral (fuego) en la ruka o la cocina a leña, donde escuchar era fundamental y el cariño se traducía en respeto, donde el valor de la persona mayor era un ejemplo para seguir, pues en las conciencias del niño, niña y adolescente había una misión luego de transmitir estos aprendizajes y porque los mayores hablaban de su experiencia de vida, una vida que no solo era de adultos. Allí también se les escuchaba a los niños, niñas y adolescentes sus sueños, aprendían de las historias de naturaleza, de los animales y pájaros,

"Un informe de la Defensoría de la Niñez (...) es un escrito de evidencia textual, pues en ella podremos encontrar caminos para hacer vívidos los derechos, los intereses y la participación efectiva de este grupo etario.

de sus antepasados, de tantas y tantos. Hoy, como en muchos otro espacios y culturas, hemos perdido estos momentos.

Un informe de la Defensoría de la Niñez y la adolescencia no solo es un escrito de evidencia textual, pues en ella podremos encontrar caminos para hacer vívidos los derechos, los intereses y la participación efectiva de este grupo etario. Más aún, nos brinda una gran oportunidad para generar un pacto intergeneracional en la redacción de la nueva Carta Magna, así como también profundizar los niveles de democracia a través de un estándar constitucional que fomente su participación en las distintas materias que les afecten. Es, sin duda, un regalo del que nos hablarán en las siguientes páginas a través de una propuesta para su participación en el actual proceso constitucional chileno.

Para motivar esta lectura, quisiera contarles que este informe contiene las razones por las que niños, niñas y adolescentes deben participar del proceso constituyente, teniendo en consideración no solo su derecho y su interés, sino que también los beneficios que trae aparejada su participación. Como parte del diagnóstico, en el ámbito normativo, es posible identificar la ausencia de reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes en la Constitución Política vigente. Asimismo, se observa su ausencia expresa en una serie de normativas legales que tienen por objeto la participación en la gestión y las políticas públicas, como en la Ley N° 20.500, sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, Ley N° 19.880, que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado, Ley N° 20.285 sobre acceso a la información pública, y Ley N° 20.270 que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios.

Se invita, además, a cuestionar la visión tutelar y adultocéntrica predominante en la sociedad chilena, que relega y subordina a los niños, niñas y adolescentes y sus opiniones a un lugar de menor importancia, invisibilizándolos tanto en el ámbito privado como en el público. Lo anterior queda de manifiesto en la revisión de los discursos que se presentan en este informe y que han sostenido algunos parlamentarios y parlamentarias al discutir y rechazar el proyecto de ley vinculado al Boletín N° 14003–04, que modificaba diversos cuerpos normativos con el fin de fomentar, en el ámbito escolar, la participación e información de las y los estudiantes respecto al proceso constituyente. Es lamentable que aún se mantenga en el discurso público la mirada adultocentrista y, por ende, la generación de políticas públicas que han "perpetuado una imagen de niños, niñas y adolescentes como objetos de protección, lo que no se condice con su calidad de sujetos de derecho, generando que no se cumpla el respeto irrestricto de sus derechos humanos"[1].

Tendremos, por tanto, quienes lideramos el proceso de la construcción de la nueva Constitución, un gran desafío que no debemos eludir. Nuestro mandato está ligado a respetar los compromisos adquiridos por parte del Estado de Chile al ratificar la Convención sobre los Derechos del Niño, esto es, visibilizarlos en las distintas esferas públicas y privadas, lo que contribuirá a legitimar y reforzar nuestro pacto político–social y la democracia en sí. En este sentido,

1 Defensoría de la Niñez. 2020. Informe Anual 2020. Derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en Chile, pág. 530. Disponible en https://www.defensorianinez.cl/informe-anual/.

nos invitan a trabajar en definiciones sustanciales como el derecho al sufragio y el derecho a opinar que integre y considere a los niños, niñas y adolescentes como agentes de cambio capaces de incidir en lo público, y la participación efectiva y protegida de la infancia y adolescencia.

Es muy importante lo que nos indica este informe al señalar que un 58% de los niños, niñas y adolescentes cree que se deben incorporar representantes menores de 18 años en la redacción de una nueva Constitución, y un 54% que señala que le gustaría participar en los plebiscitos contemplados para el proceso constituyente[2]. Ellos y ellas quieren participar. Con el objeto de intencionar que niños, niñas y adolescentes sean considerados en la redacción de la nueva Carta Magna, así como también en su contenido, en este texto se comparten algunas experiencias comparadas de participación de niños, niñas y adolescentes para ilustrar cómo se han incorporado las opiniones de ellas y ellos dentro de las tomas de decisiones, así como también es interesante la propuesta de aplicación práctica de uno de los modelos de participación (Modelo Lundy) al trabajo de la Convención Constitucional con el fin de facilitar su implementación en el proceso chileno, incluyendo a los niños, niñas y adolescentes.

Como presidenta de la Convención Constitucional valoro profundamente la intención y el trabajo desarrollado en este informe. Sin duda, debemos ampliar la conceptualización de participación ciudadana, incorporando a niños, niñas y adolescentes para que estos puedan expresar directamente sus opiniones dentro de la Convención Constitucional, respetando con ello los estándares de derechos humanos y los derechos de la infancia. A más de 30 años de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, nuestro deber como adultas y adultos responsables de la refundación de un Chile inclusivo, participativo y plurinacional para todas y todos es seguir trabajando, pero además nos desafía cada vez más a hacerlo parte de todas las personas que habitamos este territorio.

Les dejo esta interesante lectura para pensar, crear y recrear y quizás volver sobre nuestras historias de infancia y adolescencia para poder pensarnos como sujetas y sujetos de derechos, sin exclusión.

Elisa Loncón Antileo
Octubre del 2021

"Como presidenta de la Convención Constitucional valoro profundamente la intención y el trabajo desarrollado en este informe. Sin duda, debemos ampliar la conceptualización de participación ciudadana, incorporando a niños, niñas y adolescentes".

2 Ambos datos provienen del Estudio de Opinión de niños, niñas y adolescentes de la Defensoría de la Niñez realizado en 2019. Disponible en https://www.defensorianinez.cl/home-adulto/estudios-y-estadisticas/.

PRIMERA PARTE

CUENTA PÚBLICA

Presentación

Esta primera parte del Informe Anual contiene cuatro capítulos. En primer lugar, se presenta la Defensoría de la Niñez, su orgánica, objetivos y el foco de su quehacer, de acuerdo a su Plan Estratégico 2018–2023. Luego, se aborda la gestión institucional entre el 29 de junio de 2020 y el 29 de junio de 2021 en sus distintos procesos estratégicos, y se presentan las acciones desplegadas por las sedes macrozonales en temáticas específicas vinculadas con la niñez y adolescencia, como la migración, campamentos gitanos, ruralidad, pueblo mapuche e identidad de género. Al finalizar, en el cuarto capítulo de esta primera parte, se presentan los desafíos tras el tercer año de funcionamiento de la institución.

Los textos de referencia de citas podrán ser encontrados al final de esta parte.

Capítulo 1

SOBRE LA DEFENSORÍA DE LA NIÑEZ



Carlos Molina Barriga

Presentación

En este capítulo se dan a conocer los lineamientos institucionales vinculados con la misión, visión, objetivos estratégicos y el quehacer establecido en el Plan Estratégico 2018–2023. También se muestra la estructura interna de la institución, se presenta el equipo de trabajo y su Consejo Consultivo, así como la actual implementación territorial y las proyecciones para lograr una adecuada instalación nacional de la Defensoría de la Niñez, a través de sedes en cada una de las regiones del país.

1. Los cimientos de una institución autónoma

La Ley N° 21.067, que crea la Defensoría de los Derechos de la Niñez, fue publicada en el Diario Oficial el 29 de enero de 2018. En ella se establece que es una corporación autónoma de derecho público, cuyo objeto es la difusión, promoción y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, de acuerdo a la Constitución Política de la República, a la Convención sobre los Derechos del Niño y a los demás tratados internacionales ratificados por Chile, así como a la legislación nacional. El primer ciclo institucional se enmarca dentro de la designación de Patricia Muñoz García como la primera Defensora de la Niñez por un periodo de cinco años, es decir, entre los años 2018 y 2023.

Al repasar la historia de dicha ley se observa que las funciones y atribuciones de la Defensoría de la Niñez no involucran potestades ejecutivas (sancionatorias, anulatorias, etc.), pero sí está dotada de **suficientes poderes de influencia**. Estas funciones se traducen en que la institución tiene competencia para formular recomendaciones, elaborar estudios orientados a promover el conocimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes y su vulneración, observar y hacer seguimiento a la situación de los derechos humanos de ellas y ellos, así como participar activamente en los procesos de elaboración de políticas y la legislación vinculada a niñez y adolescencia, y promover cambios en esas materias. Sus facultades de representación judicial se establecieron como excepcionales.

La hoja de ruta institucional está establecida en el Plan Estratégico Institucional 2018–2023[1], donde se determina su misión, visión, ámbitos de trabajo y seis objetivos estratégicos. Asimismo, se definieron sus procesos institucionales, los que reflejan la cadena de valor de la institución y cómo esta responde ante el problema de vulneración de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en Chile (ver figura N° 1).



Carlos Molina Barriga

Misión

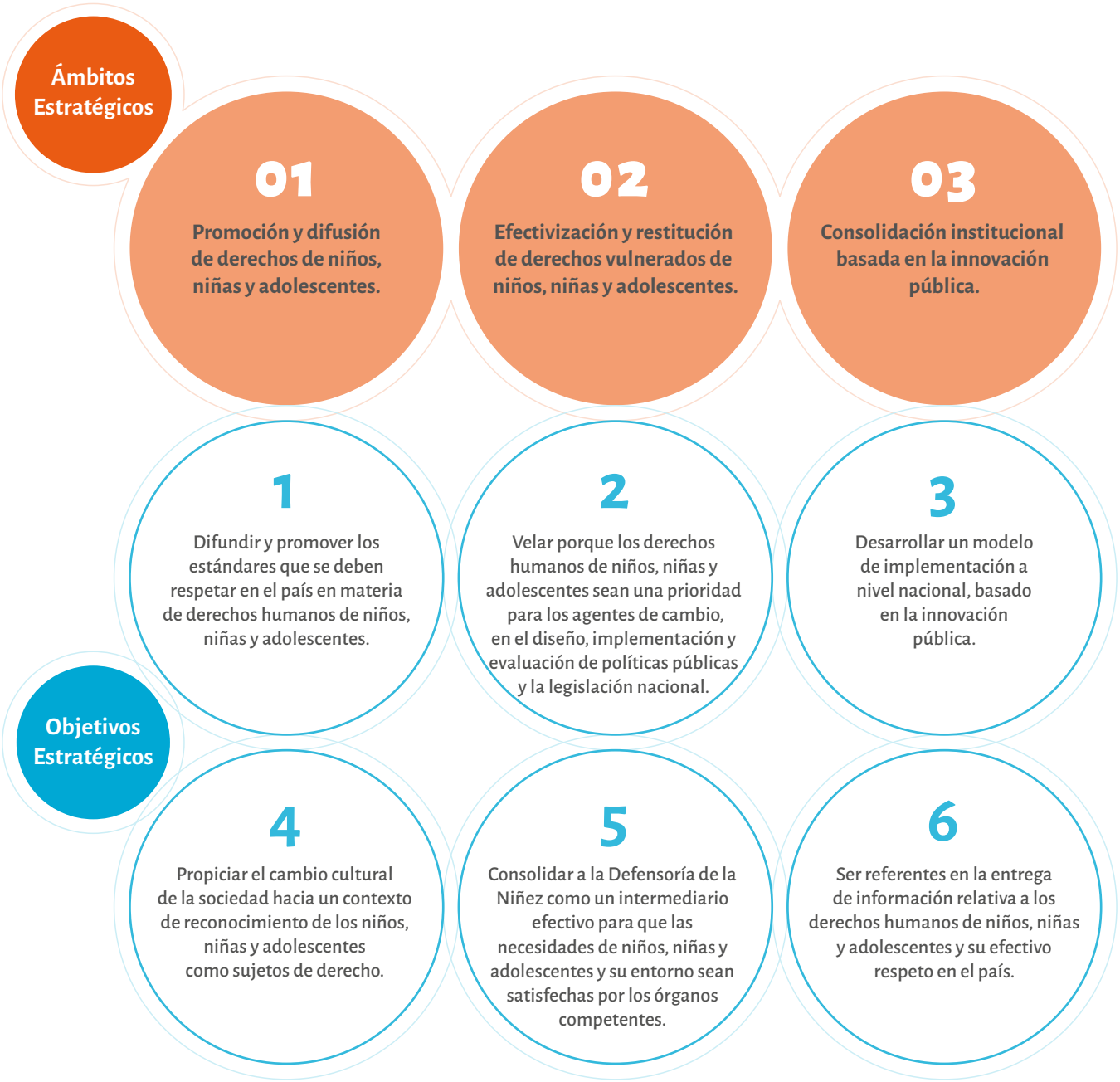
SOMOS LA INSTITUCIÓN DEL ESTADO QUE, DE MANERA AUTÓNOMA, PROMUEVE, DEFIENDE, OBSERVA Y DA SEGUIMIENTO AL RESPETO DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES QUE VIVEN EN CHILE

Visión

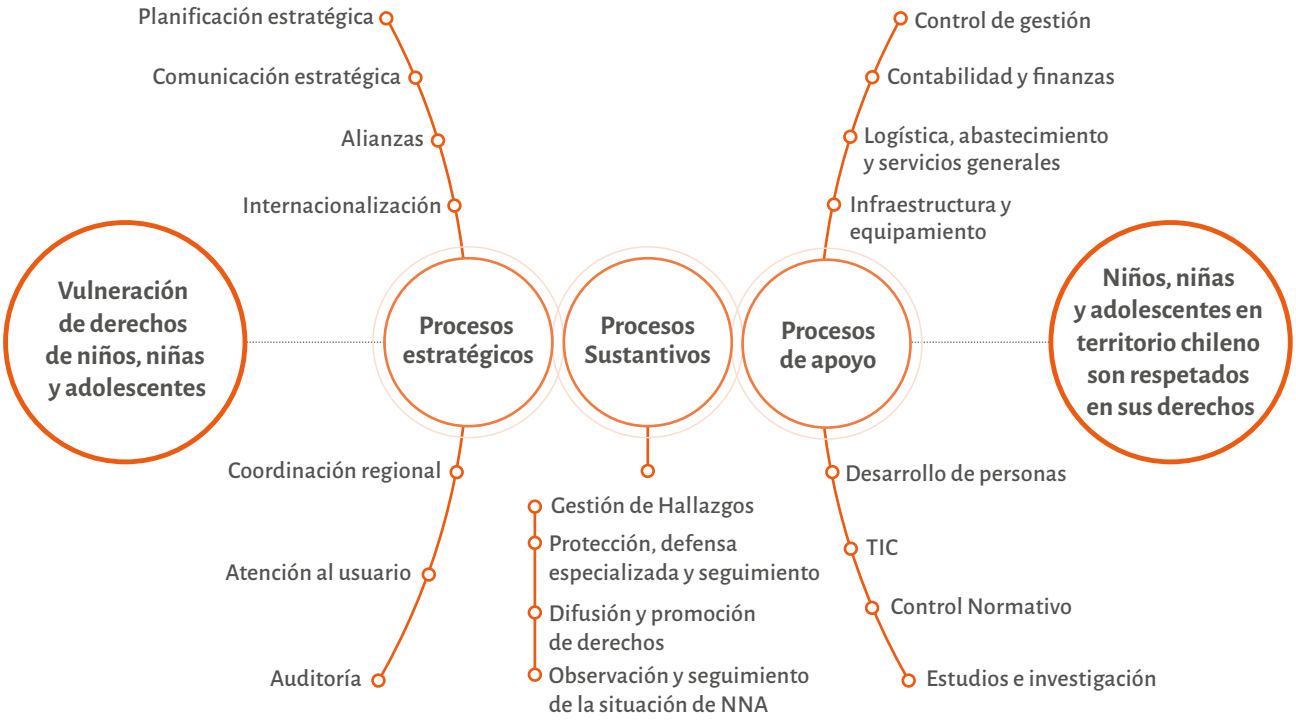
SEREMOS LA INSTITUCIÓN QUE ASEGURE QUE LA VOZ DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SEA ESCUCHADA Y VALORADA; QUE VELE POR EL RECONOCIMIENTO, RESPETO Y RESTITUCIÓN DE SUS DERECHOS, YA SEA POR PARTE DEL ESTADO COMO POR LA SOCIEDAD EN SU CONJUNTO

Figura Nº 1: Objetivos estratégicos y quehacer de la Defensoría de la Niñez

La Defensoría de la Niñez centra sus esfuerzos en **lograr un impacto sistémico, que genere cambios relevantes en la vida de los niños, niñas y adolescentes** que viven en Chile. Para ello, se consideran tres ámbitos, que se traducen en seis objetivos estratégicos.



La Defensoría de la Niñez, al identificar una vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes en el territorio chileno, actúa a través de sus procesos sustantivos, obteniendo soporte de sus procesos de apoyo y siendo guiada en su actuar por los procesos estratégicos. Luego de la activación de todos estos procesos se obtiene, como resultado, la ejecución de acciones concretas que contribuyen a la solución del problema, promoviendo la generación del escenario deseado, en que niños, niñas y adolescentes sean respetados en sus derechos.

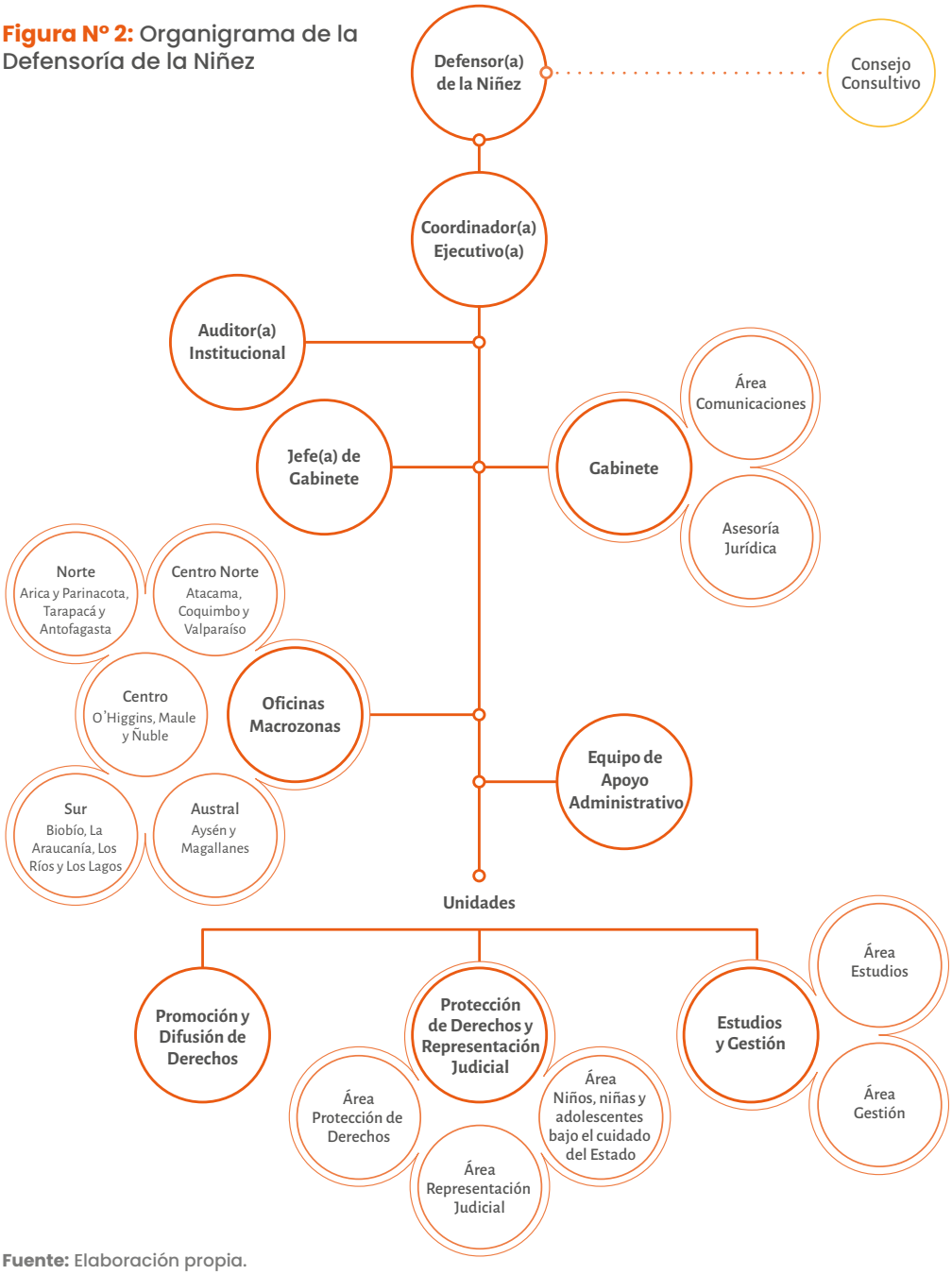


Fuente: Elaboración propia.

ORGANIGRAMA Y EQUIPO DE TRABAJO

En los estatutos de la Defensoría de la Niñez se establece que la institución tendrá su sede central en la ciudad de Santiago y procurará su representación en todas las regiones del país, lo que se ha traducido, de acuerdo con la disponibilidad presupuestaria que ha sido otorgada por el Poder Ejecutivo, en la instalación de cinco oficinas macrozonales. Para el debido cumplimiento de los objetivos institucionales, el organigrama contempla el funcionamiento de tres unidades vinculadas con la promoción y protección de derechos, además de la realización de estudios y la gestión interna.

Figura Nº 2: Organigrama de la Defensoría de la Niñez



Fuente: Elaboración propia.

IMPLEMENTACIÓN TERRITORIAL DE LA INSTITUCIÓN

La Defensoría de la Niñez comenzó su despliegue nacional el año 2018, a través de la instalación de una sede en la Región de la Araucanía y, al 2021, sus dependencias se distribuyen en una sede central y cinco oficinas macrozonales distribuidas a lo largo del país. Sobre esta implementación, desde sus inicios, la institución ha insistido ante el Ministerio de Hacienda en la necesidad de avanzar hacia un modelo de representación regional[2], que contemple una oficina por región más una sede nacional. De esta manera, la Defensoría de la Niñez podría responder a lo establecido en la legislación que la rige y a la necesaria descentralización y reconocimiento de las realidades locales, trabajando por la oportuna y efectiva protección y articulación de las redes territoriales que permitan promover, proteger y restaurar los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Para el año 2022, la Defensoría de la Niñez solicitó a la Dirección de Presupuestos, del Ministerio de Hacienda, los recursos para la apertura de nuevas oficinas en las regiones de Valparaíso y Biobío, además de requerir los recursos para la contratación de dos facilitadores interculturales para la Macrozona Norte y Macrozona Sur, que permitan una comunicación efectiva con los niños, niñas y adolescentes de las comunidades pertenecientes a pueblos originarios. Al cierre de este Informe Anual, y de acuerdo al presupuesto entregado por el Ministerio de Hacienda al Congreso Nacional para la discusión parlamentaria, se espera que a partir del mes de junio del 2022 se inicien las actividades de dos nuevas sedes regionales en las comunas de Valparaíso y Concepción.

El plan interno de implementación territorial contempla la solicitud gradual de recursos para la apertura de oficinas en las regiones de Los Lagos y Antofagasta (2023), Maule y Tarapacá (2024), Los Ríos y Atacama (2025) y Ñuble, Magallanes y Metropolitana (2026), según criterios de densidad de la población objetivo, completando de esta manera la presencia de la institución, mediante una sede, en todas las regiones del país.



Carlos Molina Barriga



EQUIPO DE TRABAJO[3]

La institución es encabezada por la abogada Patricia Muñoz García, quien desempeña su labor como Defensora de la Niñez junto a un equipo directivo y 50 funcionarias y funcionarios.

Equipo directivo







Coordinadora ejecutiva: Victoria Becerra Osses

Jefa de gabinete: María Luisa Montenegro Torres

Asesora comunicacional: Andrea Bórquez Rodríguez

Asesor jurídico: Cristóbal Santelices López

Directora de la Unidad de Protección y Representación Judicial: Giannina Mondino Barrera

Director(a) de la Unidad de Estudios y Gestión: en proceso de selección por Alta Dirección Pública.

Director(a) de la Unidad de Promoción y Difusión de Derechos: en proceso de selección por Alta Dirección Pública.

Equipo sede central


Waleska Abah–Sahada Lues


Guillermo Adrobez Kaempffer


Orielle Ahumada Bisquett


Ma Francisca Barra Díaz


Daniel Cárdenas Valladares


Susana Catalán Osorno


Geraldine Cuvertino Jorquera


Verónica Desmadryl Saavedra


Claudia Farfán Escobar


Gabriel Guzmán Riquelme


Valeria Illanes Aedo


María José Jara Leiva


Gabriel Marín Figueroa


Gonzalo Mateluna Velásquez


Pamela Meléndez Madariaga


Mª Graciela Mella Ortiz


Francisca Méndez Solís


Mauricio Mora Vergara


Paula Moreno Valenzuela


Romina Novoa Ocares


Daniela Orellana Heredia


Víctor Osorno Iribarren


Francisca Parra Rebolledo


Franco Parraguez Celis


Pablo Pizarro Zuñiga


Mª Ignacia Quinteros Waltemath


Emilia Rivas Lagos


Hermann Schwaderer Zuñiga


Javiera Schweitzer González


Sofía Stutzin Vallejos


Karla Toro Inostroza


Esteli Unzueta Rojas


Víctor Valenzuela Carileo


Fernanda Vargas Catalán

Francisca Vargas Génova

Claudio Vega Sandoval

Agustín Zaldívar Benavides

Macrozona Norte



Valerie Bahamondes Mamani



Natalia Cuello Avendaño



Geraldinne Díaz Peñailillo

Macrozona Centro Norte



Pilar Medina Bustamante



Juana Moreno Martín



Esteban Pereira Rojas

Macrozona Centro



María José Espinoza Quijada



Raquel Quijada Manríquez

Macrozona Sur



Yamilett Bravo Pastén



Teresa Rey Carrasco



Viviana Torres Torres

Macrozona Austral



Fabiola Becerra Zurita



Fabiola Burgos Meier

CONSEJO CONSULTIVO

Esta instancia tiene por objetivo principal apoyar y asesorar la labor de la institución en el fomento del cuidado, promoción y protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes que viven en Chile. El primer Consejo Consultivo ejerció sus funciones entre el 14 de junio de 2019 y el 25 de junio de 2021, fecha en que se realizó su última sesión.

Durante el mes septiembre del 2021, y tras un periodo de postulación abierta a todas las organizaciones y universidades que conforman el Registro de Organizaciones de la Defensoría de la Niñez, se designó el nuevo Consejo Consultivo que colaborará con la institución por un periodo de dos años. Integrado por 13 miembros, 7 de ellos corresponden a niños, niñas y adolescentes, que viven en diversas regiones del país.

Representantes de organizaciones de niños, niñas y adolescentes

Fabiana, 16 años, Consejo Consultivo de Niños, Niñas y Adolescentes de Puerto Natales, Región de Magallanes

Maite, 12 años, Promotora de Derechos CEU, El Monte, Región Metropolitana

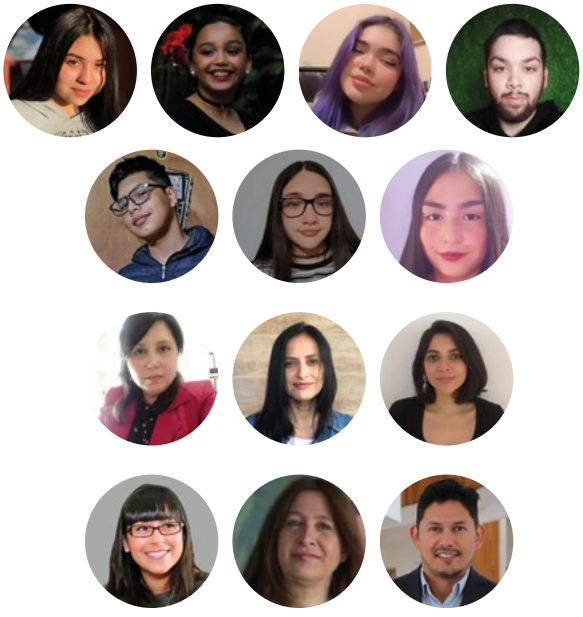
Yvania, 17 años, Consejo Comunal de la Infancia de Iquique, Región de Tarapacá

Adrián, 16 años, Consejo Consultivo de la Infancia y Adolescencia de Paillaco, Región de Los Ríos.

Guido, 15 años, Consejo Consultivo Infanto Juvenil de Vicuña, Región de Coquimbo

Anaís, 14 años, Consejo Comunal de Niñez y Juventud de Pudahuel, Región Metropolitana

Karen, 17 años, Inocencia Divina, Ovalle, Región de Coquimbo



Representantes de organizaciones de la sociedad civil

Karina Hidalgo, Fundación Pedagogía en Movimiento

Evanyely Zamorano, Fundación Summer

Javiera Martínez, Fundación Educación 2020

Representantes de las universidades

Beatriz Aguirre, Universidad Santo Tomás

Mahia Saracostti, Universidad de Valparaíso

Luis Santana, Universidad Adolfo Ibáñez

Capítulo 2

GESTIÓN DE LA DEFENSORÍA DE LA NIÑEZ JUNIO 2020-JUNIO 2021



Carlos Molina Barriga

Presentación

En este capítulo se da cuenta de las acciones desplegadas por la institución en su tercer año de funcionamiento, en el periodo comprendido entre el 29 de junio de 2020 y el 29 de junio de 2021, comenzado con la exposición de una línea de tiempo que muestra los principales hitos del periodo. Las acciones están agrupadas de acuerdo a los procesos sustantivos institucionales de gestión de hallazgos, promoción y difusión de derechos, protección y representación judicial, y observación y seguimiento.

Por otra parte, también se reporta el trabajo realizado por el área de comunicaciones y la gestión interna institucional, vinculada con los recursos humanos y la ejecución presupuestaria.

HITOS DE LA DEFENSORÍA DE LA NIÑEZ

Julio 2020 – Junio 2021

2020



JULIO

6 | Reunión con el ministro de Salud, Enrique Paris, para tratar la situación en pandemia de los niños, niñas y adolescentes (NNA) bajo el cuidado del Estado, y los protocolos de acompañamiento a NNA en recintos de salud.

14 | Se solicitó desarchivar causa por falta de cumplimiento por parte del Estado de la sentencia de la Corte Suprema respecto a la contaminación de Quintero y Puchuncaví y la afectación a la salud, especialmente de niños, niñas y adolescentes.



OCTUBRE

3 | Se presentó querella por homicidio frustrado cometido contra adolescente que fue arrojado al río Mapocho por un funcionario de Carabineros de Chile. La Defensora de la Niñez hizo un llamado al Ministerio del Interior y Seguridad Pública a asumir el rol de control sobre las policías.

15 | Se realizó la presentación del Estudio efectos del estado de excepción y posterior crisis social 2019, en niños, niñas y adolescentes, que evidenció síntomas de estrés postraumático tras el estallido social, siendo más agudos en territorios más expuestos a la violencia.



DICIEMBRE

3 | Se presentó el documento Promoción de la inclusión y participación efectiva de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad con diversos testimonios de ellas, ellos y sus familias.



SEPTIEMBRE

30 | Defensora de la Niñez se reunió con el Presidente Sebastián Piñera Echenique para abordar el presupuesto 2021 destinado a infancia y adolescencia, las condiciones del plan de retorno a clases presenciales y la solicitud de programa de reparación para niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado víctimas de vulneraciones.



NOVIEMBRE

5 | Comenzó la difusión en redes sociales de la serie audiovisual Conoce tus derechos, la que se ejecutó con el CNTV Infantil.

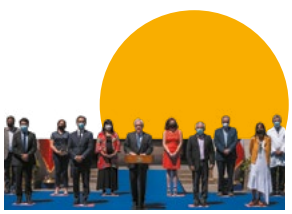
20 | Se presentó el Informe Anual 2021 de la institución, con énfasis en las vulneraciones de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en la crisis social y la crisis sanitaria.

2021

ENERO

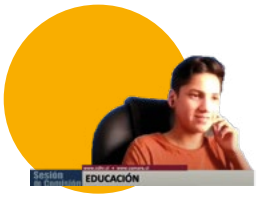
8 | Se interpuso un recurso de amparo frente a la detención ilegal y arbitraria de niña de siete años de edad en Temucuicui. A fines de enero, la Corte de Apelaciones de Temuco acogió este recurso y acreditó que en el procedimiento se actuó con "fuerza desproporcionada e ilegítima" y "vulneró los derechos constitucionales a la libertad personal y a la seguridad individual". En febrero, la Corte Suprema confirmó el fallo.

28 | Se dio lectura a la sentencia del caso Catrillanca, juicio en el cual la Defensoría de la Niñez fue querellante. El ex sargento de Carabineros Carlos Alarcón fue sentenciado a 16 años de presidio, cinco de los cuales corresponden a la condena por el homicidio frustrado del adolescente M.A.P.C. En tanto, Raúl Ávila fue condenado a tres años de cárcel y un día por el delito de apremios ilegítimos en contra a M.A.P.C, además de 3 años y un día por disparos injustificados.



FEBRERO

23 | Se participó en reunión de trabajo con Consejo Asesor de Educación ampliado por inicio de año escolar.



MARZO

2 | Dilan Zavala, adolescente integrante del Consejo Consultivo de la Defensoría de la Niñez expuso en la Comisión de Educación de la Cámara de Diputadas y Diputados sus recomendaciones para la participación en el proceso constituyente desde los establecimientos educacionales.

OBSERVATORIO DE DERECHOS DEFENSORÍA DE LA NIÑEZ

ABRIL

19 | Se realizó el lanzamiento del Observatorio de Derechos de la institución y la presentación de la Nota Técnica n °2 elaborada por este Observatorio, en donde se abordaron los avances en verdad y acceso a la justicia por las violaciones de los derechos humanos de nna ocurridas en el contexto del estallido social.

MI VOZ EN LA CONSTITUCIÓN
DEFENSORÍA DE LA NIÑEZ

MAYO

4 | Se presentó públicamente el proyecto institucional Mi Voz en la Constitución, que tiene por objetivo lograr el reconocimiento y protección constitucional de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes, y promover su participación en el proceso constituyente.

24 | Comenzó la convocatoria a la comunidad educativa para participar de la iniciativa Mi voz, mi escuela: opinemos en el retorno a clases, desarrollada junto al Mineduc.



JUNIO

10 | Se enviaron las primeras recomendaciones a los(as) Convencionales Constituyentes electos(as), contenidas en el documento Boletín N° 1: Participación de niños, niñas y adolescentes en la Convención Constitucional.

15 | Comenzó la difusión por redes sociales de la Campaña Anual de Derechos que contempla 21 videos protagonizados por niños, niñas y adolescentes, quienes abordan el derecho a la salud, educación, libre expresión, jugar, entre otros.

29 | Entre el mes de mayo y junio, el Observatorio de Derechos realizó 14 mesas de trabajo con 31 organizaciones de la sociedad civil para analizar el nivel de cumplimiento de compromisos asumidos por el Estado de Chile ante el Comité de los Derechos del Niño y los planes nacionales relacionados con niñez y adolescencia.

1. Acciones en el marco del proceso de gestión de hallazgos y antecedentes de vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes

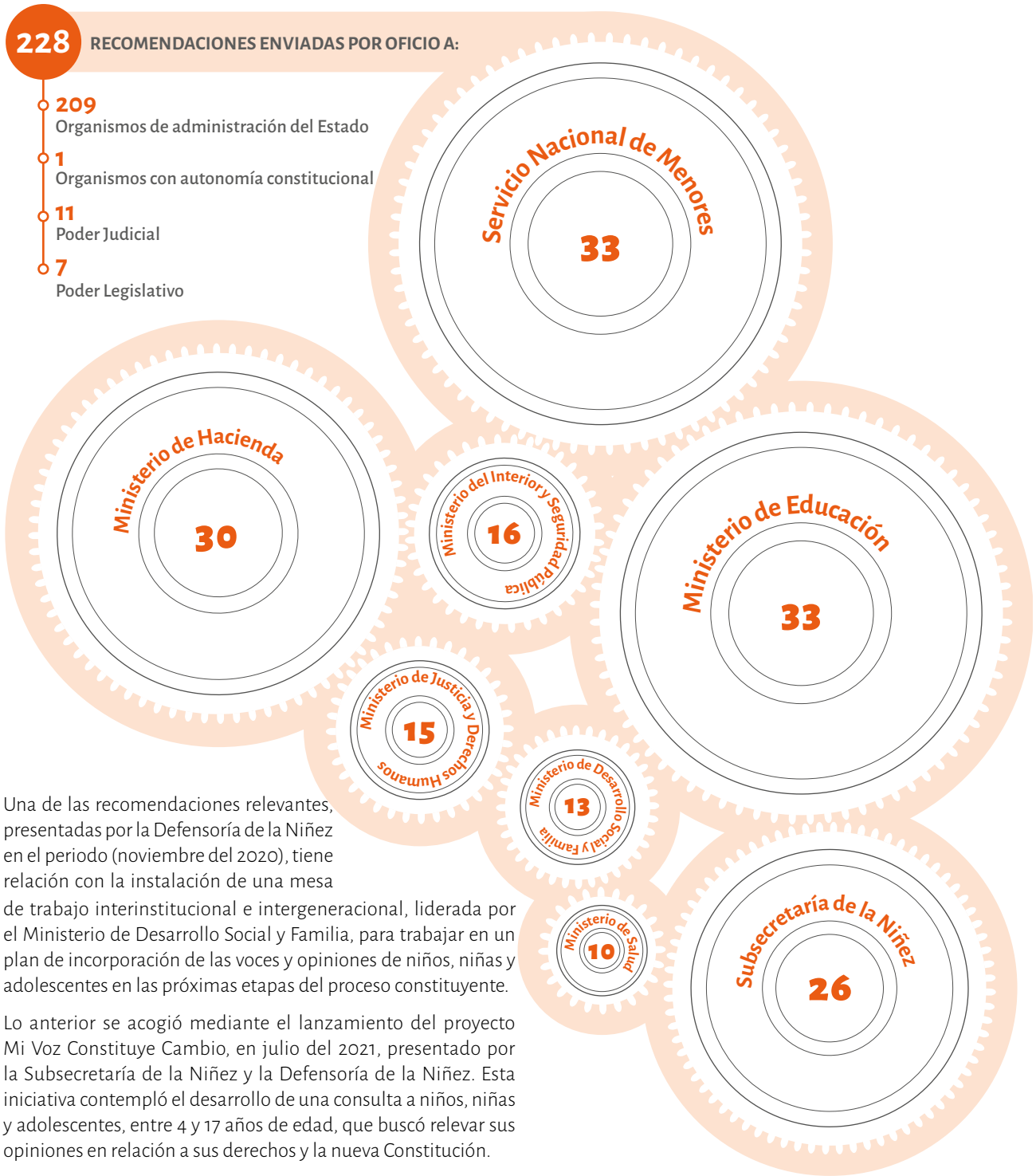
La Ley N° 21.067 mandata a la Defensoría de la Niñez a emitir informes y recomendaciones que tengan por objeto la promoción o protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes, así como a observar y hacer seguimiento a la actuación de los órganos de la administración del Estado, personas jurídicas y a organizaciones que puedan afectar con sus acciones tales derechos.

Para concretar estas funciones, **la Defensoría de la Niñez ha establecido una metodología de generación de recomendaciones al Estado, la sociedad civil, el mundo privado y otros destinatarios**, con el fin de que dichas entidades respondan frente a la identificación de una situación que pueda afectar el ejercicio de los derechos mencionados, y adopten acciones que integren los fundamentos técnicos desarrollados por la Defensoría de la Niñez, con miras a la difusión, promoción, respeto, reparación y/o restitución de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes.

En virtud de la diversidad de actores, la Defensoría de la Niñez estableció también una **metodología de seguimiento de las recomendaciones**, fijando medios de verificación para determinar su nivel de cumplimiento. El detalle de la metodología y del seguimiento se encuentra disponible en el minisitio del Observatorio de Derechos de la Defensoría de la Niñez[4].

Cabe destacar que dicho Observatorio es un proyecto que se inició en mayo del 2020, con el objetivo de dar cuenta a la ciudadanía sobre la aplicación, vigilancia y realización de todos los derechos de las niñas, niños y adolescentes que viven en el país. Junto con realizar el seguimiento a los compromisos asumidos por el Estado y al cumplimiento de las recomendaciones realizadas por la Defensoría de la Niñez, también muestra la situación de 23 categorías de derechos, a través de diferentes indicadores, visualizaciones y notas técnicas. Mediante el Observatorio, la Defensoría de la Niñez pretende **incidir en la opinión pública y propender hacia la rendición de cuentas de los decidores públicos en las materias que inciden en la vida de los niños, niñas y adolescentes**[5].

Figura Nº 3: Un llamado a la acción. Recomendaciones enviadas por la Defensoría de la Niñez al Estado y otros actores relevantes entre junio del 2020 y junio del 2021



Una de las recomendaciones relevantes, presentadas por la Defensoría de la Niñez en el periodo (noviembre del 2020), tiene relación con la instalación de una mesa de trabajo interinstitucional e intergeneracional, liderada por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, para trabajar en un plan de incorporación de las voces y opiniones de niños, niñas y adolescentes en las próximas etapas del proceso constituyente.

Lo anterior se acogió mediante el lanzamiento del proyecto Mi Voz Constituye Cambio, en julio del 2021, presentado por la Subsecretaría de la Niñez y la Defensoría de la Niñez. Esta iniciativa contempló el desarrollo de una consulta a niños, niñas y adolescentes, entre 4 y 17 años de edad, que buscó relevar sus opiniones en relación a sus derechos y la nueva Constitución.

La gobernanza de este proyecto estuvo encabezada por representantes de instituciones y de la sociedad civil, entre ellas Sename, Unicef, Todo Mejora, Servicio Jesuita Migrante, Mi Voz Cuenta y miembros de las Oficinas Locales de la Niñez de Alto Hospicio, La Serena y Nueva Imperial, además de niños, niñas y adolescentes de diferentes regiones del país.

Fuente: Elaboración propia.

SEGUIMIENTO LEGISLATIVO

Respecto al Poder Legislativo, la Unidad de Estudios y Gestión de la Defensoría de la Niñez realiza un monitoreo permanente de las iniciativas en tramitación en el Congreso Nacional, que afectan directa o indirectamente los derechos de los niños, niñas y adolescentes, con el fin de emitir recomendaciones para que las leyes que se dicten en el país efectivicen sus derechos y apliquen debidamente las exigencias que impone al Estado de Chile la Convención sobre los Derechos del Niño. Esta labor de monitoreo permite identificar qué proyectos requieren seguimiento, por tener relación con el deber de garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes o por presentar indicios de posibles regulaciones contrarias o vulneratorias a sus derechos.

A partir de este seguimiento, se evalúa la intervención de la institución en el debate legislativo, ya sea mediante el envío de recomendaciones escritas por oficio y/o la exposición de los argumentos institucionales ante las comisiones respectivas (ver figura Nº 4).

ÉNFASIS DE LAS RECOMENDACIONES AL PODER LEGISLATIVO

Desde la creación de la Defensoría de la Niñez, **la institución ha enviado recomendaciones a 36 proyectos de ley a junio del 2021**. Hasta el año 2019 el trabajo legislativo se concentró en la realización de recomendaciones mediante presentaciones en sesiones en el Congreso o envío de oficios. Luego, si bien se dio continuidad al monitoreo legislativo y emisión de observaciones a proyectos de ley, se puso foco en el trabajo de seguimiento a las recomendaciones enviadas, lo que ha permitido conocer en profundidad el debate de cada proyecto y evaluar la incidencia del trabajo institucional, observando qué recomendaciones fueron acogidas y en qué contexto, para adaptar las estrategias de intervención. Además, se solicita dar curso a la discusión y se remiten oficios de seguimiento en las diferentes etapas de tramitación. En cuanto a las recomendaciones presentadas por la Defensoría de la Niñez, respecto a iniciativas que fueron promulgadas como ley, que siguen en tramitación o fueron rechazadas, es importante relevar lo siguiente:

Crea el Servicio de Protección Especializada (Ley N° 21.302): se acogieron las recomendaciones destinadas al fortalecimiento de los estándares de funcionamiento y acreditación, además de las funciones de supervisión y fiscalización del nuevo servicio sobre la red de programas; sin embargo, no se acogió la recomendación basal de reformar el mecanismo de financiamiento y la reforma estructural al modelo de intervención.

Adecua el Código del Trabajo en materia de protección de los niños, niñas y adolescentes en el mundo del trabajo (Ley N° 21.271): se acogieron las recomendaciones encaminadas a incorporar un enfoque de derechos en la regulación, lográndose el involucramiento de la Subsecretaría de la Niñez en la dictación del reglamento, de modo de sumar su visión sobre el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes, mejorar la regulación de las sanciones al trabajo infantil e introducir límites a la jornada laboral, de modo que sea compatible con el derecho a la educación y al esparcimiento de las y los adolescentes.

Actualiza la normativa en cuanto a migración y extranjería (Ley N° 21.325): no se acogieron recomendaciones para incorporar los mandatos del interés superior del niño en su triple identidad, especialmente respecto de la regulación del procedimiento de retorno asistido de niños, niñas y adolescentes no acompañados, que posteriormente fue declarado inconstitucional.

Crea el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil (Boletín N° 11.174–07, en tramitación): se acogieron las recomendaciones para fortalecer la posición de garante del Servicio de los derechos de sus sujetos de atención y para avanzar en la incorporación de un enfoque de derechos en la función de supervisión del Servicio, transitando desde una mirada contractual hacia la efectivización del principio de supervivencia y desarrollo de los sujetos de atención.

Promoción de la participación e información de niños, niñas y adolescentes en el proceso constituyente en el ámbito escolar (Boletín N° 14003–04): se rechazó el proyecto de ley, en contravención a la recomendación de aprobarlo, en consideración que la iniciativa disponía de un medio seguro y universal, como es el sistema educacional, para hacer efectivo el derecho a la participación efectiva de los niños, niñas y adolescentes, otorgándoles voz en el proceso constituyente.

Figura Nº 4: Recomendaciones y observaciones de la Defensoría de la Niñez a proyectos de ley entre junio del 2020 y junio del 2021

LA DEFENSORÍA DE LA NIÑEZ INTERVINO EN LA DISCUSIÓN DE **23** PROYECTOS DE LEY

29 oficios enviados con observaciones y recomendaciones.

13 sesiones en que se expuso la postura institucional ante la iniciativa legislativa en discusión. En el caso del proyecto de ley del Servicio de Reinserción, la institución asistió a todas las sesiones legislativas entre 2020-2021, y en el caso del Sistema de Garantías intensificó su participación durante su discusión en la Comisión Mixta en 2021.

PROYECTOS DE LEY EN LOS QUE INTERVINO LA INSTITUCIÓN ENTRE JUNIO 2020-JUNIO 2021, ORDENADOS DE ACUERDO AL AÑO DE SU PRIMERA PARTICIPACIÓN

DESDE 2018

Revisión de medidas de protección en residencias. (11844-07)

Crea el Servicio de Protección Especializada. (12027-07)

DESDE 2019

Crea el Sistema de Garantías de los Derechos de la Niñez. (10315-18)

Derechos de hijos e hijas de parejas del mismo sexo. (10626-07)

Reforma integral al sistema de adopción. (9119-18)

Actualiza la normativa en cuanto a migración y extranjería. (8970-06)

DESDE 2020

Crea el Servicio de Reinserción Social Juvenil. (11174-07)

Modifica normas del Sistema de Admisión Escolar. (12486-04)

Extensión de programas de educación sexual reproductiva desde 5° básico. (12734-04)

Excluye de beneficio de reducción de pena a abusadores sexuales. (13046-07)

Modalidades de cumplimiento y apremios en relación con las pensiones de alimentos. (13330-07)

Retención de seguro de cesantía para pagar deuda de pensión de alimentos. (13456-07)

Adecúa el Código del Trabajo en materia de protección de los niños, niñas y adolescentes en el mundo del trabajo. (13550-13)

Modifica cronograma de implementación de la ley de entrevistas videograbadas. (13630-07)

DESDE 2021

Creación del registro nacional de deudores de pensiones de alimentos. (14077-18)

Promoción de la participación e información de niños, niñas y adolescentes en el proceso constituyente en el ámbito escolar. (14003-04)

Establece mecanismos de participación de niños, niñas y adolescentes en el proceso constituyente a través de los centros de estudiantes. (14012-04)

Nuevo Servicio de Acceso a Justicia. (13991-07)

Tipifica la utilización de niños, niñas y adolescentes para cometer crímenes. (11966-07)

Regula el régimen de tuición compartida. (14152-18)

Regula modalidad educativa de reingreso. (14309-04)

Ley Sayén: suspensión de ejecución de la sentencia de mujeres embarazadas o que tengan hijos(as) menores de tres años. (11073-07)

Indemnización a funcionarios que cesen en sus funciones dentro del Sename y traspaso de ellos(as) al Servicio Nacional de Protección Especializada. (14030-07)

A JUNIO DEL 2021, **CINCO DE LAS 23 INICIATIVAS EN LAS QUE INTERVINO LA DEFENSORÍA DE LA NIÑEZ SE CONVIRTIERON EN LEY:**

En tanto, el proyecto de ley vinculado con la promoción de la participación e información de niños, niñas y adolescentes en el proceso constituyente en el ámbito escolar fue rechazado. Las otras 17 iniciativas siguen en tramitación.

Fuente: Elaboración propia.

PARTICIPACIÓN DE LA DEFENSORÍA DE LA NIÑEZ EN LA TRAMITACIÓN DEL SISTEMA DE GARANTÍAS

Desde la creación de la Defensoría de la Niñez, se participó activamente en el debate legislativo del proyecto de ley que crea el Sistema de Garantías, caracterizado por una tramitación prolongada que no ha estado exenta de dificultades. A continuación, se destacan puntos clave de la discusión parlamentaria y las recomendaciones de la Defensoría de la Niñez, presentadas con el fin de aportar una mirada técnica de cómo proteger los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes.

El comienzo de la iniciativa y de la participación de la Defensoría de la Niñez

El 24 de septiembre de 2015, la Presidenta Michelle Bachelet ingresó el proyecto de ley a la Cámara de Diputadas y Diputados, con el objetivo de reconocer la titularidad de derechos de los niños, niñas y adolescentes e introducir cambios institucionales para su efectiva realización. Fue aprobado por dicha Cámara en mayo del 2017, pasando su discusión al Senado.

En marzo del 2018, el Presidente Sebastián Piñera decidió proseguir con la tramitación de esta iniciativa. La discusión se retomó con la presentación de indicaciones, dentro de las cuales se encontraban las del Poder Ejecutivo, destinadas a sustituir la palabra "garantizar" por "promover".

Fue a raíz de este hito que la Defensoría de la Niñez, que había iniciado su funcionamiento en junio del 2018, realizó su primera recomendación, abogando en contra de estas indicaciones por estimar que representaban un cambio sustancial, al no asegurar la efectividad del Sistema de Garantías, y a favor del establecimiento de mecanismos de exigibilidad de derechos[6]. La Comisión de Infancia del Senado acogió la recomendación de mantener el objetivo original del proyecto y la Sala del Senado aprobó en general el proyecto.

Oficinas Locales de la Niñez, servicios clave para la implementación del enfoque preventivo del modelo

Con la discusión en Sala del Senado quedó de manifiesto que el éxito del proyecto dependía, en gran medida, de un cambio en el modelo de protección para dejar atrás las intervenciones reactivas y judicializadas. La creación de servicios locales que adoptasen un enfoque preventivo y ejercieran una protección administrativa de derechos se tornó esencial.

Acto seguido, el Presidente Sebastián Piñera presentó indicaciones para crear las Oficinas Locales de Niñez (OLN), marcando un hito al representar el compromiso del Poder Ejecutivo de desplegar y financiar dispositivos de protección integral de los niños, niñas y adolescentes desde el nivel local. Estimando esencial el trabajo de las OLN, para la correcta implementación del paradigma de protección que representa el Sistema de Garantías, la Defensoría de la Niñez instó –sin éxito– a que se incorporara el aprendizaje adquirido gracias a su programa piloto que desafortunadamente no había sido bien evaluado[7].

Todos los principios del Sistema de Garantías están interrelacionados y se complementan

El debate legislativo, sobre los principios y derechos del Sistema de Garantías, estuvo fuertemente inclinado a la relación entre el principio de autonomía progresiva y el derecho y deber preferente de los padres y/o madres a educar a sus hijos(as).

A pesar de que la Defensoría de la Niñez fue enfática en señalar que estos principios están completamente interrelacionados, en organizaciones de la sociedad civil y palarmentarios(as) de Chile Vamos imperó el mito sobre una supuesta tensión entre ellos, que inspiró la presentación de un requerimiento de inconstitucionalidad por parte de los(as) parlamentarios(as), así como de un veto por parte del Presidente de la República.

El Sistema de Garantías requiere de un órgano rector con alta capacidad técnica

Cuando se discutió el modelo operativo del Sistema de Garantías en el Senado, la Defensoría de la Niñez analizó la estructura organizacional propuesta con el fin de evaluar su dimensión sustantiva, procedimental, institucional y presupuestaria, para así, en base a estándares y recomendaciones internacionales, identificar brechas y presentar propuestas para superarlas[8]. De esta manera, identificó como nudo crítico la necesidad de fortalecer la capacidad técnica de la Subsecretaría de la Niñez, para que pueda dictar y ejecutar lineamientos estratégicos en base del principio de coordinación y así posicionarse como órgano rector del Sistema de Garantías[9].

En la tramitación se acogieron algunas recomendaciones emitidas por la Defensoría de la Niñez, como la de incorporar instancias de coordinación operativas a nivel nacional, regional y comunal, pero no se acogieron otras, como la de reconocer legal o reglamentariamente elementos que aseguren un mínimo estándar de gestión integrada.

Desjudicialización de la protección de derechos

Uno de los temas más impulsados por la Defensoría de la Niñez fue el desarrollo de un procedimiento de protección de derechos administrativo, esto es, que no dependiera de los Tribunales de Familia sino que de las Oficinas Locales de la Niñez, mejorando sustancialmente su acceso. Existió el desafío de discutir cómo iban a conversar estos sistemas y qué casos iban a resolverse en cada sede.

Si bien el proyecto de ley proponía una división en base a casos “graves” y “no graves”, de acuerdo a la descripción de situaciones ejemplificadoras, la Defensoría de la Niñez logró que se adoptara un enfoque sistémico en los procedimientos de protección, diferenciando ambas sedes en atención a sus funciones y determinación de competencias, para orientar la gestión centrada en la afectación del niño, niña o adolescente. Así, la intervención de un tribunal ocurrirá solo cuando amerite una medida de su exclusiva competencia, asegurando que, en los casos en que la solución adecuada sea la derivación a un programa social o de protección, se elegirá la vía administrativa[10].

Uno de los temas más impulsados por la Defensoría de la Niñez fue el desarrollo de un procedimiento de protección de derechos administrativo.

La Comisión Mixta acogió las recomendaciones de la Defensoría de la Niñez, de reconocer el interés superior del niño en su triple identidad, es decir, como derecho, principio y norma de procedimiento.

Reconocimiento del interés superior del niño en su triple identidad

Uno de los temas que se llevó a Comisión Mixta fue el artículo que reconoce el interés superior del niño como principio del Sistema de Garantías, porque no existía acuerdo sobre la regulación de su procedimiento y criterios orientadores para evaluarlo y determinarlo.

La Comisión Mixta acogió las recomendaciones de la Defensoría de la Niñez, de reconocer el interés superior del niño en su triple identidad, es decir, como derecho, principio y norma de procedimiento, recogiendo una redacción alternativa que incorporaba elementos del texto aprobado por ambas cámaras.

La Defensoría de la Niñez presentó su propuesta explicando que el interés superior del niño se debe aplicar tanto en el ámbito institucional –respecto de grupo de niños, niñas y adolescentes o en casos individuales–, determinándolo y evaluándolo para fundamentar toda decisión, así como en el ámbito familiar, donde se exige que se respeten todos los derechos de los niños, niñas y adolescentes y se les oriente en su ejercicio[11].

Una difícil tramitación

El proyecto de ley ha pasado por distintos gobiernos, una amplia temporalidad desde el inicio de su tramitación el año 2015 y todos los trámites legislativos y constitucionales disponibles en casos de posturas contrapuestas.

En abril del 2021, se conformó una Comisión Mixta para resolver las discrepancias suscitadas respecto de la obligatoriedad de kínder dentro del artículo sobre el derecho a la educación, la regulación de una acción de reclamación por ilegalidad, el reconocimiento del interés superior del niño y normas del procedimiento de protección. Se destaca el trabajo colaborativo entre los miembros de la comisión y los invitados, incluyendo la Defensoría de la Niñez, que permitió, a juicio de esta institución, fortalecer el proyecto.

Posteriormente, en junio del 2021, el requerimiento de inconstitucionalidad, presentado por parlamentarios(as) de Chile Vamos, tuvo como objeto impugnar parte de los artículos sobre autonomía progresiva, libertad de asociación y reunión, y educación sexual, indicando que todos vulneran el derecho deber preferente de los padres a educar a sus hijos(as), además se argumentó que la educación sexual vulneraba la libertad de enseñanza.

A pesar de que la Defensoría de la Niñez recomendó rechazar el requerimiento en su totalidad, por basarse en una incorrecta interpretación de los principios, **el voto de mayoría del Tribunal Constitucional lo acogió por estimar que existía una excesiva interferencia regulatoria del Estado en el espacio de libertad de las familias,** donde predominaría una regulación social doméstica. Criticando la sentencia, la Defensoría de la Niñez explicó que los niños, niñas y adolescentes son sujetos de derechos y el interés superior del niño mandata que en el ámbito familiar se respeten y promuevan todos sus derechos, lo que no queda al arbitrio de una regulación social doméstica, sino que al respeto irrestricto del derecho internacional de los derechos humanos[12].

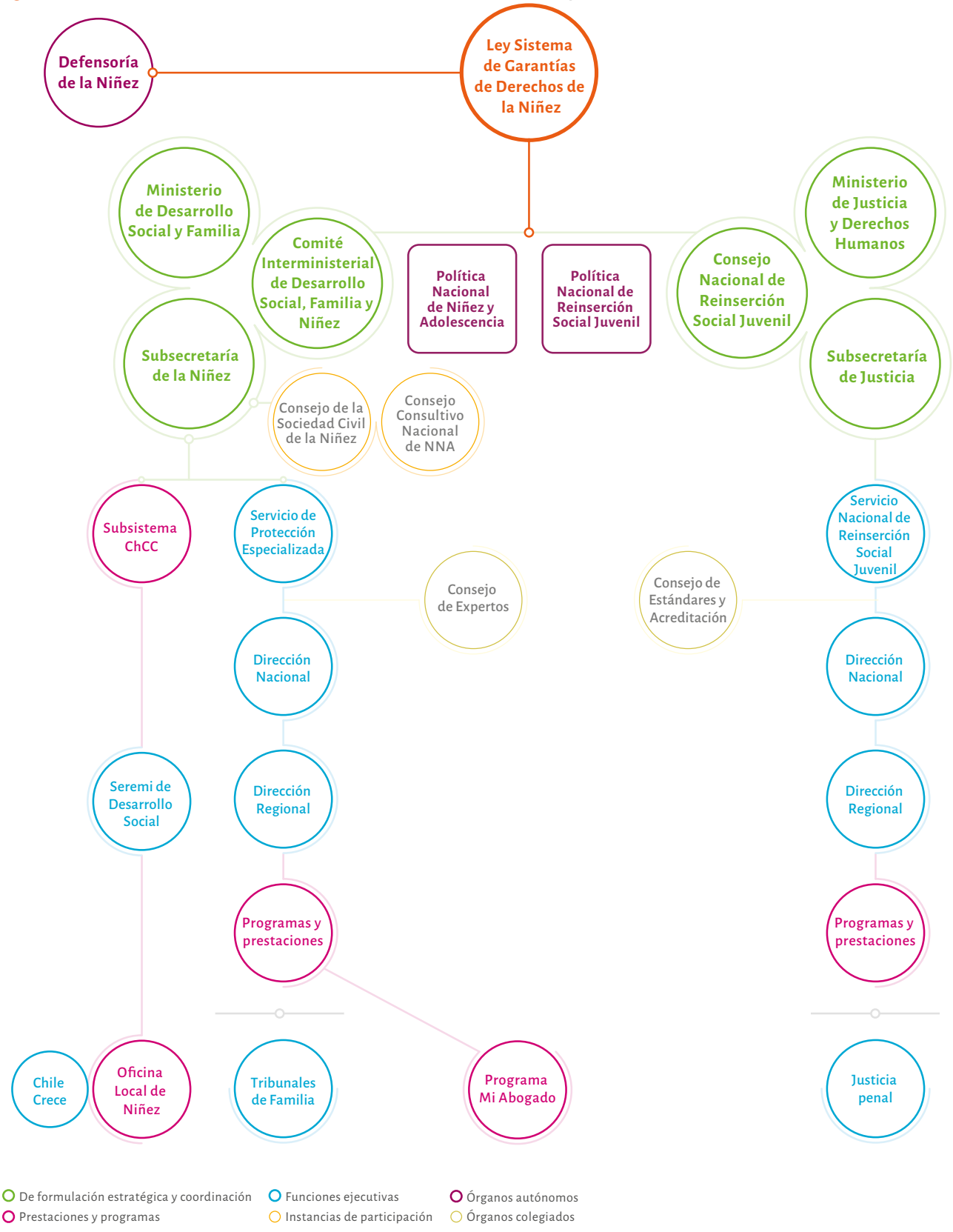
Enseguida, el Presidente de la República ingresó a la Cámara de Diputadas y Diputados un veto, respecto de artículos relacionados con el deber del Estado de garantizar el principio de la autonomía progresiva de los niños, niñas y adolescentes y su derecho a una representación jurídica. La Defensoría de la Niñez recomendó rechazarlo, por debilitar en vez de reforzar los mandatos de la Convención sobre los Derechos del Niño[13]. Atendiendo esta línea argumentativa, finalmente el Congreso decidió declarar inadmisible el veto, ante lo cual el Poder Ejecutivo presentó un requerimiento de inconstitucionalidad que fue acogido por el Tribunal Constitucional, sin que haya claridad sobre el efecto jurídico de aquella sentencia.

LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD EN MATERIA DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA DESDE LA MIRADA DE LA DEFENSORÍA DE LA NIÑEZ

En los últimos años se ha impulsado una batería de iniciativas legales por las cuales se aspira a consagrar el nuevo paradigma de la protección integral, que se basa en la concepción del niño, niña y adolescente como sujeto de derechos. En este contexto se creó la Defensoría de la Niñez (2018), como órgano autónomo que vela por el resguardo de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes[14], la Subsecretaría de la Niñez (2018), como órgano rector del sistema de protección integral[15], y el Servicio de Protección Especializada (2021) como órgano encargado de garantizar la protección, reparación y restitución de los derechos gravemente vulnerados[16]. A su vez, al cierre de este Informe Anual se encuentran en tramitación el proyecto de ley que crea el Sistema de Garantías de la Niñez[17], el que crea el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil[18], y el de reforma integral el sistema de adopción[19].

Así se incorporan cambios al modelo institucional con que el Estado se aproxima a la niñez y adolescencia, pasando a tener un rol preponderante el principio de especialización, que se observa en la creación de múltiples instituciones y, por ende, de planes y programas, como se puede apreciar en la figura Nº 5.

Figura Nº 5: Estructura de la nueva institucionalidad de la niñez y adolescencia



Fuente: Elaboración propia.

Como contrapartida a la decisión de desplegar un conjunto de servicios especializados, desagregando funciones, el Sistema de Garantías debe constituirse como el marco lógico de la nueva institucionalidad, reconociendo la titularidad de derechos de los niños, niñas y adolescentes, y desarrollando la convergencia de distintos niveles de intervención estatal, para una oportuna atención de ellas y ellos, sus familias y la debida provisión de servicios y prestaciones sociales.

En este modelo, la Subsecretaría de la Niñez se concibe como el órgano rector del Sistema de Garantías.

De esta forma, con el fin de cumplir con las obligaciones internacionales de respetar, proteger, garantizar, restituir y reparar los derechos de los niños, niñas y adolescentes, el Sistema de Garantías se basa en el principio de coordinación, para asegurar el funcionamiento de los diferentes sistemas y subsistemas de niñez y adolescencia –como el educativo, de salud, de justicia, de protección social, que a la vez albergan subsistemas como Chile Crece Contigo, protección especializada o justicia juvenil– y así satisfacer las necesidades particulares y asegurar el ejercicio de derechos de los niños, niñas y adolescentes en todos los ámbitos de vida.

En este modelo, la Subsecretaría de la Niñez se concibe como el órgano rector del Sistema de Garantías, con la función de visualizar las acciones requeridas para asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, coordinar a los actores para responder de forma transversal y prevenir vulneraciones a sus derechos.

En razón de este importante rol, la Defensoría de la Niñez ha sido enfática en señalar que **el éxito de este modelo depende, en gran medida, de la capacidad técnica de la Subsecretaría de la Niñez de dictar y ejecutar lineamientos estratégicos para posicionarse y asumir efectivamente su función rectora**, debiendo evitar duplicidades, barreras burocráticas o defectos estructurales en las respuestas de los diferentes entes que lo componen y, efectivamente, que organice la prestación de servicios en atención a las necesidades de cada niño, niña y adolescente.

Preocupa que **en la tramitación del Sistema de Garantías no se haya acogido la recomendación de la Defensoría de la Niñez de reconocer, legal o reglamentariamente, elementos que aseguren un mínimo estándar de gestión integrada,** especialmente porque, hasta el cierre de este Informe Anual, la Subsecretaría de la Niñez no ha logrado posicionarse como órgano administrativo rector de todos los sistemas y subsistemas de la niñez y adolescencia.

PARTICIPACIONES Y PRESENTACIONES EN EL CONGRESO

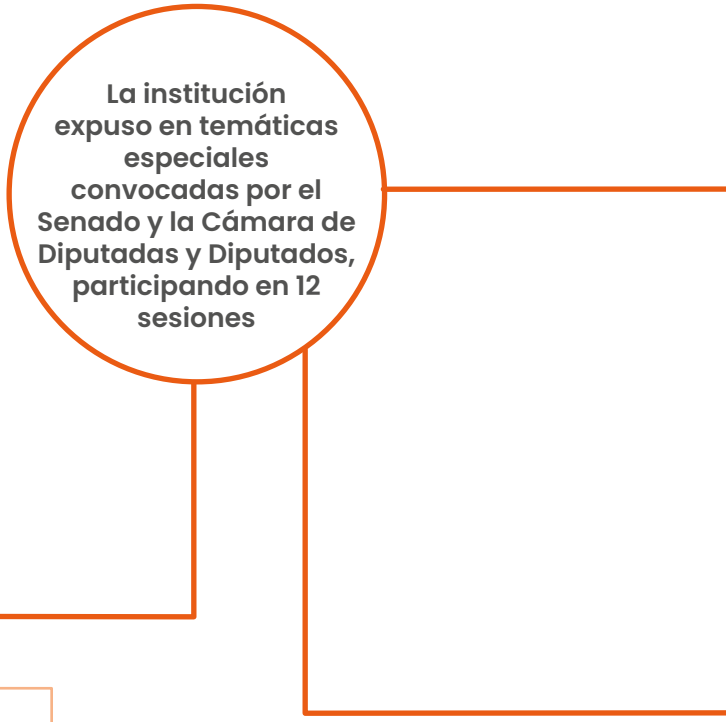


Figura Nº 6: Participación de la Defensoría de la Niñez en la presentación ante el Congreso de temas de coyuntura nacional entre junio del 2020 y junio del 2021

SITUACIÓN DE LA ARAUCANÍA*

En el mes de agosto del 2020, la Defensora de la Niñez participó en la sesión de Comisión de Derechos Humanos del Senado citada con el objeto de analizar el conflicto de La Araucanía, en donde se abordaron las situaciones a las cuales están expuestas los niños, niñas y adolescentes en la región como víctimas de persistentes situaciones de violencia, la ausencia de espacios de participación y condiciones de reparación, escasa consideración a sus derechos humanos e información insuficiente de sus vivencias, entre otros aspectos.

Asimismo, en enero del 2021, se expuso en la Comisión de Derechos Humanos y Pueblos Originarios de la Cámara Baja para abordar los hechos ocurridos en la comunidad de Temucuicui, específicamente respecto a la detención ilegal y arbitraria de la hija de Camilo Catrillanca de siete años de edad, G.P. C.A. En esa ocasión se subrayó la importancia de que las recomendaciones emitidas por la Defensoría de la Niñez, desde el año 2018, sean acogidas, respecto a la forma como la Policía se relaciona con procedimientos en los cuales se encuentran niños, niñas y adolescentes, profundizando en la importancia de que las actuaciones policiales siempre tengan como consideración primordial el interés superior de ellas y ellos.

*Ver más información sobre cómo la Defensoría de la Niñez abordó el caso de G.P. C.A en el texto Niñez y adolescencia mapuche en una zona en conflicto, en este Informe Anual.

RESPUESTA ESTATAL EN SITUACIONES DE CRISIS

La institución participó en exposiciones en donde se analizó la respuesta del Estado ante temas vinculados con el respeto de los derechos de niños, niñas y adolescentes, especialmente en el contexto del estallido social y la pandemia. De esta manera, en septiembre del 2020, se analizó en una sesión la inequidad en el acceso a la educación online y la afectación de los derechos fundamentales, con foco en la situación particular del caso de un establecimiento de la comuna de Arica y el despliegue de su campaña Wifi para Todos. En la misma línea, se participó en una instancia en donde se analizaron los avances de las 94 medidas del Acuerdo Nacional por la Infancia, a dos años de su presentación.

Hacia fines del 2020, la Defensoría de la Niñez presentó su Informe Anual 2020 ante la Comisión de Derechos Humanos del Senado, en donde se abordó el estado de situación de los derechos humanos de niños, niños y adolescentes en medio de la crisis social y sanitaria, entregando las recomendaciones al Estado en cada uno de los temas abordados. Por último, en junio del 2021, se analizó la política del Gobierno en cuanto a las expulsiones masivas de migrantes, enfatizando desde la Defensoría de la Niñez la infracción a sus derechos a ser oídos y a vivir en familia.

VIOLENCIA POLICIAL Y VULNERACIÓN DE DERECHOS

Durante los meses de octubre y noviembre del 2020, la Defensoría de la Niñez asistió a cuatro sesiones parlamentarias que se centraron en contingencias asociadas a la violencia policial. En estas convocatorias se trató el caso del adolescente que fue lanzado al río Mapocho por un carabinero en el contexto de una manifestación social, la vulneración de derechos que afectó a dos adolescentes que se encontraban bajo el cuidado del Estado en el Centro Residencial Carlos Macera, quienes fueron heridos de bala por funcionarios policiales, y también la solicitud de remoción del entonces ministro del Interior y Seguridad Pública, Víctor Pérez.

En las sesiones, junto con lamentar las situaciones de violencia y condenar la violación de los derechos humanos cometidas contra niños, niñas y adolescentes, la institución contextualizó la presentación exponiendo las denuncias de vulneración de derechos recepcionadas en el contexto del estallido social, además de las situaciones vividas por ellas y ellos en La Araucanía en medio del llamado conflicto mapuche, y las acciones judiciales y administrativas llevadas a cabo en ese sentido. Asimismo, en la oportunidad, se insistió en la importancia de acoger las reiteradas recomendaciones desde la Defensoría de la Niñez respecto a la necesidad de modificar los protocolos de actuación de Carabineros de Chile en pro de un abordaje adecuado y respetuoso de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes.

Fuente: Elaboración propia.

PARTICIPACIÓN EN MESAS SECTORIALES NIVEL CENTRAL

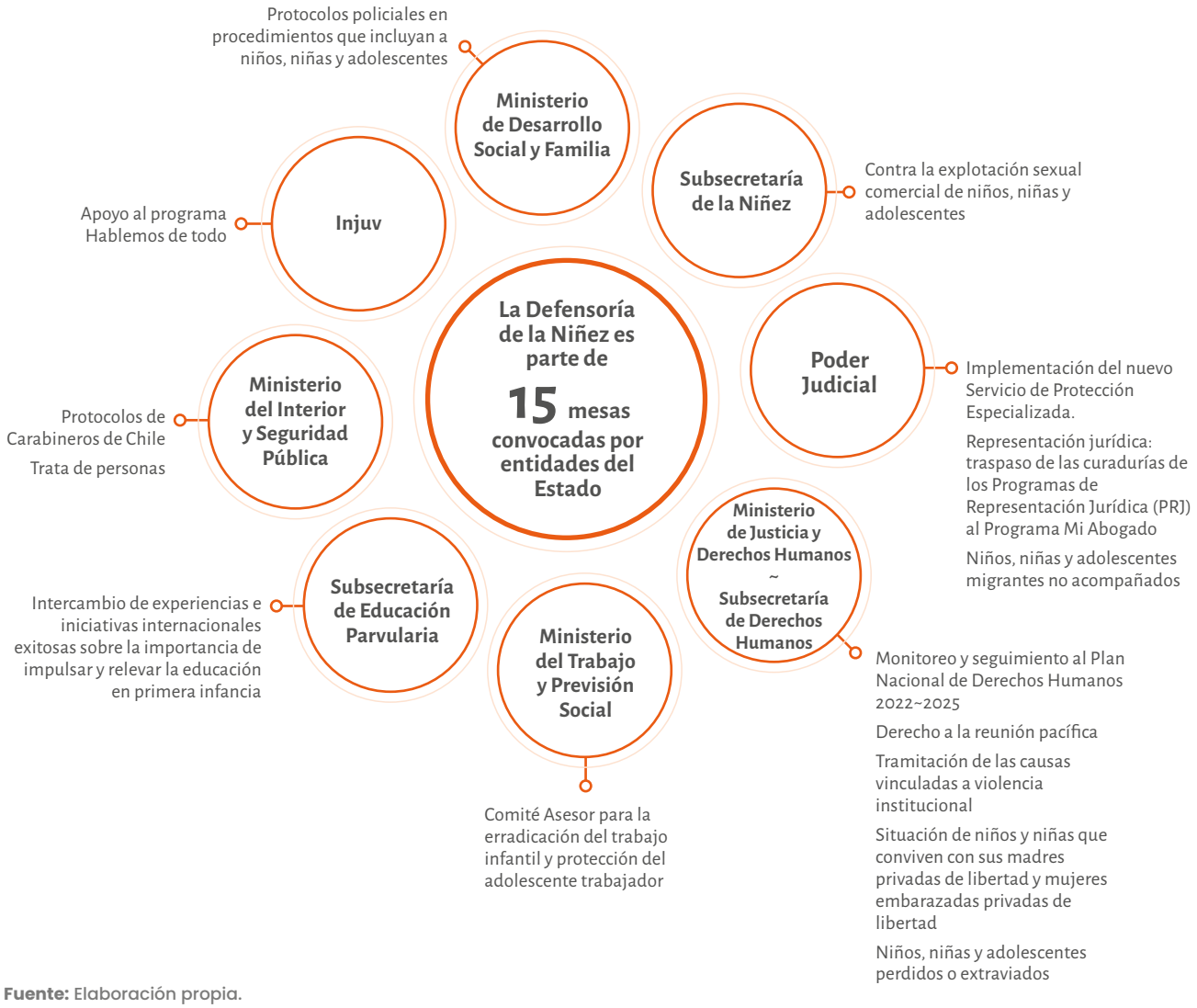
A nivel central, la institución se ha integrado a diversas mesas de trabajo convocadas por entidades del Estado, donde el foco de la participación tiene relación con relevar los estándares internacionales y el respeto, promoción y protección de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes, proporcionando insumos técnicos y recomendaciones para la puesta de marcha de planes, políticas o programas, o para la implementación de iniciativas gubernamentales.

Un tema reiterado en las mesas de trabajo, que se exponen en la figura N° 7, tiene relación con los protocolos policiales y las situaciones de violencia institucional tras las movilizaciones sociales de octubre del 2019. Desde su creación, la Defensoría de la Niñez ha realizado un trabajo colaborativo con Carabineros de Chile, consistente en la emisión de distintas recomendaciones y observaciones a instrumentos de obligatorio cumplimiento que orientan el actuar policial, de modo que se integren debidamente las normas de protección de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes. Es así como, en el contexto de la mesa coordinada por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, se enviaron recomendaciones al protocolo sobre el uso de la escopeta antidisturbios[20] y a los relacionados con el mantenimiento del orden público[21]. En la misma línea, la Defensoría de la Niñez se integró a la mesa convocada por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, en noviembre del 2020, tras los hechos ocurridos en la residencia Carlos Macera de Talcahuano, donde dos adolescentes resultaron heridos de bala tras la intervención de funcionarios de Carabineros. El foco de esta mesa está puesto en avanzar en la incorporación del enfoque de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en el quehacer de la institución policial, así como también en la revisión de los programas de formación de las escuelas matrices.

En conjunto con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la Defensoría de la Niñez ha participado en dos instancias generadas en respuesta a la contingencia del país tras el estallido social. Por una parte, esta cartera convocó a una mesa que se centró en la generación de un ciclo de conversatorios sobre el derecho de reunión pacífica[22] y una consulta ciudadana sobre este derecho. Las conclusiones de ambas iniciativas serán utilizadas como insumo para la elaboración, desde el Ejecutivo, del proyecto de ley sobre la materia[23]. Por otra parte, en abril del 2021, este ministerio convocó a otra mesa con el objetivo de proponer a la Comisión Coordinadora del Sistema de Justicia Penal una serie de medidas concretas y de corto plazo que permitan destrabar las complejidades advertidas por la Comisión en la investigación y tramitación judicial de las causas iniciadas por denuncias de las violaciones de los derechos humanos ocurridas a partir del 18 de octubre de 2019.

También, a petición de la Subsecretaría de Derechos Humanos, profesionales de la Defensoría de la Niñez se integraron al comité asesor para la elaboración del segundo Plan de Derechos Humanos para el periodo 2022–2025, así como para su acompañamiento y generación de un mecanismo de monitoreo.

Figura N° 7: Participación de la Defensoría de la Niñez nivel central en mesas sectoriales entre junio del 2020 y junio del 2021



Fuente: Elaboración propia.

PARTICIPACIÓN EN MESAS SECTORIALES MACROZONAS

Figura Nº 8: Participación de las macrozonas de la Defensoría de la Niñez en mesas sectoriales entre junio del 2020 y junio del 2021

Las oficinas de las Macrozonas se integraron a

56 mesas

a lo largo de todo el país, convocadas por entidades del Estado y de la sociedad civil, que buscan generar:

- Espacios de coordinación efectiva a nivel territorial, promoviendo acciones y destrabando nudos críticos.
- Generación de protocolos y estrategias interinstitucionales.
- Levantamiento e intercambio de información y experiencias virtuosas.
- Elaboración de diagnósticos participativos.
- Capacitaciones sobre el marco normativo y estándares internacionales.
- Mecanismos de respuesta ante vulneraciones de derechos.
- Instancias de promoción y difusión de derechos de la niñez y adolescencia.



Macrozona Norte (15 mesas)

- Cinco mesas convocadas por la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Arica: Interinstitucional, Comisión Familia de Acogida Especializada (FAE), Comisión curaduría, Comisión orden y búsqueda de NNA y NNA migrantes.
- Dos mesas convocadas por la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Iquique: Interinstitucional y NNA migrantes.
- Mesa Interinstitucional de la Corte de Apelaciones de Antofagasta.
- Dos mesas vinculadas con la situación del Cerro Chuño de la Región de Arica y Parinacota, una de ellas encabezada por el Gobierno Provincial de Arica y la otra convocada por la Defensoría de la Niñez. Esta última se cerró para evitar la duplicidad de gestiones.
- Mesa de discapacidad, Senadis Región de Arica y Parinacota.
- Mesas Comunales de Infancia de la OPD Arica y de la OPD Iquique.
- Mesa regional de trabajo por la niñez y adolescencia convocada por la Seremi de Desarrollo Social y Familia de la Región de Arica y Parinacota.
- Comité para la erradicación del trabajo infantil y la protección al adolescente trabajador (Seremi del Trabajo y Previsión Social de la Región de Tarapacá).

Macrozona Sur (8 mesas)

- Mesa por la Infancia Mapuche, liderada por varias entidades, entre ellas la Asociación mapuche para la Salud Mekewe Pelale; Fundación Instituto Indígena, INDH; Defensoría Penal Pública; Sename y Defensoría de la Niñez.
- Mesas Intersectoriales de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Temuco, Valdivia, Puerto Montt y Concepción. Esta última entidad también convocó a la Macrozona Sur a la Mesa Técnica en torno a la Ley de Responsabilidad Adolescente.
- Mesa de Salud Mental respecto a niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado, liderado por la Macrozona Sur.
- Mesa Regional de Niñez convocada por la Intendencia de Biobío.

Macrozona Austral (8 mesas)

- Mesas Interinstitucionales de las Ilustrísimas Corte de Apelaciones de Coyhaique y Punta Arenas.
- Mesa de colaboración ante vulneraciones de derechos humanos liderada por INDH Aysén.
- Mesa por la Infancia Trans de Magallanes, conformada por INDH Magallanes, Fundación Selenna Magallanes y Macrozona Austral.
- Mesa regional intersectorial salud mental convocada por la Seremi de Salud de la Región de Aysén.
- Mesa de erradicación del trabajo infantil liderada por la Seremi del Trabajo y Previsión Social de la Región de Aysén.
- Mesa local de infancia de la OPD de Chile Chico.
- Mesa intersectorial por la inclusión de niños y niñas con discapacidad en primera infancia y sus familias en la Región de Aysén, convocada por la Macrozona Austral.

Macrozona Centro Norte (16 mesas)

- Seis mesas comunales de infancia y adolescencia lideradas por las OPD de Alto del Carmen y Vallenar de la Región de Atacama; y por las OPD de Coquimbo, Ovalle, Punitaqui y Las Compañías de la Región de Coquimbo.
- Mesas Técnicas de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Copiapó, La Serena y Valparaíso.
- Tres mesas de trabajo convocadas por Sename Región de Coquimbo: Oficinas de Protección de Derechos, NNA en campamentos gitanos, y contra el maltrato y la explotación sexual comercial infantil.
- Mesa para la articulación del intersector frente a vulneración de derechos en NNA ingresados a residencias sanitarias convocada por el Programa Chile Crece Contigo de la Región de Atacama.
- Mesa de la red comunal de la niñez convocada por la Oficina Local de Niñez de la Región de Coquimbo.
- Mesa de trabajo de prevención en violencia contra las mujeres desde un contexto de juventudes liderada por Centro de la Mujer Rayún de la Región de Coquimbo.
- Mesa por la Infancia de Tierras Blancas de la Fundación para la Infancia de Coquimbo.

Macrozona Centro (9 mesas)

- Mesas Técnicas Interinstitucionales con las Ilustrísimas Corte de Apelaciones de Talca, Chillán y Rancagua. En esta última se participa de las comisiones de órdenes de búsqueda de NNA y sobre visitas residenciales.
- Mesas comunales de infancia y adolescencia de las comunas de Quillón y Bulnes de la Región de Ñuble convocadas por la OPD Valle del Sol.
- Mesa de la red intersectorial del Juzgado de Letras, Garantía y Familia de Litueche.
- Mesa regional de niñez de la Región de O'Higgins convocada por la Subsecretaría de la Niñez.

A nivel nacional, destaca el trabajo llevado a cabo por las macrozonas con las Ilustrísimas Cortes de Apelaciones del país, cuyo objetivo es la coordinación para la observación, análisis y revisión de las materias involucradas con infancia y adolescencia en materia judicial. Asimismo, resulta transversal la vinculación con la red local, mediante el acompañamiento al trabajo desplegado por distintas Oficinas de Protección de Derechos.

En tanto, en la búsqueda de respuestas pertinentes a los requerimientos territoriales, las Macrozonas han participado en la articulación intersectorial con los servicios del Estado a nivel regional, como Sename, Senadis, Sernameg, Senda, Junji, Integra y los programas Mi Abogado y Chile Crece Contigo. Además de la vinculación con las Seremías de Salud, de Justicia, de Desarrollo Social y Familia, del Trabajo y de Previsión Social.

Por otra parte, destacan las mesas convocadas por la Defensoría de la Niñez para visibilizar las afectaciones de derechos de niños, niñas y adolescentes y promover las acciones concretas respecto a la situación del Cerro Chuño, en la Región de Arica y Parinacota; la salud mental de quienes se encuentran bajo el cuidado del Estado y la pesquisa y derivación de casos de vulneraciones de derechos con foco en aquellos relacionados con la niñez y adolescencia mapuche, en la Región de la Araucanía; y la articulación de las instituciones que se vinculan con primera infancia con discapacidad, con el fin de entregar una respuesta adecuada a la satisfacción de sus requerimientos, en la Región de Aysén.

Fuente: Elaboración propia.

2. Acciones en el marco del proceso de promoción y difusión de derechos

Desde la Unidad de Promoción y Difusión de Derechos, en coordinación con las otras unidades y oficinas de las Macrozonas, se busca propiciar y fortalecer el conocimiento de los derechos y garantías de los niños, niñas y adolescentes en ellas y ellos, sus familias, la sociedad y, específicamente, en los órganos de la administración del Estado que interactúan con este grupo de la población.

Por otra parte, también contempla que dicho conocimiento tenga por público objetivo a los propios niños, niñas y adolescentes, favoreciendo su reconocimiento como sujetos de derecho y dotándoles de herramientas para que puedan exigir su respeto.

En esa línea, entre el 29 de junio de 2020 y el 29 de junio de 2021 se desplegaron una serie de acciones y proyectos que ponen al centro a los niños, niñas y adolescentes, promoviendo la visibilización de sus derechos y, al mismo tiempo, su participación efectiva e incidente.

Las iniciativas Mi Voz en la Constitución, la Alianza Mi Voz Cuenta y Mi voz, mi escuela, que se detallan a continuación, dan cuenta del trabajo institucional destinado a que las voces de ellas y ellos sean escuchadas en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas que involucran decisiones que les afectan o atañen.

Además, como parte del quehacer institucional regular, se desplegaron campañas comunicacionales y piezas gráficas, a través de redes sociales, con el fin de informar, difundir y promover lo establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño, así como también vincular su cumplimiento con la experiencia cotidiana de los niños, niñas y adolescentes mediante un lenguaje simple y cercano.

INCLUSIÓN Y PARTICIPACIÓN

A mediados del 2020, la Defensoría de la Niñez presentó el Plan para la promoción y difusión de derechos de niños, niñas y adolescentes con discapacidad, documento que comprendía la ejecución de una serie de acciones que consideran la participación activa de ellas y ellos, y sus familias. Entre las iniciativas desplegadas entre junio del 2020 y junio del 2021, destacan:

- **Constitución de la Mesa por la inclusión y participación efectiva de niños, niñas y adolescentes con discapacidad y sus familias**

  Comenzó su funcionamiento el 1 de julio de 2020, con el objetivo de difundir y promover los estándares que se deben respetar en el país en materia de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes con discapacidad. Esta instancia está integrada por adolescentes con discapacidad, sus familias y organizaciones como la Agrupación Yo Cuido, Fundación Mamá Terapeuta, Fundación Down Up, Instituto Nacional de Rehabilita-

ción Pedro Aguirre Cerda, Teletón, Fundación Luz, Asociación de Sordos de Chile (ASOCH), Fundación FUAN, Centro UC Tecnologías de Inclusión y Fundación Autismo Puente Alto y Federación de enfermedades poco frecuentes (Fenpof). Uno de sus primeros ejes de trabajo estuvo centrado en la situación de niños, niñas y adolescentes con discapacidad en medio de la crisis sanitaria.

- **Relevar ante el Estado la situación de niños, niñas y adolescentes con discapacidad en contexto Covid–19**

  En atención a sus funciones institucionales, específicamente las contempladas en las letras c) y e) de la Ley N° 21.067, la Defensoría de la Niñez solicitó información a organismos del Estado en relación con la situación vivida por niños, niñas y adolescentes con discapacidad en el marco de la pandemia. Durante el primer semestre del 2020, se enviaron oficios a Senadis, la Subsecretaría de la Niñez y el Mineduc, con el fin de requerir información sobre las medidas implementadas a favor de este grupo. En la misma línea, se recomendó al Minsal la elaboración de información relativa al Covid–19, en formatos accesibles, y la generación de un protocolo de acompañamiento para niños, niñas y adolescentes con discapacidad hospitalizados. En atención al derecho sobre el acceso a la información, se relevó ante el Consejo Nacional de Televisión la importancia de la incorporación de subtítulos, lengua de señas y audiodescripción a los contenidos de la señal TV Educa[24].

  Por otra parte, previo al proceso electoral del 25 de octubre de 2020, la Defensoría de la Niñez ofició al Servel con el fin de visibilizar la situación de vulnerabilidad en que se encontraban niños, niñas y adolescentes con discapacidad severa y de quienes están a cargo de su cuidado. La preocupación institucional tenía relación con lo dispuesto por la Ley N° 18.700, sobre votaciones populares y escrutinios, que no considera como grupo vulnerable a las y los cuidadores, quienes al ser eventualmente seleccionados como vocales de mesa no tenían la posibilidad de excusarse de dicho deber cívico, quedando expuestos al contagio del Covid-19 y, por tanto, pudiendo comprometer seriamente la salud y vida niños, niñas y adolescentes con discapacidad severa bajo su cuidado.

  Tras el envío de dicho oficio, se generó una reunión entre la Defensoría de la Niñez, integrantes de la Mesa por la inclusión y participación, el director del Servel, Raúl García Aspillaga, y el director nacional del Senadis, Francisco Subercaseaux Irarrázaval, para abordar este tema. A mediados de octubre del 2020, el Servel comunicó la ampliación de las causales de excusa para cumplir las tareas de vocal de mesas de votación incluyendo a quienes se desempeñen como cuidadores(as) de "personas con necesidades especiales"[25].

- **Elaboración de material de promoción y difusión de derechos**

  El 3 de diciembre de 2020 –día internacional de las personas con discapacidad– se realizó la difusión del documento Promoción de la inclusión y participación efectiva de niños, niñas y adolescentes con discapacidad[26]. En este texto se identifican las principales barreras para la inclusión, el rol

"Los niños con discapacidad son los que están mejor situados para expresar qué es lo que requieren y cuáles son sus experiencias, lo cual es necesario para elaborar leyes y programas adecuados en consonancia con la Convención".

Observación general Nº 7, párr. 25 del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, año 2018.



de garante del Estado en el cumplimiento de los derechos y los desafíos de la función pública en este tema. Además, incorpora las voces y opiniones de niños, niñas y adolescentes con discapacidad, y sus madres. Ese mismo día se realizó el lanzamiento de un video testimonial[27] en donde se releva el derecho a participar y ser escuchado que tienen los niños, niñas y adolescentes con discapacidad, siendo también un espacio para visibilizar sus ideas, gustos e intereses.

Por otra parte, en sus materiales de difusión de derechos, la Defensoría de la Niñez difunde permanentemente, vía redes sociales, información relacionada con la discapacidad, con el fin de visibilizar y promover derechos de este grupo de la población.



Video Eusebio y Alejandro nos enseñan lengua de señas, publicado el 23 de septiembre de 2020 en el canal de Youtube de la Defensoría de la Niñez, en el marco del Día Internacional de la Lengua de Señas.



Gráfica publicada en Twitter e Instagram, el 27 de septiembre de 2020.

Cabe señalar que en el proyecto Mi Voz en la Constitución, que se desarrolla más adelante, se ha propuesto la generación de metodologías e instancias de participación y acceso a la información pertinentes y específicos para distintos grupos, entre ellos los niños, niñas y adolescentes con discapacidad.

SERIE *CONOCE TUS DERECHOS*



En el mes de noviembre del 2020, la Defensoría de la Niñez realizó el lanzamiento de la serie Conoce tus derechos. Los cinco capítulos audiovisuales fueron elaborados en conjunto con CNTV Infantil, y en ellos aparecen niñas y niños comentando sus percepciones sobre el derecho a la no discriminación; a la participación y ser escuchados; a la vida, al desarrollo y la supervivencia; a vivir en familia, y a la libre expresión y opinión.

Mediante un enfoque educativo y un lenguaje cercano, lúdico y motivador, esta serie busca difundir y promover lo establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño. Dirigida a niñas y niños entre 7 y 12 años de edad, se encuentra disponible en la plataforma digital de CNTV Infantil y el canal de Youtube de la Defensoría de la Niñez.



Cuadro de texto Nº 1:

CAPACITACIONES DE LAS MACROZONAS

- Durante el mes de noviembre del 2020, la Macrozona Centro realizó la capacitación sobre derechos de la niñez y adolescencia a más de 300 funcionarios públicos de las provincias de Cachapoal, Cardenal Caro y Colchagua de la Región de O'Higgins.
- Entre los meses de marzo y junio del 2021, la Macrozona Norte realizó una serie de capacitaciones sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes, los estándares internacionales y el rol del actuar policial a más de 100 funcionarios(as) de la Policía de Investigaciones y Carabineros de Chile, de las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta. Específicamente, en el mes de junio, se desarrollaron dos talleres en el marco de la Mesa de niños, niñas y adolescentes migrantes, convocada por la Corte de Apelaciones de Arica, en donde la Macrozona Norte, en conjunto con la Subsecretaría de la Niñez y Acnur, realizó una capacitación sobre niñez migrante y refugiada a las y los funcionarias de la Zona XV de Carabineros.
- En el mes de junio del 2021, en el marco de la Mesa contra el maltrato y la explotación sexual comercial infantil, convocada por el Sename de la Región de Coquimbo, la Macrozona Centro Norte realizó capacitaciones en derechos humanos de niños, niñas y adolescentes a casi 200 funcionarios(as) de Carabineros de la Zona IV.
- A partir del mes de abril del 2021 comenzó el programa de capacitaciones Derechos Humanos de niños, niñas y adolescentes y función pública de Carabineros de Chile, organizado por la sede de la Macrozona Centro, ciclo que se desarrolló en coordinación con la VII Zona de Carabineros de la Región del Maule, y en donde participaron activamente cerca de 60 funcionarios(as).
- Durante el primer semestre del 2021, la Macrozona Sur desarrolló charlas con equipos directivos, funcionarios(as) y apoderados de establecimientos educacionales, en donde se abordaron los derechos de los niños, niñas y adolescentes y el marco normativo establecido por la Convención sobre los Derechos del Niño.
- En el mes de junio del 2021, la Macrozona Austral abordó los estándares en derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en capacitaciones destinadas a funcionarios(as) públicos de la Región de Aysén (Seremi de Desarrollo Social y Familia, Seremi de Vivienda y Urbanismo, y Seremi de Cultura y las Artes).



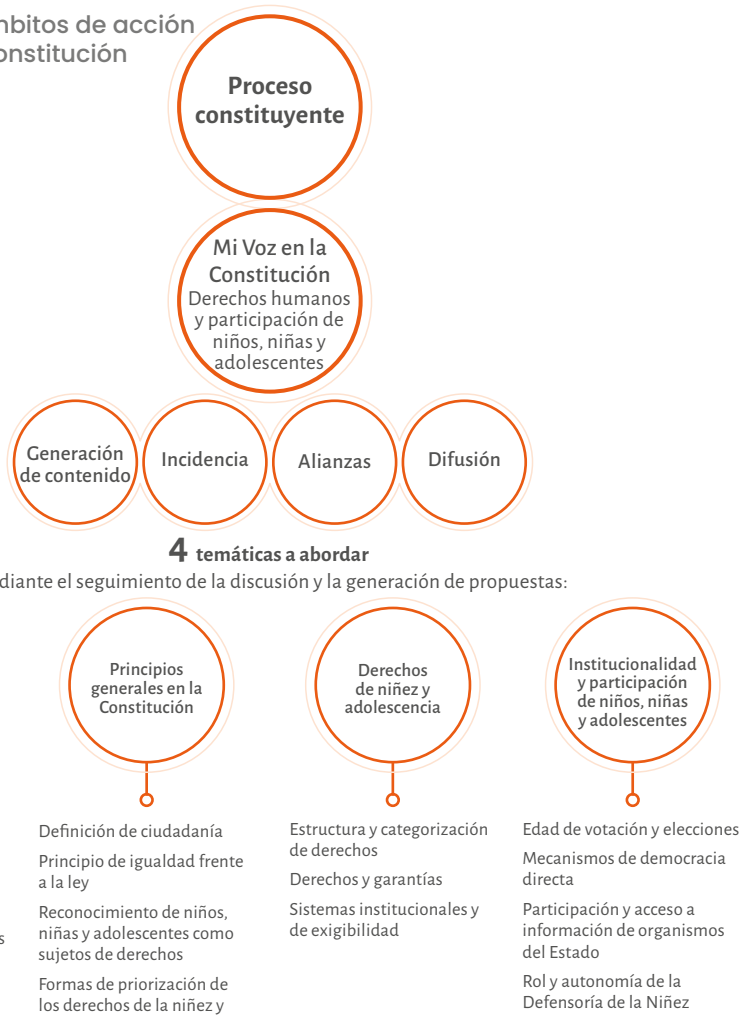
Carlos Molina Barriga

UNA CONSTITUCIÓN POR, PARA Y CON LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES QUE VIVEN EN CHILE

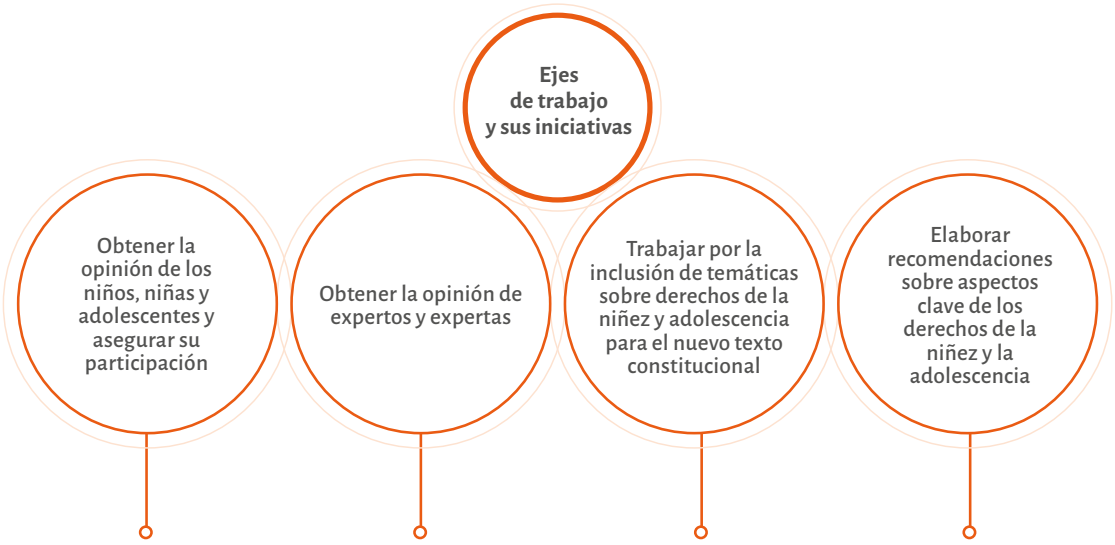
El 15 y 16 de mayo de 2021 se realizaron las votaciones para elegir a las y los integrantes de la Convención Constitucional, encargada de proponer al país una nueva Constitución, y el 1 de julio se realizó la primera sesión de esta instancia en la sede de Santiago del Congreso Nacional.

En este contexto, y dada la relevancia del proceso constituyente, la Defensoría de la Niñez comenzó a desarrollar, en enero del 2021, el proyecto Mi Voz en la Constitución, que tiene por objetivo lograr el reconocimiento y protección constitucional de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes, y promover su participación efectiva e incidente en el proceso constituyente. Para ello, la institución estableció un plan de trabajo durante todo el proceso constituyente, que se sintetiza en la figura Nº 9.

Figura Nº 9: Temáticas y ámbitos de acción del proyecto Mi Voz en la Constitución



Fuente: Elaboración propia.



Elaboración de gráficas y material audiovisual sobre el proceso constituyente.

Consulta Mi voz constituye cambio, elaborada junto a la Subsecretaría de la Niñez, dirigida a NNA desde los 4 hasta los 17 años de edad.

Convocatoria artística Yo me expreso y participo: proceso constituyente.

Participación vinculante: desde el 2020 la Defensoría de la Niñez ha recomendado al Congreso la rebaja de edad de votación a los 16 años.

Realización de un estudio cualitativo con el objetivo de identificar elementos sociojurídicos a la incorporación del enfoque de derechos de la niñez y adolescencia en la Constitución Política, a través de la recopilación de antecedentes a nivel nacional e internacional y de posiciones de expertos(as) sobre estas materias para así contribuir a la elaboración de una propuesta desde la Defensoría de la Niñez al proceso constituyente del país.

Seguimiento de la discusión y debate de la Convención Constitucional y análisis de las comisiones o subcomisiones, con especial foco en las específicamente relativas a niñez y adolescencia.

Asistencia y apoyo técnico en cada una de las instancias que sea requerida desde Convención Constitucional.

Generación de alianzas estratégicas por la protección y promoción de los derechos de la niñez: World Vision, Sename, Unicef, Representante de Naciones Unidas sobre violencia contra niños, niñas y adolescentes, Subsecretaría de la Niñez, Red de Universidades por la Infancia y organismos de la sociedad civil (Fundación Para la Confianza, Todo Mejora, Colunga).

En el mes de junio del 2020 se publicó el boletín N°1: Participación de niños, niñas y adolescentes en la Convención Constitucional, que incluye una sistematización de diversas propuestas de reglamento y metodologías de participación. Además, se presentaron 22 recomendaciones específicas para la Convención Constitucional.

Se proyecta la entrega de, al menos, tres nuevos boletines con recomendaciones dirigidas hacia la Convención



Cuadro de texto N° 2*:

VINCULACIÓN CON LA CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL



Pablo Moraga Moraga

A fines de julio del 2021, la Defensora de la Niñez, Patricia Muñoz García, y la coordinadora ejecutiva de la institución, Victoria Becerra Osses, se reunieron con la mesa directiva de la Convención Constitucional con el objetivo de solicitar a esta instancia garantizar la participación efectiva de niños, niñas y adolescentes en el proceso constituyente, cumpliendo así con una obligación internacional del Estado y, además, reconocerles el importante rol de ellas y ellos en este proceso.

A su vez, la Defensoría de la Niñez se puso a disposición de la Convención Constitucional como referente de contenidos y proveedor de asesoría técnica a las distintas comisiones que se conformen. En dicha ocasión, se realizó la entrega formal del Boletín N° 1 Participación de niños, niñas y adolescentes en la Convención Constitucional, el que había sido remitido a las y los convencionales, por correo electrónico, el 11 de junio de 2021.

Respecto a la falta de reconocimiento constitucional y participación directa y efectiva en el proceso constituyente de niños, niñas y adolescentes, la Defensora de la Niñez, Patricia Muñoz García, señaló que "la niñez y adolescencia en Chile representan un 24,2% de la población del país y es innegable que tuvieron un rol clave en el movimiento social previo al plebiscito, por lo que preservar la exclusión de su participación en el proceso es conservar la lógica excluyente que la sociedad y la Constitución vigente han tenido respecto de la infancia y adolescencia".

* Si bien lo reportado dentro de este cuadro de texto está fuera del plazo establecido en esta cuenta pública (29 de junio de 2020- 29 de junio de 2021), se sumaron estos antecedentes con el fin de complementar la segunda parte de este Informe Anual La participación de niños, niñas y adolescentes: un imperativo para el proceso constituyente.

En el mes de agosto del 2021, la Defensoría de la Niñez sostuvo reuniones con las Comisiones de Reglamento; Comunicaciones, Información y Transparencia; Participación Popular y Equidad Territorial, y Derechos Humanos de la Convención Constitucional para relevar derecho a participación de niños, niñas y adolescentes, presentando propuestas específicas y poniendo a disposición la asesoría técnica de la institución.

Entre fines de julio y el 2 de septiembre de 2021, la Defensoría de la Niñez difundió a la ciudadanía un petitorio que contenía 13 solicitudes para que niños, niñas y adolescentes puedan ejercer su derecho a participar, de forma incidente, en este proceso constituyente. **Más de 1.500 personas firmaron dicho petitorio.**

El 7 de septiembre este petitorio fue enviado oficialmente a la Comisión de Reglamento de la Convención Constitucional. Además, la institución remitió el documento de trabajo Propuesta de indicaciones al texto del Reglamento de la Convención Constitucional, que contenía sugerencias de modificaciones fundadas en el marco normativo internacional de derechos humanos, donde se reconoce el derecho a participar de forma efectiva de niños, niñas y adolescentes, con medidas que resguarden su derecho a la intimidad, privacidad e imagen.

DEFENSORÍA DE LA NIÑEZ Y CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL FIRMAN CONVENIO PARA ASEGURAR Y FACILITAR LA PARTICIPACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN EL PROCESO CONSTITUYENTE

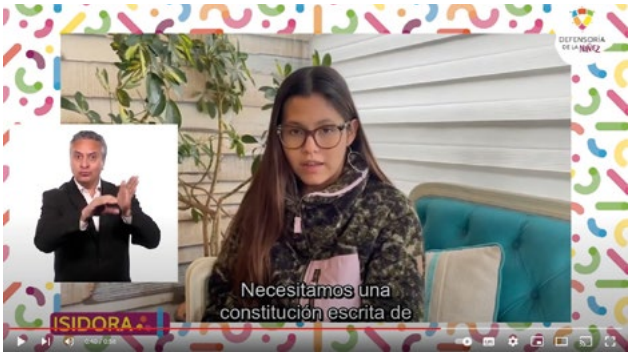

Pablo Moraga Moraga

A principios de octubre, Patricia Muñoz García, Defensora de la Niñez, y Elisa Loncón Antileo, presidenta de la Convención Constitucional, en nombre de las instituciones que representan, sellaron un convenio de colaboración que permitirá generar un marco para el trabajo conjunto con el fin de asegurar y facilitar la participación de niños, niñas y adolescentes en el proceso constituyente.

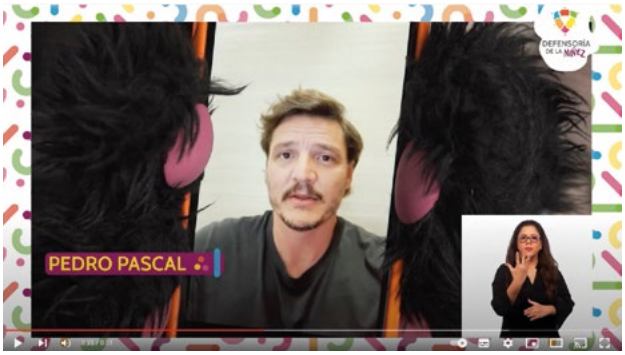
En el Reglamento de la Convención Constitucional se incorporaron varias recomendaciones de la Defensoría de la Niñez y de otros organismos de la sociedad civil, en pro de incluir un enfoque que reconozca a ellas y ellos como sujetos de derechos y actores relevantes, además de promover su derecho a participar y respetar su derecho a la información. Es por eso que, en la implementación de aquello, la Defensoría de la Niñez asistirá técnicamente a la Convención Constitucional.

CAMPAÑA #MIVOZENLACONSTITUCIÓN

A partir del mes del mayo de 2021, previo a la instalación de la Convención Constitucional, comenzó el despliegue en redes sociales de la campaña #MiVozenlaConstitución, mediante la difusión de seis piezas audiovisuales protagonizadas por adolescentes, actores, periodistas y líderes de opinión, quienes realizaron un llamado a promover la participación de los niños, niñas y adolescentes en el proceso constituyente.



"Necesitamos una Constitución escrita de manera colectiva y democráticamente" Isidora Guzmán.



"La voz de los niños, niñas y adolescentes debe ser considerada en la nueva Constitución (...) Ellos no solo son el futuro, también son el presente" Pedro Pascal, actor chileno.

ALIANZA MI VOZ CUENTA

En el mes del julio de 2020 se realizó el lanzamiento público de esta mesa de trabajo –integrada por varias instituciones que trabajan en niñez y adolescencia[28], además de líderes y representantes de organizaciones adolescentes de todo Chile– con el objetivo de propiciar y apoyar la participación efectiva de niños, niñas y adolescentes, con especial foco en el proceso constituyente.





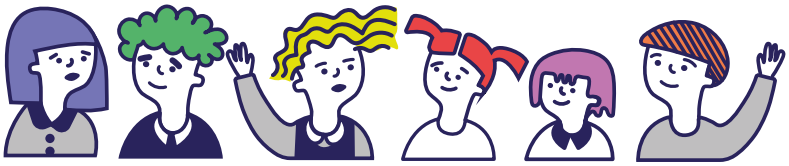
Desde su puesta en marcha al mes de junio del 2021, la Alianza Mi Voz Cuenta ha desplegado una serie de actividades donde las y los adolescentes tienen un rol protagónico desde su programación y gestión hasta la ejecución de ellas. Entre las iniciativas se desarrollaron conversatorios sobre los roles de género, el ciberbullying y las funas virtuales, además del ciclo de foros Mi Voz Constituyente, realizado en octubre del 2020 en conjunto con la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) y el proyecto Ahora Nos Toca Participar.



Estos foros tuvieron como objetivo generar espacios de reflexión y debate acerca de temas que fueron ratificados por las y los adolescentes que participan de la Alianza. Las cinco convocatorias se centraron en el derecho a la participación efectiva; democracia y ciudadanía; medio ambiente y calentamiento global; protección y justicia, y diversidades y equidad.

Por otra parte, cabe destacar que, al alero de esta alianza, adolescentes que la integran decidieron desarrollar el proyecto Parlamento Juvenil, que aspira a representar y visibilizar las voces de niños, niñas y adolescentes, protegiendo su derecho a expresarse siendo valorados y respetados.

PARTICIPACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN EL RETORNO A CLASES



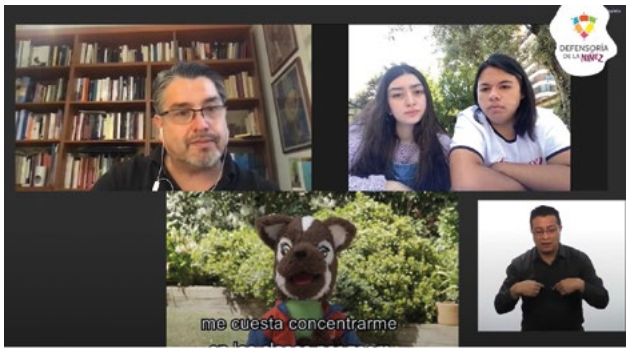
En atención al anuncio del Ministerio de Educación, en septiembre del 2020, del retorno gradual a la modalidad de clases presenciales, de acuerdo con los lineamientos del Plan Abrir las Escuelas: Paso a Paso, la Defensoría de la Niñez remitió observaciones y recomendaciones a dicho ministerio, valorando que el plan contemplara criterios definidos y progresivos que permitían el retorno a clases presenciales en consideración de las circunstancias de cada establecimiento y sus estudiantes.

En marzo del 2021 se dio inicio al año escolar, de manera presencial o a distancia. Sin embargo, la participación efectiva de los niños, niñas y adolescentes en el retorno no fue la generalidad. Por ello, la Defensoría de la Niñez, en conjunto con el Ministerio de Educación, lanzaron en mayo del 2021 una iniciativa de participación llamada Mi voz, mi escuela: opinemos en el retorno a clases[29], con el objetivo de incorporar la voz de las y los estudiantes en el proceso, permitiendo así contextualizar y fortalecer las medidas de retorno a clases con el esencial punto de vista de los protagonistas de la escuela.

Este proyecto puso a disposición de la comunidad educativa un instructivo metodológico, y una serie de actividades por nivel de enseñanza, para que mediante estos instrumentos se conozca la percepción que los niños, niñas y adolescentes han tenido sobre la pandemia y el retorno a clases, y recoger sus propuestas concretas.

CAMPAÑAS Y GRÁFICAS DE DIFUSIÓN DE DERECHOS

Entre el 29 de junio de 2020 y el 29 de junio de 2021, la Defensoría de la Niñez difundió, mediante sus redes sociales (Instagram, Youtube, Facebook y/o Twitter), 67 piezas audiovisuales vinculadas con la promoción de derechos de niños, niñas y adolescentes, vocerías de la Defensora de la Niñez respecto a hechos de contingencia, trasmisiones de eventos en vivo, los contenidos y testimonios del Informe Anual 2020 y la Campaña de Derechos.



Video sobre salud mental y el estrés escolar, difundido en el canal de Youtube el 27 de noviembre de 2021, en donde participaron los personajes embajadores de la Defensoría de la Niñez, dos adolescentes y el psiquiatra Alejandro Maturana.

Estas piezas audiovisuales tuvieron públicos objetivos diferenciados, con especial foco en los niños, niñas y adolescentes, pero también con el propósito de generar incidencia, mediante sus mensajes clave, en las entidades del Estado y la sociedad civil.

Tabla N° 1: Cantidad de videos por categorías y meses, entre julio del 2020 y junio del 2021

	Cantidad de videos												
	2020						2021						
	julio	agosto	septiembre	octubre	noviembre	diciembre	enero	febrero	marzo	abril	mayo	junio	Total por categorías
Difusión de Derechos	1	3	2	2	2	2	0	0	0	0	2	6	20
Informe Anual 2020	0	0	0	0	30	0	0	0	0	0	0	0	30
Transmisión de eventos	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	2	0	5
Contingencia	0	2	0	0	0	0	2	0	1	1	0	1	7
Campaña de Derechos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	5
Total por meses	1	5	2	2	33	2	2	0	2	2	4	12	67

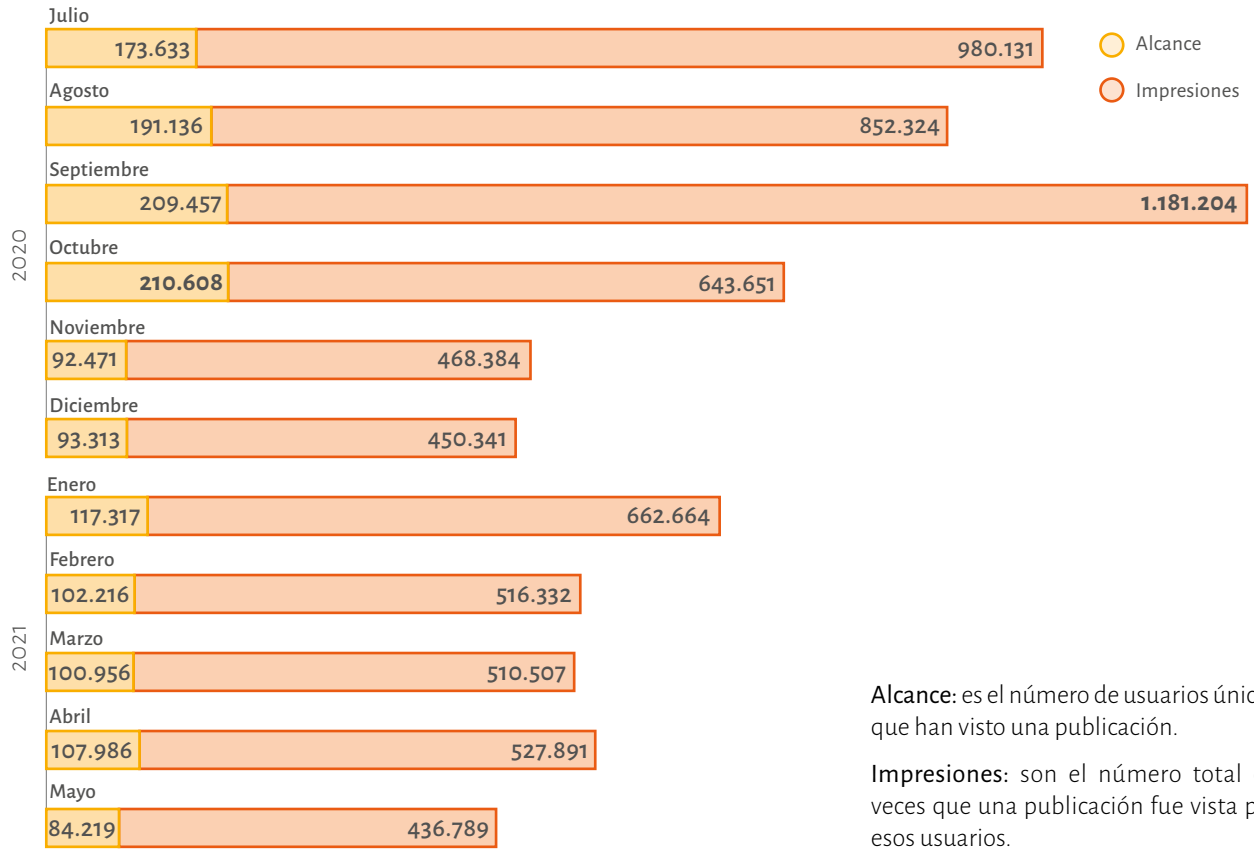
Fuente: Elaboración propia.

En la mayoría de los videos se contempló la participación de niños, niños y adolescentes, ya sea como voceros(as) principales o manifestando su opinión respecto al tema abordado.

A partir del segundo semestre del 2020 se realizó una campaña digital en las redes sociales de Youtube e Instagram, con el fin de posicionar el material disponible y aumentar el número de seguidores en ambas plataformas, logrando un **alcance de más de 900 mil personas, entre los meses de julio y diciembre**. En tanto, durante los primeros meses del 2021 se logró un alcance total de más de 500 mil personas.

En el periodo comprendido entre el mes de julio del 2020 y mayo del 2021 se lograron **más de siete millones de impresiones**, ello corresponde al número total de veces en que las publicaciones de piezas audiovisuales fueron vistas por usuarios (ver gráfico Nº 1). Tras esta campaña, el número de seguidores aumentó, respecto a diciembre del 2020, en Youtube e Instagram en un 15% y 27%, respectivamente, bordeando los 60 mil seguidores en esta última red social.

Gráfico Nº 1: Alcance e impresiones de la campaña digital de la Defensoría de la Niñez, entre julio del 2020 y mayo del 2021

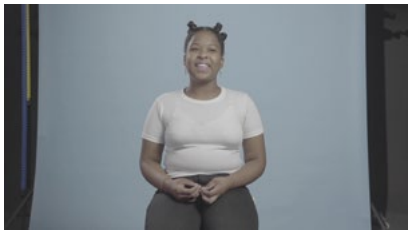


Alcance: es el número de usuarios únicos que han visto una publicación.

Impresiones: son el número total de veces que una publicación fue vista por esos usuarios.

Fuente: Elaboración propia.







CAMPAÑA DE DERECHOS

Según el Estudio de opinión a niños, niñas y adolescentes 2019, elaborado por la institución, nueve de cada diez niños, niñas y adolescentes en Chile conoce sus derechos. Sin embargo, la calidad de la información y el acceso a ella es desigual, en razón a la edad y la dependencia administrativa de los establecimientos educacionales.

Dado lo anterior, con el objetivo de aumentar el nivel de conocimiento de sus derechos, por parte de los niños, niñas y adolescentes, la Defensoría de la Niñez realizó el lanzamiento de su Campaña Anual de Derechos a mediados de junio deL 2021. Esta campaña vía redes sociales contempló la difusión de 21 piezas audiovisuales, en donde se promueven las categorías de derechos que la institución ha establecido en base a la Convención sobre los Derechos del Niño.

Estos videos tienen por objetivo empoderar a niños, niñas y adolescentes de todas las edades en el reconocimiento y ejercicio de sus derechos, a través de contenidos trabajados con ellas y ellos, mediante la aplicación de una metodología participativa. Además, el desarrollo de esta campaña tiene un énfasis educativo que favorece el cambio cultural en relación a la concepción existente sobre la niñez y adolescencia en el país. Durante el mes de junio del 2021 –mes de lanzamiento– esta campaña tuvo un alcance de 300 mil personas.

PIEZAS GRÁFICAS DE DIFUSIÓN Y PROMOCIÓN DE DERECHOS

Entre el 29 de junio de 2020 y el 29 de junio de 2021, se desarrollaron 249 piezas gráficas en redes sociales con información asociada a la contingencia, invitaciones a lanzamientos o convocatorias institucionales, además de la difusión del periódico digital El Parlante, dirigido a los niños, niñas y adolescentes, con noticias en lenguaje claro y fácil.

Además, a propósito de la conmemoración de efemérides nacionales e internacionales, se difundieron piezas gráficas que buscan fortalecer el conocimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Bajo el eslogan #Todossomosdefensores se propicia su reconocimiento como sujetos de derechos, promoviendo su respeto desde el Estado, la sociedad civil, así como también dotando a ellas y ellos de herramientas para que puedan exigir su respeto.









Carlos Molina Barriga

Cuadro de texto N° 3:

CORTE SUPREMA RECHAZÓ REQUERIMIENTO DE REMOCIÓN DE LA DEFENSORA DE LA NIÑEZ

En el marco de los treinta años de la ratificación por Chile de la Convención sobre los Derechos del Niño, la Defensoría de la Niñez realizó el lanzamiento de su Campaña de Derechos 2020, enfocándose en generar contenidos y formatos atractivos que logren informar y concientizar sobre la vigencia y respeto de la Convención, con especial atención a la consideración de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos y no meros objetos de protección.

El 30 de noviembre de 2020, la institución difundió en las plataformas de sus redes sociales el videoclip de la canción El llamado de la naturaleza, dirigida principalmente a adolescentes. La pieza musical fue creada por el reconocido artista Pablo Ilabaca y con la participación estelar de la adolescente MC Millaray. El objetivo de esta canción y el video fue visibilizar y enfatizar el rol de los niños, niñas y adolescentes como agentes movilizadores de cambio en defensa de sus propios derechos y la necesidad urgente de abrir espacios para que ejerzan su derecho a una participación efectiva e incidente.

Tras su difusión, y ante la controversia que surgió a raíz de una de las frases del video, **la institución decidió eliminar la pieza audiovisual de todas las plataformas, en virtud de que el foco de la discusión estaba puesto en la polémica y no en el derecho a la participación de niños, niñas y adolescentes**. No obstante, basados en la difusión del video y otros aspectos, a mediados de diciembre, parlamentarios de Chile Vamos ingresaron ante la Excelentísima Corte Suprema un requerimiento de remoción en contra de la Defensora de la Niñez, Patricia Muñoz García, por "negligencia manifiesta e inexcusable" en el ejercicio de sus funciones.

Tras analizar los antecedentes del requerimiento y escuchar los alegatos de las partes, **la Excelentísima Corte Suprema rechazó la solicitud de remoción en contra de la Defensora de la Niñez**, el 15 de marzo de 2021.

El contenido del fallo fue público a fines de abril del 2021, en donde se expusieron los argumentos que tuvieron en consideración los 14 de 15 ministros(as) que votaron por rechazar el requerimiento.

"La consideración del interés superior de niños, niñas y adolescentes resulta vital, para cuya adecuada comprensión debe ponderarse la autonomía y desarrollo progresivo de sus facultades con el objeto de garantizar su participación, constituyéndolos como sujetos activos de sus derechos al reconocerlos como interlocutores válidos a la hora de pensar y cocrear las políticas y programas que les afecten".

Fallo de la Corte Suprema, 30 de abril de 2021.

En el fallo se sostuvo que los requirentes expusieron sucesos **"en los que se advierten meras discrepancias con las decisiones adoptadas por la autoridad cuestionada, divergencias que son propias de la vida en sociedad y de las que pueden emanar juicios de valor positivos o negativos sobre la manera en que se ejerce el cargo que se analiza, pero que carecen, por una parte, de la entidad indispensable para su admisión como hipótesis de remoción, y por la otra, que ni siquiera han ocurrido como lo han propuesto, extremo este último de particular gravedad, atendido el carácter y consecuencias institucionales del recurso que han intentado".** Esto último en relación con el capítulo del requerimiento que aludía a una supuesta "inacción" por parte de la Defensora de la Niñez frente a una solicitud de intervención en favor de niñas y niños de la ex Colonia Dignidad y que, en el proceso de revisión de la remoción, la Corte Suprema comprobó no se condecía con la realidad, dado el testimonio del denunciante del caso, el abogado Winfried Hempel.

Respecto a la pieza audiovisual, el fallo sostuvo que la campaña, y específicamente el videoclip de la canción El llamado de la naturaleza, ha debido ser analizada de acuerdo a su finalidad, que apuntaba a la toma de conciencia de niños, niñas y adolescentes sobre los derechos de los que son titulares, invitándolos desde una forma y lenguaje cercanos a participar en la vida social, **"lo que se ha intentado, procurando apartarse, a la vez, de una perspectiva paternalista o adultocéntrica, y considerando la progresiva evolución de facultades de sus destinatarios, proceso en el que la selección literal de sus términos, aunque pueda no ser compartida o sea susceptible de versiones alternativas más conciliadoras, pierde peso frente al mensaje que se intenta formular".**

Por otra parte, en el fallo se enfatizó la importancia de la autonomía como característica fundamental para una institución como la Defensoría de la Niñez, cuya obligación es velar por el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño por parte de los órganos del Estado de Chile.

> **"La ley le concede a la Defensoría (de la Niñez) la autonomía que es indispensable para una institución creada con la pretensión de constituirse como un mecanismo independiente y eficaz que vigile la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, observador de las instituciones públicas y de aquellas personas jurídicas de derecho privado que tengan por objeto principal la promoción o protección de derechos de los niños o niñas".**
>
> Fallo de la Corte Suprema, 30 de abril de 2021.



Carlos Molina Barriga

3. Acciones en el marco del proceso de protección de derechos y representación judicial

Desde sus inicios, la institución ha recibido solicitudes de niños, niñas o adolescentes, la ciudadanía en general e instituciones, quienes remiten consultas, felicitaciones o sugerencias, consignan reclamos respecto al actuar de otras instituciones o envían solicitudes de apoyo o acompañamiento en actividades de promoción y difusión de derechos. También en los requerimientos se demanda la opinión o acción institucional ante hechos que constituyen vulneraciones de derechos.

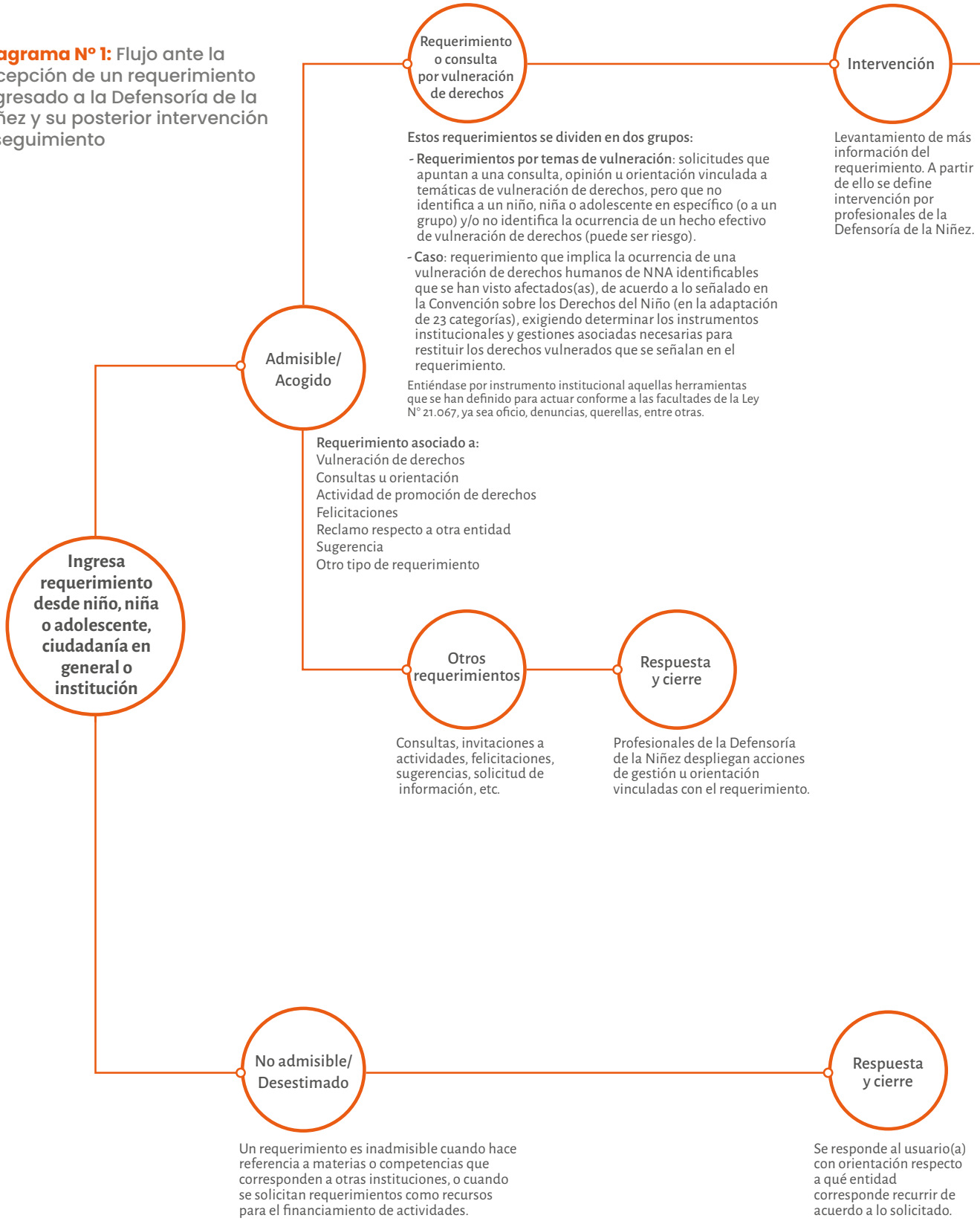
Las solicitudes son atendidas por las y los profesionales de la institución, quienes realizan gestiones para dar respuesta a estos casos por la vía judicial o no judicial, dependiendo de los antecedentes y de las facultades legales de la Defensoría de la Niñez.

A partir de la acogida de estos requerimientos, la institución logra identificar nudos críticos en el actuar de otras instituciones, requiriendo a ellas –mediante recomendaciones u otras coordinaciones– el desplegar acciones para el resguardo de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Al detectar un patrón en los requerimientos que ingresan, o situaciones repetitivas de vulneraciones de derechos, se activa el **proceso sustantivo de Gestión de Hallazgos**, generándose un antecedente que se analiza para determinar la necesidad de generar acciones más generales y con efecto multiplicador, que permitan detener una conducta sistemática de vulneración de derechos, que puede estar afectando no solo al caso concreto que motiva el antecedente.

GESTIÓN DE REQUERIMIENTOS Y CASOS

Diagrama Nº 1: Flujo ante la recepción de un requerimiento ingresado a la Defensoría de la Niñez y su posterior intervención y seguimiento



Fuente: Elaboración propia.

Tipo de intervención judicial

Respuestas judiciales

Denuncia penal: poner en conocimiento a los organismos competentes (entre ellos, el Ministerio Público) de la existencia de un hecho que puede revestir caracteres de delito.

Amicus curiae: opinión jurídica con observaciones y estándares internacionales en los casos y las materias relativas a la competencia institucional.

Acciones constitucionales: presentaciones que tienen por objetivo que una Corte restablezca el ejercicio de derechos y garantías constitucionales cuando estas se han visto privadas, perturbadas y/o amenazadas.

Querellas criminales: se presenta ante un tribunal con competencia penal mediante la que se participa, de manera activa, en un proceso judicial que persigue hacer efectivas responsabilidades de autores, cómplices o encubridores de un delito cometido en contra de un NNA.

Medida de protección: se trata de una solicitud ante Tribunales de Familia, u otro con competencia en dichos asuntos, cuya finalidad es interrumpir la vulneración de derecho de la cual es víctima un NNA, sin que aquella acción involucre a la Defensoría de la Niñez como interviniente de la causa.

Tipo de intervención no judicial

Respuesta no judicial

Denuncia: notificación a organismos competentes respecto a situaciones que constituyen vulneración de derechos.

Derivación: notificar y solicitar a instituciones la intervención en favor de la restitución de derechos de niño, niña o adolescente.

Atención efectiva: respuesta directa al requirente, presencial o telefónica, que contiene elementos suficientes para la satisfacción del requerimiento.

Oficios: documento de notificación de vulneraciones dirigido a instituciones competentes responsables de atender, promover y respetar los derechos de NNA requiriendo información y/o acciones específicas.

Minutas: documento de análisis y levantamiento de propuestas, que tiene como principal propósito enfatizar en los estándares de derechos de NNA, para lograr identificar las brechas a nivel país o regional, dando cuenta de los marcos y experiencias existentes, y de las acciones necesarias de adoptar para lograr las mejoras.

Recomendaciones: documento institucional, generalmente emitido a través de oficio, que identifica un problema en el resguardo de derechos de NNA, emitiendo, sobre la base de los estándares internacionales de derechos humanos de NNA, propuestas de solución o abordaje efectivo.

Observación en terreno: facultad exclusiva de organismos autónomos de DD.HH., generalmente reactiva, en la que funcionarios(as) de la Defensoría de la Niñez se trasladan a un lugar determinado para indagar en situaciones que pueden ser vulneratorias de derechos.

Visita: acudir, presencial o remotamente, a dependencias donde permanecen NNA bajo el cuidado del Estado, a fin de conocer sus condiciones de vida y ejecutar acciones pertinentes para la protección efectiva de sus derechos.

Articulación de acciones: apunta a las estrategias de coordinación interna y externa para el logro de objetivos interinstitucionales, relacionados con situaciones de vulneración de derechos de NNA, existiendo un fuerte énfasis en la gestión de redes, la colaboración y la asociatividad.

Seguimiento

Observar el resultado de las gestiones realizadas.

Cierre

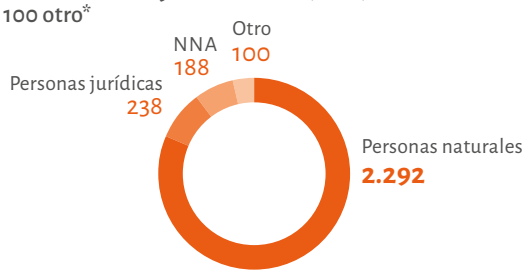
Previo al cierre del caso se confirma que se hayan realizado las acciones contempladas para activar los procesos tendientes a la restitución de derechos del niño, niña o adolescente.

Figura Nº 10: Caracterización de los requerimientos recepcionados por la Defensoría de la Niñez entre junio del 2020 y junio del 2021

2.818
requerimientos junio 2020 - junio 2021

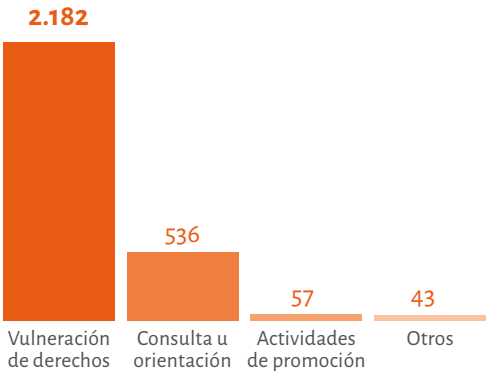
Los requerimientos fueron realizados por:

2.292 personas naturales
238 personas jurídicas
188 niños, niñas y adolescentes (NNA)
100 otro*



2.182 solicitudes correspondían a requerimientos por vulneración de derechos, **536** apuntaban consultas u orientación respecto a distintos temas y **57** vinculados a actividades de promoción de derechos.

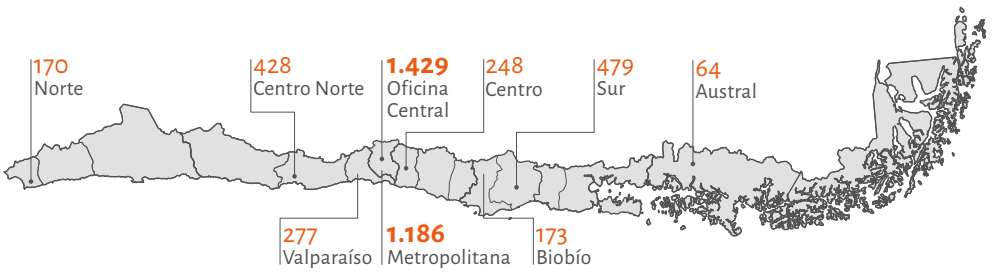
El resto de los **43** requerimientos corresponden a felicitaciones, reclamos, sugerencias u otro tipo de requerimientos.



El N° de requerimientos por macrozona es: Norte (170), Centro Norte (428), Oficina Central (1.429), Centro (248), Sur (479), Austral (64).

Las regiones desde donde provienen más solicitudes son:

Región Metropolitana (1.186), Valparaíso (277) y Biobío (173).



La mayor parte de las solicitudes ingresaron por el formulario web (2.201) y correo electrónico (311).

El resto de las solicitudes ingresó por llamada telefónica, redes sociales, oficio de una institución, información secundaria, desde un miembro del equipo u otro canal.



Fuente: Elaboración propia.

* Ciertos requerimientos no logran ser caracterizados según el requirente por distintas razones. Algunas solicitudes ingresan vía telefónica en donde el requirente prefiere mantener su identidad en anonimato. Similar situación ocurre en requerimientos que ingresan vía redes sociales en donde, en algunos casos, se desconocen los datos del requirente.

Durante el periodo de funcionamiento de la Defensoría de la Niñez ha sido evidente el aumento significativo de los requerimientos de intervención institucional con ocasión de la vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes, los que provienen tanto de personas naturales como de instituciones, lo que ha implicado que los procesos de respuesta sean analizados constantemente y se adopten diferentes modalidades para lograr satisfacer la demanda recibida.

En virtud de la alta demanda, que bordea un promedio de 200 solicitudes mensuales, en abril del 2021 la Defensoría de la Niñez firmó contrato con la Asociación Chilena Pro Naciones Unidas (Achnu), previa licitación pública, con el fin de poner en marcha un equipo profesional multidisciplinario que apoye dicha gestión (en adelante Servicio Especializado). Este servicio depende directamente de la Unidad de Protección de Derechos y Representación Judicial de la institución, y bajo dicha supervisión el equipo multidisciplinario tiene como función principal entregar una atención oportuna y efectiva a los requerimientos por vulneración de derechos que ingresan a la institución.

Con el fin de resguardar la calidad de la atención y la coherencia conceptual-metodológica del Servicio Especializado, la Defensoría de la Niñez generó un trabajo de supervisión y control de dichas acciones, basado en los lineamientos estratégicos y protocolos de actuación específicos. Lo anterior ha permitido absorber la demanda de la ciudadanía manteniendo los estándares de atención y calidad, los que se encuentran orientados a las personas, entendiendo que la mayoría de los requerimientos que ingresan a la institución dicen relación con un niño, niña o adolescente que se encuentra o se podría encontrar afectado en sus derechos.

De manera complementaria, y con el fin de mantener sistematizada y actualizada la información de los requerimientos, desde el año 2020 se encuentra operativo el software del Sistema de Gestión de Requerimientos y Casos, que permite un registro actualizado, identificando los tipos de requirentes y sus solicitudes, la vía de ingreso, el origen geográfico de ellos (macrozonas/regiones), entre otras variables, además de permitir llevar a cabo una bitácora de cada requerimiento y un seguimiento en línea de su tramitación.

ACCIONES JUDICIALES

78 denuncias ante el Ministerio Público

Macrozona Norte: 6
Macrozona Centro Norte: 17
Oficina central: 42
Macrozona Centro: 3
Macrozona Sur: 9
Macrozona Austral: 1

Regiones donde ocurrieron los hechos
Arica y Parinacota
Tarapacá
Antofagasta
Coquimbo
Valparaíso
RM
O'Higgins
Ñuble
La Araucanía
Biobío
Magallanes

Resumen de las acciones judiciales (caracterización de los delitos)

Las 78 denuncias presentadas involucraron hechos en donde un total de 131 niños, niñas y adolescentes fueron víctimas de delitos siendo los más predominantes los apremios ilegítimos, amenazas, lesiones menos graves y delitos de connotación sexual, como violación, estupro y abuso sexual.

Entre las denuncias, quince de ellas corresponden **al delito de apremios ilegítimos u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, en donde los victimarios corresponden a funcionarios de Gendarmería, Carabineros, Policía de Investigaciones (PDI) y del Ejército**, quienes, en medio de procedimientos realizados en centros bajo el cuidado del Estado, en la calle y en domicilios particulares vulneraron los derechos de 33 niños, niñas y adolescentes.

Cabe señalar que otras cinco denuncias fueron presentadas por el **delito de tortura**, en donde siete adolescentes fueron víctimas de vulneraciones de sus derechos por la acción de agentes del Estado, ya sea por funcionarios de Gendarmería, Carabineros y Policía de Investigaciones.

Caracterización de niños, niñas y adolescentes víctimas

En las denuncias por el delito de tortura fueron afectadas siete víctimas, entre 14 y 17 años de edad. En los casos en que están involucrados funcionarios de Gendarmería, los hechos ocurrieron al interior de centros de privación de libertad en donde se encontraban adolescentes bajo el cuidado del Estado, quienes fueron golpeados por gendarmes.

En los casos que involucran a funcionarios de Carabineros y de la PDI, las situaciones de vulneración de derechos ocurrieron en la vía pública en el marco de procedimientos policiales, siendo las víctimas insultadas, amenazadas y golpeadas provocando diversas contusiones en sus cuerpos. En uno de los casos, un adolescente de 15 años de edad terminó con una bala incrustada en su médula espinal.

44 querellas

Macrozona Norte: 4
Macrozona Centro Norte: 7
Oficina central: 12
Macrozona Centro: 4
Macrozona Sur: 15
Macrozona Austral: 2

Resumen de las acciones judiciales (caracterización de los delitos)

La mayor parte de las querellas fueron presentadas por el **delito de homicidio calificado o frustrado**. Especial atención amerita el involucramiento de funcionarios de Carabineros de Chile en tres procedimientos que concluyeron con la vulneración de derechos de adolescentes, lesiones físicas y psicológicas, e incluso la muerte. Es el caso del adolescente que fue lanzado al río Mapocho por un funcionario policial, el uso de armas de fuego en contra de dos adolescentes de la residencia Carlos Macera de Talcahuano, ambos hechos conocidos mediáticamente, y el disparo recibido por un adolescente, en su domicilio, en el contexto de un procedimiento de contención sicológica, provocándole la muerte en el lugar.

Por otra parte, la sede de la Macrozona Sur presentó cinco querellas vinculadas con hechos de violencia ocurridos en la Región de la Araucanía en medio del llamado conflicto mapuche. En cuatro de estas querellas sujetos desconocidos, de forma planificada y premeditada, dispararon armas de fuego en contra de personas, entre las cuales se encontraban niños, niñas y adolescentes, sien-

Regiones donde ocurrieron los hechos

Arica y Parinacota
Tarapacá
Coquimbo
Valparaíso
Metropolitana
O'Higgins
Maule
Biobío
La Araucanía
Los Lagos
Aysén
Magallanes

do víctimas del delito de homicidio calificado. La quinta acción judicial fue presentada por el delito de lesiones graves y apremios ilegítimos en contra de quienes resulten responsables de las afectaciones vividas por dos víctimas menores de edad en medio de su comunidad mapuche tras el ingreso de la Policía de Investigaciones.

Del total de las querellas, otros delitos causales fueron violación, abuso sexual, parricidio, y producción y almacenamiento de material pornográfico.

Caracterización de niños, niñas y adolescentes víctimas

Las víctimas de los delitos corresponden a niños, niñas y adolescentes de diversas edades, desde meses hasta los 17 años de edad, manifestándose una predominancia de víctimas niñas y adolescentes.

También es relevante consignar que tres querellas se presentaron en contra de adultos por la comisión de delitos de connotación sexual de los cuales fueron víctimas niñas y adolescentes mientras se encontraban bajo el cuidado del Estado en residencias de protección.

Fallo

Al cierre de este Informe Anual, se dictaron tres condenas de querellas por delitos de almacenamiento y difusión de material pornográfico infantil con penas que van desde los 61 días a los 541 días.

Por otra parte, también fue condenado el padre de una niña de un año, por abuso sexual impropio, a cuatro años de presidio mayor en grado mínimo, además de privación de patria potestad y prohibición de acercamiento a la víctima.

Una de las sentencias judiciales conocidas en este periodo corresponde al caso Catrillanca. En el año 2018, la Defensoría de la Niñez presentó una querella por el delito de tortura y homicidio frustrado cometido en contra de M.A.P.C., de 15 años de edad, adolescente que acompañaba al comunero mapuche Camilo Catrillanca, quien murió tras recibir disparos en medio de un procedimiento policial. La Defensora de la Niñez, Patricia Muñoz García, como querellante de la causa, participó activamente de las audiencias. Tras pasar más de dos años desde la presentación de la querella, en mayo del 2021 la Corte Suprema dio a conocer el fallo que confirmó las sentencias de siete funcionarios de Carabineros involucrados en los hechos. Entre ellos, Carlos Alarcón fue condenado a 16 años de cárcel, cinco de ellos por el homicidio frustrado del adolescente. Raúl Ávila y Braulio Valenzuela también fueron condenados a penas de cárcel. Ávila por los delitos de apremios ilegítimos en contra de M.A.P.C. y disparo injustificado, y Valenzuela por disparo injustificado.

Respecto a la difusión pública de situaciones o antecedentes vinculados con vulneración de derechos de niños, niñas o adolescentes, la Defensoría de la Niñez ha realizado un llamado, en varias ocasiones, a los medios de comunicación y a la ciudadanía en general sobre la relevancia del respeto a la dignidad y vida privada de ellas y ellos. De esta manera, se ha subrayado que la divulgación de detalles específicos e informes periciales implican una exposición indebida y vulneración a la intimidad, honra y dignidad de las víctimas y sus familias.

4 recursos de protección

Macrozona Centro Norte: 2
Macrozona Centro: 1
Macrozona Sur: 1

Regiones donde ocurrieron los hechos
Coquimbo
Valparaíso
Maule
La Araucanía

Sobre la acción judicial

Los recursos fueron presentados en contra la Subsecretaría de la Niñez, el Sename, la Policía de Investigaciones de Chile (PDI) y el Ministerio de Educación, por su participación en actos arbitrarios e ilegales que vulneraron garantías constitucionales como el derecho a la vida, integridad física y psíquica, a la igualdad y no discriminación y el derecho a la educación.

Caracterización de niños, niñas y adolescentes afectados

Las víctimas afectadas por los hechos tenían relación con grupos de especial protección: niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado, pertenecientes al pueblo mapuche y migrantes.

Fallo

En marzo del 2021, la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Temuco acogió el recurso de protección presentado en contra de funcionarios de la PDI por tratos degradantes cometidos en procedimientos policiales al interior de la comunidad Temucuicui en contra de una adolescente y dos niñas. El fallo mandató que la PDI de la Región de la Araucanía "deberá efectuar sus procedimientos con estricta sujeción a la normativa constitucional y legal vigente, absteniéndose de afectar los derechos fundamentales de las personas, especialmente de aquellas que son niños, niñas y/o adolescentes".

En tanto, en mayo del 2021, la Excelentísima Corte Suprema acogió el recurso de protección presentado en contra del Sename y la Subsecretaría de la Niñez, tras la visita a una residencia de niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado (Cread Entre Silos), a quienes se les mandata "disponer todas las medidas administrativas necesarias para asegurar la enmienda de las irregularidades detectadas (…) a la brevedad".

4 recursos de amparo

Macrozona Norte: 1
Oficina central: 2
Macrozona Sur: 1

Regiones donde ocurrieron los hechos
Tarapacá
Metropolitana
La Araucanía

Sobre la acción judicial

Los hechos que motivaron la presentación de estos recursos tuvieron relación con situaciones de violencia física y psicológica ejercidas por personal policial (Carabineros, Policía de Investigaciones y Gendarmería) en contra de niños, niñas y adolescentes.

En atención a ello, los recursos sostenían que las acciones policiales infringieron los derechos constitucionales de libertad personal y seguridad individual.

Caracterización de niños, niñas y adolescentes afectados

Tres de estos recursos involucraban a niños, niñas y adolescentes vulnerados en contextos de detenciones callejeras y de control de identidad, y un cuarto recurso estuvo relacionado con adolescentes que se encontraban bajo el cuidado del Estado en un Centro de Internación Provisoria y de Régimen Cerrado (CIP – CRC).

Fallo

Dos de los cuatro recursos de amparo fueron acogidos.

En los hechos ocurridos en el CIP–CRC, tras desórdenes generados a modo de protesta, adolescentes fueron agredidos por alrededor de siete a diez funcionarios de Gendarmería que custodiaban dicho recinto. En el fallo judicial, el recurso de amparo fue acogido sosteniéndose que "ya sea por la forma como se reaccionó por parte del personal uniformado, como la inicial tardanza en el actuar por parte del Sename y la de candados en el encierro de los adolescentes afectados, llevan a considerar que vieron conculcada de manera ilegal su libertad personal y seguridad individual".

En tanto, en el recurso presentado a favor de G.P.C.A., de 7 años de edad, hija de Camilo Catrillanca, el fallo unánime acreditó que en su detención se actuó con "fuerza desproporcionada e ilegítima y, aun sin ella, vulneró los derechos constitucionales a la libertad personal y a la seguridad individual de la menor"[30].

3 *amicus curiae* (amicus curiae o "amigo del tribunal" es una figura que permite a terceros ajenos a un conflicto jurídico ofrecer opiniones para la resolución del proceso).

Macrozona Centro Norte: 1
Oficina central: 2

Regiones donde ocurrieron los hechos
Coquimbo
Metropolitana

Sobre la acción judicial

Bajo esta figura, que permite a terceros ajenos a un conflicto jurídico ofrecer opiniones para la resolución del proceso, la Defensoría de la Niñez emitió su pronunciamiento en tres casos relacionados con acceso de medicamentos, cuidados familiares y solicitud de refugio, en donde se relevó el interés superior del niño como consideración primordial y el resguardo efectivo de los derechos humanos de las dos niñas y adolescente involucradas, velando principalmente por sus derechos a la igualdad y no discriminación, a la seguridad social, a la vida, integridad física y psíquica, a ser oído, identidad y a vivir en familia.

Caracterización de niños, niñas y adolescentes afectados

Uno de los *amicus* presentados involucraba a una niña venezolana de 10 años de edad, quien ingresó al país junto a su madre por el Aeropuerto Internacional Arturo Merino Benítez solicitando refugio.

Los otros dos *amicus* tenían relación con una niña y una adolescente que vivían situaciones de salud de alto cuidado.

Fallo

En atención al recurso de amparo presentado a favor de una niña venezolana y la presentación de la opinión técnica por parte de la Defensoría de la Niñez (*amicus*), la Corte de Apelaciones de Santiago acogió la acción constitucional, determinando que "la autoridad policial deberá acceder al ingreso de las amparadas al territorio nacional para dar pronta tramitación a su solicitud de refugio".

DENUNCIAS ADMINISTRATIVAS

Además de las acciones judiciales, la Defensoría de la Niñez presenta denuncias administrativas ante las instituciones correspondientes, con el fin de poner en conocimiento de eventuales vulneraciones de derechos de niños, niñas y adolescentes para que dichas entidades, en virtud de sus facultades, adopten las decisiones que permitan asegurar el resguardo de los derechos del niño y su interés superior.

Entre el 29 de junio de 2020 y el 29 de junio de 2021, la institución presentó **140 denuncias administrativas**, la mayor parte de estas (123 denuncias) ante Tribunales de Familia, seguida de 16 de ellas presentadas ante entidades vinculadas con el sector educacional (Superintendencia de Educación, Ministerio de Educación) y una ante la Contraloría General de la República. Respecto a la distribución a nivel nacional, las situaciones descritas se concentraron en la Región Metropolitana (89 denuncias) y la Región de Valparaíso (20).

Los contextos en que se desarrollaron los hechos corresponden principalmente a "Familiar" (75%), seguido de "Educacional" (10,7%). Los motivos de las denuncias se desglosan en la siguiente gráfica:

Gráfico Nº 2: Motivos de las denuncias administrativas presentadas por la Defensoría de la Niñez entre junio del 2020 y junio del 2021



Fuente: Elaboración propia.



Carlos Molina Barriga

Cuadro de texto N° 4:

PRESENTACIÓN INFORME VERDAD, JUSTICIA Y REPARACIÓN*



Desde el inicio del estallido social, la Defensoría de la Niñez realizó una serie de acciones frente a las graves y sistemáticas vulneraciones de los derechos humanos que vivieron niños, niñas y adolescentes a lo largo del país. Además de acciones judiciales, elaboró diversos informes en donde dio cuenta de las afectaciones vividas por niños, niñas y adolescentes, presentó recomendaciones a las entidades del Estado y realizó un seguimiento acerca de los avances en la obtención de verdad, justicia y reparación para quienes fueron víctimas[31] .

En esa misma línea, el 18 de octubre de 2021 la institución lanzó el *I*nforme Verdad, Justicia y Reparación. Estado de avance de las recomendaciones de la Defensoría de la Niñez a dos años del estallido social. A través de cuatro capítulos, este informe repasa la caracterización de niños, niñas y adolescentes víctimas; describe la verdad, justicia y reparación como obligación del Estado y un derecho de las víctimas, luego muestra el estado de avance del seguimiento de las recomendaciones de la Defensoría de la Niñez en el contexto estallido social, incluyendo testimonios de adolescentes víctimas y, finalmente, realiza nuevas recomendaciones para la obtención de verdad, justicia y reparación. En particular, se propone la creación de una Comisión de

* Si bien la fecha de lanzamiento del Informe Verdad, Justicia y Reparación está fuera del plazo establecido en esta cuenta pública (29 de junio de 2020-29 de junio de 2021), este Informe es la culminación de un trabajo continuo de seguimiento respecto al actuar del Estado frente a las vulneraciones de derechos de niños, niñas y adolescentes en el contexto del estallido social, que para efectos de este documento se inició en diciembre del 2020.

Verdad para abordar estos hechos, sobre la base de estándares internacionales de derechos humanos, así como también del aprendizaje de la experiencia nacional en el periodo de justicia transicional.

Respecto de la caracterización, el informe da cuenta **de un total de 1.314 niños, niñas y adolescentes que fueron víctimas de delitos que involucran violaciones de sus derechos humanos en el contexto del estallido social**, entre el 18 de octubre de 2019 y hasta el 5 de marzo de 2020, según los datos proporcionados por el Ministerio Público. De ellas y ellos, un 83,2% tenía entre 14 y 17 años en el momento de los hechos, y Carabineros de Chile resulta ser la institución con la mayor cantidad de delitos denunciados, con un 83% de los casos. **Los delitos más recurrentes son los de apremios ilegítimos (72%), abusos contra particulares (17%) y torturas y trato degradante hacia niños, niñas y adolescentes (5%). En el caso del delito de lesiones, 35 niños, niñas o adolescentes figuran como víctimas de trauma ocular.**

De los casos antes descritos, en el informe se sostuvo que se identifican mínimos avances respecto al estado procesal de las causas. A octubre del 2021, el 61% de estas causas se encontraban terminadas, y de ellas solo un 1,3% tenía una salida judicial. El principal tipo de término ha sido el "archivo provisional", con un 49% respecto al total de causas, y **solo una causa ha terminado con sentencia definitiva condenatoria**. El 5% de las causas tiene algún(a) imputado(a) conocido(a).

En cuanto al seguimiento de las recomendaciones realizadas en el contexto de estallido social, la Defensoría de la Niñez se concentró en cinco temáticas: acceso a la información, actuar policial, procedimiento de las detenciones, el acceso a la verdad y justicia y reparación a las víctimas. El informe da cuenta de que en ninguno de los ámbitos las recomendaciones se encuentran totalmente cumplidas, siendo el porcentaje más alto de cumplimiento apenas de un 33%.

Es por lo anterior que la Defensoría de la Niñez efectuó recomendaciones a dos años del estallido social, reiterando algunas de las ya emitidas con anterioridad, principalmente en el Informe Anual 2020, pero también presentando nuevas recomendaciones acordes al contexto y estado actual de las medidas implementadas, con el objeto de obtener verdad, justicia y reparación para las víctimas de violaciones de sus derechos humanos.**Entre ellas destaca una propuesta para crear una Comisión de Verdad: "Se recomienda que el Presidente de la República disponga, mediante Decreto Supremo, el establecimiento de una Comisión de Verdad, para el esclarecimiento total de las violaciones de derechos humanos ocurridas en el contexto de la crisis social (…) y que todos los poderes y órganos del Estado colaboren efectiva y oportunamente para que la Comisión de Verdad pueda cumplir con su mandato".**

4. Acciones en el marco del proceso de observación y seguimiento

De acuerdo a lo establecido en la Ley Nº 21.067, la Defensoría de la Niñez tiene la función de visitar, incluso sin previo aviso, dependencias en donde se encuentran niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado, ya sea en residencias de protección, centros de privación de libertad o cualquier otra institución en que un niño, niña o adolescente permanezca privado de libertad en su sentido amplio. Además, de acuerdo al artículo 15 letra f) de la misma ley, la institución deberá realizar un informe anual en donde deberá informar, entre otros aspectos, "la situación de los niños que se encuentren en centros de privación de libertad y centros residenciales de protección, sea que reciban o no recursos por parte del Estado"[32].

Para dar cumplimiento a estas y otras funciones y atribuciones legales, especialmente en lo relativo a los niños, niñas y adolescentes que se encuentran bajo el cuidado del Estado, la Defensoría de la Niñez elaboró un Mecanismo de Observación y Seguimiento de las condiciones de vida y ejercicio de derechos de niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado[33], en adelante Mecanismo de Observación y Seguimiento, el que busca constituirse en un sistema permanente, integral y efectivo para desarrollar, de manera estable y periódica, una observación de los diversos ámbitos de vida de los niños, niñas y adolescentes bajo cuidado del Estado, en pos de una efectiva protección de sus derechos.

Lo anterior se ha concretado mediante distintas acciones. Por un lado, la institución constantemente solicita, recibe, sistematiza y analiza información proveniente de distintas instituciones públicas y privadas a fin de conocer el panorama y hacer el seguimiento de su situación de derechos, y difundir lo anterior a través de su Informe Anual, el Observatorio de Derechos, entre otras instancias.

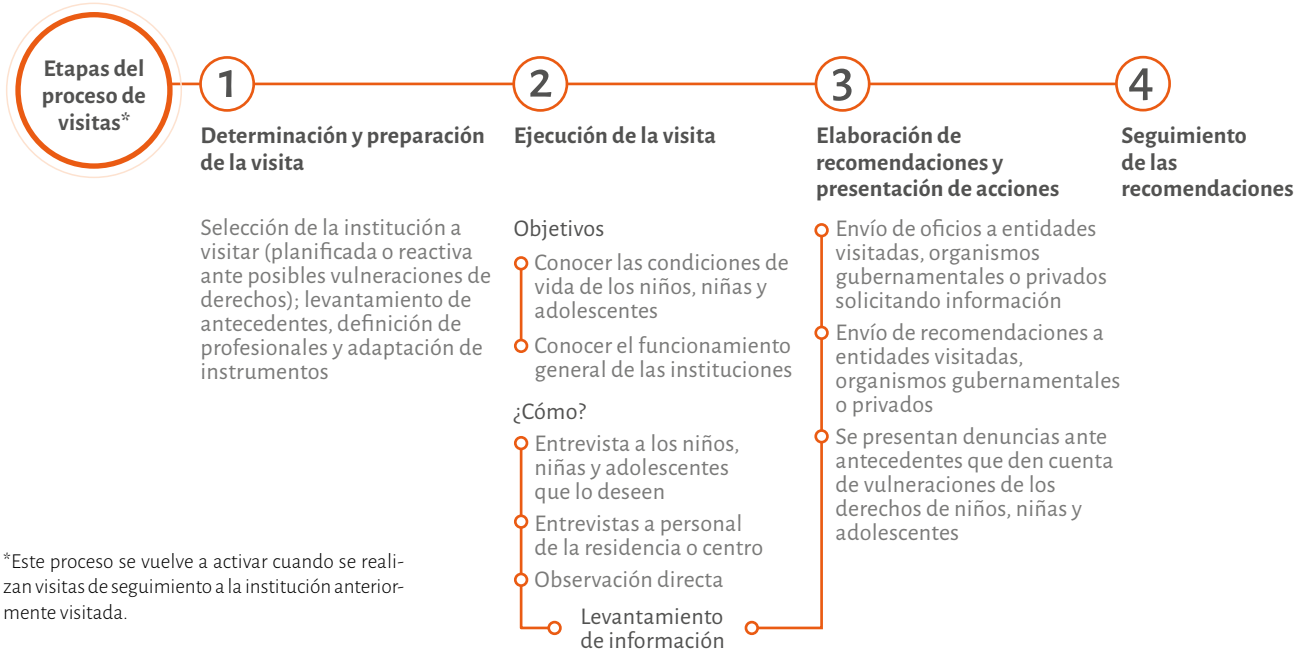
Además, recibe requerimientos de atención de casos, en virtud de la letra a) del artículo 4 de la Ley Nº 21.067, en los cuales puede recibir información y hacer seguimiento acerca de los derechos de niños, niñas y adolescentes que se encuentran bajo el cuidado del Estado y, en su caso, presentar las acciones judiciales y administrativas que correspondan.

VISITAS A RESIDENCIAS Y CENTROS DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD

En el marco de este Mecanismo de Observación y Seguimiento, la institución ha desarrollado una metodología específica para desarrollar visitas que, hasta el momento, se ha enfocado en residencias de protección, tanto públicas como privadas, y centros de privación de libertad.

Tres profesionales, que pertenecen a la Unidad de Protección de Derechos y Representación Judicial, son responsables de la planificación e implementación general de las visitas, contando con el apoyo de la Unidad de Estudios y Gestión en el proceso de levantamiento de información previo a ellas. A su vez, las Macrozonas de la Defensoría de la Niñez, en coordinación y con supervisión desde nivel central, ejecutan las visitas en sus respectivos territorios. Las etapas del proceso de visitas se explican en la figura Nº 11.

Figura Nº 11: Etapas para la implementación de visitas



*Este proceso se vuelve a activar cuando se realizan visitas de seguimiento a la institución anteriormente visitada.

Fuente: Elaboración propia.

Desde la puesta en marcha del Proyecto Piloto de las visitas en el 2019, esta iniciativa contempla la incorporación simultánea de los aprendizajes adquiridos. De esta manera, la revisión y ajuste de los instrumentos de observación y protocolos es un proceso permanente, que se retroalimenta con cada visita efectuada, permitiendo las modificaciones y adaptaciones necesarias para su fortalecimiento. En ese sentido, el segundo semestre del 2020 se elaboraron indicadores de observación de niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado, se generaron nuevos protocolos e instrumentos y se ajustaron los ya existentes. Junto con lo anterior, se construyó un instrumento para la observación específica de las condiciones de vida de lactantes en residencias de protección, cuyo piloto se desarrolló durante el año 2021[34].

Figura N° 12: Caracterización de las visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez en el contexto del macanismo de observación y seguimiento, entre junio del 2020 y junio del 2021

21
visitas a centros de protección o de privación de libertad donde se encuentran niños, niñas o adolescentes bajo el cuidado del Estado

59
oficios enviados con solicitudes de información y recomendaciones

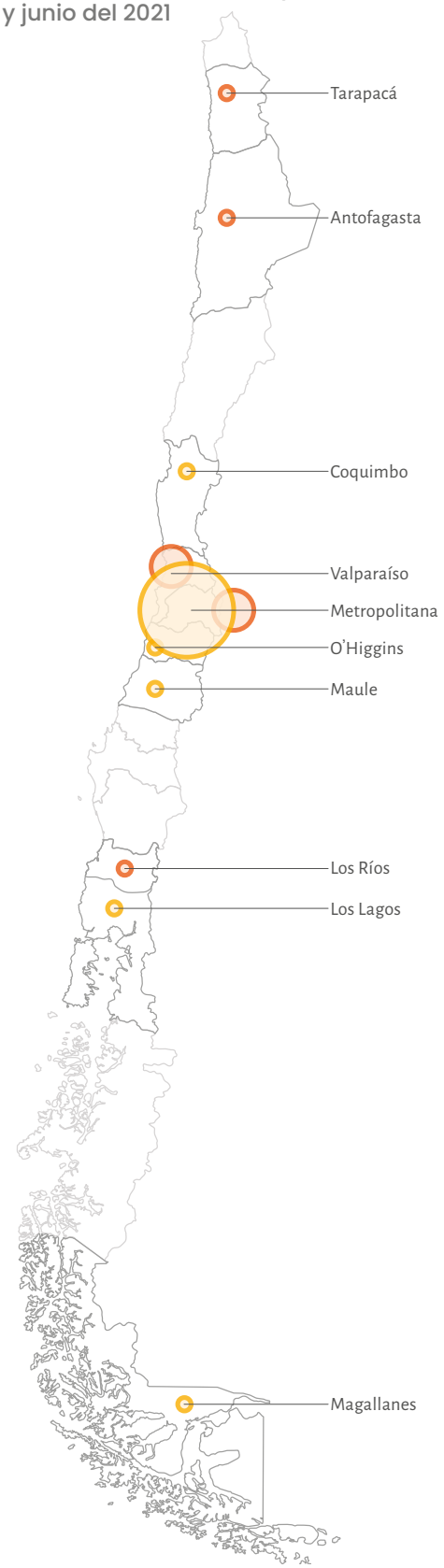
- → Residencia o centro de privación de libertad
- → Sename (nacional y regional)
- → Subsecretaría de la Niñez
- → Gendarmería
- → Senda
- → Corte Suprema
- → Municipalidades
- → Fiscalía

Informe al final de la visita

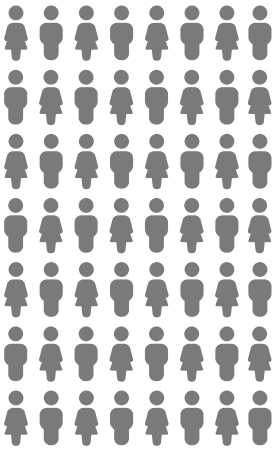
- → Describe la situación general observada
- → Registra eventuales vulneraciones de derechos
- → Realiza recomendaciones a los órganos competentes
- → Denuncia los hechos que constituyen delitos

Acciones

4 denuncias al Ministerio Público
1 recurso de amparo
1 recursos de protección
1 requerimiento a Tribunal de Familia

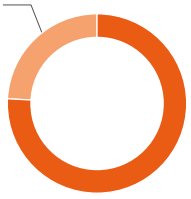


Centro de protección
Centro de privación de libertad



56
niños, niñas y adolescentes
fueron entrevistados para recoger sus intereses, opiniones y necesidades

5
visitas de seguimiento
(residencia o centro visitado con anterioridad)



16
visitas a nuevos centros



19
visitas presenciales

2
visitas virtuales por contexto Covid-19



3
profesionales, en promedio, de la Defensoría de la Niñez participaron en el desarrollo de cada visita

Fuente: Elaboración propia.

ESTUDIOS: UN ESPACIO PARA VISIBILIZAR LA VOZ DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES Y UNA REVISIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS QUE LES AFECTAN

Análisis del enfoque de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en el currículum educativo

Foco del estudio: elaborar propuestas y recomendaciones ante los desafíos identificados en el marco curricular en relación con los derechos humanos y su implementación en todos los niveles educativos (parvularia, media, educación especial y superior). También se incluirán propuestas en relación a las carreras docentes, y formación de docentes en ejercicio.

Estudio sobre el estado y perspectivas para la primera infancia desde el enfoque de los derechos humanos

Foco del estudio: elaborar un estado del arte sobre el ejercicio efectivo de los derechos humanos de la primera infancia en Chile, identificando y analizando las brechas existentes entre la situación actual y una situación ideal, construida a partir de estándares de derechos humanos y el estudio de la evidencia nacional e internacional.

Estudio sobre la representación jurídica de niños, niñas y adolescentes en Chile

Foco del estudio: revisión de estándares internacionales para lograr una conceptualización de representación jurídica de niños, niñas y adolescentes con enfoque de derechos, junto con un análisis de la oferta disponible de los actores involucrados y las características del acceso a la justicia de niñas, niños y adolescentes.

Políticas públicas relacionadas con la salud mental de niños, niñas y adolescentes

Foco del estudio: elaborar propuestas y recomendaciones para una nueva red de salud mental que dé soluciones a los desafíos identificados en base al cumplimiento de los estándares internacionales de derechos humanos y que permita asegurarles, a todos los niños, niñas y adolescentes que viven en Chile, el ejercicio efectivo de su derecho a la salud, a la supervivencia y el desarrollo en su máximo potencial.

Estudio de opinión de adultos referente a los derechos de los niños, niñas y adolescentes

Foco del estudio: levantar y analizar el conocimiento, opiniones, ideas y conductas de los adultos respecto de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Caracterización de la situación de los niños, niñas y adolescentes mapuche ante la violencia policial en La Araucanía

Foco del estudio: caracterizar y describir desde un enfoque de derechos humanos la actual situación de niños, niñas y adolescentes mapuche que viven en comunidades de la Región de la Araucanía y que se encuentran expuestos a violencia estatal, viéndose afectados directa o indirectamente por las acciones policiales violentas, con el fin de generar insumos para desarrollar acciones pertinentes desde el Estado para una efectiva reparación y se implementen estrategias que eviten futuras vulneraciones de derechos humanos de esta población.

A partir de sus facultades de magistratura de persuasión e influencia, la Defensoría de la Niñez elabora estudios e investigaciones con enfoque de derechos humanos, contemplando la activa participación de niños, niñas y adolescentes en ellos, no solo garantizando su derecho a ser oídos y participar, sino que promoviendo su empoderamiento al participar como coinvestigadores, en la mejora de los instrumentos, el análisis de los resultados y/o en las conclusiones.

Los estudios buscan generar conocimiento e información sobre temas que importan y afectan a los niños, niñas y adolescentes, con la finalidad de mejorar sus condiciones de vida, favoreciendo su desarrollo integral, de forma oportuna, efectiva y basada en evidencia.

La opinión técnica que se genera a partir de las investigaciones respecto a los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes contribuye con la generación de insumos teóricos y prácticos, y con la sistematización de información robusta para sustentar las recomendaciones que emite la Defensoría de la Niñez al Estado de Chile y otros organismos, ejerciendo los poderes de influencia de manera fundamentada y objetiva.

Entre el 29 de junio de 2020 y el 29 de junio de 2021 **comenzó la ejecución de seis estudios** vinculados con la salud mental, el currículum educativo, la opinión de adultos acerca del ejercicio de los derechos de niños, niñas y adolescentes, sobre primera infancia, la situación de derechos de la niñez y adolescencia mapuche, y sobre la representación jurídica de niños, niñas y adolescentes. Gran parte del contenido de estas tres últimas investigaciones fueron utilizadas como insumo para capítulos de la tercera parte de este Informe Anual[35]. Los informes finales de todos los estudios realizados son publicados en la sección Estudios y estadísticas de la página web institucional.

En tanto, durante el segundo semestre del 2020, culminó el *E*studio revisión y elaboración de protocolos e instrumentos para efectuar visitas a centros donde residen niños, niñas y adolescentes, el que se ejecutó con el fin de revisar y elaborar protocolos e instrumentos para realizar las visitas a residencias de protección y centros de privación de libertad por parte de la Defensoría de la Niñez, de acuerdo a estándares internacionales de derechos humanos e incorporando la participación de los niños, niñas y adolescentes.

PRINCIPIOS DE PARTICIPACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

Uno de los ejes que guían los estudios de la Defensoría de la Niñez es la participación de los niños, niñas y adolescentes. Es por ello que, para asegurar que su participación sea significativa e incidente en las distintas etapas del estudio, se han fijado siete principios:

1. Asegurar que la participación de niños, niñas y adolescentes no les producirá ningún tipo de daño o vulneración.
2. La participación debe ser voluntaria e informada.
3. La participación debe ser liderada y conducida por los propios niños, niñas y adolescentes, cuando sea posible.
4. Ser consciente, en todo momento, de cómo las creencias y valores de los adultos no deben incidir en la participación de ellas y ellos.
5. Tratar, explícitamente, de balancear los desequilibrios de poder o información que el espacio o contexto pueda producir en contra de los niños, niñas y adolescentes, y a favor de los adultos.
6. Tener siempre presente que los niños, niñas y adolescentes son diversos en sus orígenes, creencias, características y situaciones y tienen derecho a que esas diferencias se tomen en consideración.
7. Realizar una devolución o acceso a los resultados de su participación.

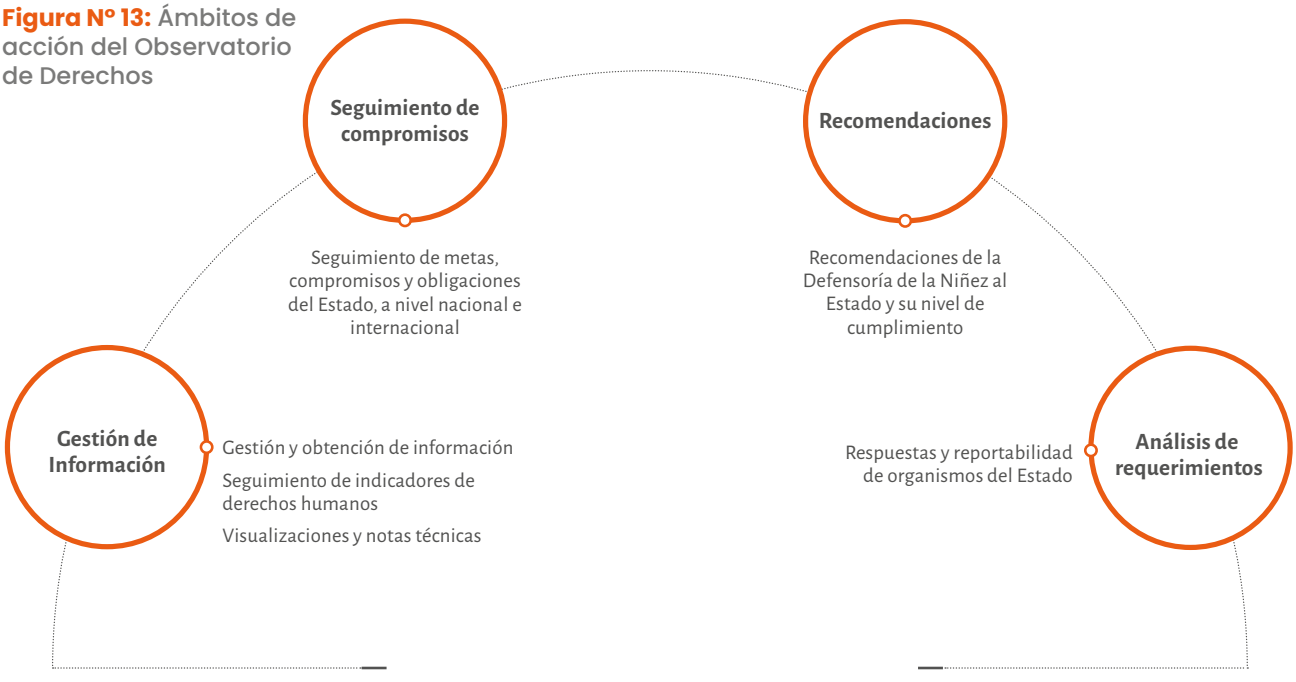
OBSERVATORIO DE DERECHOS DE LA DEFENSORÍA DE LA NIÑEZ

El Observatorio de Derechos de la Niñez y Adolescencia (en adelante Observatorio de Derechos) es una iniciativa que surge con el objetivo de dar cuenta a la ciudadanía sobre la aplicación, vigilancia y realización de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes que viven en el país. Además, desde esta instancia, se realiza el seguimiento del nivel de cumplimiento de las recomendaciones generadas por la Defensoría de la Niñez a las entidades públicas y privadas garantes de los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes, y se sistematiza el avance de las recomendaciones y obligaciones contraídas por el Estado de Chile ante organismos internacionales.

El Observatorio de Derechos busca sistematizar y gestionar, de manera permanente, la generación de conocimiento y propuestas sobre la política pública de niñez y adolescencia realizadas por entidades públicas, internacionales, la sociedad civil y la propia Defensoría de la Niñez. Asimismo, pretende servir como hoja de ruta para la planificación de las tareas de la institución, y de análisis y control social abierto, pues contrasta la situación de diferentes derechos, así como el nivel de avance y cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la institución.

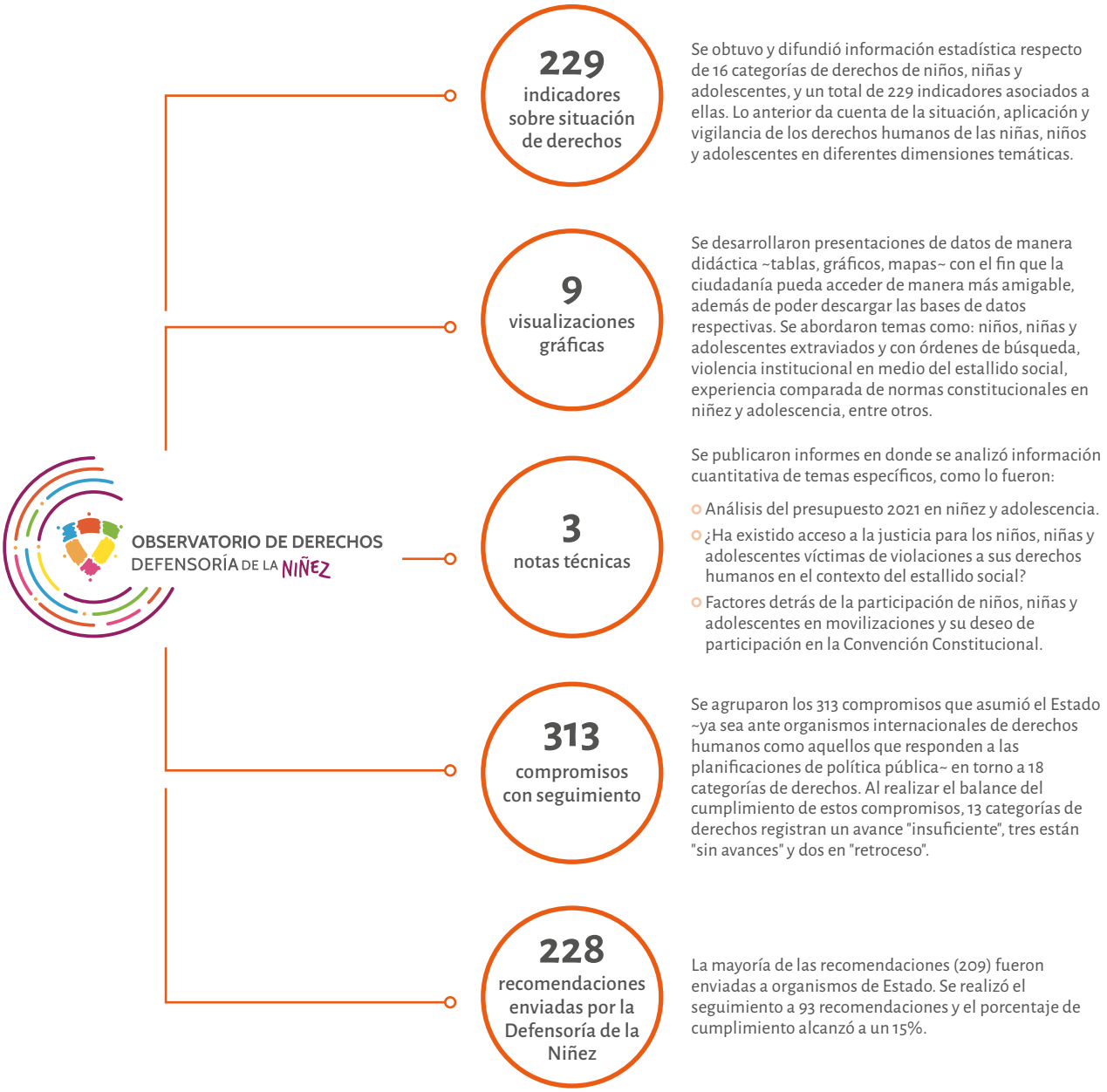
A partir de lo establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño, la Defensoría de la Niñez agrupó ese articulado en 23 categorías de derechos y dimensiones de análisis[36]. Esta clasificación sirve de base para la sistematización de la información en los diferentes ámbitos de acción del Observatorio de Derechos y, asimismo, permite su clasificación de una manera accesible y pertinente a la ciudadanía y también a los propios niños, niñas y adolescentes.

Figura Nº 13: Ámbitos de acción del Observatorio de Derechos



Fuente: Elaboración propia.

Figura Nº 14: Gestión de, Observatorio de Derechos entre junio del 2020 y junio del 2021*



Fuente: Elaboración propia.

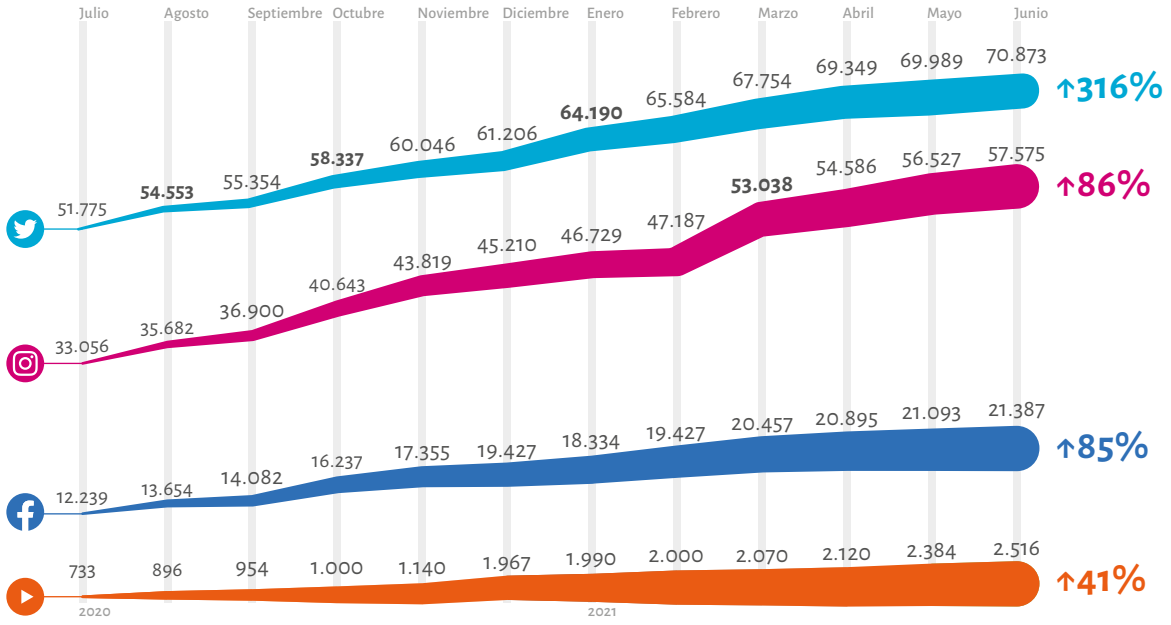
* El detalle del seguimiento de compromisos y de las recomendaciones se encuentra disponible en el capítulo de este Informe Anual titulado Estado de cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia: un análisis desde la función pública.

5. Comunicaciones: posicionamiento en redes sociales y medios de comunicación

Las redes sociales institucionales son un canal activo de comunicación, registrándose un crecimiento sostenido en el número de seguidores. Especial atención merece el aumento en la plataforma Twitter, donde se observó una adhesión de casi tres mil seguidores nuevos en los meses de agosto y octubre del 2020, situación que se repitió en enero del 2021. En el caso de Instagram, en el mes de marzo del 2021 se registraron más de cinco mil nuevos seguidores.

Este posicionamiento responde a la buena recepción de los mensajes publicados en las distintas plataformas, respecto a los derechos de los niños, niñas y adolescentes, la difusión de las acciones institucionales y la promoción de campañas comunicacionales, las que han contado con la inversión pagada para mejorar el alcance y el número de seguidores, tanto en el canal de Youtube como en Instagram.

Gráfico Nº 3: Número de seguidores en redes sociales entre julio del 2020 y junio del 2021



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico Nº 4: Menciones de la Defensoría de la Niñez en medios de comunicación entre julio del 2020 y junio del 2021



Fuente: Elaboración propia.

Durante el periodo de tiempo que contempla en este informe, la Defensoría de la Niñez registró más de 8 mil menciones en prensa escrita, televisión, radio y medios online.

La alta presencia en medios de comunicación, durante los meses de febrero y marzo del 2021, estuvo relacionada con la opinión institucional en torno al retorno a clases de niños, niñas y adolescentes, así como también con la participación, mediante acciones judiciales, en un caso de gran conmoción pública asociado a vulneraciones de derechos de un niño de tres años en Arauco.

Justamente, respecto a este último caso, **la institución realizó, en varias ocasiones, un llamado a los medios de comunicación a ser garantes de los derechos y respetar el interés superior de todo niño, niña o adolescente al momento de informar sobre situaciones que los involucren.** En lo concreto, enfatizó que la divulgación permanente de detalles de una investigación, entre ellos los informes periciales, no constituyen una entrega de información respetuosa de la intimidad y dignidad de los niños, niñas y adolescentes y que se constituye en una infracción manifiesta a sus derechos.

En marzo del 2021, mediante oficio, la Defensoría de la Niñez remitió al Consejo Nacional de Televisión (CNTV) una denuncia por la cobertura que diferentes canales de televisión realizaron a raíz del caso del niño T.E.B.G.

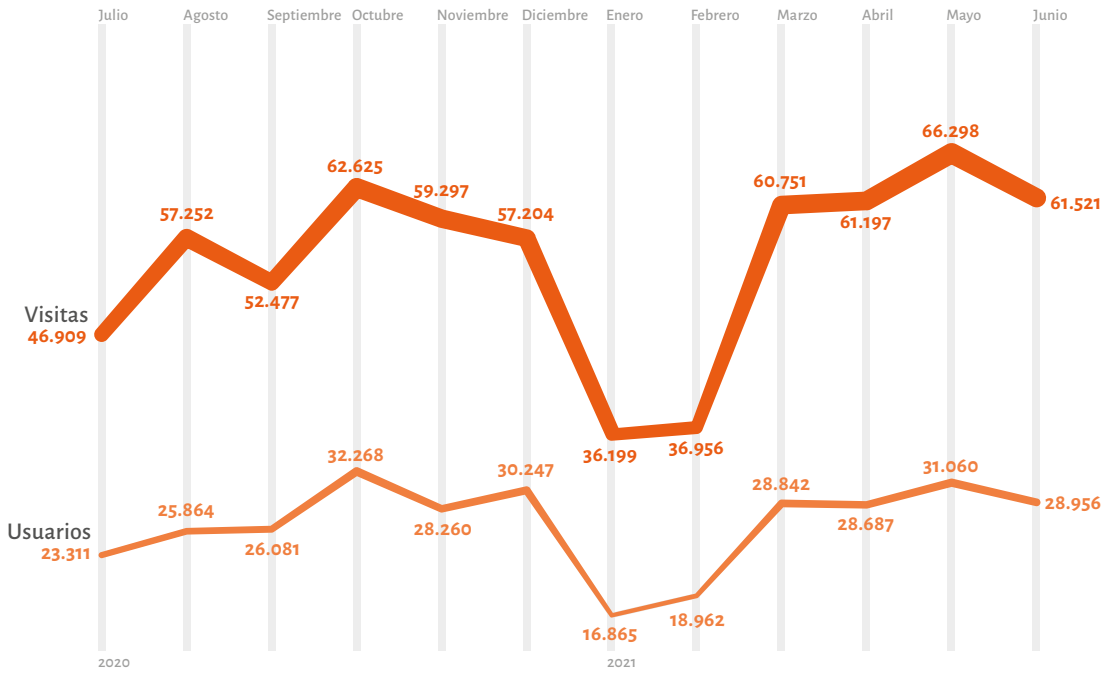
En atención a esta denuncia y otras recibidas, el CNTV formuló cargos en contra de los matinales de Mega y Chilevisión por el despliegue que ambos espacios dieron al caso. Según detalla el acta de la sesión ordinaria del mencionado Consejo, el 5 de abril de 2021[37], la formulación de cargos en contra del matinal "Mucho Gusto" y "Contigo en la mañana", se sustenta en el "contenido presuntamente de tipo sensacionalista, todo lo cual, además, podría redundar en la posible afectación de la integridad psíquica de los deudos de la víctima, en razón del tratamiento dado a los contenidos emitidos"[38].

PÁGINA WEB INSTITUCIONAL

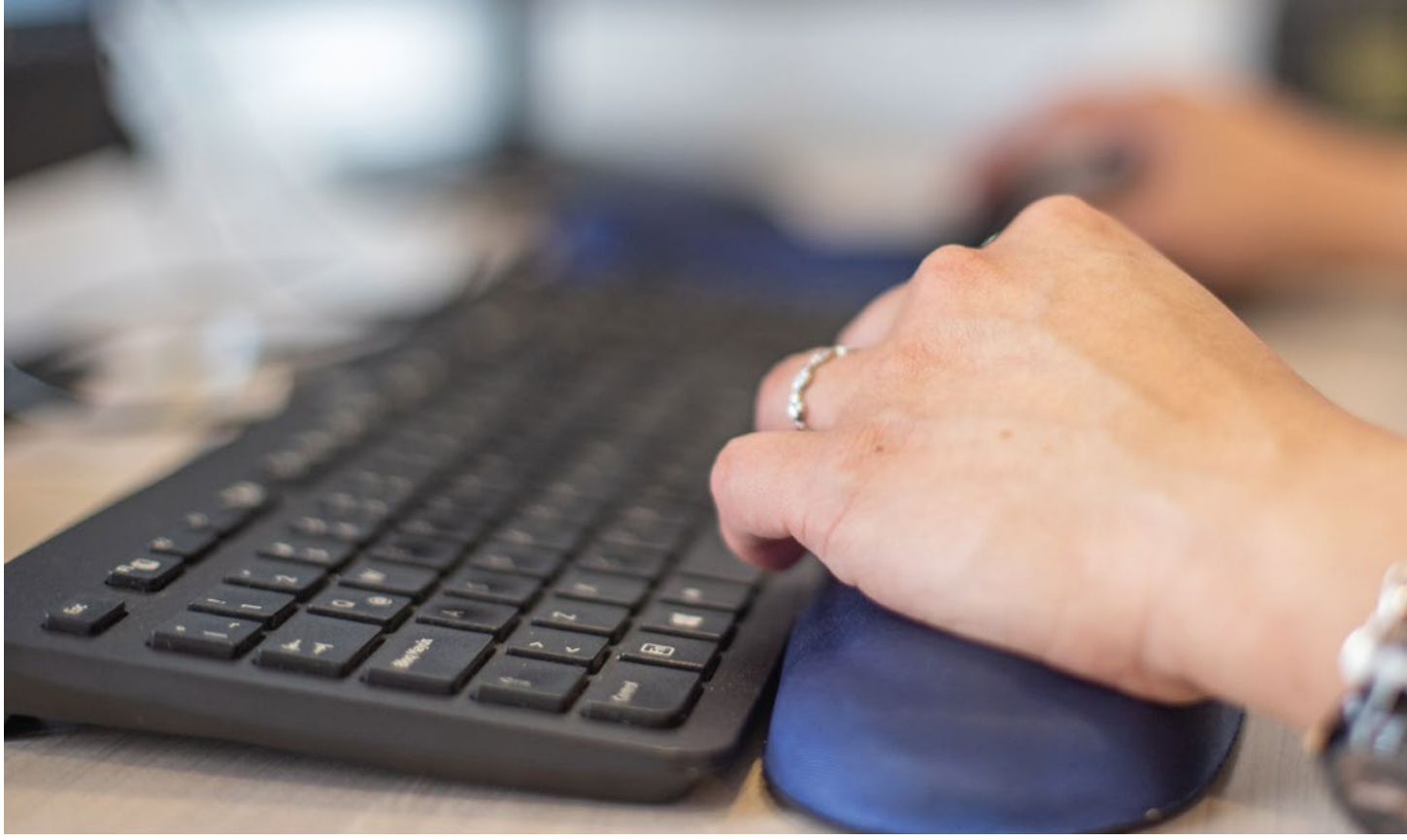
La página web de la Defensoría de la Niñez contó con más de 600 mil visitas entre julio del 2020 y junio del 2021, y más de 300 mil usuarios.

Las visitas corresponden a la cantidad de veces que los(as) usuarios(as) ingresaron el sitio web. De esta manera, un mismo usuario(a) puede acceder a la web en varias ocasiones generando múltiples visitas. En tanto, los usuarios(as) corresponden a la cantidad de personas que ingresaron al sitio web como usuario único.

Gráfico N° 5: Visitas y usuarios(as) de la página web de la Defensoría de la Niñez entre julio del 2020 y junio del 2021



Fuente: Elaboración propia.

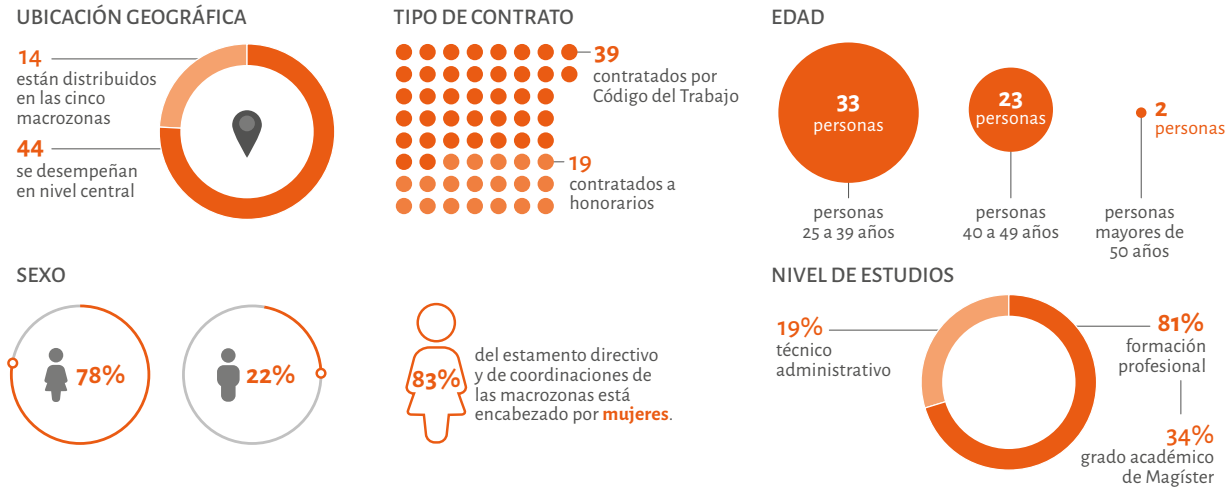


6. Gestión interna

GESTIÓN DE PERSONAS

A junio deL 2021, 58 funcionarias y funcionarios se desempeñaban en la Defensoría de la Niñez, y su caracterización en cuanto a lugar de desempeño, sexo, tipo de contrato, edad y estudios es la que se presenta en la figura 16.

Figura Nº 15: Caracterización de las funcionarias y funcionarios de la Defensoría de la Niñez al 29 de junio de 2021



Fuente: Elaboración propia.

Cuadro de texto Nº 5:

MÁS TECNOLOGÍA PARA SISTEMATIZAR REQUERIMIENTOS

Teniendo como antecedente el aumento constante de las solicitudes de niños, niñas y adolescentes, la ciudadanía en general y entidades a la Defensoría de la Niñez, durante el año 2020 comenzó a operar el **software para registrar los requerimientos y casos**, y dar respuesta a ellos de acuerdo a las atribuciones de la institución, siguiendo un flujo establecido con plazos y responsabilidades.

Además, comenzó a operar el software del **Sistema de Gestión de Hallazgos**, donde se recopilan los antecedentes que emanan de información secundaria de la institución o de fuentes externas, y que son la base para materializar las acciones que la Defensoría de la Niñez puede adoptar en cuanto a las brechas, nudos críticos o buenas prácticas que se detectan respecto a la situación de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Trabajo en pandemia

Desde marzo deL 2020, los funcionarios y funcionarias de la institución se desempeñaron en la modalidad de teletrabajo, intercalada con trabajo presencial, gradual y progresivo, cuando las condiciones sanitarias lo permitieron, para el debido resguardo de la salud. Esto implicó un desafío de coordinación y gestión para el nivel central y las macrozonas, y un ajuste en protocolos y modalidades de acción para continuar ejerciendo las funciones institucionales con miras a lograr la efectiva protección y promoción de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Figura Nº 16: Solicitudes por Ley de Transparencia entre junio del 2020 y junio del 2021



Fuente: Elaboración propia.

Figura N° 17: Solicitudes de audiencias por la plataforma Ley del Lobby entre junio del 2020 y junio del 2021



Fuente: Elaboración propia.

GESTIÓN FINANCIERA Y PRESUPUESTARIA 2020-2021

Desde el año 2019, **la Defensoría de la Niñez ha enfrentado una permanente dificultad respecto a los recursos asignados, desconociéndose la necesidad de una infraestructura apropiada para el buen desempeño de sus funciones y de recursos suficientes para la disposición de un equipo de trabajo y locales propios**, a fin de lograr la autonomía respecto del Estado, sin estar sujeta a controles financieros que podrían limitar su independencia.

Al 29 de junio de 2021, la institución carece de un acercamiento territorial adecuado para el cumplimiento de sus funciones, contando solo con cinco sedes macrozonales, integradas cada una por dos o tres funcionarios(as), las que deben abarcar territorios tan heterogéneos como de difícil cobertura (Aysén y Magallanes), o sedes con territorios urbanos de alta densidad y demanda (Coquimbo y Valparaíso). Adicionalmente, no se cuenta con recursos humanos y tecnológicos para la implementación de uno de los procesos más relevantes y sustantivos de la institución, que es el de visitas a residencias o centros de privación de libertad donde se encuentran niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado. Hasta el año 2020, Unicef colaboró con la contratación de dos profesionales para el desarrollo de dicha función, y desde el año 2021, dicho equipo ha sido financiado con saldos no ejecutados de años anteriores.

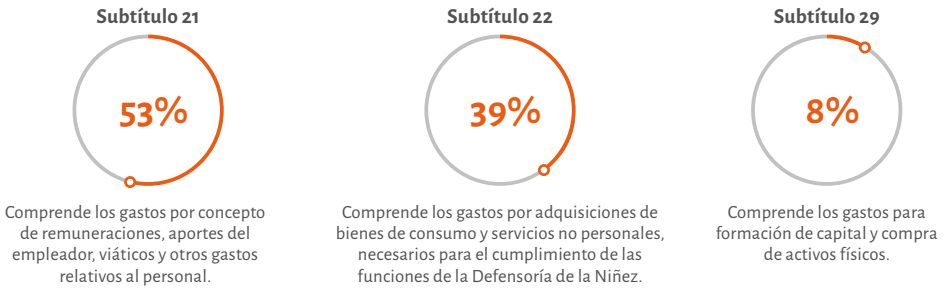
En la Cuenta Pública 2021, **el Presidente de la República, Sebastián Piñera Echenique, anunció más recursos para la Defensoría de la Niñez, por lo que se espera que el Presupuesto 2022 contemple un alza suficiente** que permita dotar a la institución de los recursos necesarios para ejercer sus funciones a cabalidad.

EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA 2020

El contexto nacional, determinado por el estallido social y la crisis sanitaria, afectaron la programación inicial de la ejecución del presupuesto del año 2020 (ver tabla Nº 2), obligando a reasignar recursos para mantener el funcionamiento institucional, ampliando la prestación de servicios dirigidos a niños, niñas y adolescentes, cuyas condiciones se vieron fuertemente impactadas por estos fenómenos.

El Subtítulo 21, correspondiente a la contratación de personas, se ejecutó en su totalidad respecto de los recursos entregados, mientras que el Subtítulo 22 alcanzó a un 72% de ejecución. Respecto a este último, del total de gastos, un 65% del presupuesto disponible se destinó a gastos operativos propios de la gestión institucional (arriendos de edificios y servicios de aseo, internet y seguridad). El 35% del presupuesto restante en este subtítulo se destinó a gastos propios de la estrategia institucional, principalmente servicios de publicidad y difusión. Finalmente, el gasto en Subtítulo 29 contempló la compra de dos vehículos institucionales, mobiliarios, máquinas y equipos destinados a la operación de las macrozonas, además de gastos en el diseño de software de apoyo.

Figura Nº 18: Composición del presupuesto según subtítulo y tipo de gasto, año 2020



Fuente: Elaboración propia.

Tabla Nº 2: Ejecución presupuesta de la Defensoría de la Niñez, año 2020

Gastos		Ley 2020 (M$)	Ejecución 2020 (M$)	% Ejecución
Subtítulo	Clasificación Presupuestaria	2.684.452	2.486.273	93%
21	Gastos en personal	1.425.485	1.425.485	100%*
22	Bienes y servicios de consumo	1.057.522	763.000	72%
29	Adquisición de activos no financieros	201.445	95.061	47%

Fuente: Elaboración propia.

* Adicionalmente, se ejecutaron M$202.727 en Gastos en Personal con cargo a saldos no ejecutados en años anteriores, a fin de disminuir la brecha de dotación producida entre el diseño de la orgánica institucional y la oferta de servicios para el año 2020.

Como se señaló anteriormente, el impacto del contexto nacional de emergencia sanitaria a raíz de la pandemia y las consecuencias sociales, económicas y políticas de la protesta social sobre la situación de niños, niñas y adolescentes que viven en Chile, obligaron a la institución a redefinir sus prioridades de gastos en el año 2020. Así, se postergaron para la siguiente anualidad algunos proyectos de gran importancia, en atención a los nuevos escenarios que exigen, por ejemplo, diversificación en las estrategias de levantamiento de información, de intervención, de protección y de representación jurídica, entre otros.

EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA AL MES DE JUNIO AÑO 2021

El presupuesto institucional del año 2021 se vio condicionado a responder ante las nuevas demandas, tanto de la población objetivo como de la operación institucional, planificándose la mayor parte de la ejecución del gasto estratégico para el segundo semestre.

Al mes de junio del 2021 se han ejecutado M$1.213.306, equivalente a un 43,1% del presupuesto vigente.

La ejecución presupuestaria para el Subtítulo 21 es igual a M$870.450, esto es un 57,7% del presupuesto disponible. Para el Subtítulo 22, la ejecución es igual a M$268.080, que representa un 23,5 % del presupuesto vigente. Dada la planificación del gasto, cuyo componente estratégico se concentra en el segundo semestre, la ejecución presupuestaria responde en mayor grado a gastos de carácter operativo. Para el segundo semestre, se proyecta el pago de los estudios en desarrollo, estos son:

- Estudio del enfoque de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en el currículo educativo adjudicado a la Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Estudio políticas públicas y salud mental de niños, niñas y adolescentes, adjudicado a la Universidad de Chile.
- Estudio de opinión de adultos referente a los derechos de los niños, niñas y adolescentes, adjudicado a la empresa Economía y Gestión Pública Consultores Limitada.
- Estudio sobre el estado y perspectivas para la primera infancia desde el enfoque de los derechos humanos, adjudicado a la Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Estudio sobre el estado de la oferta de representación jurídica de niños, niñas y adolescentes a cargo de la Fundación Iberoamericana de Derechos de Infancia.

Finalmente, para el Subtítulo 29, la ejecución presupuestaria al mes de junio del 2021 es de M$29.034, equivalente al 22% corresponde, principalmente, al pago de las cuotas de desarrollo de software de apoyo a procesos estratégicos, estos son Sistema para la Gestión de Hallazgos y el Sistema de Gestión de Requerimientos.

PRESUPUESTO EXPLORATORIO AÑO 2022

Para el año 2022, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda informó un monto base de M$2.470.334 para el desarrollo de las operaciones de la Defensoría de la Niñez. Este monto es equivalente a un 97% de los recursos disponibles para la operación del año 2021 y a un 92% de los recursos otorgados para la operación del año 2020.

Considerando las necesidades de operación estratégica y corriente, la Defensoría de la Niñez solicitó, para el año 2022, un monto total de M$3.324.584, que representa un aumento del 35% del presupuesto base comunicado[39].



Carlos Molina Barriga

7. Vínculos con la sociedad civil

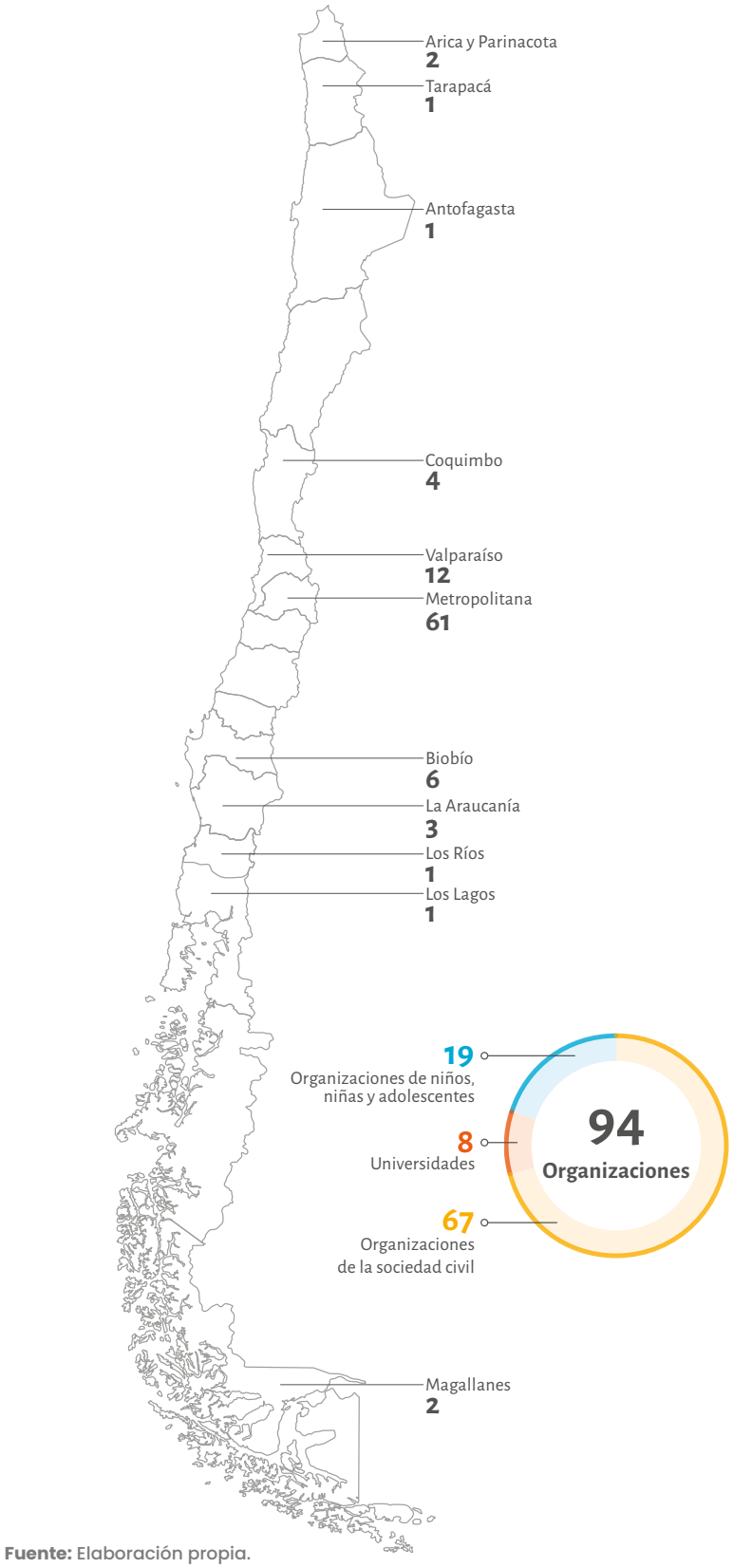
Desde el inicio de funciones de la Defensoría de la Niñez, se invitó a organizaciones de la sociedad civil, universidades reconocidas y acreditadas por el Estado y a organizaciones de niños, niñas y adolescentes a ser parte de su Registro de Organizaciones.

Este registro contiene la información de aquellas entidades que trabajan por la defensa, promoción y protección de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes. De esta manera se busca dar visibilidad al trabajo que realizan con y por la infancia en Chile. Además, las organizaciones que integran este registro pueden postular a ser parte del Consejo Consultivo de la Defensoría de la Niñez. En su sitio web, la institución tiene habilitada una sección dedicada a este registro, con toda la información relacionada con el proceso[40].

Entre septiembre del 2020 y junio del 2021, entidades que pertenecen al registro participaron en instancias informativas organizadas por la Defensoría de la Niñez, como la presentación del proyecto Mi voz en la Constitución y el lanzamiento del Observatorio de Derechos, involucrándose directamente en el seguimiento de compromisos adquiridos por el Estado de Chile en niñez y adolescencia. Mediante la participación en mesas de trabajo, encabezadas por el propio Observatorio y realizados entre mayo y junio del 2021, diversas organizaciones emitieron sus opiniones técnicas con el fin de generar un informe vinculado con el avance de diversos instrumentos de planificación y recomendaciones de organismos internacionales.

Al 31 de agosto de 2021[41], el Registro de Organizaciones incluía 94 organizaciones, distribuidas por tipo y región de origen que se observa en la figura Nº 19.

Figura Nº 19: Distribución regional del Registro de Organizaciones de la Defensoría de la Niñez



Fuente: Elaboración propia.

ACTIVIDADES DE EXTENSIÓN

Profesionales de la Defensoría de la Niñez, del nivel central y las macrozonas, participaron en más de 100 actividades de extensión, entre ellas seminarios, charlas, conversatorios, talleres y capacitaciones vinculadas con temáticas de niñez y adolescencia.

Además, se sostuvieron encuentros con autoridades del Estado y la sociedad civil, para abordar coordinaciones interinstitucionales o exponer la opinión institucional ante políticas públicas o medidas relacionadas con la contingencia.

Varias de estas actividades contaron con la activa participación de niños, niñas y adolescentes, quienes fueron gestores, voceros(as) o promotores de instancias de conversación. A continuación, se dan a conocer algunas de estas actividades de extensión.



28 de julio de 2020

Lanzamiento de Informe Infancia Cuenta 2020 en Chile

En la presentación de este informe, a cargo del Observatorio Niñez y Adolescencia, participó la Defensora de la Niñez, Patricia Muñoz García, quien sostuvo que "la inexistencia de datos sobre niños, niñas y adolescentes es parte de la invisibilización que sufren, de la falta de capacidad que ha tenido el Estado para poner su interés superior en el centro de las políticas públicas".



28 de agosto de 2020

Campaña Wifi para Todos

Durante todo el segundo semestre de 2020, la Defensoría de la Niñez y los equipos de las Macrozonas apoyaron la campaña #WiFiParaTodos, liderada por el estudiante Iván Cruz, de la ciudad de Arica. Esta iniciativa surgió en medio de la pandemia, cuando quedó en evidencia la brecha de acceso a internet y las dificultades que tenían estudiantes para conectarse a clases virtuales. El tema también fue planteado en la Comisión de la Familia de la Cámara de Diputadas y Diputados cuando en la sesión se recibió al profesor Félix Milanés, al estudiante Iván Cruz y a la Defensora de la Niñez.



Fuente: Prensa Presidencia

9 de octubre de 2020

Reunión de la Comisión para la Reforma a Carabineros

El Presidente de la República, Sebastián Piñera, encabezó la tercera reunión de esta comisión, instancia que se constituyó para avanzar y dar celeridad a la implementación del proceso de reforma a la institución policial uniformada. Además de carteras de gobierno, participaron de la reunión otras entidades como la Contraloría General de la República, el INDH y la Defensoría de la Niñez.



9 de octubre de 2020

¿Cómo influye la música en la vida de las personas?

Esa fue la interrogante del primer conversatorio organizado por la Fundación Orquestas Juveniles e Infantiles de Chile (Foji), en el que participaron la Defensora de la Niñez; Ángel Godoy, consejero de la Defensoría de la Niñez, y jóvenes músicos de Foji.

En julio del 2020, la Defensoría de la Niñez y Foji firmaron un convenio de cooperación que busca implementar actividades en conjunto como capacitaciones y talleres, así como también desarrollar otros ámbitos de mutuo interés orientados al compromiso de ambas instituciones con la protección, respeto y promoción de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes.



16 de octubre de 2020
Reunión con Fundación Iguales.



23 de noviembre de 2020
Conformación de mesa de trabajo convocada por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia para analizar los protocolos policiales.



27 de noviembre de 2020
Reunión con la directora del Servicio Protección Especializada, Mejor Niñez, María José Castro.



17 de febrero de 2021

Comité asesor Mineduc

Defensora de la Niñez, Patricia Muñoz García, participó de la reunión del Comité Asesor que evaluó el retorno a clases, convocado por el ministro de Educación, Raúl Figueroa.



4 de marzo de 2021
Reunión con ministra de Desarrollo Social y Familia, Karla Rubilar.

5 de marzo de 2021
Reunión con el Colegio de Periodistas.





18 de mayo de 2021

Día Internacional de los Museos

El Museo Nacional de Bellas Artes (MNBA) y la Defensoría de la Niñez organizaron un encuentro intergeneracional que fue transmitido vía Youtube Live, en donde niños, niñas y adolescentes pudieron expresar sus opiniones, inquietudes y anhelos a la Defensora de la Niñez, Patricia Muñoz García, y al director del MNBA, Fernando Pérez. Por otra parte, a través de un acuerdo de colaboración, ambas instituciones se propusieron desarrollar una serie de iniciativas que tendrán como eje la Convención sobre los Derechos del Niño.



29 de junio de 2021

Seguimiento de compromisos del Estado

El Observatorio de Derechos de la Defensoría de la Niñez realizó mesas de trabajo en conjunto con 31 organizaciones de la sociedad civil, entre mayo y junio de 2021, para realizar un balance en relación al nivel de cumplimiento de compromisos asumidos por el Estado de Chile ante el Comité de los Derechos del Niño y planes nacionales relacionados a niñez y adolescencia.



Carlos Molina Barriga

Capítulo 3

NIÑEZ Y ADOLESCENCIA DESDE EL TRABAJO DE LAS MACROZONAS

Presentación

A través de las cinco sedes macrozonales, y a pesar de la imposibilidad de estar presente en todas las regiones del país y las limitaciones descritas anteriormente, la institución ha podido realizar un trabajo más cercano a los requerimientos locales, identificando las particularidades de la niñez y adolescencia, respondiendo a las alertas y solicitudes vinculadas a ellas, mediante el trabajo intersectorial con otras entidades del Estado y la sociedad civil.

A continuación, se presenta el trabajo en terreno de cada una de las oficinas de las macrozonas, con foco en uno de los temas o ámbitos desarrollados desde su instalación. Mientras la **Macrozona Norte** y la **Macrozona Sur** se han involucrado con grupos especialmente vulnerables, como son los niños, niñas y adolescentes migrantes y mapuche, respectivamente, la **Macrozona Centro Norte** comenzó el levantamiento de una problemática más invisibilizada como es la realidad cotidiana de quienes pertenecen a la etnia romaní.

Por su parte, la **Macrozona Centro** identificó como desafío transversal abordar la niñez y adolescencia en regiones con predominio rural, y su impacto en el cumplimiento efectivo de los derechos. De la misma manera, las condiciones del entorno gatillaron el interés de la **Macrozona Austral** de generar instancias de visibilización y respeto de los derechos de los niños, niñas, niñes y adolescentes trans, quienes al vivir en zonas aisladas se enfrentan a barreras aún más complejas asociadas a los prejuicios y falta de información.

Sin duda, **las iniciativas desarrolladas de la mano de los territorios requieren ser profundizadas y fortalecidas mediante la instalación de una oficina de la Defensoría de la Niñez en cada una de las regiones del país, demanda presupuestaria que ha sido levantada ante el gobierno de manera reiterada por la institución sin encontrar acogida suficiente.** En ese sentido, las acciones desplegadas hasta ahora solo refuerzan la importancia de la descentralización de las instituciones del Estado, para lograr, atender de manera pertinente y oportuna, la promoción y protección de derechos de niños, niñas y adolescentes.



Macrozona Norte: Derechos de la niñez y adolescencia sin fronteras

En la última década se han diversificado los flujos migratorios que ingresan a Chile. A los residentes provenientes de países como Argentina, Perú y Bolivia, se ha sumado la migración de otras nacionalidades, como la colombiana, ecuatoriana y, más recientemente, la haitiana, dominicana y venezolana.

Este proceso migratorio, motivado principalmente por la búsqueda de mejores oportunidades económicas, calidad de vida o de protección internacional[42], implica cambios fundamentales para las vidas de las personas, ya sea por la realidad adversa que muchas veces les toca enfrentar durante el traslado y llegada a Chile, y por la separación de los integrantes del núcleo familiar. De acuerdo a un estudio de Unicef y otras entidades[43], el 54% de las familias inmigrantes que llegan a Chile señalan que algún adulto de la familia viajó primero, sin sus hijos(as), quienes llegan con posterioridad al país junto al progenitor a cargo de su cuidado, de una persona cercana e incluso, en algunas ocasiones, viajan sin la compañía de un adulto responsable.

Tal como señala el Estudio exploratorio de caracterización de niños, niñas y adolescentes migrantes de América Latina y el Caribe y sus familias en Chile, con la partida de uno o de ambos padres a otro país se produce "una nueva forma de relación mediada por redes sociales y el contacto telefónico, en un



De acuerdo a los resultados de la encuesta Casen 2020[47] uno de cada cuatro niños, niñas y adolescentes migrantes se encuentra en situación de pobreza.

proceso que muchas veces implica un alejamiento también emocional"[44]. Entre tanto, en sus países de origen, muchos niños, niñas y adolescentes deben enfrentar nuevos roles y asumir responsabilidades como el cuidado de sus hermanos(as) y/o la búsqueda de ingresos para el sustento familiar. Este impacto en el ejercicio de sus derechos humanos ha sido una preocupación de la Macrozona Norte de la Defensoría de la Niñez desde sus inicios, en octubre del 2019, a partir de su trabajo con cobertura en las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta.

El aumento en el ingreso de personas extranjeras a Chile por pasos no habilitados se intensificó en años recientes[45], y pese al cierre de las fronteras producto de la pandemia, se mantuvo este desplazamiento más vulnerable y precario. En virtud de esta situación, los organismos gubernamentales se han enfrentado al desafío de proceder, muchas veces, de forma reactiva y sin protocolos claros y estandarizados, enfrentándose las familias migrantes y refugiadas a la discrecionalidad administrativa.

En este escenario, la Defensoría de la Niñez envió oficios, en octubre del 2020 y febrero del 2021, al Ministerio de Desarrollo Social y Familia con el fin de denunciar la falta de acciones y coordinación institucional en la Región de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta de parte de la Subsecretaría de la Niñez, en relación con la preocupante situación de familias con niños, niñas y adolescentes migrantes y refugiados, junto a sus familias, que se encontraban en situación de extrema pobreza y vulnerabilidad.

Asimismo, se ofició, a inicios del 2021, a la Gobernación Provincial de Iquique y al Jefe de Zona de Carabineros de Colchane, para solicitar información respec-

Según las estadísticas entregadas por Carabineros de la Región de Tarapacá, entre septiembre y diciembre del 2020 ingresaron más de 2 mil niños, niñas y adolescentes de manera irregular.

to de las acciones y/o medidas que como servicio han adoptado en relación con procedimientos y/o protocolos de acción en situaciones de crisis humanitaria respecto a niños, niñas y adolescentes migrantes y refugiados que han ingresado a la Región de Tarapacá, en especial a la localidad de Colchane. Cabe recordar que esta comuna recibió un gran flujo migrante a inicios del 2021, que llevó a las autoridades locales a categorizarla como la "peor crisis humanitaria" de los últimos tiempos, dada la falta de alimentación, abrigo, techo y asistencia médica para las familias que allí llegaron, luego de cruzar la frontera en plena crisis sanitaria producto del Covid–19.

En cuanto a las acciones específicas, la Macrozona Norte ha presentado **medidas de protección y realizado gestiones administrativas** con Tribunales de Familia, Programa Mi Abogado, Oficinas de Protección de Derechos, Subsecretaría de la Niñez y Sename, con el objetivo de articular la red a favor de niños, niñas y adolescentes migrantes y refugiados, y su proceso de reunificación familiar, o de aquellos(as) que han cruzado la frontera en solitario por pasos no habilitados.

También, la sede ha **participado de las mesas técnicas para abordar el tema de la migración**, organizadas por la Corte de Apelaciones de Arica e Iquique, entre los años 2020 y 2021, las que se han centrado en el levantamiento, intercambio y seguimiento de información acerca de la situación de niños, niñas y adolescentes migrantes y la implementación de una oferta programática por parte de la jurisdicción y de las instituciones locales vinculadas con infancia y adolescencia, con el objetivo de dar respuestas adecuadas e integrales.

En particular, el Tribunal de Familia de Iquique convocó, a fines del 2020, a la Defensoría de la Niñez a integrarse a la Comisión de Menores no acompañados, más conocida como Comisión Mena, cuyo objetivo fue visualizar la situación de los niños, niñas y adolescentes que migran hacia nuestro país sin compañía de adultos responsables, grupos familiares o terceros. A partir de esta fuerza de trabajo, a la cual también se integraron otras entidades[46], se construyó un flujograma de derivaciones y activación de la red en materia de protección, lo que incluyó el procedimiento para obtención del RUT provisorio, que otorga acceso a prestaciones de salud y educación; el traslado a residencias de protección del Sename, y la intervención del Programa Mi Abogado para garantizar la protección jurídica y coordinar procesos de reunificación familiar. Además, se activó un protocolo de actuación, elaborándose una pauta de riesgo para recabar más información respecto a la situación particular del niño, niña o adolescente, y su grupo familiar.



Reunión de la Mesa interinstitucional Situación Actual de Migrantes en la Frontera, organizada por la Macrozona Norte de la Defensoría de la Niñez y la PDI, el 8 de enero de 2020.

Cuadro de texto Nº 6:

NUDOS CRÍTICOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES MIGRANTES Y REFUGIADOS

En noviembre del 2020, el Poder Judicial elaboró un diagnóstico sobre la situación migratoria de niños, niñas y adolescentes en la zona del Norte Grande del país (Arica, Iquique y Antofagasta), detectando entre los principales nudos críticos los siguientes:

a) Marcado deterioro de su salud psicológica y física debido a las condiciones de la migración.

b) La posibilidad de verse involucrados en redes de trata o tráfico de migrantes.

c) Existencia de factores de riesgo y de vulnerabilidad que amenazan su seguridad y derechos humanos (dificultades en el ingreso, permanencia a la intemperie o en campamentos improvisados).

d) Desconocimiento y/o débil acceso a la información sobre sus derechos y las posibles soluciones migratorias a su situación.

e) En su mayoría no portan documentos de identidad válidos para viajar, lo que dificulta su registro y especialmente el corroborar el parentesco con los adultos que los acompañan.

f) Limitantes en el tratamiento de niños,niñas y adolescentes no acompañados que hacen visible la falta de mecanismos institucionales para dar respuesta integral.

g) Falta de medidas inmediatas y urgentes para satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, vestuario, salud y albergue.

h) El sistema de protección adolece de la infraestructura y recursos adecuados para la atención de cada uno de los niños, niñas y adolescentes que requieran conversar sobre su situación en forma inmediata, relatar las experiencias vividas y/o revelar situaciones delicadas que experimentaron durante su travesía o a la entrada al país donde ingresaron.

A comienzos del 2021, el Pleno de la Corte Suprema determinó como un asunto prioritario abordar la situación de los niños, niñas adolescentes migrantes que ingresan al país sin acompañantes por pasos irregulares, por lo que ordenó la creación de mesas de trabajo interinstitucionales, protocolos y levantamiento de información en todo el país, sumando a la Defensoría de la Niñez a esta instancia.

La decisión del máximo tribunal de elaborar procedimientos para enfrentar esta situación se enmarca en el respeto a una serie de tratados internacionales de protección de personas migrantes y refugiadas, así como también en respuesta a la situación migratoria en el norte, sobre todo a partir de los hechos ocurridos en la jurisdicción de Iquique, específicamente en Colchane.

Desde la Defensoría de la Niñez se ha insistido, en diversas instancias, que la infancia y adolescencia migrante y refugiada está situada en una posición de vulnerabilidad múltiple que merece soluciones urgentes.

Otro aspecto abordado desde la Macrozona Norte ha sido la falta de sensibilización y conocimiento en los derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes migrantes y refugiados, así como de protocolos internacionales y leyes que resguardan su protección. En esa línea, la sede ha realizado la **capacitación de más de 200 funcionarios(as) públicos(as)**, quienes en el contexto de la crisis sanitaria han tenido que interactuar y/o atenderlos. En octubre del 2020, se realizó capacitación a profesionales de residencias sanitarias de la Seremi de Salud de Iquique y en diciembre a los(as) funcionarios(as) de Carabineros de la comuna de Colchane. Durante el primer semestre del 2021, se realizó la capacitación a funcionarios(as) de Carabineros de las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta, y a funcionarios(as) de la Policía de Investigaciones de la Región de Arica y Parinacota.

Con la intención de conocer el abordaje gubernamental de temas relacionados con niños, niñas y adolescentes migrantes, en cuanto a los procesos de regularización, protocolos de expulsiones de sus familias, acompañamiento ante la crisis sanitaria y el tratamiento de víctimas del tráfico ilícito de migrantes, la Defensoría de la Niñez ofició desde el año 2019, en reiteradas oportunidades, al Ministerio del Interior y Seguridad Pública[48]. Estas solicitudes se enviaron para conocer antecedentes de los datos, anuncios o quehacer de la cartera, así como para emitir la opinión institucional respecto al cumplimiento del interés superior de los niños, niñas y adolescentes migrantes como consideración primordial en las medidas adoptadas. Al cierre de este Informe Anual, la mayoría de estos oficicios fueron respondidos.

En la misma línea, el accionar desarrollado por la Defensoría de la Niñez se ha visto enmarcado en su intervención e incidencia en el contexto de expulsiones administrativas de personas migrantes ejecutadas por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, realizadas con abuso mediático desde inicios del año 2021. El 24 de junio de 2021, la Defensora de la Niñez, Patricia Muñoz García, realizó una exposición ante el Senado sobre el tema, relevando las afectaciones que estos actos producen en el bienestar integral de niñas, niños y adolescentes migrantes, enfatizando también la necesidad de poner el foco en los tratados internacionales adscritos por Chile, que no se están respetando en este ámbito, vulnerando derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes, como el derecho a ser oídos, a vivir en familia y a tener un debido proceso[49].

Desde la Defensoría de la Niñez se ha insistido, en diversas instancias[50], **que la niñez y adolescencia migrante y refugiada está situada en una posición de vulnerabilidad múltiple que merece soluciones urgentes. Si bien existen programas gubernamentales que facilitan el acceso de los niños, niñas y adolescentes migrantes a prestaciones básicas –como el ingreso escolar o la atención sanitaria–, aún se está en una fase incipiente y precaria, por lo que se requiere avanzar en el diseño de políticas públicas migratorias en los diversos ámbitos,** que estén articuladas, que posean financiamiento y sean sostenibles en el tiempo. Se requieren medidas que consideren sus derechos y garanticen su inclusión social en el presente, por ellas y ellos, por su bienestar y el de un Chile integrado con respeto a los derechos humanos de todas y todos sin fronteras.

Cuadro de texto Nº 7:

LA RELEVANCIA DEL INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO EN LA DISCUSIÓN LEGISLATIVA SOBRE MIGRACIÓN

Durante la tramitación legislativa que precedió a la publicación de la Ley Nº 21.325, de Migración y Extranjería, la Defensoría de la Niñez realizó recomendaciones destinadas a que la ley permitiese hacer efectivos los derechos de los niños, niñas y adolescentes, de acuerdo a la normativa internacional de los derechos humanos. Dichas recomendaciones se concentraron en instar al Estado de Chile a cumplir con su deber de garantizar el interés superior de todo niño, niña y adolescente como consideración primordial y que, de esta manera, su situación individual fuese relevada al momento de tomar una decisión que le afecte.

Paradójicamente, si bien en el proyecto de ley se enunciaba el principio del interés superior del niño, se perdía de vista en importantes artículos, como el que regulaba el procedimiento de retorno asistido de niños, niñas y adolescentes no acompañados, donde se requería ponerlo en práctica (o aplicarlo concretamente). En este tema la Defensoría de la Niñez propuso modificaciones que permitieran salvaguardar el derecho al debido proceso, las que no fueron atendidas por el Congreso.

Tras el requerimiento de inconstitucionalidad presentado, en enero del 2021, por un grupo de diputados(as) ante el Tribunal Constitucional (TC) respecto de diversas disposiciones contenidas en el proyecto de ley, la Defensoría de la Niñez emitió su opinión técnica[51] y reiteró sus apreciaciones respecto a que el procedimiento de retorno asistido no incluía criterios para tomar una decisión teniendo como consideración primordial el interés superior del niño; no aseguraba la representación jurídica y el acceso a intérprete; no disponía de criterios para ponderar la necesidad de adoptar medidas de protección internacional, y disponía de forma automática la sujeción del niño, niña o adolescente al cuidado del Estado, sin considerar otras alternativas que podrían ser más beneficiosas como el cuidado de familiares o adultos conocidos.

Finalmente, el TC declaró inconstitucionales algunos artículos e incisos de la iniciativa, incluyendo el de retorno asistido, traduciéndose en que la ley fuese promulgada en abril del 2021 sin contemplar la regulación legal de los aspectos mínimos de aquel procedimiento. Lo anterior implica que, hasta que no se dicte un nuevo reglamento[52], será aplicable lo establecido en las actuales circulares del Departamento de Extranjería y Migración que otorgan visa temporal para niños, niñas y adolescentes y prohíben su expulsión.



TESTIMONIO: "SIEMPRE ME HA GUSTADO MI PAÍS. LA DIFERENCIA ES LA SITUACIÓN ECONÓMICA, ALLÁ NO HAY CASI COMIDA"

La compleja situación sociopolítica y humanitaria de Venezuela ha llevado a más de cinco millones de personas a salir de su lugar de origen, siendo Chile el tercer país de destino para familias migrantes y refugiadas venezolanas, albergando a más de 450 mil personas en diversvas regiones del territorio nacional[53].

Esteban[54], de 15 años de edad, fue uno de los venezolanos que migró a Chile, llegando al país por el paso de Colchane, en la Región de Tarapacá, en el año 2020. Acá se reencontró con su padre, quien había llegado al país un tiempo antes. A continuación, parte de su historia.

"Vivo con mi papá en Santiago. Tengo tres hermanos que están en Venezuela, también mi mamá. Mi hermana mayor estaba embarazada, ya parió, y por eso prácticamente digo que me vine a Chile para ayudarla y que la niña (su hija) esté más cómoda.

En Venezuela no había tanta comida como hay aquí. La situación estaba demasiado brava. Trabajaba para ayudar a mi hermana y a mi familia. Compraba pan y en el barrio donde vivía los iba repartiendo casa por casa y me los pagaban el otro fin de semana. Trabajaba de lunes a viernes, y los lunes empezaba a comprar otra vez pan y así. Llevaba mucho tiempo.

Antes no sabía absolutamente nada de Chile. Extrañaba bastante a mi papá. Al viajar estaba feliz de venir, pero nervioso por la cosa como estaba... si los carabineros nos devolvían. Me demoré tres días en salir de Venezuela. Venía solo y conocí a una amiga en el camino y nos ayudábamos entre los dos. Fui pasando por todos los países en buses y en carros. En la frontera pagamos en dólares para que nos trasladaran en unas motos. Llegué a Colchane y ahí fue donde mi papá me tuvo que ir a buscar. Los carabineros me trataron súper bien, me ofrecían hasta comida y jugo.

Luego, nos encontramos con mi papá, nos abrazamos. Le dije que lo extrañaba mucho, que lo quería. Me hicieron la prueba del Covid y le dieron un papel a mi papá para poder seguir viajando y llegamos acá hasta Santiago.

Siempre me ha gustado trabajar. A pesar de que antes estudiaba, trabajaba de todas maneras. Ahora lavo autos y el dinero se lo envío a mi hermana. Me gustaría traer a mi familia y que nos ayuden con los papeles, porque aquí no dan trabajo si no tienes los papeles.

Me gusta la comodidad que no hay en Venezuela. Toda la gente me trata normal. Me han acogido bien. En realidad, nadie me ha discriminado por ser migrante.

Chile es demasiado bonito, pero siempre me ha gustado mi país. La diferencia es la situación económica, allá no hay casi comida".

Macrozona Centro Norte: Reconocer e integrar a la etnia romaní

En la actualidad, la cultura del pueblo gitano se invisibiliza y negativiza, generándose hacia los niños, niñas y adolescentes una deuda importante por parte del Estado y la sociedad.

La rutina del lavado de manos tomó gran relevancia en medio de la pandemia por Covid-19, pero lamentablemente para varias familias de la Región de Coquimbo esta medida preventiva resultaba compleja de cumplir al no contar con acceso a servicios básicos. De acuerdo al último Catastro de Techo-Chile y Fundación Vivienda[55], en esta región casi dos mil familias se encuentran distribuidas en 32 campamentos y, de ellas, el 91% presentan servicios de agua informales. Si bien una de las conclusiones de esta medición fue el aumento explosivo de familias en asentamientos precarios tras el estallido social y la pandemia, esta situación se vuelve aún más invisible para el caso de los campamentos gitanos que, en general, no son contabilizados en las cifras oficiales o levantadas por otras entidades.

Esta realidad fue la inquietud inicial que impulsó, en julio del 2020, a diversas instituciones públicas y de la sociedad civil a conformar una mesa de trabajo con el objetivo de hacer un abordaje más allá de la contingencia sanitaria, en la búsqueda de subsanar vulneraciones de derechos, con especial foco en la situación de los niños, niñas y adolescentes de la Región de Coquimbo en los asentimientos gitanos en Las Compañías en La Serena, La Cantera y Pan de Azúcar (ambos en la comuna de Coquimbo) y en sectores de Ovalle. Participan en esta mesa intersectorial instituciones públicas y colaboradoras de la red de infancia de la Región de Coquimbo, como Sename Regional, las Oficinas de Protección de Derechos (OPD), la Macrozona Centro Norte de la Defensoría de la Niñez, la Corporación Municipal Gabriel González Videla, la Fundación para la Infancia de Coquimbo, entre otras[56]. Estas instituciones ya habían desarrollo experiencia de trabajo conjunto en torno a la Mesa regional contra la explotación y el maltrato infantil, convocada por la dirección regional del Sename.

Cabe señalar que la Macrozona Centro Norte de la Defensoría de la Niñez comenzó a recibir, en mayo del 2020, por parte de distintos integrantes de las redes de infancia de su territorio, solicitudes de orientación para la intervención con niños, niñas y adolescentes de la etnia romaní, detectándose la falta de directrices específicas a nivel local. De esta manera, desde la Macrozona Centro Norte se promueve el reconocimiento de las características de la etnia romaní para guiar un trabajo respetuoso y, sobre todo, que respondiera a los múltiples requerimientos existentes.

A partir de este intercambio se concluye que solo el trabajo interinstitucional y la promoción de los derechos y la no discriminación hacia los niños, niñas y adolescentes permitiría abarcar de manera efectiva sus vulnerabilidades, instando y apoyando la creación de la mesa en la que la sede ha participado activamente en todas sus sesiones e iniciativas asociadas.

En primera instancia, en la Mesa de trabajo de niños, niñas y adolescentes de la etnia romaní, se consolidó un diagnóstico de la situación de cada cam-

Una de las conclusiones del diagnóstico de la OPD de Las Compañías es que "la segregación y falta de acceso escolar limita cualquier posibilidad de desarrollo futuro del alumnado gitano, es una barrera que impide la igualdad de oportunidades y que perpetúa la situación de pobreza extrema de las personas gitanas".

pamento de la región a partir de lo detectado por parte de las instituciones y organizaciones que tenían acercamientos y se encontraban realizando intervenciones sociales en esas comunidades. Realizaron exposiciones en ese sentido la Fundación para la Infancia y la Oficina de la Protección de Derechos (OPD), ambas de Coquimbo, respecto de los campamentos de la comuna, y la OPD de Las Compañías, de La Serena.

Esto permitió a la mesa vislumbrar una serie de necesidades sociales que podían incidir en afectaciones de sus derechos y garantías constitucionales. Entre las graves dificultades se encontraban las asociadas al acceso a la educación, salubridad de espacios comunes, exclusión social, pobreza, inconvenientes en el área de la salud y con la identificación legal de niños, niñas y adolescentes. Además, las familias gitanas de los campamentos se enfrentaban a la discriminación hacia su cultura, tanto de sus vecinos como de las instituciones públicas, siendo vistos como ciudadanos de "segunda categoría". A partir de este primer levantamiento de información se comenzó a trabajar en un plan de acción para abordar las problemáticas en virtud de las facultades y competencias de cada una de las instituciones integrantes de la mesa, siempre respetando la interculturalidad de la etnia.

En ese sentido, y a pocos días de la constitución de la mesa, la Macrozona Centro Norte envió oficios a los municipios de La Serena y Coquimbo para consultarles sobre la salubridad de los sectores aledaños a los campamentos gitanos de sus comunas y el acceso a agua con que cuentan, solicitando especificar la entrega del recurso hídrico por el municipio, en cuanto a cantidad y periodicidad. Además, en los oficios se expuso que, en general, se contaba con antecedentes asociados a que los asentamientos recibían agua gracias a la voluntad de particulares, debían comprarla embotellada o recibían una cantidad insuficiente por parte de la municipalidad.

Ambos municipios respondieron al plantemiento de la sede de la Defensoría de la Niñez informando los requisitos que deben cumplirse para solicitar el servicio de distribución de agua a través de camiones aljibe, entre ellos la propiedad o arriendo del inmueble o residencia permanente en la vivienda y el pago de esta prestación. En virtud de lo anterior, mientras desde la Municipalidad de La Serena se señaló que, de manera excepcional, se entregaría agua potable en los campamentos gitanos en el marco del estado de excepción, el municipio de Coquimbo se comprometió a generar las condiciones técnicas para entregar a la brevedad el recurso, ajustándose a la normativa. Asimismo, ambos gobiernos locales informaron de los operativos de limpieza y de la ayuda social que estarían recibiendo las comunidades en contextos de pandemia.

No obstante dichos compromisos, en la práctica, al tratarse los campamentos de asentamientos ilegales, la provisión de agua por parte del municipio no es una práctica permanente, por lo que las soluciones más bien han sido abordadas desde gestiones particulares.

En tanto, en atención a las acciones de amedrentamiento que estaban viviendo las familias del campamento de Pan de Azúcar, por parte de personas que merodeaban el asentamiento, la Macrozona Centro Norte presentó, en octubre del 2020, una denuncia penal por amenazas ante la Fiscalía de Coquimbo. Esta ac-

ción judicial se generó luego de que la Fundación para la Infancia de Coquimbo informara que, desde mediados del mes de septiembre del 2020, se produjeron múltiples manifestaciones de rechazo a la instalación del campamento.

Producto de estos hechos, a lo menos 27 niños, niñas y adolescentes se vieron expuestos a múltiples amenazas que realizaron desconocidos desde vehículos que circulaban por el sector, gritándoles, con insultos, que debían irse, amenazando incluso con que se les quemarían sus carpas de mantenerse en el lugar.

El episodio más violento se generó el 11 de octubre de 2020, cuando ingresó de manera intempestiva y a gran velocidad una camioneta, la que avanzó por el campamento, pasando cerca de las carpas y de los adultos y niños que allí se encontraban, lo que produjo miedo entre sus habitantes y fue visto como otra forma de amedrentamiento. En respuesta a la denuncia, se intervino el campamento en calidad de víctimas de delito, generándose visitas de carabineros como medidas de protección, generándose una notoria disminución de estas situaciones.

Por otra parte, en la línea de potenciar el trabajo en terreno y la promoción de derechos de los niños, niñas y adolescentes, la Macrozona Centro Norte ha trabajado en alianza con la Fundación para la Infancia, que pertenece al Registro de Organizaciones de la Defensoría de la Niñez, visitando el Campamento de Pan de Azúcar ubicado en la Región de Coquimbo.

Dicha fundación implementó, dentro del asentamiento, una escuela informal para los niños, niñas y adolescentes residentes, y a partir de esta iniciativa la Macrozona Centro Norte generó un nexo para entregar material de difusión de derechos dirigido especialmente a los niños, niñas y adolescentes, y la planificación de acciones que visibilicen las diferencias culturales y la importancia de la no discriminación dentro de la comunidad.









Video Eusebio y Eulalia visitan a niñ@s y adolescentes de un campamento gitano en Coquimbo, realizado por la Defensoría de la Niñez y disponible en su canal de Youtube.

Es así como **se gestionó un registro audiovisual, en el mismo campamento, donde las niñas y los niños de la etnia romaní relatan sus experiencias de vida, su cotidianidad y los prejucios que terceros tienen sobre su cultura. Además, recalcan que todos los niños, niñas y adolescentes son diferentes, pero tienen los mismos derechos, aun cuando tengan una identidad propia y lengua diferente.** Este video fue lanzado en redes sociales en el mes de agosto del 2021, en el contexto de la campaña de difusión de derechos de la Defensoría de la Niñez.

En el marco de esta alianza, y en el contexto del aniversario de la Fundación para la Infancia de Coquimbo, la Defensora de la Niñez, Patricia Muñoz García, participó en el seminario Realidad de la infancia en contexto constitucional a mediados de junio del 2021, exponiendo respecto al Sistema de Garantías de la Niñez. En este espacio, adolescentes de la etnia romaní compartieron sus inquietudes y apreciaciones respecto a la cultura y la vida en comunidad.

Con el fin de replicar el trabajo interinstitucional para la efectivización de los derechos de los niños, niñas y adolescentes de la etnia romaní en la Región de Coquimbo, la Macrozona Centro Norte encabezó una actividad el 29 de junio de 2021, en la que participaron cerca de 60 representantes de organizaciones, oficinas de protección de derechos y funcionarios de Ministerio de Desarrollo Social y Familia de las otras dos regiones de cobertura de la Macrozona, que corresponden a Atacama y Valparaíso. La idea central de esta instancia fue dar a conocer el funcionamiento de la mesa y las experiencias de intervención de los integrantes que trabajan directamente en campamentos y promover que esta buena práctica en la Región de Coquimbo sea replicada a los campamentos gitanos en otros territorios.

El trabajo de la Mesa de trabajo de niños, niñas y adolescentes de la etnia romaní se mantiene vigente y se proyecta para lo que queda del año 2021, encontrándose ya planificadas actividades de promoción y difusión de derechos con los niños, niñas y adolescentes de campamento, y de formación dirigido a profesionales de la red.



Macrozona Centro: Reconocimiento del pleno ejercicio de derechos en contextos de ruralidad

La emergencia sanitaria producto del Covid–19, entre otras aristas, puso en evidencia cómo situaciones de crisis afectan de manera diferenciada a la población, generando desigualdades y brechas en el cumplimiento efectivo de derechos que deben ser asegurados para todas y todos.

Si bien en Chile la mayor parte de la población se ubica en centros urbanos, en las regiones de O'Higgins, Ñuble y Maule más del 25% de su población vive en zonas rurales, liderando Ñuble con el mayor índice del país, alcanzando un 30,6%, de acuerdo al Censo 2017. A estos indicadores se adicionan los niveles de pobreza por sobre el promedio nacional en el caso de Maule y Ñuble (Casen 2020), la dificultad en el acceso a servicios básicos y altos índices de rezago escolar. En las tres regiones mencionadas más del 40% de la población de 18 años o más no ha alcanzado la educación media completa.

Durante la crisis sanitaria, estas condiciones, sumadas al aislamiento social y los problemas de conectividad, obstaculizaron la continuidad del proceso educativo de muchos estudiantes que viven en contextos rurales, lo que implicó una mayor observación y seguimiento por parte de la sede de la Macrozona Centro de la Defensoría de la Niñez, que concentra su trabajo en las tres regiones citadas.

Como punto de partida, la sede elaboró un diagnóstico macrozonal para levantar información sobre las condiciones socioeconómicas de la población, acceso a redes interinstitucionales y comunitarias, además de la cobertura

Un aumento de los niños, niñas y adolescentes que viven en situación de pobreza, mostraron los resultados de la encuesta Casen 2020, pasando de 13,9% a 15,6% entre el 2017 y el 2020. Además, la encuesta reveló que grupos específicos enfrentan mayores niveles de pobreza, entre ellos quienes habitan en zonas rurales (18,1%).

de los principales servicios. A lo anterior se sumó el levantamiento de las secuelas de la pandemia, sobre todo en los niños, niñas y adolescentes, lo que hizo necesario establecer ejes de trabajo en consideración a las necesidades detectadas. Este diagnóstico fue presentado a toda la red interinstitucional de infancia y adolescencia de la Macrozona, en noviembre del 2020, contando con alrededor de 60 participantes, siendo la mayoría de ellos autoridades e integrantes de equipos de instituciones como el Ministerio Público, Cortes de Apelaciones, Tribunales de Familia, INDH, Carabineros de Chile, Seremi de Desarrollo Social, Subsecretaría de la Niñez, Junaeb, Junji, Sename, Sernameg, Senda, algunas OMJ (Oficina Municipal de la Juventud), universidades e institutos profesionales, establecimientos de salud y encargados del Programa Chile Crece Contigo.

En otra instancia similar se realizó la presentación a 20 niños, niñas y adolescentes de las comunas de Rengo, Lolol y Chillán, instancia en que ellas y ellos expusieron sus requerimientos de participación. Además, a través de una encuesta, dieron a conocer su opinión en relación con la labor de la Defensoría de la Niñez, donde un 98% logró reconocer sus funciones y un 50% manifestó reconocer las vías de contacto con la institución, manifestando que, de requerir apoyo, lo harían telefónicamente.

Teniendo a la vista la necesidad de incorporar la ruralidad como eje de la gestión, la Macrozona Centro desplegó un trabajo para la detección y abordaje de casos de vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado, quienes, en general, comparten una historia de vida vinculada a la ruralidad, el desarraigo familiar y la falta de acercamiento a la red de apoyo intersectorial. Durante el año 2020, la sede participó en diversas instancias de coordinación interinstitucional en las regiones de O'Higgins, Maule y Ñuble, como es su incorporación como integrante permanente en las Mesas de las Ilustrísimas Cortes de Apelaciones de Rancagua, Talca y Chillán, sumándose al trabajo de las comisiones de órdenes de búsqueda que dan seguimiento, de manera articulada, a las órdenes que son entregadas a las policías respecto de niños, niñas y adolescentes que han presentado evasiones del sistema residencial, con la finalidad de poder dar con su paradero. En el caso de la Mesa de la Corte de Apelaciones de O'Higgins, la Macrozona Centro también se integró a la Comisión de visitas residenciales.

Además, la Macrozona Centro forma parte de la Mesa Regional de Niñez, convocada por la Subsecretaría de Niñez en la Región de O'Higgins; y estableció coordinaciones con la sección de derechos humanos de Carabineros de Chile en las tres regiones y con el Programa Mi Abogado de las regiones de O'Higgins y Maule. Cabe señalar que en el año 2020, tras una visita realizada por la Defensoría de la Niñez al Cread Entre Silos de Talca, donde se detectaron graves vulneraciones de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que ahí residían, se presentó un recurso de protección que, si bien fue rechazado en primera instancia por la Corte de Apelaciones de Talca, luego fue acogido por la Excelentísima Corte Suprema[57].

Por otra parte, con el fin de visibilizar temáticas locales y dar paso a acciones de promoción y protección de niños, niñas y adolescentes, la Macrozona Centro ejecutó actividades conjuntas con las Oficinas de Protección de Derechos

(OPD) de Quillón, Placilla y Chillán. Durante el 2021, la Macrozona Centro participó en la comisión en contra del trabajo infantil, al alero de la mesa comunal de la OPD de Quillón, donde se problematizó la situación de niños, niñas y adolescentes de la comuna en contexto de pandemia y cómo el trabajo infantil afecta el derecho a la educación y al juego, entre otros. Además, las OPD de Colchagua, Codegua y Rengo se incorporaron activamente en las reuniones territoriales del proyecto institucional Alianza Mi Voz Cuenta.

En cuanto a instancias de formación realizadas por la Macrozona Centro, más de 200 profesionales de diversas instituciones públicas de la Región de O'Higgins fueron capacitados(as), en coordinación con la Subsecretaría de la Niñez, con el objetivo de entregar herramientas para prevenir, detectar, y/o derivar a los organismos competentes en casos de vulneraciones de derechos. La Macrozona Centro, como integrante de la Mesa Regional de la Niñez, estuvo a cargo de tres de las charlas realizadas entre los meses de noviembre y diciembre del 2020, capacitando principalmente a la red de salud y el Programa Chile Crece Contigo. Estas instancias también se realizaron durante el año 2021, a través de charlas a funcionarios(as) públicos de los programas de la Red Sename, Chile Crece Contigo, Serviu de la Región de O'Higgins y Carabineros de la Región del Maule.

Entre los años 2020 y 2021, en las regiones de O'Higgins y Maule más de 400 funcionarias y funcionarios públicos fueron capacitados por la Macrozona Centro de la Defensoría de la Niñez en temáticas asociadas a derechos humanos de niños, niñas y adolescentes con foco territorial.

Cuadro de texto Nº 8:

LOS DERECHOS DESDE LA FUNCIÓN PÚBLICA

En abril del 2021 se realizó la primera de las sesiones del programa de capacitaciones Derechos Humanos de niños, niñas y adolescentes y función pública de Carabineros de Chile, organizado por la sede Macrozona Centro, en el marco de la coordinación interinstitucional con la Séptima Zona de Carabineros (Región del Maule).

El curso online, de cuatro módulos, fue impartido por el equipo de la Macrozona Centro con foco en la revisión, teórica y práctica, de contenidos de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes, atendiendo además a las acciones y recomendaciones realizadas por la Defensoría de la Niñez.

Los primeros participantes fueron los(las) funcionarios(as) de Carabineros de la provincia de Linares. Posteriormente, las capacitaciones se dictaron para los y las funcionarias de Talca, Curicó y Cauquenes.

Los aprendizajes incorporados por el personal policial, tras el desarrollo de estas capacitaciones, fue posible medirlos a través de cuestionarios aplicados al inicio y término de la actividad, lográndose avances en cuanto al reconocimiento de los principios de los derechos humanos y de los estándares internacionales en el actuar policial. En tanto, se identificaron aspectos que se deben seguir reforzando con mayor profundidad, dentro de los cuales se encuentra el reconocimiento de niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos y no como meros objetos de protección, con igualdad de condiciones que los adultos y como sujetos activos de cambio dentro de todos los espacios sociales en que se desarrollan.

En cuanto a su vínculo con la sociedad civil, la Macrozona Centro, entre junio del 2020 y junio del 2021, dio respuesta a **246 solicitudes de la ciudadanía ante situaciones de vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes** (ver figura Nº 20), de las cuales más de un 50% tenían como factor en común la ruralidad como condición que genera brechas importantes en la efectivización de sus derechos. En este sentido, llama la atención que, aun cuando la Región de Ñuble tiene el mayor índice de ruralidad del país, se hayan recibido significativamente menos requerimientos locales. Si bien lo anterior puede estar relacionado con una menor densidad poblacional, se vuelve fundamental para la institución tener una aproximación con aquellas comunas más rurales, a través de la coordinación con otras instituciones que se encuentran en el territorio, logrando de esta forma un acercamiento con pertinencia territorial.

Figura Nº 20: Número de requerimientos de la ciudadanía, por región y contexto urbano-rural entre junio del 2020 y junio del 2021



Fuente: Elaboración propia.

Dentro de los requerimientos que se han presentado con mayor recurrencia ante la sede de la Macrozona Centro, se encuentran aquellos vinculados a vulneraciones en el ámbito de la sexualidad, violencia física y sicológica, además de solicitudes de intervención ante programas de la red interinstitucional.

En algunos de estos casos, la Macrozona Centro orientó a las familias, al igual que a los niños, niñas, o adolescentes afectados respecto de procesos ya iniciados y el funcionamiento de la red, así como a qué organismos recurrir, realizando derivación asistida de los casos; en otras situaciones se presentaron denuncias; en un número importante de los casos se informó de nuevas vulneraciones en contexto de casos ya judicializados y se tomó contacto con la red local para seguimiento de las acciones; algunas solicitudes se derivaron a otras entidades del Estado pertinentes, realizando el respectivo seguimiento. También existieron requerimientos de la red local, en donde se solicitó orientación especializada respecto de algunos nudos críticos en algunas áreas, pudiendo orientar de manera específica o bien realizando capacitaciones dirigidas a reforzar algunos aspectos necesarios para el trabajo en red, así como la detección temprana y denuncia ante vulneraciones de derechos de niños, niñas y adolescentes.

En su primer año de funcionamiento, la Macrozona Centro tuvo como objetivo primordial que la mayor cantidad de niños, niñas y adolescentes y red de garantes de derechos en las tres regiones –O'Higgins, Maule y Ñuble– pudieran conocer la Defensoría de la Niñez, a través de su labor de promoción y difusión de derechos. En razón de las restricciones sanitarias, producto de la pandemia, la entrega de material de difusión de más de 5.500 piezas, elaborado especialmente para niños, niñas y adolescentes, fue una manera efectiva de llegar a ellos y ellas a través de la red interinstitucional. De esta manera, se realizaron coordinaciones con más de 45 organizaciones a lo largo de las tres regiones.

En la línea del trabajo territorial realizado durante el primer semestre del 2021, la Macrozona Centro coordinó y gestionó la realización de un video que abordó la situación de niños, niñas y adolescentes en contexto de ruralidad, visibilizando las brechas existentes y derechos que se han visto afectados especialmente durante la pandemia. Esta pieza fue difundida a partir del mes de septiembre en el canal de Youtube de la Defensoría de la Niñez.



Video "Niños, niñas y adolescentes que viven en zonas rurales. Eusebio y Eulalia viajan hasta Placilla", publicado en el canal Youtube de la Defensoría de la Niñez.

En tanto, en medio del proceso constituyente que vive el país, desde esta sede se entregó el primer boletín institucional sobre participación de niños, niñas y adolescentes en el proceso constituyente a los convencionales constituyentes de las tres regiones, que plantearon en su programa la necesidad de inclusión, trabajo territorial o abordaje de las necesidades de niños, niñas y adolescentes en el territorio.

Además, durante el mes de junio del 2021, se organizó un taller constitucional para presentar el proyecto Mi Voz en la Constitución a niños, niñas y adolescentes y hacerlos copartícipes. Contó con la participación de 125 niños, niñas y adolescentes entre 7 y 17 años de las tres regiones de cobertura de la Macrozona Centro, provenientes principalmente de comunas con alta ruralidad, donde gran parte de ellas y ellos entregaron su opinión y manifestaron su interés en tener alguna incidencia directa en las decisiones que se están tomando como parte del proceso constituyente. Además, opinaron respecto a los derechos que conocen, y sobre la importancia de contar con una nueva Constitución con foco en sus derechos.

La ruralidad de Chile, con sus matices y desafíos, sin duda, es un espacio a visibilizar en medio del proceso constitucional, sobre todo cuando son los niños, niñas y adolescentes quienes exponen sus voces.

Desde la Defensoría de la Niñez se continuará insistiendo en la aspiración a que la próxima Constitución que Chile redacte se construya de manera democrática, lo que implica, necesariamente, escuchar e incorporar de manera efectiva la opinión en particular de aquel grupo de la población que ha sido históricamente excluido de lo público, como es el caso de los niños, niñas y adolescentes.

TESTIMONIO: "ALGUNAS VECES HE TENIDO DIFICULTADES PARA CONECTARME CUANDO SE CORTA LA LUZ"

A mediados del 2021, varios estudiantes a lo largo del país han pasado casi más de un año sin interactuar o conocer a sus compañeros de curso. Las disposiciones sanitarias fijadas por el Gobierno producto de la pandemia han implicado un predominio de las clases virtuales en los establecimientos educacionales, provocando efectos colaterales en los procesos de aprendizaje y socioemocionales en niños, niñas y adolescentes.

Francisca, de 14 años de edad, vive en el sector de Angostura de la Región de O'Higgins, un sector rural en donde abunda el trabajo agrícola y el silencio acompaña cada amanecer. Ella cuenta su experiencia como estudiante y adolescente en un sector alejado de la premura de la ciudad. Un espacio en donde los prejuicios en torno a los roles de género también se replican y el aislamiento remarca las diferencias de acceso a servicios como la conexión a internet.

"En la villa donde vivo antes se llamaba Pueblo sin leyes porque en esos momentos uno podía estar peleando en la calle, pero los carabineros no hacían nada. Como que no había justicia en ese momento. Pero ahora hay menos peleas que antes. Alguien hace una fiesta, se enojan y llaman a los carabineros.

Mi papá trabaja en la viña Casa Silva como constructor y mi mamá trabaja afirmando las parras con huincha. Una vez mi mamá me enseñó a cosechar guindas. Fui una semana no más. Me gustó más o menos. Le pagaron a mi mamá por la parte que yo saqué. En la mañana hacia frío, pero después de las 12 en adelante no te podías ni mover por el calor y el barro, porque mojaban el piso y se hacía puro barro.

Me metí a una escuela de fútbol. Al principio mi papá me dijo que eso lo hacían los hombres, que las mujeres hacían otras cosas. Yo le dije que todos somos iguales y que si a mí me gusta ese deporte me tiene que dejar. No me respondió nada y me llevó a anotarme al club. Ha ido cambiando su opinión donde me ha visto jugar. Sabe que a mí me gusta y yo para seguir pongo esfuerzo. Me gusta porque me da tranquilidad, más paciencia. Me siento libre cuando juego fútbol. Además, para mí es importante porque me mantengo en mi peso con los ejercicios que tengo que hacer en el día.

Este año solo he visto a mis compañeros de curso por videollamada y no conozco casi nada del liceo. Algunas veces he tenido dificultades para conectarme cuando se corta la luz. Igual comunico en el grupo del curso (whatsapp) cuando no me

meto o cuando tengo dificultad por internet. Algunos compañeros siempre avisan en el grupo que no pueden meterse a la clase porque tienen dificultad de internet. A otros que no les llega señal o se les va. Tengo un compañero que no se mete a clases, pero hace guías, por los recursos no puede meterse. Me gustaría que lo ayudaran a tener internet para que se meta a clases, para estar más informado. Para que sea uno más de nosotros.

Ahora voy a empezar a tener una clase presencial a la semana. Me gustaría tener más. Para mí son importantes las clases presenciales porque ahí aprendo más y me enseñan más rápido. También quiero saber cómo son mis compañeros y quiero conocer un poco el liceo porque conozco casi la pura entrada y la sala de computación. He ido una pura vez, fui a entregar una guía.

Tengo compañeros que son de Puente Negro, Chimbarongo o de Pelequén, y ellos tienen que tomar caleta de micros para llegar al colegio. Me gustaría que pongan una micro para ir a buscarlos, un auto, no sé.

Me gustaría seguir estudiando. Estoy entre dos cosas: abogada o veterinaria. Me gustaría ayudar a la gente que esté en apuros o también para respetar los derechos de las personas.

De mi entorno me gustaría que arreglaran un poco las calles que están con puros hoyos. Aquí tengo el hospital, los bomberos y los carabineros cerca. Y la cancha de fútbol donde voy a jugar también cerca. Me gustaría que se mantuviera la cancha para mostrarles a mis hijos en el futuro que aquí jugué y gané un partido, que aquí jugaba desde chiquitita.

Aquí es tranquilo, es hermoso porque hay mucho campo y están los cerros ahí mismo. También están los ríos, los lagos. Es pacífico porque al despertar aquí no se escucha tanto ruido. Es más silencioso".



Macrozona Sur: Niñez y adolescencia mapuche en una zona en conflicto*

La tarde del 14 de noviembre de 2018, el adolescente M.A.P. C., de 15 años de edad, se trasladaba en un tractor junto a Camilo Catrillanca al interior de la comunidad mapuche Temucuicui. En su trayecto fueron interceptados por carabineros, quienes les dispararon con sus armas en varias oportunidades. Como consecuencia de los disparos ejecutados por personal policial de manera directa, Camilo Catrillanca falleció y el adolescente resultó con lesiones producidas en el contexto de su detención posterior.

Este hecho de gran connotación pública, en donde un adolescente fue testigo y víctima de un procedimiento policial, ocurrió a solo nueve días de la apertura de la oficina regional de la Defensoría de la Niñez en la comuna de Temuco, lo que implicó un gran desafío para el quehacer institucional en el territorio (ver cuadro de texto Nº 9) y confirmó lo estratégico de la decisión de comenzar con la instalación de la oficina de la Macrozona Sur. Y es que justamente los altos índices de vulnerabilidad (pobreza, acceso a servicios, etc.) y la situación de los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia fueron los antecedentes que se consideraron al momento de planificar la ubicación de la primera sede.

*Si bien el tramo de esta cuenta pública contempla entre el 29 de junio de 2020 y el 29 de junio de 2021, para efectos de este acápite se reportan acciones realizadas por la Defensoría de la Niñez previo a dicho tramo, dado que son antecedentes relevantes que dan contexto a la gestión de la Macrozona Sur.

Si bien a esa fecha existían avances en la relación de conflicto entre el pueblo mapuche y las instituciones del Estado –Fiscalía de DD.HH, Defensoría Penal Pública Mapuche, capacitaciones en derechos humanos–, lo cierto es que aquellos no habían permeado de manera suficiente en el quehacer de los funcionarios de Carabineros de Chile que intervenían en las zonas de conflicto, y aquello no se había traducido en una cultura de formación continua y especializada, con enfoque intercultural, que permitiera dar cumplimiento al deber de protección y resguardo de los derechos humanos, especialmente de niños, niñas y adolescentes de pueblos originarios.

Con la finalidad de visibilizar esta realidad, el 4 de marzo de 2019 la Defensoría de la Niñez expuso ante la Comisión investigadora sobre el caso Catrillanca en el Congreso, señalando las brechas y nudos críticos que afectan, en general, a los niños, niñas y adolescentes de pueblos originarios y que se hacen evidentes en los territorios mapuche (ver figura Nº 21).

La Araucanía con un 40,4%, es la región con la mayor proporción en el país de niños, niñas y adolescentes (NNA) mapuche.

Por otra parte, la población indígena, especialmente los NNA, presenta mayor vulneración socioeconómica en relación con el resto de la población sin pertenencia a pueblo originario.

Figura Nº 21: Factores que inciden de manera negativa en la posibilidad de que la infancia indígena tenga un desarrollo integral y armonioso resguardando su interés superior



Fuente: Elaboración propia sobre la base del informe elaborado por el extinto Consejo Nacional de la Infancia titulado *Documento de Trabajo 2: Niñas, Niños y Adolescentes Indígenas. Propuestas mesa técnica*, año 2016.

En esa oportunidad se entregaron al Congreso recomendaciones con enfoque de derechos humanos para el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas y de intervención social desde el Estado respecto de niños, niñas y adolescentes mapuche[58].

Cuadro de texto Nº 9:

INTERVENCIÓN DE LA DEFENSORÍA DE LA NIÑEZ EN EL CASO CATRILLANCA

Tras conocerse la muerte del comunero mapuche Camilo Catrillanca y la detención por parte de Carabineros del adolescente M.A.P. C., de 15 años de edad que lo acompañaba, un equipo de profesionales de la Defensoría de la Niñez viajó para conocer en terreno los antecedentes y evaluar las acciones necesarias ante una eventual vulneración de derechos hacia un adolescente mapuche. Se decidió presentar una querella por homicidio calificado frustrado y otra querella, en conjunto con el INDH, por torturas. Dichas acciones judiciales se presentaron ante el Juzgado de Garantía de Collipulli, en contra de todos quienes resulten responsables, en calidad de autores, cómplices o encubridores de los delitos señalados, cometidos contra el adolescente.

En virtud de sus facultades legales, **la Defensoría de la Niñez se hizo parte como querellante, participando en las audiencias del juicio. Paralelamente, desde el primer contacto, la institución acompañó al adolescente de manera integral, no solo en lo relativo al juicio, sino también en la reparación en cuanto a salud y educación con pertinencia cultural.** No obstante, en la búsqueda de estos servicios se detectaron brechas en cuanto a la oferta disponible en el territorio.

En mayo del 2021, la Corte Suprema dio a conocer el fallo que confirmó las sentencias de siete funcionarios de Carabineros involucrados en los hechos. Entre ellos, Carlos Alarcón fue condenado a 16 años de cárcel, cinco de ellos por el homicidio frustrado del adolescente. Raúl Ávila y Braulio Valenzuela también fueron condenados a penas de cárcel. Ávila por los delitos de apremios ilegítimos contra el adolescente M.A.P. C. y disparo injustificado, y Valenzuela por disparo injustificado.

Vinculado con este caso, en enero del 2021, la Defensoría de la Niñez interpuso ante la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Temuco una acción constitucional de amparo, frente a la detención ilegal y arbitraria de la hija de Camilo Catrillanca, la niña G.P. C.A., de 7 años de edad. Esta detención fue realizada el 7 de enero de 2021, por parte de funcionarios de la Policía de Investigaciones de Chile, cuando G.P. C.A. se trasladaba en un automóvil junto a madre y abuela paterna a conocer el veredicto judicial por el asesinato de su padre.

A fines del mes de enero, la Corte de Apelaciones de Temuco, en un fallo unánime, acogió el recurso de amparo y acreditó que en la detención se actuó con **"fuerza desproporcionada e ilegítima"**. La Defensoría de Niñez valoró el contundente pronunciamiento de la Corte, que además ordenó **a la Policía de Investigaciones de Chile que "en lo sucesivo, se debe abstener de realizar cualquier acción arbitraria e ilegal respecto de la niña ya inicializada y de cualquier otro menor que vulnere los derechos que amparan a todo menor, sometiéndose al estricto cumplimiento de lo establecido en las leyes, en la Constitución Política del Estado y en los Tratados Internacionales".**

En el contexto del llamado "Caso Catrillanca" y sus consecuencias se hizo evidente la necesidad de implementar acciones con enfoque de derechos respecto de los niños, niñas y adolescentes. De esta manera, la sede Macrozona Sur se sumó, durante el primer semestre del 2019, a la reactivación de la Mesa Infancia Mapuche –junto con el INDH, la Defensoría Penal Pública, Sename, el Hospital Intercultural Makewe Pelale y la Fundación Indígena–, instancia que buscaba generar una coordinación entre actores públicos y privados para la prevención, protección y reparación de las vulneraciones de derechos de este grupo de la población mediante acciones con enfoque intercultural integral. A raíz del estallido social, esta mesa redefinió su foco hacia el resguardo de los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes de la región, con independencia de su origen de pueblo originario o no, lo que permitió una rápida coordinación y acciones efectivas.

Las instituciones participantes elaboraron un protocolo de acción ante la detección de una vulneración de derechos, y se determinaron las coordinaciones que deberían desplegarse ante cada caso, con especial atención en el monitoreo del estado de adolescentes detenidos y el procedimiento para la constatación de lesiones en los servicios de salud, situaciones que podrían presentarse en contextos de diligencias policiales, allanamientos, desalojos, tomas, movilizaciones sociales, etc. Por otra parte, al alero de esta mesa se han establecido vínculos con instituciones clave como las Oficinas de Protección de Derechos, centros de salud, Carabineros de Chile y la Policía de investigaciones.

Por otra parte, la sede macrozonal se ha integrado a las Mesas Interinstitucionales por la Infancia, implementadas por las Ilustrísimas Cortes de Apelaciones en Concepción, Temuco, Valdivia y Puerto Montt, con el fin de coordinar las instituciones relacionadas con la efectivización de derechos y proponer soluciones para destrabar nudos críticos, favoreciendo diagnósticos oportunos y la efectividad de intervenciones, entre otros objetivos. Sumado a este esfuerzo, la oficina de la Macrozona Sur ha realizado capacitaciones sobre derechos humanos de niños, niñas y adolescentes con pertinencia cultural a funcionarios de municipios, seremías y otras entidades públicas, además de charlas destinadas a Carabineros de Chile, participando en total más de cien personas.

Desde el ámbito judicial, entre agosto y septiembre del 2020, la Defensoría de la Niñez presentó cuatro querellas vinculadas con hechos de violencia que se desarrollaron en las comunas de Collipulli, Ercilla y Angol, donde niños, niñas y adolescentes fueron víctimas de delitos en medio del llamado conflicto mapuche. En tres de estas querellas, sujetos desconocidos utilizaron armas de fuego, de forma planificada y premeditada, en contra de personas entre las cuales se encontraban niños, niñas y adolescentes, entre 7 y 14 años, quienes fueron afectados psicológicamente por el actuar delictual. Además, una niña de 9 años y un niño de 13 años resultaron heridos gravemente producto de los disparos. En estos tres casos las querellas fueron presentadas por el delito de homicidio calificado frustrado. En tanto, la cuarta acción judicial fue presentada por el delito de lesiones graves y apremios ilegítimos en contra de quienes resulten responsables de las afectaciones vividas por dos víctimas menores de edad en medio de su comunidad mapuche, tras el ingreso de la Policía de Investigaciones. En tanto, en el mes de junio del 2021, se presentó

"Como Defensoría de la Niñez seguiremos (...) velando y exigiendo que se respete y garantice a los niños, niñas y adolescentes mapuche, el ejercicio efectivo de todos sus derechos humanos, y que el Estado cumpla con su deber de brindarles protección reforzada, conforme a las exigencias debidas, erradicando espacios de vulneración como los que hasta ahora han debido sufrir".

Declaración pública, 2 de agosto de 2020.



una nueva querella por acciones similares a las relatadas, en donde sujetos desconocidos dispararon en contra un auto particular en el que se trasladaba una niña de ocho años de edad junto a sus padres, resultando con graves afectaciones psicológicas.

Tras la ocurrencia de otros hechos de violencia como la quema de establecimientos educacionales en la zona, se han desplegado solicitudes de antecedentes o requerido acciones por parte de órganos de la administración del Estado. En el mes de julio del 2020, en el lapso de ocho días, tres establecimientos educacionales de la provincia de Arauco, en la Región del Biobío, resultaron completamente destruidos tras actos incendiarios, generando consecuencias para las y los estudiantes del Internado G–855 Pedro Etchepare Borda, de la comuna de Cañete, la Escuela Municipal G–434 y la Escuela F–82 Ana Molina de Tranaquepe, estas dos últimas de la comuna de Tirúa. Ante ello, la Defensoría de la Niñez ofició a los Ministerios de Educación, Desarrollo Social y Familia, y del Interior y Seguridad Pública, solicitando información y la adopción de medidas urgentes y precisas para asegurar la continuidad de los estudios de los niños, niñas y adolescentes afectados. El Mineduc informó, vía oficio en agosto del 2020, de la coordinación con los equipos técnicos municipales y con los profesionales de infraestructura de la Dirección de Educación Pública, dando cuenta de los pasos para el levantamiento de proyectos de infraestructura de emergencia y definiti-

vos. Asimismo, confirmó la entrega de materiales y textos escolares para la continuidad de estudios de los niños, niñas y adolescentes afectados por la quema de sus escuelas en la modalidad online, mientras las clases se encontraban suspendidas por la pandemia.

Por otra parte, el Ministerio de Interior y Seguridad Pública respondió, vía oficio en junio del 2021, que la temática se ha abordado en distintos comités y reuniones de seguridad, junto con el despliegue de acciones de coordinación con Carabineros para reforzar patrullajes preventivos y vigilancia de establecimientos educacionales ubicados en el cono sur de la Provincia de Arauco.

Desde la puesta en marcha de la oficina de la Macrozona Sur, se han enviado 26 oficios a instituciones nacionales y locales en relación con diversas situaciones ocurridas en comunidades o colegios de comunidades mapuche, entre ellas la quema de establecimientos educacionales y la aplicación de protocolos en procedimientos en donde participan o son testigos niños, niñas y adolescentes mapuche. Entre las entidades que han sido oficiadas se encuentra el alcalde de Ercilla, la Oficina de Protección de Derechos de Temuco, el general de Carabineros IX Zona y la Seremía de Educación, Intendencia y Sename de la Región de la Araucanía.

En consideración de los casos y las situaciones descritas, la Defensoría de la Niñez desarrolló, durante el año 2021, un proyecto para abordar las vulneraciones de los derechos de los niños, niñas y adolescentes mapuche producto de la violencia policial, desde un enfoque sociojurídico, exponiendo cómo se ve afectado su derecho a la vida, supervivencia y desarrollo integral por la presencia policial permanente y las acciones de violencia directa del Estado. Gran parte de los resultados de este proyecto es posible conocerlo en el capítulo Niñez y adolescencia mapuche: situación de sus derechos ante la presencia y violencia policial en la Araucanía de la tercera parte de este Informe Anual, y cuyo informe completo se difundirá en la página web de la institución.

El camino a la redacción de una nueva Constitución, y el inicio de una nueva administración de Gobierno es, sin duda, **una nueva oportunidad para subrayar la urgencia que reviste avanzar en el reconocimiento como sujetos de derechos de los niños, niñas y adolescentes de pueblos originarios y en particular aquellos pertenecientes al pueblo mapuche,** lo que involucra, al menos, dos desafíos. En primer término, que ellas y ellos mismos tengan claridad de cuáles son sus derechos y los integren en su diario vivir siendo capaces de exigirlos y, en segundo lugar, el que todas y todos los agentes del Estado cuenten con los suficientes conocimientos y formación que les permita abordar, de manera especializada, las necesidades que enfrentan los niños, niñas y adolescentes de pueblos originarios, permitiendo así una integración efectiva de las exigencias de protección reforzada que le asiste al Estado respecto de una población especialmente vulnerada.



Andrés Arriagada Pérez

Macrozona Austral: Promoviendo el reconocimiento de derechos de la niñez y adolescencia trans

"Después que yo hubiera hecho todo el trámite para que me empezaran a llamar por mi nombre social en el liceo, mi profesor jefe me seguía llamando por Francisca. Entonces yo le decía que por favor respetara los pronombres y respetara el nombre que salía en la lista y decía 'me tienes que traer un papel donde diga que tú te estas atendiendo por ello'. Le digo 'usted no puede hacer nada porque ya sale en la lista y no es decisión de usted o no'".

Este es parte del relato de un adolescente trans que reside en Punta Arenas, que cuenta cómo se ha visto afectado por la no aceptación de su nombre social en su establecimiento educacional, situación que lamentablemente también se ha repetido en varias comunidades educativas y centros de atención de salud, de acuerdo a lo detectado por la alianza de trabajo integrada por la sede de la Macrozona Austral de la Defensoría de la Niñez, la Fundación Selenna Magallanes y la sede del INDH en la Región de Magallanes. Esta alianza nació en mayo del 2020 con el fin de generar instancias de promoción y difusión de los derechos de la infancia y adolescencia trans, buscando generar medidas concretas, en las regiones de Aysén y Magallanes, para que sus derechos no sean vulnerados por las mismas instituciones y funcionarios(as) que tienen la obligación de protegerlos.

Es necesario señalar que Ley N° 21.120 reconoce y da protección al derecho a la identidad de género, y que las circulares N° 0768, de la Superintendencia de Educación (año 2017) y N° 21, del Ministerio de Salud (año 2012), aseguran derechos mínimos a las infancias y juventudes trans, como el respeto y uso de su nombre social.

Actualmente, esta normativa es muchas veces desconocida y no se aplica adecuadamente, invisibilizándose las identidades de las personas trans y vulnerándose sus derechos. Una de las primeras acciones de esta alianza de trabajo fue la realización de focus groups con niños, niñas, niñes[59] y adolescentes trans, y de manera separada con sus madres y padres, en donde pudieron relatar sus historias y dieron a conocer sus principales angustias y anhelos relativos a la niñez y adolescencia en sus territorios. Luego, a partir de los resultados de los focus groups, se levantó un diagnóstico inicial (ver cuadro de texto Nº 10) en donde se recogieron las principales necesidades y se generó, de manera conjunta junto a niños, niñas, niñes y adolescentes, un plan de trabajo para ser desplegado luego del comienzo de esta iniciativa.

El Comité de los Derechos del Niño precisó en el año 2013 que la identidad abarca características como el sexo, la orientación sexual, la identidad cultural y la personalidad, entre otros aspectos, y que el derecho a preservar su identidad "está garantizado por la Convención (Art. 8°) y debe ser respetado y tenido en cuenta al evaluar el interés superior del niño".

Cuadro de texto Nº 10:

OPINIÓN DE NIÑOS, NIÑAS, NIÑES Y ADOLESCENTES TRANS

La alianza que integra la Macrozona Austral de la Defensoría de la Niñez, la Fundación Selenna Magallanes y la sede del INDH de la misma región, realizó, a mediados del 2020, un levantamiento de las problemáticas que enfrentan los niños, niñas, niñes y adolescentes trans a nivel familiar, escolar y comunitario en la Región de Magallanes con respecto al pleno ejercicio de sus derechos. Tras la realización de focus group, los principales nudos detectados fueron:

Ámbito educacional:

- Desconocimiento y desinformación por parte de los adultos en los colegios.
- Conductas maltratantes de algunos integrantes de los grupos de pares.
- Respuestas discriminatorias por parte de las comunidades educativas.
- Infraestructura inadecuada (por ejemplo baños).
- Reglamentos rígidos que no consideran la identidad trans o diversidad de género.

Ámbito salud:

- Patologización de la identidad trans.
- Arbitrariedades en la atención de profesionales.
- Mantención del "nombre muerto"—nombre de una persona previo a su transición— en los sistemas de atención.
- Extremada burocracia para cambiar el nombre de los registros.



Andrés Arriagada Pérez

Dentro de las demandas más urgentes que emergieron se encuentran la de generar instancias de visibilización de los derechos de las infancias y adolescencia trans, y el trabajar para abordar adecuadamente las falencias detectadas en ámbitos como salud y educación, donde **los servicios de atención y establecimientos educacionales, de manera reiterada, vulneran los derechos de niños, niñas, niñes y adolescentes trans**, al no reconocer de manera adecuada su identidad y derechos.

En esa línea, durante el segundo semestre del año 2020, la alianza generó reuniones con el Seremi de Salud de Magallanes y los servicios de salud de Aysén y Magallanes, en donde se expusieron las principales dificultades que han tenido los niños, niñas, niñes y adolescentes trans, dando cuenta de casos particulares vinculados a insuficiencias en protocolos de trato y registro de pacientes. A ello se suma la solicitud realizada de reforzar la formación en derechos humanos de los profesionales que trabajan en la salud pública.

En el ámbito de educación en la Región de Aysén, a través de diferentes instancias de promoción de la participación de niños, niñas, niñes y adolescentes, la alianza **logró el reconocimiento por parte de la comunidad educativa de la necesidad de avanzar en el respeto de los derechos humanos de este grupo de la población**. En el año 2021, en seis establecimientos educacionales de la región se modificó el reglamento interno, integrando lo dispuesto en la Circular N° 0768, de la Superintendencia de Educación, la que fue entregada impresa a las y los apoderados al momento de matricular a los estudiantes.

Además, la sede de la Defensoría de la Niñez y la Fundación Selenna Magallanes realizaron talleres de capacitación a funcionarias y funcionarios de distintos centros de salud, y profesionales de los equipos directivos, de gestión y de convivencia, de distintos centros educacionales de la Región de Aysén y

Magallanes, con el objeto de promover el reconocimiento de las diversidades y entregar herramientas a ser aplicadas en la práctica profesional para la protección y promoción de los derechos humanos de la niñez y adolescencia trans. Así, se generaron instancias en varios de los colegios de la macrozona para avanzar en el conocimiento y aplicación de la normativa nacional e internacional en la materia, destacándose entre ellos el Colegio Guido Gómez Muñoz, de Puerto Cisnes, establecimiento que, junto con entregar a los apoderados la Circular N° 0768, durante el proceso de matrícula del año 2021, estableció como prioritario de abordar el reconocimiento de los derechos de la infancia trans en su proyecto educacional.

Cuadro de texto N° 11:

DÍA DE LAS NIÑECES



En el marco del Día Nacional de la Niñez Transgénero, el 19 de agosto de 2021, la alianza elaboró un afiche destinado a promover ambientes bien tratantes para las niñeces y adolescencias trans. Esta pieza gráfica fue distribuida en instituciones públicas de las regiones de Aysén y Magallanes, Oficinas de Protección de Derechos (OPD), organizaciones de la sociedad civil y establecimientos educacionales.

Además, se desarrollaron actividades de promoción y difusión en canales de televisión, radios locales y canales online con el objetivo de aportar en la discusión regional. Por primera vez se izó la bandera trans en la gobernación de Magallanes.

Tal como lo señaló en su Informe Anual 2019[60], la Defensoría de la Niñez continuará relevando la importancia de adoptar acciones de formación de los(las) profesionales de la red pública de salud y del sector educacional para garantizar que la atención y acompañamiento del niño, niña, niñe o adolescente trans sea respetuosa de sus derechos.

La sensibilización y la educación siguen jugando un papel fundamental en la promoción de un urgente cambio cultural hacia una sociedad inclusiva, respetuosa de la diversidad, no discriminadora y comprometida con los derechos humanos.





Vivir en la Patagonia implica enfrentar dificultades de acceso a servicios y la condición de región aislada pesa, muchas veces, en la cotidianidad de sus habitantes, tanto en el acceso a la información como en la respuesta de la institucionalidad ante demandas ciudadanas.

En el 2018 se publicó la Ley N° 21.120, que reconoce y da protección al derecho a la identidad de género, con el objeto de regular los procedimientos para acceder a la rectificación de la partida de nacimiento de una persona mayor de 14 años de edad, en lo relativo a su sexo y nombre cuando dicha partida no sea congruente con su identidad de género. Si bien esa iniciativa fue un avance, los procesos son muchos más complejos que el paso a paso de un trámite.

Desde la Región de Magallanes, **dos adolescentes relatan cómo han vivido sus procesos de identificación de género, y cómo en ese camino han sorteado discriminaciones y han sumado aliados en sus pares y familias.** Un camino en que el propio reconocimiento resulta complejo de describir porque existe una ausencia de referentes y el escaso acompañamiento desde el Estado genera vacíos y discrecionalidades en el trato, lo que en el día a día se traduce en deudas con el reconocimiento de sus derechos.

MATÍAS MUÑOZ, 16 AÑOS: "NUNCA HAN ESCUCHADO A UN NIÑO O A UN ADOLESCENTE TRANS"

"Al principio fue súper complicado porque no tenía información a la mano y era todo desconocido. En el 2019 dije 'yo soy Matías', pero no estaba seguro de cómo explicarle al resto. Me iban a estar preguntando y yo no iba a tener la respuesta. Preferí tener más información y tenerlo más claro.

Empecé a hablar con un amigo que es mayor, que ya tiene su proceso. Cuando estuve más o menos seguro hablé primero con mi mamá, porque mi papá es más cerrado, todavía lo es, pero un poco menos. Después hablé con la sicóloga del liceo, y como la Fundación Selenna había hecho charlas en el liceo nos mandaron para allá, que nos podían informar más. Empezamos a ir a las reuniones de la Fundación. Después le dije a la profesora y luego le contaron al curso. Mis compañeros no hicieron ninguna pregunta, les dio lo mismo. Dijeron: 'le vamos a decir Matías y listo'. La profesora jefa me preguntaba por qué me pintaba las uñas. Le dije que eso no tenía nada que ver, soy Matías aunque me haga una línea gigante en los ojos o me ponga uñas. Más que nada fueron los más adultos del liceo como que miraban raro.

Pensé que los que más me iban a apoyar iban a ser los sicólogos y los siquiatras, pero eran como de la escuela antigua. No estaban informados del tema trans, ni sexualidad, entonces fueron los que más me discriminaron. Tengo el papel de mi nombre social, pero el siquiatra insistía con decirme Krisna y usaba los pronombres incorrectos. Ese era el pilar que necesitaba para poder empezar con las hormonas y me tuve que cambiar de médico. Pasó tiempo, pero no me dieron hora. Hasta que mi mamá puso un reclamo en la OIRS y la respuesta fue que yo lo había tomado de mala forma, que el médico no lo había querido hacer, que no estaba informado. Otra especialista me ayudó para ir al endocrinólogo. Me hice los exámenes y estoy esperando que me den la hora para poder enseñárselos y ver qué pasa.

Encuentro que el cambio de nombre debería ser mucho antes, porque hay niños que están seguros a los 7 u 8 años, entonces que esté un representante de acuerdo. Por cómo se ha visto hasta ahora, los niños sin un adulto no tienen voz, entonces con un adulto es la única opción que el gobierno pudiera aceptar. Nunca han escuchado a un niño o a un adolescente trans. Hemos hecho un montón de marchas y nunca las escuchan. Hacen lo que a ellos les conviene o les sale más barato. Por ejemplo, en Puerto Montt hay un politrans (centro de salud), pero sacan fondos de otras especialidades, entonces lo hacen para que la gente se quede tranquila.

Los sicólogos y los siquiatras deberían estar capacitados para toda la diversidad, porque ellos son los que más tienen que acompañar. También deber haber más información sobre todo el proceso de la transición porque uno dice 'soy trans' y no puedo hacer nada más porque '¿cómo cambio mi nombre?, ¿cómo me hormono?'. Para lo que más ha servido acá en Punta Arenas la Alianza –Macrozona Austral de la Defensoría de la Niñez, Fundación Selenna Magallanes e INDH de la misma región– es la información y las capacitaciones que se han hecho.

Yo creo que la información es lo principal, deberías tener todo a la mano. Cuando dije 'soy trans' yo mismo busqué leyes, y las guardé en mi celular por cualquier cosa. Entonces no debería ser así, uno debería tener acceso a las leyes de los derechos de los niños".

FRANCISCO DITTMAR, 18 AÑOS: "QUIERO ABRIRLES EL CAMINO A LOS MÁS CHICOS Y QUE NO TENGAN QUE PASAR POR MIS EXPERIENCIAS"

"La duda de si me sentía chico o chica siempre estuvo, pero al principio no le tomé tanta atención. Saqué mucha cadera, mucha cintura, siempre tuve la cara angelical, y eran cosas que me molestaban, pero no sabía si era por inseguridad o porque sentía que no estaba en el cuerpo correspondiente.

No tengo problema con mencionar mi deadname. Yo veo que Francisca tuvo a Francisco envuelto en una mantita todo el tiempo preparándolo para salir. Lo veo de una manera más bonita. Mucho de mi personalidad es gracias a ella, entonces no es algo que pueda borrar.

La duda se empezó a hacer más presente durante el año 2018. ¿Estoy bien así o quiero empezar en mi transición? En mi vida llegó una persona que también es transgénero. Él ya estaba en su proceso entonces le preguntaba cómo era, cómo se sentía al respecto. Entonces consulté con mi sicóloga. De a poco le fui hablando y me dijo 'solo resolviste tu propia pregunta'.

El inicio fue bastante fácil porque tuve el apoyo de toda mi familia. Soy uno de los pocos casos trans que tienen apoyo y estoy muy agradecido de ello. Al principio les costó llamarme Francisco, lo cual es lógico, pero al principio no entendía que este proceso no lo vivo solamente yo, lo viven todas las personas que me rodean. Después me empezaron a llamar Pancho. Cuando mi papá me dijo 'hijo' por primera vez fue realmente precioso, es algo que me llenó de calidez.

Después conocimos la Fundación Selenna y empezamos a ir con mi mamá a las reuniones. Ha sido de mucha ayuda hasta ahora. Empecé con los papeles para activar la circular 0768 en mi establecimiento educacional, pero en esto y salud ha sido muy complicado. En el colegio el problema era cuando pasaban lista. Algunos profesores me llamaban Francisca siendo que en la lista salía Francisco. Desgraciadamente las personas tenían intención de lastimarme. He puesto cuatro denuncias en la Superintendencia de Educación.

A principios del 2020 la endocrinóloga me dijo que a menos que tuviera un certificado de mi siquiatra no me iba a dar el pase para comenzar con las hormonas. La verdad cuando la escuché me dio pena. Mis amigos me dijeron 'pucha que penca. Por qué pedirte un papel por querer llegar a ser lo que tú has esperado toda tu vida para sentirte mejor'. Luego otro endocrinólogo me explicó que era parte del protocolo, pero estaba en la forma cómo me informaban. Luego empecé con las hormonas y a mí me ha ayudado en cuanto a la disforia. Mi voz ahora es más grave, mis rasgos han cambiado muchísimo. Comenzar con hormonas es un paso fundamental para sentirte mejor física y mentalmente en cuanto a tu transición.

Yo tuve que esperar a cumplir la mayoría de edad para poder hacer el trámite de cambio de nombre. Se puede hacer antes, pero es demasiado complicado. Si eres mayor de edad tan solo se reduce a pedir hora en el Registro Civil, llevar dos testigos, y listo. Mis testigos fueron mi padre y la señora Rossana que me ha acompañado desde el inicio en mi transición. Me sacaron la foto, escogí mi segundo nombre y finalmente podía ver "Francisco". Fue un día muy bonito que recuerdo con mucha emoción, pero es lamentable que los menores tengan que esperar mucho tiempo para sentir esa alegría.

Desde el activismo estuve grabando una cápsula de la Fundación Selenna en una radio muy conocida en mi ciudad. También tuvimos una reunión con la Municipalidad de Punta Arenas para mejorar el sistema de salud. Quiero abrirles el camino a los más chicos y que no tengan que pasar por mis experiencias o de gente que ya está más grande y que también es transgénero".



Capítulo 4 DESAFÍOS



Carlos Molina Barriga

Presentación

A continuación, se presentan los desafíos que la Defensoría de la Niñez ha identificado para el periodo anual que le sigue. Estos desafíos dicen relación con tres aspectos relacionados con la consolidación institucional; aquellos derivados del contexto político y de la implementación de una nueva institucionalidad de la niñez y adolescencia, y desafíos temáticos respecto de la población prioritaria de niños, niñas y adolescentes.

Desafíos de la Defensoría de la Niñez para el próximo periodo

Habiéndose cumplido tres años desde que la Defensoría de la Niñez inició sus funciones, los desafíos que se presentan continúan siendo múltiples. Tal como se aprecia a lo largo de este informe anual, las brechas existentes son transversales, tanto en las temáticas propias de la niñez y la adolescencia, en tanto grupo prioritario de la población, como en aquellos ámbitos que inciden en sus condiciones de vida y que son de un alcance mucho más amplio y que la sociedad chilena debe enfrentar.

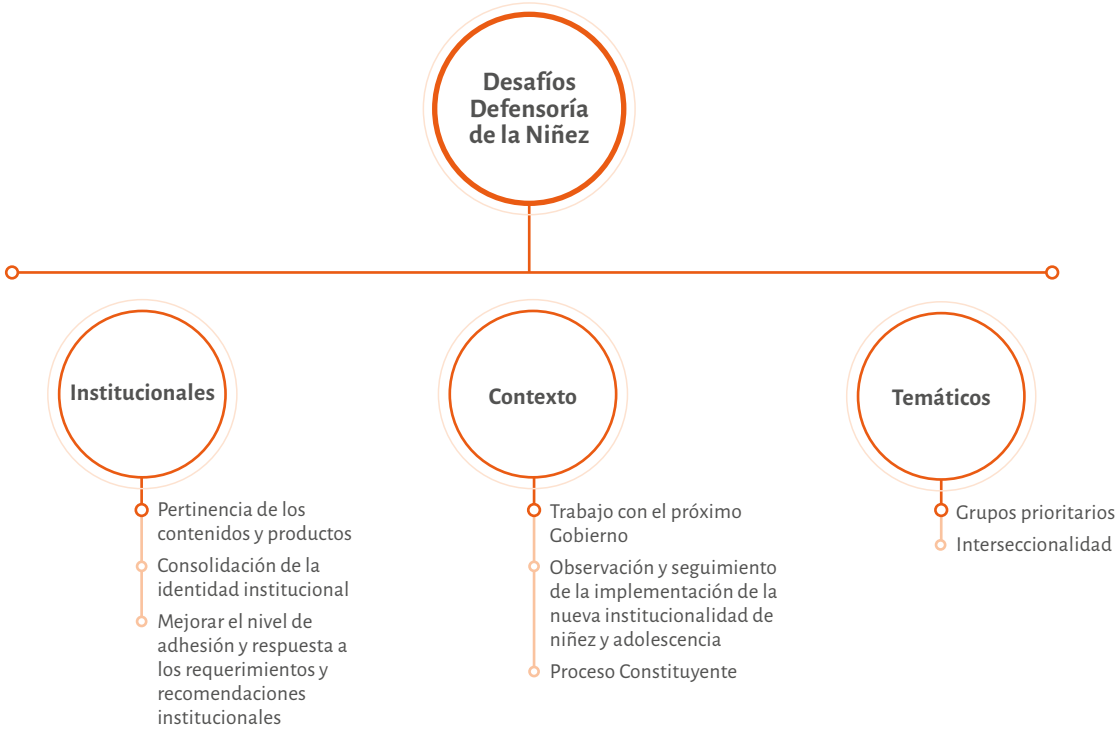
Plantear desafíos implica realizar un ejercicio que identifique aspectos prioritarios, y el deber de dejar de lado otras necesidades o brechas que, si bien no necesariamente son urgentes, sí son importantes y deben ser resueltas. La Defensoría de la Niñez ha realizado este ejercicio durante sus tres años de funcionamiento, debiendo priorizar las múltiples necesidades de temas que abordar, pero considerando aquellas restricciones, no solo presupuestarias, sino también burocráticas, ideológicas e incluso, políticas. En este análisis, y al considerar que no existen derechos humanos más importantes que otros, se complejiza aún más esta priorización, que, por otra parte, no es estática, sino que debe analizarse de manera permanente. Sin embargo, tener a la vista las necesidades y las restricciones, obliga a considerar criterios de factibilidad y alcance, además de criterios de importancia y urgencia.

En este contexto, para un nuevo año de trabajo del equipo de la Defensoría de la Niñez, se plantean desafíos institucionales, incluyendo en esta categoría aquellos que deben ser abordados de manera interna, con el objeto de cumplir eficiente y oportunamente las funciones de la institución. Los desafíos institucionales son intrínsecos de cualquier organización que debe priorizar sus metodologías de trabajo, buscando cumplir con el mandato y, al mismo tiempo, respetar la calidad de vida laboral y familiar de sus funcionarios y funcionarias.

También, se plantean desafíos de contexto que, a la luz de la coyuntura, son aspectos que deben ser considerados a la hora de plantearse una hoja de ruta institucional. Estos corresponden a la implementación de un nuevo gobierno que liderará el Poder Ejecutivo, que deberá asumir el abordaje de las consecuencias de las crisis social y sanitaria, ámbito que resulta fundamental para subsanar las carencias existentes en niñez y adolescencia.

Se plantean, además, desafíos temáticos, que guiarán la hoja de ruta de tales urgencias y temáticas que han sido postergadas y que deben ser consideradas como una prioridad, no solo para la Defensoría de la Niñez, sino también para todas las instituciones que se vinculan con niños, niñas y adolescentes en Chile.

Figura Nº 22: Desafíos de la Defensoría de la Niñez



Fuente: Elaboración propia.

1. DESAFÍOS INSTITUCIONALES

Pertinencia de los contenidos y productos

El trabajo de la Defensoría de la Niñez y los productos que genera, deben contar con una focalización fácilmente identificable al momento de plantearse las actividades asociadas. Por ejemplo, en todas aquellas acciones relacionadas con la promoción y difusión de derechos de niños, niñas y adolescentes que involucran múltiples actividades, campañas e instrumentos, resulta necesario que su diseño, elaboración y posterior ejecución contemple la necesidad de generar productos que tengan un destinatario o público concreto, como las niñas y los niños de ciertos rangos de edades, adolescentes, adultos que se encuentran a su cuidado, personas que desarrollan determinadas funciones en específico (funcionarios del Sistema de Protección de la Niñez, de los Órganos del Sistema de Justicia, de Funcionarios Públicos de la Administración), entre otros.

La falta de especificidad del contenido producido considerando sus destinatarios disminuye la efectividad de este, comprometiendo el impacto de las iniciativas desarrolladas. La identificación o segmentación de los destinatarios del contenido institucional, a la hora de planificar las actividades de promoción y difusión de derechos, permitirá distribuir de manera equitativa los recursos y desarrollar iniciativas para abordar la totalidad de destinatarios de interés en un periodo en específico. De esta forma, para cada grupo se podrán definir objetivos de comunicación a corto, mediano y largo plazo, que estarán alineados con los objetivos y definiciones estratégicas de la institución.

Esta segmentación permitirá, a su vez, definir los mensajes y contenidos que se quiere brindar a cada grupo, conjuntamente con definir una forma de transmitir que sea más adecuada a las características de cada uno, eligiendo así las herramientas técnicas y comunicacionales pertinentes para el otorgamiento de contenidos, lo cual permitirá acercarse al cambio cultural que propicie el reconocimiento y respeto de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes que viven en Chile.

Consolidar la identidad institucional

Las restricciones impuestas por la crisis social y sanitaria han impedido ejecutar por completo una estrategia de construcción de identidad institucional. El proceso de implementación de la Defensoría de la Niñez, como nueva institucionalidad autónoma en materia de derechos humanos, se vio seriamente dificultado por las restricciones y contingencias derivadas de la crisis social y sanitaria que afecta al país.

El aumento explosivo de denuncias durante el estallido social, el trabajo a distancia, las complejidades a las que se vio sometida la instalación de sedes regionales y la interrupción del desarrollo de procesos internos, orientados al mejoramiento de la gestión de personas, supone un reto mayor y a la vez una urgencia en la adopción de acciones destinadas a superar las dificultades surgidas, como condición necesaria para abordar el desafío de la consolidación institucional. Dar continuidad y prioridad al desarrollo de la identidad institucional supone necesariamente evaluar, por una parte, el diseño y la implementación de la estrategia en lo que va de vigencia del servicio y, por otra, analizar la percepción y el posicionamiento institucional, a través de la realización de una encuesta o estudio de opinión externo.

Este doble abordaje aportará elementos para rescatar aspectos valiosos desarrollados en los tres primeros años de vigencia de la institución, para potenciarlos, pero también para identificar brechas y ámbitos de mejora entre las definiciones estratégicas y la valoración ciudadana respecto a la identidad institucional.

Lo anterior se llevará a cabo en consideración a los resultados de las instancias participativas desarrolladas al interior de la institución, a propósito de la actualización del Plan Estratégico 2018-2023, que debe tener como consecuencia la generación de acciones que mitiguen los rezagos que la contingencia ha generado a los procesos orientados a la gestión de personas al interior de la organización, entendiendo ello como una condición de base necesaria para avanzar hacia la consolidación pretendida.

Mejorar el nivel de adhesión y respuesta a los requerimientos y recomendaciones institucionales

Tal como se expone en el capítulo seis, dedicado a la función pública, existe un bajo cumplimiento, por parte de los poderes y órganos del Estado, de los requerimientos y recomendaciones realizadas por la Defensoría de la Niñez. La elaboración de recomendaciones es un producto de carácter estratégico para la institución y en ella se depositan altas expectativas de producir mejoras e impactos en la calidad de vida de los niños, niñas y adolescentes que viven

en Chile y que, por incumplimientos o deficiencias en la labor del Estado, ven vulnerados sus derechos con regularidad.

Sin perjuicio de que la responsabilidad de cumplir las recomendaciones y requerimientos que lleva a cabo la Defensoría de la Niñez corresponde a los poderes y órganos del Estado, se plantea como desafío la construcción de una estrategia institucional orientada a generar mayor adhesión y un mejor porcentaje de cumplimiento de ellas.

La generación de instancias de trabajo colaborativo, que socialicen y expliquen las recomendaciones, conocer la visión de las instituciones y las dificultades que tienen para cumplirlas, buscar en las diferentes reparticiones aliados estratégicos interesados en maximizar el cumplimiento de ellas, son algunas de las posibles estrategias, destinadas a aumentar el impacto del trabajo institucional en favor de la niñez y adolescencia.

Del mismo modo, cabe señalar que la realidad institucional (desde el punto de vista de su dotación y recursos) complejiza en exceso la posibilidad de dar seguimiento a la totalidad de las recomendaciones efectuadas. Por ello, el desarrollo de estrategias destinadas a aumentar el porcentaje de requerimientos y recomendaciones con seguimiento es uno de los aspectos en que se pretende mejorar durante los próximos años.

2. DESAFÍOS DE CONTEXTO

Trabajo con el próximo Gobierno

A raíz de las carencias detectadas y expuestas latamente en este Informe Anual, se observa que la falta de un enfoque sistémico e intersectorial, para el abordaje de las políticas públicas relativas a niñez y adolescencia, es un problema que debe ser abordado por todas las instituciones del Estado.

El próximo Gobierno deberá enfrentar un contexto complejo para el diseño e implementación de políticas públicas de niñez y adolescencia, como consecuencia de los problemas derivados de las crisis social y sanitaria, de la implementación de las modificaciones derivadas del proceso constituyente, así como también lo relativo a la nueva institucionalidad de niñez y adolescencia. Estos cambios demandarán a la nueva administración invertir recursos humanos y materiales para la debida implementación. En este contexto, la labor de la Defensoría de la Niñez será velar para que estos procesos, proyectos e iniciativas se desarrollen con un enfoque de niñez y adolescencia, de acuerdo a los estándares internacionales de derechos humanos, requiriendo una observación, seguimiento y diálogo permanente con la nueva administración. Desarrollar una estrategia de relacionamiento y observación que maximice el impacto de la intervención institucional en favor de niños, niñas y adolescentes. Instancias permanentes de diálogo, seguimiento y monitoreo periódicas, así como también la construcción de voluntades colaborativas y dialogantes, serán un desafío importante para la Defensoría de la Niñez en los próximos años.

Observación y seguimiento de la implementación de la nueva institucionalidad de niñez y adolescencia

La intervención del Estado en materia de niñez y adolescencia carece de una visión comprehensiva del fenómeno, lo que compromete el éxito de esta reforma. Respecto a esta política, se anticipan dificultades en su efectiva puesta en marcha, debido a la falta de compromisos financieros y la carencia de herramientas de gestión integrada, lo que compromete la consolidación de la capacidad rectora del Sistema de Garantías y Protección Integral de Derechos de la Niñez y Adolescencia en el próximo mandato.

La asesoría técnica que se pueda otorgar a la Subsecretaría de la Niñez es fundamental, entendiendo que el éxito de la nueva institucionalidad depende de la capacidad de dicho servicio de asumir su función rectora. Por ello, la elaboración de un plan específico, destinado al acompañamiento, asesoría y observación de la implementación de la nueva institucionalidad, es fundamental y prioritario para los próximos años. A partir de la elaboración de recomendaciones y requerimientos específicos, el seguimiento y la reportabilidad del cumplimiento podrán potenciar, a través de una aproximación dialogante con la administración, el mayor grado de cumplimiento de estas.

Proceso Constituyente

La falta de reconocimiento constitucional y exclusión histórica de la participación de niños, niñas y adolescentes ha sido el impulso para que la Defensoría de la Niñez se plantee, como un trabajo crítico, la observación y seguimiento del proceso constituyente en Chile. Este histórico proceso, al menos en su diseño procedimental y normativo, contempla la participación efectiva e incidente de niños, niñas y adolescentes, así como también el tratamiento y eventual reconocimiento de sus derechos en la norma constitucional.

En este contexto, la Defensoría de la Niñez ha tenido un rol activo en el ejercicio de su función legal, para brindar asesoría técnica y monitorear el desarrollo de este proceso, al alero de los estándares internacionales de derechos humanos en la materia. Sin perjuicio de que la situación descrita representa un avance sustantivo en la materia, la historia del país llama a ser especialmente observadores y diligentes a la hora de hacer seguimiento a la implementación del proceso constituyente y de las modificaciones que, de una eventual aprobación de la nueva carta fundamental, se deriven.

Por ello, la continuidad de un equipo de trabajo multidisciplinario y representativo de distintas áreas del quehacer de la Defensoría de la Niñez se preservará durante toda la vigencia del proceso constituyente e incluso se extenderá hacia la futura implementación en caso de ser aprobada.

De esta forma, la detección de brechas normativas e institucionales, en relación con el nuevo texto, será uno de los ejes de trabajo de cara a generar las condiciones idóneas para velar porque el nuevo texto constitucional reconozca efectivamente a niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho, tenga un impacto en mejorar la situación de sus derechos humanos y condiciones de vida, trascendiendo así de lo meramente declarativo y/o normativo.

3. DESAFÍOS TEMÁTICOS

El proceso de instalación de la Defensoría de la Niñez, sus limitaciones presupuestarias y de dotación, sumado a la contingencia derivada de las crisis social y sanitaria, han impedido a la institución abordar con suficiente profundidad y especificidad ciertas temáticas relevantes respecto a los derechos de niños, niñas y adolescentes.

El enfoque de derechos humanos obliga a la adopción de acciones afirmativas en la protección y promoción de los derechos de aquellos grupos prioritarios, como la niñez y la adolescencia. Esto es aún más relevante cuando se observan interseccionalidades, donde distintos factores de vulnerabilidad se cruzan y profundizan las barreras para que los niños, niñas y adolescentes accedan a una mejor calidad de vida como consecuencia de la efectivización de sus derechos.

Por ello, emerge como desafío institucional el abordaje, en particular, de las siguientes temáticas: el análisis del desarrollo de políticas públicas de primera infancia, entendiendo el potencial para superar las barreras ocasionadas por las desigualdades estructurales, la situación de la niñez y adolescencia perteneciente al colectivo LGBTIQ+, la situación de la niñez y adolescencia mapuche, aquella con discapacidad y las necesidades de defensa especializada para niños, niñas y adolescentes que requieren acceso a este derecho, entre otras.

Referencias

1 Plan Estratégico Institucional 2018–2023, disponible en: https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/07/PLAN-ESTRAT%C3%89GICO-INSTITUCIONAL-DEFENSOR%C3%8DA-DE-LOS-DERECHOS-DE-LA-NI%C3%91EZ.pdf.

2 Para más información sobre el proceso inconcluso de instalación de la Defensoría de la Niñez a lo largo del país revisar el *Informe Anual 2020. Derechos humanos de niños, niñas y adolescentes*, págs.42–43. Disponible en www.defensorianinez.cl.

3 Nómina de funcionarias y funcionarias al 15 de octubre de 2021.

4 Más información del Observatorio de Derechos de la Defensoría de la Niñez, disponible en: https://www.defensorianinez.cl/observatorio/.

5 Para revisar como más detalle lo reportado desde el Observatorio de Derechos de la Defensoría de la Niñez, ver el capítulo *Estado de cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia: un análisis desde la función pública* de este Informe Anual.

6 Oficio N° 17/2019 enviado a la Comisión Infancia del Senado, el 14 de enero de 2019.

7 Ver: Oficio N° 883/2020 enviado a la Comisión a la Comisión de Hacienda del Senado, el 7 de diciembre de 2020 y Oficio N° 896/2020 enviado a la Presidenta del Senado, Adriana Muñoz, el 14 de diciembre de 2020.

8 Oficio N° 565/2020 enviado a la Comisión Infancia del Senado, el 10 de julio de 2020. Junto al oficio, se adjuntó el informe *Análisis y propuestas para la implementación de mejoras a la institucionalidad asociada al proyecto de ley que crea el Sistema de Garantías de los Derechos de la Niñez*.

9 Ver: Oficio N° 789/2020 enviado a la Comisión a la Comisión de Hacienda del Senado, el 2 de noviembre de 2020, Oficio N° 896/2020 enviado a la Presidenta del Senado, Adriana Muñoz, el 14 de diciembre de 2020.

10 Ver: Oficio N° 789/2020 enviado a la Comisión a la Comisión de Hacienda del Senado, el 2 de noviembre de 2020, Oficio N° 896/2020 enviado a la Presidenta del Senado, Adriana Muñoz, el 14 de diciembre de 2020, Oficio N° 163/2021 enviado a la Comisión de Familia de la Cámara de Diputados y Diputadas, el 9 de marzo de 2021, Oficio N° 235/2021 enviado a la Comisión Mixta, el 12 de abril de 2021.

11 Oficio N° 235/2021 enviado a la Comisión Mixta, el 12 de abril de 2021.

12 *Declaración Pública de la Defensoría de la Niñez por requerimiento de un grupo de diputados y diputadas de Chile Vamos ante el Tribunal Constitucional por Ley de Garantías*, publicada el 2 de julio de 2021. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/noticias/declaracion-publica-de-la-defensoria-de-la-ninez-por-requerimiento-de-un-grupo-de-diputados-y-diputadas-de-chile-vamos-ante-el-tribunal-constitucional-por-ley-de-garantias/.

13 Oficio 597/2021 enviado a la Comisión de Familia de la Cámara de Diputados y Diputadas de 26 de julio de 2021.

14 Ley N° 21.067 que crea la Defensoría de los Derechos de la Niñez, publicada el 29 de enero de 2018.

15 Ley N° 21.150 que modifica la Ley N° 20.530 y crea el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, publicada el 16 de abril de 2019.

16 Ley N° 21.302 que crea el Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia y modifica normas legales que indica, publicada el 5 de enero de 2021.

17 Proyecto de ley que crea el Sistema de Garantías de los Derechos de la Niñez (Boletín N° 10315-18) que se encuentra en trámite legislativo.

18 Proyecto de ley que Crea el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil e introduce modificaciones a la Ley N° 20.084, sobre responsabilidad penal de adolescentes, y a otras normas que indica (Boletín N° 11174–07), que se encuentra en Comisión Mixta por rechazo de modificaciones.

19 Proyecto de ley de reforma integral al sistema de adopción en Chile (Boletín N° 9119–18), que se encuentra en segundo trámite constitucional.

20 Oficio 581/2020 enviado al Ministerio del Interior y Seguridad Pública el 23 de julio de 2020. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2020/10/Oficio-N%C2%B0581-Ministerio-Interior-Actualizaci%C3%B3n-Protocolo-escopeta-antidisturbios.pdf.

21 Oficio 646/2020 enviado al Ministerio del Interior y Seguridad Pública el 27 de agosto de 2020. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2020/10/Oficio-N%C2%B0646-Observaciones-Protocolos-Carabineros-de-Chile-Mantenimiento-del-Orden-P%C3%BAblico.pdf.

22 La información se encuentra disponible en: https://ddhh.minjusticia.gob.cl/derecho-a-reunion-pacifica.

23 Al cierre de este Informe Anual aún no se presentaba la iniciativa legislativa asociada al derecho a reunión pacífica.

24 Todos los oficios se encuentran disponibles en: https://www.defensorianinez.cl/oficios/.

25 Publicación en Diario Oficinal, 14 de octubre de 2020. Disponible en: https://servel.cl/wp-content/uploads/2020/10/DO_15_oct.pdf.

26 Documento disponible en: https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2020/12/participacio%CC%81n-efectiva-de-la-infancia-y-adolescencia-con-discapacidad_1.pdf.

27 Video disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=0epQ89leQeY.

28 Defensoría de la Niñez, Unicef, América Solidaria, Mesa de Organizaciones de la Sociedad Civil por la participación de NNA, la Red de Universidades por la Infancia, Organizaciones de niños, niñas y adolescentes.

29 Más información disponible en: https://mivozmiescuela.mineduc.cl/.

30 Ver más información sobre este tema en el texto *Macrozona Sur: niñez y adolescencia mapuche en una zona en conflicto* de este Informe Anual.

31 Informes respecto a la crisis social en Chile con fechas octubre de 2019, 15 de noviembre de 2019, 2 de diciembre de 2019; 23 de diciembre de 2019; y 22 de enero de 2020. Disponibles en: www.defensorianinez.cl/home-adulto/biblioteca-digital-adulto; Estudio sobre efectos del Estado de Excepción y posterior crisis social 2019, en niños, niñas y adolescentes. Disponible en: www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2020/05/Estudio_opinion_nna_crisis_2020-VF.pdf; Informe anual. Segunda parte: Derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en el estallido social: vulneraciones y afectaciones que requieren verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/informe-anual-2020/; Nota técnica N° 2. ¿Ha existido acceso a la justicia para los niños, niñas y adolescentes víctimas de violaciones a sus derechos humanos en el contexto del estallido social? Análisis de los avances en la obtención de verdad y justicia. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/observatorio/wp-content/uploads/2021/04/NotaTecnica_2.pdf.

32 Ver los capítulos *Situación de derechos de niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado y Crecer en instituciones: primera infancia en residencias de protección y en cárceles*, de la tercera parte de este Informe Anual.

33 Toda la información asociada a este Mecanismo (protocolos) y los oficios y recomendaciones enviadas se encuentran disponibles en: https://www.defensorianinez.cl/observacion-y-seguimiento-de-ninos-ninas-y-adolescentes-bajo-cuidado-del-estado/.

34 Más información sobre este piloto en el capítulo *Crecer en instituciones: primera infancia en residencias de protección y en cárceles* de la tercera parte de este Informe Anual.

35 Ver los capítulos de la tercera parte de este Informe Anual: *Los primeros mil días: situación de los derechos de niñas y niños de 0–3 años en Chile, Niñez y adolescencia mapuche: situación de sus derechos ante la presencia y violencia policial en la Araucanía y De la representación jurídica a la defensa especializada de niños, niñas y adolescentes*.

36 La categorización cuenta con 23 derechos y dimensiones de análisis, separados en cuatro ejes, que a la vez contienen más de 34 categorías y 170 subcategorías que dan cuenta de diferentes áreas temáticas que clasifican la información, especificando también los artículos de la Convención sobre los Derechos del Niño involucrados.

37 Acta de la sesión ordinaria del Consejo Nacional de Televisión del 5 de abril de 2021, disponible en: https://www.cntv.cl/wp-content/uploads/2021/04/ACTA-05-DE-ABRIL-2021_APROBADA_OK.pdf.

38 A fines de octubre de 2021, la Corte de Apelaciones de Santiago confirmó la multa (150 UTM) impuesta por el Consejo Nacional de Televisión (CNTV) a Mega por la cobertura del caso de T.E.B.G, catalogada de "sensacionalista". Más información disponible en: https://www.adnradio.cl/nacional/2021/10/26/caso-tomas-bravo-mega-debera-pagar-millonaria-multa-por-cobertura-sensacionalista.html.

39 Más información disponible sobre este presupuesto exploratorio en: https://www.defensorianinez.cl/NOTICIAS/PRESUPUESTO-2022-CON-ENFOQUE-EN-EL-FORTALECIMIENTO-INSTITUCIONAL-DEFENSORIA-DE-LA-NINEZ-PIDE-AMPLIAR-SEDES-REGIONALES-Y-PROGRAMA-DE-OBSERVACION-Y-SEGUIMIENTO-DE-NNA-BAJO-CUIDADO-DEL-ESTADO/.

40 Información disponible en: https://www.defensorianinez.cl/registro-de-org/.

41 Si bien esta cuenta pública contempla el periodo comprendido entre el 29 de junio de 2020 y el 29 de junio de 2021, en el caso del Registro de Organizaciones se considera la actualización al 31 de agosto de 2021 en consideración de una serie de hitos que se detallan a continuación. En primer lugar, en abril del 2021, a través de la Resolución Exenta N° 069/2021 se aprobó la Modificación del Reglamento de funcionamiento del Registro de Organizaciones de la Defensoría de la Niñez (disponible en: https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2021/06/REX-69.2021-que-aprueba-la-modificaci%C3%B3n-del-reglamento-del-RROO.pdf). Tras ello se convocó a entidades a ser parte del Registro, aprobándose las inscripciones de las nuevas entidades el 23 de julio de 2021 (disponible en: https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2021/07/2021.07.23-REX-146-que-aprueba-el-ingreso-al-RROO-de-la-DDN.pdf). Por último, durante el mes septiembre, y tras un periodo de postulación abierta para todas las organizaciones y universidades que conforman el Registro de Organizaciones de la Defensoría de la Niñez, se designó el nuevo Consejo Consultivo que colaborará con la institución por un periodo de dos años.

42 La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) define "migrante" a toda persona que se traslada fuera de su lugar de residencia habitual, ya sea dentro de un país o a través de una frontera internacional, de manera temporal o permanente, y por diversas razones. En tanto, las personas refugiadas, según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), una persona refugiada es alguien que ha sido forzada a salir de su país por temor a ser perseguida por su raza, religión, nacionalidad, opinión política, o pertenencia a determinado grupo social, y que no quiere, o no puede acogerse a la protección de su país por dicho temor. También, una persona refugiada es la que ha huido de su país porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público. En relación a los niños, niñas y adolescentes, es preciso distinguir que en su caso se pueden encontrar "acompañados" o "no acompañados" por ambos padres u otros parientes que están a su cuidado.

43 Alianza del Centro de Estudios Justicia y Sociedad de la Pontificia Universidad Católica de Chile; Fundación Colunga, World Vision Chile y Unicef Chile. 2020. Estudio exploratorio de caracterización de niños, niñas y adolescentes migrantes de América Latina y el Caribe y sus familias en Chile.

44 Ibíd, pág. 149.

45 Para más información, revisar plataforma de datos del Servicio Jesuita Migrante, disponible en: https://www.migracionenchile.cl/visas-e-ingresos/. También ver publicación del Servicio Jesuita a Migrantes. 2021. Migración en Chile. Anuario 2020. Medidas Migratorias, vulnerabilidad y oportunidades en un año de pandemia (N° 2). Santiago, Chile. Disponible en: https://www.migracionenchile.cl/publicaciones-2021/.

46 La Comisión de Menores no acompañados estaba integrada por la Oficina de Protección de Derechos de Iquique, Servicio Salud, Sename, PDI, Ministerio de Desarrollo Social, Oficina Municipal de Migración, Fasic, OIM, sede regional del INDH, Programa Mi Abogado, ACNUR, Carabineros de Chile, Unicef, Sección de DD.HH. de Carabineros de Chile, World Vision.

47 Servicio Jesuita Migrante. 2021. Casen y Migración: una caracterización de la pobreza, el trabajo y la seguridad social en la población migrante (Infome N° 1). Disponible en: https://www.migracionenchile.cl/wp-content/uploads/2021/10/Informe-CASEN_compressed-2.pdf.

48 Oficios N° 92/2019 (4 de abril de 2019), 114/2019 (12 de abril de 2019), 445/2020 (4 de junio de 2020), 331/2021 (4 de mayo de 2021), 425/2021 (4 de junio de 2021), 455/2021 (7 de junio de 2021) y 478/2021 (16 de junio de 2021).

49 Más información sobre esta intervención ante el Senado en: https://www.defensorianinez.cl/noticias/expulsiones-masivas-de-migrantes-defensora-de-la-ninez-llama-a-poner-en-el-centro-interes-superior-de-ninos-ninas-y-adolescentes-migrantes-y-su-derecho-a-vivir-en-familia/.

50 En la discusión parlamentaria del proyecto de Ley de Migración y Extranjería mediante oficios con recomendaciones, en las mesas del Poder Judicial, en las coordinaciones interinstitucionales y en acciones judiciales. También es posible ver más información en el Informe Anual 2019 de la Defensoría de la Niñez, págs. 314–329, disponible en: https://www.defensorianinez.cl/informe-anual-2019/docs/II_cap3_2019_igualdad.pdf.

51 Oficio N° 27/2021 enviado al Tribunal Constitucional de Chile el 15 de enero de 2021. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2021/02/Oficio-N%C2%B0027-TRIBUNAL-CONSTITUCIONAL-DE-CHILE.pdf.

52 Al cierre del Informe Anual aún no se dictaba el reglamento.

53 De acuerdo a lo informado por la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela a agosto de 2021. Datos disponibles en: https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes.

54 Por petición del propio adolescente, su nombre de pila fue cambiado para proteger su identidad.

55 Techo Chile y Fundación Vivienda. Catastro Nacional de Campamentos 2020-2021. Informe ejecutivo. Disponible en: https://ceschile.org/wp-content/uploads/2020/11/Informe%20Ejecutivo_Catastro%20Campamentos%202020-2021.pdf.

56 Las otras entidades o organizaciones participantes son: OPD Coquimbo, OPD La Serena, OPD Las Compañías, OPD Ovalle, Registro Civil, Corporación Gabriela Mistral, Seremía de Educación, Ministerio de Desarrollo Social, Programa Familia de Acogida Especializada (FAE) La Serena, Centro Liwen, PIE Coquimbo, Fosis, INDH y Programa Mi Abogado.

57 Ver más información de las acciones judiciales en el capítulo 2 de Cuenta Pública de este Informe Anual.

58 El documento entregado a la Comisión Investigadora se encuentra disponible en: https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=162752&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION.

59 Esta expresión se usa para referirse al género no binario, concepto utilizado para describir a una persona cuya identidad de género no es ni hombre ni mujer. Ha sido acuñada por las niñeces como una forma natural de expresión de la diversidad propia de elles, lo cual los une y representa.

60 Defensoría de la Niñez. Informe Anual 2019. Derechos humanos de niños, niñas y adolescentes, págs. 329–336. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/informe-anual-2019/docs/Cuenta_Publica_e_Informe_Anual_2019.pdf.

SEGUNDA PARTE

LA PARTICIPACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES: UN IMPERATIVO PARA EL PROCESO CONSTITUYENTE

Presentación

En este capítulo se presentan argumentos de por qué se debe considerar la participación de niños, niñas y adolescentes en el proceso constituyente, dando justificaciones desde el derecho internacional de los derechos humanos, así como tambien desde las teorías sobre la democracia y su legitimidad.

Para iniciar, se presenta un panorama estadístico, con algunos de los datos más relevantes, en términos de la opinión de niños, niñas y adolescentes y el proceso constituyente del último tiempo. Se continúa dando una contextualización del proceso constituyente, para luego hacer un análisis de las brechas que tiene el Estado de Chile en su normativa nacional, para garantizar el derecho a la participación de niños, niñas y adolescentes.

Asimismo, se presentan algunas ideas de académicos sobre la democracia y la importancia de la inclusión de todas las personas, para garantizar su legitimidad.

Por último, se analizan los reglamentos de la Convención Constitucional, para identificar si estos cumplen con el estándar internacional de la participación de niños, niñas y adolescentes, en base a los nueve criterios levantados por el Comité de los Derechos del Niño y las recomendaciones entregadas por la Defensoría de la Niñez en su Boletín Nº1 del proyecto institucional Mi voz en la Constitución. Finalmente, en razón de este análisis se identifican desafíos y recomendaciones para la Convención Constitucional y el Poder Ejecutivo.

Los textos de referencia de citas podrán ser encontrados al final de esta parte.



Ibar Silva Canales • Migrar Photo

¿Qué opinan los niños, niñas y adolescentes sobre su participación en el proceso constituyente?

Considerar la voz y participación efectiva de niños, niñas y adolescentes es algo fundamental para que el nuevo texto les contemple como protagonistas. Esto constituiría un hecho histórico que involucre a la niñez y adolescencia en las decisiones sobre su comunidad y país, especialmente en un tema tan relevante como la Constitución.

En este panorama se muestra la opinión de la niñez y la adolescencia en Chile frente a este importante proceso que se expresó en los plebiscitos realizados por las municipalidades a fines de 2019, y en el que participaron más de 49 mil adolescentes[1], quienes se manifestaron a favor de una nueva Constitución.

Asimismo, más de la mitad de las y los adolescentes consultados en el Estudio[2] de opinión de niños, niñas y adolescentes de la Defensoría de la Niñez manifestó querer participar en el plebiscito que aprobó la redacción de una nueva Constitución vía Convención Constitucional.

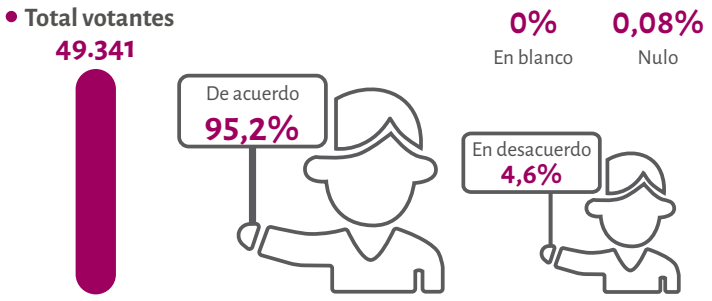
Frente al proceso constituyente, los niños, niñas y adolescentes también han entregado ideas sobre cómo quieren participar, destacando la importancia que tienen las organizaciones más cercanas a estos, tales como sus centros de estudiantes.

Por último, se muestran los resultados de la Consulta de World Vision, en materia de derechos sociales, civiles y políticos a priorizar por el país. Todo lo anterior deja en evidencia que, desde hace un tiempo, los niños, niñas y adolescentes vienen destacando diversos temas que deben priorizarse en las decisiones públicas, lo que incluye el proceso constituyente en curso.

Panorama estadístico

¿QUÉ OPINAN LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SOBRE EL PROCESO CONSTITUYENTE Y SU PARTICIPACIÓN?

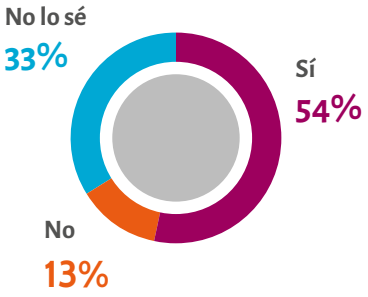
Adolescentes a favor de una nueva Constitución en el plebiscito municipal



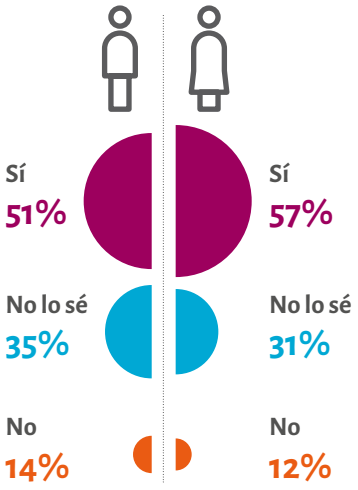
Fuente: Resultados Plebiscito Comunal 2019.

Interés de participar en el plebiscito de una nueva Constitución

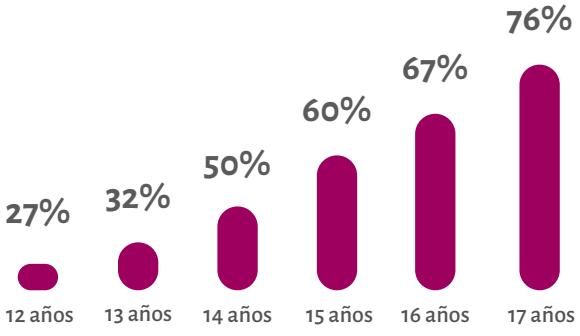
Interés de participar



Interés de participar por sexo



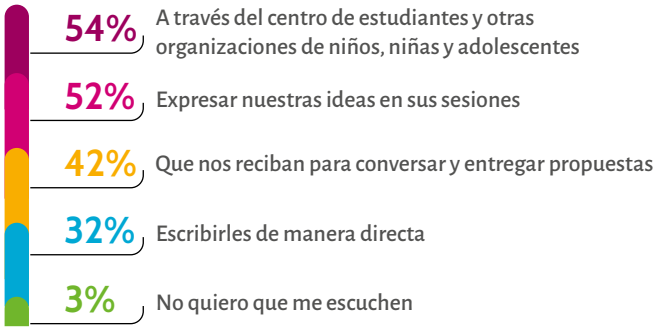
Interés de participar por edad



Desde los 12 años en adelante va aumentando el interés de participar en el plebiscito para una nueva Constitución, llegando a un 76% en las y los adolescentes de 17 años.

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

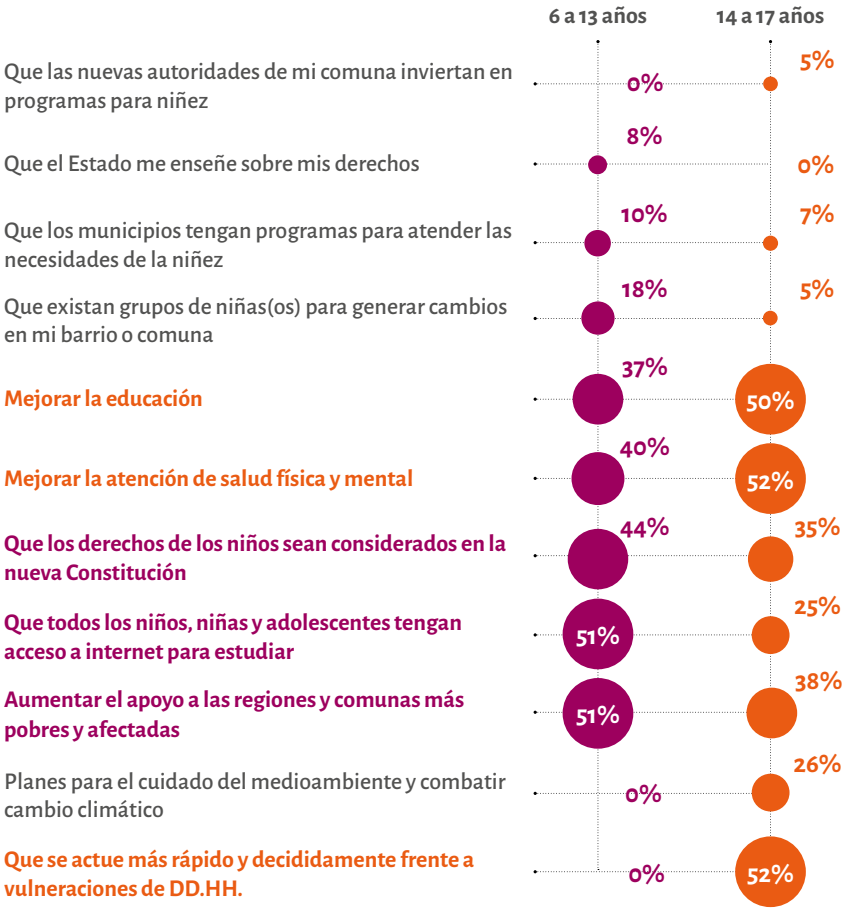
Ideas y formas preferidas de participación de los niños, niñas y adolescentes (6 a 17 años de edad)*



*Respuestas múltiples

Fuente: World Vision, resultados finales encuesta Los Niñ@s también votan. Primer semestre 2021.

Temáticas prioritarias para Chile de niños, niñas y adolescentes*



*Respuestas múltiples

Fuente: World Vision, resultados finales encuesta Los Niñ@s también votan. Primer semestre 2021.

Los niños, niñas y adolescentes comparten, como temática prioritaria para Chile, mejorar la atención de salud física y mental. La educación es también, para ambos grupos etarios, una temática prioritaria. Las niñas y niños entre 6 y 13 años relevan la importancia del acceso a internet para estudiar. Las y los adolescentes señalan estar interesados por "mejorar la educación".

1. Contexto del proceso constituyente

El 24 de diciembre de 2019 se promulgó la Ley N° 21.200, que modifica el Capítulo XV de la Constitución Política de la República, estableciendo un procedimiento para elaborar una nueva Constitución Política y un calendario electoral que se inició con la convocatoria al plebiscito nacional, realizado el 25 de octubre de 2020, mediante el cual se consultó a la ciudadanía si quería una nueva Constitución y el órgano para redactarla (Convención Mixta o Constitucional).

Un 78% del universo electoral votó a favor de la opción "Apruebo" una nueva Constitución, y un 79% se manifestó a favor de la opción "Convención Constitucional". Con estos resultados se dio inicio formalmente al proceso constituyente, actualmente en curso. En el marco del mismo, el 15 y 16 de mayo de 2021 se eligió a las y los convencionales que forman parte de la Convención Constitucional, que tiene por mandato la redacción de una propuesta constitucional durante el plazo de nueve meses, desde su instalación, con posibilidad de prórroga, una sola vez, por tres meses. La propuesta constitucional final deberá ser ratificada o rechazada mediante un plebiscito obligatorio para la ciudadanía. En caso de aprobarse la propuesta, la Constitución actualmente vigente quedaría derogada y, en caso contrario, la Constitución actual mantendría su vigencia.

La importancia de esta labor radica en que la Carta Magna es el pacto social sobre el cual se estructura la sociedad y, fundamentalmente, responde a la pregunta sobre qué tipo de sociedad se quiere construir. Es la norma jurídica de mayor jerarquía a través de la cual se regula la organización y funcionamiento de los poderes públicos, se limita y organiza el poder político y se garantizan derechos y libertades de las personas de una nación, dentro de los cuales se incluyen los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Si bien no todas las Constituciones, a nivel comparado, reconocen de manera expresa los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes, el Comité de los Derechos del Niño, el año 2003, enfatizó la relevancia de la inclusión de los derechos de niñez y adolescencia en las constituciones nacionales, pues aquello contribuye a destacar la idea fundamental de la Convención sobre los Derechos del Niño, **"que los niños, al igual que los adultos, son titulares de derechos humanos"[3].**

En ese sentido, y respecto a lo gravitante de la Constitución Política para la vida en sociedad, se hace necesaria la participación de todos aquellos sectores que han sido históricamente excluidos de lo público e invisibilizados en los más diversos ámbitos, como ocurre con los niños, niñas y adolescentes, quienes, además, tienen el derecho y el interés de participar en este proceso. Así, el Estudio de opinión de niños, niñas y adolescentes 2019, de la Defensoría de la

Niñez señaló que el 34,6% de los niños, niñas y adolescentes participantes de la encuesta consideraron que "Una Nueva Constitución" es la demanda social más importante. Asimismo, el 54% de las y los encuestados afirmó que le gustaría participar en los plebiscitos contemplados para una nueva Constitución lo que aumenta a 76% en el caso de adolescentes de 16 años, y un 58% cree que debe incluirse a los niños, niñas y adolescentes en este proceso, siendo 75% en el caso de los de 17 años.

Desde el paradigma de la Convención sobre los Derechos del Niño, los niños, niñas y adolescentes son concebidos como sujetos de derecho, con capacidad de agencia[4]. Esta concepción y reconocimiento de la niñez y adolescencia mandata a Chile, como Estado parte, a asegurar la participación efectiva, en este caso, en el proceso constituyente, lo que se hace aún más relevante desde una perspectiva democrática, donde todas y las más distintas visiones deben ser consideradas. **La ausencia de su visión en la discusión constitucional implicaría excluir a un 24% de la población, portadora de una perspectiva y experiencia particular y única, que no debe ser reemplazada ni minimizada por la de otros grupos etarios.** Los niños, niñas y adolescentes han puesto énfasis en temáticas que muchas veces al mundo adulto le resulta difícil priorizar, por ejemplo, los temas medioambientales; acceso a la tecnología; mejoras en la educación; el *bullying*; maltrato, violencia física y psicológica[5], entre otros. La inclusión de este grupo diverso permitiría enriquecer y actualizar el debate, respondiendo y ajustándose de mejor manera a los desafíos de la sociedad actual.

Por su parte, resulta esencial considerar que la Constitución Política es un marco normativo y social que tiene el propósito de perdurar en el tiempo, por tanto, resulta probable o al menos deseable, que esta rija y se aplique a quienes el día de hoy son niños, niñas y adolescentes. Por este motivo, **parece fundamental concebir el proceso constituyente como un pacto intergeneracional, ya no solo desde un punto de vista teórico, sino que también efectivo, asegurando a quienes en el futuro tengan en sus manos la implementación de la nueva Constitución poder participar en su construcción[6].** Esto también incrementará la legitimidad tanto del proceso constituyente como del texto constitucional.

Desde un enfoque de derechos humanos, también resulta fundamental el reconocimiento de la niñez y adolescencia en la Carta Política desde una perspectiva simbólica y reivindicativa, pero también práctica. Si bien los niños, niñas y adolescentes son titulares de todos los derechos consagrados en la Constitución Política y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados y vigentes en Chile, al encontrarse en una posición estructuralmente desaventajada, dado que son un grupo vulnerable afectado por el sistema adultocéntrico que les invisibiliza, requieren de un reconocimiento explícito en la Carta Fundamental, así como de sus derechos específicos, de modo de disminuir las brechas y dificultades culturales, sociales y políticas impuestas que les impiden o limitan el ejercicio de sus derechos. Lo anterior, haciendo una diferencia con la Constitución actualmente vigente, que no cuenta con ninguna mención a la niñez y adolescencia, encontrándose absolutamente excluidos de la norma fundamental. Esta ausencia, sin duda, es uno de los elementos que ha influido en el incumplimiento de los derechos humanos de la niñez y adolescencia por parte del Estado de Chile.

La Constitución actualmente vigente, no cuenta con ninguna mención a la niñez y adolescencia, encontrándose absolutamente excluidos de la norma fundamental.



Ibar Silva Canales•Migrar Photo

Por ello, el **proceso constituyente es una oportunidad clave para que los niños, niñas y adolescentes sean reconocidos, realmente, como sujetos plenos de derechos en la sociedad chilena. No cualquier reconocimiento basta, sino que uno efectivo que apunte a su visibilidad, a reforzar su capacidad de agencia y a garantizarles la exigibilidad de sus derechos[7].** En ese sentido, se requiere una mirada que supere el paradigma tutelar que ha uniformado al sistema normativo, institucional y de políticas públicas. Hacerlo a nivel constitucional es clave, por el impacto que tiene la norma de mayor jerarquía en el país.

Es fundamental situar los derechos de la niñez y la adolescencia en el centro de la discusión, considerando la aplicabilidad del enfoque de derechos en cada una de las dimensiones donde sea posible, tanto a nivel de los principios constitucionales, derechos humanos, institucionalidad y regulación del rol y enfoque de los organismos del Estado. Solo así, los derechos de la niñez y la adolescencia, junto con su participación efectiva, irradiarán toda la Constitución.

2. ¿Chile cumple su obligación de garantizar el derecho a la participación de niños, niñas y adolescentes?

A continuación, se exponen los estándares internacionales que rigen el derecho a la participación de niños, niñas y adolescentes, con el objetivo de ilustrar cuáles son las exigencias que el Estado de Chile debe cumplir en la materia, teniendo en consideración que ellas y ellos son sujetos de derecho. Es desde ese entendimiento que se desprenden los derechos de que son titulares, y se deben concebir los principios rectores que guían la acción estatal, como son el interés superior del niño, la autonomía progresiva y el derecho a ser oído.

Adicional a lo anterior, en el presente acápite se da cuenta de la invisibilización estructural que les afecta, dadas las dificultades culturales, sociales, políticas y normativas que enfrentan en su posicionamiento como agentes de cambio y, por ende, con capacidad de incidencia en la política, a través de la gestión y las políticas públicas, de modo de relevar las complejidades que se enfrentan al poner en práctica el estándar internacional de participación.

Por último, se presentan experiencias internacionales de participación de niños, niñas y adolescentes que demuestran cómo han logrado incidir en las políticas públicas, relevando las mismas como buenas prácticas que pueden ser orientadoras para el proceso constituyente chileno.

2.1 Revisión de la normativa internacional sobre el derecho a la participación

A partir de diversos derechos reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño[8], es posible construir el derecho a la participación, entendiéndolo como un "derecho individual y colectivo a que los niños, niñas y adolescentes formen y expresen sus opiniones e influyan en los asuntos que les conciernen directa e indirectamente"[9].

Por otra pate, vale la pena reiterar[10] que el derecho a la participación se encuentra íntimamente ligado al derecho a ser oído de todo niño, niña y adolescente, el que "constituye no solo un derecho, sino que, además, uno de los principios fundamentales para interpretar y hacer respetar todos los demás derechos que les reconoce la Convención sobre los Derechos del Niño"[11]. Esto implica que todo niño, niña o adolescente no solo tiene derecho a expresar su opinión, sino que esta debe ser tomada debidamente en cuenta en todos los asuntos que les afectan, de acuerdo a su edad o madurez[12], es decir, de conformidad a su autonomía progresiva. Además, el Comité de los Derechos del Niño ha señalado que es muy relevante que se tengan debidamente en cuenta sus opiniones, para así evitar los enfoques meramente simbólicos y decorativos asociados a la participación[13].

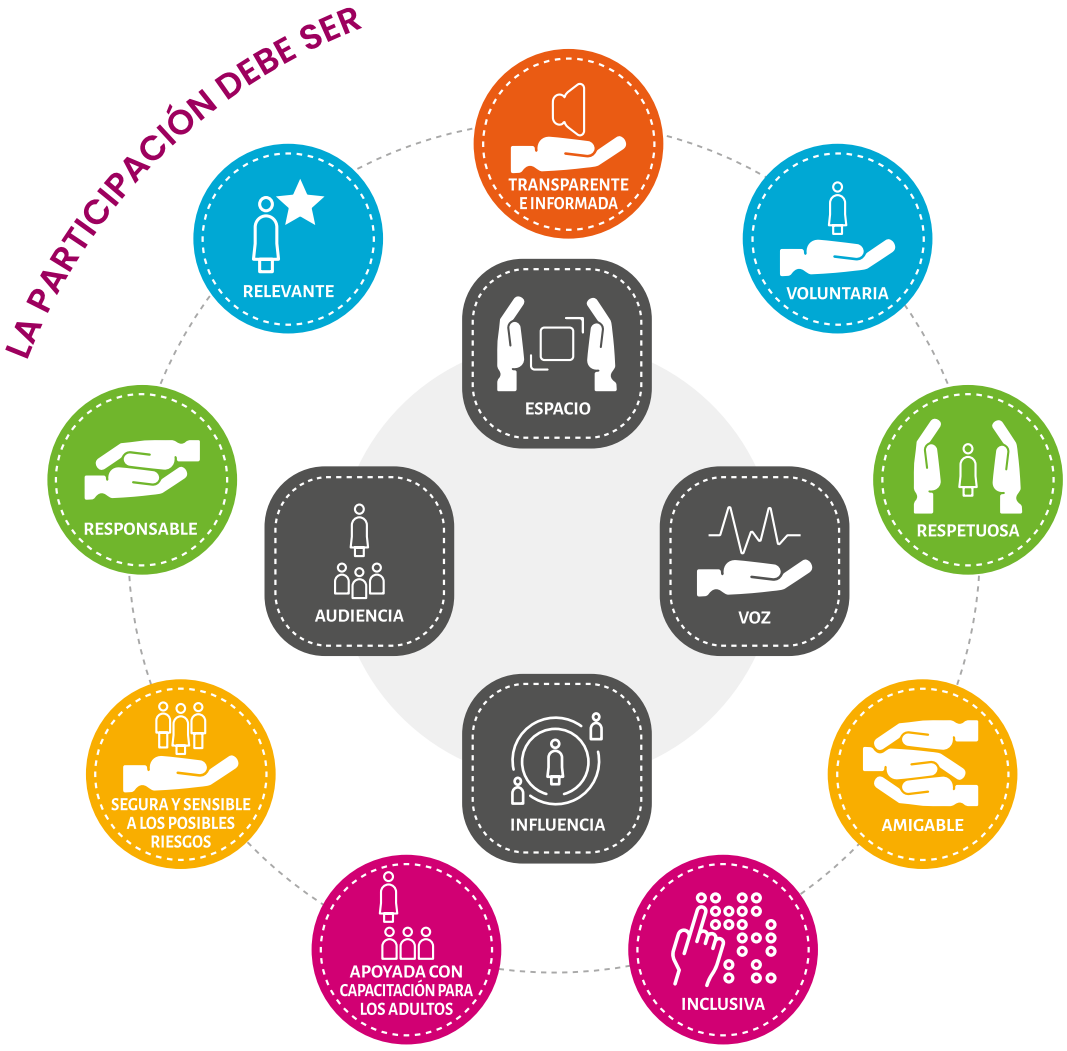
En relación con lo anterior, la autonomía progresiva es aquel principio que se refiere a la capacidad y facultad de los niños, niñas y adolescentes para ejercer sus derechos, con grados crecientes de independencia a medida que se van desarrollando[14]. **Esto no quiere decir que las madres, padres, adultas(os) responsables no tengan ningún rol; al contrario, este es fundamental para que los niños, niñas y adolescentes puedan desarrollarse y ejercer sus derechos, siendo ellas y ellos quienes deben acompañarlos, guiarlos y apoyarlos para lograr su cumplimiento[15] y así adquieran, paulatinamente, mayores niveles de independencia y libertad.** No reconocer este principio implica limitar la efectivización del derecho a la participación y, por ende, la participación de niños, niñas y adolescentes en los procesos democráticos y en la vida cívica de la sociedad de la que son parte.

El Comité de los Derechos del Niño profundizó en el derecho a ser oído y a participación del que son titulares los niños, niñas y adolescentes, indicando, en su Observación General Nº 12[16], nueve criterios a considerar para que la participación sea de calidad, los que se describen en la figura Nº 1[17].

Desde el surgimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño, y la consagración del derecho a la participación en el texto internacional, se han generado una serie de modelos para contextualizar lo que esta implica. Uno de ellos corresponde al modelo de Laura Lundy, codirectora del Centro de Derechos del Niño de la Universidad de Queen's del Reino Unido, quien propuso cuatro elementos a considerar para que una participación de niños, niñas y adolescentes sea efectiva[18]:

- **Espacio:** una participación efectiva contempla entregar un espacio seguro e inclusivo para que los niños, niñas y adolescentes expresen sus opiniones.
- **Voz:** supone que se entrega información apropiada que facilita la expresión de opiniones de niños, niñas y adolescentes.
- **Audiencia:** se debe asegurar que las opiniones de los niños, niñas y adolescentes están siendo comunicadas a alguien con la responsabilidad de escucharlas.
- **Influencia:** asegurar que las opiniones de los niños, niñas y adolescentes están siendo tomadas con seriedad y que se están tomando acciones respecto de ellas, cuando corresponda.

Figura N° 1: Nueve criterios para la participación de niños, niñas y adolescentes según el Comité de los Derechos del Niño



Fuente: Elaboración propia con base a las observaciones generales del Comité de los Derechos del Niño y el modelo de Lundy.



1. La participación es transparente e informativa: acceso a información completa, accesible, atenta a la diversidad y apropiada a la edad sobre su derecho a expresar su opinión libremente y a que su opinión se tenga debidamente en cuenta, así como también al modo en que tendrá lugar esa participación y su alcance, propósito y posible repercusión.



2. La participación es voluntaria: sin coerción de ningún tipo, se les da tiempo para evaluar su participación y pueden retirarse en cualquier momento, si así lo desean.



3. La participación es respetuosa: darles oportunidad de iniciar ideas y actividades. Las y los adultos que trabajen con niños deben tener en consideración sus características locales, prácticas culturales, situaciones de discapacidad, el contexto socioeconómico, ambiental y cultural. Esto incluye obtener el respaldo de adultos claves en la vida de los niños, niñas y adolescentes, para que se apoye de manera más amplia su participación.



4. La participación es relevante: los asuntos respecto de los cuales los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a expresar sus opiniones, son de real importancia para sus vidas, debiendo permitírseles recurrir a sus conocimientos, aptitudes y capacidad. Es necesario crear espacio para que puedan destacar y abordar las cuestiones que ellos mismos consideren pertinentes e importantes.



5. La participación es amigable: las formas y los ambientes de trabajo deben adaptarse a la capacidad de los niños, niñas y adolescentes y ser desarrolladas en conjunto con ellas y ellos. Es necesario que se pongan a disposición el tiempo y recursos suficientes para hacer posible una participación de calidad, con soportes adecuados, produciendo una participación relajada, confortable y accesible a la niñez y adolescencia diversa, considerando el hecho de que necesitarán diferentes niveles de apoyo conforme a su edad, condiciones y evolución de facultades, de modo que sea un espacio divertido y de interés.



6. La participación es inclusiva: todos(as) tienen la misma posibilidad de participar y dar a conocer sus opiniones, sin discriminación alguna basada en etnia, sexo, género, discapacidad, origen, nivel socioeconómico u otra condición. Se debe considerar que los niños, niñas y adolescentes no son un grupo homogéneo, siendo necesario que la participación propenda a la igualdad entre todos y todas ellas.



7. La participación es apoyada con capacitación para adultos(as): las y los adultos necesitan preparación, conocimientos prácticos y apoyo para facilitar y favorecer la participación de niños, niñas y adolescentes, sin intencionar sus opiniones o formas de expresión.



8. La participación es segura y sensible a los posibles riesgos: las y los adultos deben tomar todas las precauciones y adoptar todas las medidas necesarias para la seguridad y privacidad de los niños, niñas y adolescentes que están participando, contar con el asentimiento y consentimiento informado respectivos, y tener a la vista los estándares de tratamiento de datos, privacidad e información confidencial, evitando todo riesgo al que podrían estar expuestos. Los niños, niñas y adolescentes tienen acceso a procedimientos confidenciales para reclamar por cualquier actividad que no resguarde sus derechos.



9. La participación es responsable: el seguimiento y la evaluación son esenciales, en el sentido de que debe informarse a niños, niñas y adolescentes la forma en que han interpretado y utilizado sus opiniones durante su participación, así como también tienen derecho a recibir una respuesta clara acerca de la forma en que su participación ha influido en el resultado del mismo.

De lo señalado anteriormente, es posible identificar el estándar internacional que debe cumplir el Estado de Chile al momento de regular materias asociadas al derecho a la participación, particularmente en cumplimiento de las obligaciones internacionales adquiridas al ratificar la Convención sobre los Derechos del Niño. Más aún, considerando la obligación positiva del Estado de adecuar su normativa interna para dar cumplimiento a la norma internacional, conforme mandatan los principios del Derecho Internacional Público y también de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados[19]. De ahí que el proceso constituyente actualmente en curso se erige como una oportunidad para la incorporación de estos estándares en la Constitución, entregando lineamientos y mandatos claros a los distintos órganos de la administración y a los poderes del Estado en general, acerca de la incorporación del derecho a la participación de niños, niñas y adolescentes en todo ámbito en que se deban resolver o tomar decisiones acerca de asuntos que les afecten.

A continuación, se identifican las posibles brechas que dificultan el reconocimiento de la participación de niños, niñas y adolescentes en el espacio público, con el objetivo de visibilizar las dificultades en los distintos ámbitos que sortean niños, niñas y adolescentes al hacer efectivo su derecho a participar, y que la futura Constitución debería contribuir a remover.

2.2 Brechas nacionales en el cumplimiento de la normativa internacional

Como se evidenció en el Informe Anual 2020[20], la Defensoría de la Niñez identifica al adultocentrismo como una de las principales barreras para la participación de niños, niñas y adolescentes en el espacio público. Este se puede definir como:

> (...) un sistema de dominación que delimita accesos y clausuras a ciertos bienes, a partir de una concepción de tareas de desarrollo que a cada clase de edad le corresponderían, según la definición de sus posiciones en la estructura social, lo que incide en la calidad de sus despliegues como sujetos y sujetas[21].

Particularmente, el adultocentrismo ha contribuido a perpetuar la "imagen de niños, niñas y adolescentes como objetos de protección, lo que no se condice con su calidad de sujetos de derecho, generando que no se cumpla el respeto irrestricto de sus derechos humanos"[22]. Lo anterior no solo repercute en el ejercicio de sus derechos, sino que en lo que es ser niño, niña y adolescente. En este sentido, la matriz cultural que acompaña esta relación asimétrica de poder entre niños, niñas y adolescentes y adultos, nos indica que si bien:

> Existen muy variadas formas de mirar la juventud; sin embargo, todas estas formas se relacionan y confluyen en una misma idea que sostiene una única manera de ser joven, invisibilizado(a) en el presente y tendiente a ser, en un futuro. Despojan a estos(as) de potencialidades, recursos, limitaciones, deseos, derechos, deberes, en el presente; la juventud es homogeneizada, unificada y desposeída de sus capacidades[23].

La matriz cultural adultocéntrica es la que rige, principalmente, las estructuras de la sociedad chilena y, por tanto, se constituye en la barrera matriz de la invisibilización de los niños, niñas y adolescentes como sujetos con capacidad de agencia en tanto titulares del derecho a la participación en todos los asuntos que les afecten.

Este sistema de opresión adultocéntrico es el que se replica en las instituciones[24], las normativas y la política, y que expresa esa matriz cultural que perpetúa la invisibilización de niños, niñas y adolescentes como actores relevantes. Esto, a pesar de la existencia de algunos esfuerzos realizados desde la institucionalidad formal tendientes a dar reconocimiento a su derecho a participar, los que se han traducido en espacios más bien consultivos y no vinculantes[25].

El Comité de los Derechos del Niño[26], en el año 2015, manifestó su preocupación porque en **el ordenamiento jurídico chileno no se reconocía expresamente el derecho del niño, niña y adolescente a ser escuchado y a que se tengan en cuenta sus opiniones en todas las cuestiones que le afecten**; así como también por la inexistencia de estructuras oficiales que les permitieran participar en la elaboración de las políticas relativas a la niñez y, en particular, procesos que muestren de qué manera se tienen debidamente en cuenta sus opiniones.

La ausencia de mecanismos de participación en la institucionalidad formal se reafirma considerando el estudio de la Defensoría de la Niñez que realizó una identificación de las instituciones, programas, evaluaciones e indicadores de la niñez y adolescencia en Chile[27]. En él se observó un nudo crítico respecto a la participación de niños, niñas y adolescentes, constatando que:

> […] no se observan compromisos claros respecto de la dimensión de derechos vinculada a la participación de niños, niñas y adolescentes, es decir, al reconocimiento de la autonomía progresiva y el derecho de los niños, niñas y adolescentes a ser escuchados en todas aquellas materias que les afectan […] Asimismo, la gran mayoría de los programas se orientan a la dimensión de supervivencia y desarrollo, siendo los enfoques de participación sustantiva casi totalmente inexistentes en la oferta pública[28].

El ordenamiento jurídico chileno tampoco contempla normas de participación política a través del derecho a sufragio de adolescentes.

Cabe recordar que el ordenamiento jurídico chileno tampoco contempla normas de participación política a través del derecho a sufragio de adolescentes, o bien formas de participación en que se incorpore, de manera explícita, a niños, niñas y adolescentes en la elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas nacionales, regionales y locales, junto con los correspondientes procesos que señalen de qué manera se tienen debidamente en cuenta sus opiniones. Es así como de una revisión normativa, asociada a la participación y las políticas públicas, es posible dar cuenta de la inexistencia de normas que mencionen de manera expresa a niños, niñas y adolescentes, lo que contribuye a mantener su invisibilización.

En la tabla N°1, se presentan una serie de normativas asociadas a las políticas públicas y la gestión estatal que son relevantes para impulsar la participación, las que, sin embargo, no mencionan a niños, niñas y adolescentes como actores relevantes con posibilidad de incidencia en las materias que regula.

Tabla N° 1: Revisión de normativa asociada a la participación en la gestión y políticas públicas

Normativa	Descripción
Ley N° 20.500, sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública.	El objetivo principal de esta ley es regular, apoyar y promover la participación ciudadana en la gestión pública. Para ello, se establecen un conjunto de normas relativas al derecho de asociación en general, así como también los deberes de promoción del Estado de iniciativas asociativas en la sociedad civil.
Ley N° 19.880, que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado.	Establece y regula las bases del procedimiento administrativo de los actos de la administración del Estado, relevando los principios procesales, derechos orientadores de esos procedimientos y las etapas de los mismos, junto con los medios recursivos.
Ley N° 20.285, sobre acceso a la información pública.	Tiene por objeto regular el principio de transparencia de la función pública, el derecho de acceso a la información de los órganos de la administración del Estado, los procedimientos para el ejercicio del derecho y para su amparo, y las excepciones a la publicidad de la información.
Ley N° 20.270, regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios.	Regula la publicidad en la actividad de lobby y demás gestiones que representen intereses particulares, con el objeto de fortalecer la transparencia y probidad en las relaciones con los órganos del Estado.

Fuente: Elaboración propia en base a revisión normativa.

A pesar de haberse ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño, Chile no ha hecho una adecuación de su normativa interna para su cumplimiento, dado el sistema adultocéntrico que permanece en la sociedad.

En relación con la capacidad para decidir, la Ley N° 19.880, en su artículo 20, establece que los niños, niñas y adolescentes podrán actuar por sí en aquellos casos en que su actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico-administrativo, sin la asistencia de la persona que ejerza la patria potestad. Para interpretar esta norma, se debe tener en consideración que el Código Civil considera, como regla general, a los niños, niñas y adolescentes como incapaces o inhábiles para tomar decisiones por sí mismos, requiriendo para ello autorización del representante legal[29]. **De ambas normas se desprende que la regla general para actuaciones jurídico-administrativas de niños, niñas y adolescentes, es la incapacidad, salvo aquellos casos en que expresamente se contemple su participación, la que se configura como una excepción.**

Esto permite dar cuenta de que el no mencionar de manera expresa a niños, niñas y adolescentes en las citadas normativas, además de no permitir su participación, implica que los órganos de la administración pública no se encuentran mandatados para contemplar y establecer procedimientos diferenciados, con lenguaje entendible, pertinente e información accesible, para que ellas y ellos puedan acceder a los mismos. **En otros términos, la construcción del sistema, de las plataformas de acceso, la difusión y las formas de presentar la información está pensada por y para adultos, por lo que niños, niñas y adolescentes se mantienen invisibles, sin que se contemplen condiciones materiales que les permitan el ejercicio de sus derechos.**

Si bien existe un reconocimiento expreso a la participación de adolescentes en el caso de las juntas de vecinos[30], este reconocimiento no ha repercutido de manera relevante en la promoción de la participación. Según Casen 2017[31], un 24,3% de los niños, niñas y adolescentes entre 10 y 17 años participaba en alguna organización. La junta de vecinos u otra organización territorial representaba solo el 0,9%[32] del total.

En este sentido, la realidad es que en Chile, a pesar de haberse ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño, no ha hecho una adecuación de su normativa interna para su cumplimiento, dado el sistema adultocéntrico que permanece en la sociedad y también en aquellas y aquellos que están encargados de su elaboración en el Congreso Nacional.

Tal como se evidenció en el Informe Anual 2020[33], en la tramitación de la Ley N° 21.200, que Modifica el Capítulo XV de la Constitución Política de la República, y que fijó los procedimientos para elaborar una nueva Constitución, salvo las indicaciones presentadas por el diputado Félix González (Partido Ecologista Verde)[34], que fueron rechazadas, en ningún momento se consideró la posibilidad de que las y los adolescentes fueran parte del proceso constituyente, a través del reconocimiento del derecho a sufragio en alguna de las tres etapas que lo componen[35].

Misma situación ocurrió durante la discusión del proyecto de ley que proponía rebajar la edad para ser ciudadano y otorgar el derecho a sufragio en las elecciones municipales a quienes hayan cumplido 14 años de edad, correspondiente al Boletín N° 8.680–07. Si bien esta iniciativa no se centró en la participación de adolescentes en el proceso constituyente, sí abordó la posibilidad de que ellas y ellos ejercieran el derecho a sufragio, lo que fue finalmente rechazado en el año 2019.

Lamentablemente, en iniciativas posteriores dicha situación no cambió. Así, del análisis de la tramitación del proyecto de ley correspondiente al Boletín N° 14.003-04, que modifica diversos cuerpos normativos con el fin de fomentar, en el ámbito escolar, la participación e información de las y los estudiantes respecto al proceso constituyente, también se pudo dar cuenta de que predominó la visión adultocéntrica en el debate parlamentario.

Entre las y los diputados de la Comisión de Educación donde se discutió el proyecto, hubo visiones contrapuestas. Quienes estuvieron a favor señalaron que era de suma importancia que el plan de formación ciudadana incluyera contenidos sobre el proceso constituyente, dado que la escuela es uno de los principales espacios de participación de las y los estudiantes, siendo necesario que allí se generara un aprendizaje de estos contenidos, dada la especial situación social que vive el país[36] (ver cuadro de texto Nº 1).

Cuadro de texto Nº 1:

DEBATE LEGISLATIVO: POSTURAS PARLAMENTARIAS DEL PROYECTO DE LEY BOLETÍN Nº 14.003-04

Entre las posturas que se encontraban **en contra** del proyecto Boletín Nº 14.003–04, que modifica diversos cuerpos normativos con el fin de fomentar, en el ámbito escolar, la participación e información de las y los estudiantes respecto al proceso constituyente, llamó la atención la del diputado Luciano Cruz Coke (Evópoli), quien señaló:

> ¿Es realmente prioridad legislar hoy día en tiempos de pandemia cuando algunos niños ni siquiera tienen acceso a internet para poder conectarse a sus colegios, cuando no han tenido posibilidad de estar con sus amigos, sociabilizar?. Estamos anteponiendo aquellos intereses, aquellos asuntos que interesan necesariamente a este Congreso por sobre la educación de los niños propiamente tal. ¿Por qué vamos a anteponer un interés como aquel interponiéndose además no solo al derecho que tienen los padres a velar por la educación de sus hijos y decidir el proyecto educativo que quieren para ellos?

Entre quienes estuvieron **a favor** destaca el diputado Juan Santana (Partido Socialista), quien situó el debate en los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes al referir que:

> Debemos reconocer que fueron las y los jóvenes quienes a través de manifestaciones legítimas dejaron expuesto el descontento social, y gracias a ello es que hoy estamos ad portas de un proceso que culminará con una nueva Constitución para Chile. De ahí la importancia de institucionalizar la participación de niños, niñas y adolescentes y qué mejor que hacerlo en los establecimientos educacionales en los que relevar el valor de la democracia debería ser una prioridad para todos y todas (…) No hay que temerle a lo que los niños, niñas y adolescentes tengan que decir, muy por el contrario, una sociedad es mejor si sus ciudadanos y sus ciudadanas tienen inquietudes políticas y sentido de lo público.

De lo anterior, podemos sostener que en algunos sectores persiste una mirada tutelar de la niñez y adolescencia y que no existe el reconocimiento de la autonomía progresiva y de la consideración que niños, niñas y adolescentes son actores relevantes de cambio, que tienen derecho a opinar y que tienen derecho a informarse, particularmente en lo que dice relación con el proceso constituyente histórico que está viviendo Chile, como una primera oportunidad para generar un pacto social en condiciones democráticas.

En tanto, la fundamentación principal de quienes optaron por rechazar el proyecto se basó en que la materia que se buscaba abordar en esta iniciativa ya se encontraba cubierta por la legislación vigente. En esta línea, se subrayó el derecho a la libertad de enseñanza de los establecimientos educacionales, estableciendo que el plan de formación ciudadana, incluyendo los contenidos sobre el proceso constituyente, debía responder al proyecto educativo institucional de cada establecimiento y no ser impuesto. Se aludió, además, a que la necesidad de nuevos espacios de participación debía ser recogida por la Convención Constitucional en su reglamento de funcionamiento y no a través de modificación legal.

Por otra parte, el Ejecutivo hizo reservas de constitucionalidad al proyecto de ley, al estimar que las potestades de organizar el establecimiento educacional corresponden al sostenedor, en el marco de la libertad de enseñanza.

Durante el debate legislativo, a principios del 2021, algunas y algunos parlamentarios sostuvieron argumentos que se basan en una visión **adultocentrista y en un escaso conocimiento de lo que implica el derecho a la participación, de lo que involucra que niños, niñas y adolescentes sean sujetos de derechos y de la necesidad de que ellas y ellos puedan tener acceso a la información de manera oportuna y pertinente, para formarse un juicio propio e involucrarse en los asuntos que competen a la sociedad, en tanto parte de la misma.** Además, se encontraron otras visiones que responden al paradigma de considerarlos como sujetos de protección, que pugnaron con las primeras. De ahí que resulta relevante la participación y la información que niños, niñas y adolescentes tengan de este proceso constituyente, en atención al impacto que tendrá la Constitución en sus derechos, así como también en la relevancia de su participación en tanto dotará de mayor legitimidad al proceso, toda vez que permitirá que sean oídos todos los grupos históricamente excluidos del debate público, como es el caso de niños, niñas y adolescentes, lo que particularmente se puede materializar por la Convención Constitucional.

Se estima que reconocer la participación de niños, niñas y adolescentes en el actual proceso constituyente propenderá a que **la futura Carta Magna se conciba como un pacto intergeneracional, lo que, sin duda, la dotará de mayor legitimidad y contribuirá a profundizar los niveles de democracia del país,** al considerar a aquellos que han sido permanentemente excluidos de lo público, como son los niños, niñas y adolescentes.

Su participación permitirá incorporar su visión en la Constitución y, de esta manera, dejar atrás las condiciones materiales que obstaculizan el ejercicio de sus derechos. Por lo anterior es que a continuación se presentan una serie de buenas prácticas en la experiencia comparada, de modo de orientar la incorporación de la participación de niños, niñas y adolescentes en la Convención Constitucional.

Cuadro de texto Nº 2:

BUENAS PRÁCTICAS DE PARTICIPACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

Como Defensoría de la Niñez se han revisado diversas experiencias de participación que han resultado exitosas en lo que dice relación con la incidencia que ha tenido la incorporación de niños, niñas y adolescentes en el espacio público, así como también dan cuenta del interés transversal existente en participar de lo público y de la construcción de la sociedad. Las mismas pueden servir de buenas prácticas para su implementación en Chile.

1. Escocia

En Escocia, en el año 2014, hubo una modificación para que adolescentes pudieran votar en el referéndum de independencia del Reino Unido.

En esa oportunidad, las y los adolescentes tuvieron que inscribirse para poder participar a través del voto, resguardando así que su participación fuera voluntaria. Aun teniendo este requisito, el 80% de la población escocesa entre los 16 y 17 años se incribió[37]. Una de las posibles razones del alto número de inscripciones, considerando además la relevancia del referéndum, corresponde al hecho de que la comisión electoral de ese país preparó un documento guía para orientar a las y los adolescentes en este proceso de votación, entregándoles información en un lenguaje cercano a ellas y ellos, garantizando que el proceso fuera debidamente informado y promoviendo así su participación[38].

Esta participación adolescente marcó un precedente dentro de Escocia, a tal punto que, al año siguiente de este referéndum, se rebajó la edad de votación a 16 años de edad para elegir el Parlamento Escocés.

2. Nueva Zelanda

En Nueva Zelanda se ha impulsado la implementación de diversas experiencias de participación a nivel local, como el caso de la ciudad de Christchurch. Esta última ha adoptado una estrategia en miras a convertirse en una "ciudad adecuada para los niños", reconociendo que "los niños, no pueden expresar sus puntos de vista mediante el voto, carecen de independencia económica y, por lo regular, no pueden expresar su opinión en las encuestas a residentes o a través de otros medios con que cuenta el ayuntamiento para evaluar la opinión pública"[39]. Por eso, en Nueva Zelanda destacan las formaciones de "Ayuntamientos Juveniles", de integración plurinacional e intergeneracional, que forman parte de variados sistemas públicos. En esto, es relevante mencionar la experiencia realizada por el Estado para dar respuesta al Comité de los Derechos del Niño, convocando a un grupo de jóvenes para que estos coorganizaran una consulta masiva en el país.

Esta pequeña muestra internacional comprueba que es posible abrir espacios de participación efectiva para niños, niñas y adolescentes en temas tan relevantes para un Estado como lo es decidir sobre la independencia de un país o para opinar lo que quieren para su comunidad.

La Convención Constitucional dio el primer paso, al incorporar en su reglamento de funcionamiento la participación efectiva de niños, niñas y adolescentes en el proceso constituyente, lo que permitiría que sus opiniones sobre lo que debe contener la nueva Constitución sean atendidas. No obstante, falta que el Estado de Chile en su conjunto pueda darles el espacio y las herramientas para su participación efectiva, no solo de forma episódica, sino que de manera permanente, como los sujetos de derechos que son.

3. Garantías de participación efectiva en el proceso constituyente para asegurar la legitimidad de una nueva Constitución

La norma constitucional es un elemento clave dentro del Estado de Derecho, así como también **constituye una formalización del vínculo que sitúa a las y los habitantes de una nación, o de varias de estas, en un acuerdo central sobre cómo han decidido convivir y que valores los representan.**

Para el Politólogo Leonardo Morlino una "buena" democracia es "un régimen ampliamente legitimado" en donde uno de sus componentes es el llamado *rule of law*, entendido como el respeto de los regímenes a la ley y de la sociedad a sus garantías legales, en donde la eficacia en la toma de decisiones es en base también a cómo se desarrolla la calidad de los procedimientos para tomarla[40].

Así, la democracia está interrelacionada con la legitimidad de los procedimientos y, en la misma línea, el cientista político Osvaldo Lazzetta, respecto a las elecciones como proceso, señala que "la democracia no es un puro sistema de mayoría basado en elecciones. El principio mayoritario no basta para fundar las instituciones democráticas y las elecciones no garantizan que un poder sea plenamente democrático: debe estar puesto a pruebas de control y validación que sean concurrentes y complementarias de la expresión mayoritaria"[41]. Aunque el derecho a sufragio es un derecho fundamental, y es una deuda para con las y los adolescentes, es también importante considerar los procedimientos que vienen después de las elecciones que dicen relación con "cómo se ejercen sus cargos y cómo deciden sus autoridades después de ser electas"[42].

En esta misma línea, específicamente desde la arista constitucional, el filósofo David Estlund, plantea que la legitimidad de las instituciones democráticas se basa principalmente en su procedimiento, que tiene un valor en sí mismo y que, si es de calidad, genera buenas decisiones[43]. Hoy los espacios en donde los procedimientos incluyen de manera efectiva a niños, niñas y adolescentes son reducidos, simbólicos y extemporáneos, lo que resulta altamente dañino para la legitimidad de la democracia.

Hoy los espacios en donde los procedimientos incluyen de manera efectiva a niños, niñas y adolescentes son reducidos, simbólicos y extemporáneos, lo que resulta altamente dañino para la legitimidad de la democracia.

Por un lado, durante el siglo XXI, se ha visto cómo diversas agrupaciones de adolescentes y jóvenes han incidido en la agenda política en temáticas de educación[44] así como también manifiestan tener una mayor preocupación por demandas como el feminismo, la justicia social o el mismo proceso constituyente[45]. Pero, por otro lado, las instituciones democráticas del país no establecen garantías claras para considerar su opinión y visión como protagónicas y parte de la toma de decisiones. En definitiva, hoy **la niñez y adolescencia son un grupo silenciado, sin capacidad de presión política porque, además, no tienen derecho a voto[46],** invisibilizando la cotidianidad y praxis de esta solo por el hecho de tener menos de 18 años.

Esta lamentable contradicción entre su deseo de participación y la falta de instituciones que les garanticen este derecho es relevante, ya que también incide en el nivel de adherencia con las democracias. Autores como Bassa y Lovera, en relación con la participación de niños, niñas y adolescentes, señalan que "una participación efectiva no puede sino principiar por procedimientos, así como de los asuntos de especial relevancia"[47], esto es especialmente clave teniendo en cuenta estudios que muestran un bajo nivel de conocimientos e involucramiento cívico de las adolescencias[48].

Esta no consideración histórica a niños, niñas y adolescentes constituye un reflejo del adultocentrismo que les excluye y que no les permite participar de las decisiones de su comunidad política. Su libertad entonces en la práctica se reduce, al no dar esa garantía, en lenguaje de la filósofa Hannah Arendt, de incidir en su entorno y así ser más libres. Como ella bien dice "quien no esté interesado en los asuntos públicos tendrá que contentarse con que sean decididos sin él. Pero debe darse la oportunidad a cada persona"[49]. Esto se traduce en la garantía libre e informada de participar para todos los niños, niñas y adolescentes que así quieran.

En este marco, la redacción de **una nueva Constitución es una oportunidad para revertir esta situación de exclusión. La inclusión puede provenir desde dos dimensiones: la procedimental y la sustantiva.** La dimensión sustantiva corresponde al reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos activos en las normas constitucionales finalmente aprobadas. Y la dimensión procedimental corresponde a la legitimidad que tiene el proceso de elaboración del nuevo texto constitucional, a través de la participación efectiva e incidente de niños, niñas y adolescentes.

En este sentido, el procedimiento para redactar la nueva Constitución, aprobado en el reglamento de la Convención Constitucional, es una oportunidad para avanzar en que el resultado tenga legitimidad en este aspecto. Es responsabilidad de este organismo, así como de todos los garantes de derechos, asegurar su implementación, permitiendo que la visión y concepción del mundo de una población que ha sido históricamente excluida, pueda mejorar la calidad y legitimidad de las decisiones y las políticas públicas con una mirada más cercana a sus necesidades e intereses.



Jorge Vargas Parra • Migrar Photo

4. Acortando brechas: participación de niños, niñas y adolescentes en los reglamentos de la Convención Constitucional

El establecimiento del proceso constituyente, a través de la Ley N°21.200, que Modifica el Capítulo XV de la Constitución Política de la República, principalmente a través del ejercicio del derecho a sufragio, no reconoció el derecho a la participación de las y los adolescentes en los plebiscitos contemplados para este fin, ni tampoco otras formas de participación vinculante que incluyera a los niños, niñas y adolescentes como parte fundamental de este proceso histórico para el país. Esta ausencia atentaba contra la legitimidad del proceso, dado que estaba excluyendo del mismo a casi el 25% de la población del país.

Es por esto que la Defensoría de la Niñez, en ejercicio de su mandato legal de difusión, promoción y protección de los derechos de niños niñas y adolescentes, inició la implementación del proyecto Mi Voz en la Constitución, cuyo objetivo general es lograr el reconocimiento y protección constitucional de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, así como también promover su participación vinculante en el proceso constituyente[50]. En este marco, en el mes de junio del 2021, se realizó el Boletín N°1 Participación de niños, niñas y adolescentes en el proceso constituyente[51], el que, además de incluir el estándar internacional relativo a la participación de niños, niñas y adolescentes, contempló recomendaciones para la incorporación de su participación dentro del reglamento de funcionamiento de la Convención Constitucional, y así disminuir las brechas existentes que impedían la participación de niños, niñas y adolescentes en el proceso constituyente.

Entre los meses de julio y septiembre, las y los convencionales constituyentes discutieron y aprobaron las normas de su funcionamiento interno, las que se traducen en el Reglamento General[52], el Reglamento de Ética[53], el Reglamento Participación y Consulta Indígena[54] y el Reglamento de Mecanismos, Orgánica y Metodologías de Participación y Educación Popular Constituyente[55] (en adelante Reglamento de Participación Popular).

Cuadro de texto N°3:

PRINCIPIOS Y ESTÁNDARES PARA LA PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES ESTABLECIDOS EN EL REGLAMENTO DE PARTICIPACIÓN POPULAR

Artículo 62. Principios y estándares para la participación efectiva. Los niños, niñas y adolescentes podrán ejercer su derecho a ser oídos y a participar en la Convención Constitucional a través de los mecanismos indicados en el Título IV, fundándose en los siguientes principios:

1. Igualdad y no discriminación: siendo tratados sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, orientación sexoafectiva, identidad o expresión de género, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales.

2. Interés superior del niño y niña: que el mecanismo dispuesto propenda a la máxima satisfacción de sus derechos.

3. Autonomía progresiva: que todo mecanismo tenga especial consideración a la edad y grado de madurez de cada niño, niña o adolescente que participe.

Dichos mecanismos se regirán por los estándares establecidos por el sistema internacional de protección de derechos humanos, considerando los siguientes elementos:

a) Transparencia e información: deberá proporcionarse información que sea accesible para los niños y niñas, para que puedan saber de qué se trata y cómo poder ser parte del proceso. Y, además, se deberán generar mecanismos y estrategias de difusión que permitan conocer el resultado de su participación.

b) Voluntariedad.

c) Respetuosos: los espacios dispuestos por la Convención para escuchar la opinión de la niñez y la adolescencia deberán garantizar una escucha activa, esto es, que las personas tengan la voluntad de acoger lo que niños y niñas quieren expresar.

d) Pertinentes: que el espacio donde niños, niñas y adolescentes participen, sea acorde a ellos, amigable y cercano.

e) Adaptados a la niñez: el lugar en que esto se desarrolle esté acorde a las necesidades de niños, niñas y adolescentes, propiciando un espacio igualitario entre convencionales y estos.

f) Incluyentes: disponer de espacios que permitan que todas las niñeces puedan ser parte, esto es, niñez en situación de discapacidad, de las diversidades y disidencias sexuales, afectivas y de géneros, indígenas, entre otros.

g) Apoyados en la formación: contar con facilitadores que los preparen para la participación, que los acompañen mientras exponen sus puntos de vista y que posibiliten un espacio acogedor.

h) Seguros y atentos al riesgo: garantizar que la participación no les generará un riesgo en su integridad.

i) Responsables: que atiendan a sus condiciones particulares, y, sobre todo, que puedan responder ante sus inquietudes.

En términos generales, los reglamentos subsanan las brechas identificadas previamente, considerando en su mayoría las recomendaciones entregadas en el Boletín N° 1 de la Defensoría de la Niñez, lo que se considera un gran avance en el respeto del derecho a ser oídos en todos los asuntos que les afectan, del que son titulares niños, niñas y adolescentes.

Uno de los ejemplos más claros de este reconocimiento corresponde al hecho de que, **en el artículo 62 del Reglamento de Participación Popular, que se puede ver en el cuadro de texto al costado derecho, se señaló que los mecanismos de participación que se diseñen para niños, niñas y adolescentes deben contar con los principios fundamentales de la Convención sobre los Derechos del Niño,** así como también se describen las nueve condiciones mínimas para la participación efectiva entregadas por el Comité de los Derechos del Niño, las que fueron descritas en este capítulo en la figura Nº 1.

Asimismo, tanto en el Reglamento General como el de participación popular, se menciona que uno de los principios rectores de estos reglamentos corresponde al enfoque de niñez y adolescencia, entendiéndose por tal:

> Reconocer a niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos y como actores relevantes dentro del proceso constituyente, con fin de asegurar que se integren al debate las problemáticas, experiencias y características diferenciadoras en el ejercicio de sus derechos y de garantizar su derecho a la participación, con miras a hacer efectivo su interés superior y respetar su autonomía progresiva[56].

Otro aspecto a destacar es que el Reglamento de Participación Popular reconoce a los niños, niñas y adolescentes como uno de los grupos históricamente excluidos, asegurando su participación en el proceso de redacción, contando con estrategias, mecanismos y metodología acordes[57] para este grupo, haciéndose cargo de la invisibilidad que han tenido niños, niñas y adolescentes por parte del Estado.

Desde la Defensoría de la Niñez se reconocen y celebran estos avances de la Convención Constitucional, que tienen como finalidad incorporar las opiniones de niños, niñas y adolescentes para escribir la nueva Constitución, siguiendo lo establecido por la Convención sobre los Derechos del Niño, y lo que los propios niños, niñas y adolescentes solicitan. No obstante, es necesario realizar un análisis detallado a los reglamentos para definir si cumplen con los estándares de participación.

Los reglamentos subsanan las brechas identificadas previamente, considerando en su mayoría las recomendaciones entregadas en el Boletín Nº 1 de la Defensoría de la Niñez.

4.1 Análisis de los Reglamentos de la Convención Constitucional respecto a la participación de niños, niñas y adolescentes

A continuación, se presentará un análisis de los Reglamentos de funcionamiento de la Convención Constitucional, particularmente del Reglamento General y el de Participación Popular, en base a las nueve condiciones básicas para la participación entregada por el Comité de los Derechos del Niño y presentadas en la sección 2.1 de este capítulo y que fueron enviadas a las y los convencionales constituyentes a través del Boletín Nº 1 de la Defensoría de la Niñez.

Si bien estas condiciones básicas se mencionan en el Reglamento de Participación Popular, es necesario identificar cómo se materializarán y cómo complementarán los distintos reglamentos para su cumplimiento. En este sentido, también se presentarán los desafíos que tendrá la Convención Constitucional para cumplir con estos estándares.

A) LA PARTICIPACIÓN ES TRANSPARENTE E INFORMATIVA

> Las y los convencionales constituyentes deberán contar con procesos de participación claros, generando un reglamento sobre la participación en sesiones o comisiones, incluyendo la participación de niños, niñas y adolescentes. Este reglamento debería especificar, al menos, cuándo, dónde, cómo y el porqué de la participación. Además, esta norma debería ser difundida en lenguaje claro, para que todas las personas, especialmente niños, niñas y adolescentes, puedan conocer esas reglas y decidir si participar o no.
>
> Boletín N° 1 de la Defensoría de la Niñez, pág. 29.

En términos de entregar información pertinente a niños, niñas y adolescentes, el Reglamento General, en su artículo 54, otorga la responsabilidad a la Secretaría de Comunicaciones, Información y Transparencia de **generar versiones didácticas con información accesible, amigable y pertinente, destinada a niños, niñas y jóvenes sobre las actividades de la Convención Constitucional.** Esto permitirá que el trabajo de las y los constituyentes sea transparente para este grupo, considerando, además, que estos deberán informar semanalmente sus actividades, a diferencia de la Mesa directiva, que deberá hacerlo de forma mensual[58].

Asimismo, el Reglamento de Participación Popular menciona que se contará con una plataforma digital de participación, la que se diseñará tanto por la Comisión como por la Secretaría de Participación Popular, en coordinación

con la Comisión de Comunicación y Transparencia, la que **tendrá una interfaz con acceso diferenciado para niños, niñas y adolescentes, y que tendrá lenguaje y contenidos claros y sencillos[59] para ellas y ellos.** Además, al hacer mención sobre los mecanismos de participación para niños, niñas y adolescentes, este Reglamento plantea el artículo 63 de difusión y promoción, indicando que:

> Se deberá contar con material comunicacional e informativo diferenciado para NNA, atendiendo a los diferentes grupos etarios, lugar de residencia y formas vigentes de comunicación, contando con entrada web especial para niñas, niños y adolescencia y una línea específica de mensajes en redes sociales con difusión de actividades, inscripciones, convocatorias y resultados, garantizando la participación libre e informada de cualquier niño, niña o adolescente, o grupo de estos.

Por otra parte, en el Reglamento de Participación popular también generarán un Programa de Educación Popular Constituyente[60] que tiene por finalidad "(...) fomentar el aprendizaje sobre los temas constitucionales a través del diálogo horizontal entre las personas (...) considerando metodologías, medios y formatos que se adapten a los grupos históricamente excluidos"[61], dentro de los cuales se encuentran los niños, niñas y adolescentes.

Desde la Defensoría de la Niñez se valora la incorporación de estas medidas, dado que las mismas permiten garantizar no solo la participación de la niñez y adolescencia, sino que además respaldar que su participación sea informada.

Se visualiza como desafío para la Convención Constitucional que los formatos y lenguaje a utilizar en las versiones didácticas para niños, niñas y adolescentes por parte de la Secretaría de Comunicaciones, Información y Transparencia estén acordes a este grupo, incluyendo la publicación de borradores de normas en lenguaje accesible y claro para ellas y ellos. En este sentido, se recomienda revisar la Minuta Nº 4: Comunicaciones y lenguaje con enfoque de derechos de la niñez y la adolescencia[62], realizada por la Defensoría de la Niñez, para orientar esta labor.

Asimismo, se plantea el desafío de que las versiones didácticas no queden solo en el sitio web de la Convención Constitucional, sino que además se pueda difundir masivamente en establecimientos educacionales, programas del Servicio Mejor Niñez y del futuro Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil y TV Educa, a través de los respectivos ministerios a cargo.

Otro desafío a considerar se refiere a la necesidad de coordinación entre la Secretaría de Comunicaciones, Información y Transparencia y la Secretaría de Participación Popular, para que sus funciones en relación con la difusión de información para niños, niñas y adolescentes se complementen y no existan dobles esfuerzos en este trabajo, asegurando el buen uso de los recursos públicos.

Por último, es necesario velar por que la plataforma digital de participación sea accesible y amigable para niños, niñas y adolescentes, indicando en ella, al menos, cuándo, dónde, cómo y el porqué de la participación. Además, se encuentra el desafío de utilizar otros recursos como aplicaciones gratuitas para los teléfonos celulares y sin necesidad de acceso a internet, para que niños, niñas y adolescentes puedan informarse, sin tener que acceder a un sitio

Es necesario utilizar otros recursos como aplicaciones gratuitas para los teléfonos celulares y sin necesidad de acceso a internet, para que niños, niñas y adolescentes puedan informarse, sin tener que acceder a un sitio web.

web. Esta aplicación debería contener no solo información sobre el trabajo de la Convención Constitucional y los mecanismos de participación disponibles para ellas y ellos, sino que también debería facilitarles la presentación de propuestas populares, y permitirles realizar seguimiento de evaluación, sistematización y debate de las mismas.

B) LA PARTICIPACIÓN ES VOLUNTARIA

> Por ningún motivo las y los convencionales constituyentes deberían obligar a participar a niños, niñas y adolescentes. Incluso si estos, durante la sesión o iniciativa, deciden no continuar con su participación, se debe respetar su decisión.
>
> Boletín N°1 de la Defensoría de la Niñez, pág. 29.

Si bien en el Reglamento General no hace mención a que la participación sea voluntaria, el Reglamento de Participación Popular sí lo menciona en su artículo 62, como principio a considerar. Por otra parte, al hablar sobre el plebiscito intermedio dirimente, se incluye la participación voluntaria de adolescentes desde los 16 años; aunque esto no sea competencia de la Convención Constitucional para que ocurra, se valora su incorporación para que los órganos competentes lo puedan realizar.

La Secretaría Técnica de Participación Popular presenta el desafío de garantizar que la participación de niños, niñas y adolescentes sea voluntaria antes y durante su intervención. Una forma de concretar este aspecto corresponde al hecho de generar una carta de consentimiento y asentimiento de participación, donde se especifique este aspecto y los motivos de su participación, asegurando, con la firma del niño, niña o adolescente, que su participación sea voluntaria.

Por otra parte, otro desafío se encuentra en poder entregar información pertinente y clara a las y los adolescentes que participarán del plebiscito dirimente, informándoles qué votarán y otros datos pertinentes, con la finalidad de que estos puedan decidir si participan o no de esta institución.



Pablo Moraga Moraga

C) LA PARTICIPACIÓN ES RESPETUOSA

> Los espacios de participación de niños, niñas y adolescentes deben ocurrir en horarios que no dificulten o derechamente impidan su participación; las citaciones o invitaciones a participar deben realizarse con un tiempo prudente de antelación, para que los niños, niñas y adolescentes puedan preparar sus presentaciones. Además, deberían contar con los implementos necesarios para que la participación pueda ocurrir, por ejemplo, con intérprete de lengua de señas o de lenguas de pueblos originarios. Por otra parte, se debería contar con una carta de consentimiento firmada por las y los tutores y una carta de asentimiento firmada por niños, niñas y adolescentes, acreditando así su disposición a participar de la instancia generada por las y los constituyentes.
>
> Boletín N°1 de la Defensoría de la Niñez, pág. 29.

En los reglamentos no hay mención relacionada con que los tiempos de participación de niños, niñas y adolescentes deben ser respetuosos de sus horarios, pero sí se menciona en el Reglamento General el tiempo de antelación para participar, la presencia de intérprete de lengua de señas y traductor de lenguas de pueblos indígenas.

Sobre las citaciones para participar, el artículo 84 del Reglamento General hace referencia al tiempo que tendrán las personas naturales y jurídicas para inscribir iniciativas constituyentes[63], indicando que el tiempo no puede ser inferior a 60 días.

Sobre la accesibilidad lingüística, solo se menciona que las trasmisiones de las sesiones serán subtituladas y en lengua de señas[64], no haciendo referencia al hecho de contar con interpretación de lengua de señas en contexto de presencialidad. Lo que se menciona en contexto de presencialidad, corresponde a que las y los convencionales de los escaños reservados contarán con traducción para su lengua propia[65], pero no haciendo mención para el caso de los asistentes o de quienes están viendo la transmisión en vivo.

Sobre este último punto, en el mismo Reglamento General se menciona en otros artículos el tema de la accesibilidad lingüística[66], pero no se hace referencia a la sesión presencial de las comisiones o el pleno de la Convención Constitucional, en el caso de que niños, niñas y adolescentes quieran asistir[67].

En el caso del Reglamento de Participación Popular, en el artículo 62 se menciona que los mecanismos de participación deben ser respetuosos, entendiendo con esto que se pueda "garantizar una escucha activa, esto es, que las personas tengan la voluntad de acoger lo que niños y niñas quieren expresar".

Considerando el estándar en materia de participación, se identifica un **triple desafío para la Convención Constitucional.** Por un parte, **considerar horarios que no dificulten, desincentiven o derechamente impidan la participación de niños, niñas y adolescentes; que exista accesibilidad lingüística para personas con discapacidad auditiva y para personas pertenecientes a pueblos**

indígenas, tanto en la transmisión de sesiones como a nivel presencial, así como también la necesidad de que la Secretaría de Comunicaciones, Información y Transparencia **publique las versiones didácticas de forma previa a la fecha de inicio de inscripción de iniciativas constituyentes,** con la finalidad de que niños, niñas y adolescentes tengan el mismo tiempo que los adultos para presentarlas, es decir, 60 días. En este sentido, cada vez que se quiera abrir este mecanismo de participación, la Convención Constitucional deberá considerar el tiempo que demore generar la versión didáctica de las actividades realizadas por las y los constituyentes.

D) LA PARTICIPACIÓN ES RELEVANTE

> Las y los convencionales constituyentes permiten que los niños, niñas y adolescentes participen en la sesiones o comisiones cualquiera sea la temática a discutir, no limitando su participación, de antemano, a ciertas materias relacionadas a la niñez y adolescencia.
>
> Boletín N° 1 de la Defensoría de la Niñez, pág. 29.

Si bien en el artículo 62 del Reglamento de Participación Popular no se menciona este principio, **en el artículo 64 se hace referencia a que los niños, niñas y adolescentes podrán contar con mecanismos específicos de participación abriendo diversas posibilidades de audiencia y participación para ellos y ellas, no limitando su participación a un tema determinado (ver cuadro de texto N°4).**

Por otra parte, en el Reglamento General, específicamente en su artículo 81, se menciona que los niños, niñas y adolescentes, podrán presentar iniciativas constituyentes[68], dejando también abierta la posibilidad de que sea sobre cualquier tema que ellas y ellos consideren relevantes. Asimismo, en su artículo 89 se menciona que tanto las comisiones como subcomisiones deberán abrir un periodo de participación popular, donde se incluye explícitamente la participación de niños, niñas y adolescentes, para discutir los asuntos y temas que cada comisión esté viendo.

Por su parte, el Reglamento de Participación Popular, en su artículo 31, considera la posibilidad de que "una persona o grupo de personas puede presentar a la Convención Constitucional una propuesta de norma sobre una materia de índole constitucional", no haciendo mención a una edad mínima de las personas para este fin. Además, se menciona como requisito "inscribirse en el Registro Público de Participación y completar el formulario digital o en papel dispuesto al efecto por la Secretaría Técnica de Participación Popular, indicando sus fundamentos, una breve reseña sobre quién o quiénes la proponen y sobre la historia de la elaboración de la propuesta, además de una propuesta de articulado para la nueva Constitución"[69].

No obstante, **en su artículo 34 menciona que cada iniciativa "se podrá apoyar mediante declaración suscrita por personas mayores de 16 años, de nacionalidad chilena, extranjeras con residencia en Chile y chilenos o chilenas en el exterior", limitando así la participación de niños, niñas y adolescentes menores de 16 años de edad.** Además, el artículo 35 menciona que las per-

sonas que propongan una propuesta normativa necesitarán "15.000 firmas provenientes de, al menos, 4 regiones distintas", lo que puede limitar aún más la participación de niños, niñas y adolescentes.

Como desafío se identifica, en primer lugar, que la Secretaría de Comunicaciones, Información y Transparencia pueda comunicar oportunamente lo que están trabajando las **comisiones y subcomisiones de forma actualizada, y así se pueda informar a niños, niñas y adolescentes lo que se está discutiendo** en el momento y puedan estar atentos y atentas a cuando se abra el periodo de iniciativas populares constituyentes u otro de los mecanismos de participación que se convoque, tanto en las distintas comisiones y subcomisiones de la Convención Constitucional como en las actividades territoriales de cada convencional constituyente.

En segundo lugar, es necesario subsanar el hecho de que niños, niñas y adolescentes menores de 16 años no puedan presentar iniciativas populares constituyentes, generando la modificación respectiva en el reglamento.

Cuadro de texto N° 4:

MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES ESTABLECIDOS EN EL REGLAMENTO DE PARTICIPACIÓN POPULAR

Artículo 64. Mecanismos específicos. La Secretaría Técnica en conjunto con la Comisión de Participación Popular deberá considerar mecanismos, estrategias y metodologías que se funden en los principios y estándares antes mencionados, que garanticen espacios seguros para la participación de los NNA e incidencia efectiva de sus opiniones, atendido a los diferentes grupos etarios que componen esta población, pudiendo desarrollarse iniciativas tales como:

1. Cabildos, foros y asambleas locales, regionales o nacionales, que podrán contar con la presencia de convencionales constituyentes.
2. Audiencias públicas exclusivas para NNA.
3. Instancias de votación y consultas.
4. Iniciativas populares de normas.
5. Visitas a Centros del Servicio Nacional de Menores por parte de constituyentes.

Todas estas instancias podrán ser exclusivas de NNA y también intergeneracionales, pudiendo realizarse en colegios y liceos, espacios virtuales o en otros espacios adecuados, no pudiendo restringirse solamente a espacios virtuales, dadas las altísimas brechas existentes al respecto en acceso y calidad digital.

Para facilitar cada uno de estos mecanismos, la Convención instará para la colaboración de los órganos de la administración del Estado que corresponda, la Defensoría de la Niñez, las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con NNA y/o tengan experiencias en metodologías de participación, considerando especialmente el principio de equidad territorial.

La Convención, dentro de sus facultades, promoverá la aprobación de la disminución de edad para sufragar en el plebiscito de salida.

E) LA PARTICIPACIÓN ES INCLUSIVA

> Esto implica que las y los convencionales constituyentes deben contar con los recursos, infraestructura y métodos de trabajo que permitan que todo niño, niña o adolescente, a nivel nacional, pueda, si así lo quiere, entregar sus opiniones y/o pueda ser testigo del trabajo que desarrollen. En ese sentido, se recomienda contar con intérprete de lengua de señas, de lenguas de pueblos indígenas y con mecanismos de accesibilidad universal.
>
> Boletín N°1 de la Defensoría de la Niñez, pág. 30.

En este criterio se reiteran los desafíos mencionados en la letra c) de la sección 4.1 de este capítulo, además de hacer extensivo lo mencionado en el artículo 52 del Reglamento General, para las versiones didácticas de niños, niñas y adolescentes, esto es que "los informes y documentos aprobados por la Convención, así como todo instrumento de divulgación de esta, deberán estar disponibles en su plataforma electrónica, y además traducidos e interpretados en todas las lenguas de naciones originarias posibles e inglés".

Por otra parte, la participación de niños, niñas y adolescentes corresponde a uno de los once párrafos del Título VI del Reglamento de Participación Popular, referente a la participación de grupos históricamente excluidos, grupos señalados en el artículo 55 (ver cuadro de texto Nº 5). Además, **los artículos 37 al 41 de este mismo Reglamento se establece la posibilidad de que las y los adolescentes desde los 16 años puedan participar voluntariamente en plebiscitos intermedios dirimentes**, en los que se puede aprobar o rechazar normas constitucionales que la Convención Constitucional decida consultar[70], siendo su participación equivalente a la de un adulto.

Cuadro de texto Nº5:

GRUPOS EXCLUIDOS CONSIGNADOS EN EL REGLAMENTO DE PARTICIPACIÓN POPULAR

Artículo 55. Grupos históricamente excluidos y otros que se han visto impedidos de ejercer sus derechos. La Convención deberá contar con estrategias, mecanismos y metodologías que aseguren la participación de estos grupos. Para ello, se deberán incluir, a lo menos, medidas en favor de los siguientes grupos:

a. Personas en situación de discapacidad y personas sordas.

b. Personas mayores.

c. **Niños, niñas y adolescentes.**

d. Mujeres y personas cuidadoras de personas con dependencia.

e. Personas de sectores rurales y de difícil acceso.

f. Personas migrantes y personas en condición de refugio y solicitantes de refugio.

g. Personas chilenas residentes en el extranjero.

h. Personas privadas de libertad.

i. Personas de las diversidades sexo genéricas.

j. Pueblo tribal afrodescendiente.

k. Personas que habitan asentamientos informales.

El desafío en este aspecto es múltiple. Por una parte, se debe incentivar la participación de niños, niñas y adolescentes de forma transversal, considerando que son un grupo de la población diverso y que, por lo tanto, la interseccionalidad que se da en este grupo es un elemento a tener siempre presente. En términos concretos, al incentivar la participación de otros grupos históricamente excluidos, se debe considerar que también hay niños, niñas y adolescentes.

En este sentido, los mecanismos de participación que la Secretaría Técnica de Participación Popular proponga para este grupo debe considerar sus diversas realidades, aun cuando esta población no esté mencionada en los demás párrafos del Título IV del Reglamento de Participación Popular. Por su parte, la Secretaría de Comunicaciones, Información y Transparencia debería incentivar a las organizaciones de la sociedad civil, órganos del Estado o privados a que incluyan en sus espacios participativos autoconvocados, la participación de niños, niñas y adolescentes para fomentar el diálogo intergeneracional.

En el caso de los niños, niñas y adolescentes de pueblos indígenas, estos aparecen mencionados en el Reglamento de Participación y Consulta Indígena, específicamente en su artículo 4, creando además, en el artículo 11 de ese mismo Reglamento, una Comisión y Secretaría a cargo de generar las metodologías apropiadas para llevar a cabo las consultas indígenas. Por ello, se hace necesario que la Comisión de Participación Popular se pueda vincular con la Comisión de Consulta Indígena, así como sus respectivas secretarías, para crear una propuesta en común para el caso de niños, niñas y adolescentes perteneciente a pueblos originarios.

Asimismo, en términos metodológicos, el desafío de las comisiones y secretarías a cargo de generar las metodologías y mecanismos de participación es doble, por una parte, generar una metodología de participación que considere los estándares internacionales del derecho a la participación, así como también adaptar esas metodologías a los grupos prioritarios dentro de la niñez y adolescencia.

En el Boletín Nº 1 de la Defensoría de la Niñez, se identifican los siguientes grupos prioritarios dentro de la niñez y adolescencia: primera infancia, ruralidad e insularidad, chilenos en el exterior, bajo protección, adolescentes bajo responsabilidad penal, hospitalizados y en tratamiento, migrantes y refugiados, en situación de calle, en campamentos, con discapacidad y de pueblos originarios; por lo que **la Secretaría Técnica de Participación Popular también debiese generar metodologías para quienes no están identificados en el artículo 55 del Reglamento de Participación Popular sobre los grupos históricamente excluidos,** como son niños, niñas y adolescentes hospitalizados y en tratamiento, en situación de calle, adolescentes bajo responsabilidad penal y niñas y niños de primera infancia.

Para la incorporación de la primera infancia, el desafío de la Secretaría Técnica de Participación Popular es generar metodologías acordes a este grupo de la población. Por otra parte, la Defensoría de la Niñez también identifica que el Programa de Educación Popular debe considerar como público objetivo a niños y niñas de primera infancia y sus familias.

Para el caso de niños, niñas y adolescentes hospitalizados y en tratamiento, el desafío se encuentra en generar un convenio con el Ministerio de Salud para hacer un catastro de las escuelas hospitalarias y así incluirlas y convocar espacios de participación dentro de ellas.

Para el caso de niños, niñas y adolescentes hospitalizados y en tratamiento, el desafío para la Convención Constitucional se encuentra en generar una coordinación con el Ministerio de Desarrollo Social y de Familia, a través del Programa Calle y del Servicio de protección especializada, para propiciar la implementación de actividades de participación para este grupo.

Por otra parte, es necesario ampliar o modificar la referencia al Sename del artículo 64, para incluir a los programas de protección que desde el primero de octubre del presente año se encuentran en el nuevo Servicio de Protección Especializada, debiendo además explicitar en sus cronogramas qué tipos de centros o programas las y los convencionales constituyentes visitarán, agregando los programas del futuro Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil de la misma forma.

En ese último punto, otro desafío corresponde a que la Convención Constitucional promueva el derecho a voto de las y los adolescentes que cumplen medidas y sanciones penales, tanto en medio libre o privación de libertad, para los plebiscitos intermedios dirimentes, y velar por su participación en el plebiscito de salida.

Además, la Convención Constitucional debe asegurar que los niños, niñas y adolescentes que residen en centros de protección accedan a los mismos mecanismos de participación que cualquier otro niño, niña y adolescente que habite el territorio nacional.

Relacionado con este punto, también está el desafío de que la Secretaría Técnica de Participación, en conjunto con la Secretaría de Comunicaciones, Información y Transparencia, ideen mecanismos de convocatoria que sean cercanos y atractivos para la diversidad de niños, niñas y adolescentes existentes, tanto para el envío de ideas constituyentes, como para incentivar la participación adolescente en los plebiscitos dirimentes. En este último aspecto, se recomienda revisar la estrategia utilizada por Escocia para incentivar la participación de las y los adolescentes en el plebiscito de independencia del Reino Unido[71].

F) LA PARTICIPACIÓN ES AMIGABLE

> Los niños, niñas y adolescentes se encuentran en un periodo especial del desarrollo, por lo que las experiencias que viven impactan en su desarrollo biopsicosocial. En razón de esto, la experiencia de participar en un hito importante en el país, como lo es la construcción de una nueva Constitución, influirá en su disposición, presente y futura, de una vida cívica activa en el país. Es por esto que las y los constituyentes deben tener presente este aspecto al momento de interactuar con niños, niñas y adolescentes, generando un espacio amigable de intercambio de ideas y opiniones intergeneracionales.
>
> Boletín N° 1 de la Defensoría de la Niñez, pág. 30.

El Reglamento General no hace mención a este aspecto, pero sí se puede considerar el artículo 54, que hace referencia a la obligación de la Convención Constitucional de generar versiones didácticas sobre sus actividades, como una forma de hacer cercanos y amigables los contenidos que emanen de ese espacio, con la finalidad de que la participación de niños, niñas y adolescentes sea informada.

En el caso del Reglamento de Participación Popular, en el artículo 62 previamente citado se menciona que las metodologías de participación deben ser adaptadas a la niñez entendiendo que sea un espacio de intercambio igualitario entre las y los convencionales constituyentes y niños, niñas y adolescentes.

Uno de los desafíos de la Convención Constituyente en este aspecto, se relaciona con lo mencionado en la letra a) de esta sección, Minuta Nº 4: Comunicaciones y lenguaje con enfoque de derechos de la Niñez y la adolescencia[72] para que, tanto el material didáctico, como la presentación ante las y los constituyentes, pueda estar en formatos y lenguaje que sean cercanos a ellas y ellos. Para esto es necesario que dentro de los 16 funcionarios y funcionarias que conformarán la Secretaría Técnica de Participación Popular, se incluya a algún especialista en niñez y adolescencia y metodologías de participación con enfoque de derechos.

Es necesario que dentro de los 16 funcionarios y funcionarias que conformarán la Secretaría Técnica de Participación Popular, se incluya a algún especialista en niñez y adolescencia y metodologías de participación con enfoque de derechos.

Otro desafío corresponde a que el Registro Público de Participación, para el caso de niños, niñas y adolescentes, sea amigable referente a los campos para completar, no solicitando documentación que por su edad no posean, como por ejemplo, personalidad jurídica, ya que generalmente las agrupaciones infanto-adolescentes son informales, pero es necesario que se puedan considerar equivalente a una organización de adulto. Por otra parte, en términos de entrega de datos se debe considerar rut o pasaporte, para que ningún niño, niña o adolescente sea discriminado al momento de inscribirse, además de atender situaciones particulares de indocumentación en que la niñez y adolescencia migrante se puedan encontrar, permitiéndoles de igual forma participar de este proceso.

Un último desafío corresponde a que las y los convencionales constituyentes puedan contar con alguna inducción sobre lo que se entiende por espacio amigable. En este sentido, la Comisión de Participación Popular, a través de la recomendación de su Secretaria Técnica, podría entregar a las y los constituyentes material informativo o inducciones sobre cómo tratar con niños, niñas y adolescentes desde un enfoque de derechos humanos, lo que nos lleva al siguiente criterio de calidad.

G) LA PARTICIPACIÓN ES APOYADA CON CAPACITACIÓN PARA LAS Y LOS ADULTOS

> Las y los constituyentes deben conocer los elementos y criterios que exige la participación efectiva de niños, niñas y adolescentes con la finalidad de que las instancias participativas se erijan desde el enfoque de derechos.
>
> Boletín N° 1 de la Defensoría de la Niñez, pág. 30.

En el Reglamento General no hay mención sobre este punto. Pero en el artículo 62, del Reglamento de Participación Popular, aparece como uno de los principios a considerar para los mecanismos de asistencia de niños, niñas y adolescentes, aunque solo se hace mención a que se contará con facilitadores "que los preparen para la participación, que los acompañen mientras exponen sus puntos de vista y que posibiliten un espacio acogedor."[73], no refiriéndose,

Ningún convencional constituyente podría dejar fuera a niños, niñas y adolescentes de los mecanismos de asistencia que realice, ya sea dentro de sus comisiones o subcomisiones, así como de las actividades en los territorios de sus distritos.

por lo tanto, a las y los convencionales constituyentes que tendrán que promover la intervención de niños, niñas y adolescentes y que deberán conocer los estándares de participación desde los derechos humanos.

En este sentido, la Comisión de Participación Popular tiene como desafío generar convenios de colaboración con organismos especializados para apoyar en la difusión de los estándares de participación de niños, niñas y adolescentes a las y los convencionales constituyentes, así como lo hizo con la Defensoría de la Niñez. Esto debido a que ningún convencional constituyente podría dejar fuera a niños, niñas y adolescentes de los mecanismos de asistencia que realice, ya sea dentro de sus comisiones o subcomisiones, así como de las actividades en los territorios de sus distritos, ya que el Reglamento de Ética menciona que uno de sus principios de funcionamiento será el principio de igualdad, prevención y sanción de distintos tipos de discriminación, mencionando que las y los convencionales constituyentes "deberán abstenerse de realizar actos de distinción, exclusión o restricción basados en las características y condiciones mencionadas en su artículo 6, siendo uno de ellos la edad"[74].

En este marco, la Comisión Promocional de Ética y Buen Vivir, creada en el Reglamento de Ética, tiene el desafío de coordinarse con la Comisión de Participación Popular para que, dentro de su decálogo de buenas prácticas[75] se encuentre la inclusión de niños, niñas y adolescentes dentro de las actividades de las y los convencionales constituyentes, ya sea dentro de la Convención Constitucional como en sus actividades territoriales.

Por otra parte, ambas comisiones también deberían trabajar en un documento en versión didáctica para niños, niñas y adolescentes, informando lo que deberían hacer ellas y ellos si llegan a experimentar discriminación por parte de algún o alguna convencional constituyente, informando dónde acudir, los plazos para esto, entre otros aspectos relevantes.

H) LA PARTICIPACIÓN ES SEGURA Y SENSIBLE A LOS POSIBLES RIESGOS

> En las sesiones o instancias a desarrollar por la Convención Constitucional se deberá resguardar el derecho a la imagen, intimidad y privacidad de niños, niñas y adolescentes, no entregando datos sensibles de estos, y se deberá contar con el consentimiento de sus cuidadores y asentimiento de ellas y ellos.
>
> Boletín N° 1 de la Defensoría de la Niñez, pág. 30.

En el Reglamento de Participación Popular, esto corresponde a uno de los principios que deben considerar los mecanismos de participación que se generen; no obstante, no hace mención a aspectos concretos que debieran desarrollar. En este marco, entre los desafíos para que la participación sea segura y sensible a posibles riesgos **la Convención Constitucional debe segurar la protección efectiva del derecho a la imagen, intimidad y privacidad de ni-**

ños, niñas y adolescentes, no entregando datos sensibles de estos, contando, además, con el consentimiento de sus cuidadores y asentimiento de ellas y ellos para participar.

Por otra parte, el artículo 64 del Reglamento de Participación Popular menciona que las y los convencionales constituyentes podrán visitar centros del Sename, así como tener audiencias exclusivas con niños, niñas y adolescentes, se hace necesario contar con protocolos específicos en caso de que algún niño, niña o adolescente devele alguna vulneración a sus derechos. Así las y los convencionales constituyentes sabrán qué hacer sin revictimizar a ese niño, niña o adolescente, generando una participación segura. Este protocolo debería estar a cargo de la Comisión y Secretaría de Participación Popular y difundir a cada convencional constituyente y sus asesores.

I) LA PARTICIPACIÓN ES RESPONSABLE

> La Convención Constitucional debe informar a los niños, niñas y adolescentes en qué medida sus opiniones fueron consideradas, y "en caso necesario, darles la oportunidad de rechazar el análisis de las conclusiones e influir en él"[76].
>
> Boletín N°1 de la Defensoría de la Niñez, pág. 30.

Como ya se presentó anteriormente, la participación de niños, niñas y adolescentes está incluida y reconocida en los reglamentos de la Convención Constitucional. Con respecto a informarles sobre el resultado de su contribución, el Reglamento General, en su artículo 93, hace mención a que cualquier propuesta de norma constitucional aprobada por una comisión será comunicada al Pleno a través de un informe, que debe contener, entre otras cosas, los resultados de la votación y una valoración congruente y razonada de la participación popular de diversos grupos, incluida la de niños, niñas y adolescentes, indicando las razones por las que se acepta o se rechaza dicha propuesta.

Por su parte, el Reglamento de Participación Popular, en su artículo 24 numeral 8, menciona que una de las funciones de la Secretaría Técnica de Participación Popular será "informar a la Comisión de Participación Popular sobre la implementación y los resultados de los mecanismos de participación y efectuar la devolución correspondiente a quienes intervengan en los mecanismos, a fin de que puedan conocer el resultado y la incidencia de sus aportes". Asimismo, en su articulo 52 se menciona que tanto la Comisión de Participación Popular como su Secretaría "deberán velar por la comunicación y la devolución de resultados del proceso de participación".

Además, en el artículo 49 del mismo Reglamento se menciona que en las semanas territoriales "las y los convencionales deberán promover y participar de actividades orientadas a la rendición de cuentas, a la difusión de la labor de la Convención Constitucional y a promover la participación popular en el proceso constituyente".

El gran desafío en este punto está en poder considerar lo que dice el Comité de los Derechos del Niño sobre la participación de niños, niñas y adolescentes,

relativo a que se les debe dar "la oportunidad de rechazar el análisis de las conclusiones e influir en él"[77], ya que, hasta el momento, solo se les informará si una propuesta fue incorporada o rechazada y sus motivos, faltando un espacio de apelación para ellas y ellos para entregar nuevos antecedentes o justificaciones a su opinión.

Desde la Defensoría de la Niñez se ve como una oportunidad el artículo 49 del Reglamento de Participación Popular, ya que da un espacio de rendición de cuentas, por lo que **el desafío en este aspecto corresponde a que en este espacio cualquier niño, niña o adolescente pueda solicitar la rendición de cuentas respectiva frente a su participación.**

Por otra parte, es necesario considerar el proceso de sistematización que se llevará a cabo sobre la participación de niños, niñas y adolescentes. En ese sentido, el desafío se encuentra en la Secretaría Técnica de Participación Popular, que tiene el deber de sistematizar la participación ellas y ellos. En este proceso de sistematización se debe contar con su participación para validar la sistematización de propuestas. Para este fin, se podría convocar a quienes se encuentran inscritos en el Registro Público de Participación Popular, lo que entregaría validez al proceso, siendo los mismos niños, niñas y adolescentes quienes definan las propuestas que se enviarán a cada comisión.



Eric Allende González • Migrar Photo

5. Recomendaciones

De conformidad a lo que se ha señalado en el presente capítulo, la Convención Constitucional, a través del trabajo de las y los constituyentes, ha logrado incorporar en sus reglamentos la participación de niños, niñas y adolescentes en la redacción del proceso constituyente, particularmente a través del Reglamento de Participación Popular. **Esto, sin duda significa un gran avance en el reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho, incorporando el cambio de paradigma que la Convención sobre los Derechos del Niño, ya hace más de 30 años, ha mandatado para el Estado de Chile con su ratificación.**

Sin perjuicio del significativo avance que implica el reconocimiento de niños, niñas y adolescentes en los reglamentos de la Convención Constitucional, se hace necesario dimensionar el desafío que ello implica para hacer efectiva su participación en la práctica y para que se cumpla con el estándar internacional en la materia.

Por lo anterior, a continuación se presentan algunas recomendaciones dirigidas a la Convención Constitucional, con miras a la implementación adecuada de la participación de niños, niñas y adolescentes consagrada en sus reglamentos de funcionamiento y también a otros poderes y órganos del Estado.

Convención Constitucional

URGENCIA
FORMACIÓN Y EXPERTICIA TÉCNICA

Promocionar, facilitar y realizar actividades de capacitación por parte de la **Secretaría Técnica de Participación Popular**, en colaboración con organizaciones de la sociedad civil y otros, a las y los convencionales constituyentes sobre los elementos necesarios para hacer efectiva la participación de niños, niñas y adolescentes, con enfoque de derechos. Esta capacitación deberá contar con todos los elementos necesarios para hacer de la participación un derecho, de conformidad a lo señalado por el Comité de los Derechos del Niño.

Contemplar, por parte de la **Secretaría Técnica de Participación Popular** a un(a) experto(a) en niñez y adolescencia dentro de los(as) dieciséis funcionarios(as) que la conformarán. Esto, sin perjuicio del apoyo técnico permanente que la Convención Constitucional solicite a organismos técnicos del Estado, sociedad civil y a los niños, niñas y adolescentes para los distintos contenidos que surjan a lo largo del debate constitucional.

URGENCIA – DIFUSIÓN Y ACCESIBILIDAD

Elaborar, por la **Secretaría de Comunicaciones, Información y Transparencia**, versiones didácticas de conformidad al artículo 54 del Reglamento General, sobre actividades y resultados del proceso, a un formato y lenguaje acorde y diferenciado por grupo etario, considerando especialmente las diversidades, niños, niñas y adolescentes con discapacidad, migrantes y pueblos originarios. Este estándar también debería aplicarse en los casos de publicación de normativa o borradores de normativas que sean de acceso público.

Generar una plataforma digital por parte de la **Secretaría Técnica de Participación Popular**, la cual sea accesible y amigable para niños, niñas y adolescentes, indicando en ella todas las especificidades y requisitos para que niños, niñas y adolescentes puedan participar en la instancia, que respondan al cuándo, dónde, cómo y por qué de su participación. Será necesario que la interfaz sea accesible universalmente, atractiva, amigable y de fácil comprensión para niños, niñas y adolescentes, debiendo considerar, en su caso, el lanzamiento de plataformas distintas a las páginas web, en el formato de aplicaciones que puedan ser utilizadas sin necesidad de acceso a internet, que contenga información relativa al trabajo de la Convención Constitucional y los mecanismos de participación disponibles.

Propiciar, por parte de la **Secretaría Técnica de Participación Popular** que, además de las transmisiones en vivo, en las sesiones presenciales se cuente con intérprete de lengua de señas, con el objeto de incluir la participación de niños, niñas y adolescentes con discapacidad en las sesiones de la Convención Constitucional.

Contemplar espacios de difusión en franjas horarias infantiles por parte de la **Secretaría Técnica de Participación Popular,** quien deberá coordinar la adaptación de contenidos y espacios de difusión especiales tales como la señal NTV de TVN.

URGENCIA – PARTICIPACIÓN RESPETUOSA Y SIN DISCRIMINACIÓN

Propiciar, a través de la **Secretaría Técnica de Participación Popular**, el establecimiento de mecanismos de participación efectiva de niños, niñas y adolescentes, disponiendo que la sesiones y audiencias a las que sean invitados(as) se realicen en horarios adecuados a sus realidades, extendiendo las citaciones a participar con un tiempo prudente de antelación para que puedan preparar sus presentaciones.

Resguardar, por parte de la **Secretaría Técnica de Participación Popular** en sus metodologías de participación el derecho a la imagen, intimidad y privacidad de niños, niñas y adolescentes. Además, esta instancia deberá contemplar un mecanismo de rendición de cuentas por grupo etario, incluyendo a la primera infancia, acorde al nivel de desarrollo y madurez de los niños, niñas y adolescentes que participarán, atendiendo a sus diversidades y a las necesidades específicas de los grupos prioritarios, en que prime un contexto intergeneracional. Resulta relevante que se contemplen protocolos para el caso que se detecte alguna situación de vulneración de derechos.

Asegurar, por parte de la **Secretaría Técnica de Participación Popular** que el formulario de inscripción en el Registro Público de participación popular, mencionado en el artículo 33 del Reglamento de Participación Popular, para personas naturales y organizaciones que deseen participar de los distintos mecanismos de participación, sea amigable para niños, niñas y adolescentes, no solicitando requisitos que dificulten su inscripción, sobre todo para el caso de organizaciones informales de niños, niñas y adolescentes, que no cuentan con personalidad jurídica, o bien los casos de niños, niñas y adolescentes migrantes en situación irregular, y que no cuentan con cédula de identidad por dicha causa.

Transparentar las metodologías y procedimientos de trazabilidad dispuestos por la **Secretaría Técnica de Participación Popular**, para dar respuesta fundada a cada una de las propuestas recibidas, sea de acceso público y cuente con la participación de niños, niñas y adolescentes que validen la sistematización efectuada.

Propiciar y coordinar, por parte de la **Secretaría Técnica de Participación Popular**, de conformidad señala el artículo 64 del Reglamento de Participación Popular, las visitas de las y los convencionales a los centros del Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia. Al respecto, resulta necesario considerar a priori un catastro de todos las residencias y centros de reclusión de niños, niñas y adolescentes, con el objeto de generar una planificación para instar a la participación de todos los niños, niñas y adolescentes bajo cuidado del Estado, adaptando los mecanismos de participación para esta población, según los estándares de derechos humanos. Además, se debiese considerar visitas a los programas del Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil, que al cierre de este Informe Anual estaba en tramitación legislativa.

Poder Ejecutivo[78]

Otorgar, a partir de una acción coordinada entre **Presidencia, Dirección de Presupuestos y Secretaría General de la Presidencia**, el apoyo técnico, administrativo y financiero necesario con el objeto de que la Convención Constitucional pueda realizar de manera efectiva la labor que tiene a su cargo. La no entrega por parte del Poder Ejecutivo puede afectar gravemente este proceso, impactando el producto final del trabajo de la Convención Constitucional, por ello urge que se establezcan claramente los lineamientos a los órganos del Ejecutivo que correspondan, para que se presten los apoyos requeridos a la Convención Constitucional en el ejercicio de su tarea de construir una Constitución para Chile en democracia.

Promocionar, desarrollar e implementar por parte de la **Subsecretaría de la Niñez**, en coordinación con los organismos del Estado que corresponda, metodologías de participación de niños, niñas y adolescentes, con especial énfasis en asegurar la participación de los grupos de especial protección, como son los niños, niñas y adolescentes bajo cuidado del Estado.

Promover y coordinar, po el **Ministerio de Educación**, la difusión en los establecimientos educacionales de los materiales generados por la Unidad de Educación Cívica, así como los contenidos desarrollados por la Secretaría de Comunicaciones, Información y Transparencia y otras comisiones y secretarías afines.

CANTIDAD Y DESTINATARIOS DE LAS RECOMENDACIONES

9 Secretaría Técnica de Participación Popular de la Convención Constitucional

1 Presidencia de la República

1 Subsecretaría de la Niñez

1 Secretaría de Comunicaciones, Información y Transparencia de la Convención Constitucional

1 Ministerio de Educación

1 Secretaría General de la Presidencia

1 Dirección de Presupuestos

Referencias

1 Dato representa al número de adolescentes que participan vía consulta en 22 comunas del país, del resto de las comunas no hay datos.

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

3 Comité de los Derechos del Niño. 2003. Observación General N° 5 sobre Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, parr. 21. Disponible en https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/03/OG5.pdf.

4 Pavez, I. y Sepúlveda N. 2019. Concepto de agencia en los estudios de infancia. Una revisión teórica; Comité de los Derechos del Niño. 2016. Observación General Nº 20 (2016) sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia (CRC/C/GC/20), párr. 1 y 2.

5 World Vision. 2020. Los niños también votan, plebiscito constituyente 2020.

6 Lovera, D. 2021. Reconocimiento constitucional de niños, niñas y adolescentes: Agencia presente y futura. Disponible en: https://plataformacontexto.cl/cms/wp-content/uploads/2021/04/210421_minuta_ReconocimientoConstitucionaldenines_experto.pdf.

7 Ibíd.

8 El derecho a participación involucra derecho a formarse un juicio propio; a expresar su opinión (art. 12); a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas (art. 13); libertad de pensamiento, conciencia y religión (art. 14); libertad de asociación y celebración de reuniones (art. 15); protección de su vida privada, familiar y honor (art. 16); y acceso a una información adecuada (art. 17).

9 Defensoría de la Niñez. 2019. Informe Anual 2019. Derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en Chile, pág. 250. Disponible en: www.defensorianinez.cl/informe-anual/.

10 Ibíd.

11 Ibíd.

12 Comité de los Derechos del Niño. 2009. Observación General N° 12 sobre el derecho del niño a ser escuchado, párrafo 9. Disponible en: www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/03/OG12.pdf.

13 Ibíd, párrafo 132.

14 Defensoría de la Niñez. 2020. Informe Anual 2020. Derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en Chile, págs. 514-577. Disponible en https://www.defensorianinez.cl/informe-anual/.

15 Gómez de la Torre Vargas, Maricruz. 2018. Las implicancias de considerar al niño sujeto de derechos. Revista de Derecho (Universidad Católica Dámaso A. Larrañaga, Facultad de Derecho), (18), pág. 118. https://dx.doi.org/10.22235/rd.v18i2.1703.

16 Comité de los Derechos del Niño. 2009. Observación General N° 12 sobre el derecho del niño a ser escuchado, párrafo 134. Disponible en: www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/03/OG12.pdf.

17 Construido en base a lo señalado por la Defensoría de la Niñez, en Boletín N° 1 sobre Participación de niños, niñas y adolescentes en la Convención Constitucional, 2021; y el Comité de los Derechos del Niño, en Observación General N° 12 sobre el derecho del niño a ser escuchado, 2009.

18 Defensoría de la Niñez. 2019. Propuesta metodológica para la participación efectiva de niños, niñas y adolescentes, pág. 7. Disponible en: www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/12/Documento-Participaci%C3%B3n-de-NNA-13-01-2020-1.pdf.

19 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2021. Compendio sobre la obligación de los Estados de adecuar su normativa interna a los Estándares Interamericanos de Derechos Humanos, pág. 18.

20 Defensoría de la Niñez. 2020. Informe Anual 2020. Derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en Chile. Disponible en https://www.defensorianinez.cl/informe-anual/.

21 Duarte Quapper, C. 2012. Sociedades adultocéntricas: sobre sus orígenes y reproducción. Última década, 20(36), pág. 111. Disponible en: https://scielo.conicyt.cl/pdf/udecada/v20n36/art05.pdf.

22 Defensoría de la Niñez. 2020. Informe Anual 2020. Derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en Chile, pág. 530. Disponible en https://www.defensorianinez.cl/informe-anual/.

23 Serra, G. & Carreras, R. 2011. Subjetividades Juveniles: entre el adultocentrismo y el patriarcado, Revista tesis, (1), pág. 61, Disponible en file:///C:/Users/wales/Documents/MGPP/Tesis/Bibliograf%C3%ADa/MPM/4117-Texto%20del%20art%C3%ADculo-12555-1-10-20130329.pdf.

24 Se entiende instituciones en el sentido amplio, es decir, la familia, las juntas de vecinos, los partidos políticos, los establecimientos educacionales, así como también la institucionalidad formal en que se expresa el Estado en su conjunto.

25 Como los Consejos Consultivos de la Defensoría de la Niñez, la Subsecretaría de la Niñez y las Oficinas de Protección de Derechos.

26 Comité de los Derechos del Niño. 2015. Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Chile. Disponible en: www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/03/CRC-2015.pdf.

27 Defensoría de la Niñez. 2019. Identificación de instituciones, programas, evaluaciones e indicadores de la niñez y adolescencia, pág. 82. Disponible en: www.defensorianinez.cl/estud_y_estadi/identificacion-de-instituciones-programas-evaluaciones-e-indicadores-de-la-ninez-y-adolescencia.

28 Ibíd.

29 Defensoría de la Niñez. 2019. Informe Anual 2019. Derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en Chile, pág. 378.

30 Ley N° 20.131, de 2006, que reduce la edad para participar en juntas de vecinos.

31 Las preguntas sobre el eje participación no fueron incluidas en Casen 2020, en pandemia.

32 Subsecretaría de la Niñez. 2020. Informe de Niñez y Adolescencia 2019. Disponible en: http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/Informe_de_Ninez_2019_Web.pdf.

33 Defensoría de la Niñez. 2020. Informe Anual 2020. Derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en Chile, pág. 543. Disponible en https://www.defensorianinez.cl/informe-anual/.

34 El cual mediante una indicación propuso el establecimiento de una Asamblea Constituyente, en cuya conformación se contemplaba a cuatro representantes de las y los estudiantes, y en una segunda, la posibilidad de que pudieran votar las personas mayores de 14 años.

35 Defensoría de la Niñez. 2020. Informe Anual 2020. Derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en Chile, pág. 543. Disponible en https://www.defensorianinez.cl/informe-anual/.

36 Cámara de Diputados y Diputadas, Sesión 23ª/369a de fecha 22 de abril de 2020.

37 Pickard, S. 2019. Devolution, the Independence Referendum and Votes at 16 in Scotland: Holyrood, a Pioneer in Democracy Leading the Way for Westminster? French Journal of British Studies. Disponible en: https://doi.org/10.4000/rfcb.4963.

38 The Electoral Commission UK. 2014. Scottish Independence Referendum, report on the referendum held on 18 September 2014, págs. 154–166. Disponible en: www.electoralcommission.org.uk/sites/default/files/pdf_file/Scottish-independence-referendum-report.pdf.

39 Jamison, A. y Gilbert, L. 2010. La opinión de los niños en la comunidad y el gobierno, en Smith, A; Taylor, N. y Gollop, M. (Coords). Escuchemos a los niños. Fondo de Cultura Económica: México DF, pág. 321.

40 Morlino, L. 2007. Explicar la calidad democrática: ¿qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias? Revista de ciencia política / volumen 27 / N° 2 / 2007 / 3-22 http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2007000300001.

41 Lazzetta, O. 2011. La democracia delegativa y su cara estatal. Un abordaje del caso argentino. En O Donnell, Iazzetta, O. y Quiroga, H. Democracia Delegativa. Prometeo Libros: Buenos Aires, pág. 85.

42 Ibíd.

43 Estlund, D. 2011. La Autoridad democrática. Los fundamentos de las decisiones políticas legítimas. Siglo Veintiuno Editores: Buenos Aires.

44 Al respecto se sugiere revisar: Muñoz, V., y Durán, C. (Febrero de 2019). Los jóvenes, la política y los movimientos estudiantiles en el Chile reciente. Ciclos sociopolíticos entre 1967 y 2017. Izquierdas, 45, 129-159. doi:http://dx.doi.org/10.4067/S0718-50492019000100129. Pág.151 y Nieto Araos, N. (2019). Generación postpinochetista: estudiantes secundarios/as y cultura política. Un estudio de caso en la comuna de Santa Cruz. En C. Duarte, y C. Álvarez, Juventudes en Chile. Miradas de jóvenes que investigan (2019) (págs. 196-214). Santiago: Social - ediciones, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, pág. 212.

45 Defensoría de la Niñez. 2021. Nota Técnica N°3. Factores detrás de la participación de niños, niñas y adolescentes en movilizaciones y su deseo de participación en Convención Constitucional. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/observatorio/wp-content/uploads/2021/05/nt3-1.pdf.

46 Gaitán, L. y Liebel, M. 2011. Ciudadanía y derechos de participación de los niños. Madrid: Síntesis.

47 Consejo Nacional de la Infancia. 2015. Estudio "La participación incidente de niñas, niños y adolescentes en políticas públicas y el reconocimiento constitucional de sus derechos" realizado por Jaime Bassa M. y Domingo Lovera P. Santiago, Chile, pág. 14.

48 IEA (2019) Compass. Boletines de educación. Núm 7.

49 Arendt, H. 1998. La crisis de la república. Taurus: Madrid, pág. 232.

50 Gaitán, L. y Liebel, M. 2011. Ciudadanía y derechos de participación de los niños. Madrid: Síntesis.

51 Para mayor detalle revisar la primera parte de este Informe Anual que corresponde a la Cuenta Pública.

52 Convención Constitucional. 2021. Reglamento general. Disponible en https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2021/10/Reglamento-definitivo-versio%CC%81n-para-publicar.pdf.

53 Convención Constitucional. 2021. Reglamento de ética. Disponible en https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2021/10/Texto-definitivo-Reglamento-Comisio%CC%81n-de-E%CC%81tica.pdf.

54 Convención Constitucional. 2021. Reglamento participación y consulta Indígena. Disponible en https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2021/10/Reglamento-definitivo-Participacio%CC%81n-y-Consulta-Indi%CC%81gena.pdf.

55 Convención Constitucional. 2021. Reglamento de Mecanismos, Orgánica y Metodologías de Participación y Educación Popular Constituyente. Disponible en https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2021/10/Reglamento-definitivo-Participacio%CC%81n-Popular-final-modificado-1.pdf.

56 Esta definición se encuentra en la letra o) del artículo 3 del Reglamento General, y en el artículo 13 del Reglamento de Participación Popular.

57 Artículo 55 del Reglamento de Participación Popular.

58 Artículo 49 del Reglamento General de la Convención Constitucional.

59 Literal c, inciso final del artículo 27 del Reglamento de Participación Popular.

60 Artículos del 85 al 91 del Reglamento de Participación Popular.

61 Artículo 86 del Reglamento de Participación Popular.

62 Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2021/10/Minuta-Lenguaje-F%C3%A1cil.pdf.

63 Mencionado en el artículo 81: Iniciativas constituyentes. Después de abierto el debate constitucional, se podrán presentar iniciativas constituyentes que podrán provenir de las y los convencionales constituyentes, de la sociedad civil, de los pueblos originarios y el pueblo tribal afrodescendiente y de niños, niñas y adolescentes. Se denominará iniciativa convencional constituyente la presentada por las y los convencionales constituyentes. Se llamará iniciativa popular constituyente aquella presentada por la sociedad civil, por los pueblos originarios y el pueblo tribal afrodescendiente y por niños, niñas y adolescentes.

64 Artículo 50 del Reglamento General.

65 Artículo 12 del Reglamento General.

66 Es así como en el artículo 3 literal h) se menciona que unos de los principios de la Convención Constitucional será el plurilingüismo e igualdad lingüística, reconociendo "la existencia y el derecho a expresarse en distintas lenguas indígenas, de señas chilena, braille y toda aquella necesaria para permitir la adecuada comunicación a todas las personas".

67 Sobre accesibilidad, el artículo 9 del Reglamento General menciona que "La Convención cumplirá su mandato incorporando las tecnologías, medios y recursos que garanticen el acceso al público a las sesiones del Pleno y sus comisiones, con la sola limitación del respeto a las normas sanitarias y el resguardo de los derechos fundamentales de las personas. En este último caso, con la autorización expresa de estas se permitirá su publicidad."

68 Lo cual se denominará iniciativa popular constituyente.

69 Artículo 33 del Reglamento de Participación Popular.

70 Artículo 38.- Requisitos. Se someterán al mecanismo de plebiscito dirimente las propuestas de normas constitucionales que en segunda votación no hubieren obtenido el quórum de aprobación de normas constitucionales, pero que hayan alcanzado en dicha votación un quórum de tres quintos de las y los convencionales constituyentes en ejercicio. (…) No podrán someterse a plebiscito aquellas normas constitucionales cuyo contenido produzca un incumplimiento de las obligaciones emanadas de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos ratificados por el Estado de Chile.

71 Presentada en la sección 2.2 del presente capítulo de la Defensoría de la Niñez. Para mayor detalle revisar página 561 del Informe Anual 2020. Disponible en https://www.defensorianinez.cl/informe-anual/wp-content/uploads/2020/11/ia2020.pdf.

72 Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2021/10/Minuta-Lenguaje-F%C3%A1cil.pdf.

73 Literal g del artículo 62 del Reglamento de Participación.

74 Artículo 6.- Principio de igualdad, prevención y sanción de distintos tipos de discriminación. Las y los convencionales constituyentes deberán mantener y promover un ambiente de respeto entre pares, así como hacia asesoras/es, funcionarias/os y trabajadoras/es, hacia la ciudadanía y, en general, en el ejercicio del cargo.

Al respecto, deberán abstenerse de realizar actos de distinción, exclusión o restricción basados en motivos de raza, etnia, nacionalidad, situación socioeconómica, idioma, ideología, religión, género, orientación sexual, identidad o expresión de género, edad, apariencia personal, enfermedad, discapacidad o diversidad funcional, que tengan por objeto menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o cualquier otro ámbito, adoptando un abordaje interseccional.

75 Este decálogo se encuentra en el literal c) del artículo 69 referente a las funciones de la Comisión Promocional de Ética y Buen Vivir del reglamento de Ética. Para ver el resto de funciones, se puede acceder al Reglamento en el siguiente link: https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2021/10/Texto-definitivo-Reglamento-Comisio%CC%81n-de-E%CC%81tica.pdf.

76 Comité de los Derechos del Niño. 2009. Observación General Nº 12 El derecho del niño a ser escuchado, pág. 32 y 33. Disponible en: www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/03/OG12.pdf.

77 Ibíd.

78 La Defensoría de la Niñez efectuó recomendaciones al Poder Ejecutivo en su Informe Anual 2020, disponible en https://www.defensorianinez.cl/informe-anual/derecho-a-la-participacion/.

TERCERA PARTE

DERECHOS HUMANOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

Presentación

La tercera parte y final de este Informe Anual, comienza con un panorama que presenta la situación de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes a partir de información estadística. Luego, a través de sus seis capítulos temáticos, se abordan los derechos de niños, niñas y adolescentes en situación de especial vulnerabilidad como primera infancia, bajo el cuidado del Estado y mapuche. Posteriormente, se hace revisión a la oferta de representación jurídica para niños, niñas y adolescentes, para terminar con un análisis del cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia por parte del Estado de Chile, desde la perspectiva de la función pública.









DATOS CLAVE Y ESTADÍSTICAS DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN CHILE



Los datos aquí proyectados, corresponden a una sistematización realizada por el Observatorio de Derechos de la Defensoría de la Niñez respecto de diversas fuentes de información, obtenidas a partir de oficios, estudios e investigaciones, y de una sistematización documental de diversas fuentes secundarias.

Haciendo uso de sus facultades legales, la Defensoría de la Niñez ha realizado diversas solicitudes a organismos del Estado, junto al estudio de diversos indicadores y estadísticas cuya difusión es pública tales como el Censo 2017, la encuesta Casen 2017 y 2020 y el Estudio Nacional de Discapacidad 2015 (Endisc). Adicionalmente se obtuvo información desde los portales institucionales del Departamento de Estadísticas e Información de Salud (Deis), Registro Civil, Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, Instituto Nacional de Estadísticas y el Ministerio Público.

Para el periodo que comprende este Informe Anual, se realizaron 31 solicitudes de información, 28 de ellas realizadas vía oficio. A la fecha de cierre, se cuenta con un total de 25 respuestas, no habiéndose recibido información por parte de la Subsecretaría de Servicios Sociales, el Poder Judicial y la Defensoría Penal Pública.

El panorama que se presenta a continuación, da cuenta de la situación de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes a partir de información estadística. Para efectos de orden de la información, en primer lugar, se presenta una caracterización de la población de niños, niñas y adolescentes, para luego continuar con el desarrollo estadístico de tres temáticas específicas. La primera dice relación a la crisis sanitaria del Covid-19; luego se visualiza la situación de grupos prioritarios de la población de niños, niñas y adolescentes tales como niñez y adolescencia migrante, con discapacidad, pertenecientes a pueblos originarios y en situación de calle, ejemplificando ámbitos de interseccionalidad que son revisados a lo largo de la tercera parte de este informe anual. Se finaliza con una panorámica de la situación de los derechos en el contexto de estallido social.

El panorama estadístico da cuenta de la gravedad de las afectaciones en los derechos de la niñez y adolescencia. Estas afectaciones se evidencian en la salud mental y física derivadas de la pandemia, donde el sistema público de salud cumple un rol fundamental para abordarlas.

Las conclusiones que se realizan a lo largo de todo este Informe Anual, son robustecidas a partir de información estadística que se presenta en este panorama.

PRINCIPALES HALLAZGOS

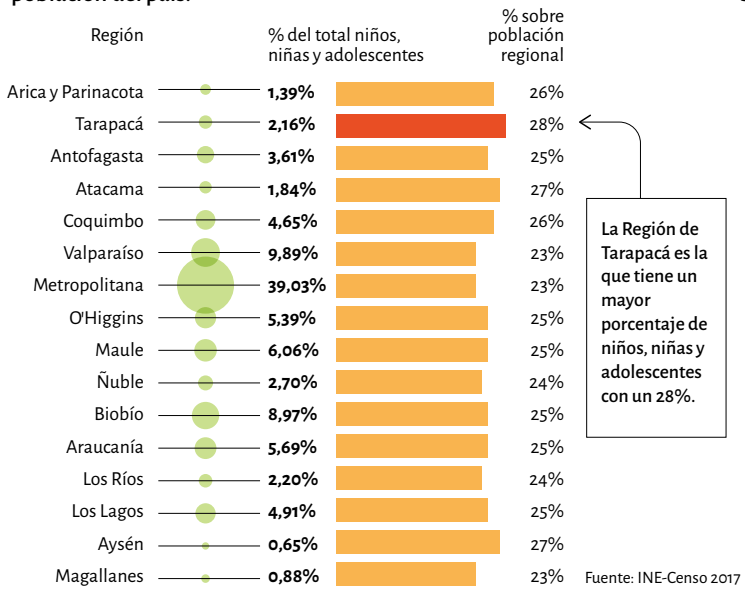
- Los niños, niñas y adolescentes **representan el 24% de la población**. La Región de Tarapacá es la que tiene un mayor porcentaje de niños, niñas y adolescentes alcanzando un 28%.
- **Casi el 17%** de las niñas y los niños entre 0 y 9 años de edad **tiene sobrepeso u obesidad.**
- **El 70%** de los niños, niñas y adolescentes **se atienden en el servicio público de salud.**
- **El 13%** de los niños, niñas y adolescentes viven situación de hacinamiento medio, alto o crítico.
- **9 de cada 10 niños(as) reportan haber sentido ansiedad** durante la cuarentena **por la pandemia** del Covid–19
- Se evidencia una **disminución de la asistencia a la educación parvularia y básica** entre los años 2017 y 2020.
- 35 niños niñas y adolescentes **fueron víctimas de trauma ocular** en el contexto del estallido social.



Caracterización general de la población de niños, niñas y adolescentes en Chile

UBICACIÓN GEOGRÁFICA

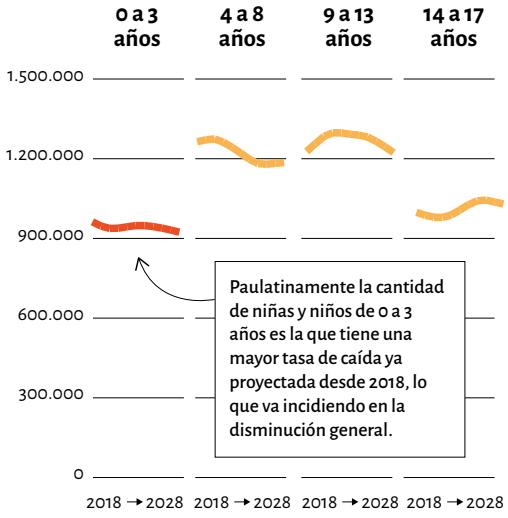
Según el Censo de 2017, la cantidad de población de 0 a 17 años es de 4.259.115 habitantes, lo que significa que es el 24% del total de la población del país.



Fuente: INE-Censo 2017

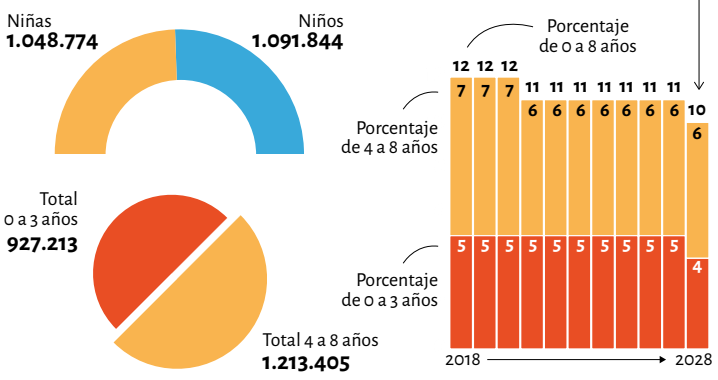
EDAD

Proyección al año 2028.
Para el 2028, el total de la población de 0 a 17 años será un 21% del país.



PROYECCIÓN DE PRIMERA INFANCIA

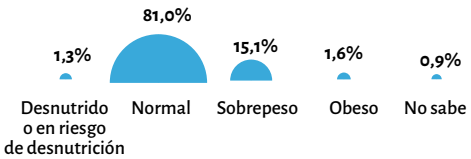
Según el Censo de 2017, la cantidad de población de 0 a 8 años de edad alcanzó a ser el 12% de la población. Para 2028 se proyecta que disminuya a un 10%.



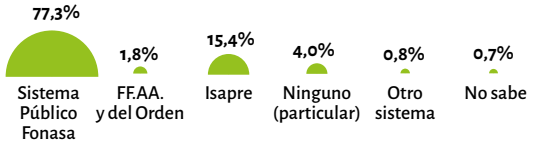
Fuente: INE-Censo 2017

SALUD

Porcentaje de niñas y niños de 0 a 9 años **por estado nutricional**



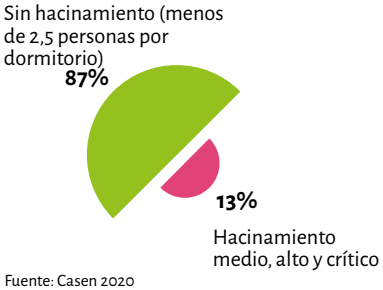
Porcentaje de personas de 0 a 17 **por sistema previsional de salud** al cual pertenece



Fuente: Casen 2020

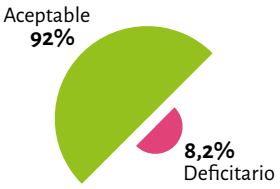
DERECHO A LA VIVIENDA

Porcentaje de personas de 0 a 17 años por índice de hacinamiento



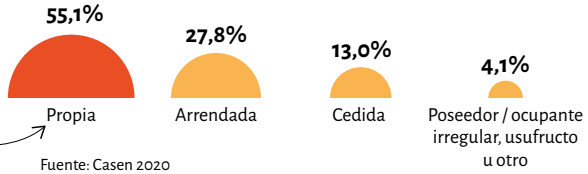
Fuente: Casen 2020

Porcentaje de personas de 0 a 17 años por índicede saneamiento en la vivienda (acceso a servicios básicos)



Condición de tenencia de la vivienda

1 de cada 2 niños, niñas y adolescentes residen en viviendas propias

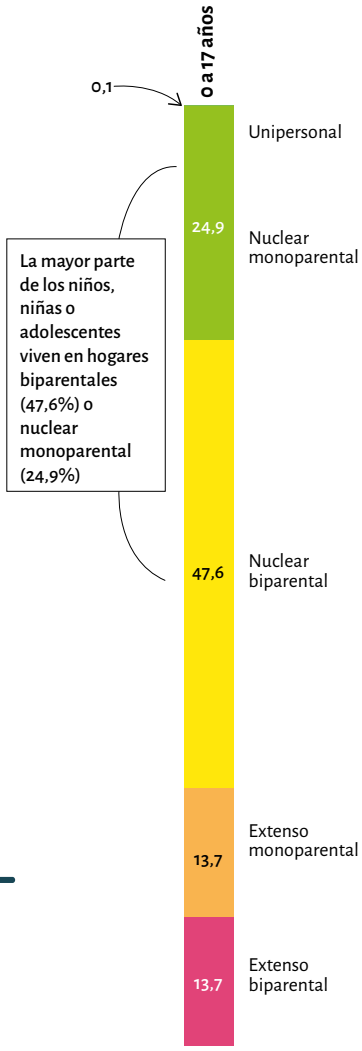


Fuente: Casen 2020



CRIANZA Y HOGAR

Composición de los hogares, con o sin presencia de niños, niñas o adolescentes



La mayor parte de los niños, niñas o adolescentes viven en hogares biparentales (47,6%) o nuclear monoparental (24,9%)

Hogar unipersonal: aquel compuesto por una sola persona.

Hogar nuclear monoparental: núcleo con presencia solo de padre o madre, en que existe una relación entre este(a) e hijo(a).

Hogar nuclear biparental: núcleo conyugal (pareja) con o sin hijos.

Hogar extenso monoparental: núcleo con presencia solo de padre o madre, en que existe una relación entre este(a) e hijo(a), que además incluye otro(s) pariente(s) o no pariente(s).

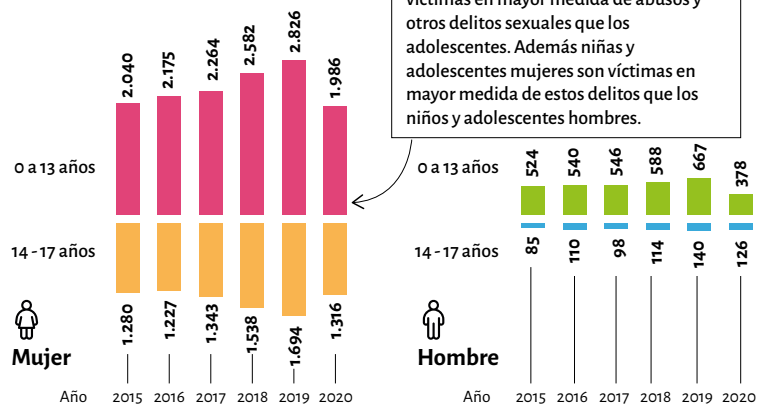
Hogar extenso biparenta: núcleo conyugal con presencia o no de hijos, que además incluye otro(s) pariente(s) o no pariente(s).

Fuente: Casen 2020

EXPOSICIÓN A LA VIOLENCIA

Cantidad de niñas niños y adolescentes víctimas de abusos sexuales y otros delitos sexuales por sexo 2015-2020

Se observa que las niñas y los niños son víctimas en mayor medida de abusos y otros delitos sexuales que los adolescentes. Además niñas y adolescentes mujeres son víctimas en mayor medida de estos delitos que los niños y adolescentes hombres.

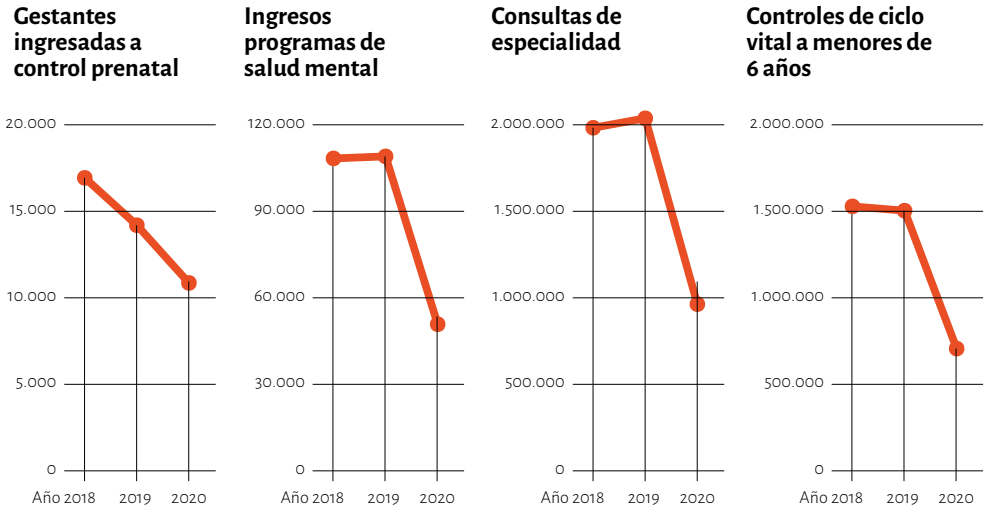


Fuente: Centro de estudios y análisis del delito Subsecretaría de Prevención del Delito.

Covid-19: situación de los niños,niñas y adolescentes en pandemia

PRESTACIONES DE SALUD

Cantidad de ingresos y consultas de niños, niñas y adolescentes a prestaciones de salud

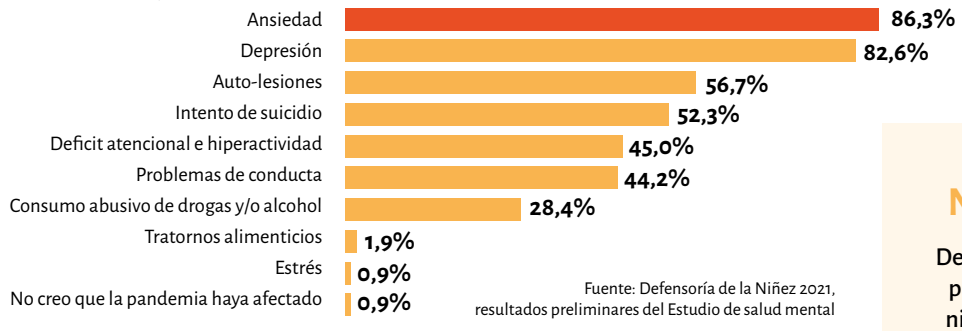


La cantidad de controles de ciclo vital, oficialmente reportados, a menores de 6 años de edad, disminuyó en un 53% de 2019 a 2020. Cabe destacar que esto no cuenta las prestaciones que se hicieron de forma virtual o telemática.

Fuente: Elaboración en torno a datos de DEIS.

DIFICULTADES EN LA SALUD MENTAL

Encuesta adolescentes 14–17 años: ¿Crees que la pandemia y/o las cuarentenas pueden haber generado un aumento de alguna de las siguientes dificultades de salud mental en niños, niñas o adolescentes? ¿Cuáles?



9 de cada 10 adolescentes reportan que la pandemía pudo aumentar la ansiedad en NNA.



Fuente: Defensoría de la Niñez 2021, resultados preliminares del Estudio de salud mental

Porcentaje de usuarios(as) entre 5 y 19 años de edad del Programa Hora Segura con presencia de comportamiento suicida.

Edad	Sí	No
5 a 9 años	44%	56%
10 a 14 años	49%	51%
15 a 19 años	51%	56%

Fuente: Fundación Todo Mejora 2020.

NUTRICIÓN INFANTIL

Desde 2019 a 2020, subió en 1,7 puntos porcentuales el porcentaje de niños y niñas de prekínder con desnutrición y en un 1,3 puntos porcentuales de kínder. En ambos niveles también se registró un alza en la obesidad total infantil en un 4,7 puntos porcentuales.

SITUACIÓN DE POBREZA

Porcentaje de personas de 0 a 17 años en situación de pobreza por ingresos

El 16% de los niños, niñas y adolescentes viven en situación de pobreza por ingresos. De ellos 5,9% viven en hogares que no cuentas con ingresos para satisfacer sus necesidades básicas.



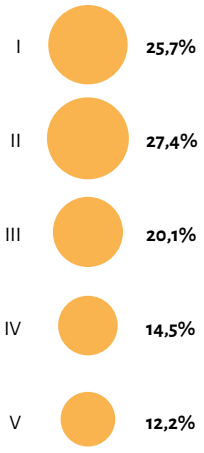
Fuente: Casen 2020.

El 53,1% de los niños, niñas y adolescentes se encuentran en los dos primeros quintiles de ingreso.

De junio a diciembre de 2020 se sumaron 170 mil niños(as) al Registro Social de Hogares

Por quintil

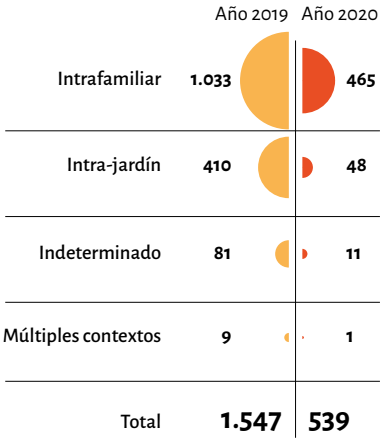
Porcentaje de personas de 0 a 17 años por quintil autónomo nacional



Fuente: Casen 2020.

MALTRATO

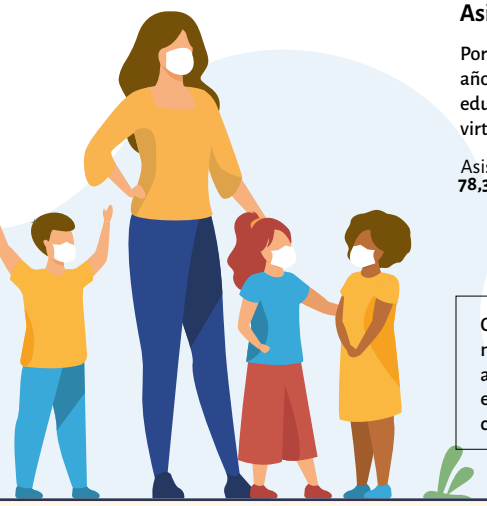
Casos de maltrato infantil reportados a los equipos de Buen Trato en jardines Junji en 2019 y 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de datos enviados por Junji.

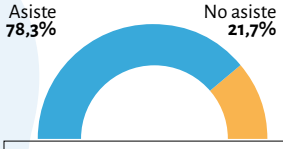
"El rol de las escuelas en la protección de derechos es clave y esta capacidad se vio mermada por la suspensión de las clases presenciales disminuyendo así la debida atención y derivación de las situaciones de violencia."

EDUCACIÓN



Asistencia

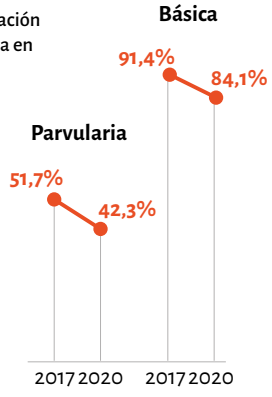
Porcentaje de personas de 0 a 17 años que asiste a establecimiento educacional o participa en clases virtuales.



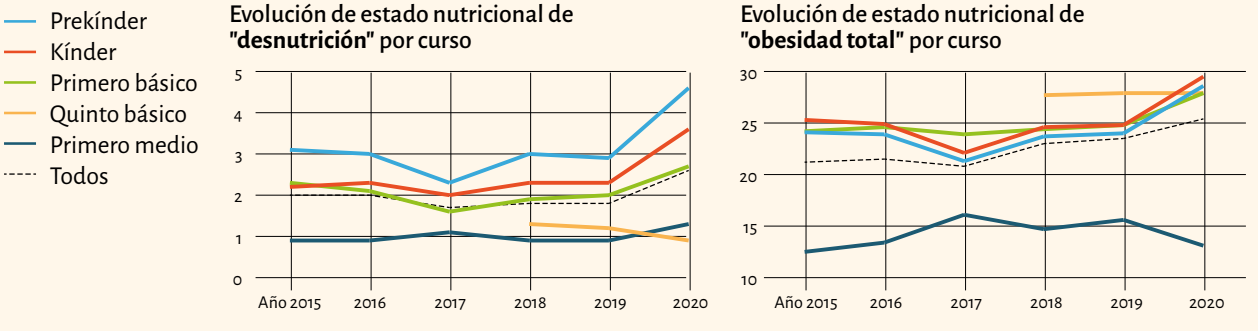
Cerca de 1 de cada 5 niños, niñas o adolescentes no asisten a establecimientos educacionales o participan en clases virtuales

Fuente: Casen 2020.

Asistencia a educación parvularia y básica en establecimiento educacional.



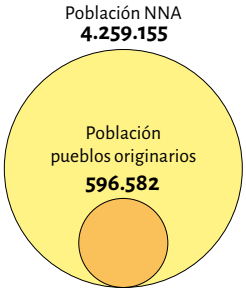
La asistencia en educación parvularia y básica disminuyó entre los años 2017 y 2020, en nueve y siete puntos porcentuales, respectivamente.



Fuente: Mapa Nutricional Junaeb 2015-2020.

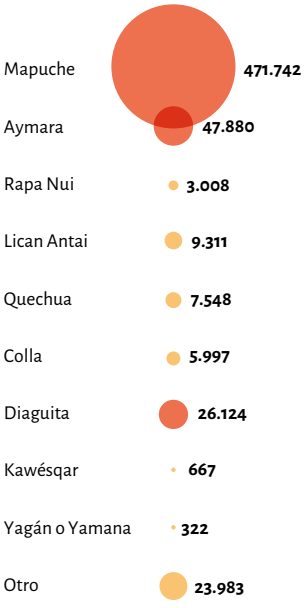
Estado de situación de grupos prioritarios

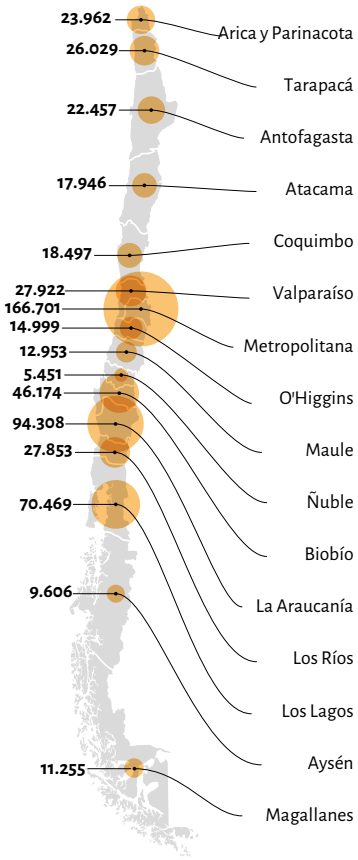
PUEBLOS ORIGINARIOS



Después de la Región Metropolitana la mayor cantidad de niños niñas y adolescentes de pueblos originarios se concentran en La Araucanía, Los Lagos y Biobío.

El pueblo originario con mayor representación a nivel nacional es el mapuche seguido de aymara y diaguita.

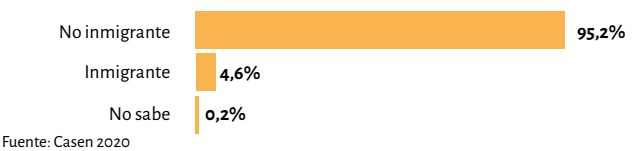




Fuente: Censo 2017

MIGRANTES

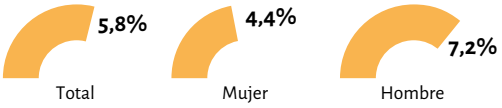
Porcentaje de personas de 0 a 17 años de edad que no nació en Chile



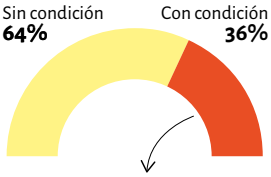
Fuente: Casen 2020

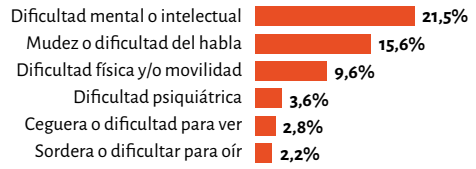
DISCAPACIDAD

Porcentaje de población de 2 a 17 años en situación de discapacidad



Porcentaje de la población de 4 a 17 años con discapacidad según presencia de alguna condición permanente y/o larga duración





Fuente: ENDISC 2015

CAMPAMENTO Y CALLE

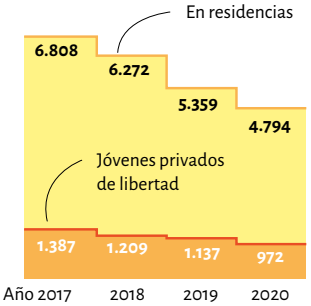
Cantidad de NNA en situación de calle y campamentos



Fuente: Conteo nacional de niños, niñas y adolescentes en situación de calle, 2018; Registro Social de Hogares; Catastro Nacional de Campamentos, Minvu, 2019

BAJO CUIDADO DEL ESTADO

La cantidad de NNA bajo cuidado del Estado en centros residenciales que estaban bajo cuidado o en privación de libertad a diciembre de cada año vienen disminuyendo progresivamente.



Fuente: Sename, 2020

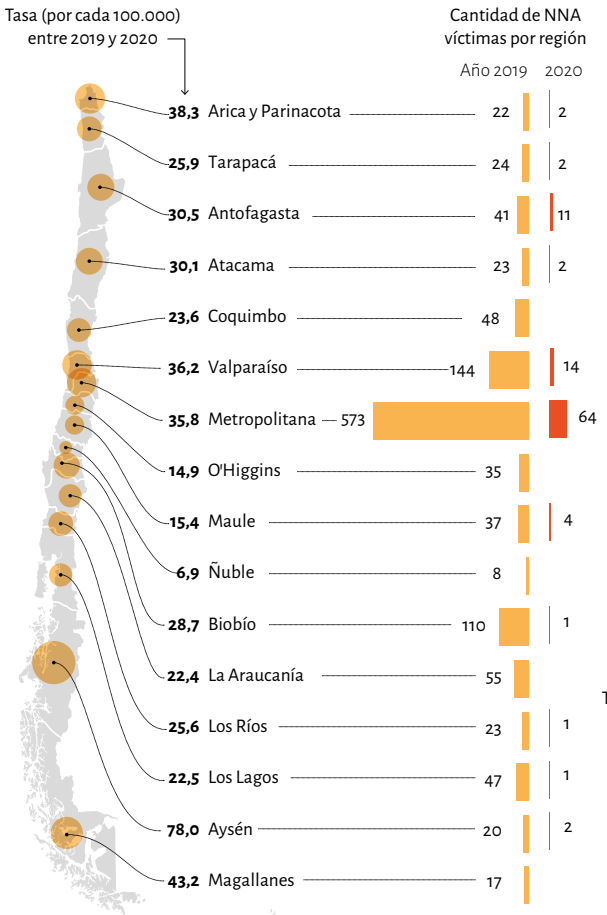
Otras modalidades de cuidado donde el Estado es responsable. Año 2020.



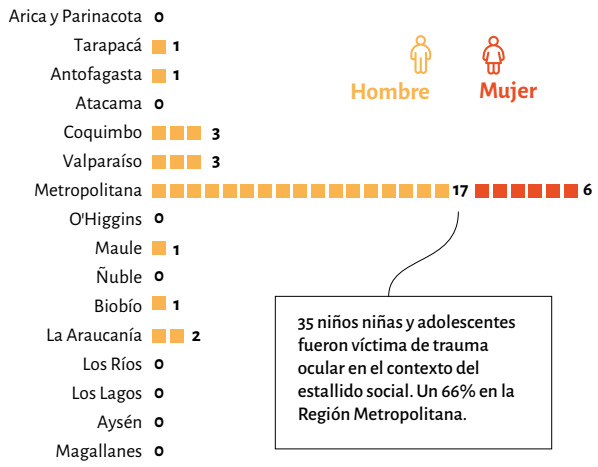
Estallido social: situación ante la violación de sus derechos

VÍCTIMAS, LESIONES Y DELITOS

Cantidad y tasa de niños niñas y adolescentes víctimas de violaciones de derechos humanos en contexto de estallido social 2019-2020



Total de víctimas de trauma ocular por región y sexo. Año 2019 y 2020



35 niños niñas y adolescentes fueron víctima de trauma ocular en el contexto del estallido social. Un 66% en la Región Metropolitana.

Violaciones a los DD.HH. de niños niñas y adolescentes distribuidas según tipo de delito principal 2019-2020.



VERDAD Y JUSTICIA

Estado procesal de las causas de violaciones de DD.HH. de niños, niñas y adolescentes conocidas por el Ministerio Público entre marzo de 2021 y octubre de 2021.

Variable procesal	Marzo 2021	Octubre 2021
Causas terminadas	58%	61%
Causas terminadas con salida judicial	1,2%	1,3%
Archivo provisional como principal tipo de término	52%	49%
Causas terminadas con sentencia definitiva condenatoria	0 causas	1 causa
Formalización de cargos en contra de un agente del Estado	1%	1%
Imputado conocido	4%	5%

En términos comparados entre la información proporcionada a marzo de 2021 con la de octubre de este mismo año se identifican mínimas variaciones respecto a los avances hacia la obtención de verdad y justicia para las víctimas excepcionando por la constatación de solo una causa con una sentencia condenatoria.

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos "Violencia Institucional" del Ministerio Público.

Capítulo 1

LOS PRIMEROS MIL DÍAS: SITUACIÓN DE LOS DERECHOS DE NIÑAS Y NIÑOS DE 0-3 AÑOS EN CHILE



Pablo Moraga Moraga

Presentación

En este capítulo se presentan los resultados de un estudio diagnóstico acerca del estado actual de la primera infancia en Chile, específicamente desde el nacimiento hasta los tres años de edad, respecto al cumplimiento efectivo de los derechos humanos de las niñas y niños.

El capítulo aborda una visualización respecto a las necesidades emocionales, el juego y las interacciones sociales y por último, buenos tratos y protección. Estos son los tres aspectos más relevantes a tomar en cuenta para garantizar el bienestar y derechos en la primera infancia, los cuales se sustentan en estudios basados en evidencia. Se incluye, además, la percepción de sus cuidadoras y cuidadores respecto de los derechos de niñas y niños en general y de quienes las y los cuidan, en relación con su protección y promoción.

Considerando que la Defensoría de la Niñez ha desarrollado mecanismos de observación y seguimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, mediante indicadores basados en los datos oficiales de Chile y en recomendaciones de organismos internacionales, en este capítulo se presentan un conjunto de indicadores, estratégicos de estructura, proceso y resultado, dando cuenta del estado actual del ejercicio de los derechos en Chile en la primera infancia; comparándolas con estándares internacionales y con dos países que poseen altos índices de bienestar en la niñez según Unicef: Dinamarca y Países Bajos.

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

1. Introducción

La primera infancia, específicamente de 0 a 3 años de edad, se caracteriza por una gran permeabilidad y plasticidad a las experiencias externas. Durante este periodo se adquieren los principales desarrollos de la niña y niño a nivel biológico, cognitivo, emocional y social. Actualmente existe evidencia contundente, procedente de la psicología y las neurociencias, que da cuenta de que las experiencias en estos primeros años de vida afectan las trayectorias de desarrollo de las niñas y niños a lo largo de su experiencia vital[1].

El modelo planteado por Lou y otros autores[2] identifica cuatro dominios básicos del bienestar en la infancia: desarrollo del lenguaje y comunicación, las capacidades cognitivas e intelectuales, el desarrollo físico y habilidades motoras y el funcionamiento socioemocional. De esta manera, la primera infancia es un periodo esencial para la realización de los derechos de la niñez y la adolescencia, tanto por la etapa de crecimiento y desarrollo del cuerpo y sistema nervioso, la importancia de los vínculos emocionales y cuidados, así como por la relevancia de las interacciones para la comprensión del mundo y la cultura.

Este capítulo inicia planteando tres temáticas que se consideran relevantes en torno a la primera infancia: apego con sus cuidadores(as), juego e interacciones y buen trato y protección. Sumado a lo anterior, desde un enfoque de derechos, y siguiendo lo planteado por la Convención sobre los Derechos del Niño, se considera fundamental incorporar las vivencias de las niñas y los niños pequeños, a través de la entrevista a sus cuidadores; por lo tanto, se incluye a través del capítulo su percepción de los derechos de la niñez. Luego se presenta un panorama de la situación de los derechos de la primera infancia, desde un conjunto de indicadores de estructura, proceso y resultado seleccionados de las categorías de derechos de la Defensoría de la Niñez. Finalmente, el capítulo presenta una serie de recomendaciones al Estado en relación a la efectiva promoción y protección de los derechos de niñas y niños en la primera infancia, a partir de la revisión de indicadores realizada.



Pablo Moraga Moraga

2. Aspectos relevantes a considerar en niñas y niños de 0 a 3 años

Según la Academia Americana de Pediatría[3], durante los primeros mil días de un bebé el cerebro se desarrolla y cambia a una velocidad inimaginable y única, más que en cualquier otra etapa en la vida de una niña o niño. El cerebro logra un 80% de su desarrollo máximo antes de los tres años de edad mediante un sinfín de conexiones neuronales que, luego de un periodo de fuerte proliferación, se reducen en el caso de no ser estimulados, mediante un proceso llamado "poda neuronal"[4]. Por tanto, la estimulación, la nutrición, el cuidado y afecto que pueda recibir un bebé durante la primera infancia puede definir cómo se desenvolverá a futuro, en cuanto a sus capacidades cognitivas, su salud física y psicológica[5].

Frente a la necesidad de estimulación durante este periodo del desarrollo humano, existen dominios clave que deben tenerse en cuenta para que las niñas y niños puedan ejercer sus derechos y desarrollarse en plenitud[6].

A partir de la revisión de estudios basados en evidencia, la figura Nº1 exhibe tres dominios centrales para el bienestar en la primera infancia, a saber: necesidades emocionales y apego, juego e interacciones y buen trato y protección.

Figura Nº 1: Dominios centrales para el bienestar en la primera infancia

1 Necesidades emocionales

Necesidad de vínculo seguro con figuras de cuidado

- La teoría del apego señala que un bebé tiene la necesidad de contar con un vínculo seguro con sus figuras de cuidado para su buen desarrollo socioafectivo y autorregulación[7–8].
- Las figuras de cuidado, suelen ser, en primer lugar, sus padres, o bien familiares de su red familiar extensa, tales como abuelas(os) y tías(os).
- Los cuidadores brindan una sensación de estructura, de estabilidad y de permanencia de los vínculos que hace que toda niña o niño crezca con la sensación de seguridad[9].

Apego seguro favorece el bienestar

- Las niñas y niños con apego seguro presentan un desarrollo más saludable, una mayor autoestima, lo que favorece el bienestar subjetivo. También se asocia a una identidad más integrada, mayor capacidad para enfrentar situaciones de estrés, desplegar mejores estrategias de resiliencia, junto a un mayor desarrollo social, y relaciones interpersonales más cercanas y empáticas[10].

Derecho a vivir en familia

- El Estado de Chile debiese asegurar y garantizar que toda niña o niño tenga la posibilidad de desarrollarse bajo el seno de una familia. En aquellos casos en que se decrete –como medida de última instancia– que la familia no pueda ejercer los cuidados del bebé, el sistema de cuidados alternativos debería contar con personal sensible y capacitado para aquello.
- Cuando una niña o niño pequeño es ingresado a cuidado alternativo, esto implica por sí solo la vulneración del derecho a vivir y desarrollarse en un ambiente familiar.

2 Juego e interacción

Neurodesarrollo saludable

- Las niñas y niños requieren distintas experiencias ambientales para tener un neurodesarrollo saludable.
- La mayoría de los aprendizajes y experiencias ocurren en el contexto de las interacciones con sus cuidadores, otorgadas por experiencias sensoriales, motoras, lingüísticas y sociales.

Aprendizaje mediante el juego

- El desarrollo cognitivo y sensoriomotor que va viviendo el bebé se va potenciando en la medida que avanza, logrando nuevas cualidades que van permitiendo el aprendizaje mediante el juego.
- El juego simbólico se desarrolla a los dos años de edad en niñas y niños, y resulta primordial para el aprendizaje y el entendimiento del mundo que la(lo) rodea.

Cuidador(a) primario clave para la estimulación

- La ausencia o falta de disponibilidad de un cuidador primario resulta en una gran disminución de la estimulación sensorial, cognitiva y social de la niña o niño.

Interrelación entre el derecho al juego y a la educación

- El derecho al juego y esparcimiento se integra con el derecho a la educación, siendo ambos de vital importancia en toda niña y niño de 0 a 3 años de edad.

3
Buen trato y protección

Cuidador(a) primario clave para la supervivencia

- Los y las cuidadores(as) son necesarios(as) para asegurar la supervivencia en las etapas tempranas del desarrollo humano, al proveer nutrición y seguridad frente a posibles amenazas. Además de satisfacer las necesidades emocionales o educativas de la niña o niño.
- La exposición del ambiente familiar y cercano de la niña y el niño a estresores psicosociales involucra una mala calidad del cuidado infantil.

Mala calidad del cuidado genera consecuencias

- Problemas en la calidad del vínculo de las y los adultos significativos hacia la niña y el niño, genera un terreno propicio para los problemas socioemocionales, sobre todo en menores de dos años de edad[11].
- Las alteraciones en el desarrollo pueden generar riesgo de psicopatología, que es común entre los niñas y niños que han sufrido situaciones adversas y que han sido criados institucionalmente.

Intervenciones restaurativas

- Se requieren intervenciones destinadas a mejorar los resultados del desarrollo en niñas y niños criados en entornos desfavorecidos, dando mayor atención a la importancia de la estimulación cognitiva y social.

Fuente: Elaboración propia.



Pablo Moraga Moraga



Pablo Moraga Moraga

3. Panorama de políticas e indicadores de derechos de niñas y niños de 0 a 3 años en Chile

Para abordar el estado de situación de los derechos de las niñas y niños en este tramo de edad, es importante, en primer lugar, contextualizar presentando un panorama histórico de las principales normas y políticas relacionadas con esta temática para, luego, continuar con un análisis de indicadores específicos para cada uno de los derechos de la niñez en Chile –según categorías de derechos especialmente seleccionadas para este capítulo[12]– y su comparación con estándares internacionales y con dos países que poseen altos índices de bienestar en la niñez según Unicef: Países Bajos y Dinamarca.

3.1 Panorama normativo y de políticas para la primera infancia

Los derechos de la primera infancia en Chile poseen antecedentes históricos que se pueden rastrear, al menos, desde mediados del siglo XX, con la Declaración Internacional de los Derechos del Niño en 1959. Desde la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) (en adelante la Convención) por parte del Estado chileno, en 1990, se hubiese esperado que niñas y niños se convirtieran en actores centrales dentro de la ejecución de políticas públicas; sin embargo, esto se ha visto dificultado por la falta de consensos políticos en torno a la comprensión de la niñez y adolescencia, desde el enfoque de derechos humanos.

En relación con ello, diversos informes desarrollados por el Comité de los Derechos del Niño (CRC) de la ONU (1993, 1999, 2005, 2012) dan cuenta de las vulneraciones a niños, niñas y adolescentes y la urgencia de hacerse cargo de la protección de sus derechos. En los últimos cinco años, a raíz de una serie de graves vulneraciones a sus derechos, al interior de centros residenciales de responsabilidad del Sename, se impulsaron una serie de investigaciones que llevaron a la visita del Comité de los Derechos del Niño a Chile en el año 2017. El informe generado como resultado de dicha visita, que se enfocó principalmente en los niños, niñas y adolescentes bajo cuidado del Estado, dio cuenta de graves y sistemáticas violaciones de los derechos humanos de ellas y ellos y la necesidad de reparación en diversos ámbitos.

Respecto a las políticas y planes para este grupo de la población, desde la transición a la democracia, los diferentes gobiernos del Estado de Chile han desarrollado diversas iniciativas con respecto a los niños, niñas y adolescentes en el país, incorporando una perspectiva de derechos. En cuanto a este punto, se pueden mencionar los siguientes: Plan de Acción a favor de la Infancia y Adolescencia 2001–2010; Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Reformas de las Políticas de Infancia (2006); Subsistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo (2007); Programa Nacional de Salud de la Infancia con Enfoque Integral (2013); Consejo Nacional de la Infancia y la Adolescencia (2014); Plan de Acción Política Nacional de Niñez y Adolescencia (2015–2025) y el Acuerdo Nacional por la Infancia (2018).

A raíz de dichas políticas y planes de acción, se han impulsado diversas iniciativas en el ámbito legislativo, que han buscado resguardar los derechos de niños, niñas y adolescentes. Ejemplo de lo anterior es la Ley N° 19.585, de 1998, que elimina la distinción entre niñas o niños según su nacimiento dentro o fuera del matrimonio, velando por el derecho a la no discriminación. Un segundo ejemplo es la Ley N° 19.968, del 2004, que crea los Tribunales de Familia. Finalmente, hay que destacar dos leyes recientes: la Ley N° 21.067, promulgada en 2018, que crea la Defensoría de los Derechos de la Niñez, y la Ley N° 21.090, promulgada en abril de 2018, que crea la Subsecretaría de

la Niñez. Ambas leyes incorporan directamente los derechos de las niñas y niños establecidos en la Convención.

En cuanto a la primera infancia, se destacan diversos avances en materia legislativa, los que se presentan en la tabla Nº 1.

Tabla Nº 1: Legislación en primera infancia y los principales derechos relacionados

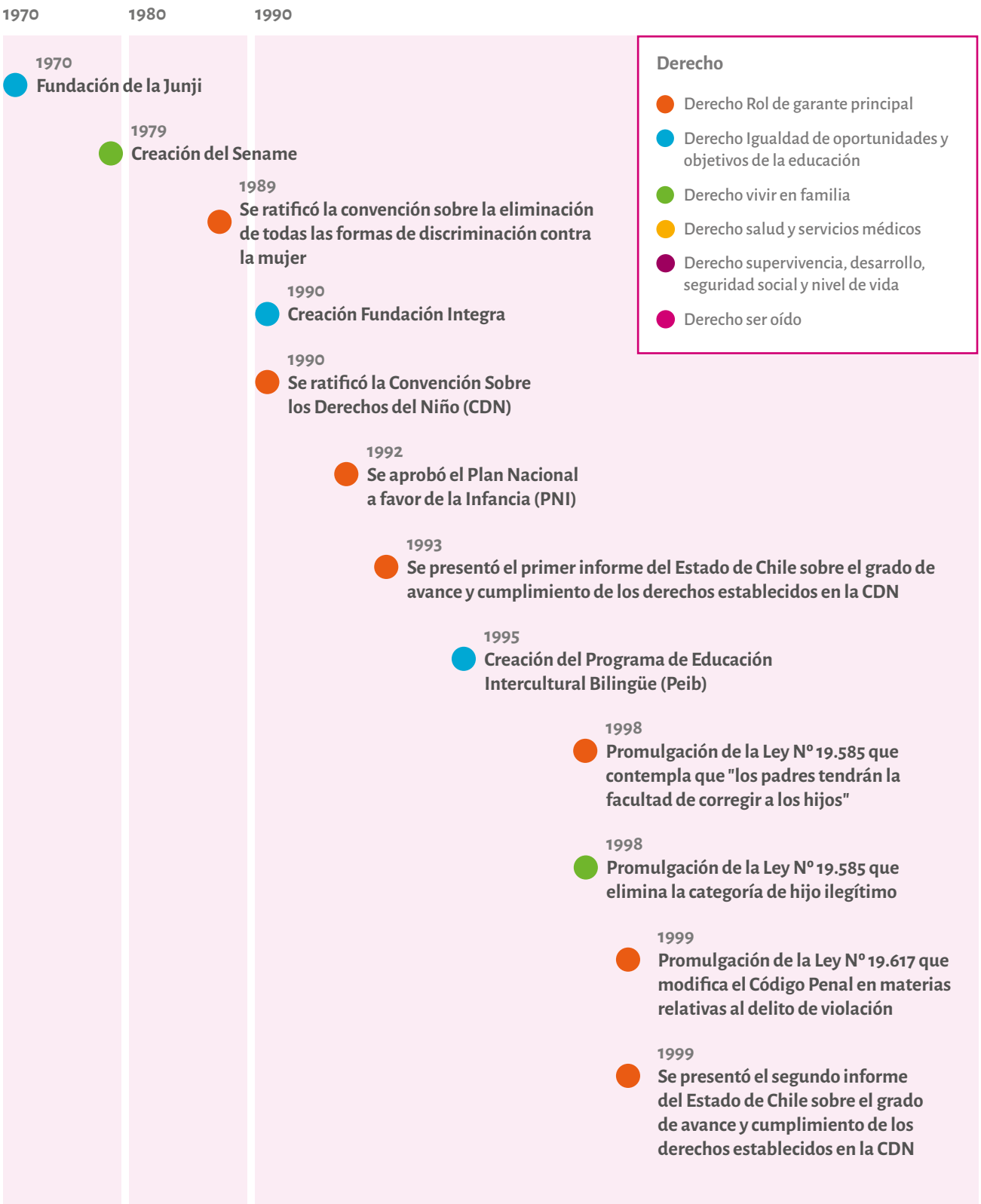
Legislación	Derecho relacionado
Ley N° 20.529, del 2011. Instalación de un sistema de aseguramiento de la calidad de la educación que abarca la educación parvularia, básica y media y su fiscalización.	Igualdad de oportunidades y objetivos de la educación.
Ley N° 20.545, del 2011. Fortalecimiento de la protección a la maternidad, extensión del posnatal para las madres e incorporación del permiso posnatal parental.	Derecho a vivir en familia.
Ley N° 20.526[13], del 2011. Sanción del acoso sexual infantil, pornografía, posesión de material pornográfico infantil.	Interés superior del niño; Rol garante del Estado; Derecho de supervivencia, desarrollo, seguridad social y nivel de Vida.
Ley N° 20.594, del 2012. Establecimiento de inhabilidades de condenados por delitos sexuales contra niñas, niños y adolescentes.	Interés superior del niño; Rol garante del Estado; Derecho de supervivencia, desarrollo, seguridad social y nivel de vida.
Ley Nº 20.606 Alimentación de niñas y niños.	Derecho a la salud y servicios médicos.
Ley N° 20.710, del 2013. Reforma constitucional que establece la obligatoriedad del segundo nivel de transición y crea el sistema de financiamiento gratuito desde el nivel medio menor.	Igualdad de oportunidades y objetivos de la educación.
Ley N° 20.835, del 2015. Ley que crea la Subsecretaría de Educación Parvularia y la Intendencia de Educación Parvularia.	Igualdad de oportunidades y objetivos de la educación.
Ley N° 20.832, del 2015. Ley que crea la autorización de funcionamiento de establecimientos de educación parvularia.	Igualdad de oportunidades y objetivos de la educación.

Fuente: Elaboración propia en base a registros de la Biblioteca del Congreso Nacional.

A partir de lo anterior, se puede visualizar que en la primera infancia las políticas se han enfocado, principalmente, en el ámbito de la educación preescolar a través de diversas iniciativas legales, como también con la implementación y desarrollo institucional de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (en adelante Junji) y la Fundación Integra.

En la figura Nº 2 se presenta una panorámica histórica sobre los estándares internacionales, normativa y categorías de derechos seleccionados para el análisis en este capítulo, los cuales son altamente prioritarios para garantizar los derechos de niñas y niños entre 0 y 3 años.

Figura N° 2: Panorámica histórica sobre los estándares internacionales, normativa y categorías de derechos relacionados con la primera infancia en Chile



2000

2001
Se lanzó la Política Nacional y Plan de Acción Integrado a favor de la Infancia y Adolescencia 2001–2010

2001
Presentación de las Bases curriculares de la educación parvularia

2002
Comenzó el programa de World Vision "Yo opino"

2003
Comenzó la iniciativa Juntas de Vecinos Infantiles

2004
Promulgación de la Ley N° 19.968 que crea los Tribunales de Familia

2004
Promulgación de la Ley N° 19.927 que modifica el código penal en materia de delitos de pornografía infantil

2005
Promulgación de la Ley N° 20.066 que sanciona la violencia intrafamiliar

2005
Se presentó el tercer informe del Estado de Chile sobre el grado de avance y cumplimiento de los derechos establecidos en la CDN

2005
Presentación de la Política Nacional de Educación Especial

2006
Se presentó el Informe del Consejo Asesor Presidencial para la reforma de las políticas de infancia

2006
Reforma a la Junji

2009
Promulgación de la Ley N° 20.379 que crea el Sistema Intersectorial de Protección Social e institucionaliza Chile Crece Contigo

2010

Derecho

- Derecho Rol de garante principal
- Derecho Igualdad de oportunidades y objetivos de la educación
- Derecho vivir en familia
- Derecho salud y servicios médicos
- Derecho supervivencia, desarrollo, seguridad social y nivel de vida
- Derecho ser oído

2010
Promulgación de la Ley Nº 20.422 que establece las normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social

2011
Promulgación de la Ley Nº 20.526 que sanciona el acoso sexual, pornografía y posesión de material pornográfico infantil

2011
Promulgación de la Ley Nº 20.507 que tipifica los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas como delito

2011
Promulgación de la Ley Nº 20.529 de aseguramiento de la calidad de la educación parvularia, básica y media

2011
Promulgación de la Ley Nº 20.545 que incorpora el permiso posnatal parental

2012
Se presentó el cuarto informe del Estado de Chile sobre el grado de avance y cumplimiento de los derechos establecidos en la CDN (toma en cuenta el cuarto y quinto informe)

2012
Promulgación de la Ley Nº 20.606 que establece el etiquetado nutricional de los alimentos

2013
Presentación del informe de la Comisión de Familia (Informe Jeldres)

2013
Presentación del proyecto de la ley que modifica la Ley Nº 19.620 sobre adopción

2013
Promulgación de la Ley Nº 20.710 que establece la obligatoriedad del segundo nivel de transición y crea un sistema de financiamiento gratuito desde el nivel medio menor

2014
Creación del Consejo Nacional de la Infancia y la Adolescencia

2015



Fuente: Elaboración propia.



Pablo Moraga Moraga

Cuadro de texto Nº 1:

PERSPECTIVA DE CUIDADORES(AS) DE NIÑAS Y NIÑOS

Con el objetivo de incorporar la participación de niñas y niños en este capítulo, se realizó un levantamiento de información cualitativa. Este capítulo contempló nueve entrevistas a cuidadores(as) principales de niñas y niños de seis meses a tres años de edad, con el objetivo de recoger su opinión y experiencia en torno a su rol de cuidado.

Las perspectivas obtenidas en las entrevistas a cuidadores(as) se muestran a lo largo del capítulo, incluyendo en cada uno de ellos extractos de los discursos de las madres y padres entrevistados.

Caracterización de los y las participantes de la entrevista:

- **Nueve cuidadores:** ocho madres y un padre.
- **Género:** siete niñas y dos niños.
- **Lugar de residencia:**
  - Cuatro participantes de Santiago
  - Un participante de Peñaflor
  - Un participante de Iquique
  - Un participante de Punta Arenas
  - Un participante de Limache
  - Un participante de Ovalle

3.2 Indicadores estratégicos para los derechos humanos de niñas y niños de 0 a 3 años

Los indicadores de derechos humanos permiten evaluar la efectividad del trabajo que están realizando los garantes de los derechos en el cumplimiento de sus obligaciones, los avances de los mismos, así como también la posibilidad de utilizarlos para realizar alguna comparación con un valor de referencia (gold estándar) y entre países.

La evaluación del ejercicio efectivo de los derechos humanos es una tarea compleja, ya que los indicadores que se utilicen deben ser coherentes desde un punto de vista conceptual, pertinentes para el contexto y viables desde el punto de vista metodológico[14]. Sin embargo, para este grupo de edad son escasos los indicadores de derechos humanos idóneos, fiables, accesibles, disponibles, pertinentes y de calidad, tanto en Chile como en el mundo. Por esta razón, para determinar el ejercicio efectivo de los derechos en la primera infancia en Chile, se realizó una revisión y selección de indicadores estratégicos para la Defensoría de la Niñez, de estructura, proceso y resultado[15], que por su relevancia permiten establecer una evaluación global preliminar respecto a en qué medida el Estado chileno protege los derechos de niñas y niños en esta etapa de sus vidas[16]. Este ejercicio metodológico constituye una oportunidad de contar, a futuro, con un conjunto de indicadores válidos y sensibles para el seguimiento de las políticas públicas en Chile, que velen por el ejercicio efectivo de los derechos de las niñas y los niños de primera infancia.

Dado que existen diversos índices de evaluación de los derechos humanos, que contemplan a su vez diversos indicadores relacionados con los derechos de niñas y niños, se revisaron los principales, que corresponden a: KidsRights Index[17]; Social Progress Index[18] Unicef–Innocenti Report Card[19]; Save the Children–Child Development Index[20], Child's rights and Business Atlas (Unicef + Global Child Forum)[21] y Children's Rights Index y los estudios e información disponibles desde la Defensoría de la Niñez para Chile. Finalmente, se decidió utilizar el índice The State of the World's Children 2019, de Unicef[22], porque contiene una variedad de indicadores que pueden ser las bases sobre las cuales Chile podrá definir el seguimiento de los derechos de las niñas y niños de Chile. Por otra parte, muchos de estos índices contienen aproximaciones (proxys) de los indicadores que actualmente existen en Chile.

Por otra parte, los resultados de Chile también fueron contrastados con el desempeño de dos países de altos ingresos: Dinamarca y Países Bajos, seleccionados a partir del informe de la Oficina de Investigación–Innocenti Unicef, ya que destacan respecto a indicadores de bienestar infantil en los países ricos[23]. Para efectos de la comparación entre indicadores se seleccionaron estos siguiendo los criterios de ser comparables, es decir, que estuvieran disponibles y representaran la realidad nacional en los tres países.

A continuación, se presentan los resultados del análisis de los indicadores por cada categoría de derecho revisado y la comparación con el valor de referencia (gold estándar global[24]) y países de altos ingresos, que dicen relación con el:

- Rol de garante principal del Estado
- Derecho a ser escuchado
- Derecho a vivir en familia
- Derecho a la salud
- Derecho a la educación
- Derecho a crecer sano
- Derecho a la recreación

Además, tal como se explica en el cuadro de texto Nº 1, cada categoría de derecho es acompañada con las percepciones de las madres y padres entrevistados(as). Las categorías de derechos mencionadas anteriormente fueron seleccionadas para su análisis de los indicadores levantados por el Observatorio de Derechos de la Defensoría de la Niñez, debido a que, según estudios basados en evidencia, responden a los aspectos prioritarios para lograr el bienestar en primera infancia, es decir, cubrir necesidades emocionales y apego; juego e interacciones, y buen trato y protección. La revisión de dichas categorías de derechos permite desarrollar a futuro una aproximación global al estado de bienestar de niñas y niños de cero a tres años en Chile.

3.2.1 ROL DE GARANTE PRINCIPAL DEL ESTADO

Las políticas de infancia, desde un enfoque de derechos, encuentran sus antecedentes teóricos en la "economía del cuidado"[25] y más recientemente en el tópico conceptual del "derecho al cuidado"[26]. En efecto, abordar las legislaciones referentes a la infancia implica concebir al Estado como un actor garante de derechos, en virtud de los tratados internacionales de derechos humanos que ha ratificado.

La Convención sobre los Derechos del Niño constituye la primera ley internacional sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes y su aplicación es una obligación para los Estados que la conforman. Lo anterior implica que el Estado, por medio de la ejecución de políticas públicas, debe asegurar que principios fundamentales, como la autonomía progresiva y el derecho a ser escuchado, así como el principio de supervivencia y desarrollo sean efectivamente promovidos y garantizados. Además, estos países informan al Comité de los Derechos del Niño sobre las medidas que han adoptado para aplicar lo establecido en la Convención.

> "Creo que el rol garante del Estado debiera ser cubrir ese piso mínimo, de garantizar, valga la redundancia, que esas condiciones bases estén satisfechas para todos y que si no es el caso se provean otras oportunidades (...) pero si nosotros quedáramos sin pega, a mí me da una sensación de incertidumbre profunda, de no tener esa sensación de ese colchón un poco, como de que no hay ese Estado que garantice que esas ciertas cosas mínimas se van a cumplir. Como en ese sentido. Ahora, a mí me da mucho más terror pensar en la situación de infancia de otros niños, entonces...".
>
> (Madre de niña de 1 año 9 meses, Santiago).

La **subsidiariedad del Estado**, basado en un modelo de política social residual, **impide una mirada garantista** y precariza sus herramientas y mecanismos para asegurar los compromisos adquiridos en la **Convención.**

El rol de garante del Estado implica la utilización de un enfoque de derechos para las políticas de infancia como una condición indispensable, toda vez que permite la rendición de cuentas a la comunidad internacional y, también, a nivel interno, fundamenta el paradigma bajo el cual opera el ciclo de las políticas públicas de infancia, al fortalecer las capacidades del Estado en su accionar como el principal garante de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Sin embargo, las políticas de infancia en Chile se han desarrollado bajo un paradigma donde el Estado, en lugar de ejercer un rol garante de derechos, ha tenido uno subsidiario. La preponderancia de ese paradigma implica que las políticas en este ámbito adquieren un enfoque proteccionista y tutelar, quedando relegada la consideración de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos.

A pesar de que Chile ratificó la Convención hace más de tres décadas, la revisión de los mecanismos jurídicos y sociales relacionados con la protección de niños, niñas y adolescentes ha sido incapaz de superar la antigua institucionalidad, basada en la doctrina de la situación irregular, que reacciona ante situaciones de vulneraciones, siendo inútil en la prevención de escenarios adversos y en el consecuente cumplimiento de los derechos de infancia.

La subsidiariedad[27] del Estado, basado en un modelo de política social residual, impide una mirada garantista y precariza sus herramientas y mecanismos para asegurar los compromisos adquiridos en la Convención. Una muestra de lo anterior es la lenta tramitación que ha tenido el proyecto de ley que crea el Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia. A más de tres décadas de la ratificación de la Convención, y más de cinco años de tramitación legislativa, **Chile sigue siendo el único país de la región sin una normativa jurídica que establece todo el sistema de protección de la infancia.**

La comparación a nivel global da cuenta de que el rol de garante principal del Estado no se incluye de manera específica al obedecer, en su mayoría, a indicadores normativos y cualitativos. De manera tangencial, existen categorías que podrían vincularse con este derecho; por ejemplo, la protección infantil. Sin embargo, Chile no cuenta con indicadores específicos que permitan una comparación.

En el año 2015, el Comité de los Derechos del Niño alentó a Chile a ejecutar una política y un plan de acción nacionales para la infancia, orientada a los resultados y evaluados con arreglo a indicadores de derechos humanos basados en la Convención. La operacionalización de los derechos de infancia, por medio de indicadores, permite la sistematización y el posterior monitoreo de los niveles de cumplimiento del Estado como garante principal.

La tabla Nº 2 resume los indicadores seleccionados que evalúan el ejercicio efectivo del derecho estudiado.

Tabla N° 2: Elementos e indicadores de monitoreo relacionados con el Estado como garante principal

Indicador	Fuente	Resultado
Existencia de legislación sobre sistema de protección integral de derechos.	Proyecto de ley que crea el Sistema de Garantías de Derechos de la Niñez, aún en tramitación legislativa.	Proyecto de ley: Fase 4 y con un porcentaje de avance legislativo de 90%.
Ratificación de Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Cedaw).	Protocolo facultativo de la Cedaw.	Instrumento internacional: Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Firma o ratificación: Ratificada por Chile en 1989. (Fase/Verificación): fase 2 y 100%, respectivamente.
Marco legal que establece la prohibición expresa de la imposición de castigos corporales a los niños, niñas y adolescentes en todos los entornos.	Ley N° 21.013. Tipifica un nuevo delito de maltrato y aumenta la protección de personas en situación especial. Año de promulgación: 2017. Instituciones responsables: Estado de Chile (enfoque judicial).	Esta ley tiene por objeto establecer nuevas penas, delitos, reglas procedimentales y de penalidad, respecto de conductas que involucren violencia o maltrato psíquico o físico en contra de menores de edad, otorgándole mayor severidad al reproche penal de tales conductas.
Porcentaje de programas relacionados con niñez y adolescencia que incorporan el principio de autonomía progresiva y derecho a ser escuchado.	Estudio de identificación de instituciones, programas, evaluaciones e indicadores de la niñez y adolescencia (Estudio de la Defensoría de la Niñez, 2019).	El 23,2% de los programas incorpora la autonomía progresiva y el derecho a ser escuchado.
Porcentaje de programas relacionados con niñez y adolescencia que incorporan el principio de supervivencia y desarrollo.	Estudio de identificación de instituciones, programas, evaluaciones e indicadores de la niñez y adolescencia (Estudio de la Defensoría de la Niñez, 2019).	El 90,4% de los programas incorpora el principio de supervivencia y desarrollo.
Porcentaje del presupuesto del total de programas sociales destinados a niñez y adolescencia.	Estudio de identificación de instituciones, programas, evaluaciones e indicadores de la niñez y adolescencia (Estudio de la Defensoría de la Niñez, 2019).	41,6% del presupuesto total de los programas sociales destinados a niñez y adolescencia.

Fuente: Elaboración propia en base a la matriz de indicadores de primera infancia.



Pablo Moraga Moraga

3.2.2 DERECHO A SER ESCUCHADO(A)

En el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño se afirma que los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a expresar su opinión y a que esta se tenga debidamente en cuenta en todos los asuntos que les afecten.

La Observación General Nº 12 del Comité de los Derechos del Niño establece las condiciones para garantizar este derecho, afirmando que para que la participación de niñas, niños y adolescentes sea considerada efectiva, esta debe entenderse como un proceso, es decir, se "exige preparación para hacer frente a los prejuicios acerca de la capacidad de los niños y estimular la creación de entornos en que los niños puedan potenciar y demostrar su capacidad"[28]. Lo anterior implica no tan solo oír, sino que también incorporar lo escuchado, en función de la edad y grado de madurez del(la) emisor(a).

Una de las dificultades en el resguardo, protección y promoción de este derecho surge, principalmente, por la omisión de la capacidad de acción de la niña o niño como participante en la familia, comunidad y sociedad, rechazándola por resultar presuntamente inapropiada, en razón de su edad y madurez, considerándose incluso como una población poco desarrollada, carente de la capacidad básica de comprensión, comunicación y decisión. Contrario a estas equivocadas concepciones, las niñas y niños pequeños son capaces de comprender, tener conciencia propia y única identidad, tomando decisiones y expresándose de múltiples formas, incluso antes de poder utilizar el lenguaje hablado o escrito.

La condición de no hablantes de las niñas y niños pequeños se constituye en un especial problema, pues la concepción de escuchar y ser escuchados(as) usualmente deviene del ejercicio de expresar las opiniones a través del habla. Esto implica, además de dejar atrás la concepción de que las niñas y niños entre 0 a 3 años no son capaces de comprender ni decidir, el desafío de oírlos a través de otras herramientas que permitan abrir puentes de comunicación, sin utilizar exclusivamente el lenguaje verbal.

> "Súper importante que nosotros escuchemos y logremos entender, porque así él se va a sentir mucho más tranquilo, mucho más apoyado. O sea, si no lo escuchamos cómo nos comunicamos, cómo lo vamos a hacer sentir feliz, sentir cómodo, tranquilo. Hay que escuchar".
>
> (Madre de niño de 1 año y 3 meses, Limache).

En relación con este derecho no se han encontrado indicadores, ni tampoco existe información relativa a la comparación de indicadores internacionales, incluyendo a los países elegidos como gold estándar, que se puede relacionar con lo expuesto anteriormente en cuanto al problema que representa para los países la condición de no hablantes de las niñas y los niños de estas edades y su consecuente escaso o inexistente abordaje en la política pública. Esta situación se abordará en las recomendaciones de este capítulo.

3.2.3 DERECHO A VIVIR EN FAMILIA

> "Yo creo que le gusta estar en familia, le gustan los abuelos, cuando llega gente, yo creo que le gusta estar acompañada, achoclonada, aunque todavía no ha tenido la oportunidad de estar bien achoclonada, pero yo creo que sí le gusta".
>
> (Madre de niña de 1 año 8 meses, Punta Arenas).

Según el informe sobre el bienestar de la Ocde[29], el derecho a vivir en familia contempla un conjunto de derechos denominados "Entorno Familiar y Comunitario". Este se define como:

> "aquellos derechos a los recursos, prestaciones, condiciones y contribuciones que garantizan que todas las niñas, niños y adolescentes vivan y crezcan en un entorno familiar y comunitario que provea afecto, orientación, protección y cuidado, en el marco de una parentalidad positiva que posibilita una cultura de buenos tratos a la niñez"[30].

Este derecho se aborda en los siguientes artículos de la Convención:

- Artículo 5: Orientación por parte de los padres y madres.
- Artículo 9: Niñas y niños separados de sus padres.
- Artículo 10: Reunificación familiar.
- Artículo 18: Responsabilidad de los padres y madres en la atención diaria.
- Artículo 20: Protección especial de las niñas y niños separados de sus padres y madres.
- Artículo 21: Protección en caso de acogida o adopción.

La vulneración de derechos relacionados con vivir en familia se puede traducir en el ingreso de un niño, niña o adolescente a programas y/o residencias de cuidado alternativo. Por esta razón, se seleccionaron indicadores nacionales trabajados por los Anuarios Estadísticos del Sename (2016–2020), que dan cuenta de la situación de los derechos en nuestro país en dichas temáticas.

En la actualidad, se cuenta con centros residenciales del Sename y también de organismos colaboradores que se deben encargar tanto del cuidado de las niñas y los niños, como de llevar a cabo las adopciones. Esta temática,

La ley de adopción se propuso el año 2013, lo que se traduce en un retraso de siete años, afectando directamente la situación de niñas y niños en su del derecho de vivir en familia.

y en específico los nudos críticos en relación con crecer en instituciones, será abordada en el capítulo 3 de la tercera parte de este Informe Anual y a continuación se revisará la situación de la adopción, que se presenta como una opción al cuidado alternativo a cargo del Estado y la relevancia que su tramitación y desarrollo adecuado tiene para propender desde el Estado a asegurar a todo niño, niña y adolescente el derecho a vivir en familia. En ese sentido, en la primera infancia esta cobra particular relevancia pues son las niñas y niños, en esta etapa de la vida, quienes conforman el grupo mayoritario en los procesos de adopción.

En el año 2018, el Comité de los Derechos del Niño entregó un informe al Estado de Chile dando cuenta de las graves y sistemáticas violaciones de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes bajo cuidado del Estado. Se observó que Chile violaba el artículo 4 de la Convención, al no tomar medidas legislativas, administrativas y de otra índole para hacer efectivos los derechos que esta contempla. Entre las acciones prometidas por el Estado de Chile, a propósito de la investigación contra el país, se menciona que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos se haría cargo de la tramitación del proyecto de ley sobre la reforma integral al sistema de adopción (Boletín Nº 9119–18) en un mediano plazo, que debería haber concluido en enero del 2020.

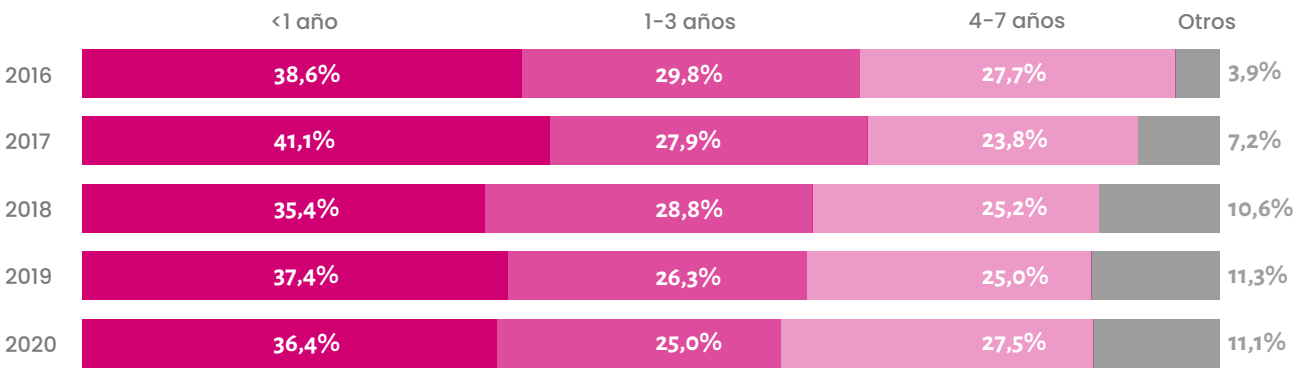
El 30 de agosto de 2021, los integrantes de la Comisión de Constitución del Senado aprobaron de manera unánime el proyecto de ley sobre adopción. En esta reforma se visibilizan cambios relevantes como, por ejemplo, en cuanto a las causales de adoptabilidad[31], la eliminación del orden de prelación en beneficio del interés superior del niño, permitiendo que puedan ser adoptados por personas que no están en pareja y la priorización de que el(la) niño(a) tenga derecho a ser oído, se considere su opinión y la búsqueda de origen, entre otras. La reforma es relevante porque busca resguardar, proteger y promover que las niñas y niños vivan en familia.

Si bien hace unos meses la Comisión de Constitución del Senado aprobó la Reforma Integral al Sistema de Adopción, esto ha significado más de un año y medio de retraso desde el compromiso del Estado de Chile frente al Comité de los Derechos del Niño. Sin embargo, es necesario precisar que la ley de adopción se propuso el año 2013, lo que se traduce en un retraso de siete años, afectando directamente la situación de niñas y niños en su del derecho de vivir en familia.

En ese sentido, tras analizar los Anuarios Estadísticos del Sename es posible observar el impacto negativo que ha tenido el Covid–19 en los últimos años en los procesos de adopción, ya que han disminuido los casos asociados a este ámbito del cuidado alternativo, por las cuarentenas estrictas que ralentizaron los procesos administrativos y de gestión, esenciales para los enlaces adoptivos.

Al revisar el número de niñas y niños con causa de susceptibilidad iniciada, según tramo de edad, en el gráfico N° 1 se puede apreciar que, en todos los años analizados, el grupo más numeroso que inicia sus causas de susceptibilidad son las niñas y niños menores de un año de edad. Le siguen las niñas y niños de uno a tres años, con excepción del 2020, donde es más numeroso el grupo etario de 4 a 7 años de edad.

Gráfico N° 1: Porcentaje de niñas y niños con causa de susceptibilidad iniciada según edad



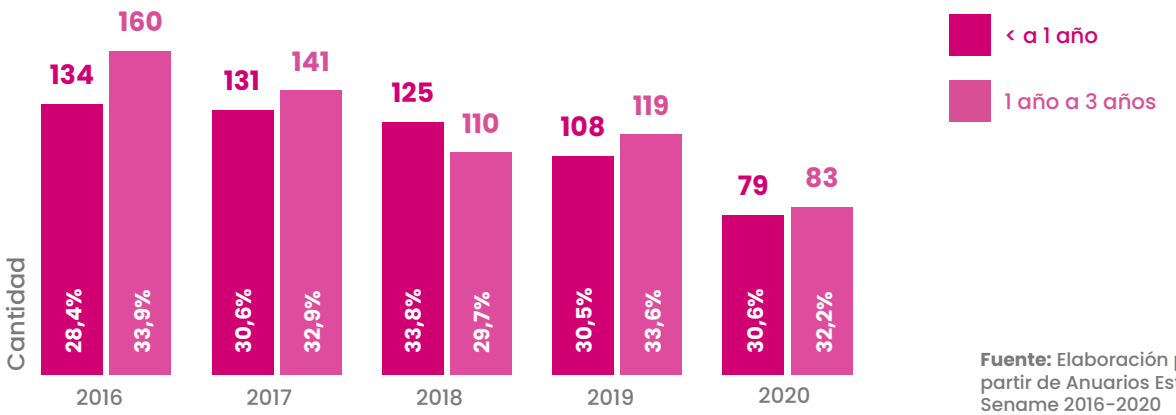
Fuente: Elaboración propia en base a Anuario Estadístico Sename 2016-2020.

Entre las principales razones esbozadas para iniciar las causas de susceptibilidad de adopción de niñas y niños, se encuentra la de inhabilidad, abandono y ánimo manifiesto; también está presente inhabilidad, inhabilidad y abandono y cesión normal por parte de padres o tutores a cargo[32].

Los enlaces adoptivos, tanto a nivel nacional como internacional, han ido disminuyendo significativamente a lo largo de los años. Llama la atención la baja relevante de los enlaces en el año 2020 (258) en comparación con los años anteriores, lo que puede deberse al desarrollo de la pandemia Covid–19 y las restricciones de visitas a los centros de cuidado alternativo del Sename.

En todos los años, los enlaces adoptivos nacionales son significativamente mayores que los internacionales, cubriendo más del 80%. La gran mayoría de los solicitantes nacionales son matrimonios, mientras que los(as) divorciados(as), solteros(as) y viudos(as), están mucho menos presentes. A su vez, como se puede observar en el gráfico N° 2, del total de los enlaces adoptivos, los tramos etarios más significativos corresponden a la primera infancia de 0 a 3 años. Dentro de ello, las niñas y niños de 1 a 3 años son generalmente más numerosos, con excepción del año 2018.

Gráfico N° 2: Número de niñas y niños con enlace adoptivo según edad entre los años 2016-2020

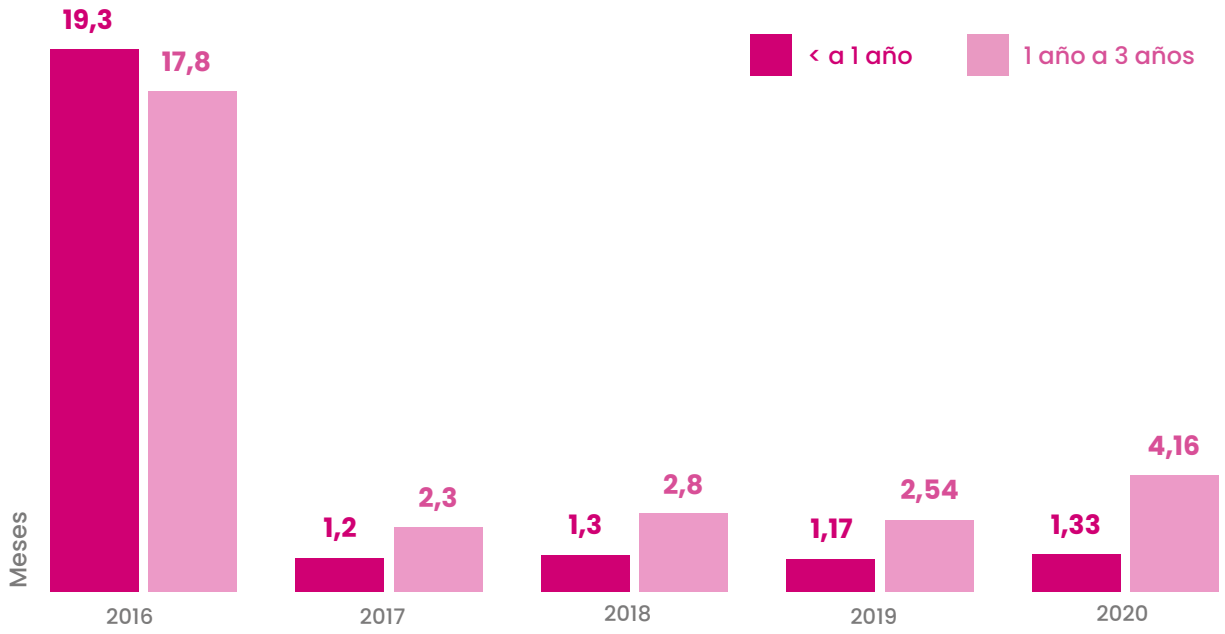


Fuente: Elaboración propia a partir de Anuarios Estadísticos Sename 2016-2020

Otro aspecto interesante de abordar en el gráfico N° 3, son los tiempos de espera de las niñas y niños desde que son declarados susceptibles de ser adoptados hasta el enlace, según el tramo de edad. En todos los años estudiados (2016–2020) se percibe que a menor edad, menor es el tiempo de espera. Por ejemplo, para el 2017, el tiempo promedio para niñas y niños menores de un año, fue de 1,2 meses; en cambio, se duplica para los que tenían 2 y 3 años con un promedio de 2,3 meses. Lo mismo sucede en los años 2019 y 2020 que aparecen en el gráfico. De manera más detallada, podemos observar el año 2020; de un total de 158 niñas y niños en edad de 0 a 3 años de edad, 133 demoraron hasta cinco meses en ser enlazados luego de haber sido declarados susceptibles. Para ser más específicos, 74 fueron menores de un año y 59 entre 1 a 3 años. Entre los que esperaron entre 6 y 11 meses, se registraron 23 niñas y niños. En este grupo, solo hubo un niño menor a un año, mientras que el resto pertenecía al rango etario de 1 a 3 años. Por último, solo dos personas entre la edad de 1 a 3 años esperaron 18 o más meses[33].

Esta tendencia de los últimos cinco años evidencia que las niñas y niños, al ir creciendo extienden su permanencia en instituciones de cuidado alternativo impidiendo una vida en un entorno familiar y comunitario (tal como se profundiza en el capítulo 3 de la tercera parte de este Informe Anual). A partir de ello, es necesario preguntarse si los mismos solicitantes en el proceso de adopción son quienes prefieren a niñas y niños menores de tres años de edad o si es que esto se debe a otros factores que son relevantes de estudiar en el futuro. Esto, pues los resultados que se presentan en el Anuario Estadístico de Sename dan cuenta de cómo se ha ido reforzando esta tendencia, lo que visibiliza la necesidad y la urgencia de reformar la antigua ley de adopción.

Gráfico N° 3: Tiempo de espera en meses de niñas y niños desde que son declarados susceptibles de ser adoptados hasta el enlace según tramo de edad



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del Sename Adopsen y Anuarios Estadísticos Sename 2016–2020.



Pablo Moraga Moraga

En relación con los solicitantes de adopción, se observan ciertas variaciones en la cantidad de postulantes, sin embargo, llama la atención una disminución drástica en el año 2020. A su vez; si comparamos la cantidad de 1.007 solicitantes en el año 2016 y los 477 del año 2020, se visualiza una caída de más de la mitad de los postulantes. Esto puede deberse a diferentes factores, como, por ejemplo una percepción en la población de las dificultades y demoras en el proceso de adopción.

Otro aspecto importante de destacar es que, para todos los años revisados, la mayoría de los solicitantes fueron matrimonios, quienes siempre sobrepasaron el 80% del total de los postulantes. Lo anterior se vincula con las expectativas de posibilidades y la autoexclusión, puesto que la ley de adopción vigente señala como elemento de preferencia los matrimonios por sobre los otros grupos de personas con diferente estado civil (divorciado(a), viudo(a), soltero(a).

Finalmente, es relevante dimensionar la población de niñas y niños de 0 a 3 años de edad en los programas y residencias de adopción a lo largo de los años estudiados, ya que permite tomar en consideración la realidad de lo que está ocurriendo en Chile. Durante los años 2016 y 2017, este grupo etario representó más del 30% del total de niñas y niños ingresados; en cambio, a partir del 2018, comenzó una presencia menor de estos, llegando a configurar el 11,2% del total en el año 2020. Esto puede deberse a la implementación cada vez mayor de los programas de Familia de Acogida de Administración Directa y Programa de Familia de Acogida Especializada a lo largo del país.

Unicef ha trabajado los indicadores y la base de datos sobre el derecho de vivir en familia, a través del indicador "Niños en cuidado alternativo", que se encuentra en la categoría de protección del niño. De lo que evidencia este indicador es posible señalar que al menos, 2,7 millones de niños, niñas y adolescentes de todo el mundo se encuentran bajo cuidado residencial.

En relación con Chile, al 31 de diciembre de 2020, 11.315 niños, niñas y adolescentes se encontraban ingresados en la línea de atención cuidado alternativo, de los cuales 1.972 pertenecían al rango etario de 0 a 3 años. De esta manera, podemos observar que nuestro país refleja aproximadamente el 0,4% del total de niños, niñas y adolescentes viviendo en residencias, mientras que quienes pertenecen a la edad específica de 0 a 3 años corresponden a un 0,07%. Con respecto a la situación que se vive en Latinoamérica y el Caribe, se observa que, de un total de aproximadamente 189.000 niños, niñas y adolescentes en residencias, Chile representa un 6%, mientras que las niñas y niños chilenos de 0 a 3 años corresponden a un 1% del total. La ausencia de indicadores a nivel regional, y mundial, impide comparar la representación de las poblaciones estudiadas en cuidado alternativo.

Respecto a adopción, Unicef no ha trabajado de manera exhaustiva indicadores que den cuenta de la realidad de los niños, niñas y adolescentes y su derecho a vivir en familia. Es por esta razón que en este capítulo se ha optado por revisar otros registros internacionales que, asociándose a Unicef, han abordado esta temática, siendo un ejemplo de ello Early Childhood Development[34]. Al rastrear la situación actual de los Países Bajos, Dinamarca y Chile, se puede observar una preocupación por resguardar el derecho a vivir en familia, al firmar diversas políticas y acuerdos, tal como aparece representado en la tabla Nº 3. Estos acuerdos se relacionan con haber creado una política sobre protección social infantil y familiar, así como también la ratificación del Convenio de La Haya, sobre la protección de niñas y niños y la cooperación en materia de adopción internacional.

A partir del Convenio mencionado, se puede concluir que se define como un gold estándar el cumplir con las exigencias de dicho acuerdo internacional, que busca proteger a niñas y niños y a sus familias contra los riesgos de adopciones internacionales ilegales, irregulares, prematuras o mal gestionadas. Asimismo, la Convención (artículo 21) refuerza el garantizar que las adopciones internacionales se realicen a partir del interés superior del niño y con respeto a sus derechos fundamentales, así como prevenir la sustracción, la venta o el tráfico de niñas y niños.

Tabla Nº 3: Elementos de monitoreo en temas de adopción en comparación con los países gold estándar

Indicador	Chile	Países Bajos	Dinamarca
Políticas sobre protección social infantil y familiar.	Sí	Sí	Sí
Ratificación del Convenio de La Haya sobre la protección de los niños y la cooperación en materia de adopción internacional.	Sí, el año 1999	Sí, el año 1998	Sí, el año 1997

Fuente: Elaboración propia.

Los indicadores mencionados permiten comprender que Chile, al igual que los Países Bajos y Dinamarca, se ha comprometido en desarrollar políticas en dicha materia. Sin embargo, estas categorías de análisis no resultan del todo eficaces para establecer una comparación en profundidad, pues no dan cuenta de las medidas específicas y la situación real de cada país. Esto permite concluir que, a nivel internacional no existe mayor información sobre los procesos de adopción, especialmente de aquellos que den cuenta del tiempo de espera desde que son declarados susceptibles hasta el enlace.

3.2.4 DERECHO A LA SALUD

> "Un espacio de hospital de calidad, sobre todo en los sectores públicos, en los sectores más bajos. Una mejor atención, que los doctores que atienden a los niños tengan vocación por atenderlos y no solo por atenderlos, por cumplir su trabajo no más".
>
> (Madre de niña de 1 año y 6 meses, Peñaflor).

Según el artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño, las niñas y los niños tienen derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud y tener acceso a servicios médicos y de rehabilitación, con especial énfasis en aquellos relacionados con la atención primaria de salud, los cuidados preventivos y la disminución de la mortalidad infantil. Lo anterior genera la obligación del Estado de adoptar las medidas necesarias, orientadas a la abolición de las prácticas tradicionales perjudiciales para la salud del niño, niña y adolescente.

Para lograr lo anterior, el Estado de Chile ha implementado diversos programas y políticas, como el Programa Nacional de Inmunizaciones obligatorio, en implementación desde 1978. Según datos de Unicef, en términos generales, la vacunación en Chile tiene alta cobertura, lo que se relaciona con los bajos índices de mortalidad infantil.

Sumado a esto, la política Chile Crece Contigo (ChCC) cuenta con una serie de programas, prestaciones y servicios orientados al bienestar de las niñas y niños. Entre estos se encuentran el Programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial, el Programa de apoyo al recién nacido y ciertas prestaciones preferentes para aquellas familias más vulnerables. Al respecto, se han anunciado avances en materia de atenciones; por ejemplo, el 10 de agosto de 2021, el Ministerio de Desarrollo Social y Familia anunció la eliminación del tope anual en atenciones de kinesiología, fonoaudiología, terapia ocupacional, psicología y psiquiatría para niñas y niños menores de 6 años que pertenecen al Fondo Nacional de Salud (Fonasa). Esta medida permitirá dar continuidad a los tratamientos, beneficiando directamente a 1.220.000 niñas y niños.

El derecho a la salud está compuesto por diferentes atributos que reflejan un estado de bienestar y desarrollo de niñas y niños en la primera infancia. Los indicadores seleccionados, que se presentan a continuación, permiten entregar un panorama general acerca de distintos aspectos relevantes sobre el estado y cuidados de la salud en niñas y niños entre 0 y 3 años en Chile, como son la lactancia materna, nutrición, enfermedades y accidentes, y el acceso a atenciones de salud, ya sea control sano o por accidente y/o enfermedad.

Como se aprecia en la tabla Nº 4, los datos dan cuenta de que existe un alto porcentaje de niñas y niños que recibieron lactancia materna, y que hay un bajo porcentaje de ellas y ellos con enfermedades y/o accidentes, quienes, en su mayoría, recibieron atención médica. Sin embargo, hay dos temas que son preocupantes; por un lado, **más del 11% de las niñas y niños entre 0 y 3 años presenta malnutrición por exceso de peso** (sobrepeso u obesidad), **lo que tiende a mantenerse o aumentar con el paso de los años en donde –por ejemplo– en el caso de niñas y niños entre 9 y 13 años, llega a casi un 30%**. **Por otro, la asistencia al control del niño sano sufrió una caída importante desde el comienzo de la pandemia**, por tanto, hay un alto porcentaje de niñas y niños que no están asistiendo a sus controles.

Tabla Nº 4: Indicadores relevantes acerca del estado y cuidado de la salud en primera infancia según su última actualización (0 a 3 años)

Indicador	Fuente	Resultado
Distribución de las niñas y niños según si recibió lactancia materna, 2010-2017 (% niños de 0 a 5 años).	Encuesta Longitudinal de Primera Infancia (Elpi) 2017	Un 50,3% de niñas y niños recibieron lactancia materna exclusiva. 93% recibió lactancia materna (0 a 5 de edad).
Niñas y niños entre 0 y 3 años con malnutrición por exceso (sobrepeso y obesidad).	Casen 2020[35]	10,4% sobrepeso; 1% obesidad. Total malnutrición por exceso de peso: 11,4%.
Porcentaje de enfermedad o accidente en niñas y niños de 0 a 3 años los últimos tres meses.	Casen 2020	En los últimos tres meses, un 8,7% de los niñas y niños encuestados tuvo un accidente o enfermedad. Un 91,1% no tuvo accidente o enfermedad y un 0,2% no sabe.
Porcentaje de niñas y niños que tuvieron consulta o atención médica por enfermedad o accidente (basado en indicador anterior).	Casen 2020	Un 96,1% de los niñas y niños que tuvieron accidente o enfermedad los últimos tres meses tuvieron atención o consulta médica. Un 3,7% no tuvo atención o consulta médica y un 0,2% no sabe/no se acuerda.
Asistencia a control de niño sano.	Centro de Justicia Educacional 2021	Desde que comenzó la crisis por Covid–19, de un total de 984 encuestados, un 93,3% de los niñas y niños no ha podido continuar con su control sano.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de ELPI 2017; Casen 2017; Casen 2020; Centro de Justicia Educacional 2021.

Al realizar una revisión comparativa de indicadores de salud básicos en la primera infancia (mortalidad, inmunización, malnutrición), entre la realidad nacional con el mundo y los países seleccionados como gold estándar, se evidencia que, en el ámbito de mortalidad, Chile se encuentra bien posicionado en comparación con el promedio mundial, y en leve desventaja con los países gold estándar (ver tabla Nº 5). Los datos reflejan que, gracias al

Plan Nacional de Inmunizaciones, Chile cuenta con una amplia cobertura, superando los porcentajes de vacunación a nivel mundial y de los países gold estándar. En cuanto a la malnutrición en preescolares, Chile está por sobre el promedio mundial.

Tabla N° 5: Comparación de Chile con el mundo y países gold estándar en base a indicadores de salud de Unicef (2019)

Indicador	Chile	Mundo	Gold estándar (Dinamarca y Países Bajos)
Tasa de mortalidad infantil (número de muertes por cada 1.000 nacimientos).	6 muertes por cada 1.000 nacidos.	29 muertes por cada 1.000 nacidos .	**Dinamarca:** 3 muertes por cada 1.000 nacidos. **Países Bajos:** 4 muertes por cada 1.000 nacidos.
Porcentaje de cobertura inmunizaciones.	**BCG**[36]**:** 96% **DTP1**[37]**:** 99% **DTP3:** 95% **HepB3:** 95%	**BCG:** 89% **DTP1:** 90% **DTP3:** 86% **HepB3:** 84%	**Dinamarca:** DTP1: 97% DTP3: 97% **Países Bajos:** DTP1: 97% DTP3: 93% HepB3: 92%
Malnutrición por exceso de peso en preescolares.	9%	6%	No hay datos.

Fuente: Elaboración propia en base a The State of the World's Children 2019 Statistical Tables.

Considerando lo expuesto anteriormente, resultan preocupantes los altos porcentajes de malnutrición por exceso de peso a edades muy tempranas, situación que se aprecia tanto en la revisión de indicadores a nivel nacional como internacional. Además, como fue señalado previamente, durante el año 2020 un gran número de niñas y niños no pudo continuar con sus controles de salud del niño sano, los que constituyen una instancia fundamental para evaluar su desarrollo psicomotor y su estado de salud general. Si bien la mayor responsabilidad del cuidado es de la familia, es de suma urgencia que el Estado desde su rol garante, apoye a los servicios de salud en el desarrollo de estrategias o planes para retomar dichos controles a la brevedad, privilegiando un enfoque anticipatorio, promocional y preventivo[38] que permita detectar tempranamente posibles necesidades y/o problemáticas a intervenir en esta materia.



Pablo Moraga Moraga

3.2.5 DERECHO A LA EDUCACIÓN

El artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948, señala que la educación es un derecho humano. A partir de aquel hito, este derecho se ha reforzado en múltiples instrumentos, entre ellos la Convención sobre los Derechos del Niño y la Observación General N° 1, sobre los propósitos de la educación, del Comité de los Derechos del Niño. Según el artículo 28 de la Convención, todo niño, niña o adolescente tiene derecho a la educación y es obligación del Estado asegurar, por lo menos, la educación primaria gratuita y obligatoria, refiriéndose con ello a la garantía de acceso al derecho. El artículo 29 de la Convención y la Observación General N° 1 profundizan aquello señalando que el derecho no se limita a garantizar el acceso, sino que se destaca que de ello deriva un derecho individual y subjetivo a una determinada calidad de la educación.

Respecto al acceso a este derecho en la primera infancia en Chile, en 1920 se promulgó la Ley de Educación Primaria Obligatoria, en la que se estableció que el Estado garantizaría a cada niña y niño el acceso gratuito a los centros educacionales. Desde 1999, la Constitución Política de la República de Chile considera a la educación parvularia como el primer nivel del sistema educativo del país[39], a través del cual se debe atender integralmente a niñas y niños desde su nacimiento hasta su ingreso a la educación básica, y cuyo propósito es favorecer, de manera sistemática, oportuna y pertinente, el desarrollo integral y aprendizajes significativos en los párvulos.

Para niñas y niños hasta los dos años existe el derecho a sala cuna (Ley N° 20.399). Nuestra legislación lo incorpora como un derecho de quien tenga el cuidado personal de la niña o niño, quien tiene el derecho de optar a sala cuna a cargo del empleador, pudiendo cumplir con este requisito de la sala cuna de maneras diversas. Este derecho se encuentra planteado desde las trabajadoras y trabajadores, y no desde la consideración del derecho de las niñas y niños a recibir cuidados de calidad, acorde a sus necesidades, situación que responde, además, a la lógica adultocéntrica, enfocada en la necesidad de los(as) cuidadores(as) de retomar sus actividades laborales lo antes posible.

El Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, creado a partir de la Ley N° 20.529, promulgada en 2011, tiene como objetivo asegurar una educación integral de calidad y con equidad para todos los niños, niñas y jóvenes, desde la educación parvularia hasta la enseñanza media[40]. En esta línea, el año 2015, con la Ley N° 20.835[41], se crean la Subsecretaría de Educación Parvularia y Superintendencia de Educación Parvularia con el propósito de asegurar una mayor calidad y regulación en este nivel educativo. En el 2020, el Ministerio de Educación publicó los Estándares Indicativos de Desempeño para los establecimientos que imparten educación parvularia y sus sostenedores[42], guía que entrega lineamientos para evaluar la calidad de la educación parvularia en sus distintas dimensiones.

Es importante considerar que, desde el año 2018, todos los establecimientos de educación parvularia particulares, o que se financian con aportes privados, solo pueden comenzar sus actividades educativas si cuentan con la certificación del Ministerio de Educación. Sin embargo, en Chile también se cuenta con guarderías y *after school* que atienden a párvulos, los que pueden funcionar solo con una patente municipal y no son considerados establecimientos educacionales, por lo que no se puede promocionar como tales, pero tampoco están sujetos a las regulaciones del Sistema de Aseguramiento de la Calidad. Por lo que, no tienen que cumplir con los requisitos de jardines infantiles y salas cunas como la infraestructura e idoneidad de las y los trabajadores y no son regulados por el Ministerio de Educación. Esto resulta particularmente grave, ya que se desconoce la cifra exacta de niñas y niños que asisten a estos centros, lugares que no necesariamente cumplen con estándares mínimos de calidad[43] y que no son supervisados por la autoridad estatal.

Respecto al acceso a educación formal, los establecimientos educacionales que imparten educación parvularia pueden estar a cargo del Estado, a través del Ministerio de Educación, Junji[44], Fundación Integra[45] y municipios, o a cargo de privados. Las salas cuna y jardines infantiles son una prestación que está garantizada para las personas que pertenecen al 60% de la población más vulnerable[46].

> “...Lo bueno de los jardines Junji es que te mandan todas las semanas una actividad, esa actividad tú la debes realizar, debes realizar un video y una bitácora de lo que experimentaste como padre, como lo que observaste en tu hija o hijo y aparte una vez al mes envían una caja de alimentación, así que es una buena elección haberla metido a un jardín Junji”.
>
> (Padre de niña de 1 año y 7 meses, Iquique).

Como se aprecia en la tabla Nº 6, tanto los jardines Junji como Integra cuentan con diversos programas educativos, sean estos de jardín tradicional o programas alternativos, los que permiten aumentar la cobertura y posibilidad de acceso al sistema educativo a niñas y niños, independiente de su lugar de residencia, nivel socioeconómico y estado de salud, entre otros factores.

Tabla Nº 6: Oferta programática de jardines Junji e Integra

Institución	Programa
Junji	Programa educativo jardín infantil tradicional
	Programa educativo alternativo para la atención de párvulos
	Programa educativo para la familia
	Programa educativo transitorio
	Convenio de alimentación para apoyo a iniciativas educativas comunitarias
Fundación Integra	Programa educativo jardín infantil tradicional
	Jardín sobre ruedas
	Mi jardín al hospital
	Veranadas pehuenche
	Vacaciones en mi jardín
	Sala cuna en recinto penitenciario
	Casa de acogida y hogares

Fuente: Elaboración propia en base a información de páginas web oficiales de Junji[47] e Integra[48].

Para monitorear el estado actual del ejercicio del derecho a la educación en Chile en primera infancia, se revisaron indicadores que presentan datos de cobertura, asistencia, participación y razones de no asistencia a establecimientos de educación parvularia.

Los datos revisados de la tabla Nº 7, dan cuenta de que, entre las edades de 0 a 3 años, la mayoría de niñas y niños no asisten a educación formal, siendo la principal razón que pueden ser cuidados en casa y, en menor medida, por falta de acceso.

Datos recientes, en cuanto a la participación en clases virtuales o presenciales durante la pandemia por Covid–19, señalan que más de la mitad de las niñas y niños no participa. En este sentido, es necesario indagar en los factores que inciden en que casi un 80% de las niñas y niños entre 0 y 3 años de familias encuestadas en la Casen 2020, no asiste a clases. Se puede apreciar que a mayor edad de niñas y niños la cobertura de los distintos niveles educativos va aumentando, siendo sala cuna menor el que presenta menor cobertura (12%) y el nivel medio menor mayor cobertura (36%).

Tabla N° 7: Indicadores generales de educación parvularia en primera infancia (0 a 3 años)

Indicador	Fuente	Resultado
Cobertura educación parvularia por nivel.	Centro de Estudios Mineduc 2019	En el 2019, la cobertura de educación parvularia por niveles (para niñas y niños de 0 a 3 años) era la siguiente: Sala cuna menor: 12% Sala cuna mayor: 29% Nivel medio menor: 36%
Tasa de asistencia neta por nivel educativo.	Casen 2020[49]	En el 2017, la asistencia neta en niñas y niños entre 0 y 3 años era de un 21,3% (de 0 a 5: 44%).
Participa en clases virtuales o presenciales impartidas por un establecimiento educacional.	Casen 2020	En las niñas y niños entre 0 y 3 años, un 21,3% participa de clases virtuales o presenciales impartidas por un establecimiento educacional y un 78,7% no participa.
Nivel educativo más alto alcanzado o nivel educacional actual de niñas y niños de 0 a 3 años.	Casen 2020	En las niñas y niños entre 0 y 3 años, un 69% nunca ha asistido a establecimiento educacional: 10,3% asiste a sala cuna; 19% a medio mayor y medio menor; 1,1% a prekínder o kínder (transición menor y transición mayor); 0,6% a educación especial (diferencial).
Razones de no asistencia a educación parvularia de niñas y niños de 0 a 5 años (porcentaje de no asistencia).	Casen 2017	En las niñas y niños de 0 a 3 años, un 64,3% no asiste a educación parvularia. En cuanto a los motivos de no asistencia, un 73,3% señala que no es necesario porque lo cuidan en la casa; un 13% refiere que no le parece adecuado que asista a esta edad; un 5% no asiste por razones de acceso al establecimiento; un 2% cree que se enfermaría mucho y un 1,6% desconfía del cuidado que recibiría.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Centros de Estudios Mineduc 2019; Casen 2017; Casen 2020.

En el ámbito internacional, no se logró encontrar datos, en el área de educación, para niñas y niños de 0 a 3 años, en cuanto a la comparación de indicadores Unicef (2019) con el mundo y los países elegidos como gold estándar (Dinamarca y Países Bajos). Existe una carencia de indicadores específicos en la Unicef sobre educación en los tres primeros años de vida, lo que podría deberse a que la tasa de escolarización en esta etapa es relativamente baja[50]. El dato más cercano es el "porcentaje de niños fuera del sistema educativo el año anterior a iniciar educación primaria", el que se presenta a continuación, en la tabla Nº 8. Con este indicador es posible observar que Chile se encuentra en una situación similar a los países del gold estándar.

Tabla Nº 8: Comparación de Chile con el mundo y países gold estándar en base a indicadores de educación de Unicef (2019)

Indicador	Chile	Mundo	Gold estándar (Dinamarca y Países Bajos)
Porcentaje de niños fuera del sistema educativo el año anterior a iniciar educación primaria (desde primero básico).	3%	31%	**Dinamarca:** 2% **Países Bajos:** 1%

Fuente: Elaboración propia en base a The State of the World's Children 2019 Statistical Tables.

Los datos anteriores dan cuenta que la educación formal en los tres primeros años de vida, ya sea sala cuna o jardín, aún no es generalizada, lo que se acentuó aún más con la pandemia. Sin embargo, considerando lo expuesto previamente acerca de la teoría del apego y la importancia de un desarrollo integral en esta etapa de la vida, surge la disyuntiva en cuanto a si se debe priorizar la asistencia a educación parvularia en estas edades, o bien fomentar políticas de apego seguro con la madre o cuidador principal.

Por último, si bien existen estándares para evaluar la calidad en la educación parvularia, publicados en el año 2020, aún no existen informes que muestren los resultados de la evaluación de los establecimientos educativos. Contar con los datos de una evaluación de dichos estándares permitiría dar cuenta de que se está velando por el bienestar de las niñas y niños en todos aquellos recintos a los que asisten párvulos.

3.2.6 DERECHO A CRECER SANO

El derecho a crecer sano se encuentra regulado en el artículo 6 de la Convención sobre los Derechos del Niño, que plantea el derecho de todo niño, niña y adolescente como intrínseco a la vida, siendo obligación de los Estados Parte garantizar la supervivencia y el desarrollo de la niña y niño desde su nacimiento.

A partir de ello, en su Observación General N°7 (2005), el Comité de los Derechos del Niño menciona la importancia de que los Estados Parte creen todas las condiciones posibles para la promoción del bienestar de todas las niñas

y niños, lo que consiste en reducir la mortalidad infantil, prevenir enfermedades y garantizar la supervivencia. Todo esto solo puede asegurarse permitiendo la integralidad de las demás disposiciones del Comité dentro de las políticas de Estado, incluyendo los derechos a la salud, nutrición, seguridad social, nivel adecuado de vida, un entorno saludable, seguro y libre de contaminación, la educación y el juego.

En Chile, para garantizar este derecho, se promulga la Ley N° 20.379, que crea el Sistema de Protección Social, dando paso a la creación de Chile Crece Contigo, el año 2009. Con este paso se cumplió el compromiso que hizo el Estado de Chile al ratificar la Convención, específicamente de velar por garantizar los derechos de supervivencia y desarrollo, no discriminación y de acceso a la salud. Entiende, por tanto, que en el desarrollo infantil confluyen simultáneamente aspectos biológicos, físicos, psíquicos y sociales de la niña o niño, caracterizándose por la articulación intersectorial del Ministerio de Salud con el Ministerio de Desarrollo Social y Familia[51].

Sin embargo, tal como fue señalado anteriormente, para que el Estado pueda cumplir con su deber de garantizar el derecho a crecer sano de toda niña o niño, es relevante también prestar atención a otras aristas, como la situación de vivienda o contar con un entorno seguro, que complementen la seguridad social y de salud de toda niña o niño de 0 a 3 años. Para esto, es importante que el **Estado sea capaz de brindar una vivienda digna a toda familia que cuente con un integrante de 0 a 3 años, erradicando así la posibilidad de verse enfrentados a vivir en situación de campamento, sin acceso a insumos básicos y/o enfrentados a contextos de vivienda insalubres.** Que sea capaz de regular de manera efectiva la emisión de desechos tóxicos en el aire, el agua o en el entorno, evitando que los más pequeños se vean expuestos a toxicidades que puedan afectar negativamente su desarrollo. Y, por último, se requiere que el Estado visualice, atienda y tome medidas para prevenir que niñas y niños de 0 a 3 años vivan en situación de pobreza, encierro (al nacer en contexto de privación de libertad de la madre) o vulnerabilidad, evitando así que sean expuestos durante su infancia a experiencias adversas que puedan influir en su desarrollo biopsicosocial.

Para conocer el estado de cumplimiento del derecho a vivir sano en niñas y niños de 0 a 3 años en Chile, se realizó una revisión de indicadores que dan cuenta de distintos aspectos que componen esta dimensión. Como se puede ver en la tabla Nº 9, datos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu), del año 2019, señalan que por cada 100.000 niñas y niños entre 0 y 3 años, 664,9 vivían en situación de campamentos.

Por su parte, según lo informado por la encuesta Casen 2020, 957 niñas y niños viven en condiciones de hacinamiento medio, 204 viven en condiciones de hacinamiento alto y 103 viven en condiciones de hacinamiento crítico.

> “El amor puede ser que le doy, siento que ella se siente protegida con el amor que le doy porque ella, cualquier cosa que le pasa recurre a mí. Ella tiene esa seguridad de ir donde mí y expresarme lo que le pasó o lo que le pasa si le duele algo. Entonces yo creo que eso va en la confianza y en el amor que le he estado dando este año y medio que tiene, esa confianza de que cualquier cosa ella sabe que puede recurrir a mí o a su abuela o a su papá”.
>
> (Madre de niña de 1 año y 6 meses, Peñaflor).

En cuanto a la exposición a contaminación de aire y/o malos olores, si bien no hay datos específicos en cuanto a niñas y niños de 0 a 3 años, se aprecia que, en 2017, un 9,3% de los niños, niñas y adolescentes encuestados por la encuesta Casen reportaron haber sentido malos olores "siempre".

Tabla N° 9: Indicadores y resultados relacionados con el derecho a vivir sano

Indicador	Fuente	Resultado
Tasa de niños, niñas y adolescentes que viven en campamentos.	Minvu 2019	En 2019, la tasa para niñas y niños de 0 a 3 años es de 664,9 (por cada 100.000).
Porcentaje de niños, niñas y adolescentes que ha vivido o presenciado siempre contaminación del aire y/o malos olores.	Casen 2017[52]	En el 2017, se reporta que un 18,7% ha sentido malos olores pocas veces, 10,9% muchas veces, y 9,3% siempre.
Porcentaje de niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza por ingresos.	Casen 2020	Porcentaje de pobreza por ingresos del tramo de 0 a 3 años es 17,1%.
Cantidad de niños, niñas y adolescentes en Registro Social de Hogares, según composición socioeconómica por tramo socioeconómico.	Registro Social de Hogares, Ministerio de Desarrollo Social y Familia 2020	La cantidad de niños de 0 a 3 años en el Registro Social de Hogares a diciembre del 2020 es de 572.125. El 77,6% de los de niños 0 a 3 años pertenece al tramo de ingresos de 0 a 40%.
Porcentaje de alertas para garantizar derivaciones a niñas y niños según resolución del subsistema Chile Crece Contigo.	Chile Crece Contigo 2020	En el 2019, del total de alertas de niñas y niños según resolución del Chile Crece Contigo, el 60,93% quedó sin gestionar, el 0,59% no fue resuelto y el 23,29% fue resuelto. En comparación con el 2020, el 47,6% quedó sin gestionar, el 2,23% no fue resuelto, y el 33,51% fue resuelto, mostrándose un aumento en este último porcentaje de un año a otro.
Porcentaje de los niños/as de 0 a 5 años que sí recibió lactancia materna.	ELPI 2017	El 78,6% fue amamantado y el 14,2% sigue siendo amamantado.

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Elpi 2017; Chile Crece Contigo 2020; Registro Social de Hogares 2020; Casen 2017; Casen 2020 y Ministerio de Vivienda y Urbanismo 2019.

Un dato que resulta sumamente relevante es que según la encuesta Casen 2020, un 17,1% de las niñas y los niños entre 0 y 3 años se encuentra en situación de pobreza por ingresos, siendo el grupo etario que presenta el mayor porcentaje en este aspecto (ver tabla N° 10). **Esto se relaciona también con el hecho de que, según el Registro Social de Hogares del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, en el año 2020, un 77,6% de las niñas y los niños de 0 a 3 años pertenecía al tramo de ingresos del 40% más pobre.** Resulta

importante además considerar que, según datos de la encuesta Casen 2017, los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años son la población con porcentajes más altos de pobreza multidimensional[53], lo que los posiciona como un grupo que se encuentra en una situación de mayor vulnerabilidad[54].

Tabla N° 10: Situación de pobreza por ingresos según rango etario

	Edad			
	0–3	4–8	9–13	14–17
Pobres extremos	6,9%	5,8%	5,9%	5,2%
Pobres no extremos	10,2%	9,9%	9,6%	9,5%
Total pobreza	17,1%	15,6%	15,5%	14,7%

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Casen 2020.

Una cifra que llama la atención es el porcentaje del estado de resolución de alertas[55] para garantizar derivaciones por parte de Chile Crece Contigo, la que señala que, en los años 2019 y 2020, un 60,93% y 47,6% de las alertas quedaron sin gestionar, respectivamente. Si bien se aprecia un aumento en las causas que sí fueron gestionadas, resultaría relevante tener mayor información acerca del seguimiento de los casos en los cuales dichas alertas quedaron sin gestionarse, dado que esto podría implicar una posible vulneración de derechos.

Por último, como indicador relevante se observa lo reportado en la Encuesta Longitudinal de Primera Infancia (Elpi) en el 2017, donde un 78,6% de las niñas y los niños fue amamantado, situación que contribuye al desarrollo saludable y fortalecimiento del apego en la primera infancia.

En cuanto a la comparación a nivel internacional, se revisaron indicadores que incluyen dimensiones como higiene (acceso a agua potable y servicios sanitarios en escuelas) y protección social. Si bien los indicadores no son específicos para las edades de 0 a 3 años, permiten dar cuenta, de forma general, del entorno en el que crecen niñas y niños en Chile, en el mundo y en los países seleccionados como gold estándar (Dinamarca y Países Bajos).

Como se muestra en la tabla Nº 11, en cuanto a los servicios básicos de higiene, como acceso a agua potable y contar con servicios sanitarios básicos en escuelas, Chile está por encima del promedio mundial; sin embargo, en el indicador Proporción de escuelas con servicios sanitarios básicos, está por debajo de los países gold estándar.

Por otro lado, sobre un 90% de las niñas y los niños está cubierto por protección social, muy por encima del promedio del mundo (33%), pero por debajo de los países gold estándar (100% en Dinamarca y Países Bajos).

Tabla Nº 11: Comparación de Chile con el mundo y países gold estándar en base a indicadores de higiene y protección social e igualdad de Unicef

Indicador	Chile	Mundo	Gold estándar (Dinamarca y Países Bajos)
Proporción de niñas y niños cubiertos por protección social[56].	93%	33%	**Dinamarca:** 100% **Países Bajos:** 100%
Población que utiliza al menos los servicios básicos de agua potable.	100%	**90%**	**Dinamarca:** 100% **Países Bajos:** 100%
Proporción de escuelas con servicios sanitarios básicos.	96%	66%	**Dinamarca:** 100% **Países Bajos:** 100%

Fuente: Elaboración propia en base a The State of the World's Children 2019 Statistical Tables.


Pablo Moraga Moraga

3.2.7 DERECHO A LA RECREACIÓN

Según el artículo 31 de la Convención sobre los Derechos del Niño, las niñas y los niños tienen derecho al esparcimiento, al juego y a participar en las actividades artísticas y culturales.

La Observación General Nº 7 del Comité de los Derechos del Niño, previamente citada, señala que el juego es una de las características más distintivas de la primera infancia. El valor del juego creativo y del aprendizaje exploratorio está ampliamente aceptado en la educación en la primera infancia, tanto si se desarrolla en solitario como en la compañía de terceros. Sin embargo, concretar el derecho al descanso, al esparcimiento y al juego, a menudo, resulta difícil, por la falta de oportunidades para que las niñas y los niños se encuentren, jueguen e interactúen en entornos seguros, propicios, estimulantes y carentes de tensiones.

Si bien hay poca información y datos sobre la materialización del derecho al juego entre los 0 y 3 años en Chile, a través del Programa Fondo Concursable de Iniciativas para la Infancia[57–58], el Ministerio de Desarrollo Social y Familia ha buscado articular y fortalecer diversas iniciativas orientadas a generar oportunidades en el desarrollo de niñas y niños, tales como espacios públicos infantiles para la crianza, espacios públicos comunitarios y otros espacios amigables, como en hospitales. Dicho programa considera estos tres componentes; sin embargo, desde el 2018 solo se ejecuta uno de ellos, el que consiste en un dispositivo comunitario

> “Por aquí arriba hay una plaza… donde hay letreros que dicen “prohibido jugar” y habían unos juegos antes, yo recuerdo que habían juegos y los quitaron; y espacios donde habían parques con césped ahora les pusieron caucho y máquinas de ejercicios, y un niño no va a estar jugando en máquinas de ejercicios. Puede que estén potenciando la salud y optar por una vida más sana, pero ¿dónde quedan ellos?”.
>
> (Padre de niña de 1 año y 7 meses, Iquique).

para apoyo a la crianza. La tabla Nº 12 muestra que, según los últimos datos del año 2019, la cobertura de este programa fue de un 35,56% respecto a la población que presenta el problema, y benefició a dieciséis municipios e instituciones públicas que cumplieron los criterios para la asignación de recursos establecidos en las modalidades de operación de cada año.

Tabla Nº 12: Indicadores y resultados relacionados con el derecho a recreación y esparcimiento

Indicador	Fuente	Resultado
Población que el Programa Fondos Concursables Iniciativas para la Infancia se propone atender en un año calendario.	Subsecretaría de la Niñez 2019	El programa benefició a 16 municipios e instituciones públicas que cumplan los criterios para la asignación de recursos establecidos en las modalidades de operación de cada año. Los proyectos se asignan según los cupos por región.
Cobertura Programa Fondos Concursables Iniciativas para la Infancia respecto a la población que presenta el problema: beneficiarios efectivos.	Subsecretaría de la Niñez 2019	35,56% de cobertura. El programa presenta una cobertura suficiente (mayor al 10% y menor al 100%) respecto a la población potencial.
Horas diarias de lectura de cuentos por parte de cuidador principal.	CJE 2021	De un total de 985 encuestados, un 34,1% no leía cuentos a los niños(as); un 46,2% leía menos de una hora al día a niños(as); 21% entre 1 y 2 hrs.; 1,7% leía más de 3 hrs.
Horas diarias de juego.	CJE 2021	De un total de 985 evaluados, un 2,6% de los niños(as) juega menos de 2 hrs.; un 12,4% juega entre 3 y 4 hrs.; un 30,7% juega entre 5 y 6 hrs.; un 33,5% juega entre 7 y 8 hrs; un 20,8% juega más de 8 hrs.
Horas diarias frente a pantallas.	CJE 2021	De un total de 985 participantes, un 3,2% de los niños(as) pasaba 0 hrs. frente a pantallas; un 23,5% pasaba menos de 1 hora frente a pantallas; un 42,8% entre 1 y 2 hrs. frente a pantallas; un 21% entre 3 y 4 hrs. frente a pantallas; y un 9,4% más de 5 horas frente a pantallas.
Porcentaje de niños y niñas que recibieron libro de Chile Crece Contigo.	Elpi 2017	Del total de niños encuestados, recibieron sus libros un 87,7% de niños(as) de 0 años (n=8); un 64,2% niños/as de 1 año (n=709); un 58,6% de niños/as de 2 años (b= 949); y un 56,8% de niños/as de 3 años (n=1049).
Porcentaje de niños y niñas que recibieron juguetes de Chile Crece Contigo.	Elpi 2017	Del total de niños encuestados, recibieron sus juguetes un 62,5% de niños(as) de 0 años; 56,4% niños(as) de 1 año; 50,3% niños(as) de 2 años; 49,7% niños de 3 años.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Subsecretaría de la Niñez 2019; Centro de Justicia Educacional 2021; Encuesta Longitudinal de Primera Infancia 2017.

Acerca de la situación actual, en cuanto al derecho a la recreación y esparcimiento en niñas y niños entre 0 y 3 años en Chile, se revisaron indicadores relacionados con distintas dimensiones de este derecho, los que fueron obtenidos a partir de un estudio del año 2021, del Centro de Justicia Educacional (CJE) de la Pontificia Universidad Católica de Chile[59], que corresponde a un estudio longitudinal que ha seguido la trayectoria de aproximadamente mil niñas y niños durante sus primeros tres años de vida, y de la Encuesta Longitudinal de Primera Infancia (Elpi) del 2017.

Como se puede ver en la tabla Nº 13, según el estudio del CJE (2021), un 46,2% de los cuidadores lee menos de una hora al día a niñas y niños, lo que se contrapone con un 42,8% de niñas y niños que pasan entre una y dos horas frente a pantallas. Se puede apreciar que el juego ocupa un espacio relevante en el día a día de los niñas y niños, ya que un 33,5% juega entre 7 a 8 horas diarias y un 20,8% incluso lo hace durante más de 8 horas al día. Por lo tanto, al menos un 50% de las niñas y los niños participantes dedica, al menos, 7 horas al día a jugar.

Otros datos relevantes son los porcentajes de niñas y niños que recibieron libros y juguetes por parte de Chile Crece Contigo. Si bien en la mayoría de los casos los porcentajes superan el 50% en las distintas edades, a excepción de niñas y niños de 3 años que recibieron juguetes (49,7%), sería interesante saber si estos materiales han sido utilizados por las familias y cómo evalúan la calidad de estos, con el objetivo de conocer en mayor profundidad el aporte que representan estos insumos, toda vez que significan una importante inversión por parte de Chile Crece Contigo.

A nivel internacional no se encontraron datos en el área de recreación y esparcimiento para niñas y niños de 0 a 3 años, en cuanto a la comparación de indicadores Unicef con el mundo y los países elegidos como gold estándar (Dinamarca y Países Bajos). **Llama la atención que la falta de datos sobre este derecho no parece ser exclusivamente de Chile, lo que es preocupante, considerando la relevancia que tiene el juego en el desarrollo de la primera infancia,** como se expuso anteriormente. En este sentido, resulta importante concientizar al Estado, a las instituciones públicas y privadas y ONGs sobre la importancia del descanso, juego y esparcimiento en la infancia, instándoles a contar con indicadores que den cuenta de esto, para revisar eventuales avances y brechas durante los próximos años.

4. Recomendaciones

Como se pudo apreciar tras la revisión de los distintos derechos en primera infancia, desde una mirada estadística y de elementos de monitoreo, tanto en Chile como en el mundo, a medida que los indicadores se centran a esta etapa de la vida, se observa una importante brecha en el ejercicio de los derechos en comparación con otros grupos etarios.

Llama la atención que, a pesar de que no hay derechos de primera y segunda categoría, existe más información y monitoreo sobre ciertos derechos por sobre otros, como se vio en el derecho a ser oído y derecho a recreación y esparcimiento.

La comparación de los indicadores de Chile con los estándares internacionales se dificultó debido a que los indicadores existentes en Chile son muy específicos, lo que obstaculiza generar comparaciones a nivel internacional. **La falta de información para testear indicadores revela, por una parte, la exigua coordinación interinstitucional a la hora del diseño e implementación de las políticas de infancia y, por otra, la precaria capacidad técnica y fiscalizadora del Estado.** Lo anterior se encuentra desarrollado en el capítulo que aborda la función pública de este Informe Anual.

A partir de lo señalado, se proponen las siguientes recomendaciones, de carácter urgente, de corto, mediano o largo plazo, en atención a las instituciones que se consideran como responsables de impulsarlas para cada uno de los derechos de niñas y niños revisados en este capítulo.

Poder Ejecutivo

URGENCIA

Presentar la suma urgencia en el Senado, por el **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**, para acelerar la tramitación de la Reforma Integral al Sistema de Adopción, cuya tramitación inició en el año 2013.

Impulsar un plan por parte del **Ministerio de Salud** (a través de los servicios de salud) y el **Ministerio de Desarrollo Social y Familia** (a través del Chile Crece Contigo) para que niñas y niños retomen sus controles del niño sano, muchos de los cuales no se realizaron debido a la pandemia.

Reglamentar y supervisar por el **Ministerio de Educación y la Superintendencia de Educación**, los recintos que cuiden niñas y niños que no son reconocidos como establecimientos educativos, tales como *after school* y guarderías, exigiendo a estos establecimientos contar con estándares de cuidado.

Generar, por el **Ministerio de Desarrollo Social y Familia**, un plan para conocer el estado de las alertas generadas por el Chile Crece Contigo y regularizar aquellas que no fueron resueltas.

Revisar, por parte de la **Subsecretaría de Evaluación Social y la Subsecretaría de la Niñez**, los sistemas de información disponibles para monitorear el ejercicio de los derechos por parte de niños, niñas y adolescentes, debiendo tener presentes los estándares internacionales y las instituciones involucradas en el monitoreo de los derechos de la niñez y adolescencia.

Identificar y crear, por la **Subsecretaría de la Niñez**, indicadores específicos de derechos de la primera infancia, especialmente aquellos destinados al seguimiento del derecho al juego y esparcimiento; derecho a ser oído; derecho a la salud; entre otros, los que deben considerar variables como pertenencia a pueblos indígenas, discapacidad; entre otras.

CORTO PLAZO

Transparentar, por parte del **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**, con lógica de datos abiertos, accesibles y amigables, las bases de datos relacionados con la primera infancia en los Anuarios Estadísticos del Sename a diferentes entidades internacionales, con el fin de realizar investigaciones a escala global.

Generar y fortalecer estrategias, por el **Ministerio de Salud**, de tratamientos integrales para abordar la obesidad y sobrepeso en aquellas niñas y niños que ya se encuentran en dicha condición entre los 0 y 3 años de edad, considerando los altos porcentajes de malnutrición en Chile.

Revisar y aumentar, por el **Ministerio de Salud y la Subsecretaría de la Niñez**, las estrategias de prevención y promoción de hábitos de vida saludable en primera infancia, como por ejemplo los controles nutricionales que se realizan al quinto mes de edad o la entrega de materiales de estimulación por parte de Chile Crece Contigo.

Fortalecer con recursos económicos suficientes las iniciativas, por el **Ministerio de Desarrollo Social y Familia**, que tienen como objetivo abordar los campamentos y resolver las situaciones habitacionales precarias de niñas y niños.

Generar, por la **Subsecretaría de la Niñez**, en cordinación con el **Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio y el Ministerio del Deporte**, indicadores para niñas y niños entre 0 y 3 años de edad enfocados a espacios adecuados para el esparcimiento (lugares para jugar seguros y adecuados); las ofertas existentes de actividades deportivas y culturales, y la participación en estas. Junto con ello, se considera relevante incluir indicadores de actividades recreativas y de descansos que tengan como objetivo a niñas y niños que forman parte de grupos prioritarios (situación de discapacidad, migrantes, situación de pobreza y residencias de cuidado alternativo).

MEDIANO PLAZO

Generar y formalizar, por parte de la **Subsecretaría de la Niñez**, con apoyo del **Instituto Nacional de Estadísticas** y la **Subsecretaría de Educación Parvularia**, un indicador que considere la opinión y participación de niñas y niños pequeños (0 a 3 años), tanto en los espacios educativos, sus hogares y en jardines infantiles de la Junji.

Revisar y generar indicadores, por parte del **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**, que den cuenta de la situación de las niñas, niños y adolescentes en procesos de adopción, especialmente aquellos que permitan observar y hacer seguimiento de las falencias en dicha materia.

Revisar y generar indicadores, por parte del **Ministerio de Salud**, en coordinación con las reparticiones que correspondan, para la población de primera infancia, especialmente sobre salud mental, las situaciones de discapacidad, el desarrollo psicomotor, la accesibilidad y disponibilidad de atenciones médicas. A modo de ejemplo, se pueden revisar los indicadores realizados por *Nurturing Care for Early Childhood Development*.

Generar y fortalecer los indicadores, por el **Ministerio de Educación**, en conjunto con la **Subsecretaría de Educación Parvularia**, para la población de 0 a 3 años de edad que no asiste o se encuentra excluida de la educación parvularia, tomando en cuenta diversos factores de análisis, como matrícula y asistencia, exclusión y los motivos de exclusión o ausentismo. A su vez, se considera que deben incluirse indicadores de asistencia para las niñas y los niños de 0 a 3 años pertenecientes a pueblos indígenas, como también a los que presentan algún tipo de discapacidad. Por otro lado, incluir indicadores que identifiquen la cantidad de establecimientos de educación parvularia por regiones y comunas, diferenciando la población rural y urbana.

Incluir indicadores que evalúen la calidad de la educación y estimulación, por parte del **Ministerio de Educación**, en coordinación con la **Intendencia de Educación Parvularia** y las instituciones integrantes del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación (SAC), dado que, en la actualidad, la regulación oficial que permite que los establecimientos educativos puedan funcionar, se basa en criterios de infraestructura y disponibilidad de profesionales de la educación.

Incluir, por el **Ministerio de Desarrollo Social y Familia**, más indicadores acerca de las causas de alertas levantadas por Chile Crece Contigo, para conocer dónde existe mayor necesidad de intervención y profundizar en cuanto al estado habitacional y la exposición a agentes contaminantes de niñas y niños.

Fortalecer, por el **Ministerio de Salud**, en conjunto con el **Ministerio de Desarrollo Social y Familia y el Ministerio del Trabajo**, la estrategia de promoción de lactancia materna, para que se generen las condiciones propicias para facilitarlo.

Aumentar la oferta, coordinada por la **Subsecretaría de la Niñez** en conjunto con el **Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de las Culturas y las Artes y el Ministerio del Deporte**, de actividades deportivas y culturales, junto con los espacios adecuados para el juego, la recreación y el descanso inclusivos, según los distintos niveles de desarrollo de los niños, niñas y adolescentes.

LARGO PLAZO

Revisar y complementar, por el nuevo **Servicio de Protección Especializada**, los indicadores sobre cuidado alternativo y sugerir nuevos factores de análisis en temas de adopción que dicen relación con el derecho a vivir en familia, para dar cuenta de su real y compleja dimensión.

Revisar, por la **Subsecretaría de Educación Parvularia y el Ministerio del Trabajo**, el derecho a sala cuna, en sus fundamentos e implementación, pues está planteado desde el trabajador y no como un derecho de la niña y niña a ser cuidado de manera adecuada.

Generar una política permanente, por la **Subsecretaría de la Niñez**, que permita concientizar a las instituciones del Estado y familias, sobre la relevancia de promover el descanso, juego y esparcimiento en la primera infancia como un fin en sí mismo y el ejercicio de sus derechos.

Poder Judicial

MEDIANO PLAZO

Impulsar acciones, por la **Corte Suprema**, en coordinación con el **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**, en la formación especializada de los actores involucrados en Tribunales de Familia para la incorporación de una nueva concepción sobre la diversidad de familias adoptantes que ponga al centro el interés superior del niño, antes que cualquier otro requisito.

CANTIDAD Y DESTINATARIOS DE LAS RECOMENDACIONES

7	Subsecretaría de la Niñez
5	Ministerio de Salud
5	Ministerio de Desarrollo Social y Familia
4	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
3	Subsecretaría de Educación Parvularia
3	Ministerio de Educación
2	Ministerio del Deporte
2	Ministerio de Obras Públicas
2	Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio
2	Ministerio del Trabajo
1	Superintendencia de Educación
1	Intendencia de Educación Parvularia
1	Servicio de Protección Especializada
1	Subsecretaría de Evaluación Social
1	Instituto Nacional de Estadísticas
1	Corte Suprema



Pablo Moraga Moraga

Referencias

1 Jack Shonkoff y Linda Richter. 2013. The Powerful Reach of Early Childhood Development.

2 Lou, C., Anthony, E. K., Stone, S., Vu, C. M., & Austin, M. J. 2008. Assessing child and youth well-being: Implications for child welfare practice. Journal of Evidence-Based Social Work, 5(1-2), 91–133.

3 Academia Americana de Pediatría. 2018. Recuperado de: https://www.aap.org/.

4 Center on the Developing Child. 2007. Recuperado de: https://developingchild.harvard.edu/.

5 Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef). 2017. La primera infancia importa para cada niño. Recuperado de: https://www.unicef.org/es/informes/la-primera-infancia-importa-para-cada-ni%C3%B10.

6 McLaughlin, K. A., Sheridan, M. A., & Nelson, C.A. 2017. Neglect as a Violation of Species-Expectant Experience: Neurodevelopmental Consequences. Biological psychiatry, 82(7), 462–471. https://doi.org/10.1016/j.biopsych.2017.02.1096.

7 Bowlby, J. 1982. Attachment and loss: retrospect and prospect. American journal of Orthopsychiatry, 52(4), 664.

8 Bowlby, J. 1986. Vínculos afectivos. Madrid: Morata.

9 Cyrulnik, B. 1989. Bajo el signo del vínculo: una historia natural del apego. Editorial Gedisa.

10 Sroufe, L. A. 2000. Early relationships and the development of children. Infant mental health journal, 21(1-2), 67–74.

11 Bedregal, P. 2006. Eficacia y efectividad en la atención de niños entre 0 y 4 años. Documento en foco.

12 Estas categorías de derechos humanos fueron definidas basándose en temáticas y nudos críticos detectados como necesarios de profundizar en la primera infancia, los cuales permitirán priorizar acciones de la Defensoría de la Niñez en los grupos prioritarios de la sociedad, como lo son las niñas y los niños de este periodo de edad, quienes, por el menor grado de desarrollo del lenguaje, tienen dificultades en la expresión de sus intereses y opinión.

Las categorías de derecho seleccionadas corresponden a: Derecho a la salud y servicios médicos; Derecho a la igualdad de oportunidades y objetivos de la educación; Derecho a ser oído; Derecho a Supervivencia, desarrollo, seguridad social y nivel de vida; Derecho al descanso, esparcimiento y participación en actividades culturales de su interés jugar y descansar; Derecho a vivir en familia; Derecho a rol del Estado como garante principal.

13 La ley sanciona el acoso sexual a todos los menores de 14 años, por lo que involucra a la primera infancia.

14 ACNUDH, O. D. 2012. Indicadores de derechos humanos. Guía para la Medición y la Aplicación. Disponible https://www.ohchr.org/documents/publications/human_rights_indicators_sp.pdf.

15 Para efectos de este informe se eligieron indicadores que abordan categorías de derechos sociales, civiles, políticos y rendición de cuentas que fueron caracterizados como de estructura, proceso y resultado. Se entienden como indicadores de resultados aquellos que evalúan hasta qué punto las personas y los grupos disfrutan realmente de un derecho en particular. Por otra parte, los indicadores de proceso miden si un Estado ha establecido un entorno de políticas (leyes, políticas, instituciones y recursos) para lograr un derecho, y finalmente, los indicadores de resultado, que reflejan una obligación concreta, a menudo un deber de conducta. Para efecto de este informe, los derechos fueron mayormente de resultado y algunos de proceso y estructura.

16 De este listado de indicadores, la Defensoría de la Niñez realizará un proceso de modelización conceptual para las siguientes mediciones, considerando la normativa internacional y los resultados señalados en este capítulo.

17 Kid's Rights Index disponible en: https://www.kidsrightsindex.org/.

18 Social Progress Index disponible en: http://www.socialprogressindex.com/.

19 Unicef Innocenti. 2020. Report Card. Disponible en: https://www.unicef-irc.org/publications/series/report-card/.

20 Save the Children UK Child Development.

21 Unicef and Global Child Forum Children's Rights and Business Atlas. Disponible en: http://www.childrensrightsatlas.org/.

22 The State of the World's Children. 2019. Disponible en: https://data.unicef.org/resources/dataset/sowc-2019-statistical-tables/.

23 Anna Gromada; Gwyther Rees; Yekaterina Chzhen.2020. *Mundos de Influencia: ¿Cuáles son los determinantes del bienestar infantil en los países ricos?* Unicef: Florencia.

24 Gold estándar: corresponde a un valor de referencia que permite comparar los resultados obtenidos, en este caso se compara el resultado del indicador de Chile con el promedio global de los países incluidos por The State of the World's Children 2019 de Unicef.

25 Concepto que refiere a los trabajos necesarios que ocurren en el ámbito del hogar para la reproducción de la fuerza de trabajo. La producción de mercancías no se produce solo por medio de mercancías, sino que también participa el trabajo de los y las trabajadores(as), que a su vez se reproducen a través de un sistema complejo donde interviene de forma central el trabajo de cuidados realizado desde los hogares. Para mayor detalle ver: Carrasco, C. 2011. La economía del cuidado: Planteamiento actual y desafíos pendientes. En Revista Economía crítica, Nº 11, primer semestre.

26 El derecho al cuidado involucra a aquellas actividades indispensables para satisfacer las necesidades de las personas, tanto aquellas básicas de salud y seguridad física, como también el desarrollo de habilidades cognitivas, físicas y emocionales (England, Budig y Folbre, 2002). Un período particularmente demandante de cuidados es la infancia, en especial los primeros años de vida. La forma en que se organicen las políticas de cuidado durante este período afectará las posibilidades de las familias y de quienes brindan cuidado para ofrecer a todos las niñas y niños las mismas oportunidades en el ejercicio de sus derechos [...] La bibliografía especializada en la temática del cuidado suele apelar al concepto de "diamante del cuidado" (Razavi, 2007) para referir a los cuatro actores o agentes fundamentales en la organización social del cuidado: el Estado, el mercado, los hogares y la comunidad. Para mayor detalle ver: Unicef. 2021. El derecho al cuidado: conciliación familiar y laboral en las empresas. Disponible en: https://www.unicef.org/argentina/informes/el-derecho-al-cuidado.

27 Entendida esta como la renuncia del Estado a actuar ahí donde los privados pueden actuar, incluso a costa de la garantía de derechos.

28 Comité de los Derechos del Niño. 2009. Observación General N°12. El derecho del niño a ser escuchado. Pág. 33.

29 Consejo Nacional de la Infancia. 2015. Bienestar Infantil en Chile: Análisis y recomendaciones en base a indicadores OCDE.

30 Comisión Interamericana de Derechos Humanos.2013. El Derecho del Niño y la Niña a la Familia. España. Pág. 264.

31 Las causales de adoptabilidad serían 5: cuando hay imposibilidad de ambos padres de hacerse cargo del hijo; cuando la madre, el padre o ambos deciden voluntariamente entregarlos; cuando no hay filiación determinada; en caso de orfandad de padre o madre o ambos y que no haya nadie para hacerse cargo; cuando el niño es abandonado por uno de sus padres y el otro tiene un matrimonio o una unión y quieren adoptarlo.

32 Según el Anuario Estadístico del Sename, "para que un niño/a o adolescente sea declarado susceptible de ser adoptado, es necesario que la solicitud se fundamente en algunas de las causales que el artículo 12° de la Ley Nº 19.620 dispone. Por tanto, se procederá a la declaración de susceptibilidad de adopción cuando el padre, madre o las personas a quienes se haya confiado su cuidado se encuentre en alguna de las siguientes situaciones:

1. Se encuentren inhabilitados física o moralmente para ejercer el cuidado personal, de conformidad al artículo 226 del Código Civil.

2. No le proporcionen atención personal o económica durante el plazo de dos meses. Si el menor tuviere una edad inferior a un año, este plazo será de 30 días.

3. Lo entreguen a una institución pública o privada de protección de menores o un tercero, con ánimo manifiesto de sus obligaciones legales.

Es relevante señalar que una causa de susceptibilidad también se puede iniciar en virtud de la entrega voluntaria que realiza la madre o padres, regulada en el artículo 9 de la ya mencionada ley. Además, señalar que el artículo 10° de la referida ley permite iniciar la causa de susceptibilidad de adopción antes del nacimiento del hijo, interviniendo con su patrocinio el Servicio Nacional de Menores o un organismo acreditado de este." (Anuario Estadístico Sename 2020, P. 20).

33 Sename. 2020. Anuario Estadístico.

34 https://data.unicef.org/resources/early-childhood-development-index-2030-ecdi2030/.

35 Este indicador fue actualizado a través de Casen 2020, reportando: 11,9% sobrepeso; 1,1% obesidad. Total malnutrición por exceso de peso: 13%. Sin embargo, según lo informado por el Ministerio de Desarrollo Social, este indicador –en contexto de pandemia– puede haber afectado la disponibilidad de la información de los cuidadores debido a una reducción de controles de salud y a la no presencialidad a clases, donde se realizan diagnósticos nutricionales, dado que este parámetro se obtiene mediante el autorreporte del informante idóneo y no corresponde a una medición antropométrica de la condición nutricional del niño o niña al momento de la entrevista, por lo que requiere del conocimiento del informante, el que puede haberse visto afectado por la pandemia. Información disponible en: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2020/210707_Carencias_PM_Casen_en_Pandemia_2020.pdf Págs. 23 y 24.

36 Tipo de inmunización para reducir riesgo de tuberculosis miliar y meningitis.

37 Vacuna Pentavalente (DTP–HEP B–Hip) inmunizan contra la difteria, tétanos, pertussis, hepatitis B y la bacteria Haemophilus b.

38 Norma Técnica para la supervisión de niños y niñas de 0 a 9 años en la Atención Primaria de Salud, Programa Nacional de Salud en la Infancia. Disponible en: https://www.minsal.cl/sites/default/files/files/2014_Norma%20T%c3%a9cnica%20para%20la%20supervisi%c3%b3n%20de%20ni%c3%b1os%20y%20ni%c3%b1as%20de%200%20a%209%20en%20APS_web(1).pdf.

39 Como lo establece el Decreto N° 315 del Ministerio de Educación, los establecimientos educacionales que impartan educación parvularia deberán estructurarse de acuerdo a los siguientes niveles:

1° Nivel: Sala Cuna (0 a 2 años de edad)

Sala Cuna Menor (85 días a 1 año de edad)

Sala Cuna Mayor (1 a 2 años de edad)

2° Nivel: Nivel Medio (2 a 4 años de edad)

3° Nivel: Nivel de Transición (4 a 6 años de edad)

40 Disponible en: https://www.supereduc.cl/contenidos-de-interes/sistema-nacional-de-aseguramiento-de-la-calidad-de-la-educacion-desafios-a-futuro/.

41 Disponible en: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1077041.

42 Disponible en: https://parvularia.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/34/2020/08/Estandares-Indicativos-EID-EP.pdf.

43 Disponible en: https://www.elmercurio.com/legal/movil/detalle.aspx?Id=907613&Path=/0D/D9/.

44 La Junta Nacional de Jardines Infantiles (Junji) es una institución del Estado de Chile creada en 1970 por la Ley N° 17.301, como un estamento autónomo dependiente del Ministerio de Educación y cuyo fin es atender la educación inicial del país. Junji trabaja a través de Jardines Infantiles de Administración Directa, que son administrados directamente por la Junji, y con Jardines Infantiles VTF (Vía Transferencia de Fondos), que son supervisados y financiados por la Junji y administrados por organismos públicos o sin fines de lucro, que desarrollen acciones educativas o vinculadas a la protección de la primera infancia.

45 La Fundación Integra es una red de salas cuna y jardines infantiles sin fines de lucro que pertenece a la Red de Fundaciones de la Presidencia y es uno de los principales prestadores de educación parvularia en Chile, cuya misión es "lograr desarrollo pleno y aprendizajes significativos de niñas y niños entre tres meses y cuatro años de edad a través de un proyecto educativo de calidad con la participación activa de los equipos de trabajo, familias y comunidad".

46 Chile Crece Contigo. Consulta página web septiembre de 2021. Disponible en: https://www.crececontigo.gob.cl/beneficios/prestaciones-garantizadas/.

47 Disponible en: https://www.junji.gob.cl/.

48 Disponible en: https://www.integra.cl/.

49 Este índice no presenta su versión actualizada en la encuesta Casen 2020, por lo que el dato más reciente que se tiene es del 2017.

50 https://www.unicef.es/publicacion/cuaderno-para-el-debate-garantia-derecho-educacion-0-3-anos.

51 Disponible en: https://www.crececontigo.gob.cl/acerca-de-chcc/que-es/.

52 Este índice no presenta su versión actualizada en la encuesta Casen 2020, por lo que el dato más reciente que se tiene es del 2017.

53 Incluye 5 dimensiones de bienestar: Educación, Salud, Trabajo y Seguridad Social, Vivienda y Entorno, y Redes y Cohesión Social. Este índice no presenta su versión actualizada en la encuesta Casen 2020, por lo que el dato más reciente que se tiene es del 2017.

54 Disponible en: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2017/Resultados_nna_casen_2017.pdf.

55 Las alertas de vulnerabilidad son aquellas a través de las cuales el sistema activa un conjunto de acciones y prestaciones para los beneficiarios del programa. Recuperado de: https://www.crececontigo.gob.cl/acerca-de-chcc/como-funciona/.

56 Proporción de niños cubiertos por prestaciones de protección social: relación de niños / hogares que reciben prestaciones en efectivo para niños o familias con respecto al número total de niños / hogares con niños.

57 Disponible en: https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/programas-sociales/ninez/fondo-concursable-de-iniciativas-para-la-infancia.

58 El programa se implementa en las regiones: Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Valparaíso, Libertador General Bernardo O'Higgins, Maule, Biobío, Ñuble, la Araucanía, Los Ríos, Los Lagos, Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo, Metropolitana de Santiago. Y se ejecuta por terceros: municipios. Información recuperada de: http://www.dipres.gob.cl/597/articles-206957_doc_pdf.pdf.

59 Disponible en: https://parvularia.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/34/2021/05/Presentacion_MN_Seminario_Subsecretaria.pdf.

Capítulo 2

SITUACIÓN DE LOS DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES BAJO EL CUIDADO DEL ESTADO


Sename

Presentación

Los niños, niñas y adolescentes que están bajo el cuidado del Estado de Chile están expuestos a especiales dificultades y obstáculos para el ejercicio y goce de sus derechos humanos, pese al deber de protección reforzada que existe a su respecto. El presente capítulo analiza la situación transversal de aquellos que permanecen en residencias de protección y en centros de privación de libertad, lo que se interrelaciona con el capítulo 3 de la tercera parte de este Informe Anual, que aborda y profundiza la situación específica de quienes además se encuentran en su primera infancia.

Para lo anterior, el capítulo se inicia con una panorámica general de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran bajo el cuidado del Estado en las circunstancias mencionadas. Luego, ofrece una revisión de dos grandes nudos críticos que afectan sus derechos, respecto de los cuales se analizan especialmente las oportunidades y desafíos que conllevan los cambios recientes e inminentes en el sistema de protección de la niñez y la adolescencia. En la revisión del primero de estos nudos, relativo a la sobreinstitucionalización, se demuestra que todavía existen altas tasas de ingreso y largos periodos de permanencia de niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado residencial y en modalidades de privación de libertad por conflictos con la ley, pese a los compromisos asumidos por el Estado de DD.HH. y los estándares existentes en la materia. Respecto al segundo nudo, se plantea que existen diversos elementos que inciden en que el cuidado que reciben no sea el adecuado, como el gran tamaño de los centros, los problemas que recaen sobre el personal, el aislamiento y desarraigo de las niñas y los niños, así como la infraestructura y las condiciones despersonalizantes que poseen muchos de estos recintos.

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

Panorama de la niñez y adolescencia bajo el cuidado del Estado en el área de protección

PROTECCIÓN DE DERECHOS

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

130.160 personas



52.989 Programas Ambulatorios

37.522 Diagnóstico

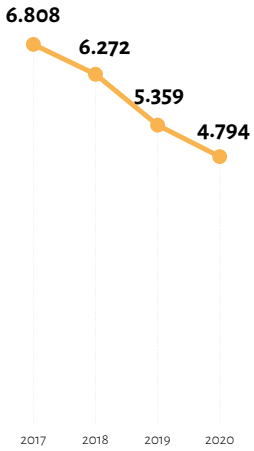
33.441 Oficina de Protección de Derechos

3.820 Cuidado Alternativo Familiar

2.388 Cuidado Alternativo Residencial

Fuente: Solicitud de información Sename 2020

Evolución histórica de niños, niñas y adolescentes en residencias de protección entre los años 2017 y 2020



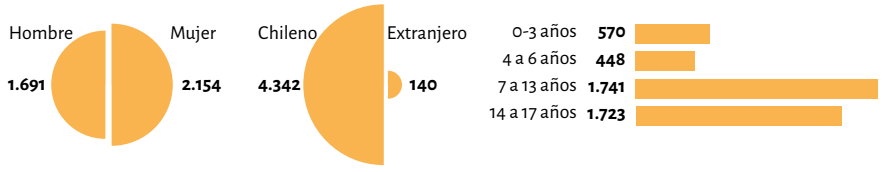
Fuente: Información solicitada a Sename vía oficio.

TIPO DE ADMINISTRACIÓN

Administración directa de Sename (AADD)

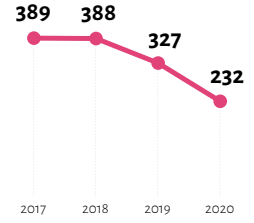


Centros residenciales de administración delegada en organismos colaboradores acreditados (OCAS)

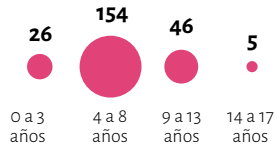


ADOPCIÓN

Evolución histórica de ingresados (entre 0 -18 y más años) a programas del área de adopción.



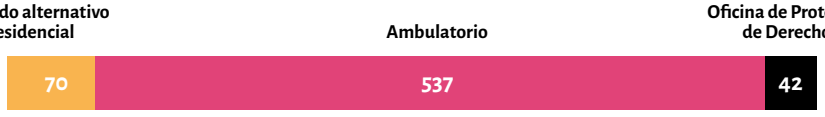
Ingresados a programas y residencia de adopción, según sexo y tramo de edad, año 2020.



Fuente: Anuario estadístico Sename 2020.

SITUACIÓN DE CALLE

Niños, niñas y adolescentes atendidos (as) que registran situación de calle en programas de protección de derechos



Fuente: Senainfo

CAUSALES DE INGRESO

Niños, niñas y adolescentes ingresados a línea de atención ambulatoria, según categoría causal de ingreso y tramo de edad. Año 2020

Entre las causales de ingreso a las líneas ambulatoria, cuidado alternativo y OPD, destaca como la principal causa la neligencia. En segundo lugar le sigue la violencia intrafamiliar.

Niños, niñas y adolescentes **ingresados a línea de atención ambulatoria**, según categoría causal de ingreso y tramo de edad. Año 2020

		0-3 años	4-8 años	9-13 años	14-17 años
Negligencia	13.695	1758	3621	4298	4018
Violencia intrafamiliar (VIF)	10.864	1096	3776	4039	1953
Víctima de delitos (salvo maltrato)	8.218	83	2025	3079	3031
Otras causales de ingreso	5.429	493	1157	1561	2218
Maltrato	4.156	147	155	2368	1486
Faltas o delitos inimputables	522			60	462
Prácticas abusivas sexuales	508		3	170	335
Peores formas de trabajo infantil	223	1	3	26	193
Víctima de abandono	59		2	13	44

Niños, niñas y adolescentes **ingresados a línea de cuidado alternativo**, según categoría causal de ingreso y tramo de edad. Año 2020

		0-3 años	4-8 años	9-13 años	14-17 años
Negligencia	2919	692	807	781	639
Otras causales de ingreso	1614	415	381	368	450
Violencia intrafamiliar (VIF)	453	90	156	128	79
Maltrato	291	19	75	108	89
Víctima de delitos (salvo maltrato)	171	5	34	67	65
Víctima de abandono	168	37	44	39	48
Cedido en adopción	65	65			
Faltas o delitos inimputables	10			3	7
Peores formas de trabajo infantil	3				3
Prácticas abusivas sexuales	2				2

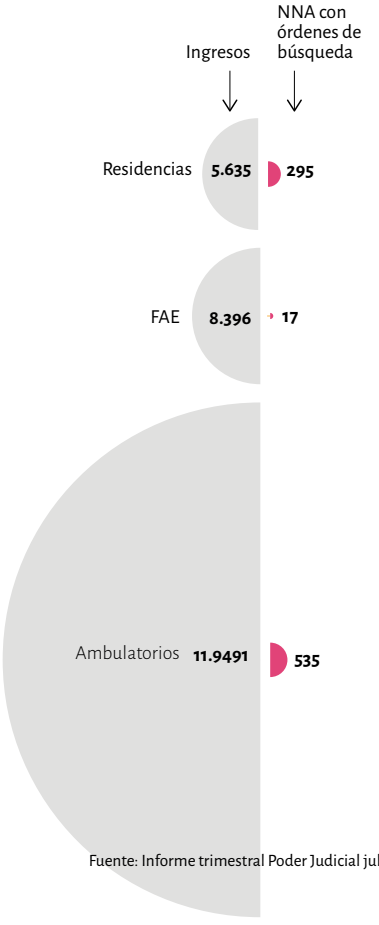
Niños, niñas y adolescentes **ingresados a línea de atención ambulatoria**, según categoría causal de ingreso y tramo de edad. Año 2020

		0-3 años	4-8 años	9-13 años	14-17 años
Otras causales de ingreso	10.189	1746	3053	3034	2356
Negligencia	4.604	958	1407	1351	888
Violencia intrafamiliar (vif)	3.599	684	1241	1027	647
Maltrato	1.322	124	316	449	433
Víctima de delitos (salvo maltrato)	732	36	215	257	224
Víctima de abandono	77	14	13	28	22
Faltas o delitos inimputables	76		8	18	50
Prácticas abusivas sexuales	72		21	29	22
Peores formas de trabajo infantil	11			6	5

Fuente: Anuario estadístico Sename 2020.

ORDEN DE BÚSQUEDA

Cantidad y porcentaje del total de niños, niñas y adolescentes ingresados a residencias de protección durante el año 2020 que cuentan con una orden de búsqueda y recogimiento.

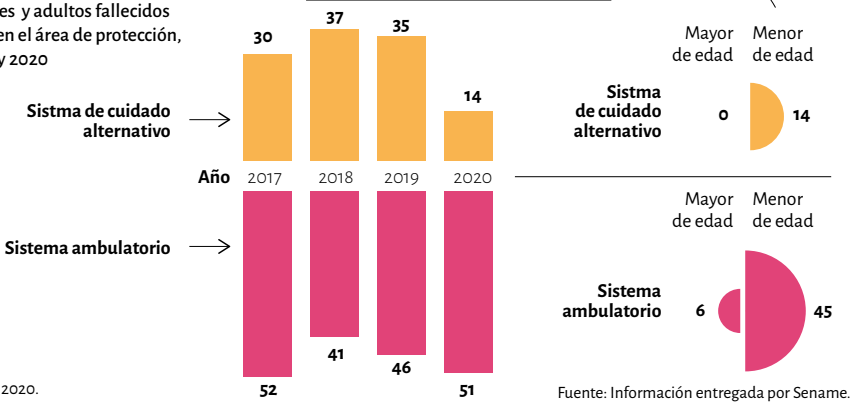


Fuente: Informe trimestral Poder Judicial julio a septiembre 2020.

FALLECIDOS

Evolución histórica de niños, niñas, adolescentes y adultos fallecidos atendidos en el área de protección, entre 2017 y 2020

Durante el año 2020 fallecieron 65 niños, niñas, adolescentes y adultos mientras recibían atención en el sistema de cuidado alternativo y ambulatorio de protección. Eel 90,8% de los fallecidos(as) eran menores de edad.



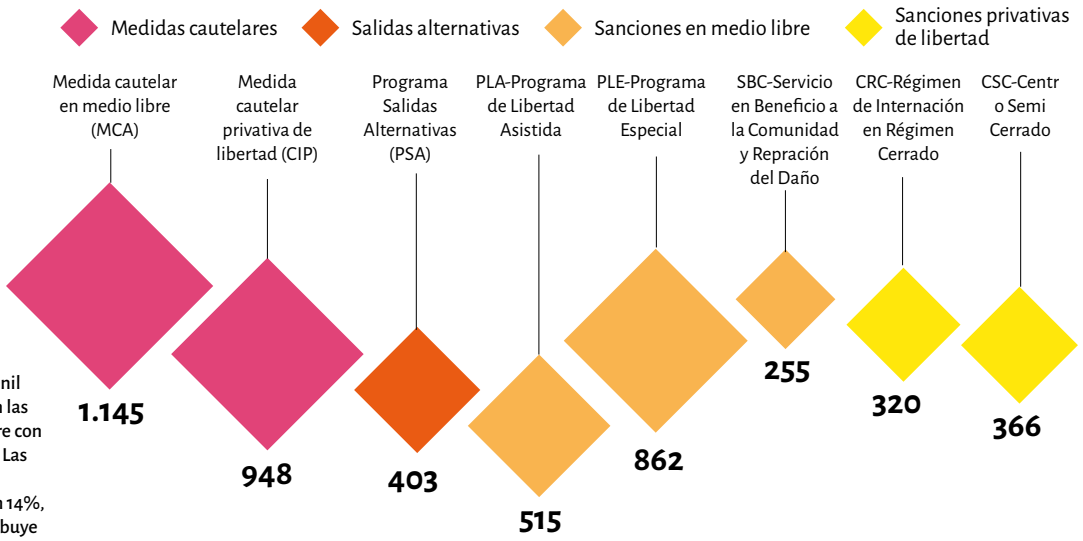
Fuente: Información entregada por Sename.

Adolescentes y jóvenes en el área de justicia juvenil

INGRESOS A JUSTICIA JUVENIL DE SENAME

Cantidad de adolescentes y jóvenes ingresados al área de justicia juvenil de Sename el año 2020, por tipo de medidas y sanciones

Las medidas cautelares representan la mayoría de los ingresos del área de justicia juvenil con un 43,4%. Le siguen las sanciones en medio libre con un 34% de los ingresos. Las sanciones privativas de libertad representan un 14%, cuya población se distribuye en 52 centros.



Fuente: Solicitud de información Sename 2020

SANCIONES

Sanciones en medio libre

	Pla - programa De libertad Asistida	Ple - programa De libertad Asistida especial	Sbc - servicios en beneficio de la comunidad y reparacion del daño
Categoría causal de ingreso	415	716	195
Delitos contra la propiedad	9	56	13
Delitos contra las personas	21	18	16
Trafico ilicito de estupefacientes y sustancias sicotropicas	30	17	3
Ley 17.798 control de armas	6	39	0
Delitos contra orden flia, moralidad publica e integridad sexual	34	16	28
Otros	515	862	255

Durante el 2020 ingresaron 1.632 adolescentes y jóvenes a sanciones en el medio libre. De ellos y ellas el 87,2% corresponden al sexo masculino y del total un 73% de los ingresos correspondieron a jóvenes de 18 años o más. Respecto a las principales causales un 81,3% ingresaron por "delitos contra la propiedad" y un 4,8% por "delitos contra las personas".

Sanciones privativas de libertad

	Crc - centro de internacion en regimen cerrado	Csc - centro semicerrado
Delitos contra la propiedad	262	325
Delitos contra las personas	37	24
Quebrantamiento de sentencias y los que durante una condena delinquen	10	7
Delitos contra orden flia, moralidad publica e integridad sexual	3	3
Otros	8	7

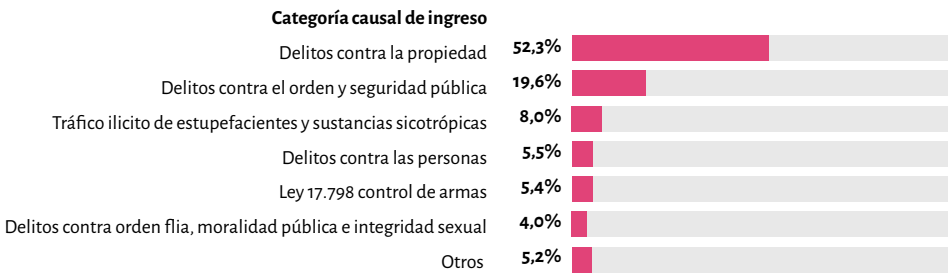
Durante el 2020 ingresaron 868 adolescentes y jóvenes a sanciones privativas de libertad. El 46,6% de los casos ingresaron a Centros de Internación en Régimen Cerrado (CRC) y el 53,4% a Centros Semicerrados (CSC).

Fuente: Anuario Estadístico de Sename 2020

MEDIDAS CAUTELARES AMBULATORIAS

Adolescentes y jóvenes ingresados a Medidas Cautelares Ambulatorias (MCA) según causal de ingreso. Año 2020

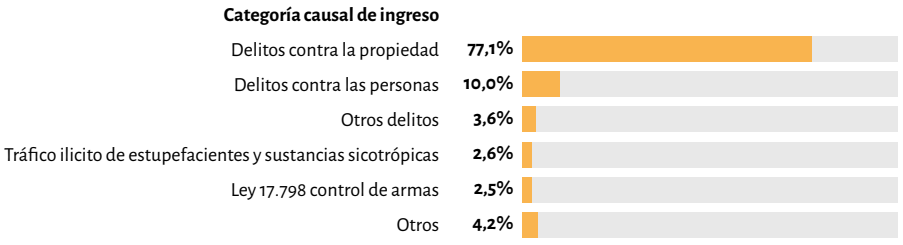
Durante el 2020 ingresaron 1.145 adolescentes y jóvenes a proyectos de medidas cautelares en el medio libre, de los cuales un 86,6% corresponde al sexo masculino y un 59% a adolescentes entre 16 y 17 años.



INTERNACIÓN PROVISORIA

Adolescentes y jóvenes ingresados a Centros de Internación Provisoria (CIP), según categoría causal de ingreso. Año 2020

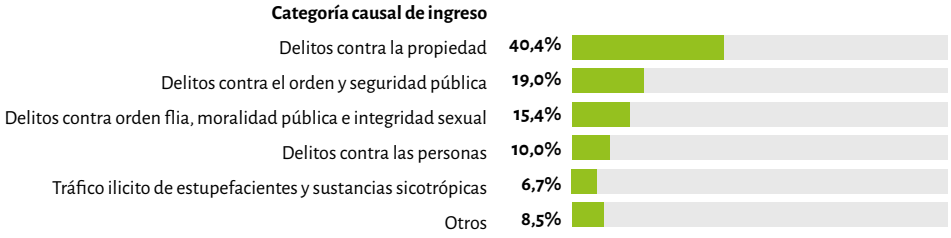
Durante el 2020 ingresaron 948 adolescentes y jóvenes a CIP administrados directamente por el Sename. De los cuales un 91,4% es del sexo masculino. Respecto a la distribución etaria, un 62,6% corresponden a adolescentes de entre 16 y 17 años.



SALIDAS ALTERNATIVAS

Adolescentes y jóvenes ingresados a Programa de Salidas Alternativas según categoría causal de ingreso. Año 2020

Durante el 2020 ingresaron 403 adolescentes y jóvenes a Salidas Alternativas (PSA). El 86,4% corresponden a adolescentes y jóvenes de sexo masculino. Se advierte que el 48,9% correspondieron al rango 16 y 17 años.



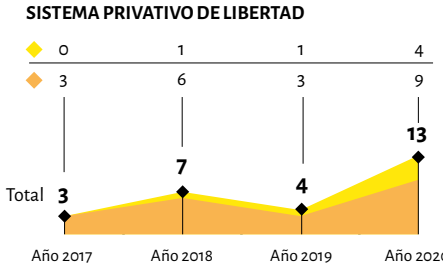
ADOLESCENTES Y JÓVENES FALLECIDOS

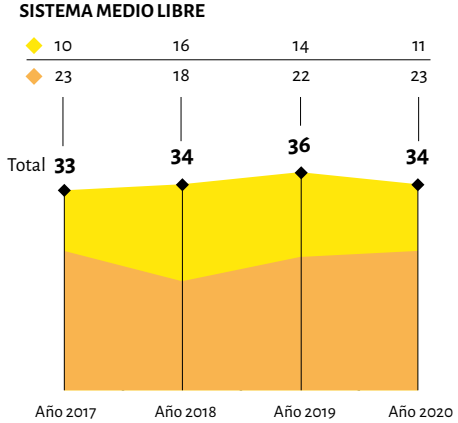
Evolución de fallecimientos de adolescentes y jóvenes atendidos en el sistema de justicia juvenil. Periodo 2017-2020

Adolescentes entre 14 años y 17 años

Mayor de edad

Del total de fallecidos, el 31,9% a usuarios tenía entre 14 y 17 años de edad"





Fuente: Anuario Estadístico de Sename 2020

1. Introducción

En la situación particular de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran bajo el cuidado del Estado confluyen diversos factores, como la edad, historias de vida marcadas por vulneraciones de derechos, la separación de su medio familiar y la privación de libertad en sentido amplio[1], que pueden presentarse junto con otros, tales como el género, la discapacidad y la situación socioeconómica. Lo anterior hace que se encuentren en una situación de especial vulnerabilidad y enfrenten, en la práctica, mayores dificultades y obstáculos para el pleno ejercicio y goce de sus derechos, que, más que subrayar una supuesta debilidad intrínseca, pone sobre los Estados deberes reforzados de protección y actuación para la plena satisfacción los derechos de los que son titulares[2].

Por este motivo, son un grupo de atención prioritaria para la Defensoría de la Niñez, en el ejercicio de su misión institucional. En efecto, de acuerdo con la ley que crea la institución, la Ley N° 21.067, una de sus funciones será la de visitar las residencias de protección, centros de privación de libertad, o cualquier otra institución o dependencia en la que se encuentren niños, niñas y adolescentes privados de libertad en su sentido amplio. Así también, dispone que deberá exponer, en su Informe Anual, la situación de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en centros de privación de libertad y residencias de protección[3].

El momento por el que atraviesa el país, en que se están discutiendo y ejecutando importantes cambios en la institucionalidad y el marco jurídico de la protección de la niñez y adolescencia, subraya aún más la relevancia de conocer y describir la situación actual de este grupo, a fin de identificar los desafíos a los que se enfrenta el Estado para dar cumplimiento a las obligaciones que ha contraído en esta materia. A contar del mes de octubre del 2021, el servicio público encargado de la atención de este grupo, el Servicio Nacional de Menores (en adelante Sename), dejó de ejercer la función de protección de la niñez vulnerada en sus derechos, con la puesta en marcha del Servicio Nacional de Protección Especializada de la Niñez y la Adolescencia (en adelante Servicio de Protección), denominado "Mejor Niñez", creado por la Ley N° 21.302. A lo anterior se suma la inminente promulgación de la Ley de Garantías y Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia[4] (en adelante Ley de Garantías), así como el proyecto de ley, actualmente en discusión, que crea el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil[5], iniciativas legislativas que se suman al proceso constituyente que se está desarrollando en el país, el cual otorgará un nuevo marco normativo no solo a las niñeces, sino a todo el país.

En este contexto, el presente capítulo tiene por objeto exponer la situación general de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran bajo el cuidado del Estado, a fin de dar a conocer el nivel de realización de sus derechos humanos en distintos ámbitos, y del cumplimiento de las obligacio-

nes que recaen sobre el Estado. Particularmente, se expondrá la situación de derechos de quienes permanecen en residencias de protección por haber sido vulnerados en el ejercicio de sus derechos, y en centros de privación de libertad en virtud de la Ley N° 20.084, que Establece un sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal (en adelante Ley RPA).

Son diversos los nudos críticos y las falencias en el sistema de protección y de justicia juvenil que les afectan[6]. En el presente informe se desarrollan, como ejes de análisis transversales, dos en particular: **la sobreinstitucionalización y los cuidados inadecuados que reciben**, los cuales serán revisados teniendo en cuenta los desafíos que deberá hacer frente la nueva institucionalidad para subsanarlos.

Este análisis se fundamenta en la información recopilada mediante las visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez durante el último año[7], en el marco del Mecanismo de Observación y Seguimiento de las condiciones de vida y ejercicio de derechos de niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado de la Defensoría de la Niñez (en adelante Mecanismo de Observación y Seguimiento), así como en el análisis documental de otras fuentes[8]. Su contenido es complementado con los Informes Anuales de 2019 y 2020 de la Defensoría de la Niñez, especialmente los capítulos referentes a niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado[9], así como con el capítulo 3 de la tercera parte del presente Informe Anual, relativo a la situación de derechos de la primera infancia en instituciones.

Finalmente, se entregan recomendaciones dirigidas a los distintos poderes del Estado para la mejora de las condiciones de vida y respeto a los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes bajo su cuidado.

2. Mecanismo de Observación y Seguimiento

Para llevar a cabo su objetivo institucional, esto es, la difusión, promoción y protección de los derechos de la niñez y la adolescencia, en relación con aquellos que permanecen bajo el cuidado del Estado, la Defensoría de la Niñez realiza distintas acciones en el marco de su Mecanismo de Observación y Seguimiento. Una de estas corresponde al cumplimiento de la función legal contemplada en el artículo 4 letra f) de la Ley N° 21.067. En ejercicio de éstas, la Defensoría de la Niñez ha realizado diversas visitas a residencias de protección y centros de privación de libertad a lo largo del país, a partir de las cuales ha presentado recomendaciones a las instituciones pertinentes[10].

ENTRE JULIO DE 2020 Y JULIO DE 2021, LA DEFENSORÍA DE LA NIÑEZ REALIZÓ[11]:

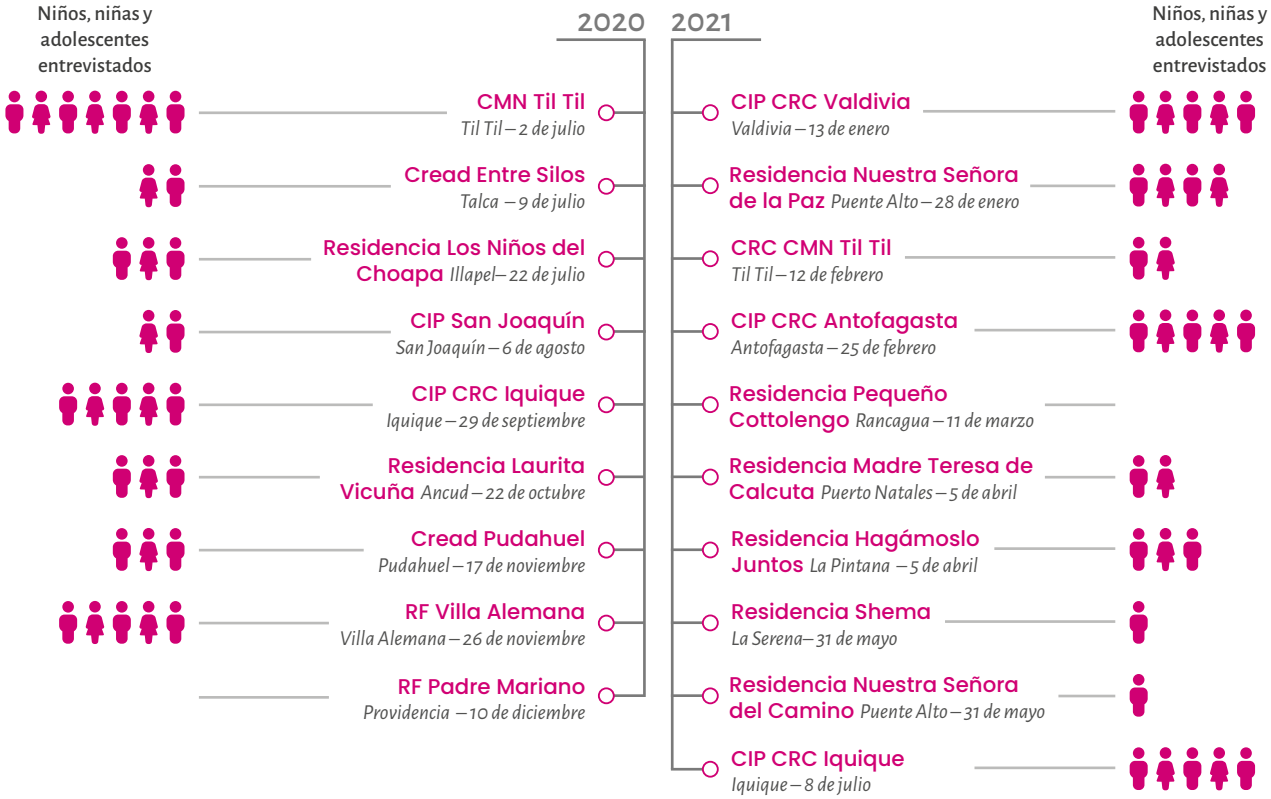
22 visitas a establecimientos a lo largo de todo Chile:

- **15** a residencias de protección.
- **7** a centros de privación de libertad.

Se entrevistó a un total de: **61** niños, niñas y adolescentes.

La información recogida a partir de las visitas de la Defensoría de la Niñez constituyen un antecedente clave para conocer el panorama general de la situación de derechos de los niños, niñas y adolescentes que permanecen bajo el cuidado del Estado en residencias de protección y centros de privación de libertad a nivel nacional. La figura Nº 1 contiene el detalle de las visitas realizadas en el periodo que comprende este informe y cuya observación forma parte esencial del presente capítulo.

Figura N° 1: Visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez a residencias de protección y centros de privación de libertad, entre julio del 2020 y julio del 2021*



CIP: Centro de Internación Provisoria
CMN: Centro Metropolitano Norte
Cread: Centro de Reparación Especializada de Administración Directa
CRC: Centro de Régimen Cerrado
RF: Residencia Familiar

* En esta figura se excluyen las visitas realizadas a residencias para madres adolescentes, lactantes y preescolares en este periodo, ya que son analizadas en el capítulo 3 de la tercera parte de este Informe Anual. Los informes finales de cada visita, que contienen el detalle de lo observado y las recomendaciones presentadas, pueden ser consultados en el link: https://www.defensorianinez.cl/home-nna/biblioteca-digital-ninos/?cat=informes-finales.

Fuente: Elaboración propia.

Además de la observación directa realizada en sus visitas, la Defensoría de la Niñez lleva a cabo otras acciones que le permiten conocer y tomar acciones en relación con la situación de este grupo. Por un lado, constantemente solicita, recibe, sistematiza y analiza información proveniente de distintas instituciones públicas y privadas, a fin de conocer el panorama y hacer el seguimiento de su situación de derechos, y difundir lo anterior a través de su Informe Anual, el Observatorio de Derechos, entre otros medios. Junto a eso, recibe requerimientos de atención de casos, en virtud de la letra a) del artículo 4 de la Ley N° 21.067, en los cuales puede recibir información y hacer seguimiento acerca de los derechos de niños, niñas y adolescentes que se encuentran bajo el cuidado del Estado, y, en su caso, presentar las acciones judiciales y administrativas que correspondan.

3. Nudos críticos en las condiciones de vida de niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado



Pablo Moraga Moraga

Los niños, niñas y adolescentes que han sido vulnerados en el ejercicio de sus derechos, así como aquellos que presentan conflictos con la ley penal, requieren atención especial y prioritaria por parte del Estado, a través de una protección reforzada que tenga en cuenta su condición de sujetos de derechos. No obstante, diversos son los obstáculos que enfrentan para ejercerlos. La Defensoría de la Niñez, en sus Informes Anuales anteriores, ha dado cuenta de algunos de estos. En su Informe del año 2019, presentó un estudio sobre los problemas de los sistemas de monitoreo en centros de cuidado alternativo y de privación de libertad existentes en el país. En el del año 2020, se expusieron las falencias estructurales que impactan en sus condiciones de vida y el ejercicio de sus derechos, y que se acrecentaron con las crisis social y sanitaria.

En el presente Informe Anual, como ya se ha dicho, se ofrece un análisis acerca de la situación de sus derechos, en torno a dos grandes ejes: **la sobreinstitucionalización y los cuidados inadecuados que reciben.** La elección de estos nudos obedece a que ambos impactan de diversas maneras en las condiciones de vida y el ejercicio de los derechos, y si bien han sido objeto de compromisos por parte del Estado, no han sido suficientemente abordados, conforme se expondrá a continuación.

3.1 Sobreinstitucionalización

Como se desarrolló en el Informe Anual 2020 de la Defensoría de la Niñez, los estándares internacionales de derechos humanos establecen la excepcionalidad y transitoriedad de la separación de un niño, niña o adolescente de su familia, y del acogimiento residencial. Por otra parte, respecto de los adolescentes que se encuentra en conflicto con la ley, establecen la excepcionalidad de la privación de libertad, que debe ser aplicada solo como medida de último recurso y por el más breve plazo posible[12]. No obstante, **en Chile existe una todavía alta institucionalización de niños, niñas y adolescentes.**

FACTORES QUE INCIDEN EN LA SOBREINSTITUCIONALIZACIÓN OBSERVADOS POR LA DEFENSORÍA DE LA NIÑEZ:

- Altos ingresos.
- Largas permanencias.

En lo que respecta a la niñez y adolescencia bajo cuidado residencial, el Comité de los Derechos del Niño (en adelante Comité), en su informe sobre Chile del año 2018, detectó que **el Estado violaba el artículo 9 de la Convención sobre los Derechos del Niño** (en adelante Convención) **sobre el derecho a vivir en familia**, porque, entre otras cosas, se ingresaba a niños, niñas y adolescentes al sistema sin realizar las suficientes búsquedas de red familiar y sin

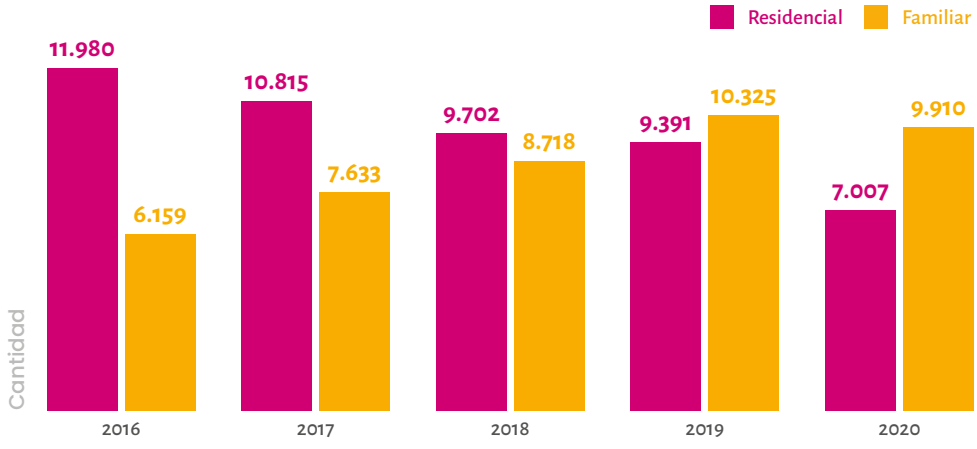
El 11% de las y los adolescentes y jóvenes egresados de centros de internación provisoria durante el año 2020 lo hicieron luego de permanecer entre siete meses y dos años en dicha condición.

otorgar el apoyo necesario a sus familias. Como respuesta, el año 2018, en el marco del Acuerdo Nacional por la Infancia, el Estado asumió el compromiso de adoptar acciones que permitieran disminuir gradualmente la cantidad de ingresos al cuidado residencial. Entre las medidas, acordó promover mayores apoyos a las familias que lo requieran para asumir sus labores parentales, fortalecer las intervenciones comunitarias que fomenten el desarrollo integral de todos los niños, niñas y adolescentes, prevenir la separación de las familias mediante la detección temprana de factores de riesgo, definir mejoras en las causas judiciales de medidas de protección y fortalecer los programas de familias de acogida externa[13].

Actualmente, Chile ofrece dos grandes modalidades de cuidados alternativos para niños, niñas y adolescentes que, por haber sido vulnerados en sus derechos, son temporalmente separados de sus familias de origen: el acogimiento residencial y el acogimiento en familias de acogida (pudiendo ser esta última familia extensa o externa)[14]. Existen dos modalidades de familias de acogida. La primera, el Programa de Familia de Acogida de Administración Directa (FAE–AADD), es actualmente administrada por el Estado a través del Servicio de Protección, y está dirigida a niñas y niños menores de tres años. La segunda, el Programa de Familia de Acogida con Programa de Protección (FAE–PRO), es administrada por Organismos Colaboradores Acreditados (en adelante OCAs), y dirigida a la atención de niños, niñas y adolescentes hasta 18 años, con preferencia de aquellos en primera infancia[15].

En concordancia con las obligaciones y compromisos asumidos por el Estado, como se puede apreciar en el gráfico N°1, en Chile, la cantidad de niños, niñas y adolescentes que son separados de sus familias y acogidos en modalidades alternativas de cuidado se ha ido reduciendo en el tiempo. Así también, ha disminuido el porcentaje de población ingresada en modalidades de cuidado de tipo residencial, aumentando, como contrapartida, la población atendida en modalidad de familias de acogida.

Gráfico N° 1: Cantidad de niños, niñas y adolescentes atendidos en cuidados alternativos, por tipo de cuidado y año (2016 a 2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de información remitida por el Sename.

La tendencia a la disminución de las separaciones, así como de los ingresos al cuidado residencial, sin duda constituyen un avance en miras de garantizar el derecho a vivir en familia. Sin perjuicio de ello, la cifra sigue siendo alta. **En el año 2020, 16.917 niños, niñas y adolescentes fueron, en razón de vulneraciones de sus derechos, separados de sus familias de origen y atendidos en alguna modalidad de cuidado alternativo (sea en residencia o en familia de acogida) y, por tanto, vieron afectado su derecho a vivir en familia, pese a que el Estado debiera garantizar los apoyos necesarios para prevenir su ocurrencia.** Por su parte, el año 2020 finalizó con 4.482 niños, niñas y adolescentes viviendo en alguna residencia de protección, la gran mayoría en residencias administradas por OCAs[16].

En lo anterior, tienen particular relevancia los programas ambulatorios del Sistema de Protección, especialmente en la identificación y el abordaje de las causas que pueden conducir a vulneraciones de derechos al interior de las familias[17]. Según un estudio de Unicef, del 2019, se detectó que la atención en los programas ambulatorios es, en muchos casos, tardía, pese a la importancia de la intervención temprana para evitar la cronicidad de las vulneraciones. **En efecto, en un tercio de los casos estudiados, el primer contacto de los niños, niñas y adolescentes con estos programas se produce cuando tenían entre 15 y 17 años de edad. Así también, se diagnosticó que eran ineficientes para prevenir vulneraciones de derechos, atendido que más de la mitad de los niños, niñas y adolescentes que ingresan por primera vez a algún programa reingresan en tres o más ocasiones[18].**

Todo lo señalado refuerza la importancia y necesidad de que el Estado de Chile cumpla con el deber de proteger el derecho a vivir en familia, a través de la identificación y la superación de las causas que motivan la separación de estas y la entrega de los apoyos suficientes para prevenirla. Y cuando dicha separación no se haya logrado evitar y sea requerida de forma temporal, en virtud del interés superior de niños, niñas y adolescentes, que se prefieran y prioricen las formas de cuidado alternativo de tipo familiar, específicamente el acogimiento en familias de acogida (sea extensa o externa, en ese orden de preferencia), siendo el cuidado residencial una medida excepcional.

En ese último caso, cuando lo más apropiado para el niño, niña o adolescente sea la colocación temporal en una modalidad residencial, el Estado deberá procurar que la intervención se dirija hacia el cumplimiento de los objetivos, a fin de que la experiencia en el sistema residencial no se prolongue más allá de lo estrictamente necesario. Estos objetivos serán, según el caso, la reunificación familiar o la preparación para el egreso de forma independiente cuando no sea posible esa reunificación y, eventualmente, la adopción[19].

En este sentido, preocupa que, **en algunos modelos residenciales, la media de permanencia de los niños, niñas y adolescentes que egresaron de estos el 2020 supere los dos años, pese a que este tipo de acogimiento debiere ser una medida estrictamente temporal, además de excepcional**. Esto resulta puntualmente grave si se tiene en consideración que los modelos residenciales que superan ese margen son, precisamente, aquellos diseñados específicamente para población en situación de especial vulnerabilidad.

La importancia y necesidad de que el Estado de Chile cumpla con el deber de proteger el derecho a vivir en familia, a través de la identificación y la superación de las causas que motivan la separación de estas y la entrega de los apoyos suficientes para prevenirla.



Pablo Moraga Moraga

En efecto, según datos del Sename, **todos los modelos residenciales diseñados especialmente para la atención de personas con discapacidad grave o profunda (RDG, RDS y RAD[20]) presentan una permanencia de más de 2 años, con una media de 3,5 años, alcanzando incluso los 7,1 años en los modelos RDG.** Lo anterior ha sido también constatado por la Defensoría de la Niñez en las visitas que ha realizado a este tipo de residencias, donde hay niños, niñas y adolescentes que permanecen allí gran parte de la vida, hasta su adultez[21]. Asimismo, los largos tiempos de internación de este grupo en particular ya habían sido observados al Estado por el Comité de los Derechos del Niño, en su informe del año 2018[22].

Esto, además de contravenir lo prescrito en la Convención, infringe también lo establecido en la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ratificada por Chile el 2008. Este instrumento internacional refuerza la prohibición de separar a los niños, niñas y adolescentes con discapacidad de sus familias, salvo que se determine que es necesario en virtud de su interés superior, decisión que en ningún caso se puede basar en la mera circunstancia de su discapacidad. Además, impone a los Estados el deber de hacer todo lo posible para que su cuidado recaiga dentro de su familia extensa o, en subsidio, dentro de la comunidad en un entorno familiar[23].

Con miras al efectivo cumplimiento de los estándares internacionales de derechos humanos y los desafíos asumidos por el Estado, la publicación de la Ley N° 21.302, que crea el Servicio de Protección, presenta una especial oportunidad en esta materia, siempre que sea implementada de forma oportuna, efectiva y eficiente en la práctica. **En el nuevo texto legal, la excepcionalidad, transitoriedad y revisión periódica de la medida de separación del niño, niña o adolescente de su familia, así como la priorización de cuidados alternativos de tipo familiar, están establecidos como principios rectores del nuevo sistema de protección**. Estos principios habrán de ser tenidos en cuenta por el órgano judicial que adopta decisiones relativas al cuidado alternativo, las que deberán tener como consideración primordial el interés superior del niño, niña o adolescente, fundamentándolo expresamente.

Así también, se crea una línea de acción dedicada, específicamente, al conjunto de modalidades de cuidados alternativos (incluyendo acogimiento en familia extensa, de adultos de confianza y externas y acogimiento residencial), **siendo deber del Servicio contar con programas especializados, de acuerdo a las necesidades y particularidades de los sujetos de atención**. Además, se crea la línea de acción de fortalecimiento y vinculación, en la cual se desarrollarán programas de prevención focalizada (complementarios a los ambulatorios o de cuidados alternativos) para fortalecer las potencialidades y los factores protectores de los niños, niñas y adolescentes sujetos de atención y sus familias, así como la articulación de las redes del intersector, a fin de evitar la cronificación de las vulneraciones de derechos sufridas o su revictimización[24].

Por otra parte, la protección mediante familias de acogida tiene un carácter complejo, puesto que implica la intervención y acompañamiento simultáneos con diferentes sujetos (niño, niña o adolescente, familia de acogida y de origen), además de la coordinación permanente con el intersector. Por eso, es esencial que el Servicio de Protección Especializada tenga en cuenta los desafíos que conlleva el trabajo de esta modalidad de cuidado alternativo, y lleve a cabo un plan de sensibilización a la comunidad para aumentar la oferta, mejore los procesos de evaluación y capacitación de las familias externas, mejore los planes de intervención y fortalezca la supervisión, además de asegurar un financiamiento suficiente[25].

También es fundamental que se produzcan cambios en materia de adopción. En la actualidad, no se reconoce la diversidad de las familias y se prioriza la adopción por parte de parejas casadas por sobre personas solteras, viudas o divorciadas. A su vez, se excluye a parejas del mismo sexo, puesto que su matrimonio aún no es legal en Chile. En este sentido, resulta clave lo que ocurra con el proyecto de ley que reforma el sistema de adopción[26], que se encuentra al cierre de este Informe Anual en discusión en el Congreso. Al respecto, la Defensoría de la Niñez ha presentado sus observaciones tendientes a asegurar la protección del derecho a vivir en familia[27].

Por su parte, para asegurar las condiciones necesarias para que las familias ejerzan su rol protector, y el niño, niña o adolescente pueda desenvolverse y desarrollarse en condiciones apropiadas en el máximo de su potencial, resulta urgente la promulgación de la Ley de Garantías, cuya tramitación se ha visto muy dilatada. Esta legislación constituye un piso mínimo para asegurar la protección integral de la niñez y la adolescencia en el país, de forma universal y con un enfoque preventivo.

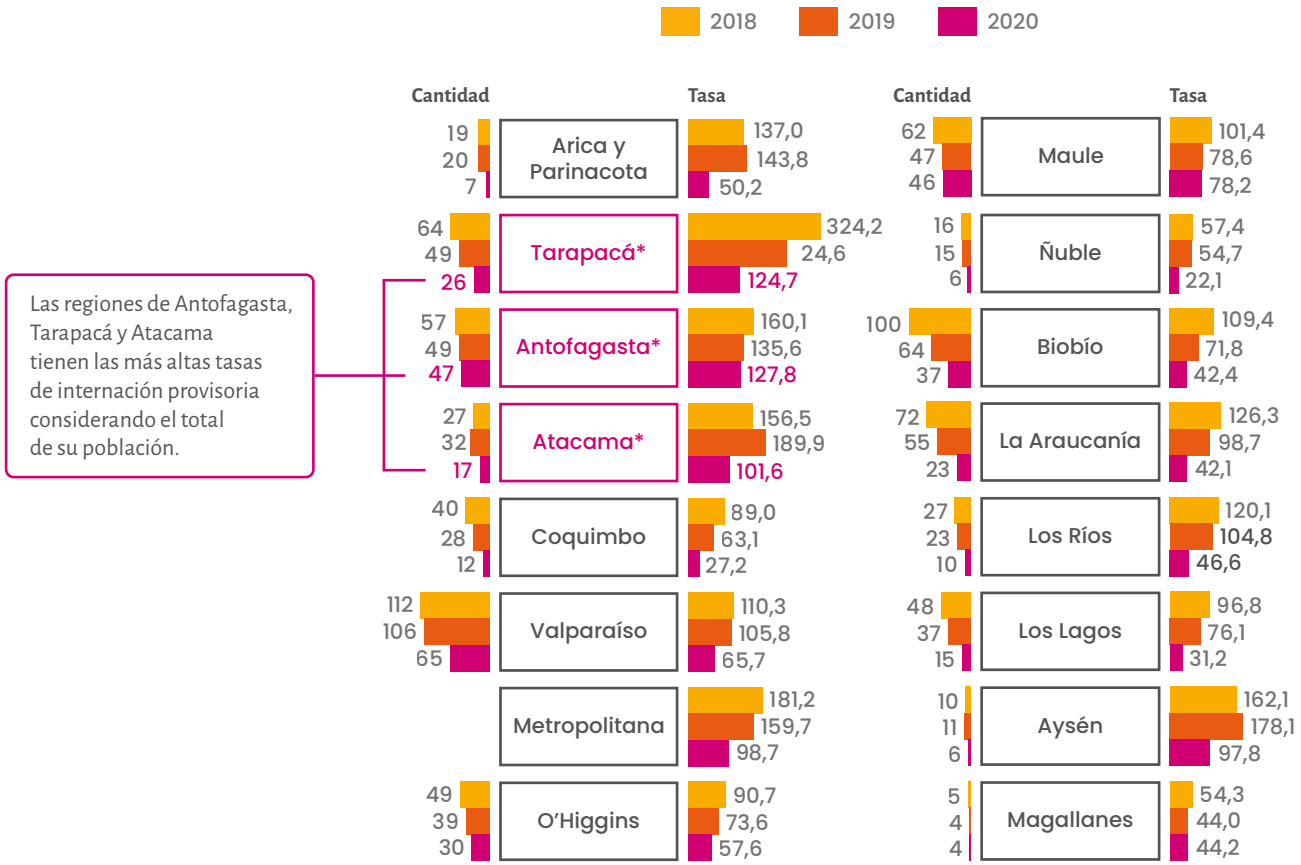
En lo que respecta a las y los adolescentes en el sistema de justicia juvenil por conflictos con la ley penal, pese al carácter de *ultima ratio* de las medidas privativas de libertad, aún existen altas tasas de internación en centros de privación de libertad del Sename, sea como medida de internación provisoria o como condena de internación en régimen cerrado y semicerrado. Al 31 de diciembre de 2020, se encontraban **465 adolescentes y jóvenes en algún centro de internación provisoria o de régimen cerrado del Sename, a nivel nacional**[28], es decir, sujetos a alguna medida o sanción que implique la internación total (diurna y nocturna) en algún recinto.

En la actualidad, no se reconoce la diversidad de las familias y se prioriza la adopción por parte de parejas casadas por sobre personas solteras, viudas o divorciadas.

Durante el 2020, un total de 686 adolescentes y jóvenes fueron condenados con alguna sanción privativa de libertad (internación en régimen cerrado o semicerrado)[29]. De ellos, el 22,2% eran adolescentes entre 14 y 17 años[30]. Si bien esta cifra es más baja que la de aquellos que fueron ingresados a los programas de medio libre[31], no deja de ser preocupante, atendiendo la estricta excepcionalidad que debería primar en la aplicación de la privación de libertad, producto de los dañinos efectos que puede causar en la adolescencia.

Si bien la privación de libertad debe ser aplicada, siempre, como *ultima ratio*, la medida cautelar de internación provisoria se debe utilizar con mayor cautela, puesto que implica la privación de libertad sin que exista todavía una condena en virtud de la cual la responsabilidad o la adolescente, y su aplicación conlleva una especial incertidumbre en cuanto a su situación procesal. Según se puede apreciar en el gráfico Nº 2, en los últimos años ha existido una tendencia a la baja en la aplicación de esta medida.

Gráfico Nº 2: Cantidad y tasa de adolescentes atendidos en centros de internación provisoria por región, años 2018, 2019 y 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de datos entregados por el Sename. La tasa fue calculada de acuerdo a los datos de la población de 14 a 17 años de edad de cada región, estimada por el Instituto Nacional de Estadística para cada año.

Si bien esa baja se puede deber a diferentes motivos (tales como la menor comisión de delitos y el menor ingreso de causas, entre otros), la tendencia es coherente con las exigencias que imponen al Estado los estándares internacionales de derechos humanos, así como con la contingencia sanitaria de la pandemia del Covid–19, que refuerzan la necesidad de preferir medidas cautelares que no impliquen la privación de libertad[32]. No obstante, **preocupa su índice de aplicación en las regiones que mantienen las más altas tasas de internación provisoria considerando el total de su población, especialmente las regiones de Antofagasta (127,8), Tarapacá (124,7) y Atacama (101,6)**.

Por otro lado, y pese a su disminución general en relación con años anteriores, se deben tener en consideración los hallazgos del reciente estudio de la Defensoría Penal Pública y Unicef, que concluyó la sobreutilización de este tipo de medidas en adolescentes, en tasas incluso más altas que los adultos[33].

También se observa una larga permanencia de algunos adolescentes y jóvenes en internación provisoria. Al respecto, la Ley RPA, en su artículo 38, establece que el tiempo máximo para la investigación penal será de seis meses desde la fecha de la formalización de cargos, ampliable solo por razones fundadas a dos meses adicionales. Los estándares internacionales, por su parte, destacan la necesidad de la revisión periódica de las medidas de privación de libertad, a fin de que se aplique por el menor tiempo posible, dadas sus consecuencias perniciosas en las y los adolescentes[34]. Pese a ello, el 11% de las y los adolescentes y jóvenes egresados de centros de internación provisoria durante el año 2020 lo hicieron luego de permanecer entre siete meses y dos años en dicha condición[35].

El 11% de las y los adolescentes y jóvenes egresados de centros de internación provisoria durante el año 2020 lo hicieron luego de permanecer entre siete meses y dos años en dicha condición.

El Comité de los Derechos del Niño subraya la importancia de la prevención y la intervención temprana dirigida a niños, niñas y adolescentes que no han alcanzado la edad mínima de responsabilidad penal (14 años), así como las intervenciones en aquellos que sí son imputables, preferiblemente al margen del sistema de justicia propiamente tal[36]. Para eso, es imprescindible contar con políticas públicas eficaces que promuevan una acción integral para la protección de sus derechos y su inclusión social, a fin de prevenir su ingreso al sistema penal[37].

En Chile, una especial oportunidad se presenta con la promulgación de la Ley N° 21.302, que crea el Servicio de Protección Especializada, que, además de reforzar los programas ambulatorios, establece la exigencia de que dicho Servicio contemple, dentro de su oferta programática, planes especializados para la atención de niñas y niños inimputables en razón de su edad (menores de 14 años de edad) que hayan incurrido en conductas delictuales[38]. Sin embargo, una política integrada y preventiva eficiente solo será posible con la promulgación y debida implementación de la Ley de de Garantías.



Pablo Moraga Moraga

3.2 Cuidados inadecuados

En su rol de garante, el Estado debe asegurar a los niños, niñas y adolescentes bajo su cuidado la atención y los cuidados apropiados para resguardar su bienestar físico y psicológico, y su desarrollo armónico y pleno, según sus propios contextos, necesidades y potencialidades[39]. Lo anterior debe tener en cuenta los fines de la medida, sea del acogimiento residencial (salvaguardar sus derechos que se han visto vulnerados o amenazados[40]) o de la privación de libertad (el trabajo sobre factores de riesgo y protectores, en el caso de la internación provisoria[41], y la responsabilización y la integración social en la sanción privativa de libertad[42]). No obstante, muchas veces quienes se encuentran en estas circunstancias no reciben la atención y el cuidado que requieren, lo que les impacta negativamente.

En este apartado se hará referencia a los principales factores que están presentes en residencias de protección y centros de privación de libertad y que no permiten entregar a los niños, niñas y adolescentes los cuidados que requieren, conforme a sus características y necesidades.

FACTORES QUE INCIDEN EN UN CUIDADO INADECUADO OBSERVACIÓN DE LA DEFENSORÍA DE LA NIÑEZ:

- Gran tamaño de los establecimientos.
- Insuficiente cantidad, especialización y cuidado por parte del personal.
- Desarraigo familiar, social y comunitario.
- Infraestructura y condiciones despersonalizantes.

3.2.1 GRAN TAMAÑO DE LOS CENTROS

Las Directrices de Naciones Unidas sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños (en adelante Directrices) establecen que **las residencias de gran tamaño, destinadas a acoger a una alta cantidad de niños, niñas y adolescentes, difícilmente garantizan las condiciones idóneas para su desarrollo integral, pues esto requiere de una atención individualizada y en grupos pequeños, que atienda a sus necesidades y derechos, en un ambiente cercano y familiar**. Por eso, promueven la implementación de un proceso de desinstitucionalización por los Estados, que permita la progresiva eliminación de los grandes centros de acogimiento residencial[43].

En cuanto a las residencias de protección, según ha señalado la Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (Relaf), si bien no existe una definición exacta de qué debe entenderse por un grupo pequeño, **diversos Estados han acordado, como parámetro adecuado, un máximo de 20 niños, niñas o adolescentes, cantidad que, en términos generales, facilitaría las condiciones para una mayor satisfacción de sus necesidades y el ejercicio de sus derechos[44]**.

Ligado a lo anterior, el Comité, en su informe del año 2018 sobre la situación de Chile, dio cuenta de la incompatibilidad del modelo institucional masivo existente con los estándares internacionales de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes.

Ante este escenario, el Estado de Chile se comprometió, ese mismo año, a eliminar, progresivamente, las residencias masivas de su directa administración (particularmente los Centros de Reparación Especializada de Administración Directa, en adelante Cread) y a convertirlas en residencias de tipo familiar (denominadas Residencias Familiares de Administración Directa, en adelante RF), las que ofrecerían una modalidad de cuidado más personalizada e integral.

Pese a los anuncios públicos del Gobierno, este proceso se ha visto marcado por la desinformación, tanto al público general como a los actores involucrados, principalmente los propios niños, niñas y adolescentes que residen en dichos centros. Sin perjuicio de eso, **se constata que, tras tres años del anuncio de aquel compromiso, el cierre de los Cread para dar lugar a residencias de tipo familiar no ha sido cumplido en su integridad, y que su implementación ha presentado graves dificultades**. Todo lo anterior se refleja en la siguiente línea de tiempo, que da cuenta de los principales hitos de este proceso hasta la fecha.

Línea de tiempo: Estado de avance del proceso de reconversión de Cread a Residencia Familiar (RF), entre los años 2018 y 2021

2016

Febrero

El Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) presentó querella por maltrato por parte de funcionarios(as) en contra de 25 niños, niñas y adolescentes en el Cread Playa Ancha, de Valparaíso[45].

Los Cread[49] se caracterizan por responder a un modelo de internación masivo, diseñado para la atención de altos números de niños, niñas y adolescentes[50]. Su masividad impacta tanto en su infraestructura como en la intervención que ofrecen.

Existen dos modalidades de atención: Cread para lactantes y preescolares (de 0 a 5 años) y para mayores (de 6 a 17 años).

2018

Febrero

El Gobierno del Presidente Sebastián Piñera anunció públicamente el cierre del Cread Playa Ancha[46].

Marzo

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos resolvió una medida cautelar interpuesta en favor de los niños, niñas y adolescentes que permanecían en el Cread Playa Ancha por situaciones de violencia, y ordenó adoptar medidas inmediatas en la protección de sus derechos[47].

Mayo

Se dieron a conocer los primeros resultados de la auditoría social realizada por el Sename a los Cread del país. Entre sus hallazgos: un 55% de los niños, niñas y adolescentes presentó problemática de salud mental, un 30,8% no recibió atención psicológica y un 29% de los establecimientos no contempló trabajo con sus familias[48].

Mayo

El Estado de Chile presentó el Acuerdo Nacional por la Infancia, a través del cual se comprometió públicamente a avanzar hacia residencias más pequeñas y familiares, con personal especializado y cuidadores significativos[51].

Junio

El Comité publicó un informe de investigación sobre Chile, concluyendo que el **Estado es directamente responsable de las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado residencial.**

Octubre

Se inauguró la RF de Coyhaique, la primera a nivel nacional[52].

Diciembre

El Estado de Chile dio respuesta al informe del Comité, comprometiéndose a la disminución gradual de las residencias que atienden a más de 20 niños, niñas o adolescentes simultáneamente, proceso que se iniciaría con la reconversión paulatina de los Cread a RF a lo largo del país.

De acuerdo a sus orientaciones técnicas[53], el modelo RF busca atender a adolescentes en un espacio emocionalmente seguro, donde se les garantice un proceso de recuperación de experiencias adversas y la posibilidad de retomar su curso de desarrollo, a través de:

1. Acompañamiento terapéutico, junto con la intervención terapéutica familiar y/o trabajo para la vida independiente.
2. Articulación con redes de protección para la inclusión social y comunitaria.
3. Una residencialidad emocionalmente segura[54].

2019

Marzo

Se cerró el Cread Playa Ancha y entraron en funcionamiento tres RF en la Región de Valparaíso[55].

Julio

La Defensoría de la Niñez realizó visita al Cread Pudahuel[59].

Septiembre

Comenzó el cierre del Cread Galvarino con la habilitación de la primera RF de la Región Metropolitana (RF Bilbao) y el traslado de 14 adolescentes a dicha residencia, anunciándose públicamente que cerraría definitivamente en los próximos meses[60].

Mayo

El Gobierno anunció públicamente el cierre del Cread Galvarino de Santiago, previsto para fines del 2019[56].

Agosto

Salieron a la luz las falencias de la RF Coyhaique: abusos sexuales, consumo de drogas, baja asistencia escolar, entre otros hechos. Por su parte, los vecinos presentaron un recurso de protección (que fue luego rechazado) solicitando su reubicación[58].

Segundo semestre

La Defensoría de la Niñez realizó sus primeras visitas a RF, constatando una serie de dificultades en su implementación.

Julio

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos dictó el Decreto Exento N° 1.402, mediante el cual dispone el cierre de los Cread en las regiones de Arica y Parinacota, Metropolitana y Biobío. En específico, se establecía que el Cread Pudahuel de Santiago debería cerrar a contar de la entrada en funcionamiento de las RF de la Región Metropolitana. Al mes siguiente se anunció públicamente lo anterior[57].

La Defensoría de la Niñez, creado en 2018[61], ha constatado las siguientes falencias en la implementación de las RF:

1. El trabajo de preparación y acompañamiento a los y las adolescentes y el personal para adaptarse al nuevo modelo residencial es insuficiente.

2. Existen serias dificultades para la inclusión en la comunidad del entorno, lo que excluye y estigmatiza a los y las adolescentes.

3. Varios de los objetivos planteados para las RF en sus orientaciones no se cumplen, pues hay problemas en el manejo de situaciones críticas, la intervención psicosocial, la coordinación intersectorial, la atención a necesidades de salud mental, entre otros.

2020

Febrero

Cerró el Cread de Arica, y se reemplazó por una RF masculina y una RF femenina. Se anunció que en las próximas semanas se concretaría el cierre del Cread Galvarino de Santiago y Nuevo Amanecer de Concepción[62].

Julio

La Defensoría de la Niñez visitó el Cread Entre Silos de Talca, que acogía en ese momento a 68 adolescentes. Además de constatarse que no existía claridad interna acerca del eventual cierre, se observaron falencias que motivaron la interposición de un recurso de protección, el que fue acogido[63]. También se interpuso una querella por delitos sexuales cometidos en contra de una adolescente[64].

Noviembre

La Defensoría de la Niñez visitó el Cread Pudahuel. Pese al anuncio de cierre en 2019, acogía en ese momento a 101 adolescentes. Se evidenció que no había claridad acerca de las etapas y fechas del proceso de cierre, lo que generaba ansiedad e incertidumbre en los y las adolescentes y el personal, así como dificultades presupuestarias y de recursos humanos[65].

Diciembre

Se inauguró la RF de Avenida España de Santiago para acoger a adolescentes que residían en Cread Pudahuel[66].

2021

Marzo

A raíz del video que circuló en redes sociales, la Defensoría de la Niñez concurrió a la RF Carlos Antúnez de Santiago, constatando una posible vulneración de derechos[67].

Junio

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos respondió a la solicitud de información sobre el proceso de reconversión, formulada por la Defensoría de la Niñez en noviembre del 2020[68]. Sobre el Cread Pudahuel y Entre Silos, informó que se prevé su cierre para el segundo semestre de 2021.

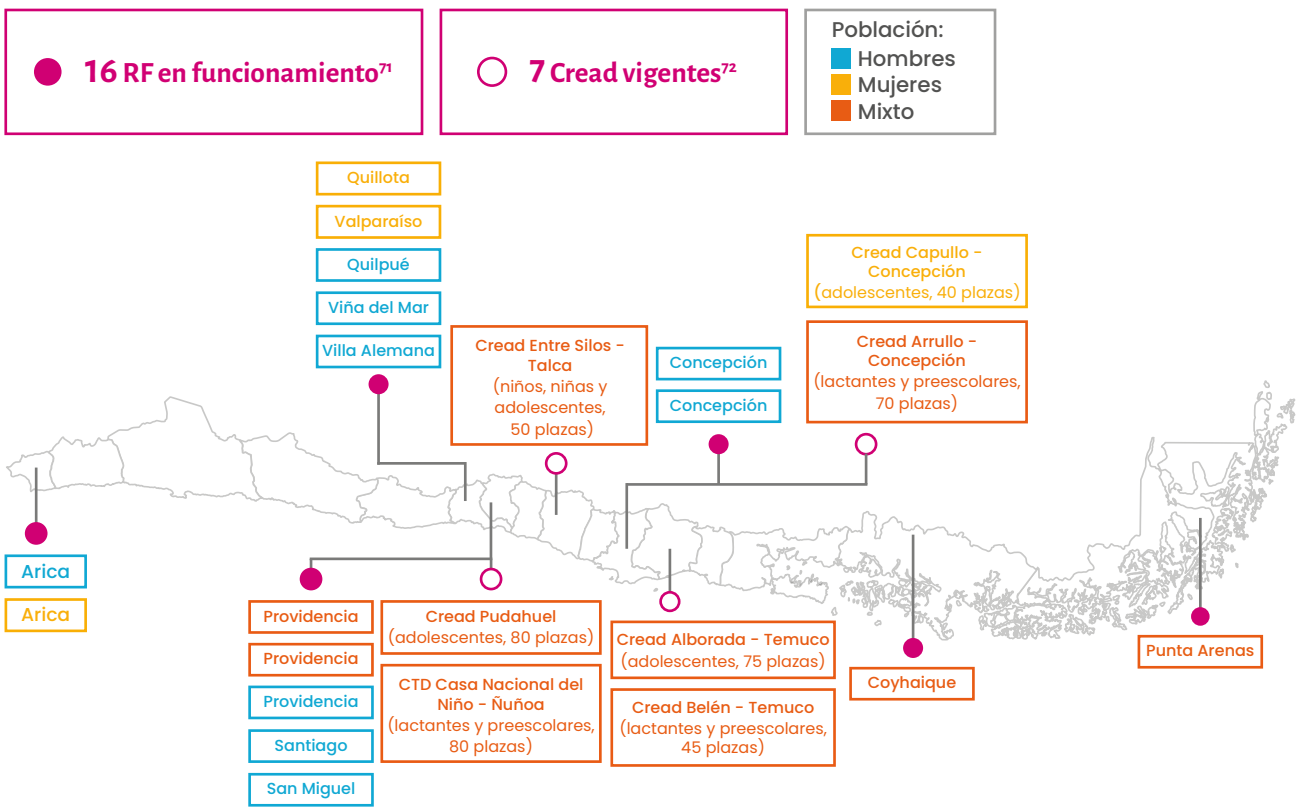
Julio

Abogados interponen una medida cautelar ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por situaciones de grave riesgo observadas en el Cread Pudahuel (como condiciones insalubres, desescolarización, acceso a drogas y redes de explotación sexual).

El Comité para la Prevención de la Tortura visitó el Cread Pudahuel, detectando las falencias observadas previamente por la Defensoría de la Niñez en relación con su proceso de cierre (alto índice de ingresos, ansiedad ante la desinformación e incertidumbre, entre otras)[69].

Fuente: Elaboración propia.

Figura N° 2: Estado de proceso de reconversión de Cread-RF en el país, por región[70]



Fuente: Elaboración propia a partir de datos entregados por el Sename.

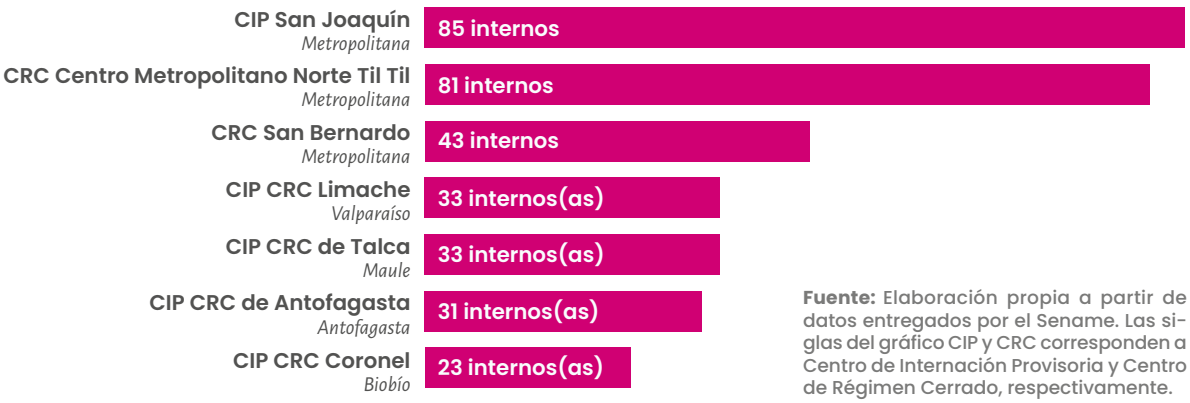
Además de lo relativo al proceso de reconversión, que está dirigido a las residencias de administración directa del Sename de tipo Cread, en Chile aún existen proyectos residenciales que, en contradicción a los estándares internacionales, están diseñados para acoger a gran cantidad de niños, niñas y adolescentes. Estos se concentran en la Región Metropolitana, seguidas por las de Valparaíso y Biobío. **A nivel nacional, el 90% de los grandes centros, de más de 30 plazas, son administrados por organismos colaboradores (OCAs) (64), mientras que los administrados por el Estado corresponden a un 10% (7).**

Si bien la tendencia en los últimos años ha sido la de apuntar a un diseño residencial de modelos más pequeños, lo que se refleja en la disminución del número de plazas, aquello no es suficiente, puesto que **siguen existiendo gran cantidad de residencias que, desde la forma en que han sido diseñadas, tienen características de masividad. Por lo anterior, además del proceso de cierre de los Cread, de administración directa del Estado, es esencial que los proyectos residenciales ejecutados por privados se adecúen también a los lineamientos de la Convención.**

Atendiendo que la Ley N° 21.302 mantiene el sistema de subvención[73] (pese a que fue severamente cuestionado por el Comité en su informe del año 2018 y por la Defensoría de la Niñez permanentemente), es de importancia que el Servicio de Protección priorice la licitación de proyectos residenciales cuyos modelos sean más acordes con las características de las RF (tales como las denominadas Residencias de Vida Familiar, que licitaba Sename[74]), y planifiquen estrategias para incentivar su adjudicación por parte de OCAs. Lo anterior, junto con orientar, acompañar y supervisar adecuadamente la ejecución de los proyectos en todas las modalidades residenciales, a fin de garantizar que el acogimiento se preste conforme a los estándares internacionales y nacionales.

En lo relativo a los centros de privación de libertad, algunos de estos también albergan a un gran número de adolescentes. Si bien existen regiones con bajo número de internos(as) en los centros de privación de libertad de su territorio[75], hay otras cuyos centros cuentan con una importante población. Analizando la cantidad de internos que se encontraban en centros de privación de libertad al 31 de diciembre de 2020, **los centros de internación provisoria y de régimen cerrado más poblados a nivel nacional se muestran en el gráfico N° 3.**

Gráfico N °3: Centros de privación de libertad (CIP-CRC) más poblados a nivel nacional al 31 de diciembre de 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de datos entregados por el Sename. Las siglas del gráfico CIP y CRC corresponden a Centro de Internación Provisoria y Centro de Régimen Cerrado, respectivamente.

La internación de adolescentes y jóvenes en contextos masivos puede incrementar las consecuencias perniciosas de la privación de libertad, las que deben intentar reducirse al máximo, en atención a la etapa del desarrollo en la que se encuentran. Si bien se suelen distribuir en distintas casas (atendiendo a factores como el género, la situación procesal y el nivel de complejidad interventiva), una alta población atendida en un mismo centro puede implicar una menor atención a sus necesidades particulares, las que deben ser satisfechas en contextos adversos y de tanta dependencia, como es la privación de libertad. Por ejemplo, les puede significar que sus procesos de intervención individual se vean debilitados –dado el número de adolescentes y jóvenes por funcionario(a)–, tener menor acceso a la oferta socioeducativa, tener menos recursos electrónicos disponibles para realizar videollamadas con sus familias, contar con menores espacios de intimidad, exponerlos a situaciones de violencia, o tener que convivir durante el día con jóvenes mayores de edad[76].

Por lo demás, los mismos objetivos de la privación de libertad, que son la responsabilización y la integración social, en el caso de los condenados(as), y la intervención sobre factores de riesgo y protectores (en el caso de los sujetos a internación provisoria), exigen un trabajo de carácter individual y profundo con cada adolescente o joven, que atienda a sus circunstancias concretas, lo que puede lograrse cuando el número de adolescentes internados es lo suficientemente pequeño[77].

3.2.2 INSUFICIENTE CANTIDAD, ESPECIALIZACIÓN Y CUIDADO DE PARTE DEL PERSONAL

La Convención obliga a los Estados a asegurar que las instituciones encargadas del cuidado y la protección de niños, niñas y adolescentes, sean públicas o privadas, cumplan con las exigencias relativas al personal, especialmente en cuanto a su número y competencia[78]. Por su parte, tanto las Directrices (en materia de protección) como las Reglas de la Habana (en materia de justicia juvenil) subrayan la **relevancia de seleccionar el personal idóneo y especialmente formado para la intervención requerida, que además sea suficiente para la atención personalizada[79].**

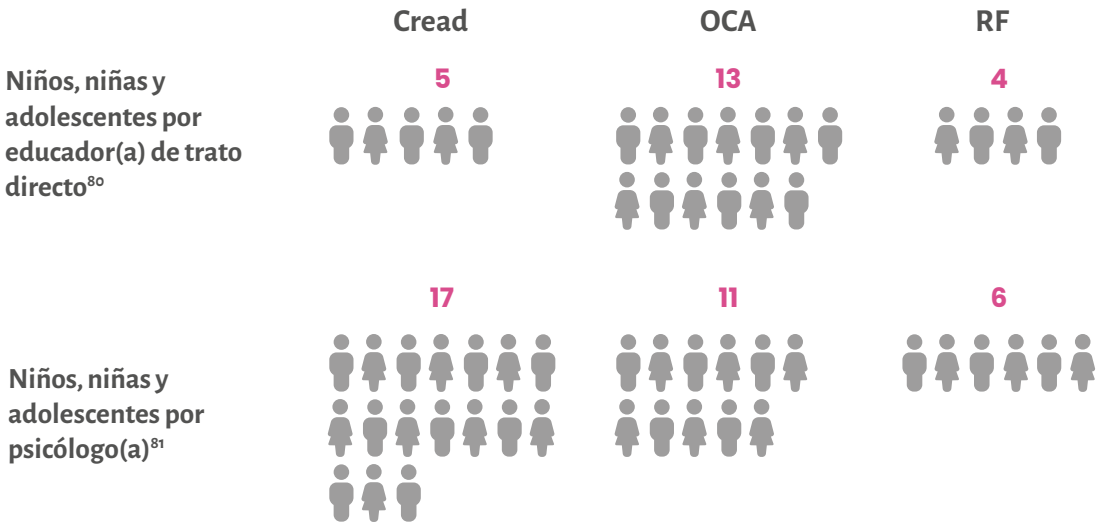
No obstante, uno de los principales problemas de las residencias y centros de privación de libertad se relaciona con situaciones que afectan a los equipos y, como consecuencia, a los niños, niñas y adolescentes que están a su cuidado. Lo anterior se manifiesta en la baja cantidad de personal y su alta rotación, especialmente de educadores(as) de trato directo y de duplas técnicas psicosociales, que impiden otorgar una atención y cuidado estable y personalizado; la escasa formación y capacitación que se les exige y provee y la insuficiencia de los programas institucionales de cuidado de equipos, como se explicará a continuación.

PRINCIPALES NUDOS CRÍTICOS OBSERVADOS EN RELACIÓN CON LOS FUNCIONARIOS(AS) DE LAS RESIDENCIAS Y CENTROS DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD

Baja cantidad de funcionarios(as)

- En las residencias administradas por OCAs, la cantidad de niños, niñas y adolescentes por educador(a) de trato directo, quienes son los que se dedican a su cuidado diario y cotidiano, es la más alta, alcanzando a 13 niños, niñas y adolescentes por cuidador(a). **Esta cantidad corresponde a un 262% más que en las RF y 144% más que en los Cread.**
- Por su parte, en los centros de privación de libertad (CIP y CRC) la cantidad promedio de adolescentes o jóvenes por educador(a) de trato directo es de tres[82].
- En lo relativo a las **duplas psicosociales**, en los Cread un psicólogo(a) está encargado del plan de intervención individual de 17 niños, niñas y adolescentes. La razón sigue siendo bastante alta en las residencias de OCAs, de once.

Figura Nº 3: Promedio nacional de niños, niñas o adolescentes por trabajador(a) en residencias, según tipo de administración



Fuente: Elaboración propia a partir de datos entregados por el Sename. Datos calculados al 31 de junio de 2021.

- El Sename, en sus orientaciones técnicas, establece el mínimo de una dupla a jornada completa por cada 20 niños, niñas o adolescentes[83]. El estándar aumenta en el caso de tratarse de RF, en que se contemplan dos duplas a jornada completa para 15 niños, niñas o adolescentes[84]. No obstante, la razón exigida es excesivamente alta, lo que dificulta el cumplimiento de los objetivos de la intervención.
- **En visitas a diversas residencias y centros de privación de libertad, la Defensoría de la Niñez ha observado que:**
  - El personal no resulta suficiente para atender las necesidades cotidianas de atención, afectando la labor diaria de cuidado[85].
  - En cuanto a las duplas psicosociales, su cantidad no resulta suficiente o bien su trabajo de intervención no basta para procurar una atención personal y especializada, así como un adecuado trabajo con familias[86].
  - Las duplas psicosociales deben destinar gran parte de su jornada laboral a realizar labores administrativas[87], debiendo desatender la intervención de los sujetos de atención.

Rotación

- La Defensoría de la Niñez, en sus visitas, ha detectado como nudo crítico una **alta rotación de funcionarios(as)**. Esto, tanto por efecto de la pandemia como el traslado a otras residencias, el cambio de programa, precarias condiciones laborales, entre factores[88]. Lo anterior es grave, **dado que la estabilidad en el cuidado es fundamental para crear lazos afectivos significativos con cuidadores(as) de referencia y recibir una atención personalizada.**

Escasa formación y capacitación:

Además de tener en cuenta la idoneidad y especialización en la selección del personal, las Directrices establecen que deberá impartirse capacitación a todo el personal de las residencias para saber cómo actuar frente a situaciones problemáticas, incluidas las técnicas de solución de conflictos y los medios para prevenir actos que generen daños[89]. Por su parte, las Reglas de la Habana disponen que el personal de los centros de privación de libertad debe recibir formación que le permita desempeñar eficazmente sus funciones, sobre todo en materia de psicología infantil y estándares internacionales de derechos humanos[90].

Existe un importante nudo crítico en lo relativo a la formación y capacitación del personal de las residencias y centros de privación de libertad. La Defensoría de la Niñez ha observado que:

- En la mayoría de los establecimientos visitados, al menos una parte del personal no contaba con los conocimientos y herramientas necesarias para la intervención y el manejo de situaciones particularmente complejas[91]. Por ejemplo, se ha observado:
  - En un centro de privación de libertad, algunos adolescentes eran mantenidos encerrados en sus celdas con candado por fuera, a pretexto de la cuarentena preventiva por Covid-19[92].
  - En una residencia de protección para niños, niñas y adolescentes con discapacidad severa, algunos adolescentes, debido a sus desajustes conductuales, eran cotidianamente encerrados y puestos en habitaciones que no estaban acondicionadas[93].
- De especial preocupación es la falta de conocimientos y herramientas para el manejo de desajustes emocionales y/o conductuales, y los estándares de actuación ante la ocurrencia de vulneraciones de derechos. Esto es crítico cuando se ha solicitado la intervención a personal policial para manejar la situación. Así ocurrió, por ejemplo, en los siguientes casos:
  - Adolescentes de la residencia Carlos Macera de Talcahuano fueron heridos a bala por Carabineros de Chile, en noviembre de 2020[94].
  - Un niño, bajo el cuidado de la RF Carlos Antúnez, habría sufrido maltrato de parte de un carabinero, en marzo de 2021[95].
  - Adolescentes privados de libertad en centros visitados por la Defensoría de la Niñez han manifestado haber sido víctimas de torturas u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes por gendarmería (en adelante Genchi[96]).

Falta de cuidado de equipos

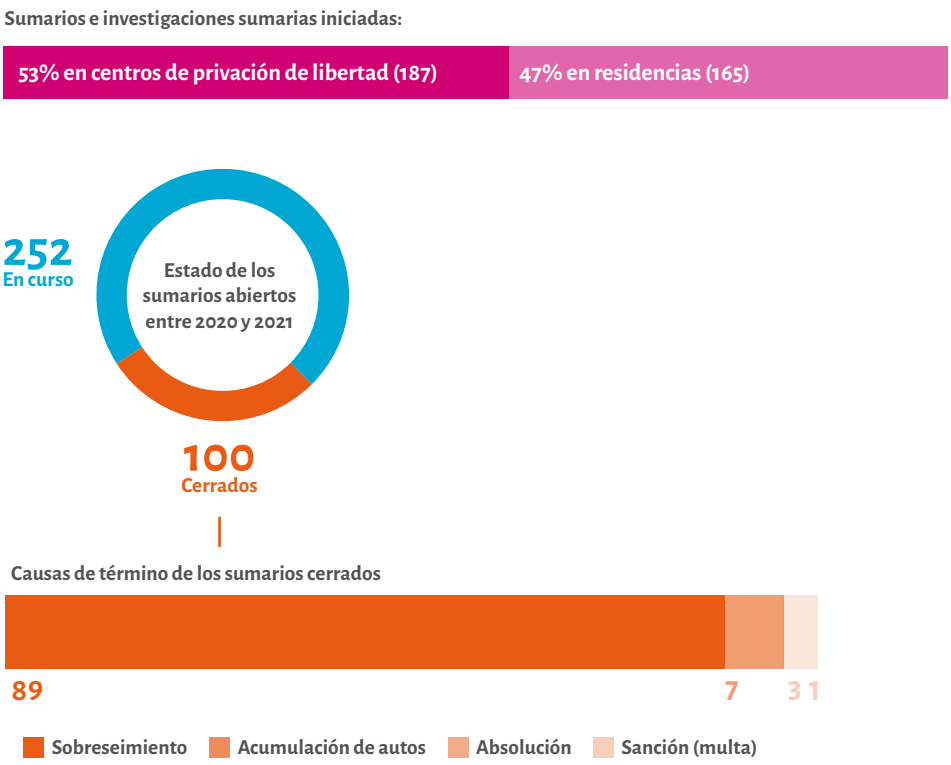
- En gran parte de las visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez se ha observado que las residencias y centros de privación de libertad no cuentan con programas robustos de cuidado de equipos a nivel institucional. Muchas veces esto se relaciona con altos índice de licencias médicas del personal[97].
- Si bien en la mayoría existían ciertas actividades, se trataban de instancias aisladas, muchas veces producto solo de la iniciativa del personal, y que, en todo caso, fueron suspendidas en contexto de la contingencia sanitaria.

Todos los nudos críticos descritos se han visto agudizados con la pandemia, producto de la suspensión de programas de capacitación y cuidado de equipos, la rotación y sobrecarga del personal, entre otros factores[98].

Todos los nudos críticos descritos se han visto agudizados con la pandemia, producto de la suspensión de programas de capacitación y cuidado de equipos, la rotación y sobrecarga del personal, entre otros factores.

Los problemas descritos que afectan al personal pueden, en los casos más extremos, derivar en vulneraciones de derechos de parte de funcionarios(as) hacia niños, niñas y adolescentes. En las residencias administradas por el Estado, así como en los centros de privación de libertad (CIP, CRC y CSC), la responsabilidad de los(as) trabajadores(as) ante infracciones de sus obligaciones, incluyendo las vulneraciones de derechos a los niños, niñas y adolescentes que tiene bajo su cuidado, se investiga y sanciona mediante sumario administrativo, por tratarse de funcionarios(as) públicos. **Como se observa en el gráfico Nº 4, llama la atención que del total de sumarios iniciados entre 2020 y 2021, 100 de ellos se encuentran cerrados y solo el 1% terminó con la imposición de una sanción, la que consistió en la aplicación de una multa. En cambio, en el 89% de estos los(as) funcionarios(as) fueron sobreseídos, es decir, no se formularon cargos a su respecto**[99].

Gráfico Nº 4: Sumarios contra funcionarios(as) en establecimientos de administración directa del Sename (2020 y 2021)

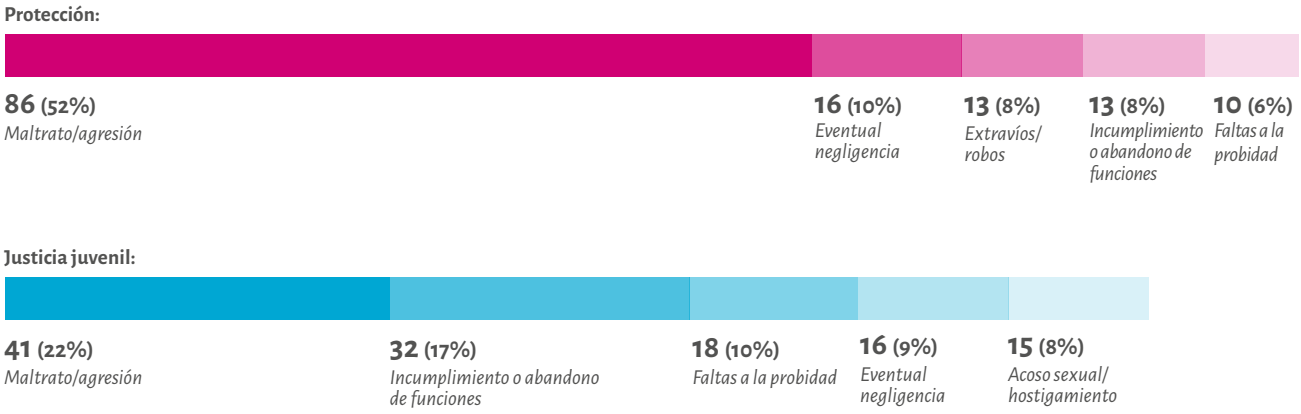


Fuente: Elaboración propia a partir de datos entregados por el Sename.

Preocupa también que algunas residencias y centros concentren gran cantidad de sumarios, lo que puede dar cuenta de la mayor ocurrencia de infracciones de los(as) funcionarios(as), preocupación que se acrecienta por la falta de aplicación de sanciones, según se indicó. **A nivel nacional, lideran en la cantidad de sumarios administrativos iniciados en contra de funcionarios(as) en centros de justicia juvenil el CRC Til Til (22) y el CIP San Joaquín (18)**, ambos en la Región Metropolitana, y el CIP CRC Coronel (15), en Biobío[100]. Llama la atención este último, atendiendo que la cantidad de adolescentes vigentes es considerablemente menor que en los dos primeros[101]. **A nivel residencial, lideran en cantidad de sumarios el Cread Alborada, de la Araucanía (21), seguidos por la Casa Nacional del Niño y Cread Pudahuel en Santiago (ambos con 20) y el Cread Entre Silos en Talca (16)**[102]. Si bien todos merecen preocupación, reviste especial gravedad la alta cantidad de sumarios en la Casa Nacional del Niño, atendido que atiende a lactantes y preescolares.

La mayoría de los sumarios iniciados a nivel nacional se deben a denuncias de maltrato o agresión (el 36%), seguido por incumplimiento o abandono de funciones (13%) y eventual negligencia (9%). Las materias más frecuentes por área se señalan en el gráfico Nº 5.

Gráfico Nº 5: Materias más frecuentes de los sumarios administrativos en centros de administración directa (iniciados en 2020 y 2021)



Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, y como fue señalado en el Informe Anual de la Defensoría de la Niñez del 2020, **en las residencias administradas por OCAs, que son la gran mayoría, no existen mecanismos para asegurar la debida investigación y responsabilización de las infracciones que se cometan,** lo que queda a criterio de cada proyecto, constituyendo una especial situación de desprotección para los niños, niñas y adolescentes sujetos a su intervención[103].

Ante este escenario, la entrada en vigencia de la Ley N° 21.302 es una oportunidad para intervenir debidamente a los equipos de trabajo que deberán atender y cuidar a los niños, niñas y adolescentes, puesto que eleva los estándares de calidad y de profesionalización e idoneidad del personal[104]. Lo anterior, tanto en procesos de selección y formación de personal que efectúe el Servicio de Protección, como en las exigencias de las orientaciones técnicas de los distintos modelos, en la elaboración del convenio (en el caso de las residencias administradas por OCAs) y en la supervisión técnica. Lo anterior, en el marco de su rol de garante de los derechos de la niñez y adolescencia atendida en el sistema de protección[105].

3.2.3 DESARRAIGO FAMILIAR, SOCIAL Y COMUNITARIO

El desarraigo que implica para los niños, niñas y adolescentes la separación de sus familias y la internación en residencias o en centros de privación de libertad, se acrecienta con otros elementos, como el desplazamiento territorial y la escasa vinculación que mantienen con sus familias y otras personas significativas, así como con sus comunidades. Todo ello se incrementa producto de la pandemia y las medidas de distanciamiento físico establecidas desde marzo de 2020. Aun cuando han existido importantes esfuerzos en adaptar el funcionamiento a las exigencias y desafíos que impone la pandemia[106], sus consecuencias, que se han prolongado por casi dos años, aumentan el desarraigo de los niños, niñas y adolescentes en estos contextos.

En general, el traslado a otras zonas geográficas para su internación perjudica y puede llegar a romper sus vínculos sociales y afectivos, generando un profundo aislamiento y desarraigo familiar, social y comunitario. Es por eso que las decisiones acerca de su acogimiento deben, en principio, tener en cuenta la conveniencia de mantenerlos lo más cerca posible de su residencia habitual para facilitar el contacto con su familia y minimizar las afectaciones a su vida educativa, social y cultural[107].

En este sentido, en lo relativo al cuidado residencial, llama la atención que **el 10% de los niños, niñas y adolescentes que fueron atendidos en el año 2020 en residencias de protección de la Región de Los Ríos provenían de otras regiones del país. Lo mismo sucede con el 9% de los atendidos en la Región de la Araucanía y mismo porcentaje del Maule, siendo aquellos tres los porcentajes más altos a nivel nacional.** En términos de cantidad, la cifra más alta de niños, niñas y adolescentes acogidos en regiones distintas a la de origen es la que presenta la Región Metropolitana (91), seguida por el Maule (64). Si nos centramos en las comunas, el porcentaje nacional más bajo de acogimiento en la misma comuna de origen lo presenta la Región Metropolitana, donde solo el 27% de los niños, niñas y adolescentes fueron atendidos en establecimientos ubicados en su misma comuna de proveniencia[108].


Sename

- DEL TOTAL DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES ATENDIDOS EN RESIDENCIAS DE PROTECCIÓN EN EL PAÍS EN 2020 (6.936)[109]:
  - El 45% estuvieron en su misma comuna de origen.
  - El 49% estuvieron en una comuna distinta, pero en la misma región de origen.
  - El 6% estuvieron en una región distinta a la de origen.

Lo anterior se puede deber a distintos factores, como la disparidad en la oferta de programas a nivel nacional, lo que implica que deban ser trasladados a otras comunas, ciudades o regiones, por falta de plazas o de especialidad de los proyectos en sus territorios[110]. Por eso, además de prevenir la separación de las familias, junto con privilegiar otras medidas distintas a la internación en cuidado residencial y la privación de libertad, según el caso, es fundamental asegurar una oferta programática que permita satisfacer las necesidades de los distintos territorios.

La pandemia ha generado enormes dificultades en la vinculación con la familia y la comunidad de los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado.

Ligado a lo anterior, la Defensoría de la Niñez ha constatado que, en **varias residencias, sobre todo aquellas ubicadas en barrios residenciales, como ocurre con las RF, se evidencian problemas con la comunidad que dan cuenta de la falta de un trabajo de sensibilización en el entorno en que se insertan[111].** Estos problemas afectan de forma importante a los niños, niñas y adolescentes, pues generan tensión, estigmatización, exclusión y aislamiento, obligando incluso al traslado del inmueble cuando la situación se torna insostenible.

Por otro lado, como se desarrolló en el Informe Anual 2020, el trabajo y la vinculación con la familia y el medio comunitario al que pertenecen los niños, niñas o adolescentes es primordial. En efecto, uno de los objetivos principales de los planes de intervención de las modalidades residenciales es la reintegración familiar. A su vez, la familia y la comunidad cumplen un rol clave en el fortalecimiento de los factores protectores y la reintegración social, objetivos propios de los programas de justicia juvenil[112]. En ambos casos, **el trabajo con las familias y personas significativas que diseñe y lleve a cabo la dupla psicosocial, así como el contacto y vinculación directa a través de las visitas, deben estar presentes de forma permanente en la intervención** que se desarrolle en cada programa residencial o de justicia juvenil, sin excepciones, salvo aquellas debidamente fundadas en el interés superior del niño, niña o adolescente.

Pese a su importancia, la Defensoría de la Niñez, a través de su Mecanismo de Observación y Seguimiento, ha constatado importantes brechas en residencias y centros de privación de libertad (ver cuadro de texto Nº 1). En este sentido, **en algunas residencias se observó que prácticamente no existía trabajo con las familias o personas significativas, o bien este no era adecuado, comúnmente como consecuencia de la insuficiencia del trabajo psicosocial en general**[113], cuestiones que dificultan la consecución del logro de la reintegración familiar como objetivo de la intervención. Por lo demás, los modelos de cuidados masivos a los que se hizo previamente referencia, al dificultar la atención personalizada del niño, niña o adolescente, suelen también desatender este aspecto.

La pandemia ha generado enormes dificultades en la vinculación con la familia y la comunidad de los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado[114]. Si bien se aprecian los esfuerzos destinados a volver a la presencialidad, manteniendo los debidos resguardos sanitarios conforme avanza el plan para hacer frente a la contingencia, en la práctica se han observado en estos establecimientos una serie de obstáculos adicionales para promover y asegurar la mantención del contacto y de los vínculos con sus familias de origen, figuras significativas y comunidad de pertenencia[115].

Cuadro de texto Nº 1:

PRINCIPALES NUDOS CRÍTICOS IDENTIFICADOS POR LA DEFENSORÍA DE LA NIÑEZ EN RELACIÓN CON LA VINCULACIÓN CON FAMILIARES Y PERSONAS SIGNIFICATIVAS[116]

En centros de privación de libertad:

- En la totalidad de los centros de privación de libertad visitados **no existía un espacio apropiado para recibir visitas,** debiendo realizarse en ocasiones a la intemperie o en espacios acondicionados para otros fines, como canchas o gimnasios[117].
- Algunos(as) adolescentes y jóvenes entrevistados(as) manifestaron **dificultades en relación con el ingreso de sus visitas,** a cargo de Genchi:
  - En un CRC, un adolescente relató que sus familiares y personas significativas de sexo femenino que lo visitaban eran registradas corporalmente para descartar que ingresaran droga por su zona genital, causándoles gran incomodidad[118].
  - En un CIP CRC, un adolescente afirmó que no se permitía el ingreso de su hermano como visita, por ser menor de dos años de edad[119].

En residencias de protección:

- Algunas residencias **no contaban con espacios cómodos, acogedores y privados** donde pudieran compartir con sus personas significativas y otras visitas relevantes, como sus curadores o profesionales de programas intervinientes[120].
- En otras, en cambio, destacó de forma positiva la disponibilidad de lugares acogedores para llevar a cabo las visitas, así como la flexibilidad en los horarios, días y tiempos para su realización, ajustándose a los horarios laborales y a sus necesidades[121].
- Algunas residencias imponían **altas restricciones en la frecuencia, días y horarios de las visitas**, incluyendo regímenes con una o más de las siguientes limitaciones: una sola vez por semana, solo días hábiles y durante horario laboral, con supervisión permanente de algún(a) funcionario(a) de la residencia y sin permitir el ingreso de las visitas a los distintos espacios de la residencia, debiendo estar exclusivamente en la sala destinada a visitas[122].

Preservar los lazos y vínculos de las niñas, niños y adolescentes con sus familias y comunidades de origen debe ser también objeto de protección y promoción por parte del Estado. A diferencia del marco legal previo, la Ley N° 21.302[123] es más explícita en la exigencia de que los procesos de intervención incorporen a las familias, agregando, además, el trabajo con otras personas significativas de su comunidad cuando corresponda. Más aún, **establece la posibilidad de denunciar ante las autoridades en el caso de que algún programa de cuidado alternativo obstaculice el derecho del niño, niña o adolescente a la relación y comunicación con su familia y comunidad, sea o no constitutivo de delito**. Pero, si bien asegurar el derecho a vivir en familia y la inclusión exige adoptar medidas efectivas, entre ellas la aplicación de sanciones a los programas en caso de que no se responsabilice a los(as) funcionarios(as) que obstaculicen lo anterior, preocupa que el nuevo texto legal establece como sanción el no pago de la subvención, puesto que eso afecta a los niños, niñas y adolescentes atendidos[124].

Adicionalmente, la Ley N° 21.302 incorpora como línea de acción el fortalecimiento y la revinculación familiar, que tendrá como objeto, entre otros, brindar apoyo a las familias para el desarrollo de una parentalidad positiva, así como el apoyo y supervigilancia de los contactos regulares y apropiados con el niño, niña y adolescente, cuestión que se considera positiva para la protección integral de los derechos de la niñez. No obstante, como esta línea operará de forma complementaria con el trabajo que se efectúe en cada proyecto residencial, requerirá una eficiente coordinación entre las instituciones involucradas, para evitar la sobreintervención y contribuir hacia un trabajo coherente e integral, la que deberá ser gestionada por la Subsecretaría de la Niñez y el Servicio de Protección.

3.2.4 Infraestructura y condiciones despersonalizantes

En diversos aspectos, las residencias de protección y, sobre todo, los centros de privación de libertad, **poseen características, elementos y prácticas que resultan despersonalizantes para los niños, niñas y adolescentes que allí se encuentran, ya que suelen estar diseñados para operar a gran escala y de forma poco individualizada y rígida, primando los elementos de disciplina y control[125]**. Esto puede causar sensaciones de encierro y aislamiento, que contribuyen a su prisionalización, además de provocar estigmatización, criminalización y desarraigo. Además, obstaculizan su desarrollo libre e individual, y su reconocimiento y tratamiento como sujetos de derechos.

La auditoría social del Sename, efectuada en 2016 a los Cread del país, demostró que los niños, niñas y adolescentes los percibían como lugares de encierro, y que lo que menos les gustaba eran las altas rejas, y la sensación de encontrarse recluidos y de tener su libertad restringida[126]. La Defensoría de la Niñez ha podido verificar que estas características todavía se mantienen en los Cread visitados durante el último año[127]. A modo de ejemplo, uno de ellos poseía habitaciones donde pernoctaban más de 20 niños, niñas o adolescentes en literas, sin contar con espacios privados para dormir ni guardar sus pertenencias[128]. Además, los baños no tenían separación respecto del resto de la casa, y varias de las duchas no tenían puertas o cortinas que garantizaran su intimidad y privacidad.

En los otros modelos residenciales también se han observado en su infraestructura, si bien en menor medida, ciertos elementos asociados a las descripciones precedentes, como altos muros externos, cercos perimetrales con alambre púa, puertas y rejas con candados, ventanas con barrotes, cámaras de videovigilancia, entre otros[129].

A los aspectos de infraestructura, se debe agregar que algunas residencias no tenían espacios personalizados por parte de los mismos niños, niñas y adolescentes, o para mantener sus objetos personales y pertenencias[130]. Estos elementos son fundamentales en contexto de acogimiento residencial, puesto que les permiten dar continuidad a su historia, además de desarrollar y fortalecer su identidad, tanto individual como colectiva.

Lo anterior se agudiza en los centros de privación de libertad, dada la lógica punitiva propia del sistema de justicia penal. Según ha observado la Defensoría de la Niñez[131], muchos de estos recintos poseen elementos carcelarios, además de tratarse de espacios poco acogedores e impersonales, no condiciéndose con los objetivos que debiera cumplir la medida de privación de libertad según los estándares internacionales en la materia (ver figura Nº 4).



Sename

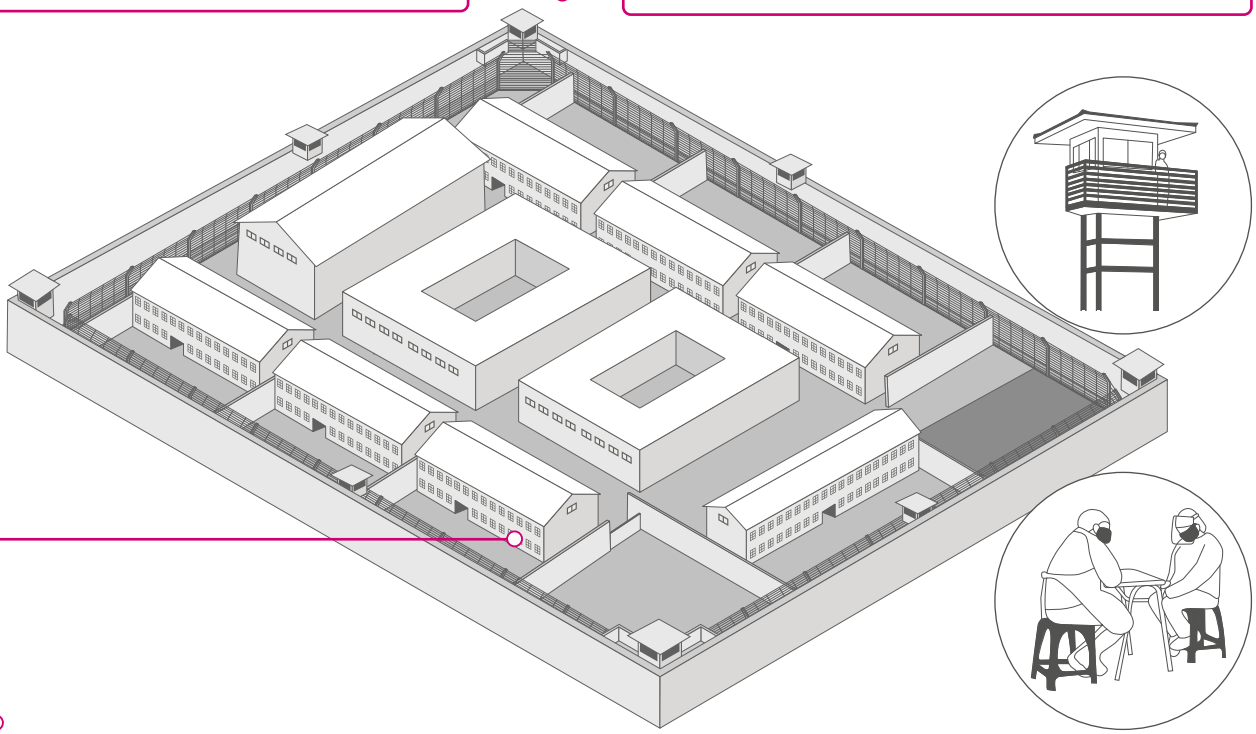
Figura N° 4: Descripción general de los centros de privación de libertad[132]

UBICACIÓN

- Algunos se ubican en zonas residenciales y otros en áreas despobladas.
  - Uno de ellos está emplazado en un antiguo centro de torturas[133].
  - Otro se emplaza en área rural, colindante con un establecimiento penitenciario de adultos y en una zona con alta escasez hídrica[134].

ESPACIOS EXTERNOS

- En el mismo terreno, pero en otro edificio, se ubica una guardia armada de Genchi.
  - Estos efectúan el registro y revisión de las personas y encomiendas que ingresan.
  - Además, custodian en "anillo de vigilancia" que rodea el establecimiento.
- Luego de pasar por la guardia armada, se puede llegar a las oficinas administrativas del Sename, que a su vez se encuentran separadas de la zona de casas.

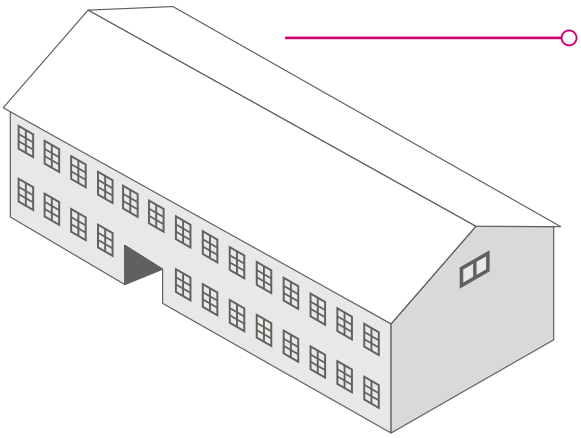


INSTALACIONES

- Edificios de color gris, de concreto y sin áreas verdes[135].
- Tienen unidad de enfermería y colegio, de manera que reciben atenciones primarias de salud y educación intramuros.
- No existe libre circulación entre los espacios, los que se mantienen separados con llave. Las y los adolescentes y jóvenes solo interactúan con los de su misma casa y para actividades programadas, con la vigilancia de algún(a) trabajador(a), quienes suelen comunicarse mediante radiotransmisor para coordinar los movimientos de manera que no se junten entre casas.
- No hay espacio destinado para visitas. Las reciben todos juntos en las canchas, donde se instalan algunas sillas.

CASAS

- Se dividen en casas (aprox. cinco por centro) según situación procesal, complejidad y género[136].
- Además, hay una casa destinada para cumplir la medida de separación de grupo. Se han observado en todos los casos precarias condiciones.
- Fuera de algunas casas se ubica una torre de control de Genchi (centinela) en permanente vigilancia. En otros casos, el recinto está rodeado de línea perimetral custodiado por Genchi. En ambos casos la vigilancia se puede observar desde las casas.



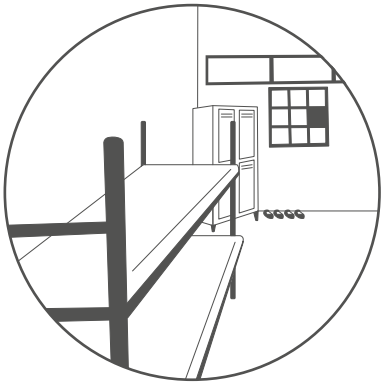
ESPACIOS INTERNOS – CASAS

- Cada casa es ocupada por entre 2 y 20 adolescentes y jóvenes.
- Las casas constan de habitaciones (a veces divididas en pabellones), espacio común y patio. La mayoría tiene un televisor (habilitado solo para videojuegos). Algunos tienen también taca taca o mesa de ping pong[137].
- Las y los adolescentes y jóvenes suelen permanecer juntos, siendo separados solo para pernoctar (se aduce falta de espacio).



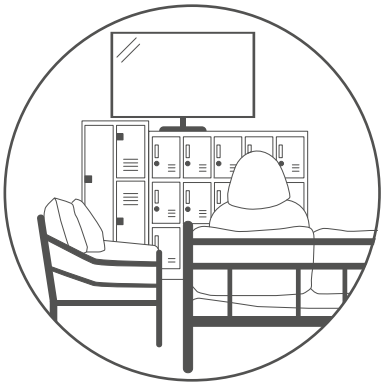
HABITACIONES

- Son, en realidad, celdas (individuales o grupales) de pequeño tamaño.
- Algunas de ellas tienen puertas con barrotes.
- Cama de hormigón con un colchón.
- No cuentan con espacios de lectura[138].
- Tienen muy poco espacio para pertenencias (caja de plástico o repisa compartida).
- Tienen ventanas muy pequeñas.



AMBIENTACIÓN

- Suelen tener muy poca luminosidad. Otros, en cambio, son muy iluminados y calurosos, pese a lo cual no tienen cortinas por razones de seguridad.
- Las zonas comunes suelen ser espacios despersonalizados[139] y con escaso mobiliario.
- Algunas casas se encuentran en muy malas condiciones de habitabilidad (se ha observado mobiliario roto, plaga de palomas, etc.).



BAÑOS

- Generalmente en muy malas condiciones y sucios. Varios WC, duchas y llaves no funcionan, y suelen no tener espejos (por razones de seguridad).

Fuente: Elaboración propia.

En los centros de privación de libertad, la cotidianidad suele estar marcada por condiciones semejantes a las de las cárceles de adultos.

Por otra parte, a nivel nacional, **el 53% de los centros de privación de libertad del Sename están ubicados en áreas despobladas de las ciudades, sea en sectores periféricos o en carreteras de ingreso a las zonas urbanas**[140]. Esto dificulta a las familias y personas significativas para la realización de las visitas, obstaculiza el acceso de las y los adolescentes y jóvenes a los servicios comunitarios, además de incrementar su aislamiento y desarraigo. A modo de ejemplo, así fue manifestado por la Defensoría de la Niñez en 2018 al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, en relación con el CRC CMN Til Til. Por su ubicación en la Ruta 5 Norte, los familiares y personas significativas de los adolescentes y jóvenes internos no tenían la posibilidad de locomoción directa al recinto, debiendo caminar cerca de dos kilómetros para acceder al establecimiento, razón por la cual se recomendó adoptar las medidas para que pudieran contar con bus de acercamiento[141]. Al cierre de este Informe Anual, el oficio enviado no ha sido respondido por la institución.

La infraestructura y ubicación de los centros de privación de libertad debe corresponderse con los estándares en materia de justicia juvenil y el paradigma de los derechos humanos de la niñez imperante. En este sentido, los elementos carcelarios que muchos de ellos presentan en su edificación, se puede relacionar con que, del total de centros de privación de libertad a nivel nacional[142], solo el 23% fueron construidos con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley RPA, la mitad de estos ubicados en la Región Metropolitana[143]. Es decir, **el 53% de los centros fueron construidos más de tres años antes de que la ley chilena estableciera un sistema de justicia especializado de responsabilidad adolescente[144]. Más todavía, hay tres centros, el CIP San Joaquín, CIP CRC Iquique y CIP CRC Puerto Montt (equivalentes al 18% del total), que fueron construidos antes de la entrada en vigencia de la Convención, es decir, previo a que en el ordenamiento jurídico las y los adolescentes fueran considerados sujetos de derechos por aplicación de dicho tratado internacional**.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe destacar que uno de los centros de más reciente construcción, el CRC CMN Til Til (que fue bautizado en su momento como "centro de reclusión modelo" y además el primero del país de tipo licitado[145]), posee varios de los elementos carcelarios y despersonalizantes descritos, según fue observado en las visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez.

Así también, su cotidianidad suele estar marcada por condiciones semejantes a las de las cárceles de adultos. La rutina diaria de la mayoría de los centros visitados tiene muy poco espacio para la recreación y el esparcimiento libre, aludiendo a razones de seguridad (como evitar riñas, suicidios, motines e incendios). Son, en cambio, sometidos a rutinas rígidas que estructuran todas sus actividades diarias, tales como los tiempos para levantarse y acostarse, para estar en sus habitaciones, para acudir al gimnasio, etc.; así como a un régimen disciplinario que establece sus normas de conducta. En definitiva, **priman elementos como el orden, el control y la seguridad, por sobre otros como la identidad y el desarrollo integral.** Estos aspectos, además, difícilmente contribuyen a trabajar en los factores de riesgo y protectores que presentan las y los adolescentes y jóvenes imputados(as), así como en la efectiva resocialización de las y los condenados(as), prevista por la ley creada para la administración de una justicia especializada a su respecto.

Por su parte, la relación que tienen con Genchi, si bien es menos directa que en las cárceles de personas adultas, contribuye a su sensación de prisionalización. Personal de Genchi efectúa vigilancia permanente desde torres de control y líneas perimetrales, lo que provoca que las y los adolescentes y jóvenes se sepan observados(as) y vigilados(as). En algunos casos, los ingresos de Genchi ante situaciones críticas o allanamientos son relativamente habituales (en ocasiones violentos)[146], y en otros ingresan incluso para hacer rondas para disuadir la comisión de faltas[147]. Además, de acuerdo a la normativa, las y los gendarmes son quienes revisan las encomiendas y a las visitas que ingresan, por lo que el establecimiento y mantención de vínculos con sus personas significativas se ve mediado por la relación con aquel cuerpo uniformado[148].

En los centros de privación de libertad prima una lógica de seguridad por sobre una lógica de derechos. Debido a la etapa del desarrollo vital en que se encuentran las y los adolescentes, **los efectos dañinos de la privación de libertad pueden ser aún mayores que en personas adultas, razón por la cual es deber del Estado de Chile reducirlos el máximo posible.**



Sename

Cuadro de texto N° 2:

DESAFÍOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SERVICIO DE PROTECCIÓN ESPECIALIZADA Y ACCIONES DE LA DEFENSORÍA DE LA NIÑEZ

Al cierre de este Informe Anual, el Servicio de Protección Especializada, que reemplaza las funciones del Sename en lo relativo a la protección de niños, niñas y adolescentes gravemente amenazados o vulnerados en sus derechos, se encuentra en la construcción de sus reglamentos para lo cual tiene un máximo de 18 meses, encontrándose en el décimo mes. En esta puesta en marcha han existido diversos obstáculos, tales como la falta de claridad respecto del traspaso de los programas, las bajas exigencias en los procesos de traspaso de funcionarios(as), y las dificultades de diálogo entre las instituciones que se deben coordinar, entre otras preocupaciones que fueron informadas por la Defensoría de la Niñez ante el Comité[149].

Este Servicio tiene por delante varios e importantes desafíos, como la creación de distintas líneas de acción, el término de convenios y programas, las modificaciones de las exigencias técnicas, y el fortalecimiento de los procesos de supervisión, algunos de los cuales fueron tratados en el presente capítulo.

Para hacer frente a estos, la coordinación interinstitucional es fundamental. Por eso, entre los meses de julio y noviembre de 2021, la Defensoría de la Niñez ha participado, en calidad de observadora, en las siguientes mesas interinstitucionales de trabajo:

- Mesa de implementación del Servicio, convocada por el Poder Judicial.
- Mesa sobre representación jurídica, convocada por el Poder Judicial.
- Mesa de preparación para la vida independiente, convocada por el equipo implementador del Servicio de Protección Especializada.

Así también, ha solicitado información y presentado recomendaciones respecto de distintos ámbitos. Entre los más relevantes, se destaca:

- Solicitud de información y remisión de recomendaciones al Servicio, en relación a la capacitación, educación y canales de derivación en materia de violencia de género y explotación sexual comercial en los programas de cuidado alternativo[150].
- Solicitud de información al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos respecto de la capacidad humana, financiera y técnica de las Corporaciones de Asistencia Judicial, ante el aumento de casos que tendrá que asumir debido al cierre de los Programas de Representación Jurídica (PRJ)[151] del Sename, y remisión de recomendaciones relativas al plan de traspaso de los casos al Programa Mi Abogado.[152]

- Solicitud al Servicio de Protección Especializada, y de forma subsidiaria ante la negativa de este, al Ministerio de Desarrollo Social y Familia, de los borradores de los 18 reglamentos necesarios para su funcionamiento, para la realización de recomendaciones, los cuales fueron enviados por la Subsecretaría de la Niñez a fines del mes de agosto de 2021[153].

Cabe mencionar que, a partir del envío de los reglamentos, la Defensoría de la Niñez ha formulado observaciones y recomendaciones sobre aquellos que se encuentran actualmente desarrollo, incluyendo el que regula los mecanismos de participación de niños, niñas y adolescentes y el que establece la estrategia y lineamientos para trabajar con las familias de los sujetos de atención. Queda aún pendiente el diseño de varios de estos instrumentos, siendo especialmente urgente aquel que regula el sistema integrado de información, el que constituye una herramienta esencial para hacer un seguimiento integral del ciclo vital de los sujetos de atención y lograr una articulación efectiva con los demás actores del intersector.



Sename

4. Recomendaciones

A continuación, se presentan recomendaciones dirigidas a los distintos poderes del Estado, relacionadas con los temas abordados en el presente capítulo, así como con las acciones necesarias para llevar a cabo una implementación eficiente, progresiva y adecuada de la Ley N° 21.302 que crea el Servicio de Protección Especializada.

Poder Ejecutivo

URGENCIA

Ejecutar, a través del **Ministerio de Desarrollo Social y Familia**, en coordinación con el **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**, un plan para la progresiva y efectiva implementación de la Ley N° 21.302 y la entrada en funcionamiento del nuevo Servicio de Protección, asegurando el traspaso coordinado y ordenado de las funciones que recaían en el Sename. Dicho plan debería contener indicadores y métodos de evaluación.

Asegurar, a través del **Servicio de Protección Especializada**, que la implementación de la Ley N° 21.302 contemple, durante todo el proceso, la participación activa e incidente de los niños, niñas y adolescentes destinatarios del Servicio y sus familias, y vele, en todo momento, por su interés superior.

Dictar, a través del **Ministerio de Desarrollo Social y Familia**, el reglamento que determine las estrategias y lineamientos para realizar el trabajo con las familias de los niños, niñas y adolescentes en las líneas de acción del Servicio de Protección, conforme lo establece el artículo 18 bis de la Ley N° 21.302.

Dictar, a través del **Ministerio de Desarrollo Social y Familia**, en coordinación con el **Ministerio de Hacienda**, el reglamento que establezca los programas de protección especializada que se desarrollarán en cada línea de acción, los modelos de intervención respectivos y demás materias necesarias, de acuerdo al artículo 3 de la Ley N° 20.032.

Diseñar, implementar y fortalecer, a través del **Ministerio de Desarrollo Social y Familia y la Subsecretaría de la Niñez**, las políticas, programas y servicios integrales para apoyar a las familias en el ejercicio de sus roles de cuidado, con especial foco en aquellas que se encuentran en situaciones de especial vulnerabilidad, y garantizar el debido acceso a derechos y servicios básicos para los niños, niñas y adolescentes y sus familias.

Continuar desarrollando con urgencia real, a través del **Ministerio de Desarrollo Social y Familia**, el plan de reconversión de las residencias de cuidado masivo, para sustituirlas por residencias familiares, asegurando que estas satisfagan los estándares internacionales de derechos humanos en materia de cuidado y protección de derechos.

Asegurar, a través de la **Subsecretaría de la Niñez** y en coordinación con los ministerios sectoriales, a todo niño, niña o adolescente privado de libertad en sentido amplio, el acceso y el ejercicio efectivo de sus derechos a la salud, educación, recreación, cultura, deporte; en definitiva, a la satisfacción efectiva de su desarrollo armonioso e integral, en cumplimiento de sus obligaciones contenidas en la Ley N° 20.530.

Velar, a través del **Ministerio de Desarrollo Social y Familia**, porque las licitaciones de programas residenciales a ser ejecutados por organismos colaboradores, correspondan a modelos de tipo familiar y den estricto cumplimiento a los estándares internacionales de derechos humanos, asegurando procesos de supervisión y fiscalización permanentes de su intervención con los niños, niñas y adolescentes.

Generar e implementar, a través del **Servicio de Protección Especializada y de la Subsecretaría de la Niñez**, respecto de cada residencia (cualquiera sea su modelo y tipo de administración) e incluso desde antes de su instalación, planes, protocolos y actividades permanentes de información, sensibilización y vinculación comunitaria, para favorecer y asegurar la adecuada inclusión de los niños, niñas y adolescentes en su entorno social.

Generar e implementar, por el nuevo **Servicio de Protección Especializada**, en coordinación el **Ministerio de Desarrollo Social y Familia**, un Sistema Integral de Información, que permita monitorear los derechos de los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado, que contenga información de todas las instituciones que se involucran con ellas y ellos.

CORTO PLAZO

Robustecer, a través del **Servicio de Protección Especializada**, el sistema de familias de acogida y el sistema de adopción, otorgándoles mayor financiamiento, soporte técnico (por medio de una constante revisión, actualización y mejora de las orientaciones técnicas de los programas), suficiente cobertura y plazas a los programas; y fortalecer el acompañamiento y orientación que se entrega a las familias de origen, de acogida, adoptivas y a los niños, niñas y adolescentes.

Desarrollar, a través del **Servicio de Protección Especializada y la Subsecretaría de la Niñez**, campañas permanentes de difusión y reclutamiento de familias de acogida, dirigidas a toda la comunidad.

Elaborar oportunamente, a través del **Ministerio de Desarrollo Social y Familia**, y en coordinación con las instituciones públicas del Estado involucradas, un plan para la implementación efectiva del Sistema de Garantías de la Niñez y la Adolescencia, que contemple la debida participación de los niños, niñas y adolescentes en el proceso.

MEDIANO PLAZO

Diseñar e implementar, a través del **Sename y el Servicio de Protección Especializada**, respectivamente, procesos de selección y evaluación de personal para los centros de privación de libertad y las residencias de protección –especialmente aquellas que acogen a niños, niñas y adolescentes en mayor situación de vulnerabilidad, incluyendo aquellos en su primera infancia–que sean rigurosos, transparentes y aseguren la contratación de personas que cuenten con un perfil técnico y psicológico adecuado para el trabajo con la población atendida.

Implementar, a través del **Sename y el Servicio de Protección Especializada**, respectivamente, programas y cursos de capacitación y formación continua, así como de programas institucionales de cuidado de equipos, para funcionarios(as) de centros de privación de libertad y residencias de protección. Estos deben ser permanentes y adaptados a sus necesidades y contexto de trabajo, y tener especial énfasis en la prevención y abordaje de vulneraciones de derechos, de situaciones críticas y de desajustes conductuales y/o emocionales, desde un enfoque de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes, de género y de interculturalidad.

Asegurar, a través del **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y Ministerio de Desarrollo Social y Familia**, de acuerdo a sus respectivas facultades legales, las condiciones laborales y de seguridad apropiadas para los(as) trabajadores(as) (especialmente quienes se encuentran en condiciones de subcontratación y a honorarios) que se desempeñen en centros de privación de libertad y residencias de protección, sean estas de administración directa o delegada, incluyendo mayores remuneraciones y beneficios, regulación de la carga laboral y extensión de la jornada laboral, entre otros aspectos.

Incorporar, a través del **Servicio de Protección Especializada**, lineamientos en todas las orientaciones técnicas de residencias de protección de administración directa o delegada, para promover y facilitar las visitas de familias y personas significativas de los niños, niñas y adolescentes, asegurando que estas se puedan realizar tanto en la semana como los fines de semana y en distintos horarios del día (incluyendo no laboral), con la mayor regularidad posible.

Elaborar, a través del **Sename**, y en coordinación con **Genchi**, lineamientos para los centros de privación de libertad, a fin de promover y facilitar las visitas de familias y personas significativas de las y los adolescentes y jóvenes, asegurando que estas se puedan realizar tanto en la semana como los fines de semana, en distintos horarios del día (incluyendo no laboral) y con la mayor regularidad posible. Así también, asegurar que la revisión que se efectúe a las visitas no sea en ningún caso vejatoria, priorizando la utilización de medios tecnológicos por sobre la revisión corporal intrusiva, sobre todo cuando se trata de niños, niñas y adolescentes.

Asegurar, a través del **Servicio de Protección Especializada y del Sename**, respectivamente, que la utilización de cámaras de seguridad que graben video y/o audio en residencias de protección (de administración directa o delegada) y en centros de privación de libertad, sea excepcional y justificada, y se encuentre regulada mediante un protocolo apegado estrictamente a la normativa nacional e internacional de derechos humanos, especialmente en lo relativo al respeto por el derecho a la intimidad y privacidad, y que sea conocido por los niños, niñas y adolescentes.

Elaborar, actualizar y mejorar, según corresponda, a través del **Servicio de Protección Especializada**, las orientaciones técnicas de las residencias de protección (sean de administración directa o delegada), incorporando mayores exigencias y criterios técnicos y de calidad; socializarlas adecuadamente con todos los actores involucrados y supervisar su debida implementación.

Actualizar y mejorar, a través del **Sename y la Subsecretaría de la Niñez**, las orientaciones técnicas de los centros de privación de libertad; socializarlas adecuadamente con todos los actores involucrados y supervisar su debida implementación.

Elaborar, a través del **Sename**, un plan de mejoramiento de la infraestructura y equipamiento de los centros de privación de libertad, a fin de que estos sean acordes a las características, necesidades y derechos de las y los adolescentes y garanticen las condiciones de vida seguras y dignas, con indicadores y métodos de evaluación.

Fortalecer e implementar, a través del **Sename y el Servicio de Protección Especializada**, instancias permanentes y especializadas para el cuidado de equipos de funcionarios(as) de residencias y centros de privación de libertad, con la participación de estos(as) en el diseño de dichas instancias, con especial foco en proteger su salud mental y evitar el desgaste laboral.

Orientar, a través del **Sename y el Servicio de Protección Especializada**, la generación de canales de participación efectiva para los niños, niñas y adolescentes en residencias y centros de privación de libertad, en los distintos asuntos que les conciernen, y supervisar su debida implementación. Los niños, niñas y adolescentes deben ser permanentemente consultados y sus opiniones consideradas al momento de adoptar decisiones sobre su vida cotidiana en las residencias y centros.

Elaborar , a través del **Sename y Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**, un plan para la progresiva y efectiva implementación del Servicio de Reinserción Social Juvenil, a fin de que una vez que el proyecto de ley que crea dicho Servicio sea aprobado, el traspaso de las funciones que hoy recaen en el Sename sea gradual, coordinado y ordenado, y contemple la debida participación de las y los adolescentes usuarios del sistema.

Poder Judicial

URGENCIA

Adoptar las medidas necesarias, a través de la **Corte Suprema**, para de fortalecer, priorizar y mejorar el cumplimiento de la obligación legal de los tribunales del país de realizar visitas judiciales a lugares donde permanecen niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado. Lo anterior, en lo relativo al tiempo, dedicación y atención para su realización, así como la adopción de medidas y el seguimiento a partir de lo observado.

Instruir e informar, a través de la **Corte Suprema**, a todos los tribunales del país acerca de los cambios que introduce la entrada en vigencia de la Ley N° 21.302, especialmente en lo relativo a la derivación a programas, líneas de acción y programas existentes, entre otros aspectos.

Adoptar las medidas necesarias, a través de la **Corte Suprema**, para potenciar el trabajo interinstitucional de los tribunales de familia y el resto de las instituciones encargadas de la implementación de la Ley N° 21.302.

Garantizar, a través de los **tribunales penales del país**, la aplicación de la medida de privación de libertad de adolescentes solo como *ultima ratio* y por el menor tiempo posible, de acuerdo con los estándares internacionales de derechos humanos.

Resguardar, a través de los **Tribunales de Familia del país**, el derecho a vivir en familia de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran bajo el cuidado del Estado, teniendo en consideración en sus decisiones la mantención y el fortalecimiento de los vínculos familiares.

Garantizar, a través de los **Tribunales de Familia del país**, la oportuna derivación de niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad y sus familias, a los programas ambulatorios preventivos e interventivos del intersector, asegurando la debida coordinación y articulación.

CORTO PLAZO

Evitar, a través de los **Tribunales de Familia del país**, que por medio de sus resoluciones se genere una separación innecesaria de niños, niñas y adolescentes de sus familias, y en el caso de hermanos(as) evitar la separación entre ellos(as). Para lo anterior, se debe priorizar la adopción de medidas de apoyo a las familias, así como alternativas de cuidado de tipo familiar.

MEDIANO PLAZO

Fortalecer, a través de la **Academia Judicial**, los procesos de especialización y formación continua de jueces(zas) y funcionarios(as) judiciales del país en derechos de los niños, niñas y adolescentes. Al respecto, se debe propender a superar el mínimo exigido por la ley, a fin de asegurar el óptimo cumplimiento de los estándares nacionales e internacionales en la materia.

Poder Legislativo

URGENCIA

Resolver, a través del **Congreso Nacional**, cómo proceder ante la sentencia del Tribunal Constitucional que acoge el requerimiento de inconstitucionalidad sobre la declaración de inadmisibilidad del veto respecto del proyecto de ley sobre garantías y protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia que lleva 6 años de tramitación.

CORTO PLAZO

Instar, a través de la **Comisión Mixta**, la expedita tramitación del proyecto de ley que crea el Servicio Nacional De Reinserción Social Juvenil e introduce modificaciones a la ley N° 20.084, sobre responsabilidad penal adolescente, y a otras normas que indica, Boletín N° 11.174–07–01, que se encuentra en tercer trámite legislativo.

Impulsar, a través de la **Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado**, la discusión del proyecto de ley de reforma integral al sistema de adopción en Chile, que se encuentra con urgencia simple, instando a que se actualice su contenido en relación a los recientes cambios institucionales en materia de niñez y adolescencia.

CANTIDAD Y DESTINATARIOS DE LAS RECOMENDACIONES

12	Servicio de Protección
9	Ministerio de Desarrollo Social y Familia
9	Sename
5	Subsecretaría de la Niñez
3	Corte Suprema
3	Tribunales de Familia
3	Poder Legislativo
3	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
1	Academia Judicial
1	Tribunales penales
1	Ministerio de Hacienda
1	Gendarmería de Chile

Referencias

1 El Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes dispone que "por privación de libertad se entiende cualquier forma de detención o encarcelamiento o de custodia de una persona por orden de una autoridad judicial o administrativa o de otra autoridad pública, en una institución pública o privada de la cual no pueda salir libremente" (artículo 4. 2) . Asimismo, las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los Menores privados de libertad, también conocidas como Reglas de la Habana, establecen que por privación de libertad "se entiende toda forma de detención o encarcelamiento, así como el internamiento en un establecimiento público o privado del que no se permita salir al menor por su propia voluntad, por orden de cualquier autoridad judicial, administrativa u otra autoridad pública" (II. b).

2 Sobre el concepto de vulnerabilidad, sus ambivalencias y enfoques, ver: Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile. 2020. Informe temático 2020: Infancia, vulnerabilidad y derechos humanos, págs. 13–26.

3 Ley N° 21.067 que Crea la Defensoría de los Derechos de la Niñez, artículos 4 letra f), y 15 letra f).

4 Proyecto de ley que crea el Sistema de Garantías de los Derechos de la Niñez, Boletín N° 10.315–18.

5 Proyecto de ley que crea el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil e introduce modificaciones a la Ley N° 20.084, sobre Responsabilidad Penal de Adolescentes, y otras normas que indica, Boletín N° 11.174-07–01.

6 Varios de los principales nudos críticos fueron analizados en el capítulo 2 Derechos de niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado de un Estado en crisis del Informe Anual 2020 de la Defensoría de la Niñez. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/informe-anual-2020/.

7 Se considerarán especialmente las visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez entre los meses de julio de 2020 y julio de 2021.

8 En lo anterior destaca la información estadística remitida por el Sename, que fue solicitada por la Defensoría de la Niñez mediante Oficio N° 192/2021, de fecha 22 de marzo de 2021.

9 Defensoría de la Niñez. 2019. Informe Anual 2019. Derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en Chile, capítulo 5. Niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado; y Defensoría de la Niñez. 2020. Informe Anual 2020. Derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en Chile, capítulo 2. Derechos de niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado de un Estado en crisis.

10 En el minisitio de la Defensoría de la Niñez sobre niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado, es posible encontrar mayor información acerca del Mecanismo de Observación y Seguimiento, así como los informes finales de las visitas realizadas y demás documentación relevante: https://www.defensorianinez.cl/observacion-y-seguimiento-de-ninos-ninas-y-adolescentes-bajo-cuidado-del-estado/.

11 El desglose de las estadísticas de las visitas realizadas, tanto en el período analizado como con anterioridad y posterioridad a este, puede ser consultado en la página web del Observatorio de Derechos de la Defensoría de la Niñez, disponible en: https://www.defensorianinez.cl/observatorio/.

12 Defensoría de la Niñez. 2020. Informe Anual 2020. Derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en Chile, págs. 413–415.

13 Gobierno de Chile. 2018. Acuerdo Nacional por la Infancia, medidas N° 1–3, 33, 42 y 46.

14 Las familias de acogida pueden ser extensas (o ampliadas, es decir, aquellas cuyos integrantes tienen algún lazo de consanguinidad o afinidad con el niño, niña o adolescente) o externas (aquellas cuyos integrantes no tienen ese vínculo con el niño, niña o adolescente). Sename. 2021. Anuario estadístico 2020, pág. 152.

15 Sename. 2021. Anuario estadístico 2020, pág. 152; Sename. 2021. Catastro de la oferta programática de la red Sename.

16 Vigentes al 31 de diciembre de 2020 en residencias de administración directa y de organismos colaboradores acreditados, según información entregada por el Sename. Del total, 3.845 se encontraban ingresados en residencias administradas por estos últimos.

17 Ver panorámica estadística general disponible en este capítulo.

18 Unicef. 2019. Estudio para el fortalecimiento de los Programas Ambulatorios del Servicio Nacional de Menores, págs. 13–14.

19 Como recomiendan Relaf y Unicef, se podrá determinar y explorar la posibilidad de su inclusión en una familia adoptiva, cuando se hayan agotado todas las instancias de apoyo a la familia de origen sin poder modificar las conductas perjudiciales en contra del niño, niña o adolescente, o bien cuando el acogimiento se haya motivado en el abandono o separación voluntaria de los progenitores. Unicef y Relaf s/a. Acogimiento familiar. Guía de estándares para las prácticas, pág. 26.

20 Residencias para niños, niñas o adolescentes con discapacidad mental grave o profunda (RDG), Residencias con discapacidad severa y situación dependencia con programa PRE–PRD (RDS) y Residencias para niños, niñas o adolescentes con discapacidad mental grave o profunda con programa adosado para la intervención residencial (RAD–PER).

21 Visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez a las residencias Hogar San Ricardo en Santiago (en 2020 y 2021) y Pequeño Cottolengo en Rancagua.

22 Comité de los Derechos del Niño. 2018. Informe de la investigación relacionada en Chile en virtud del artículo 13 del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones, párr. 80 y 81.

23 Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículos 23.4 y 23.5.

24 Ley N° 21.302, que Crea el Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia y modifica normas legales que indica, artículos 4, 23 y 24.

25 Unicef. 2019. Estudio de revisión y análisis de programas de familias de acogida. Disponible en: https://www.unicef.org/chile/sites/unicef.org.chile/files/2019-12/UNICEF-WD-Estudio-Familias-de-Acogida.pdf

26 Proyecto de Ley que establece una reforma integral al sistema de adopción en Chile (Boletín Nº 9.119-18).

27 Oficio N° 234/2019, de 15 de julio de 2019, enviado por la Defensoría de la Niñez al Presidente de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Congreso Nacional.

28 Elaboración propia a partir de datos entregados por el Sename.

29 Ver panorámica estadística general disponible en este capítulo.

30 Sename. 2021. Anuario Estadístico 2020, pág. 391.

31 Sanciones de libertad asistida simple y especial, la prestación de servicios en beneficio de la comunidad o la reparación del daño. Ver panorámica estadística general disponible en este capítulo.

32 Defensoría de la Niñez. 2020. Informe Anual 2020. Derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en Chile, pág. 423.

33 Defensoría Penal Pública y Unicef. 2020. Análisis de la implementación de la Ley N° 20.084 sobre Responsabilidad Penal Adolescente, págs. 13-15; Defensoría de la Niñez. 2020. Informe Anual 2020. Derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en Chile, capítulo 2, pág. 436. El mismo informe de la Defensoría Penal Pública da cuenta de que el 70% de los y las adolescentes sujetos(as) a internación provisoria durante la investigación penal resultaron con una medida de término de menor gravedad que la cautelar.

34 Comité de los Derechos del Niño. 2019. Observación general N° 24 relativa a los derechos del niño en el sistema de justicia juvenil, párr. 87 y 88.

35 Del total (1.012) de egresados(as) de dichos centros, el 31% lo hicieron luego de haber permanecido menos de un mes, el 58% luego de uno a seis meses, el 9% luego de siete a doce meses, y el 2% luego de uno a dos años. Fuente: Elaboración propia a partir de datos entregados por el Sename.

36 Comité de los Derechos del Niño. 2019. Observación general N° 24 relativa a los derechos del niño en el sistema de justicia juvenil, párr. 6.

37 Instituto Interamericano del Niño (IIN) y Organización de los Estados Americanos (OEA). 2021. Orientación técnica. Pautas para la prevención y gestión de la violencia institucional dentro de los Sistemas de Responsabilidad Penal Adolescente. Definiciones y estrategias, párr. 168.

38 Ley N° 21.302, que Crea el Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia y modifica normas legales que indica, artículos, artículo 18 ter.

39 Convención sobre los Derechos del Niño, Preámbulo y artículos 6, 20, 37, 39 y 40; Directrices de Naciones Unidas sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños, párr. 4 y 5; Reglas de las Naciones Unidas para la protección de menores privados de libertad (Reglas de la Habana), N° 1 y 12.

40 Ley N° 19.968, que Crea los Tribunales de Familia, artículo 74.

41 Conforme lo establecen las orientaciones técnicas del Sename, el trabajo en este caso debe estar enfocado en identificar e intervenir los factores de riesgo que incrementan la posibilidad de desarrollar problemas de salud, conductuales o interpersonales (consumo de drogas, abandono escolar, actitudes asociadas a violencia, etc.); e identificar y reforzar factores protectores, que refuerzan la capacidad de respuesta del adolescente o joven frente al plan de trabajo, su entorno y sus metas (como sus fortalezas personales, su familia, etc.). Sename. 2011. Orientaciones técnicas. Medida cautelar personal de internación provisoria en régimen cerrado, págs. 6-7.

42 Ley N° 20.084, que Establece un sistema de responsabilidad penal adolescente por infracciones a la ley penal, artículos 2 y 20.

43 Directrices de Naciones Unidas sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños, párr. 22 y 152 letra d).

44 Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar. 2011. Niñez y adolescencia institucionalizada: Visibilización de graves violaciones de DD.HH, pág. 7.

45 Información disponible: https://www.indh.cl/indh-presenta-querella-contra-responsables-de-maltratar-a-25-menores-en-cread-de-playa-ancha/.

46 Canal 13. 2018. Sename confirma cierre de Cread de Playa Ancha y trabaja para reubicar a menores. Disponible en: https://www.t13.cl/noticia/nacional/ya-se-esta-evaluando-reubicacion-menores-del-cread-playa-ancha.

47 CIDH. Resolución 21/2018, de 15 de marzo de 2018, en medida cautelar N° 975/17, "Niños, niñas y adolescentes del Centro de Reparación Especializada de Administración Directa de Playa Ancha respecto de Chile".

48 Sename. 2018. Informe auditoría social Centros de Administración Directa. Disponible en: https://www.sename.cl/web/wp-content/uploads/2016/10/Informe-Auditoria-Social-Centros-SENAME-1.pdf.

49 Según las orientaciones técnicas de los Cread del año 2013, este modelo de intervención entiende por situaciones de alta complejidad la presencia de factores o conductas "que constituyen un evidente riesgo o daño, a nivel individual, familiar o social". Entre estas consideran el consumo problemático de drogas, la deserción escolar, trastornos emocionales o conductuales, situación de calle, trayectorias de conflicto con la ley, contextos de violencia, etc. Su población objetivo, además, se caracteriza "por presentar múltiples intervenciones fallidas de las redes, que generan procesos de rechazo, baja adherencia y sobre intervención, que tienen a cronificar y agravar los síntomas que presentan los usuarios/as", Sename. 2021. Catastro de la oferta programática de la red, abril de 2021, pág. 9.

50 De acuerdo a las orientaciones técnicas del Sename del año 2011, la cobertura responde directamente a la demanda de cada región, y más que estar delimitado por criterios etarios, obedece a la presencia de indicadores de alta complejidad que ameriten la incorporación de procesos de intervención reparatorios y psico-socioeducativos. A la fecha de la redacción de este capítulo, los Cread existentes tenían plazas para un promedio de 63 niños, niñas o adolescentes, más de tres veces de la población recomendada. Para más información ver: Sename. 2021. Catastro de oferta programática de la red, abril de 2021, pág. 9.

51 Comisión de Infancia. 2018. Acuerdo Nacional por la Infancia, acuerdo N° 52. Disponible en: https://www.minjusticia.gob.cl/media/2018/07/Acuerdo_Nacional_por_la_Infancia.pdf.

52 Radio Cooperativa. 2018. Sebastián Piñera llegó a la Región de Aysén en gira presidencial. Disponible en: https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/region-de-aysen/sebastian-pinera-llego-a-la-region-de-aysen-en-gira-presidencial/2018-10-19/175105.html.

53 Sename. 2019. Orientaciones Técnicas Residencia Familiar de Administración Directa para Adolescentes; Sename. 2019. Orientaciones Técnicas Residencia Familiar para Adolescencia Temprana de Administración Directa.

54 Según las orientaciones técnicas, una residencialidad emocionalmente exige generar sentido de pertenencia y anclaje afectivo, establecer una vinculación afectiva y estable con sus cuidadores(as) (por ejemplo, mediante la figura de tutor(a) de referencia), construir una relación de respeto y confianza con el equipo residencial y ofrecer un espacio de acogida incondicional, para lo cual se debe propender a que el o la adolescente se sienta parte de la comunidad y se le deberá respetar en su individualidad (por ejemplo, mediante su participación en la elaboración de las rutinas y la personalización de los espacios).

55 El Observador. 2019. Piñera anunció residencias familiares en Quillota, Villa Alemana y Viña del Mar tras cierre del Cread de Playa Ancha. Disponible en: http://www.observador.cl/pinera-anuncio-residencias-familiares-en-quillota-villa-alemana-y-vina-del-mar-tras-cierre-del-cread-de-playa-ancha/.

56 Canal 13. 2019. Sename cambia el destino del Cread Galvarino donde murió Lissette Villa. Disponible en https://www.t13.cl/radio/nacional/noticias-tele13-radio/noticia/video-sename-cambia-destino-del-cread-galvarino-donde-murio-lissette-villa.

57 Diario Concepción. 2019. 120 niños del Sename pasarán a residenciales familiares en el Biobío. Disponible en: https://www.diarioconcepcion.cl/ciudad/2019/12/21/120-ninos-del-sename-pasaran-a-residenciales-familiares-en-el-bio-bio.html.

58 Radio Cooperativa. 2019. El complejo escenario de la primera residencia familiar del Sename a 10 meses de su inauguración. Disponible en: https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/infancia/el-complejo-escenario-de-la-primera-residencia-familiar-del-sename-a-10/2019-08-28/001323.html.

59 Visita realizada por la Defensoría de la Niñez al Cread Pudahuel el 19 de agosto de 2019. Su informe puede ser consultado en: https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2020/11/Informe-Final-Visita-CREAD-Pudahuel-2019.pdf.

60 Sename. 2019. Comenzó el cierre del Cread Galvarino con la habilitación de la primera Residencia Familiar de la Región Metropolitana. Disponible en: https://www.sename.cl/web/index.php/2019/09/13/comenzo-el-cierre-del-cread-galvarino-con-la-habilitacion-de-la-primera-residencia-familiar-de-la-region-metropolitana/.

61 Esto se ha podido observar en las visitas realizadas a la RF Coyhaique (en 2019 y 2020), RF Villa Alemana (en 2019 y 2020) y a la RF Padre Mariano (en 2020). Sus informes pueden ser consultados en: https://www.defensorianinez.cl/informes-de-visitas/. Lo anterior también fue observado en la misión de observación realizada a la RF Carlos Antúnez, el 23 de marzo de 2021, así como a través de diversos requerimientos ingresados a la Defensoría de la Niñez recibidos en el período que comprende el presente informe. Estas falencias también fueron expuestas en: Defensoría de la Niñez. 2020. Informe Anual 2020 de la Defensoría de la Niñez, págs. 430–431.

62El Dínamo. 2020. Sename cierra Cread Arica y lo reemplaza por residencias para hombres y mujeres. Disponible en: https://www.eldinamo.cl/nacional/2020/02/28/sename-cierra-cread-arica-y-lo-reemplaza-por-residencias-para-hombres-y-mujeres/.

63 Recurso de protección presentado por la Defensoría de la Niñez en contra del Sename y la Subsecretaría de la Niñez ante la I. Corte de Apelaciones de Talca el 7 de agosto de 2020, rol N° 2838–2020, que fue acogido por la Corte Suprema mediante sentencia de fecha 31 de mayo de 2021, en causa rol N° 4177–2021.

64 Querella presentada el 17 de septiembre de 2020, ante el Juzgado de Garantía de Talca, por delitos reiterados de promoción o facilitación de explotación sexual comercial infantil y violación, en contra de todos los adultos que resulten responsables.

65 Con posterioridad a dicha visita, en mayo de 2021, según consta en la prensa, el Sename regional realizó una actividad de difusión sobre el proceso de reconversión con adolescentes del Cread Pudahuel. Disponible en: https://www.sename.cl/web/index.php/2021/05/10/jovenes-en-el-cread-pudahuel-reciben-charla-informativa-de-los-avances-en-el-proceso-de-las-nuevas-residencias-familiares/.

66 Sename. 2020. Presidente Piñera inaugura nueva residencia familiar en Santiago. Disponible en: https://www.sename.cl/web/index.php/2020/12/10/presidente-pinera-inaugura-nueva-residencia-familiar-en-santiago/.

67 Misión de observación de la Defensoría de la Niñez a la RF Carlos Antúnez de Providencia, de fecha 22 de marzo de 2021. Estos hechos fueron denunciados por la Defensoría de la Niñez ante el Ministerio Público. Además, se solicitó información al Sename, Carabineros y Servicio de Atención Médico de Urgencias (Samu) Metropolitano, y se presentaron recomendaciones a la RF Carlos Antúnez y al Sename.

68 Oficio N° 879/2020, emitido con fecha 3 de diciembre de 2020 por la Defensoría de la Niñez, dirigido al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Respondido por dicho Ministerio mediante el Oficio N° 3.198/2021, de 18 de junio de 2021. En su respuesta, entrega antecedentes sobre las etapas del plan, la preparación con los niños, niñas y adolescentes y el entorno comunitario, las coordinaciones con el intersector, entre otros aspectos.

69 Comité para la Prevención de la Tortura. 2021. Informe de evaluación de la residencia de protección para niños, niñas y adolescentes Cread Pudahuel.

70 Información al mes de julio del 2021.

71 El Ministerio de Justicia y Derechos humanos mediante oficio N° 3.192/2021, de 18 de junio de 2021, informa que se proyecta abrir al menos otras siete RF en el segundo semestre de 2021.

72 Sename. 2021. Catastro de oferta programática del Sename, junio de 2021.

73 Sobre el sistema de subvención, ver: Defensoría de la Niñez. 2020. Informe Anual 2020. Derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en Chile, págs. 421–423.

74 Según lo informado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en su Oficio N° 3.198/2021, de 18 de junio de 2021, el modelo de Residencias de Vida Familiar, ejecutado por OCAs, contemplan en sus bases de licitación los estándares de atención personalizada de las RF.

75 Tales como la Región de Magallanes, con dos internos y Aysén, con diez internos. Vigentes al 31 de diciembre de 2020.

76 Esto último ha sido observado por la Defensoría de la Niñez en la mayoría de las visitas a este tipo de centros realizadas en el período que comprende este informe (por ejemplo, en las visitas al CIP CRC Iquique, en 2020 y 2021; al CRC CMN Til Til y al CIP CRC Antofagasta, en 2021), en las que se constata que mayores y menores de edad son generalmente separados en distintos pabellones y/o celdas para pernoctar, pero no así durante el día, primando otros criterios de distribución por casas, como la situación procesal, niveles de peligrosidad y seguridad, en lugar del etario.

77 Reglas de las Naciones Unidas para la protección de menores privados de libertad (Reglas de la Habana), párr. 30.

78 Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 3.3.

79 Directrices de Naciones Unidas sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños, párr. 80, 113, 116 y 126; Reglas de las Naciones Unidas para la protección de menores privados de libertad (Reglas de la Habana), párr. 81–87.

80 Promedio de cantidad de niños, niñas y adolescentes por turno diurno (cálculo de dos turnos por día).

81 Se refiere exclusivamente a las y los profesionales psicólogos en cargo de dupla psicosocial. En lo relativo a trabajadores(as) sociales, no fue posible calcular la razón, debido a la multiplicidad de denominaciones con los que aparecen en los registros entregados, lo que dificulta su unificación.

82 Elaboración propia a partir de datos entregados por el Sename. Sobre las cantidades señaladas se debe tener en consideración que, dado el contexto de contingencia sanitaria, varios trabajadores(as) del Sename y OCAs se encuentran trabajando con modalidad de teletrabajo o mixta. Sobre la afectación de la crisis sanitaria a niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado: Defensoría de la Niñez. 2020. Informe Anual 2020. Derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en Chile, págs. 469–481.

83 Así, por ejemplo, en las orientaciones técnicas vigentes para las Residencias de Protección para lactantes y preescolares (RPP), para las Residencias de protección para niños, niñas y adolescentes gravemente vulnerados en sus derechos con discapacidades severas o profundas en situación de alta dependencia (RDG); para las Residencias de protección para mayores (RPM); y para las Residencias de protección para madres adolescentes (RPA). Disponibles en: https://www.sename.cl/web/index.php/documentos-y-orientaciones-tecnicas/ . Las orientaciones técnicas de programas de justicia juvenil, por su parte, no precisan un estándar mínimo en cuanto a la proporción de funcionarios(as).

84 Sename. 2019. Orientaciones técnicas Residencia Familiar de Administración Directa para la Adolescencia Temprana (RFAT) y para Adolescentes (RFA). Disponibles en: https://www.sename.cl/web/index.php/documentos-y-orientaciones-tecnicas/.

85 Visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez al CIP San Joaquín, y a las residencias Cread Pudahuel, RF Padre Mariano, Hagámoslo Juntos y Trinidad.

86 A modo de ejemplo, esto se ha podido observar en las visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez a las residencias Nuestra Señora de la Paz, Hagámoslo Juntos, y los centros CIP San Joaquín y CIP CRC Iquique.

87 Visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez a la residencia RF Villa Alemana, y a los centros CIP San Joaquín y CIP CRC Iquique.

88 A modo de ejemplo, esto se ha podido observar en las visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez a las residencias Lazos, Cread Pudahuel, RF Padre Mariano y Madre Teresa de Calcuta.

89 Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños, párr. 116.

90 Reglas de las Naciones Unidas para la protección de menores privados de libertad (Reglas de la Habana), párr. 85.

91 A modo de ejemplo, esto se ha podido observar en las visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez a las residencias Hagámoslo Juntos, Pequeño Cottolengo de Rancagua, Nuestra Señora de la Paz, RF Padre Mariano, Madre Teresa de Calcuta, Los Niños del Choapa, Laurita Vicuña, Lazos, Shema, Trinidad y Hogar María Madre; y a los centros de privación de libertad CRC CMN Til Til, CIP CRC Iquique (en 2020 y 2021) y CIP San Joaquín. Además, se han remitido a la Defensoría de la Niñez antecedentes relacionados con lo anterior respecto de la residencia Hogar San Ricardo.

92 Visita al CIP CRC Iquique (en 2020). Al respecto, se interpuso recurso de amparo ante la I. Corte de Apelaciones de Iquique, con fecha 2 de octubre de 2020 (rol N° 159–2020), el que fue parcialmente acogido por dicho tribunal el 8 de octubre de 2020, ordenando al Sename y Genchi adecuarse, en sus protocolos y actuaciones, a las leyes, Constitución Política, Convención sobre los Derechos del Niño y demás tratados internacionales ratificados por Chile.

93 Visita realizada por la Defensoría de la Niñez a la residencia Pequeño Cottolengo de Rancagua. Estos hechos fueron informados al Tribunal de Familia de Rancagua. Así también, se presentaron recomendaciones al respecto en los oficios enviados con posterioridad a la visita.

94 La Defensoría de la Niñez presentó, con fecha 19 de noviembre de 2020, una querella criminal por estos hechos ante el Juzgado de Garantía de Talcahuano. A noviembre de 2021, dicha investigación se encuentra formalizada.

95 Misión de observación a RF Carlos Antúnez (ver a propósito de esto línea de tiempo de este capítulo).

96 Al respecto, en el período que comprende el presente informe, se han presentado denuncias penales por ingresos de Genchi en el CIP San Joaquín y CIP CRC Iquique (en 2020).

97 A modo de ejemplo, esto se ha podido observar en las visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez a las residencias Hagámoslo Juntos, Pequeño Cottolengo Rancagua, Lazos, RF Padre Mariano, RF Villa Alemana, Madre Teresa de Calcuta, Cread Pudahuel, Nuestra Señora de la Paz, Shema y Cread Entre Silos; y a los centros de privación de libertad CRC CMN Til Til y CIP San Joaquín.

98 Sobre la especial afectación de la contingencia sanitaria en niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado, ver: Defensoría de la Niñez. 2020. Informe Anual 2020. Derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en Chile, pág. 471.

99 Elaboración propia a partir de datos entregados por el Sename.

100 Elaboración propia a partir de datos entregados por el Sename.

101 Al 31 de diciembre de 2021 correspondían a 23 adolescentes y jóvenes. .

102 Elaboración propia a partir de datos entregados por el Sename.

103 La Defensoría de la Niñez ha recomendado al Poder Ejecutivo la creación de un fondo de reparación y un programa especial de apoyo a quienes, encontrándose bajo el cuidado del Estado de Chile, hayan sido víctimas de algún hecho que ha implicado la vulneración de sus derechos. Oficio N° 715/2020, de fecha 23 de septiembre de 2020, remitido por la Defensoría de la Niñez al Presidente de la República; Defensoría de la Niñez. 2020. Informe Anual 2020, Derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en Chile, pág. 490.

104 Ley N° 21.302, artículo 4 y 54–55.

105 Ibíd, artículos 2 bis y 6 letra p).

106 Defensoría de la Niñez. 2020. Informe Anual 2020. Derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en Chile, capítulo 2.

107 Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños de las Naciones Unidas, párr. 11.

108 Elaboración propia a partir de datos entregados por el Sename.

109 Ibíd.

110 Este punto se desarrollará mayormente en el capítulo 3 de la tercera parte de este Informe Anual.

111 Así se ha observado, por ejemplo, en las visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez a la RF de Chacabuco en (ubicada en Concepción), RAE y RF Padre Mariano (ubicadas en Providencia) y Trinidad (ubicadas en Nuñoa). Así también, en la misión de observación a la RF Carlos Antúnez (ubicada en Providencia) y Catalina Kentenich (ubicada en Rancagua).

112 Defensoría de la Niñez. 2020. Informe Anual 2020. Derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en Chile, págs. 433–440.

113 A modo de ejemplo, esto se ha podido observar en las visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez a las residencias Pequeño Cottolengo Rancagua, Hogar San Ricardo y Madre Teresa de Calcuta.

114 Estas dificultades fueron específicamente tratadas en el Informe Anual 2020 a propósito de las afectaciones de los derechos de niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado por la pandemia del Covid-19: Defensoría de la Niñez 2020. Informe Anual 2020. Derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en Chile, págs. 470–481.

115 A modo de ejemplo, esto se ha podido observar en las visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez a las residencias Pequeño Cottolengo Rancagua, Los Niños del Choapa, Nuestra Señora de la Paz, RF Padre Mariano y Shema, y los centros privativos de libertad CIP CRC Iquique (en 2020 y 2021) y CIP San Joaquín.

116 Los hallazgos específicos en este tema detectados en las visitas a residencias que acogen a niñas y niños en primera infancia serán desarrollados en el capítulo 3 de la tercera parte de este Informe Anual.

117 Visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez a CRC CMN Til Til, CIP CRC Iquique (en 2020 y 2021), CIP San Joaquín, CIP CRC Valdivia y CIP CRC Antofagasta.

118 Visita realizada por la Defensoría de la Niñez al CMN Til Til. Por esta razón, la Defensoría de la Niñez recomendó revisar los procedimientos de Genchi en el ingreso de visitas en los centros de privación de libertad, especialmente de mujeres y de niños, niñas y adolescentes, asegurando que las revisiones corporales en ningún caso sean vejatorias, y sean siempre realizados en concordancia con los estándares internacionales de derechos humanos, priorizando la utilización de métodos no invasivos. Oficio N° 219/2021, de 5 de abril del 2021.

119 Visita realizada por la Defensoría de la Niñez al CIP CRC Iquique (8 de julio de 2021).

120 Visita realizada por la Defensoría de la Niñez a la residencia Madre Teresa de Calcuta, Cread Entre Silos, Cread Pudahuel, Pequeño Cottolengo de Rancagua, Nuestra Señora del Camino, Shema y RF Padre Mariano.

121 Visita realizada por la Defensoría de la Niñez a la residencia Hagámoslo Juntos.

122 Visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez a la residencia Los Niños del Choapa y Pequeño Cottolengo de Rancagua. Además, en la visita realizada a la residencia Nuestra Señora de la Paz, se presentaban todas las limitaciones mencionadas, es decir, el régimen de visitas era de una vez a la semana, entre lunes a viernes y por un máximo de una hora. Además, se realizaba de manera supervisada y no se permitía el ingreso de las visitas a las casas de las niñas y adolescentes.

123 Ley N° 21.302, artículos 2 bis, 3, 4 y 18 bis, 21.

124 Ibíd, en su artículo 24, establece que, de ser constatados los hechos denunciados por la Dirección Nacional del Servicio de Protección, y en caso de que las personas responsables no hayan sido removidas de sus cargos o finiquitados sus servicios por la residencia, según corresponda, se podrá suspender el pago de la subvención correspondiente al niño, niña o adolescente.

125 Goffman, sociólogo, describe como despersonalizantes las características y consecuencias de lo que él denomina como instituciones totales, tales como cárceles, internados, etc., entendiéndose como "un lugar de residencia y trabajo, donde un gran número de individuos en igual situación, aislados de la sociedad por un período apreciable de tiempo, comparten en su encierro una rutina diaria, administrada formalmente". Goffman, E. 1987. Internados. Ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales, traducido por: Oyuela, M., Amorrortu-Murguía, Madrid, pág. 13.

126 Sename. 2018. Informe de auditoría social a centros de administración directa, pág. 22.

127 Visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez a Cread Pudahuel y Entre Silos.

128 Visita realizada por la Defensoría de la Niñez al Cread Pudahuel. De forma similar, aunque con menor número de niños, niñas o adolescentes (aproximadamente ocho camarotes por pieza), se observó también en la visita al Cread Entre Silos.

129 A modo de ejemplo, visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez a las residencias RF Villa Alemana, Lazos, Pequeño Cottolengo y Madre Teresa de Calcuta.

130 A modo de ejemplo, visitas a las residencias Pequeño Cottolengo de Rancagua, Hogar San Ricardo, RF Villa Alemana y Madre Teresa de Calcuta.

131 Respecto a las visitas de la Defensoría de la Niñez, esto se ha podido observar en las visitas realizadas al CIP San Joaquín, CIP CRC Iquique, CRC CMN Til Til y CIP CRC Antofagasta.

132 Características generalmente observadas por la Defensoría de la Niñez en centros de privación de libertad, a partir de las visitas realizadas a CIP CRC San Joaquín y CIP CRC Iquique (en 2020 y 2021).

133 El CIP San Joaquín se encuentra emplazado en el centro de tortura de la dictadura cívico militar 3 y 4 Álamos, en la comuna de San Joaquín.

134 El CRC CMN Til Til se encuentra en la zona de Til Til, contiguo al Penal Punta Peuco, en un territorio que además ha sido considerado zona de sacrificio por la escasez y contaminación hídrica.

135 En lo anterior, cabe excepcionar al CIP CRC Valdivia, que contaba con amplias zonas verdes.

136 Solo en dos centros visitados existían casas para mujeres: en uno de ellos esta era efectivamente ocupada por internas quienes, por falta de otros espacios, compartían entre condenadas e imputadas (CIP CRC Iquique), y otro en el que la casa de mujeres estaba siendo transitoriamente utilizada para cumplir cuarentena por Covid-19 (CIP CRC Antofagasta).

137 El patio de las casas del CRC CMN Til Til contaba solo con una cancha de cemento. No obstante, existía una piscina a la que podían asistir por casa.

138 Excepción de lo anterior era el CIP CRC Til Til, donde las habitaciones eran individuales y contaban con escritorio (de hormigón, adherido a la estructura) y silla, y baño individual.

139 Excepción a ello es la personalización que existe, a nivel colectivo, en algunos centros de privación de libertad que cuentan con murales, generalmente efectuados en talleres, tales como el CIP San Joaquín y el CIP CRC Antofagasta.

140 Se consideraron los 17 centros de privación de libertad (CIP, CRC y CSC), según el catastro de oferta programática del Sename, año 2021.

141 Oficio N° 19/2018, de 23 de julio de 2018, enviado por la Defensoría de la Niñez a la Ministra de Transportes y Telecomunicaciones.

142 En este cálculo se consideraron solo 16 centros en lugar de 17, ya que no fue posible tener acceso a la información sobre el año de construcción del CIP CRC de Talca.

143 CIP CRC Limache, CIP CRC Valdivia, CIP CRC Santiago y CRC CMN Til Til.

144 CIP CRC Arica (1995), CIP CRC Iquique (1980), CIP CRC Antofagasta (1998), CIP CRC Copiapó (2000), CIP CRC La Serena (1998), CIP CRC Graneros (2002), CIP CRC Coronel (1999), CIP CRC Puerto Montt (1975), CIP CRC San Bernardo (1994). La Ley RPA fue promulgada en noviembre de 2005 y entró en vigencia el 8 de junio de 2007. Fuente: Catastro de oferta programática del Sename, año 2021; informes de actas de visitas de la CISC.

145 La Segunda. 2014. Centro de menores de Tiltil: La "cárcel modelo" que está semivacía y hundiéndose. Disponible en: http://www.lasegunda.com/Noticias/Nacional/2014/09/962940/centro-de-menores-de-til-til-la-carcel-modelo-que-esta-semivacia-y-hundiendose.

146 Visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez a CIP San Joaquín, CIP CRC Iquique (en 2020) y CIP CRC Antofagasta. Estos hechos fueron denunciados por la Defensoría de la Niñez, además de ser objeto de recomendaciones a distintos órganos, contenidas en los informes finales de dichas visitas.

147 Visita realizada por la Defensoría de la Niñez al CRC CMN Til Til.

148 Mayor desarrollo sobre el rol de Genchi en los centros de privación de libertad, en: Defensoría de la Niñez 2020. Informe Anual 2020. Derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en Chile, capítulo 2, "Derechos de niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado de un Estado en crisis".

149 Oficio N° 753/2021, de fecha 31 de agosto de 2021, enviado por la Defensoría de la Niñez al Comité de los Derechos del Niño, que emite informe complementario al del Estado, en el marco del Sexto y Séptimo informe periódico del Estado de Chile.

150 A modo de ejemplo, en reunión sostenida el 4 de marzo de 2021 y mediante Oficio N° 675/2021, de 13 de agosto de 2021, enviado por la Defensoría de la Niñez al Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

151 Oficio N° 793/2021, de 7 de septiembre de 2021, enviado por la Defensoría de la Niñez a la Directora Implementadora del Servicio de Protección Especializada de la Niñez y la Adolescencia.

152 Oficio N° 639/2021, de 2 de agosto de 2021, enviado por la Defensoría de la Niñez al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

153 Oficio N° 648/2021, de 5 de agosto de 2021, enviado por la Defensoría de la Niñez al Sename.

Capítulo 3

CRECER EN INSTITUCIONES: PRIMERA INFANCIA EN RESIDENCIAS DE PROTECCIÓN Y EN CÁRCELES



Pablo Moraga Moraga

Presentación

El presente capítulo aborda los principales obstáculos que, para ejercer sus derechos, enfrentan niñas y niños que están bajo el cuidado del Estado durante su primera infancia, al tener que crecer en instituciones. Para ello, se focaliza en dos grupos: quienes tienen hasta tres años de edad y se encuentran en residencias de protección como modalidad de cuidado alternativo, y quienes permanecen en cárceles junto con sus madres privadas de libertad. En estos complejos escenarios, sus vivencias, bienestar y desarrollo, así como la satisfacción de sus diversas necesidades y la realización de sus derechos, se ven especialmente influidos por el actuar estatal. Esto exige el diseño y la ejecución oportuna, eficiente y eficaz de políticas públicas que respondan debidamente a su protección en razón de su condición de sujetos de derechos y de la crucial etapa del ciclo vital en la que se encuentran.

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

1. Introducción

Como se expone en el capítulo 2 de este Informe Anual, los niños, niñas y adolescentes que están bajo el cuidado del Estado enfrentan mayores desafíos y obstáculos para el ejercicio y la realización de sus derechos humanos. Esto se agudiza cuando se encuentran transitando la primera infancia[1]. En esta etapa del desarrollo, su situación de vulnerabilidad se ve incrementada debido a su extrema dependencia respecto de personas adultas, así como a los profundos y rápidos cambios que experimentan en su crecimiento, que demandan exigencias específicas para su crianza y cuidado. Por eso, tal como se verá a lo largo de este capítulo, su situación requiere de una atención y protección reforzada por parte del Estado.

Como ha indicado el Comité de los Derechos del Niño (en adelante Comité), respetar los intereses, las experiencias y los problemas bien diferenciados de niñas y niños en su primera infancia es el punto de partida para la realización de sus derechos durante esta fase esencial de sus vidas. No obstante, los Estados suelen no prestar suficiente atención a su condición de sujetos de derechos[2]. Por estas razones, la primera infancia ha sido considerada por la Defensoría de la Niñez como un área prioritaria durante el año 2021, lo que se suma al foco permanente que existe en la institución respecto a las condiciones de vida de quienes están bajo el cuidado del Estado, incluyendo a aquellos que vivencian la institucionalización temprana.

En este contexto, el presente capítulo busca ahondar en la situación de derechos de la primera infancia bajo el cuidado del Estado, particularmente en dos circunstancias específicas: por un lado, quienes están en residencias de protección (específicamente quienes tienen hasta tres años de edad), ya sea solos o junto a sus madres adolescentes y, por otro, quienes permanecen junto a sus madres privadas de libertad en cárceles administradas por Gendarmería (en adelante Genchi)[3].

El capítulo comienza con la revisión de las principales características y consecuencias de la institucionalización temprana. Luego, se abordan algunos de los principales nudos críticos que afectan sus derechos en torno a dos ejes de análisis: la sobreinstitucionalización y los inadecuados cuidados que las niñas y los niños reciben en estos contextos.

El contenido del presente capítulo se basa en la información de primera fuente, recopilada mediante las visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez durante el último año[4] a residencias donde permanecen niñas y niños pequeños, en el marco de su Mecanismo de Observación y Seguimiento de las condiciones de vida y ejercicio de derechos de niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado (en adelante Mecanismo de Observación y Seguimiento)[5]. Así también, se fundamenta en el análisis documental de fuentes secundarias, entre las que destaca la información estadística aportada por el

Servicio Nacional de Menores (en adelante Sename)[6] y Genchi[7]. Además, se complementa y vincula estrechamente con los capítulos 1 y 2 de este Informe Anual, así como con los Informes Anuales de 2019 y 2020 de la Defensoría de la Niñez, especialmente los capítulos referentes a niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado[8].

Posteriormente, se entregan recomendaciones dirigidas a los distintos poderes y órganos del Estado para mejorar las condiciones de vida y asegurar el respeto a los derechos humanos de las niñas y los niños en la primera infancia que están en instituciones. Finalmente, se presentan testimonios de madres privadas de libertad, quienes entregan su visión acerca de cómo ha sido la crianza de sus hijos(as) y sus primeros años de vida estando en establecimientos penitenciarios.



Pablo Moraga Moraga

2. Situación de derechos de niñas y niños en la primera infancia bajo el cuidado del Estado



Pablo Moraga Moraga

2.1 Características y consecuencias de la institucionalización

Si bien las condiciones de vida y de cuidado de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en instituciones pueden variar considerablemente a nivel global, dependiendo de múltiples factores, **diversas investigaciones internacionales han entregado evidencia consistente respecto de que todos los ámbitos del desarrollo se pueden ver afectados cuando se ven expuestos a la institucionalización[9], lo que se intensifica cuando esto se produce tempranamente.**

Como se profundiza en el capítulo 1 de la tercera parte de este Informe Anual, las personas, a lo largo de todo su ciclo vital, se encuentran en un proceso constante y dinámico de crecimiento y desarrollo, en el que influyen factores biológicos, sociales y culturales, entre otros[10]. Este proceso es especialmente rápido y significativo durante los primeros años de vida, entre los 0 y 3 años, ya que es el periodo en el cual el cerebro se desarrolla más velozmente y forma la mayor cantidad de conexiones neuronales, siendo particularmente sensible a las influencias del entorno[11].

De este modo, las experiencias en los primeros años de vida son clave y establecen los cimientos sobre los cuales se irán consolidando los distintos ámbitos de su crecimiento, desarrollo y salud integral. Por esta razón, **vivencias tempranas de malos tratos, negligencia, deprivación, entre otras adversidades, pueden resultar nocivas, con consecuencias que podrían perdurar durante gran parte de la vida y llegar a ser, incluso, irreversibles.**

De la misma manera, se ha demostrado que las experiencias desfavorables vinculadas a la institucionalización temprana de niñas y niños pueden afectar diferentes áreas de su desarrollo físico, cognitivo, psicológico, emocional y social. A nivel internacional[12], existe una gran cantidad de estudios que, a lo largo de décadas, han indagado en las consecuencias dañinas que puede causar la separación entre un bebé y su familia y, específicamente, aquellas derivadas de la institucionalización temprana[13].

Por ejemplo, el psiquiatra y psicoanalista René Spitz describió el impacto que las permanencias prolongadas en instituciones hospitalarias tenían en la salud psíquica de las niñas y los niños durante su primer año de vida, dando cuenta de los efectos derivados de las separaciones y carencias afectivas que experimentaban en dicho contexto[14]. Por su parte, el también psiquiatra y psicoanalista John Bowlby demostró la importancia que revisten los cuidados tempranos en la estructuración psíquica y cómo la ausencia o ruptura de estos, así como las separaciones afectivas en periodos críticos del desarrollo, tienen consecuencias negativas en la salud mental del bebé[15].

Por otra parte, una investigación ampliamente citada en esta materia (aunque también objeto de críticas)[16] es el Proyecto de Intervención Temprana de Bucarest, que se comenzó a realizar en Rumania el año 2000. Se trata de un

estudio longitudinal que examina los efectos de la institucionalización en el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes, mediante la comparación de tres grupos: quienes están institucionalizados, quienes lo estuvieron y luego fueron egresados con familias de acogida, y quienes permanecieron con sus familias de origen. Sus resultados se han materializado en diversas publicaciones[17] que, a nivel general, han mostrado cómo los niños, niñas y adolescentes que han crecido en instituciones —en comparación con quienes están en familias de acogida o con sus familias de origen— han presentado elevados retrasos en el desarrollo físico, socioemocional y cognitivo, expresados en ámbitos tales como problemas conductuales, hiperactividad, dificultades en la regulación emocional, apego inseguro o desorganizado, mayor deserción escolar, entre otros[18].

En cuanto a las niñas y los niños que permanecen en cárceles junto a sus madres existen muy pocos estudios que den cuenta de los efectos específicos que tiene en ellas y ellos la experiencia de privación de libertad. Dentro de estos, una investigación realizada en Chile por Concha y Núñez[19] demostró que las niñas y los niños en estos contextos presentaban dificultades y deficiencias en el procesamiento de la información sensorial, lo que conllevaba efectos negativos en su aprendizaje y desarrollo[20]. Por otra parte, un estudio de la Universidad de Chile arrojó resultados distintos, dando cuenta de que no existía mayor diferencia en ese aspecto entre aquellos que crecían dentro y fuera de un recinto penal estudiado. No obstante, según sus autores, esto podría explicarse por la existencia de una sala cuna en aquel establecimiento, cuestión que condicionaría favorablemente su desarrollo[21].



Pablo Moraga Moraga

Más allá de lo anterior, son diversas las situaciones adversas que deben enfrentar las niñas y los niños que se encuentran en cárceles, habiendo múltiples factores ambientales y sociales que influyen directamente en su bienestar y desarrollo. Al respecto, cabe destacar que suelen estar expuestos a condiciones de estrés, escasa estimulación, exposición a violencia y limitación en sus vínculos afectivos. Estos factores se agudizan con la drástica y casi total separación de su madre, en caso de que ellas y ellos, al cumplir los dos años, deban egresar del establecimiento, mientras que sus madres permanecen recluidas.

A la luz de la evidencia existente, se puede afirmar que, si bien parte de las consecuencias perjudiciales que experimentan las niñas y los niños en estos complejos contextos se vinculan a las vulneraciones de derechos que han vivido de manera previa a su institucionalización, también derivan de la vivencia misma de la internación. Como se detalla en el diagrama N°1, existen ciertas características que se presentan de forma transversal en la mayoría de las instituciones que acogen a niñas y niños en su primera infancia, y que resultan especialmente perjudiciales en esta etapa de desarrollo, puesto que no les permiten recibir los cuidados afectivos, personalizados, continuos y estables que necesitan para desarrollarse de manera sana e integral.

ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN EN LA PRIMERA INFANCIA QUE PUEDEN CAUSAR EFECTOS PERJUDICIALES EN LAS NIÑAS Y LOS NIÑOS:

- Largos periodos de internación.
- Gran cantidad de niñas y niños por cuidador(a) (en el caso de residencias).
- Varios turnos y alta rotación de los cuidadores(as) (en el caso de residencias).
- Falta de vínculos continuos y estables, y de cuidados personalizados.
- Separación y desarraigo del entorno familiar, social y comunitario de pertenencia.
- Despersonalización y privación de la propia historia e identidad.
- Insuficiente o inadecuada estimulación integral.
- Experiencia, directa e indirecta, de situaciones de violencia física, psicológica y/o sexual.
- Contacto con el sistema penal (en el caso de cárceles).

Los efectos que pueden experimentar niñas y niños a consecuencia de la institucionalización, así como su intensidad y duración, dependerán de la presencia e interacción de una serie de factores de riesgo y de protección[22]. Por ello, **cobra especial relevancia el rol y la responsabilidad que tienen los**

Estados en reducir los factores de riesgo, así como potenciar y asegurar la presencia de factores protectores, para prevenir, aminorar y revertir los efectos dañinos de la institucionalización.

Para conocer la situación en la que se encuentran las niñas y niños en la primera infancia, que están bajo el cuidado del Estado, la Defensoría de la Niñez ha realizado, desde el 2019 a la fecha, una serie de acciones[23] en el marco de su Mecanismo de Observación y Seguimiento. Las principales se detallan en el cuadro de texto N° 1 a continuación:

Cuadro de texto N° 1:

ACCIONES DE OBSERVACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA SITUACIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA BAJO CUIDADO DEL ESTADO, REALIZADAS POR LA DEFENSORÍA DE LA NIÑEZ[24]

I. Visitas a residencias de protección

a) Visita a residencia para madres adolescentes junto a sus hijas e hijos

En septiembre del 2020, la Defensoría de la Niñez visitó la única residencia en la Región Metropolitana que está destinada exclusivamente a acoger a madres adolescentes que están junto a sus hijas e hijos en cuidado alternativo.

b) Visitas a residencias para lactantes y preescolares

Durante el año 2020, se desarrolló una metodología específica para la observación de las condiciones de vida de niñas y niños de 0 a 3 años que se encuentran en residencias de protección[25]. Se trata de una propuesta innovadora que busca conocer diversos ámbitos que son clave para su cuidado y bienestar integral, y para su óptimo desarrollo físico, mental y emocional. En el año 2021 se ha realizado el pilotaje de esta metodología, mediante la ejecución de visitas a tres[26] residencias de protección para lactantes y preescolares, además de un proceso de seguimiento de lo observado y recomendado a cada una de las residencias.

En los informes finales de cada visita se puede revisar la situación observada, las fortalezas y nudos críticos identificados, y las recomendaciones emitidas a los órganos correspondientes, entre otras acciones ejecutadas.

Visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez a lugares donde permanecen niñas y niños en la primera infancia, entre julio del 2020 y agosto del 2021*



*Todos los informes finales de las visitas están disponibles en: https://www.defensorianinez.cl/observacion-y-seguimiento-de-ninos-ninas-y-adolescentes-bajo-cuidado-del-estado/

II. Participación en la mesa técnica sobre la situación de niñas y niños que conviven con sus madres en establecimientos penitenciarios y de mujeres embarazadas privadas de libertad, convocada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

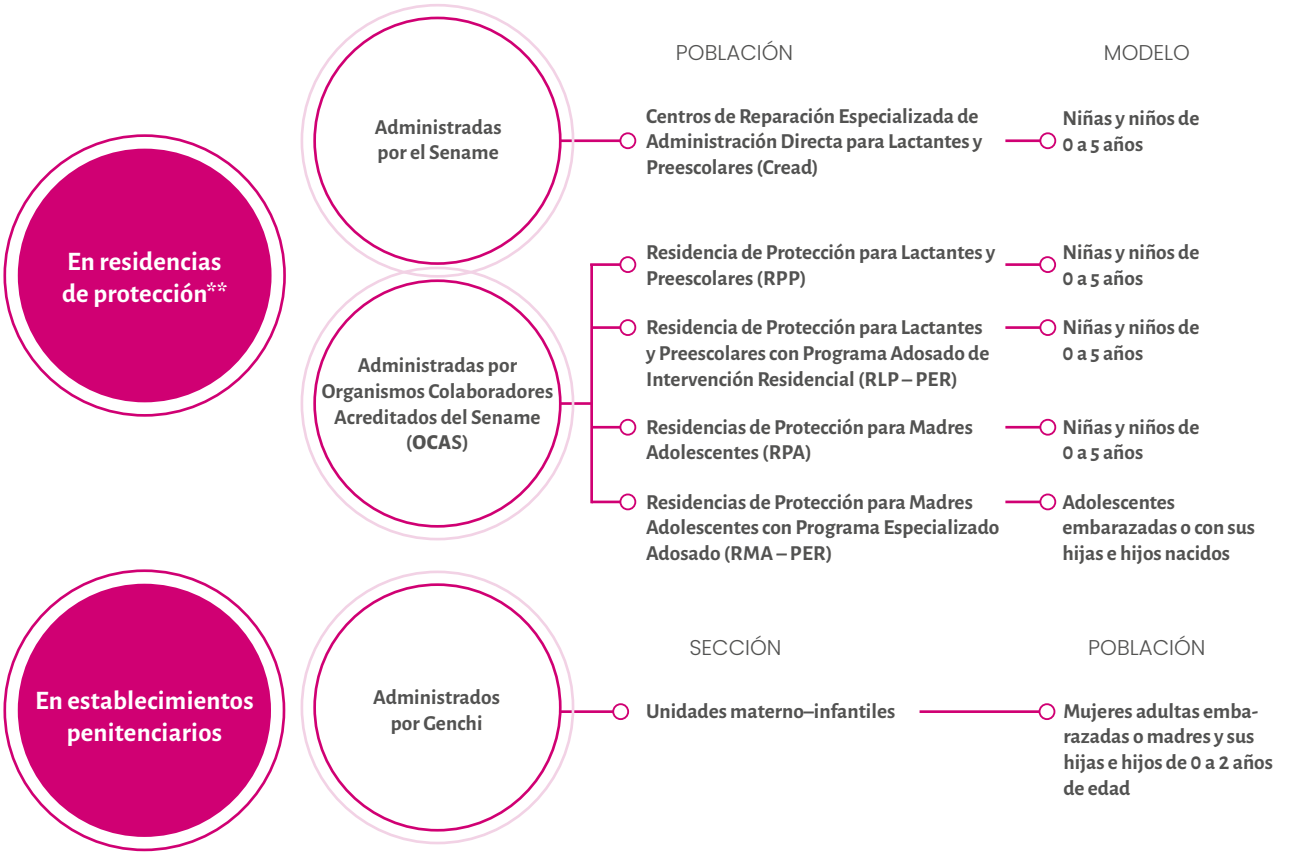
La Defensoría de la Niñez participó, durante los años 2019 y 2020, junto con otras instituciones del Estado y organizaciones de la sociedad civil, en una mesa técnica interinstitucional cuyo objetivo fue identificar los principales nudos críticos que afectan a esta población, y proponer medidas concretas para su solución o mejora, todo lo cual se materializó en la publicación de un informe final en junio del 2020[27].

A partir de los hallazgos obtenidos mediante las distintas acciones realizadas por la Defensoría de la Niñez, descritas previamente, así como la revisión y análisis de información proveniente de diversas fuentes secundarias, se presentan, a continuación, los principales nudos críticos que afectan a la primera infancia bajo el cuidado del Estado.

2.2 Sobreinstitucionalización

La alta institucionalización de niñas y niños de 0 a 3 años constituye un grave incumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado de Chile en esta materia. La magnitud del problema, los estándares internacionales y nacionales, así como las iniciativas existentes para su mejora serán abordados a continuación.

Figura N° 1: Formas de institucionalización en la primera infancia*



Fuente: Elaboración propia.

* Abordadas en el capítulo.

**Además, existen residencias administradas por organismos coadyuvantes. De acuerdo al Decreto Ley N° 2.465, que Crea el Servicio Nacional de Menores y fija el texto de su Ley Orgánica, artículo 3 N° 9: "Se entenderá como organismo coadyuvante a cualquier persona natural o jurídica que administre centros residenciales que tengan bajo su cuidado a niños, niñas o adolescentes de los que trata la presente ley y que no se encuentre recogida por la Ley N° 20.032".

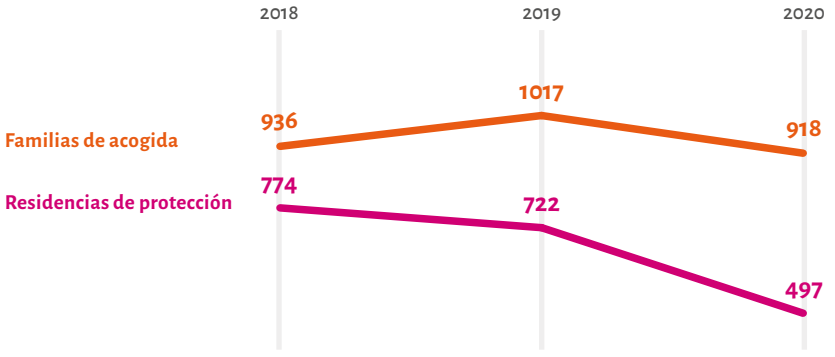
2.2.1 NIÑAS Y NIÑOS EN RESIDENCIAS DE PROTECCIÓN

Diversos organismos internacionales han insistido a los Estados acerca de la necesidad de terminar con la institucionalización temprana, especialmente entre los 0 y 3 años de edad y priorizar, en esta etapa, los cuidados alternativos de tipo familiar[28]. Asimismo, han recalcado la especial urgencia de fortalecer el apoyo a las familias y comunidades para prevenir la separación, permitir la reunificación en el más breve plazo, y de preferir y fortalecer otras formas de cuidado no residencial como alternativas a la institucionalización[29]. En efecto, el Comité ha destacado que "la colocación temprana en atención de base familiar o parafamiliar tienen mayores probabilidades de producir resultados positivos entre niños pequeños"[30].

En Chile, durante los años 2012 y 2013, se ejecutó a nivel nacional el Proyecto piloto para la desinstitucionalización y mejoramiento de los cuidados alternativos para niños(as) menores de 3 años en Chile, desarrollado por el Sename, Unicef y Relaf[31]. Si bien este proyecto se realizó a pequeña escala, permitió identificar una serie de obstáculos para la desinstitucionalización en el país, tales como las falencias en los procedimientos judiciales[32] y la baja cantidad de familias de acogida para niñas y niños. En el año 2016, el entonces Consejo Nacional de la Infancia desarrolló la Política de Niñez y Adolescencia para el periodo 2015–2025, en virtud de la cual el Estado de Chile asumió el compromiso de avanzar en la provisión de cuidados de tipo familiar[33]. A partir de lo anterior, se implementó el Plan Intersectorial de Desinternación de niños(as) en primera infancia, priorizando a aquellos entre 0 y 3 años de edad. Este consistió en una estrategia intersectorial, liderada por el propio Consejo, tendiente a promover el derecho a vivir en familia, evitando la internación y las largas permanencias, así como el fortalecimiento de la oferta de familia de acogida[34].

Estas acciones están en línea con las obligaciones internacionales de derechos humanos que recaen sobre el Estado, y se han reflejado en algunos avances en la materia. En el gráfico N° 1 se muestra que en los últimos años, especialmente en el año 2020, ha disminuido la cantidad de niñas y niños ingresados a cuidados residencial, mientras que los ingresos a familias de acogida se han mantenido relativamente estables.

Gráfico N° 1: Cantidad de niñas y niños de 0 a 3 años de edad ingresados a cuidados alternativos, según tipo de cuidado y año (2018-2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos entregados por el Sename[35].

No obstante, estos avances no han sido suficientes y continúa siendo preocupante la cantidad de niñas y niños que se encuentran en cuidado residencial. **A junio del 2021, a nivel nacional, 528 niñas y niños de 0 a 3 años de edad vivían en residencias de protección: 62 en residencias Cread y 466 en residencias administradas por OCAs[36].** Junto a lo anterior, **a diciembre del 2020, había 69 niñas y niños entre los 0 y 4 años en residencias administradas por organismos coadyuvantes[37]**, distribuidos en siete residencias, ubicadas en seis regiones del país[38].

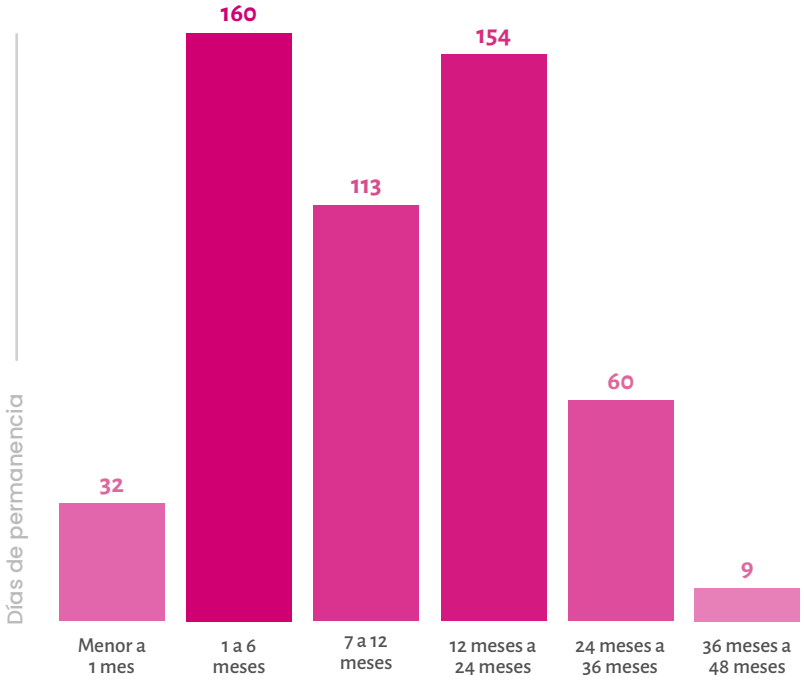
Estas cifras son de por sí alarmantes, atendiendo los efectos dañinos que puede causar su institucionalización, pero resulta aún más preocupante si se considera que de acuerdo a cifras del Sename, a diciembre de 2020 había 1.474 niñas y niños entre 0 y 6 años de edad viviendo en residencias de protección de administración directa y de OCAs, lo que equivale al 20,2% del total de niños, niñas y adolescentes institucionalizados[39].

A diciembre de 2020, había 1.474 niñas y niños entre 0 y 6 años de edad viviendo en residencias de protección de administración directa y de OCAs.

Respecto de las razones por las cuales niñas y niños pueden encontrarse en estas circunstancias, las principales causales de ingreso especificadas[40] corresponden a "negligencia grave" (35,6%), seguido por "testigo de violencia intrafamiliar grave" (7,2%), "abandono" (3,2%), "cesión en adopción" (2,4%), "maltrato físico grave" (1,7%) y "maltrato prenatal" (1,1%)[41].

Junto a la alta cifra de ingresos a cuidado residencial, preocupan los largos periodos de internación de las niñas y los niños, permaneciendo la gran mayoría entre siete meses a dos años en residencias, tiempo que resulta particularmente crítico habida cuenta de su corta edad (ver gráfico Nº 2).

Gráfico Nº 2: Meses de permanencia de niñas y niños de 0 a 3 años en residencias de protección, a junio del 2021[42]



Fuente: Elaboración propia a partir de datos entregados por el Sename[43].

Esto también ha sido constatado por la Defensoría de la Niñez en dos de las visitas realizadas durante el 2021. En una de ellas, se observó que la mayoría de las niñas y los niños que allí se encontraban había permanecido gran parte de su vida en una residencia de protección y que, para gran parte de estos, no se vislumbraban alternativas de cuidado de tipo familiar en el corto plazo[44].

De este modo, **las preocupantes cifras de institucionalización, así como las largas estadías en las residencias, demuestran que los avances en este ámbito, pese a la urgencia que revisten, no se han traducido en las transformaciones sustanciales que se requieren.** Así, una vez más, se evidencia el persistente incumplimiento del Estado de Chile en materia de protección de los derechos de las niñas y los niños que se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad, especialmente en lo que respecta a su derecho a vivir en familia.

Al respecto, una especial oportunidad de mejora surge con las importantes discusiones y transformaciones que se han desarrollado en los últimos dos años, y que buscan fortalecer la institucionalidad y el marco jurídico de la protección de la niñez y adolescencia y avanzar en el cumplimiento del Estado de las obligaciones contraídas en materia de sus derechos humanos[45].

Especialmente importante es la reciente entrada en vigencia de la Ley N° 21.302, que crea el Servicio de Protección Especializada de la Niñez y Adolescencia (en adelante Servicio de Protección). En dicha ley, destacan como principios rectores la excepcionalidad, transitoriedad y revisión periódica de la medida de separación del niño, niña o adolescente de su familia, así como la priorización de cuidados alternativos de tipo familiar. Respecto a la primera infancia, establece que **las niñas y los niños de entre 0 y 3 años de edad serán siempre acogidos en modalidades de tipo familiar, priorizando su familia extensa.** El acogimiento residencial solo tendrá cabida cuando se hayan agotado las acciones tendientes al fortalecimiento familiar o la búsqueda de medidas alternativas de cuidado, o bien cuando, de acuerdo a su interés superior, esta sea la única medida adecuada para la protección de sus derechos[46].

En concordancia con lo anterior, cabe destacar el fortalecimiento progresivo que se ha realizado, en los últimos años, al sistema de familias de acogida, mediante la ampliación de la oferta y de las plazas de los programas de Familias de Acogida Especializada (FAE)[47], la actualización de sus orientaciones técnicas en enero del 2020 y el aumento de recursos para su ejecución. Junto a ello, se están incorporando dos programas con énfasis especializados. Por una parte, está el nuevo programa FAE capacitación, que busca complementar los FAE de administración directa y los FAE PRO para OCAs, haciéndose cargo de la búsqueda, evaluación y preparación de familias de acogida externa. Este FAE capacitación se comenzó a implementar, como piloto, en julio del 2020, en las regiones Metropolitana, Biobío y la Araucanía. Por otra parte, se diseñaron las orientaciones técnicas del nuevo programa FAE de Emergencia, el que busca proporcionar acogimiento transitorio a niñas y niños entre los 0 y 6 años de edad, para evitar su ingreso a cuidado residencial. En efecto, a mayo del 2021, había 81 programas FAE con cobertura nacional, seis de administración directa y 75 de OCAs, lo que implica un aumento de seis programas respecto del 2020[48]. Junto a lo anterior, en agosto y septiembre del

2021 se realizó la campaña nacional "Más familia más amor", para difundir y promover las familias de acogida externas[49].

No obstante, continúa siendo necesario seguir avanzando con sentido de urgencia en consolidar las alternativas de cuidado familiar como la opción prioritaria ante la institucionalización. Junto a lo anterior, para que existan cambios reales para las niñas y los niños que están en cuidados alternativos, es esencial que la implementación del Servicio de Protección se acompañe, efectivamente, de una mayor inversión de recursos, mayores requisitos y supervisión a las residencias (cualquiera sea su tipo de administración), mejores condiciones laborales para los(as) trabajadores(as), mayores garantías sociales a las familias, para fortalecer sus posibilidades de cuidado y prevenir separaciones, y apoyo permanente y especializado orientado a la reunificación familiar, entre otros desafíos. Para ello, como se destacó en el capítulo 2 de la tercera parte de este Informe Anual, urge la pronta aprobación y promulgación de la Ley de Garantías y Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (en adelante Ley de Garantías), y el avance del proyecto de ley que reforma el sistema de adopción, que se encuentra, al cierre de este Informe Anual, en tramitación legislativa.

A su vez, es relevante señalar que las necesarias transformaciones en la provisión de cuidados alternativos para la primera infancia se desarrollarán de manera paulatina e implicarán una serie de desafíos, especialmente considerando que todavía existe un elevado número de niñas y niños que se encuentran institucionalizados, y que llevará tiempo su egreso a modalidades de cuidado tipo familiar. Además, en caso de no existir oferta, deberán permanecer bajo cuidado residencial. Por ello, sigue siendo crucial determinar cómo se encuentran quienes permanecen en residencias y garantizar la plena realización de sus derechos en dicho contexto.



Esta obra artística se titula "Requeteamor" y fue creada por una madre privada de libertad que se encuentra en un establecimiento penitenciario, junto a su hijo de seis meses. Su publicación en el presente informe cuenta con consentimiento, y se enmarca en la convocatoria "Yo me expreso y participo" realizada por la Defensoría de la Niñez.

Para abordar la institucionalización de niñas y niños en cárceles se requiere de una mirada integral que atienda a su interés superior y plena realización de sus derechos, junto con los derechos y las necesidades económicas, sociales, laborales y de salud de sus progenitoras privadas de libertad.

2.2.2 NIÑAS Y NIÑOS EN CÁRCELES

Los niños, niñas y adolescentes también pueden ver afectado su derecho a vivir en familia cuando su principal o único cuidador se encuentra privado de libertad, lo que es particularmente crítico en etapas tempranas del desarrollo. La reclusión de sus referentes significativos suele traerles aparejadas situaciones altamente estresantes, así como la exposición a diversas formas de violencia, y la disrupción y el desmembramiento de su grupo familiar[50].

Por ello, diversos estándares internacionales establecen la necesidad de evitar el uso intensivo de la privación de libertad en mujeres, sobre todo aquellas que están embarazadas o que tienen hijas e hijos a cargo, atendidas las mayores responsabilidades de cuidado que recaen sobre ellas producto de la falta de corresponsabilidad. Así, y dados los graves efectos que pueden tener sobre los niños, niñas y adolescentes, especialmente en la primera infancia, las sentencias y condenas de sus progenitores(as) o cuidadores(as), se establece que, en esos casos, debe privilegiarse el cumplimiento de medidas cautelares o sanciones en libertad[51].

Pese a lo anterior, el Comité observó el 2015 que el Estado de Chile no aplica el principio del interés superior del niño, niña o adolescente en las resoluciones judiciales en que se condena a sus progenitores a largas penas de prisión[52].

En cuanto a las Reglas de Bangkok de las Naciones Unidas, estas establecen que toda decisión relativa a que hijas e hijos de mujeres que se encuentran privadas de libertad permanezcan con sus madres en cárceles, deberá siempre basarse en su interés superior. Así también, la decisión respecto de la separación y el egreso de la niña o niño del establecimiento se debe tomar en función a las particularidades de cada caso, efectuándose de forma gradual y únicamente cuando se hayan adoptado disposiciones alternativas para su cuidado extramuros[53]. Cabe destacar que la necesidad de efectuar un análisis individualizado para la toma de decisiones es reforzada también por el Comité[54]. Por su parte, en caso de que se decida que la hija o el hijo permanezca con sus familiares extramuros, se le deberá brindar a las reclusas el máximo nivel de posibilidades y servicios para vincularse con ellas y ellos[55], procurando resguardar su intimidad y dignidad en la realización de las visitas[56].

En Chile, cuando la mujer es privada de libertad, puede solicitar, al Tribunal de Garantía o al Tribunal de Familia, ingresar a la cárcel con su hijo(a) menor de dos años de edad . De ser así, se inicia una medida proteccional en favor de la niña o del niño, en virtud de la cual el Tribunal de Familia podrá autorizar su permanencia con la madre, hasta que cumpla los dos años de edad, así como decretar las medidas de protección que estime pertinentes de acuerdo a sus facultades, debiendo además cumplir con su función legal de realizar visitas judiciales periódicas a la cárcel. Por su parte, el establecimiento debe remitir a dicho Tribunal informes trimestrales sobre la situación de la niña o el niño.

En los establecimientos penitenciarios, las mujeres embarazadas y aquellas que permanecen junto con sus hijos(as) son recluidas en las unidades materno–infantiles de los establecimientos penitenciarios, y son atendidas por el Programa Creciendo Juntos de Genchi, al cual se hará referencia más adelante.

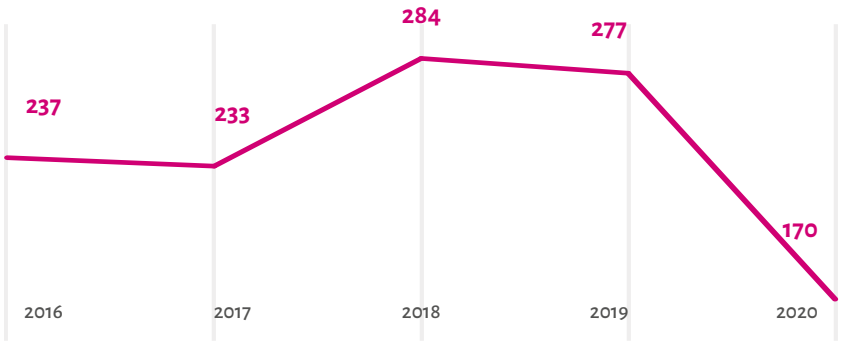
MUJERES EMBARAZADAS O CON SUS HIJAS E HIJOS EN CÁRCELES

Según datos entregados por Genchi, correspondientes al año 2019:

- El Programa Creciendo Juntos atendió[57] a **454** internas, de las cuales:
  - El 39% estaban embarazadas y el 61% permanecían con sus hijas o hijos.
  - El 48% eran condenadas y el 52% eran imputadas.
  - El 80% eran de nacionalidad chilena y el 20% eran extranjeras.
- Además, el programa atendió a **277 niñas y niños de 0 a 2 años** de edad que permanecían junto con sus madres en establecimientos penitenciarios.

Respecto de las cifras del año 2020, las autoridades responsables del programa reconocen que no se trató de un año normal de funcionamiento. La población atendida en el programa disminuyó producto de la pandemia, ya que a muchas mujeres se les modificó la medida de prisión preventiva por arresto domiciliario y algunas accedieron a un indulto conmutativo[58]. Según información de Genchi, **en el 2020 el Programa Creciendo Juntos atendió a 266 mujeres, de las cuales 97 estaban embarazadas y 169 se encontraban recluidas junto con sus hijas o hijos. A su vez, atendió a 170 lactantes**[59] (ver gráfico Nº 3).

Gráfico Nº 3: Cantidad de niñas y niños atendidos por el Programa Creciendo Juntos, por año (2016-2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos entregados por Genchi.

De los datos descritos, es alarmante que más de la mitad de las mujeres gestantes o junto a sus hijas o hijos que fueron atendidas el 2019 se hayan encontrado sujetas a una medida cautelar de prisión preventiva, es decir, privadas de libertad sin que exista aún una sentencia condenatoria. **La sobreutilización de la prisión preventiva contradice su carácter de *ultima ratio*, establecida en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, que se ve subrayada cuando se trata de mujeres que son madres de niñas y niños en la primera infancia.**

El 90% de las mujeres encarceladas son madres y 7 de cada 10 de sus hijas o hijos son menores de edad.

Por otra parte, de las mujeres condenadas que fueron atendidas por el Programa Creciendo Juntos en el 2020, **su pena de prisión era de una duración de entre 3 y 15 años para el 75% de los casos[60], tiempo de encarcelación que resulta excesivamente largo para sus hijas e hijos en primera infancia, obstaculizando y afectando su vinculación.** Cuando las niñas y los niños permanecen junto con sus madres en cárceles, si bien están junto a su principal cuidadora y referente, pueden ver obstaculizada la vinculación con el resto de su familia y personas significativas, así como con el mundo exterior. **Y, una vez que cumpla los dos años de edad y deba egresar del establecimiento, la relación maternofilial, prácticamente el único vínculo emocional existente de forma estable para la niña o el niño, se verá bruscamente interrumpida en caso de que a su madre le quede largo tiempo de condena.**

Todo lo anterior debe analizarse en el marco del fenómeno general de la encarcelación femenina. Según datos de la Universidad Católica, la mayoría de las mujeres privadas de libertad (53%) están cumpliendo condenas por delitos no violentos vinculados a la Ley N° 20.000, que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. Producto del endurecimiento de las políticas antidrogas, la población penitenciaria femenina ha aumentado en un 50% entre el 2000 y 2007, siendo **Chile el segundo país en Sudamérica con la mayor proporción de mujeres privadas de libertad**. Por su parte, aproximadamente el 90% de las mujeres encarceladas son madres y 7 de cada 10 de sus hijas o hijos son menores de edad[61]. En el año 2020, 95 mujeres imputadas declararon ser madres de niñas o niños de entre 0 y 2 años y 247 de niñas y niños de entre 3 y 6 años[62].

En definitiva, **se aprecia una falta de enfoque de género y de derechos de la niñez en la determinación de medidas y sanciones penales impuestas a las mujeres, tanto a nivel judicial como a nivel de regulación normativa**. Es de suma urgencia privilegiar penas y medidas que no importan la privación de su libertad cuando se trata de mujeres que son madres de niñas y niños lactantes, así como la aplicación de la suspensión condicional del procedimiento.

En este sentido, al cierre de este Informe Anual se encuentra en discusión el proyecto de ley conocido como Ley Sayén. Esta iniciativa busca modificar la normativa sobre la aplicación de la prisión preventiva y la suspensión de la ejecución de la sentencia respecto de mujeres embarazadas o que tengan hijas o hijos menores de tres años de edad, planteando un cambio en la política criminal a fin de anteponer el interés superior de la niña y el niño. El proyecto, presentado el 2017, fue aprobado de forma parcial en la idea de legislar, siendo primordial que se avance en su tramitación[63].

2.3 Cuidados inadecuados

La calidad de las condiciones de vida y de cuidado en la primera infancia reviste la mayor importancia, no solo por las implicancias en su vida futura, sino por su situación presente como sujetos de derechos. Tal como les asegura la Convención, todas las niñas y los niños tienen derecho a un nivel de vida adecuado para su óptimo y máximo desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social. Sin embargo, junto a la alta institucionalización, niñas y niños son frecuentemente expuestos a condiciones de cuidado que no dan respuesta a sus necesidades, como se describe a continuación[64].

2.3.1 NIÑAS Y NIÑOS EN RESIDENCIAS DE PROTECCIÓN

1. Orientaciones técnicas deficientes y no actualizadas

Las orientaciones técnicas del Sename son fundamentales, ya que deben establecer los estándares y exigencias necesarias para la implementación de cada modelo residencial, en ámbitos tales como los sujetos de atención, cobertura, objetivos, infraestructura, intervención, recursos humanos, entre otros[65]. De esta manera, constituyen los lineamientos que guían los proyectos y a los equipos que los ejecutan.

Lo anterior es clave para resguardar las particularidades de cada modelo, pero también para garantizar una homogeneidad transversal en cuanto a la calidad de atención y cuidado. A su vez, en base a las orientaciones se realiza, en gran medida, la supervisión técnica del Sename y la observación de otros órganos (como el Poder Judicial y la propia Defensoría de la Niñez) y, más aún, permiten el monitoreo de los propios niños, niñas y adolescentes, sus familias y de la ciudadanía en general.

Como se revisó previamente, actualmente existen cinco modelos residenciales para primera infancia, uno de administración directa del Sename (Cread) y cuatro de OCAs, (RPP, RLP–PER, RPA y RMA–PER), y cada uno cuenta con su respectiva orientación técnica[66], salvo por el RPA, lo que implica un obstáculo en su definición y posibilidad de supervisión. A su vez, si bien **las orientaciones de los modelos RLP y RMA–PER fueron revisadas y actualizadas en el 2019, las orientaciones técnicas del Cread son del año 2013 y las de las RPP del año 2011, es decir, han permanecido casi una década sin procesos de revisión, ajuste y mejora. Lo anterior se refleja en que las del 2011 y 2013 son generales, con escasas indicaciones prácticas y requisitos concretos, quedando su implementación sujeta a la interpretación de cada ente administrador.**

Ligado a lo anterior, si bien existen aspectos clave que debiesen ser transversales a los distintos modelos para la debida satisfacción de los derechos de las niñas y los niños, la realidad es que las orientaciones técnicas difieren significativamente entre sí, por ejemplo, en cuanto a cobertura, recursos humanos y condiciones materiales y de infraestructura, generando gran desigualdad en la atención y cuidado entregados.

Al cierre de este Informe Anual no solo la reconversión nacional de los Cread se ha visto afectada por una serie de retrasos y dificultades, sino que, además, los Cread para lactantes y preescolares siguen operando en tres regiones del país.

En este sentido, varios de los nudos críticos que se detallan a continuación tienen directa relación tanto con deficiencias en cuanto al contenido de las orientaciones técnicas correspondientes, como con la falta de supervisión del Sename para su correcta implementación.

2. Masividad de las residencias

Conforme a lo dispuesto en las Directrices de Naciones Unidas sobre Modalidades Alternativas de Cuidado de Niños (en adelante Directrices), "los centros de acogimiento residencial deberían ser pequeños y estar organizados en función de los derechos y las necesidades del niño, en un entorno lo más semejante posible al de una familia o un grupo reducido"[67]. No obstante, el panorama nacional dista de ello, existiendo modelos residenciales para esta población de carácter masivo, lo que es incompatible con los estándares internacionales y especialmente perjudicial para quienes requieren de atención y cuidado personalizados.

La situación de las residencias de modalidad Cread, existentes en Santiago, Concepción y Temuco, es crítica pues, de acuerdo a su cantidad de plazas, están diseñados para recibir entre 45 y 80 niñas y niños[68]. En cuanto a las otras modalidades, los RLP–PER tienen una cobertura que fluctúa entre las 15 y 30 plazas, mientras que las de los RMA–PER varía entre 10 y 40 plazas[69].

Como se indicó en el capítulo 2, **el Estado de Chile se comprometió a reemplazar las residencias masivas, especialmente los Cread, por residencias familiares, que contemplan un máximo ideal de 15 plazas y ofrecen una modalidad de cuidado más personalizada e integral.** No obstante, al cierre de este Informe Anual, no solo la reconversión nacional de los Cread se ha visto afectada por una serie de retrasos y dificultades, sino que, además, los Cread para lactantes y preescolares siguen operando en tres regiones del país. Por otro lado, tampoco existe claridad acerca de qué sucederá con las residencias de otras modalidades que acogen a la primera infancia y que tienen una cobertura que supera las 15 plazas. Al respecto, y como se indicó en el capítulo 2 de este Informe Anual, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos informó, en cuanto a las residencias masivas administradas por OCAs, que el compromiso hacia la provisión de cuidados personalizados se lleva a cabo mediante la licitación de modelos como las Residencias de Vida Familiar. No obstante, a la fecha de cierre de este informe, las residencias de este tipo solo están destinadas a la atención de población adolescente[70].

Acciones como reducir el número de plazas y aumentar el de cuidadores(as) han sido recomendados por la Defensoría de la Niñez luego de sus visitas[71], en las cuales pudo constatar que, a medida que aumentaba la cantidad de niñas y niños, surgían mayores dificultades, por parte de los equipos, para prestarles la atención y acompañamiento permanente, así como responder diferenciadamente a sus necesidades. Al respecto, **urge dar efectivo cumplimiento al compromiso del Estado de reconversión de las residencias masivas, para garantizar las condiciones idóneas de acogimiento en la primera infancia para el bienestar y desarrollo integral**, y el ejercicio de la generalidad de sus derechos, lo que exige especialmente un cuidado personalizado y en grupos pequeños.

3. Espacios inadecuados

La idoneidad de los espacios resulta central cuando se trata de niñas y niños en la primera infancia, periodo en el que requieren de cuidados y resguardos específicos y reforzados para estimular su desarrollo y para disminuir y prevenir situaciones de riesgo. De no atenderse, pueden afectar su bienestar físico y psicológico, e incluso su vida.

Pese a ello, en las visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez[72] **se ha observado que los espacios en los cuales permanecen niñas y niños no cumplen con características mínimas de infraestructura, equipamiento, seguridad y salubridad para su debido cuidado y protección.** Esto, en contradicción no solo con los estándares internacionales en la materia, sino que con los propios estándares y orientaciones del Sename para los respectivos proyectos.

PRINCIPALES HALLAZGOS DE LAS VISITAS DE LA DEFENSORÍA DE LA NIÑEZ EN CUANTO A ESPACIOS INADECUADOS PARA NIÑAS Y NIÑOS DE 0 A 3 AÑOS DE EDAD

- Inmueble reducido para cantidad de plazas y funcionarios(as)[73].
- Espacios inseguros[74].
- Espacios inapropiados o ausencia de espacios para intervención y visitas[75].
- Falta de accesibilidad para personas con movilidad reducida[76].
- Ausencia o escasez de áreas verdes[77].
- Cámaras de seguridad sin protocolos que regulen su uso[78].

Uno de los aspectos más críticos constatados tiene relación con la seguridad, por sus graves implicancias en la salud física y psíquica de las niñas y los niños. A modo de ejemplo, en dos visitas realizadas se observó que los inmuebles tenían escaleras empinadas, sin cierre de seguridad[79] y una de ellas, además, tenía serios problemas eléctricos, constante humedad e inundaciones frecuentes[80]. A su vez, dos de las residencias visitadas tenían elementos como fierros y alambres que sobresalían de murallas y rejas[81]. En una de ellas, se evidenció que las niñas y los niños tenían acceso a diversos elementos que utilizaban peligrosamente sin supervisión[82].

Conforme a los estándares internacionales, es prioritario que las niñas y los niños vivan en lugares que cumplan con requisitos de salud y seguridad[83] y que permitan garantizar su derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo[84]. Además, contar con ambientes seguros y estimulantes es clave en virtud del derecho al descanso, esparcimiento, juego y recreación[85], aspectos que tienen un valor fundamental en la primera infancia. Asimismo, de acuerdo a las orientaciones técnicas, las residencias deben contar con condiciones apropiadas de infraestructura, equipamiento, mantención y ambientación, entre otros aspectos[86] clave para su bienestar.

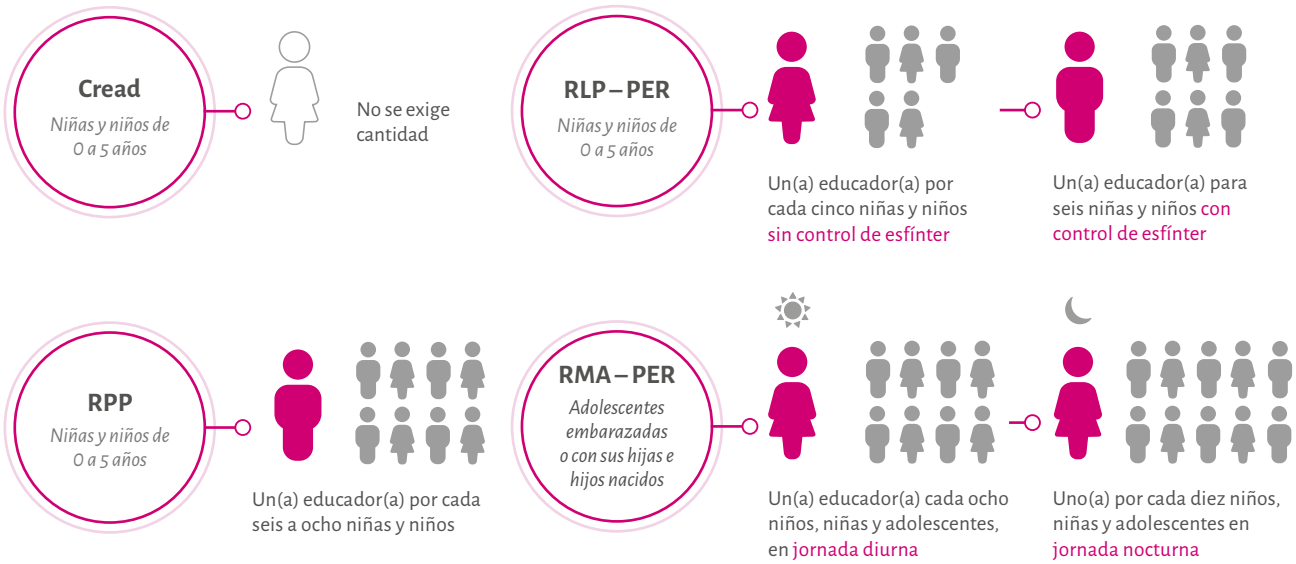
4. Insuficiente cantidad de cuidadores(as)

Durante toda la infancia, pero especialmente en los primeros años de vida, las niñas y los niños dependen de los vínculos afectivos con sus cuidadores(as), necesitando mantener relaciones estables y preferentes con, al menos, un adulto(a) significativo(a) que pueda comprender, anticipar y responder, de manera sensible, oportuna y asertiva, a sus diversas necesidades físicas y afectivas. Esto es importante para quienes están en residencias de protección, puesto que han vivido situaciones de grave vulneración a sus derechos, y estas relaciones serán clave en sus procesos de recuperación y desarrollo pleno.

Por ello, el Comité ha destacado que las instituciones que brindan cuidados a este grupo deben contar con personal numeroso[87], y que el desarrollo físico, personal y psicológico de las niñas y los niños puede ser mejor atendido cuando cuentan con un pequeño número de relaciones estables y afectuosas[88]. En la misma línea, las Directrices refuerzan que los lugares de acogimiento deben satisfacer las necesidades de vinculación permanente hacia un(a) cuidador(a) determinado(a)[89].

Sin embargo, **un importante nudo crítico de las residencias destinadas a la primera infancia es que no se garantiza una cantidad suficiente de cuidadores(as) de trato directo,** de lo cual se puede inferir la falta de prioridad que el Estado le otorga a la función esencial que cumplen quienes cuidan cotidianamente. Lo anterior se evidencia, en primer lugar, en las orientaciones técnicas, donde no existen criterios unificados para determinar la cantidad de cuidadores(as) que se requieren para lograr cuidados personalizados, pues establecen heterogéneos criterios y una distinta proporción de cuidador(a) por niña o niño, según se grafica en la figura Nº 2.

Figura Nº 2: Cantidad exigida de niñas y niños por educador(a) de trato directo, según modalidad residencial



Fuente: Elaboración propia a partir de las orientaciones técnicas del Sename[90].

Si bien los RLP–PER exigen la mayor cantidad de cuidadores(as) por niña o niño, lo anterior sigue siendo insuficiente para entregarles el cuidado permanente y personalizado que requieren, según lo ha podido observar la Defensoría de la Niñez en sus visitas[91]. Aun cuando los(as) cuidadores(as) suelen hacer todo lo que está a su alcance para prestar dicha atención y asistencia, muchas veces esto no es factible si se considera que puede haber una sola persona adulta a cargo de cinco a seis niñas o niños –e incluso más en el caso de otras modalidades–. En efecto, se observó que para el cuidado diario dependían constantemente del apoyo de otros(as) funcionarios(as), de voluntarios(as) u otras personas presentes, o bien debían dejarlos(as) solos(as) por momentos para poder atender a otros(as)[92]. Además, bastaba que una niña o niño requiriera de atención exclusiva, en algún momento del día o por varios días (por ejemplo, al estar enfermos), para sobrecargar, aún más, la labor de cuidado y evidenciar la precariedad de la cantidad establecida por las orientaciones técnicas[93].

Otro ámbito crucial que interfiere en la calidad del cuidado, son las precarias condiciones laborales del personal, especialmente de quienes realizan funciones de trato directo.

Otro ámbito crucial que interfiere en la calidad del cuidado, son las precarias condiciones laborales del personal, especialmente de quienes realizan funciones de trato directo. En general, perciben una remuneración que bordea el sueldo mínimo y tienen largas jornadas de trabajo, con turnos de hasta las 12 horas consecutivas. A esto se suma la alta carga de trabajo y extrema responsabilidad que implica el cuidado de niñas y niños, así como la escasa formación continua y apoyo que reciben para la realización de sus diversas funciones. Todo lo anterior genera desgaste laboral, con implicancias en la salud de mental del personal, alto ausentismo, rotación y dificultad para encontrar personas interesadas en ocupar este cargo[94]. Sobre este punto, **las Directrices subrayan que las condiciones laborales del personal que trabaja en cuidado residencial "deberían ser tales que fomentaran al máximo su motivación, satisfacción y continuidad en el trabajo, y por tanto su disposición para cumplir su función de la forma más apropiada y eficaz"[95].** Así también, el Comité indica que deben ser valorados socialmente y contar con una remuneración adecuada[96].

5. Falta de formación inicial y continua, y de apoyo al personal

Las orientaciones técnicas establecen limitadas exigencias respecto a la formación inicial y a los conocimientos y experiencia laboral que deben tener quienes postulan a un cargo para trabajar con primera infancia en una residencia, ya sea como director(a), dupla técnica o educador(a) de trato directo. Además, los requisitos para los mismos cargos varían considerablemente según la orientación técnica de cada modelo residencial.

Las orientaciones de los Cread son las más preocupantes, al ser las únicas que no plantean requisitos mínimos de formación y experiencia para el director(a), la dupla psicosocial y los educadores(as) de trato directo. En el caso de las RPP, estas exigen conocimientos y experiencia específica en primera infancia para el director(a), pero no así para las duplas y para los educadores(as). Por el contrario, las RPL–PER y RMA–PER exigen conocimientos y experiencia en primera infancia para los educadores(as), pero no así para el director(a), ni para la dupla en el caso de las RMA–PER.

Además, y en línea con lo descrito en el capítulo 2 de este Informe Anual, **se aprecia la falta de instancias de formación continua y capacitación.** Lo an-

terior ha podido ser observado en las visitas de la Defensoría de la Niñez[97], en las que también se ha constatado que la falta de capacitación puede derivar en situaciones de riesgo para las niñas y los niños en una etapa en que son especialmente vulnerables[98].

En este sentido, y de conformidad con el artículo 3 de la Convención[99] y las Directrices[100], **los Estados deben asegurar que el personal que trabaja en cuidado residencial cuente con la debida capacitación y preparación para realizar su labor, especialmente en ámbitos tales como derechos de niñas y niños sin cuidado parental, atención de quienes están en situaciones de mayor vulnerabilidad y que cuentan con necesidades especiales, prevención de agresiones y manejo adecuado de conflictos.** Más aún, el Comité señala que en aquellas instituciones responsables del cuidado de la primera infancia se debe garantizar que el personal que trabaje con niñas y niños, en los sectores públicos y privados, cuenten con cualidades psicosociales adecuadas, sean aptos y estén bien capacitados para trabajar con ese grupo de edad en particular[101].

No obstante, esto no se refleja en las orientaciones técnicas, puesto que algunas no presentan ninguna exigencia en esta materia[102], mientras que otras[103] indican que la OCA responsable del proyecto debe proveer al personal de la residencia un plan de capacitación permanente, pero con una frecuencia mínima de una vez al año y con una extensión mínima de ocho horas, lo que resulta insuficiente. En efecto, en visitas de la Defensoría de la Niñez se observó que no se habían realizado instancias de capacitación en el último año[104], o en donde se habían realizado algunas, el personal levantaba la necesidad de contar con mayor formación[105].

Por otra parte, la ausencia de orientaciones e instancias para el cuidado de equipos constituye uno de los nudos críticos más frecuentes. **En la totalidad de las residencias visitadas por la Defensoría de la Niñez se observó que no se habían realizado instancias de cuidado de equipos en el último año[106], incluso contraviniendo las orientaciones técnicas[107]**. Lo anterior impacta en la salud integral de las personas a cargo del cuidado cotidiano, pudiendo generar desgaste en los(as) funcionarios(as), así como alta rotación de personal, lo que tiene un impacto directo en las condiciones de vida de estas personas, pero también en las niñas y los niños destinatarios de su atención.

6. Despersonalización y privación de la propia historia e identidad

A la luz de los artículos 7, 8 y 9 de la Convención, es fundamental garantizar el resguardo y la preservación de la identidad e historia de las niñas y los niños, así como de sus vínculos de origen y pertenencia. Como refiere el psicólogo Matías Marchant, "la identidad y el derecho a su protección no es solo el nombre, es la posibilidad del niño o niña de tener la sensación y una experiencia de continuidad de existir en un nuevo ambiente que es respetuoso de saberes y tradiciones de las que proviene" [108].

En el contexto residencial, las personas adultas deben promover y facilitar la continuidad de su historia e identidad mediante diversas acciones y expresiones. Sin embargo, en la mayoría de las residencias visitadas por la Defensoría de la Niñez se ha observado una serie de obstáculos en esta materia, los que se sintetizan en la figura Nº 3.

Figura N° 3: Principales obstáculos en el respeto al derecho a la identidad detectados en las visitas de la Defensoría de la Niñez

FALTA DE PERSONALIZACIÓN DE LAS HABITACIONES Y OTROS ESPACIOS

La mayoría de las residencias no se encontraban personalizadas por y para las niñas y los niños. Si bien se apreciaba un esfuerzo por tener a la vista dibujos y adornos en lugares comunes, los espacios en general, y especialmente las habitaciones, eran más bien estandarizados y no tenían mayores elementos que dieran cuenta de la individualidad de cada niña y niño, conforme a sus edades, preferencias e intereses.

CARENCIA DE PERTENENCIAS PERSONALES

En gran parte de las residencias, las niñas y los niños carecían de pertenencias tales como ropa, juguetes, fotografías y objetos transicionales que ofrecen apego y seguridad, entre otros elementos, que tuvieran relación con su familia de origen y con su particulares experiencias e historia de vida. Esto se debía, en gran medida, a que no se facilitaba ni promovía que las familias y personas significativas pudieran entregarles estos elementos a las niñas y los niños, ni que éstos mantuvieran ciertas pertenencias durante su estadía en dicho lugar. A modo de ejemplo, en la residencia María Madre** se mencionó que las niñas y niños, cuando eran adoptados(as), egresaban de la residencia con lo mínimo, para poder "comenzar de cero" una nueva vida. Lo anterior, además de vulnerar su derecho a la identidad, refleja el desconocimiento acerca de la importancia de dar continuidad a sus experiencias e historias de vida, para su salud mental presente y futura.

POCA O NULA UTILIZACIÓN DE LOS "LIBROS DE VIDA" PARA LA PROMOCIÓN DE LA PROPIA HISTORIA E IDENTIDAD

El "Libro de Vida" está dirigido a las niñas y los niños en residencias de protección y en familias de acogida, para conservar sus recuerdos e historia durante el tiempo que permanecen separados de sus familias de origen, y pertenece a ellas y ellos por lo que se lo llevan consigo al egresar de la residencia o familia de acogida. En las visitas, a nivel transversal, los "Libros de Vida"* se encontraban escasamente completados –respeto de su historia previa a la institucionalización o de su vida más allá de la residencia– y algunos no estaban iniciados. Además, no todos los(as) funcionarios(as) estaban al tanto de su existencia, ubicación o sentido y eran más bien estandarizados, por lo que no lograban dar cuenta de la singularidad de cada niña y niño.

LIMITADA APLICACIÓN DE UN ENFOQUE INTERCULTURAL***

En gran parte de las residencias, pese a haber niñas y niños y/o sus familiares con una nacionalidad distinta a la chilena y/o pertenecientes a pueblos originarios, salvo por acciones puntuales, no existía una consideración e incorporación permanente de su cultura en el cuidado y rutina diaria, por ejemplo, en aspectos tales como el idioma, vestimenta, música y alimentación.

Fuente: Elaboración propia.

* Cabe señalar que las Directrices destacan justamente la importancia de que las residencias promuevan el sentido de identidad de las niñas y los niños mediante la utilización de un "diario de vida", que cuente con objetos y recuerdos personales, y que puedan conservar durante su vida. Pese a la relevancia de esto, solamente las orientaciones técnicas de los RLP-PER contienen una propuesta general para la elaboración del "Libro de Vida".

** Visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez a la residencia Hogar María Madre el 20 y 30 de junio de 2021, en Viña del Mar.

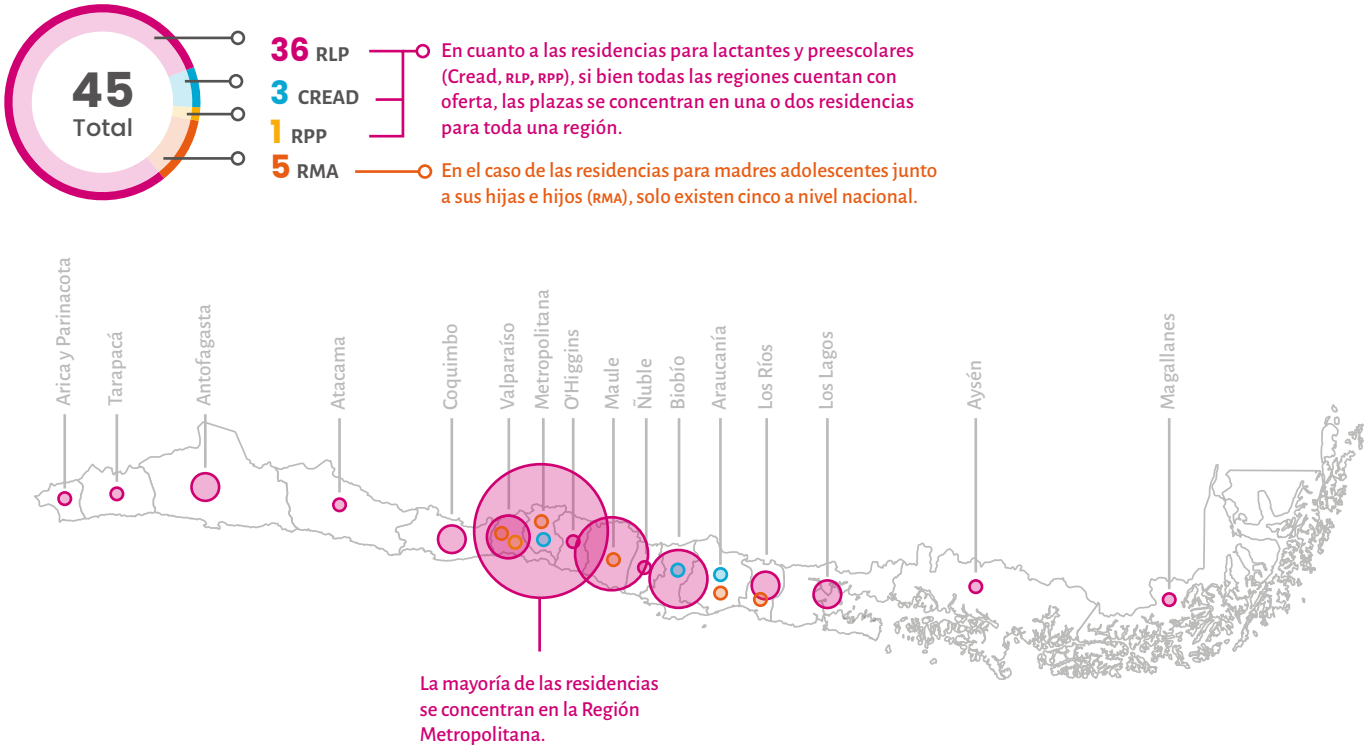
*** La Convención establece como derecho y principio rector la no discriminación (artículo 2), lo que es esencial para la realización de todos los derechos de las niñas y los niños, así como para su plena participación e integración social. Además, reconoce en los artículos 7, 8, 20 y 30, distintos derechos que subrayan la necesidad de respetar y proteger su identidad cultural y familiar. Junto a lo anterior, el enfoque intercultural constituye un enfoque transversal en los programas y proyectos ambulatorios y residenciales del Sename (Sename. 2020. Documentos Técnicos. Enfoques Transversales, pág. 15-23).

Todo lo anterior se vincula directamente con el derecho de las niñas y los niños a expresarse libremente y a participar en decisiones relativas a sus vidas, de acuerdo a su interés superior y de forma adaptada a la evolución de sus facultades. No obstante, este es uno de los principales obstáculos que enfrentan ellas y ellos puesto que, desde una mirada adultocéntrica, han sido concebidos como entes pasivos y no como sujetos de derecho y agentes sociales activos. Por ello, la Convención[109] y el Comité[110] destacan la urgencia de promover y facilitar la expresión de ellas y ellos en la primera infancia, respetar sus opiniones, sentimientos y proporcionar las condiciones para su participación cotidiana y permanente, adaptada a sus intereses, niveles de comprensión y formas de comunicación preferidas. **En la misma línea, urge que las residencias en donde permanecen niñas y niños no solo permitan, sino que promuevan en forma activa, la conservación de sus vínculos y la preservación y respeto a su historia, memoria e identidad.**

7. Desarraigo familiar, social y comunitario

La cantidad y la distribución a nivel nacional de la oferta residencial especializada para la primera infancia no permite garantizar que niñas y niños sean acogidos en cercanía a sus territorios de origen. Por el contrario, muchas veces deben ser trasladados a otras comunas, ciudades e incluso regiones, generando aislamiento respecto de sus redes familiares y de sus comunidades de pertenencia[111], como se observa en la figura Nº 4.

Figura Nº 4: Residencias especializadas para primera infancia en el territorio nacional



Fuente: Elaboración propia a partir de datos entregados por el Sename (remitidos el 18 de junio de 2021).

Es grave cuando estos traslados, además, implican la separación de las niñas y los niños de sus hermanos(as), ya sea porque algunos permanecen en el territorio de origen junto a las familias o porque son llevados a distintas residencias, incluso ubicadas en diferentes comunas o regiones. Esto último ocurre, muchas veces, porque los modelos residenciales abarcan distinto público objetivo, de acuerdo al género y/o edad, como lo ha podido observar la Defensoría de la Niñez en sus visitas[112]. Lo anterior hace necesario asegurar que las niñas y los niños puedan acceder a residencias que estén próximas a sus lugares de origen, pues ello es clave para mantener sus vínculos familiares y comunitarios, así como para los procesos de intervención y reintegración familiar. En este sentido, es importante avanzar en contar con una oferta residencial suficiente a nivel nacional, con una mayor y mejor distribución territorial, procurando mantener siempre un número de plazas adecuado.

Al respecto, las Directrices señalan que en las decisiones relativas al acogimiento de una niña o niño se debe procurar "mantenerlo lo más cerca posible de su lugar de residencia habitual, a fin de facilitar el contacto con su familia y la posible reintegración en ella y de minimizar el trastorno ocasionado a su vida educativa, cultural y social"[113]. A su vez, indican que se debe hacer todo lo posible por mantener a los hermanos juntos y, en el caso excepcional que ello no sea posible en función de su interés superior, se debe permitir y promover su contacto[114].

Se debe hacer todo lo posible por mantener a los hermanos juntos y, en el caso excepcional que ello no sea posible en función de su interés superior, se debe permitir y promover su contacto.



Pablo Moraga Moraga

No obstante, en las residencias existen prácticas que obstaculizan el derecho de las niñas y los niños a mantener sus vínculos familiares[115]. **En las visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez[116], se ha podido constatar que no se da cumplimiento a lo establecido en las orientaciones técnicas respecto de la importancia de garantizar el derecho a las visitas de familias y personas significativas, incumpliendo el deber de promover la reintegración familiar[117].** En concreto, se han observado situaciones como el escaso trabajo de intervención con las familias[118], la escasa vinculación con las familias y personas significativas[119], la falta de espacios adecuados para llevar a cabo las visitas, así como gran rigidez en la estructuración de estas[120], y la falta de privacidad en instancias de visitas, siendo estas siempre supervisadas por algún(a) funcionario(a)[121].

8. Exposición a situaciones de violencia y maltrato

Una de las situaciones más graves que le puede ocurrir a una niña o niño en contexto residencial, es que, sumado a las situaciones de vulneración por las cuales debieron ser separados de sus familias de origen, vuelvan a experimentar violencia y maltrato, esta vez por parte de las personas e instituciones a cargo de su cuidado transitorio y de sus procesos de recuperación. Al respecto, los Estados tienen la obligación de adoptar medidas para proteger a todos los niños, niñas y adolescentes ante cualquier tipo de violencia, lo que implica no incurrir en este tipo de actos, así como protegerlos frente a terceras personas que los cometan[122]. Respecto de las niñas y los niños en su primera infancia, el deber estatal se refuerza, dada su situación de vulnerabilidad y los efectos que estos actos les pueden generar. De hecho, el Comité ha establecido que los Estados "deberán hacer cuanto esté en su mano para salvaguardar a los niños pequeños en situación de riesgo y ofrecer protección a las víctimas de los abusos, tomando medidas positivas para apoyar su recuperación del trauma, evitando al mismo tiempo estigmatizarlos por las violaciones de las que han sido víctimas"[123].

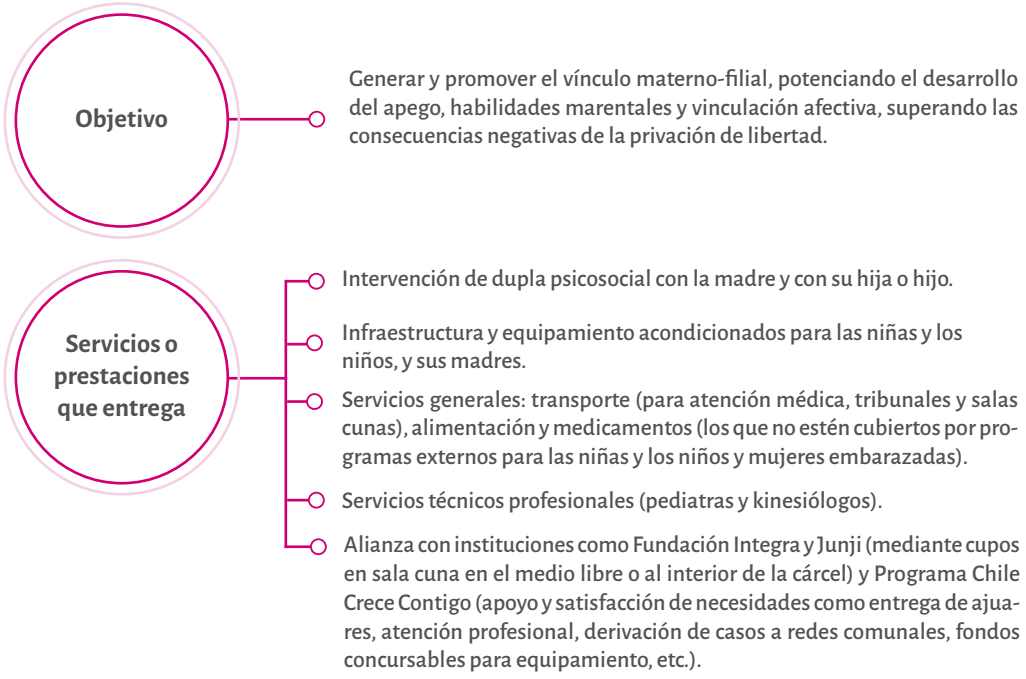
No obstante, **el Estado de Chile no ha dado cumplimiento a esta obligación. Lo anterior se refleja, por ejemplo, en la alta cantidad de sumarios contra funcionarios(as) de un Cread de lactantes[124]** según se indicó en el capítulo 2 de la tercera parte de este Informe Anual. **Además, en tres visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez se detectó que los establecimientos no habían aplicado procedimientos[125] ni realizado denuncias por situaciones de maltrato de parte del mismo personal hacia las niñas y los niños[126]. Más aún, en dos residencias habían ocurrido graves situaciones que no habían sido denunciadas.** En la primera de ellas, para lactantes y preescolares, la Defensoría de la Niñez tomó conocimiento de que una niña había develado una posible situación de agresión sexual en contexto intrafamiliar, cuestión que no fue informada a las autoridades correspondientes, conforme lo exige la ley[127]. En la segunda, destinada a madres adolescentes junto a sus hijas e hijos, la Defensoría de la Niñez tomó conocimiento, con posterioridad a la visita, de que la directora de aquel momento ejercía malos tratos psicológicos hacia algunas adolescentes, como tratos peyorativos y estigmatizantes, hostigamiento y amenazas de separación de las diadas madre–hijo(a)[128].

2.3.2 NIÑAS Y NIÑOS EN CÁRCELES

Según dan cuenta los estudios de criminología feminista[129], así como las Reglas de Bangkok[130], **las cárceles fueron construidas con una concepción androcéntrica, lo que ha invisibilizado y desatendido las necesidades y la realidad de la población reclusa femenina, particular aunque no únicamente de las mujeres embarazadas y madres de niñas y niños. La falta de enfoque de género, además de afectarles a ellas, impacta también en sus hijas e hijos.** Por esta razón, además de procurar evitar en lo posible su encarcelación, se deben asegurar espacios, condiciones y servicios adecuados para ellas, así como la atención de sus hijas e hijos en las mismas condiciones que si se encontraran en el medio libre.

Según el Reglamento de establecimientos penitenciarios, las mujeres embarazadas, y aquellas que permanezcan con sus hijas e hijos, serán recluidas en las unidades materno-infantiles de los recintos penales, contarán con espacios y condiciones adecuados para el cuidado y tratamiento pre y posnatal, así como la atención de las niñas, los niños y las internas[131]. Como se señaló previamente, las mujeres embarazadas y las madres que viven con sus hijas e hijos, son atendidos a través del Programa Creciendo Juntos de Genchi (ver figura Nº 5), el cual, a mayo del 2021, funcionaba en 41 establecimientos penitenciarios a lo largo del país, con presencia en todas las regiones.

Figura Nº 5: Programa Creciendo Juntos de Genchi*



* Un segundo componente del Programa (Componente II) se dirige a la población condenada (femenina y masculina) que mantiene vínculo con sus hijas e hijos que los visitan y requieren desarrollar herramientas para ejercer su rol parental.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos entregados por Genchi.

La atención [del programa Creciendo Juntos] se constituye, desde su base, como un asunto de política criminal y no desde el derecho de la niña o el niño a vivir con su madre.

Pese al lineamiento general contenido en el Reglamento de Establecimientos Penitenciarios, así como al valioso trabajo que desarrolla el Programa Creciendo Juntos, existe una serie de nudos críticos que afectan a niñas y niños que permanecen en cárceles junto con sus madres. Uno de los mayores problemas, y que se encuentra en la base de las condiciones inadecuadas de cuidado que reciben, es **la falta de un marco normativo específico que regule su situación, aspecto esencial en la protección de sus derechos humanos.** En este sentido, no existe una norma con rango legal que regule la ejecución de las medidas y sanciones de privación de libertad en general, sino que esta temática es solo regulada por vía infralegal (mediante el Reglamento de Establecimientos Penitenciarios, así como resoluciones y circulares internas de Genchi), por lo que su regulación es manifestación de la potestad reglamentaria de una autoridad, en lugar de ser el resultado de una discusión en instancias legislativas.

Por otra parte, la normativa existente y aplicable se encuentra dispersa en el ordenamiento jurídico y carece de un enfoque de género y de derechos de la infancia. Finalmente, tampoco existen suficientes protocolos que orienten la actuación de Genchi y otras instituciones, así como estándares mínimos que aseguren condiciones apropiadas para su bienestar, el acceso a servicios y, en definitiva, la plena protección de sus derechos[132].

En efecto, ha sido Genchi la institución que en la práctica se ha encargado de diseñar e implementar el Programa Creciendo Juntos para la atención de esta población[133], siendo que su función, como institución penitenciaria, está referida a la reinserción social de las personas condenadas e imputadas[134]. Es decir, **la atención se constituye, desde su base, como un asunto de política criminal y no desde el derecho de la niña o el niño a vivir con su madre.**

Por su parte, en lo relativo a la medida de protección que recae sobre la niña o el niño, tampoco existe claridad acerca de los procedimientos y criterios para su solicitud, así como tampoco un trabajo coordinado entre las distintas instituciones pertinentes (Genchi, Programa Mi Abogado, Sename, Tribunal de Familia) que permitan asegurarles un trato justo e igualitario en la protección de sus derechos[135].

En la práctica, **se han observado nudos críticos en las unidades materno–infantiles que implican el sometimiento a condiciones inadecuadas de cuidado,** que se relacionan con la falta de regulación, coordinación y atención a sus necesidades desde un enfoque de derechos. Los efectos negativos se agudizaron de forma dramática con la contingencia sanitaria, por el cierre de las salas cunas y el largo periodo de suspensión de visitas[136]. En el cuadro de texto Nº 2, se exponen los principales hallazgos de la Mesa técnica interinstitucional del 2019–2020 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, complementados con lo que ha podido conocer la Defensoría de la Niñez.

Cuadro de texto Nº 2:

NUDOS CRÍTICOS DE LA SITUACIÓN DE NIÑAS Y NIÑOS EN UNIDADES MATERNO–INFANTILES

1. Planificación

- **No existe una planificación general** de la instalación de las unidades materno–infantiles. Como consecuencia, algunas cárceles han debido habilitar una unidad solo ante la contingencia de un ingreso[137].

2. Infraestructura y habitabilidad

- **Condiciones variables** entre distintos establecimientos.
  Algunos presentan:
  - Falta de luz natural y áreas verdes, humedad, hacinamiento e inadecuada calefacción.
  - Falta de instalaciones adecuadas para la primera infancia (por ejemplo, baños adaptados, salas de estimulación, etc.).
  - Espacios compartidos, sin habitaciones individuales para la diada. Esto afecta la vinculación y el descanso, y suele provocar conflictos entre internas, que repercuten en las niñas y los niños.
  - Instalaciones adyacentes al resto de los módulos de la unidad penal, lo que puede exponer a las niñas y los niños a ruidos que afectan su descanso.

3. Personal

- **Falta de especialización** del personal en materias de género, maternidad y primera infancia.
- Duplas psicosociales con **sobrecarga de trabajo,** lo que dificulta las intervenciones.

4. Crianza en prisión

- Al no existir un régimen penitenciario específico para estas unidades[138], las niñas y los niños muchas veces enfrentan vivencias propias de una prisión. Por ejemplo, se rigen por las **mismas reglas que el resto de la población penal** en cuanto a:
  - Orden interno (horas de encierro y desencierro, procedimiento de "cuenta"[139], allanamientos, etc.).
  - Régimen y protocolos de visitas. No cuentan con espacios diseñados para niñas y niños. Además, sus visitas fueron suspendidas por la pandemia, afectando el establecimiento y mantención de vínculos con el resto de sus familiares y personas significativas.
- Algunas madres presentan importantes **dificultades en el ejercicio de la maternidad** en contexto de encierro (problemas en el proceso de lactancia por el estrés, depresión posparto, ansiedad, etc.).

- La privación de libertad de las mujeres con sus hijas e hijos perpetúa **estereotipos de género,** al considerarlas solo en su rol de madre y no promover la corresponsabilidad de la crianza, así como al no proporcionarles facilidades y apoyo para acceder a oferta programática[140] como el resto de las internas.
- **Falta de servicios de cuidado**
  - Solo algunos establecimientos cuentan con sala cuna al interior[141].
  - Cuando no están en salas cunas, las niñas y los niños están bajo el exclusivo cuidado de su madre, la que muchas veces se ve sobrepasada y expuesta a altos grados de estrés. Esto se agudizó en el periodo de cierre de salas cunas producto de la contingencia sanitaria.
  - Las labores diarias de tipo doméstico que deben realizar las internas ("oficios"), necesarias para obtener buenas calificaciones de conducta y así optar a beneficios penitenciarios, deben ser realizadas al mismo tiempo que cuidan a su hija o hijo, sin apoyo. Lo mismo ocurre, por ejemplo, para estudiar.
  - Si una mujer debe ausentarse (por ejemplo, para ir a una audiencia o a la enfermería), le debe encargar el cuidado a otra interna[142].
- Falta de protocolos que entreguen **lineamientos respecto del parto,** que sean respetuosos con los derechos humanos de las mujeres y de la niñez.

5. Acceso a prestaciones

- Las unidades **no cuentan con profesional de salud para atender a las niñas y los niños en casos de urgencia.**
- No existen protocolos de Genchi para manejo de **urgencias de salud.**
- No existen protocolos de **traslado**, los que quedan a criterio de cada recinto penal. En ocasiones, las niñas y los niños son trasladados en brazos de sus madres[143], o no se les permite acompañarlos a sus controles.
- Falta de atención a la **salud física y mental de madres** y mujeres embarazadas.

6. Egreso del(la) niño(a)

- No hay **protocolos para el egreso ni programas de acompañamiento[144].**
- Con la **separación entre la madre** y su hijo(a) cuando cumple los dos años de edad, el **vínculo de apego se ve perjudicado,** lo que se acrecienta con la escasa preparación para este proceso. Además, dada la falta de vinculación con otros referentes y de contacto con el exterior, el egreso constituye un cambio brusco para las niñas y los niños.
- **Fuerte ansiedad e incertidumbre** de las internas por lo relativo al egreso y la separación de su hija o hijo, así como su situación procesal y las expectativas de obtener la libertad.

De lo anterior, es posible concluir que la permanencia de las niñas y los niños en unidades materno-infantiles puede ser una medida adecuada si es que es necesaria para asegurar su derecho a vivir en familia, siempre que se tenga en consideración su interés superior y se garanticen condiciones idóneas para su bienestar y desarrollo. Sin perjuicio de eso, **la privación de libertad de mujeres embarazadas o con hijas o hijos puede llegar a ser altamente lesiva de los derechos de la niñez, cuando se obstaculiza su vinculación y apego y sus relaciones con otros miembros de su familia y comunidad,** se les expone a condiciones carcelarias y se dificulta su acceso a prestaciones básicas, entre otros asuntos que ocurren en la práctica.

A partir de las falencias identificadas en la Mesa Interinstitucional, se propusieron una serie de medidas para subsanarlas. Entre estas destacan la modificación del Reglamento de Establecimientos Penitenciarios, la realización de convenios con Chile Crece Contigo para capacitaciones, la elaboración de protocolos (como los procedimientos de salidas y traslados especiales) y la revisión de otros procedimientos (como la restricción de la revisión corporal de visitas de niños, niñas y adolescentes), así como que el Ministerio de Desarrollo Social y Familia evalúe crear un protocolo para el egreso (aunque sujeto a la disponibilidad de recursos).

Para su abordaje, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos asumió el compromiso de fortalecer el Programa Creciendo Juntos de Genchi, con miras a proteger de mejor forma los derechos de la niñez que vive en entornos penitenciarios. Su cumplimiento sería monitoreado por la Comisión de seguimiento de cumplimiento de propuestas, conformada por representantes de la División de Reinserción Social de la Subsecretaría de Justicia, Genchi y la Subsecretaría de Derechos Humanos. De este seguimiento se daría cuenta en informes semestrales, el primero de ellos a finales del 2020. No obstante, al cierre de este Informe Anual este no ha sido publicado, por lo que no se tiene constancia de avances en este sentido.

3. Recomendaciones

A continuación, se presentan recomendaciones relativas a las condiciones de vida de niñas y niños en la primera infancia en instituciones (sean de administración directa o delegada), dirigidas a los distintos poderes del Estado, las que se encuentran clasificadas según si se trata de recomendaciones urgentes, a corto, mediano o largo plazo.

Aquellas recomendaciones que dicen relación con todos los niños, niñas y adolescentes que están en cuidado residencial se encuentran desarrolladas en el capítulo 2 de la tercera parte de este Informe Anual y se deben entender como especialmente urgentes respecto de este grupo.

Poder Ejecutivo

URGENCIA

Dar cumplimiento, a través del **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**, a los compromisos asumidos en el marco de la Mesa Técnica Interinstitucional sobre la situación de las niñas y los niños que conviven con sus madres en cárceles y de mujeres embarazadas privadas de libertad y publicar, en los plazos y con la periodicidad comprometidos, los informes de seguimiento.

Dar cumplimiento, a través del **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y del Ministerio de Desarrollo Social y Familia**, al plan de reconversión de las residencias que acogen a niñas y niños en primera infancia , derivando a quienes requieran modalidades alternativas de cuidado, según sea más conveniente de acuerdo a su interés superior, a programas de familias de acogida o a residencias familiares especialmente diseñadas para su atención.

Generar, a través del **Servicio de Protección Especializada**, un protocolo específico para aquellos casos en que lactantes y preescolares bajo el cuidado del Estado tengan condiciones de salud específicas que requieran medidas de aislamiento (incluida la sospecha o contagio de Covid-19), en el que se considere la compatibilidad de esta medida con el ejercicio de sus derechos y de sus necesidades de vinculación.

Generar, a través del **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**, un protocolo específico que regule las visitas a mujeres y niñas y niños que permanecen en cárceles en contexto de contingencia sanitaria, que compatibilice el derecho a la salud con el de la vinculación familiar y social.

CORTO PLAZO

Revisar, actualizar, mejorar y homologar, a través del **Servicio de Protección Especializada**, las orientaciones técnicas de las residencias de protección para la primera infancia, incorporando exigencias y criterios técnicos de calidad. Lo anterior, especialmente en lo relativo a aumentar la cantidad de educadores(as) por niña o niño; promover el establecimiento de una relación preferente y continua con, al menos, un(a) cuidador(a) significativo(a); promover la conservación y el desarrollo de su identidad e historia personal; fortalecer la participación y toma de decisiones conforme a su etapa del desarrollo; facilitar la vinculación familiar y comunitaria; fortalecer la intervención psicosocial permanente con familiares y personas significativas; fomentar la inclusión y diversidad e incorporar elementos propios de la cultura familiar de origen en el cuidado y rutina diaria, especialmente quienes son migrantes o pertenecen a pueblos originarios; aumentar medidas y resguardos para la prevención y disminución de situaciones de riesgo; fortalecer la formación permanente de todo el personal, y fortalecer el cuidado de equipos.

Generar, a través del **Servicio de Protección Especializada**, un protocolo para las residencias de protección destinadas a acoger a niñas y niños en la primera infancia sobre la utilización adecuada, permanente y personalizada del "Libro de Vida", como elemento central en los procesos de intervención individual y familiar.

Adaptar, a través del **Servicio de Protección Especializada**, todos los protocolos del Sename a las características y necesidades específicas de las niñas y niños en la primera infancia que se encuentran en residencias de protección.

Garantizar, a través del **Servicio de Protección Especializada**, la infraestructura y equipamiento suficiente y adecuado de las residencias para la primera infancia, asegurándoles condiciones de vida seguras y dignas, conforme a estándares de derechos humanos.

Fortalecer, a través del **Servicio de Protección Especializada**, la supervisión técnica efectuada a las residencias para la primera infancia, procurando su periodicidad, presencialidad y focalización en aspectos relativos a la calidad de vida y ejercicio de derechos.

Elaborar, a través del **Ministerio de Desarrollo Social y Familia**, en coordinación con Genchi, Programa Mi Abogado, Poder Judicial y demás instituciones pertinentes, protocolos de actuación en relación con la permanencia de mujeres privadas de libertad junto con sus hijas e hijos en cárceles, de manera de asegurar un trato justo e igualitario y enfocado al interés superior del niño.

MEDIANO PLAZO

Generar, a través del **Servicio de Protección Especializada**, protocolos específicos para la atención y cuidado de las niñas y niños en la primera infancia que son ingresados a residencias que no están diseñadas exclusivamente para su atención.

Generar, a través del **Sename**, protocolos específicos para la atención y cuidado de las niñas y niños en la primera infancia que se encuentran junto a sus madres adolescentes en centros de privación de libertad.

Generar, a través del **Ministerio de Desarrollo Social y Familia**, estudios acerca de los impactos que puede generar en niños, niñas y adolescentes la privación de libertad de sus referentes adultos(as), así como los efectos que viven las niñas y los niños que permanecen en establecimientos penitenciarios junto con sus madres.

Asegurar, a través del **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**, en coordinación con el **Ministerio de Desarrollo Social y Familia,** la elaboración e implementación de programas y protocolos para la preparación, apoyo y seguimiento del egreso de niñas y niños que se encuentran junto a sus madres en cárceles. Este debe contemplar, a lo menos, el contacto permanente con el exterior, su vinculación gradual con personas externas, el acompañamiento psicosocial a la madre y al niño(a), apoyos económicos, vinculación y contacto frecuente con la madre con posterioridad al egreso, entre otros.

Revisar y adecuar, a través del **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**, el Reglamento de Establecimientos Penitenciarios los estándares internacionales de derechos humanos, especialmente en lo relativo a la población penal femenina y a los(as) hijos(as) que permanecen con sus madres en cárceles.

Asegurar, a través del **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**, la oferta y el acceso de mujeres privadas de libertad junto con sus hijos(as) en cárceles, a talleres y actividades de capacitación, educación, recreación, entre otros, de acuerdo a sus intereses y necesidades.

Elaborar, a través del **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**, un protocolo de visitas a mujeres privadas de libertad junto con sus hijos(as). Este debe permitir una vinculación y contacto frecuente con sus familias y personas significativas en el exterior, asegurando que se puedan realizar tanto en la semana como los fines de semana, y en distintos horarios del día (incluyendo no laboral), en espacios adecuados y privados para la interacción con niñas y niños, entre otros aspectos.

LARGO PLAZO

Generar, a través del **Servicio de Protección Especializada**, mecanismos adecuados para la observación y participación de las niñas y niños en la primera infancia en el proceso de supervisión técnica de las residencias de protección.

Poder Judicial

URGENCIA

Continuar realizando, a través de los **Tribunales de Familia y Cortes de Apelaciones** del país, las visitas judiciales a lugares donde permanecen niñas y niños en primera infancia sujetos a una medida proteccional, incluyendo las cárceles.

Adoptar las medidas necesarias, a través de la **Corte Suprema**, para fortalecer, priorizar y mejorar el cumplimiento de la obligación legal de los tribunales del país de realizar visitas judiciales a cárceles y residencias de protección para niñas y niños en la primera infancia. Lo anterior, en lo relativo al tiempo, dedicación y atención para su realización, así como la adopción de medidas y el seguimiento a partir de lo observado.

Adoptar las medidas necesarias, a través de la **Corte Suprema**, para fomentar la aplicación de los estándares internacionales de derechos humanos en relación con la utilización de medidas distintas a la privación de libertad en casos de personas que sean cuidadoras principales de niñas y niños de hasta dos años de edad, así como de mujeres embarazadas.

Adoptar las medidas necesarias, a través de la **Corte Suprema**, para promover que las decisiones relativas a la privación de libertad de los(as) principales cuidadores(as) de niños, niñas y adolescentes, tengan en debida consideración su interés superior, expresándolo en su fundamentación.

Adoptar las medidas necesarias, a través de la **Corte Suprema**, para fomentar que las decisiones que adopten los tribunales de familia y penales del país, que incidan en la separación de la madre privada de libertad de su hijo(a) que permanece con ella en el establecimiento penitenciario (tales como las relativas al egreso, al acceso a beneficios penitenciarios, etc.), tengan en cuenta de forma primordial su interés superior, expresándolo en su fundamentación.

Poder Legislativo

CORTO PLAZO

Impulsar, a través de la **Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía del Senado**, la discusión del proyecto de ley que modifica el Código Procesal Penal en materia de procedencia de la prisión preventiva y de suspensión de ejecución de la sentencia, respecto de mujeres embarazadas o que tengan hijos o hijas menores de tres años, guiándose por los lineamientos del interés superior del niño.

CORTO PLAZO

Diseñar, a través de la **Corte Suprema**, lineamientos y criterios basados en estándares de derechos humanos para los tribunales de familia, respecto de las decisiones relativas a la solicitud de las mujeres privadas de libertad que requieren permanecer junto con sus hijas e hijos en cárceles.

MEDIANO PLAZO

Fortalecer, a través de la **Academia Judicial**, la formación continua de jueces y juezas del país en derechos de las niñas y niños en la primera infancia, con especial énfasis en su derecho a la participación.

LARGO PLAZO

Generar, a través de la **Corte Suprema**, mecanismos adecuados para la observación que jueces y juezas realizan a través de visitas, de las condiciones de vida de las niñas y los niños en la primera infancia sujetos a una medida proteccional y su participación durante las visitas judiciales.

CANTIDAD Y DESTINATARIOS DE LAS RECOMENDACIONES

8	Servicio de Protección Especializada	1	Tribunales de Familia
7	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	1	Academia Judicial
6	Corte Suprema	1	Poder Judicial
3	Ministerio de Desarrollo Social y Familia	1	Programa Mi Abogado
1	Sename	1	Cortes de Apelaciones
1	Gendarmería de Chile	1	Poder Legislativo



Pablo Moraga Moraga



Pablo Moraga Moraga

4. Testimonios

Testimonios de madres que se encuentran privadas de libertad en un centro penitenciario junto a sus hijas.

KATALEIYA Y NICOLE

Cuando Nicole ingresó al centro penitenciario tenía cinco meses de embarazo. El día del parto necesitó de una inducción y, finalmente, de una cesárea de emergencia.

"Me iba a acompañar mi prima, pero llegó tarde. La dejaron entrar tarde y sacó fotos y todo, y la funcionaria siempre conmigo (...) ella estaba ahí cuando estaba con los dolores, me puse a llorar y ella estaba conmigo en todo momento".

Hay mujeres que han estado engrilladas (...) a mí no me pasó, pero sé que a compañeras sí, y si no te puedes mover y le pasa algo al niño (...) A veces hay funcionarios que no saben bien las normas, por eso ha pasado ese error, pero también hay algunos que lo hacen porque les gusta, como se dice, paquear".

Hace cinco meses la trasladaron junto a su hija, Kataleiya, al centro en el que se encuentra actualmente. Para la niña, crecer privada de libertad ha sido difícil y confuso.

"No conoce lo que es un árbol, recién está conociendo porque hay un arbolito ahí, o los pajaritos (...) Son como detalles mínimos, pero son importantes para ella (...) o a veces veía la puerta abierta y ella quería salir arrancando entonces la cabo venía y decía 'entrénse' y ponía el candado y ella se ponía a llorar. Entonces creo que para ella debe ser como raro lo que está viviendo, lo de que cierren y no poder salir".

Ahora su hija ya tiene un año y nueve meses y está pronta a egresar. Preparar la separación ha sido un proceso difícil para ambas.

"Mi hija ahora se tiene que adaptar porque va a cumplir los dos años, entonces le dieron permiso para que saliera dos días a la semana, pero mi hija puro llora (...) Le ha costado mucho, ayer salió. Dice mi prima que vomitó.

Cuando llega aquí, como las conoce a todas le cambia su carita, como que 'ah ya, llegué a mi casa', es como eso, y para mí es fome porque ella después va a llegar a su casa y va ser todo distinto, muy brusco el cambio. Por eso me gustaría estar a mí con ella afuera cuando sea ese cambio (...) es difícil para mí cuando se vaya y no esté yo, por ejemplo, si le va a dar algo miedo, no voy a estar yo para protegerla".

Nicole está condenada a tres años de privación de libertad, de los cuales ya ha cumplido dos. Quisiera poder optar a una prórroga para que su hija permanezca unos meses más en el centro, mientras ella ve la posibilidad de obtener algún beneficio o la libertad condicional, a fin de evitar la separación.

"El problema es que no quiero separarme de mi hija, eso es lo que pasa (...) Es un proceso muy difícil, ahora que lo estoy viviendo es como andar trayendo una pena, un nudo en la garganta (...) Yo ya dejé a mis dos hijos que están solitos y ahora tener que alejarme de ella me parte el alma.

A veces hay mamás que les falta poquito para terminar su condena y los hijos igual se tienen que ir porque cumplen los dos años.

Ellos igual están solos, estén con quien estén igual les va a hacer falta su mamá, yo que lo estoy viviendo, es algo tan triste. Yo sé que una comete un error para llegar aquí, un delito, pero ellos no tienen la culpa, es fome estar lejos de nuestros hijos. Una, a veces, comete los errores pensando en ellos, una es ignorante y no piensa en las consecuencias y una piensa que le va a ir bien, y una cuando está aquí en este lugar se arrepiente tanto".

Nicole cree que se necesita una ley que autorice a niñas y niños a quedarse con sus mamás por más tiempo, hasta los 3 años. También considera que hace falta mayor apoyo económico a las hijas e hijos que quedan fuera del centro, y más visitas de las madres con ellas y ellos.

EMILIA Y JAVIERA

Javiera está condenada a cinco años de privación de libertad, de los cuales ya ha cumplido trece meses. Vive en el centro con su primera hija, Emilia, de cinco meses. Su embarazo lo vivió en otro centro.

"Aquí igual es más tranquilo, pero igual es difícil. Por el tema de que hay más niños y todas tenemos diferentes maneras de crianza (...) igual ustedes vieron las piezas. No tenemos como un ambiente privado. Y las luces prenden de esta manera, y es como que prenden una luz y se ilumina todo.

Como mi hija llegó recién nacida yo no le tenía nada de ropa. Entonces yo pedía a mi familia como de a diez prendas. Y ahí me lo bajaban, a cinco, a tres, porque eran muchas cosas en una encomienda. No me dejaban ingresar (...) entonces para cambiarle la ropita los primeros días fue difícil, muy difícil.

Todo lo que nosotros entramos para nuestros bebés entra por donación, entonces al momento en que nosotras nos vayamos, todo eso queda para el cuna. Lo que nos manda nuestra familia, los juguetes, todo eso entra por donación. Es como para la Emilia, pero mientras estemos aquí. La donación es como para todos".

Durante el día tiene que hacer oficios en el centro, que consisten en tareas de aseo, generalmente acompañada por su hija. A Javiera no le gusta dejar a su hija a cargo de otras personas.

"Al principio fue muy difícil. Porque igual, mi primera guagua. Ella lloraba y yo quería tomarla, pero tenía que hacer el oficio, porque igual de eso depende para que nos vayamos juntas po. Y bueno, algunas mamás acá toman la opción como de '¿me lo cuidai un ratito y después yo te lo cuido?'. Pero a mí no me gusta, por el simple hecho de que una vez la dejé encargada y otro niño le rasguñó su carita. Entonces ya después no. Igual ella está bien acostumbrada al coche. Más que todo, siempre está al lado mío, pero en su coche.

Yo no confío en nadie para dejar a mi bebé. (...) porque si a mi hija le pasa algo, a mí me sacan un parte y le informan al tribunal (...) si se cae, si tiene algún moretón, rasguño, etc., todo ese tipo de cosas. Si mi hija se cae y tiene como un chichón en la cabeza, le informan al tribunal. Como que uno tiene que estar 24/7 atenta".

En ocasiones, Emilia puede salir del centro junto a su abuela, al igual que otras niñas y niños que también salen con familiares. Quienes no pueden, conocen y observan lo que ocurre afuera desde las ventanas del centro.

"Le da miedo, llora todo el tiempo cuando sale. Mi mamá me dice que no para de llorar. Igual, de aquí, desde unas ventanas, se ve el metro. Y los niños que ya caminan, suben y ven el metro, y ponen una cara de impresionados, dicen '¡oh, mira!' y se ponen así felices. Es como triste igual. A veces ven perros, y es como '¡oh, mira, el perro, el perro!', así súper sorprendidos (...) es muy triste, cuando ven un auto y cosas así. Se ven como tan sorprendidos de ver ese tipo de cosas que aquí no ven po".

Javiera espera el próximo año recibir algún beneficio penitenciario y vivir junto con Emilia en casa de su madre.

"Yo espero que nos podamos ir juntas. Porque igual la Emilia, cuando yo cumpla los dos años y medio, ella recién va a tener dos años. Pero igual complicado si ella se tuviera que ir sin mí, porque aquí, bueno, con la pandemia, no hay vínculo (...) por ejemplo, yo aquí peleé con una interna, y a ella le sacaron al niño por orden del tribunal (...) y su hijo se fue, el niño tenía ocho meses, y pocas veces había visto a su papá, a su abuela, a la familia. Están acostumbrados a estar encerrados (...) Entonces yo creo que para ese niño fue horrible.

Yo creo que lo más difícil es que uno no tenga familia, y el hijo tenga que irse al Sename y a ese tipo de lugares. Lo mismo con las prórrogas del tiempo del menor, que uno puede pedir un plazo extra después de los dos años. Uno habla con la asistente, con la psicóloga, y su respuesta simplemente es 'no, porque usted tiene vínculo, cero posibilidad de que tenga más tiempo con su hija".



Pablo Moraga Moraga

Referencias

1 En el presente capítulo para hablar de primera infancia se adopta la definición del Comité de los Derechos del Niño en su Observación General N° 7, según la cual este periodo comprende desde el nacimiento hasta la transición al período escolar, es decir, hasta los 8 años de edad. Sin perjuicio de ello, se hará especial foco en las niñas y los niños entre los 0 y 3 años, en concordancia con el capítulo 1 de este Informe Anual (centrado en los primeros mil días de vida).

2 Comité de los Derechos del Niño. 2005. Observación general N° 7. Realización de los derechos del niño en la primera infancia, párr. 3 y 7.

3 También es posible que niñas y niños de hasta 2 años de edad estén en centros de privación de libertad del Sename junto a sus madres privadas de libertad, en virtud de la Ley N° 20.084. No obstante, a la fecha cierre de este Informe Anual, se informó que no existen lactantes en dichos establecimientos, por lo cual no se abordará su situación de manera específica.

4 Específicamente, entre julio del 2020 y agosto del 2021.

5 Más información sobre el Mecanismo de Observación y Seguimiento de la Defensoría de la Niñez en: https://www.defensorianinez.cl/observacion-y-seguimiento-de-ninos-ninas-y-adolescentes-bajo-cuidado-del-estado/ .

6 En especial, información remitida por el Sename el 18 de junio de 2021 (extraída de Senainfo), a partir de solicitud realizada a dicha institución por la Defensoría de la Niñez mediante el Oficio N° 192/2021, de fecha 22 de marzo de 2021. Otros de los datos reflejados provienen de la información enviada por el Sename, obtenida en el marco de la Ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información (en adelante Ley de Transparencia), así como de otros Oficios que se identificarán más adelante.

7 Esta información fue solicitada por la Defensoría de la Niñez a Genchi y remitida por dicha institución mediante el Oficio N° 752/2021, de fecha 13 de mayo de 2021.

8 Defensoría de la Niñez. 2019. Informe Anual 2019. Capítulo 5. Niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/informe-anual-2019/II-cap5.html; Defensoría de la Niñez. 2020. Informe Anual 2020. Capítulo 2. Derechos de niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado de un Estado en crisis. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/informe-anual-2020/ .

9 Pinheiro, P. 2006. Informe mundial sobre la violencia contra los niños y niñas. Capítulo 5: La violencia contra los niños y niñas en las instituciones de protección y justicia. Disponible en: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/56250/1/Inf_Mundial_Violencia.pdf.

10 Papalia, D., Feldman, R., Martorell, G. 2012. Desarrollo humano (12a ed.). México, D. F.: McGraw-Hill Interamericana.

11 Ibíd.

12 A su vez, en Chile, autores como Lecannelier y García, Hamilton-Giachritsis e Ibáñez, también han dado cuenta de los graves efectos socioemocionales que conlleva la separación temprana en niñas y niños que están en instituciones de cuidado residencial. Lecannelier, F. 2006. Efectos de la Separación Temprana, Una mirada desde los procesos de institucionalización. En Calcagni, X., Rivera, J. (Eds.). Séptimo Encuentro Internacional de Adopción: Reparando el Abandono. (1, 71–81). Santiago, Chile: Ediciones Fundación San José para la Adopción Familiar Cristiana; García, M., Hamilton-Giachritsis, C., & Ibáñez, M. 2017. Attachment representations and socio-emotional difficulties in alternative care: A comparison between residential, foster and family based children in Chile. Child Abuse & Neglect. pág. 70, 180–189.

13 Burlingham, D. y Freud, A. 1964. Niños sin Familia. (1). Barcelona, España: Editorial Luis Miracle, S.A; Maclean, K. 2003. The impact of institutionalization on child development. Development and Psychopathology, 15, 853-884; Berens, A., & Nelson, C. 2015. The science of early adversity: is there a role for large institutions in the care of vulnerable children? The Lancet, 386 (9991), 388–398.

14 Spitz, R. 1972. El primer año de vida del niño: génesis de las primeras relaciones objetales. (3). Madrid, España: Ediciones Aguilar.

15 Bowlby, J. 1952. Maternal care and mental health. A report prepared on behalf of the World Health Organization as a contribution to the United Nations programme for the welfare of homeless children. Ginebra: World Health Organization Monograph Series; Bowlby, J. 1993. El apego y la pérdida. V.1 El apego. Editorial Paidós; Bowlby, J. 1985. El apego y la pérdida. V.2. La separación. Editorial Paidós; Bowlby, J. 1983. El apego y la pérdida. V.3. La pérdida. Editorial Paidós. Entre otros estudios relevantes: Burlingham, D. y Freud, A. 1964. Niños sin Familia. (1). Barcelona, España: Editorial Luis Miracle, S.A; Maclean, K. 2003. The impact of institutionalization on child development. Development and Psychopathology, 15, 853-884; Berens, A., & Nelson, C. 2015. The science of early adversity: is there a role for large institutions in the care of vulnerable children? The Lancet, 386 (9991), 388–398.

16 Si bien los hallazgos de estos estudios han sido ampliamente utilizados en la literatura internacional para dar cuenta de los graves efectos que tiene la institucionalización de los niños, niñas y adolescentes, y fomentar las alternativas de cuidado familiar, es importante señalar que esta investigación requiere ser revisada y utilizada de manera cuidadosa y reflexiva, ya que también ha sido criticada por descuidar aspectos éticos en su conceptualización e implementación como, por ejemplo, el origen externo de los investigadores y la extrema vulnerabilidad de los participantes.

17 Las publicaciones se pueden encontrar en: https://www.bucharestearlyinterventionproject.org/publications.

18 Ellis, B., Fisher, P., Zaharie, S. 2004. Predictor of disruptive behavior, development delays, anxiety, and affective symptomatology among institutionally reared Romaian children. Academy Child Adolescent; Zeanah, Ch., & Smyke, A. 2008. Attachment disorders in family and social context. Infant Mental Health Journal, 29(3), 219-233; Johnson, D. y Gunnar, M. 2011. Growth failure in institutionalized children.

19 Esta investigación indaga en el desarrollo psicomotor y procesamiento sensorial en la población de niñas y niños de 4 a 18 meses que residían junto a sus madres en una cárcel de Santiago.

20 Concha, V. y Núñez, P. 2014. Desarrollo psicomotor y procesamiento sensorial de niños, hijos de internas del CPF Santiago. Una mirada desde la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social.

21 Hachin, G., Gallardo, A., Iñiguez, G. y Weisstaub, G. 2019. "Desarrollo psicomotor y cortisol salival en niños que viven junto a sus madres privadas de libertad", Revista Chilena de Pediatría, 90(3).

22 Los factores de riesgo son aquellos que incrementan la probabilidad de ocurrencia de un problema dado, en este caso las consecuencias adversas producto de la institucionalización, mientras que los factores protectores son los que disminuyen dicha probabilidad. Tanto los factores de riesgo como los protectores pueden ser de orden individual, familiar y/o sociocultural e interactúan entre sí.

23 Además de las acciones enunciadas respecto a primera infancia bajo cuidado del Estado, se han realizado otras respecto de este grupo a nivel general como, por ejemplo, un estudio sobre su situación a nivel nacional (), actividades de promoción y difusión de derechos, y alianzas y mesas de trabajo interinstitucionales.

24 Cabe señalar también que, con anterioridad al período que comprende el presente Informe Anual, la Defensoría de la Niñez realizó otras visitas a residencias de protección donde permanecen niñas y niños en primera infancia, a saber, la residencia Santa Catalina, de Quinta Normal (en 2019), Natividad, de Arica (en 2019) e Ignazio Sibillo, de Punta Arenas (en 2020). Sus informes finales pueden ser consultados en el siguiente link: https://www.defensorianinez.cl/home-nna/biblioteca-digital-ninos/?cat=informes-finales.

25 La Ps. Margarita Vilches G. efectuó una pasantía profesional en la Defensoría de la Niñez, durante el año 2020, en la cual elaboró la "Propuesta de observación y monitoreo de las condiciones de vida y de respeto a los derechos humanos de niñas y niños entre 0–3 años que viven bajo cuidado alternativo residencial". La metodología consiste en la realización de visitas por parte del equipo de la Defensoría de la Niñez a residencias de protección para lactantes y preescolares, en las que se llevan a cabo una serie de actividades, que incluyen una entrevista en profundidad a la dirección de la residencia, encuestas a funcionarios(as) de la residencia y la aplicación de una extendida pauta de observación directa de las niñas y niños.

26 Si bien la visita a la residencia San Benito no estuvo formalmente contemplada en el pilotaje, los hallazgos que allí se detectaron también se utilizaron para retroalimentar la metodología, por lo que en este Informe se le considera como parte del proceso.

27 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. 2020. Estudio de la situación de niños y niñas que conviven con sus madres en establecimientos penitenciarios y de mujeres embarazadas privadas de libertad. Identificación de nudos y propuestas para su solución.

28 Comité de los Derechos del Niño. 2005. Observación general N° 7. Realización de los derechos del niño en la primera infancia, párr. 36 b); Naciones Unidas. 2010. Directrices sobre modalidades alternativas de cuidado de los niños, párr. 22; Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2013. El derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas; Unicef. S/f. End placing children under three years in institutions. A call to action; Relaf. Llamado a la acción para poner fin al internamiento de niñas y niños menores de 3 años en instituciones de protección en América Latina y el Caribe.

29 Naciones Unidas. 2010. Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños de las Naciones Unidas, párr. 21.

30 Comité de los Derechos del Niño. 2005. Observación general N° 7. Realización de los derechos del niño en la primera infancia, párr. 36 b).

31 Sename, Unicef y Relaf. 2013. Informe Final del Proyecto Piloto para la Desinstitucionalización y Mejoramiento de los Cuidados Alternativos para Niños(as) Menores de 3 años en Chile.

32 Entre otros, la falta de consideración por parte del tribunal de familia de los criterios técnicos al priorizar la internación como forma de cuidado, las demoras en la tramitación de los procesos, la alta rotación de las causas entre distintos jueces y juezas, la iniciación del proceso de susceptibilidad de adopción pese a existir familia extensa interesada y evaluaciones sobre competencias parentales incompletas o sesgadas.

33 Los cuidados alternativos formales de tipo familiar en Chile corresponden a las familias de acogida y a la adopción.

34 Sename. 2016. Orientaciones técnicas. Línea de acción centros residenciales, modalidad residencia de protección para primera infancia (lactantes y preescolares) con programa de protección especializado adosado, pág. 4. Disponible en: https://www.sename.cl/wsename/p3_01-03-2018/Orientaciones-Tecnicas-RLP-PER.pdf.

35 Información remitida por el Sename a la Defensoría de la Niñez, con fecha 18 de junio de 2021.

36 Vigentes al 30 de junio de 2021. Información proporcionada por el Sename en virtud de la Ley de Transparencia.

37 Vigentes al 31 de diciembre de 2020. Información proporcionada por el Sename en virtud de la Ley de Transparencia.

38 Cabe señalar que esta información es levantada mediante las supervisiones técnicas que realizan las Direcciones Regionales del Sename y de los informes que elaboran los Tribunales de Familia a propósito de sus visitas a dichos lugares. No obstante, no existe mayor información, pública y sistematizada, respecto de la situación de las niñas y los niños que allí permanecen.

39 Vigentes al 31 de diciembre de 2020, de acuerdo a información remitida por el Sename a la Defensoría de la Niñez, con fecha 18 de junio de 2021.

40 De acuerdo a la información proporcionada por el Sename, el 48,1% de las causales de ingreso se encuentran clasificadas como "protección orden del Tribunal", sin indicar una causal particular, y el 0,5% se encuentran clasificadas en la categoría "otras".

41 Causales de ingreso en porcentaje, respecto del total de 528 niñas y niños de 0 a 3 años, vigentes en residencias de protección, al 31 de junio de 2021. Información proporcionada por el Sename en virtud de la Ley de Transparencia.

42 Permanencia en meses respecto de niñas y niños de 0 a 3 años, vigentes en residencias de protección, al 31 de junio de 2021.

43 Información proporcionada por el Sename en virtud de la Ley de Transparencia.

44 En la visita realizada por la Defensoría de la Niñez a la residencia Trinidad se observó que ninguno de las niñas y los niños vigentes estaba en proceso de acercamiento familiar y solo respecto de uno se estaba trabajando la posibilidad de ingreso a una Familia de Acogida. Por su parte, en la visita a la residencia Hogar María Madre se constató que unos hermanos llevaban dos años en la residencia.

45 Una revisión más detallada de estas transformaciones, en lo relativo a los distintos proyectos de ley en discusión, así como aprobados recientemente, la nueva institucionalidad de protección, y los estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos de infancia y de cuidado alternativo, se presenta en el capítulo 2 de este Informe Anual.

46 Ley N° 21.302, artículo 24.

47 Ver capítulo 2 de la tercera parte de este Informe Anual.

48 Estos datos fueron informados a la Defensoría de la Niñez por el Sename mediante el Oficio N° 1750/2021, de fecha 19 de agosto de 2021.

49 Estas acciones de fortalecimiento fueron informadas a la Defensoría de la Niñez por el Sename mediante el Oficio N° 1750/2021, de fecha 19 de agosto de 2021.

50 Procuraduría Penitenciaria de la Nación de Argentina y Unicef. (s/a). Más allá de la prisión: Paternidades, maternidades e infancias atravesadas por el encierro, pág. 20. Disponible en: https://www.unicef.org/argentina/media/6896/file/M%C3%A1s%20all%C3%A1%20de%20la%20prisi%C3%B3n.pdf

51 Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y las medidas no privativas de libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok), párr. 64; Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, principio XII; 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. 69; Directrices de Naciones Unidas sobre modalidades alternativas de cuidado de niños, párr. 47.

52 Comité de los Derechos del Niño. 2015. Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Chile, párr. 26.

53 Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y las medidas no privativas de libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok), párr. 49 y 52.

54 Comité de los Derechos del Niño. 2011. Report and recommendations of the Day of General Discussion of "Children of incarcerated parents", párr. 33.

55 Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y las medidas no privativas de libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok), párr. 49 y 52.

56 Comité de los Derechos del Niño. 2011. Report and recommendations of the Day of General Discussion of "Children of incarcerated parents", párr. 38.

57 En el Componente I del Programa Creciendo Juntos, que incluye mujeres recluidas embarazadas y junto con sus hijas e hijos.

58 Lo anterior fue recomendado por la Defensoría de la Niñez a través del Oficio N° 201/2020, de 20 de marzo de 2020, dirigido al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Según información de Genchi, fueron 25 las mujeres embarazadas o madres que en el 2020 accedieron al indulto conmutativo o a beneficio penitenciario para cumplir pena o medida en libertad.

59 Fuente: Elaboración propia a partir de datos entregados por Genchi.

60 Datos entregados por Genchi.

61 Centro de Estudios Justicia y Sociedad. 2021. La condena penal y social de las mujeres privadas de libertad en Chile. Disponible en: https://justiciaysociedad.uc.cl/wp-content/uploads/2021/03/CA%cc%81PSULA-MUJERES-2021.pdf.

62 Datos entregados por Genchi.

63 Proyecto de ley que Modifica el Código Procesal Penal en materia de procedencia de la prisión preventiva y de suspensión de ejecución de la sentencia, respecto de mujeres embarazadas o que tengan hijos o hijas menores de tres años (Boletín N° 11073–07).

64 Estos nudos críticos, si bien se presentan de manera diferenciada respecto de la primera infancia, también están presentes y afectan a todos los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado, lo que se aborda con mayor detalle en el capítulo 2 de este Informe Anual.

65 Si bien corresponden a orientaciones y por tanto no son directamente vinculantes, su contenido suele formar parte de las bases de licitación de los programas administrados por las OCAS, pasando a integrar, aunque indirectamente, el contenido del convenio que firman con el Sename.

66 Sename. 2013. Orientaciones Técnicas Específicas para Lactantes y Preescolares. Modalidad Centros de Reparación Especializada de Administración Directa; Sename. 2019. Orientaciones Técnicas. Línea de Acción Centros Residenciales Modalidad Residencia de Protección para Primera Infancia (Lactantes y Preescolares) con Programa de Protección Especializado Adosado (RLP–PER); Sename. 2011. Bases Técnicas. Línea de Acción Centros Residenciales Modalidad Residencia de Protección para Lactantes y Preescolares (RPP); Sename. 2019. Orientaciones Técnicas Línea de Acción Centros Residenciales Modalidad Residencias de Protección para Madres Adolescentes con Programa de Protección Especializado de Intervención Residencial (RMA–PER).

67 Naciones Unidas. 2010. Directrices sobre modalidades alternativas de cuidado de los niños, párr. 123.

68 CTL Arrullo, de Concepción (80 plazas), CTL Belén, de Temuco (70 plazas) y CTL Casa Nacional del Niño, de Santiago (45 plazas). Sename. 2021. Catastro de la Oferta Programática del Sename, julio de 2021.

69 Ibíd.

70 Sename. 2021. Catastro de la oferta programática de la red del Sename, julio 2021.

71 Visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez a las residencias Hogar María Madre, Trinidad y San Benito.

72 Visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez a las residencias Lazos, Trinidad y Hogar María Madre.

73 Ibíd.

74 Visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez a las residencias Lazos, Trinidad, Hogar María Madre y San Benito.

75 Ibíd.

76 Ibíd.

77 Ibíd.

78 En las visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez a las residencias Hogar María Madre y San Benito se constató la utilización de cámaras de seguridad, con grabación de video y audio, y en espacios que incluían habitaciones y baños, sin protocolos que regulen su uso.

79 Visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez a las residencias Lazos y Hogar María Madre.

80 Visita realizada por la Defensoría de la Niñez a la residencia Lazos.

81 Visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez a las residencias Trinidad y San Benito.

82 En la visita realizada por la Defensoría de la Niñez a la residencia San Benito, se observó a las niñas y niños ingerir jabón para hacer burbujas y llevarse a la boca guantes de látex, también subirse a radiadores, ventanas y bordes de camas y cunas, y lanzarse entre ellas y ellos objetos contundentes como sillas y mesas, entre otras graves situaciones. Por considerarse estas situaciones de riesgo inminente para las niñas y los niños, la Defensoría de la Niñez emitió los Oficios N° 764/2021, dirigido al Sename Nacional; N° 765/2021, dirigido al Juzgado de Familia de Linares y N° 766/2021, dirigido a Fiscalía, todos de fecha 1 de septiembre de 2021, dando cuenta de lo observado, solicitando información y emitiendo recomendaciones.

83 Naciones Unidas. 2010. Directrices sobre modalidades alternativas de cuidado de los niños, párr. 91.

84 Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 6.

85 Ibíd, artículo 31.

86 Sename. 2013. Estándares mínimos de calidad para la atención residencial; Sename. 2019. Orientaciones Técnicas. Línea de Acción Centros Residenciales Modalidad Residencia de Protección para Primera Infancia (Lactantes y Preescolares) con Programa de Protección Especializado Adosado (RLP – PER), pp. 79–94; Sename. 2011. Bases Técnicas. Línea de Acción Centros Residenciales Modalidad Residencia de Protección para Lactantes y Preezzscolares (RPP), pp. 19–21; Sename. 2019. Orientaciones Técnicas Línea de Acción Centros Residenciales Modalidad Residencias de Protección para Madres Adolescentes con Programa de Protección Especializado de Intervención Residencial (RMA–PER), pp. 67–71.

87 Comité de los Derechos del Niño. 2005. Observación General N° 7. Realización de los Derechos del Niño en la Primera Infancia, párr. 23.

88 Ibíd, párr. 19.

89 Naciones Unidas. 2010. Directrices sobre modalidades alternativas de cuidado de los niños, párr. 87 y 126.

90 Sename. 2013. Orientaciones Técnicas Específicas para Lactantes y Preescolares. Modalidad Centros de Reparación Especializada de Administración Directa; Sename. 2019. Orientaciones Técnicas. Línea de Acción Centros Residenciales Modalidad Residencia de Protección para Primera Infancia (Lactantes y Preescolares) con Programa de Protección Especializado Adosado (RLP – PER); Sename. 2011. Bases Técnicas. Línea de Acción Centros Residenciales Modalidad Residencia de Protección para Lactantes y Preescolares (RPP); Sename. 2019. Orientaciones Técnicas Línea de Acción Centros Residenciales Modalidad Residencias de Protección para Madres Adolescentes con Programa de Protección Especializado de Intervención Residencial (RMA–PER).

91 Visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez a las residencias Trinidad, Hogar María Madre y San Benito.

92 Para graficar lo anterior, en las visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez a las residencias Trinidad y San Benito, ante la insuficiente cantidad de personal para las necesidades cotidianas de las niñas y niños, las profesionales visitantes debieron prestar apoyo constante a las educadoras durante la visita e incluso suplir algunas de sus funciones de supervisión y acompañamiento. A su vez, en la residencia Hogar María Madre debían contar con voluntarios(as) para poder apoyar al personal en las labores de cuidado de las niñas y los niños. En la residencia San Benito, se observó a un lactante durmiendo solo, en una pieza cerrada.

93 En la visita realizada por la Defensoría de la Niñez a la residencia Trinidad, se observó que en el contexto de contingencia sanitaria cada vez que se efectuaba un nuevo ingreso de una niña o niño a la residencia, en cuyo caso se debía efectuar una cuarentena preventiva por 14 días, un cuidador(a) dejaba de prestar atención a otros(as) puesto que la niña o el niño en cuarentena requería supervisión y atención permanente y exclusiva.

94 A modo de ejemplo, en la visita realizada por la Defensoría de la Niñez a la residencia San Benito se detectó la gran dificultad para encontrar cuidadores(as) de trato directo, tanto en calidad de reemplazo como de forma permanente.

95 Naciones Unidas. 2010. Directrices sobre modalidades alternativas de cuidado de los niños, párr. 114.

96 Comité de los Derechos del Niño. 2005. Observación General N° 7. Realización de los derechos del niño en la primera infancia, párr. 23 y 32.

97 Visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez a las residencias Lazos, Trinidad, Hogar María Madre y San Benito. A modo de ejemplo, en la residencia Trinidad, todo el equipo (directora, dupla psicosocial y educadoras) refirió no haber trabajado antes con este grupo etario ni en contexto residencial, siendo esa su primera experiencia, e hicieron presente la necesidad de contar con mayores conocimientos y herramientas para el trabajo con esta población.

98 A modo de ejemplo, en la visita realizada por la Defensoría de la Niñez a la residencia Trinidad, se observaron cunas y coches sobrecargados (lo cual es un factor de riesgo para muerte súbita), así como el traslado de niñas y niños en vehículo sin silla de seguridad. En la visita a la residencia San Benito, se observó que ninguna de las funcionarias tenía conocimiento y manejo de los protocolos de actuación, especialmente ante situaciones de desajuste emocional y/o conductual, los que ocurrían frecuentemente y ponían en riesgo de auto y heteroagresiones a las niñas y niños.

99 Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 3.3.

100 Naciones Unidas. 2010. Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, párr. 71, 115, 116, 117.

101 Comité de los Derechos del Niño. 2005. Observación General N° 7. Realización de los derechos del niño en la primera infancia, párr. 23.

102 Orientaciones para los modelos Cread y RPP.

103 Sename. 2019. Residencia de Protección para Primera Infancia (Lactantes y Preescolares) con Programa de Protección Especializado Adosado (RLP – PER), pág. 67; Sename. 2019. Orientaciones Técnicas, línea de acción centros residenciales, modalidad Residencias de Protección para Madres Adolescentes con Programa de Protección Especializado de Intervención Residencial (RMA/PER), pág. 52–53.

104 Visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez a las residencias Lazos, Trinidad y San Benito. Más aún, en la Residencia Hogar María Madre se observó que el personal voluntario no había recibido inducción ni capacitación para la realización de sus labores. En esta misma residencia, previamente, la Defensoría de la Niñez había manifestado su preocupación y efectuado gestiones en el 2020, al tener conocimiento de que, ante una situación de emergencia las niñas y los niños fueron entregados transitoriamente al cuidado de miembros del directorio, profesionales y una voluntaria de la OCA, con autorización de los Tribunales de Familia correspondientes, sin constatar su habilitación e idoneidad para ejercer el cuidado, ni la existencia de algún vínculo significativo con ellas y ellos. En este caso, la Defensoría de la Niñez, además de efectuar coordinaciones con la residencia y el Programa Mi Abogado, presentó recomendaciones a la Corte Suprema (Oficio N° 524/2020, de 23 de junio de 2020, dirigido por la Defensoría de la Niñez a la E. Corte Suprema).

105 Visita realizada por la Defensoría de la Niñez a la residencia Hogar María Madre.

106 Visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez a las residencias Lazos, Trinidad, Hogar María Madre y San Benito.

107 En efecto, de acuerdo con las Orientaciones Técnicas para la modalidad RLP–PER y RMA–PER, la OCA responsable del proyecto deberá organizar jornadas de autocuidado de equipo, de ejecución a cargo de personal externo e interno, con una frecuencia a lo menos trimestral, para todos los funcionarios de la Residencia (Sename. 2019. Residencia de Protección para Primera Infancia (Lactantes y Preescolares) con Programa de Protección Especializado Adosado (RLP – PER), pág. 69; Sename. 2019. Orientaciones Técnicas, línea de acción centros residenciales, modalidad Residencias de Protección para Madres Adolescentes con Programa de Protección Especializado de Intervención Residencial (RMA–PER), pág. 54).

108 Instituto Nacional de Derechos Humanos. 2018. Misión de observación Sename 2017. Capítulo 4: Familia e identidad, pág. 11.

109 Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 12.

110 Comité de los Derechos del Niño. 2005. Observación General N° 7. Realización de los derechos del niño en la primera infancia, párr. 14.

111 Esto se aborda también en el capítulo 2 de este Informe Anual, respecto de todos los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado.

112 A modo de ejemplo, visita realizada por la Defensoría de la Niñez a las residencias Hogar María Madre y San Benito.

113 Naciones Unidas. 2010. Directrices sobre modalidades alternativas de cuidado de los niños, párr. 11.

114 Ibíd, párr. 17.

115 Esto se abordó también en el capítulo 2 del Informe Anual del 2020 de la Defensoría de la Niñez, y en el capítulo 2 de la tercera parte de este Informe Anual.

116 Visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez a las residencias Trinidad y Hogar María Madre.

117 Sename. 2019. Orientaciones Técnicas. Línea de Acción Centros Residenciales Modalidad Residencia de Protección para Primera Infancia (Lactantes y Preescolares) con Programa de Protección Especializado Adosado (RLP–PER), pág. 55. Además, en términos prácticos, establecen una periodicidad mínima de dos veces a la semana en la residencia, que el horario se debe flexibilizar lo suficiente en relación a las necesidades de las familias y otras figuras, y que ciertas instancias de las visitas pueden ser supervisadas, pero que también debe haber otras que respeten la posibilidad de un encuentro íntimo y privado entre la niña o niño y su familia.

118 Visita realizada por la Defensoría de la Niñez a la residencia Trinidad.

119 En la visita realizada por la Defensoría de la Niñez a la residencia Trinidad se observó que, salvo algunas excepciones, la gran mayoría no mantenía una comunicación y vinculación constante con personas de su familia nuclear o extendida, ni con otras personas de relevancia.

120 En la visita realizada por la Defensoría de la Niñez a la residencia Hogar María Madre se observó que estas se realizaban solamente una vez a la semana o cada quince días y de lunes a viernes, con poca flexibilidad ante necesidades de las niñas y los niños y de las familias.

121 Visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez a las residencias Trinidad, Hogar María Madre y San Benito.

122 Ver: Defensoría de la Niñez. 2020. Informe Anual 2021, pág. 441.

123 Comité de los Derechos del Niño. 2006. Observación general N° 7. Realización de los derechos del niño en la primera infancia, párr. 36 a).

124 Ver capítulo 2 de la tercera parte de este Informe Anual.

125 La Circular N° 5 es la que, por instrucción del Sename, los OCAS y organismos coadyuvantes que deben aplicar en caso de que ocurran hechos eventualmente constitutivos de delitos que afecten a niños, niñas y adolescentes.

126 Visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez a las residencias Hogar María Madre y San Benito. En la primera residencia, esta situación afectó a una niña y la trabajadora responsable renunció de manera voluntaria, mientras que en la segunda afectó a tres niñas y niños y el personal responsable fue desvinculado.

127 Visita realizada por la Defensoría de la Niñez a la residencia San Benito. Dado que el hecho no había sido denunciado, la Defensoría de la Niñez informó al Ministerio Público, mediante Oficio N° 766/2021, de fecha 1 de septiembre de 2021. También informó al Juzgado de Familia de Linares y al Sename, mediante los Oficios N° 765/2021 y N° 764/2021, respectivamente, ambos de fecha 1 de septiembre de 2021.

128 Visita realizada por la Defensoría de la Niñez a la residencia Lazos. Ante esta grave situación, la Defensoría de la Niñez interpuso una denuncia penal, con fecha 22 de octubre de 2020. Junto a lo anterior, y dado que otras preocupantes situaciones se habían detectado, se presentó al Sename una solicitud de término de convenio del organismo colaborador, entre otras peticiones, mediante Oficio N° 763/2020, de fecha 22 de octubre de 2020.

129 Antony, C. 2003. Panorama de la situación de las mujeres privadas de libertad en América Latina desde una perspectiva de Género. Violaciones de los Derechos Humanos de las mujeres privadas de libertad. Disponible en: https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/2970/panorama-sin-libertad.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

130 Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok), N° 64.

131 Decreto Supremo N° 518, Reglamento de Establecimientos Penitenciarios, artículo 19.

132 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. 2020. Estudio de la situación de niños y niñas que conviven con sus madres en establecimientos penitenciarios y de mujeres embarazadas privadas de libertad. Identificación de nudos y propuestas para su solución, pág. 13–14 y 21.

133 En el año 2017, el Programa Creciendo Juntos reemplazó al Programa Pamhel (Programa de atención a mujeres embarazadas e hijos lactantes), antiguamente dependiente del Sename.

134 De hecho, según información entregada por Genchi, el Programa tiene como objetivo general contribuir al proceso de intervención psicosocial de las personas condenadas, trabajando sobre los factores de riesgo de reincidencia delictual asociados a la variable familiar.

135 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. 2020. Estudio de la situación de niños y niñas que conviven con sus madres en establecimientos penitenciarios y de mujeres embarazadas privadas de libertad. Identificación de nudos y propuestas para su solución, pág. 24.

136 Las visitas a las personas privadas de libertad fueron suspendidas en marzo de 2020 y sujetas a las variaciones del Plan Paso a Paso. Entre marzo y diciembre del 2020 estuvieron absolutamente suspendidas.

137 Si bien el presente capítulo se centra en las cárceles de mujeres adultas, es preciso indicar que los centros de privación de libertad del Sename no cuentan con unidades materno–infantiles, de manera que cuando llega alguno(a) niña o niño, deben habilitar algún espacio especial, el cual, por falta de infraestructura, suele ser compartido con el resto de las adolescentes. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. 2020. Estudio de la situación de niños y niñas que conviven con sus madres en establecimientos penitenciarios y de mujeres embarazadas privadas de libertad. Identificación de nudos y propuestas para su solución, pág. 30.

138 Salvo la prohibición de aplicar algunas sanciones del régimen disciplinario a las mujeres embarazadas y hasta seis meses después del embarazo, así como las que permanecen con sus hijas e hijos. Decreto N° 518, Reglamento de Establecimientos Penitenciarios, artículo 86.

139 El procedimiento de cuenta corresponde al conteo que Genchi efectúa de las y los internos en un establecimiento penitenciario en diversas instancias (al encierro, desencierro, mediodía, luego de salidas, etc.). Llegar tarde a "la cuenta" constituye una falta leve en el régimen disciplinario.

140 Debido a las labores propias de la maternidad, a las internas en ocasiones se les impide, por ejemplo, asistir a talleres y clases, lo que, además, les afecta en su calificación de conducta y posibilidad de acceder a beneficios penitenciarios.

141 A mayo de 2021, solo tenían sala cuna al interior del recinto el CPF Arica, CCP Iquique y CPF San Joaquín (administradas por Fundación Integra o por Junji), así como el EP La Serena, EP Rancagua, EP Valdivia y EP Puerto Montt (administradas por concesionados). Los demás 16 establecimientos tenían convenio con sala cuna en el exterior (administradas por Fundación Integra o Junji). Fuente: Información entregada por Genchi.

142 Este punto fue también identificado por la Defensoría de la Niñez a partir de información remitida por el Poder Judicial respecto al Complejo Penitenciario de Valparaíso. Al respecto, se formularon recomendaciones a Genchi por medio del Oficio N° 141/2020, de 25 de febrero de 2020, que a la fecha no ha obtenido respuesta.

143 Ibíd.

144 Ibíd.

Capítulo 4

NIÑEZ Y ADOLESCENCIA MAPUCHE: SITUACIÓN DE SUS DERECHOS ANTE LA PRESENCIA Y VIOLENCIA POLICIAL



Pablo Moraga Moraga

Presentación

El propósito de este capítulo es conocer cómo los niños, niñas y adolescentes mapuche, pertenecientes a ciertas comunidades indígenas de la Región de la Araucanía, desarrollan su cotidianidad bajo una presencia policial constante y repetitivo y de qué modo esta presencia les afecta de manera diferenciada en el ejercicio de sus derechos.

Aunque los motivos del conflicto histórico entre el pueblo mapuche y el Estado de Chile no son el objeto de este capítulo, es preciso señalar que estos motivos constituyen elementos centrales para explicar el escenario actual de violencia y acción policial, y establecen el marco fundamental para entender la situación de la infancia mapuche en el territorio. En este sentido, se expone cómo la estrategia de abordaje del Estado, a través de un despliegue policial que no tiene como consideración primordial el interés superior del niño, tiene consecuencias negativas sobre el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes mapuche, quienes crecen en un ambiente de desconfianza hacia el Estado y sus instituciones, así como una sensación de injusticia histórica que no es fácil de abordar.

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

1. Introducción

El Estado de Chile ha ratificado diversos Convenios y Declaraciones Internacionales de Derechos Humanos que, junto con la legislación nacional en la materia, constituyen el marco jurídico aplicable a niños, niñas y adolescentes indígenas, explicitando la categoría de titulares tanto de derechos en su calidad de niños, niñas y adolescentes como de los derechos individuales y colectivos que emanan de su pertenencia a un pueblo indígena. Es por ello que en la protección de sus derechos es imprescindible considerar de manera conjunta estas dos dimensiones, teniendo como eje fundamental el derecho a la libre determinación como pueblos.

A pesar del reconocimiento de sus derechos, por años organismos internacionales, organizaciones e instituciones públicas y privadas han denunciado que las instituciones de control del orden público vulneran los derechos de niñas, niños y adolescentes mapuche durante operativos policiales. Ello ha sido identificado en diversas sentencias por varios tribunales del país, que han ordenado a Carabineros de Chile y a la Policía de Investigaciones[1] adecuar sus actuaciones para garantizar el debido resguardo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes mapuche.

En el ejercicio de sus funciones, la Defensoría de la Niñez ha evidenciado que estas vulneraciones persisten, recogiendo denuncias sobre situaciones de violencia y abuso policial que afectan especialmente a la infancia y adolescencia mapuche.

En la figura N°1 se presentan graves situaciones que han requerido de la intervención de este órgano de protección de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes desde su creación en 2018.

Figura N° 1: Línea de tiempo de vulneraciones en contra de niños, niñas y adolescentes mapuche por parte de agentes policiales y las consecuentes acciones que ha desplegado la Defensoría de la Niñez (2018-2021)

CASO 1

14 de noviembre de 2018

Adolescente M.A.P. C de 15 años es testigo del asesinato del comunero Camilo Catrillanca por parte de Carabineros y es víctima de tortura y disparos injustificados.

4 de marzo de 2019

La Defensoría de la Niñez expone, ante la Comisión Especial Investigadora de las actuaciones del Ministerio del Interior, PDI y Carabineros, en relación con los hechos que concluyeron en la muerte del comunero mapuche Camilo Catrillanca, propuesta basada en un enfoque de derechos en la intervención pública respecto de niños,niñas y adolescentes mapuche de la Región de la Araucanía.

15 de julio de 2019

La Defensoría de la Niñez deduce acusación particular en la querella en contra de los acusados por los delitos de homicidio calificado en calidad de frustrado; disparo injustificado y torturas en contra de M.A.P. C; y encubrimiento.

7 de enero de 2021

Se dicta fallo condenatorio de cinco años de presidio por el homicidio frustrado del adolescente M.A.P. C en contra de Carlos Alarcón, sumándose a la condena de 11 años por el homicidio del comunero Catrillanca.

Se dictamina condena de 3 años y un día en contra de Raúl Ávila por el delito de apremios ilegítimos, disparo injustificado y obstrucción a la justicia.

Junto a estos dos ex carabineros, otros 5 carabineros que participaron en el operativo reciben condenas sustitutivas de entre 61 días hasta 3 años.

CASO 2

11 de julio de 2019

Tres niños, H.P.P, R.P.P. y P.P.P., de entre 13 y 14 años, son testigos de allanamiento violento por parte de la PDI en domicilio de su Ngenpin, autoridad ancestral, en sector Llaguepulli.

11 de julio de 2019

La Defensoría de la Niñez coordina seguimiento con INDH y otras instituciones.

CASO 3

8 de junio de 2020

Niño S.P.P.M de 12 años, es dejado solo, luego de que Carabineros detiene a su padre y tío en sector de Traiguén. Carabineros también intentó detener al niño, pero los adultos acompañantes les indicaron que era menor de edad.

Funcionarios policiales no dan aviso del procedimiento a familia, ni que el niño quedó solo.

El niño relata que lo patearon y dejaron abandonado a unos 15 km. de su casa, realizando un trayecto de dos horas que le causó miedo, angustia y llantos.

11 de julio de 2019

La Defensoría de la Niñez realiza denuncia, se coordina con INDH y otras instituciones para mantener seguimiento

CASO 4

3 de agosto de 2020

Desde el 28 de julio de 2020, son tomadas cinco municipalidades de la provincia de Malleco (Curacautín, Traiguén, Collipulli, Victoria y Ercilla) por parte de diferentes comunidades que manifiestan su apoyo a presos mapuche. Con fecha 2 de agosto se realizan desalojos de las municipalidades por parte de Carabineros y transcurren enfrentamientos entre vecinos/as que incluyó hechos de violencia y dichos racistas y discriminatorios, incluyendo a niños, niñas y adolescentes

11 de julio de 2019

La Defensoría de la Niñez realiza declaración pública y oficia a ministerios respectivos ante hechos de racismo y discriminación vivenciados por niños, niñas y adolescentes mapuche

CASO 5

24 de agosto de 2020

Niñas A.C.M de 10 años y F.M.M. de 7 años, son atacadas con armas de fuego por sujetos desconocidos cuando se movilizaban al interior de un vehículo junto a su madre, en Ercilla. Las víctimas relatan haber sido sujetas de una emboscada en la cual se detuvo el tráfico aprovechándose de la oscuridad de la noche y de su incapacidad de repeler el ataque, resultando afectadas sicológicamente.

25 de agosto de 2020

La Defensoría de la Niñez interpone querella criminal contra quien resulte responsable por el delito de homicidio calificado en grado de calidad frustrado.

CASO 6

10 de septiembre de 2020

Adolescentes C.A.M.Ñ, 14 años y F.A.A.F de 14 años presencian allanamiento de la PDI en domicilios de mujeres werkenes en comunidad de Likankura. Los adolescentes relatan que efectivos de la PDI armados irrumpieron violentamente, e ingresaron reduciendo a todos. Además, en este procedimiento policial relatan haber sido reducidos de lo que les causó dificultades para respirar y haber sido testigos de cómo golpearon a las mujeres y cómo a una la intentaron ahogar en una poza de agua.

13 de septiembre de 2020

La Defensoría de la Niñez interpone querella criminal por el delito de apremios ilegítimos en contra de funcionarios de la PDI.

CASO 7

12 de septiembre de 2020

Niño J.A.L.P, de 13 años, se encontraba en un fundo en la comuna de Collipulli, junto a su familia y otros miembros de su comunidad, jugando con otros siete niños, cuando desde un automóvil se ejecutaron por personas desconocidas, disparos con armas de fuego con silenciador, resultando lesionado en la zona iliaca izquierda.

13 de septiembre de 2020

La Defensoría de la Niñez interpone querella criminal por el delito de homicidio calificado en grado ejecución frustrado en contra de quien resulte responsable.

CASO 8

24 de noviembre de 2020

Adolescente G.A.G.M de 14 años, es reducida y detenida violentamente por fuerzas especiales de Carabineros en su domicilio, luego de que increpara a personal del MOP por la apertura de camino vecinal en terreno de propiedad de abuela, aparentemente sin autorización. Es detenida con esposas y trasladada sin compañía de adultos con evidentes marcas en sus muñecas, hematomas en espaldas, brazos y afectación emocional y psicológica.

24 de noviembre de 2020

La Defensoría de la Niñez coordina consultas con Ministerio Público, dado que denuncia ya estaba realizada.

CASO 9

7 de enero de 2021

Niña G.C.A. de 7 años, es abordada por la PDI y Carabineros, impidiendo que asista a tribunales a escuchar veredicto sobre el asesinato de su padre Camilo Catrillanca, junto con su familia.

La víctima relata que fue sacada del vehículo con fuerza desmedida, apuntada por un arma, tironeada de sus trenzas y de ambos brazos, para luego ser subida a vehículo policial por 3 horas.

8 de enero de 2021

La Defensoría de la Niñez interpone recurso de amparo en favor de niña G.C.A, en contra de director general de la PDI, del prefecto inspector jefe de la zona La Araucanía de la misma institución y en contra de los funcionarios que participaron de los hechos.

28 de enero de 2021

Corte de Apelaciones de Temuco acoge recurso de protección acreditando que en el procedimiento se actuó con "fuerza desproporcionada e ilegítima y, aun sin ella, vulneró los derechos constitucionales a la libertad personal y a la seguridad individual de la menor", ordenando además a la PDI que "en lo sucesivo, se debe abstener de realizar cualquier acción arbitraria e ilegal respecto de la niña ya inicializada y de cualquier otro menor que vulnere los derechos que amparan a todo menor, sometiéndose al estricto cumplimiento de lo establecido en las leyes, en la Constitución Política del Estado y en los Tratados Internacionales".

CASO 10

7 de enero de 2021

Niña A.A.A.M de 12 años y adolescente C.I.V.M de 14 años, relatan que se encontraban en su domicilio cercano a comisaría de Ercilla, cuando escuchan disparos y deciden trasladarse por temor a casa de su abuela. Durante su trayecto son interceptadas por funcionarios de la PDI, relatando que a la mayor la arrastraron del pelo desde una camioneta del vecino donde alcanzó a subir, mientras a la menor la redujeron violentamente con armas, y la dejan en el suelo con rodilla encima, mientras amenazan de muerte a ambas.

28 de enero de 2021

La Defensoría de la Niñez interpone denuncia por los delitos de amenazas y apremios ilegítimos, además de interposición de recurso de protección ante Corte de Apelaciones de Temuco.

22 de marzo de 2021

Corte de Apelaciones de Temuco acoge el recurso de protección indicando que en los procedimientos policiales la PDI "deberá actuar con estricta sujeción a la normativa constitucional y legal vigente, absteniéndose de afectar los derechos fundamentales de niños, niñas y/o adolescentes, adoptando las medidas correctivas en los procesos de formación de sus funcionarios y en los protocolos que al efecto se implementen, que conlleven asumir la plena y cabal compresión de los límites legales y constitucionales que rigen su actuar".

CASO 11

7 de enero de 2021

Adolescente A.B. C. C de 17 años, que se encontraba donde fue interceptada la familia de Camilo Catrillanca, relata que fue reducida violentamente por parte de funcionario de PDI quien la apunta con un arma, la golpea y la amenaza de muerte.

15 de enero de 2021

La Defensoría de la Niñez entrevista a adolescente A.B. C. C e interpone denuncia en fiscalía respectiva.

Fuente: Elaboración propia.

En el contexto de las acciones recién expuestas llevadas adelante por la Defensoría de la Niñez, se evidenció la necesidad de analizar y construir una caracterización de las afectaciones sufridas por los niños, niñas y adolescentes mapuche. Ello principalmente porque como se observará a lo largo de este capítulo, se tratan de vulneraciones que se arrastran en el tiempo, no siendo un fenómeno aislado, sino que forman parte de una discriminación estructural. Característica que demanda considerar cada caso no solo desde su dimensión individual, sino que integrar su dimensión colectiva, para así atender a las cualidades ser de ser niño, niña o adolescente y pertenecer, en este caso al pueblo mapuche.

Es por ello que este capítulo comprende dos subtemas de análisis:

En el contexto de las acciones recién expuestas, llevadas adelante por la Defensoría de la Niñez, se evidenció la necesidad de analizar y construir una caracterización de las afectaciones sufridas por los niños, niñas y adolescentes mapuche. Es por ello que este capítulo comprende dos temáticas de análisis.

En primer lugar se presenta una **caracterización de las vulneraciones y afectaciones identificadas por la presencia constante y cotidiana de las fuerzas de control del orden público en relación con la infancia y adolescencia mapuche**, revisando los protocolos de actuaciones de dichas instituciones, los casos judiciales más relevantes y datos obtenidos desde organismos estatales como el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), la Defensoría Penal Pública y el Ministerio Público. En segundo lugar se **analiza cómo las diversas instituciones públicas vinculadas con la infancia y adolescencia mapuche en el territorio se relacionan con las situaciones de violencia y presencia policial constante en su quehacer diario y si son capaces de incorporar un enfoque de derechos humanos y de interculturalidad para hacer frente a hechos de vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes** mapuche. Se problematizan las prácticas institucionales que les afectan en sus derechos, las medidas de protección y reparación con las que cuentan por motivo de estas afectaciones, y si existe o no pertinencia cultural en ellas.

La violencia a la que se enfrentan niños, niñas y adolescentes mapuche remite a múltiples tipos, por lo que el análisis se apoya de la definición de violencia desarrollada en la Observación General N° 13 del Comité de los Derechos del Niño[2], que la entiende como "toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, según se define en el artículo 19, párrafo 1 de la Convención". El Comité aclara que en el lenguaje corriente se suele entender por violencia únicamente el daño físico y/o el daño intencional, pero que la utilización del término "violencia" en la observación general no debe verse en modo alguno como un intento de minimizar los efectos de las formas no físicas y/o no intencionales de daño (como el descuido y los malos tratos psicológicos, entre otras), ni la necesidad de hacerles frente.

Este capítulo también problematiza las definiciones que se hacen normalmente desde la política pública en Chile sobre la interculturalidad, avanzando más allá del reconocimiento de ciertas prácticas culturales indígenas en los ámbitos de salud y educación, para reconocer el rol fundamental que las propias comunidades y pueblos deben tener en la definición de estas políticas.

Es fundamental que la política pública considere el conflicto persistente entre el pueblo mapuche y el Estado, como elemento fundamental en la construcción y creación actual de la identidad de los niños, niñas y adolescentes mapuche.

Desde una perspectiva de interculturalidad crítica, es necesario que el Estado reconozca que las relaciones históricas de desigualdad producto de las lógicas coloniales se mantienen en el presente[3] e impiden un efectivo diálogo entre iguales. Del mismo modo, es fundamental que la política pública considere el conflicto persistente entre el pueblo mapuche y el Estado, como elemento fundamental en la construcción y creación actual de la identidad de los niños, niñas y adolescentes mapuche. Reconocer dicha dimensión, en la generación de políticas públicas, permitirá contar con aquellas que respondan a las necesidades de la infancia y adolescencia mapuche, no solo incorporando sus lenguas o algunas prácticas tradicionales, sino también sus formas de entender el mundo, sus temores y anhelos de futuro. Ello permitirá avanzar en el reconocimiento de sus derechos colectivos, buscando la protección del interés superior del niño, pero desde una lógica más simétrica, apartándose del asistencialismo y tutela.

Con el fin de levantar miradas desde el territorio, este capítulo recoge los resultados de la aplicación de una metodología participativa. Se acudió a redes comunitarias que se relacionan de manera más cercana con niños, niñas y adolescentes, para conocer cómo responde la institucionalidad del Estado a través de sus diferentes sectores ante las afectaciones identificadas. Es por ello que la metodología incluyó entrevistas y grupos focales con autoridades nacionales; funcionarios públicos del sistema educacional, de salud, justicia y de derechos humanos; representantes de organismos internacionales y de la sociedad civil (ver tabla N° 1).

La metodología contó con la participación de 23 personas en entrevistas o grupos focales. A lo largo del texto se acude a citas de los siguientes participantes a modo explicativo y contextual. Para resguardar la confiabilidad en las respuestas se hace mención a su cargo o institución que representa:

Tabla N° 1: Participantes de entrevista o grupo focal

Mención en el capítulo	Forma de levantamiento de la información
Funcionario de Carabineros de Chile	Entrevista a funcionario de Carabineros de Chile que se desempeña en la Araucanía.
Funcionaria de salud	Entrevista a funcionaria que se desempeña en el área de la salud intercultural de la Araucanía.
Representante sociedad civil 1	Entrevista a activista en derechos de infancia mapuche en el ámbito de la sociedad civil.
Representante sociedad civil 2	Entrevista a activista en derechos de infancia mapuche en el ámbito de la sociedad civil.
Representante INDH	Entrevista a funcionario del Instituto Nacional de Derechos Humanos de la sede de la Araucanía.
Grupo focal 1	Focus con funcionarios(as) de Fundación Integra que se desempeñan en la Araucanía.
Grupo focal 2	Focus con educadoras de Junji que se desempeñan en la Araucanía.
Grupo focal 3	Focus con directores de establecimientos educacionales de la comuna de Padre las Casas.

Fuente: Elaboración propia.

Adicionalmente, se analizaron diferentes bases de datos para describir la población infanto–juvenil mapuche de la Región de la Araucanía. La principal fuente de información es la encuesta Casen de los años 2017 y 2020, por ser el único instrumento que recoge información oficial sobre su población, y de la cual se desprenden datos demográficos, de vivienda, pobreza y salud. Se destaca que fue posible profundizar, en el ámbito educacional, en vista que el Ministerio de Educación cuenta con datos desagregados con la variable de

pueblo originario. Para indagar sobre los casos de niños, niñas y adolescentes que han sufrido violencia policial a lo largo de Chile, y en particular en la Región de la Araucanía, se estudió la base de datos del Instituto Nacional de Derechos Humanos, del Ministerio Público y de la Defensoría Penal Pública, correspondiente al periodo entre 2015 y 2020.

La relevancia de este análisis radica en la **preocupante cantidad de casos de vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes mapuche por parte del Estado chileno**, en especial de los derechos a la libertad y a la integridad e identidad cultural, en el marco de procedimientos policiales. Cabe destacar que este tipo de vulneraciones son de larga data, siendo muchas de estas experiencias actuales de infancia mapuche compartidas con las vividas por generaciones anteriores. Esto, porque los procesos de despojo territorial, político y cultural por parte del Estado chileno hacia el pueblo mapuche afectaron no solo la ocupación tradicional de los territorios indígenas, sino también el desarrollo y transmisión de la identidad cultural, modos de vida indígena y sistemas de creencias como consecuencia de una serie continua de abusos, discriminación e invisibilización de su existencia y derechos colectivos[4].

La desconfianza, la sensación de injusticia y rabia por parte del pueblo mapuche y de sus niños, niñas y adolescentes, que se consigna en este capítulo, radica en esta experiencia histórica y transgeneracional, que se repite de manera constante por efecto de la acción de las fuerzas policiales y de muchas de las instituciones que debieran cumplir un rol de protección de la infancia y adolescencia. Por tal motivo, en el capítulo **se evidencia la necesidad de adoptar un enfoque intercultural que atienda la relación del Estado chileno con la niñez y adolescencia indígena**, y en particular la mapuche, considerando de manera conjunta sus derechos en tanto niños, niñas y adolescentes y, de manera primordial, su pertenencia a un pueblo indígena, replanteando los significados actuales de la niñez, interculturalidad, garantía de los derechos y la reparación.



Pablo Moraga Moraga

2. Contexto de la niñez y adolescencia mapuche

El pueblo mapuche habita ancestralmente los territorios del sur de Chile (en la división actual del territorio: Ñuble, Biobío, la Araucanía, Los Ríos y Los Lagos), y se ha destacado, a lo largo de la historia, por su resistencia a diversos procesos de usurpación de tierras conducidos, en primera instancia, por los españoles y, luego, por el Estado chileno. A mediados del siglo XIX y hasta principios del siglo XX, los pueblos indígenas fueron confinados a reducciones[5] para expandir la actividad económica extractiva, en particular de empresas forestales.

Con el retorno de la democracia, se inicia un proceso de reconocimiento parcial de la existencia de los pueblos indígenas, con la promulgación de la Ley N°19.253, que establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, publicada en 1993, conocida como Ley Indígena[6].

A pesar de estos avances, la Araucanía continúa siendo un escenario de disputa permanente entre el Estado y el pueblo mapuche[7], especialmente en los últimos años, con los procesos de recuperación territorial que llevan adelante distintas comunidades mapuche, que han sido fuertemente reprimidos por el Estado.

En la actualidad, en dicho territorio existe un preocupante clima de violencias múltiples, donde confluye la ejercida por Carabineros, PDI y la de grupos que actúan organizados, realizando incendios, cortes de caminos y otras acciones, que no solo afectan a empresas forestales, sino también a particulares. Junto con ello, han surgido nuevas organizaciones que reivindican y utilizan de manera inaceptable la violencia como herramienta de lucha contra el Estado y las empresas forestales, demandando autonomía y autodeterminación. Es importante advertir que no se puede tratar y analizar de la misma manera la violencia que se ejerce desde el Estado, que tiene obligaciones generales de garantizar y respetar los derechos humanos de todas las personas en su territorio, sin discriminación[8], y aquella que se ejerce por grupos civiles violentos (sobre la cual el Estado también tiene la obligación de perseguir, investigar y sancionar a los responsables), en tanto sería simplificar la realidad social y cultural de las diversas dimensiones del conflicto, creando una suerte de simetría de responsabilidades.

La respuesta del Estado frente a este conflicto, especialmente en relación con las demandas territoriales o de recuperación territorial, ha sido la adopción de un enfoque de seguridad pública

La respuesta del Estado frente a este conflicto, especialmente en relación con las demandas territoriales o de recuperación territorial, ha sido la adopción de un enfoque de seguridad pública, privilegiando la defensa y el resguardo policial de la propiedad privada, especialmente forestal, desatendiendo las demandas políticas que hay detrás de estas acciones[9], lo que no permite abordar adecuadamente sus posibles soluciones. El ejercicio de estas violencias no afecta solo a los receptores inmediatos de ellas o a quienes se intenta aprehender o capturar, sino también a **los niños, niñas y adolescentes que la viven de manera cotidiana, al ser testigos (y muchas veces víctimas directas) de hechos violentos, discriminaciones, abusos de poder, que afectan su desarrollo y su vida actual y la forma en que enfrentan el futuro**. En las últimas décadas existen múltiples casos, algunos de los cuales han sido conocidos por tribunales, donde niños, niñas y adolescentes mapuche han sido víctimas de importantes vulneraciones a sus derechos, en especial sus derechos a la libertad, integridad e identidad, ejercidas por agentes del Estado chileno en el marco de procedimientos policiales.

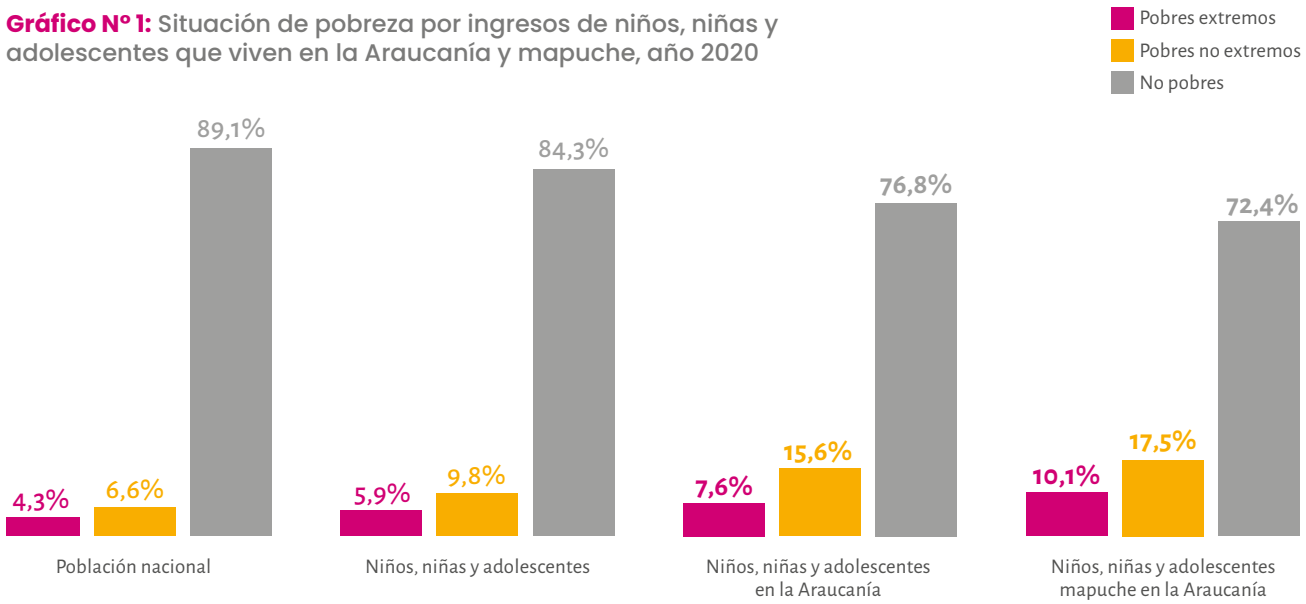
Como ya hemos señalado, la violencia policial y el impacto de su presencia constante en el territorio, son un elemento más –quizás el más visible actualmente– de un conflicto histórico y estructural entre los pueblos indígenas y el Estado de Chile. Como señala el representante del INDH:

> El componente policial es uno más de este gran tema. No es el actuar de la policía lo que ha causado la relación de conflicto, es un efecto más de este, por lo que no podemos situarlo como un elemento central o de manera aislada. Una de las causas que subyacen al conflicto es la incapacidad del Estado de avanzar en el reconocimiento pleno de los pueblos con todo lo que ellos significan, y el procedimiento policial y penal, todos los componentes de la acción punitiva del Estado –desde la determinación de responsabilidades, la configuración del delito y la pena– se hace bajo un pleno desconocimiento a estos pueblos, a estas identidades que se sustentan en una cosmogonía, en miradas distintas a la occidental y toda la construcción práctica de lo punitivo está sobre la base de un desconocimiento cabal. No hay comprensión de la relación de los niños y niñas en las comunidades, y la participación de ellos en los procesos públicos, incluyendo las manifestaciones públicas.

2.1 Violencia estatal estructural

La violencia que ejerce el Estado de Chile contra niños, niñas y adolescentes mapuche no se puede enmarcar solo en el ámbito del actuar de las fuerzas policiales, sino que ella es parte de una violencia que puede ser considerada estructural, que afecta todas las dimensiones del ejercicio de sus derechos. La evidencia estadística levantada, y que se presenta a continuación, muestra que los niños, niñas y adolescentes del pueblo mapuche, se encuentran en una situación de permanente desventaja en todas las esferas de la vida social (socioeconómica, política y cultural) en comparación con sus pares no indígenas[10].

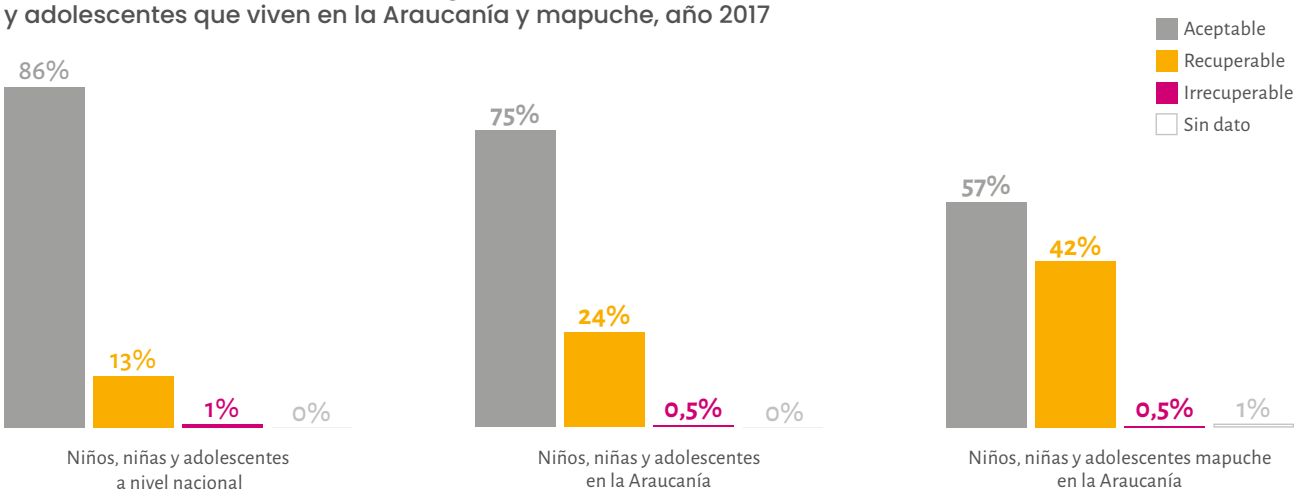
Gráfico N° 1: Situación de pobreza por ingresos de niños, niñas y adolescentes que viven en la Araucanía y mapuche, año 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la encuesta Casen 2020.

A nivel nacional, el 5,9% de los niños, niñas y adolescentes se encuentran en pobreza extrema. Este porcentaje aumenta a un 10,1% al considerar a los niños, niñas y adolescentes mapuche en la Araucanía. Esta situación de vulnerabilidad implica que el hogar del niño, niña o adolescente no accede a un ingreso mínimo establecido como necesario para satisfacer sus necesidades básicas, alimentarias y no alimentarias.

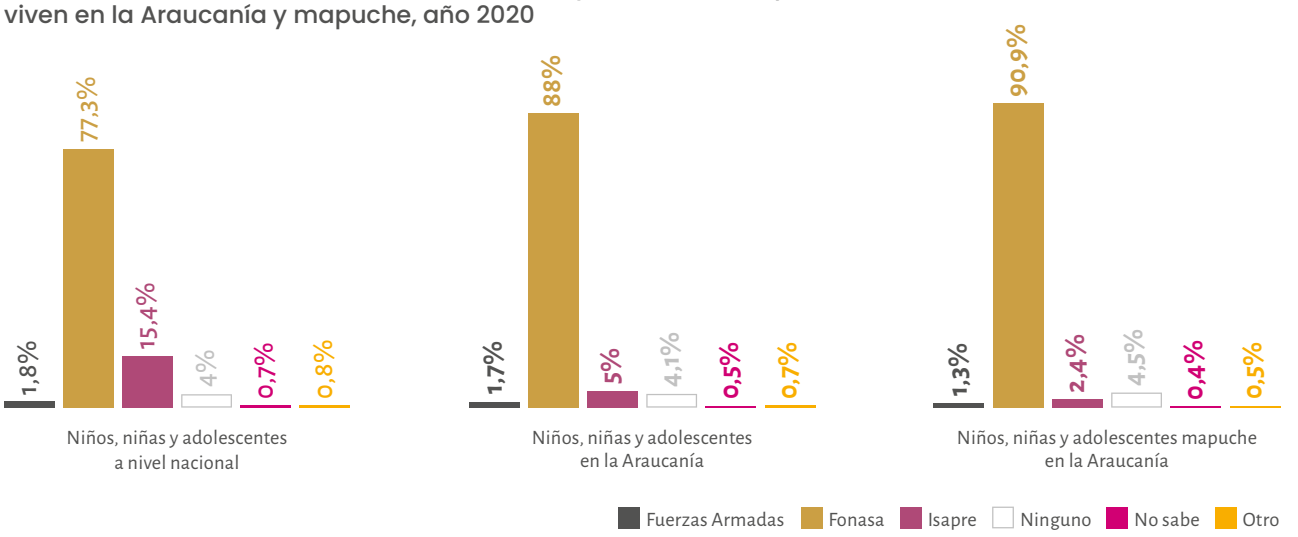
Gráfico Nº 2: Situación de la calidad global de la vivienda de niños, niñas y adolescentes que viven en la Araucanía y mapuche, año 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la encuesta Casen 2020.

En relación con las viviendas donde viven niños, niñas y adolescentes mapuche en la Araucanía, solo el 57% presenta una calidad aceptable, versus el 86% que cuenta con esta condición a nivel nacional. Estas óptimas condiciones apuntan a contar con acceso a servicios básicos y materialidad de la vivienda (muros) de una determinada calidad que permita su habitabilidad.

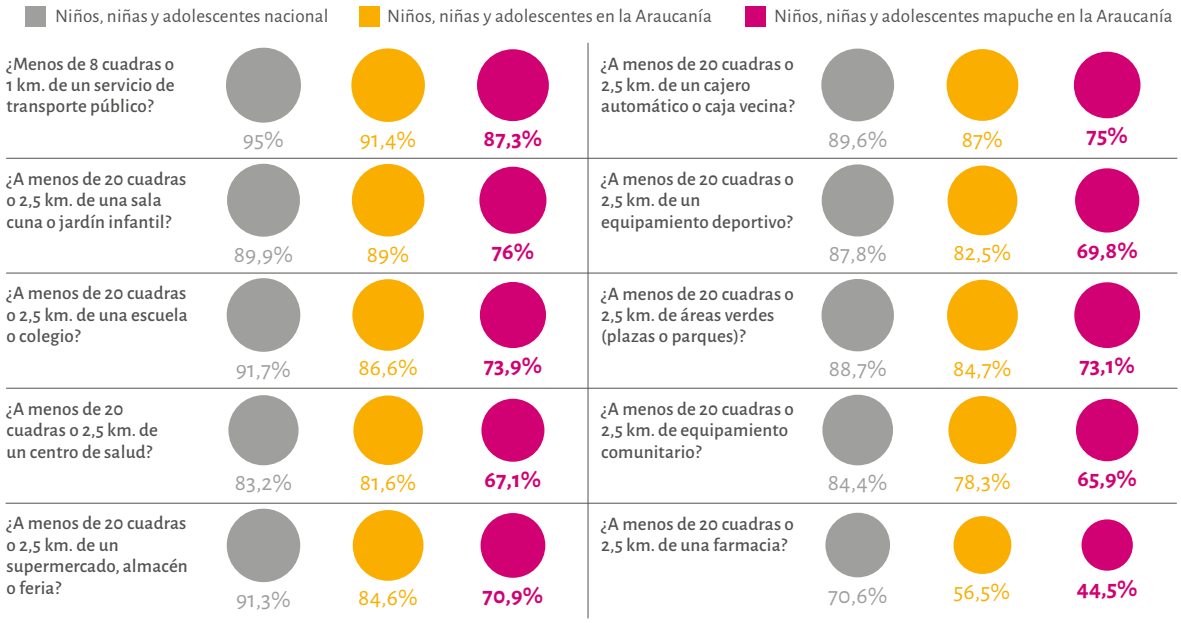
Gráfico Nº 3: Previsión de salud de niños, niñas y adolescentes que viven en la Araucanía y mapuche, año 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la encuesta Casen 2020.

De acuerdo a la encuesta Casen 2020, el sistema público de salud acoge el 77% de la población total del país, y dentro de ello a los cinco deciles más pobres, alcanzando sobre el 80% de los afiliados. En el caso de los niños, niñas y adolescentes mapuche de la Araucanía, este número asciende al 91%. Asimismo, la extensa cobertura evidencia la necesidad de que el sistema público de salud provea programas pertinentes adoptando un enfoque intercultural en todos sus niveles.

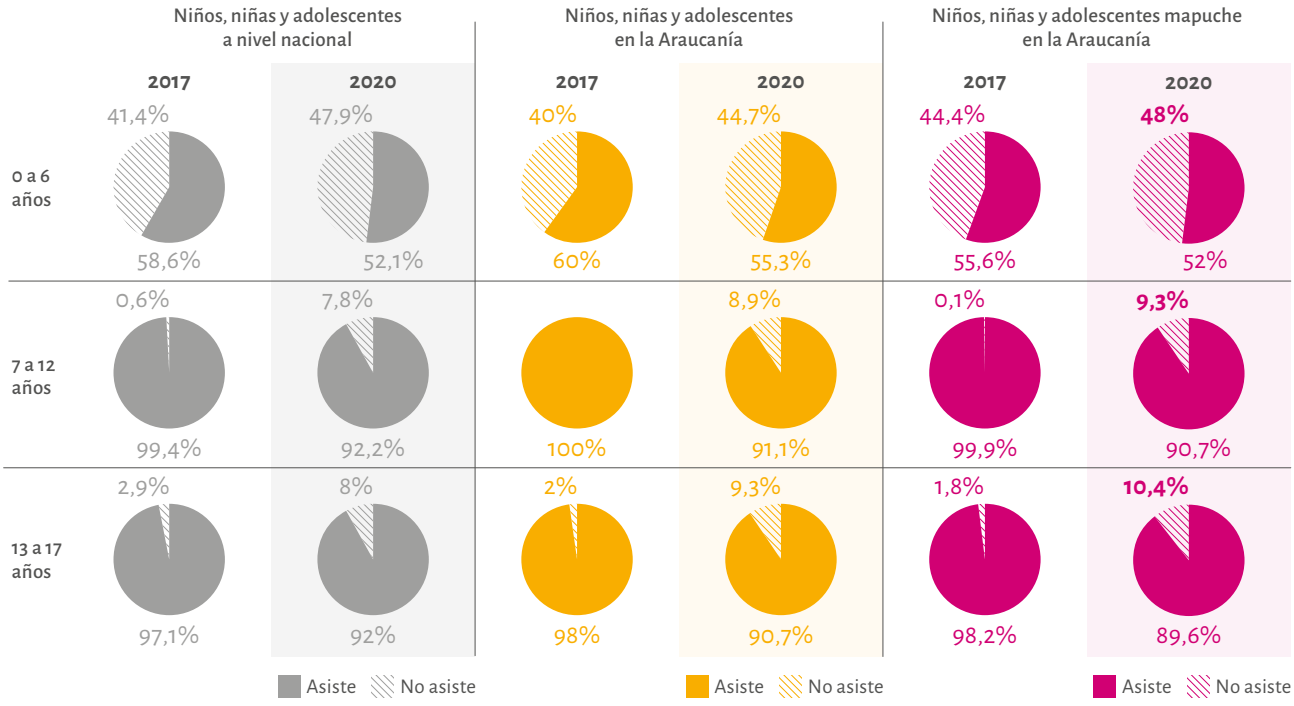
Gráfico N° 4: Acceso a servicios de niños, niñas y adolescentes que viven en la Araucanía y mapuche, año 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la encuesta Casen 2020.

Respecto a servicios básicos, se observa que el acceso general de los niños, niñas y adolescentes mapuche disminuye siempre en comparación con los otros dos grupos, reflejando un desequilibrio de prestaciones. En relación con el derecho a la educación, a nivel nacional, un 92% de los y las estudiantes tienen una escuela cercana, porcentaje que disminuye a 87% en relación a aquellos que habitan en la Araucanía y disminuye aún más, a un 74%, dentro de la misma región, pero respecto a aquellos que pertenecen al pueblo mapuche. En relación con el derecho a la salud, la diferencia de acceso a un centro de salud cercano a nivel nacional y en la respectiva región no es grande (83% y 82%, respectivamente), mientras que disminuye a 67% en relación con niños, niñas y adolescentes mapuche en la Araucanía.

Gráfico Nº 5: Asistencia de niños, niñas y adolescentes que viven en la Araucanía y mapuche a algún establecimiento educacional 2017-2020

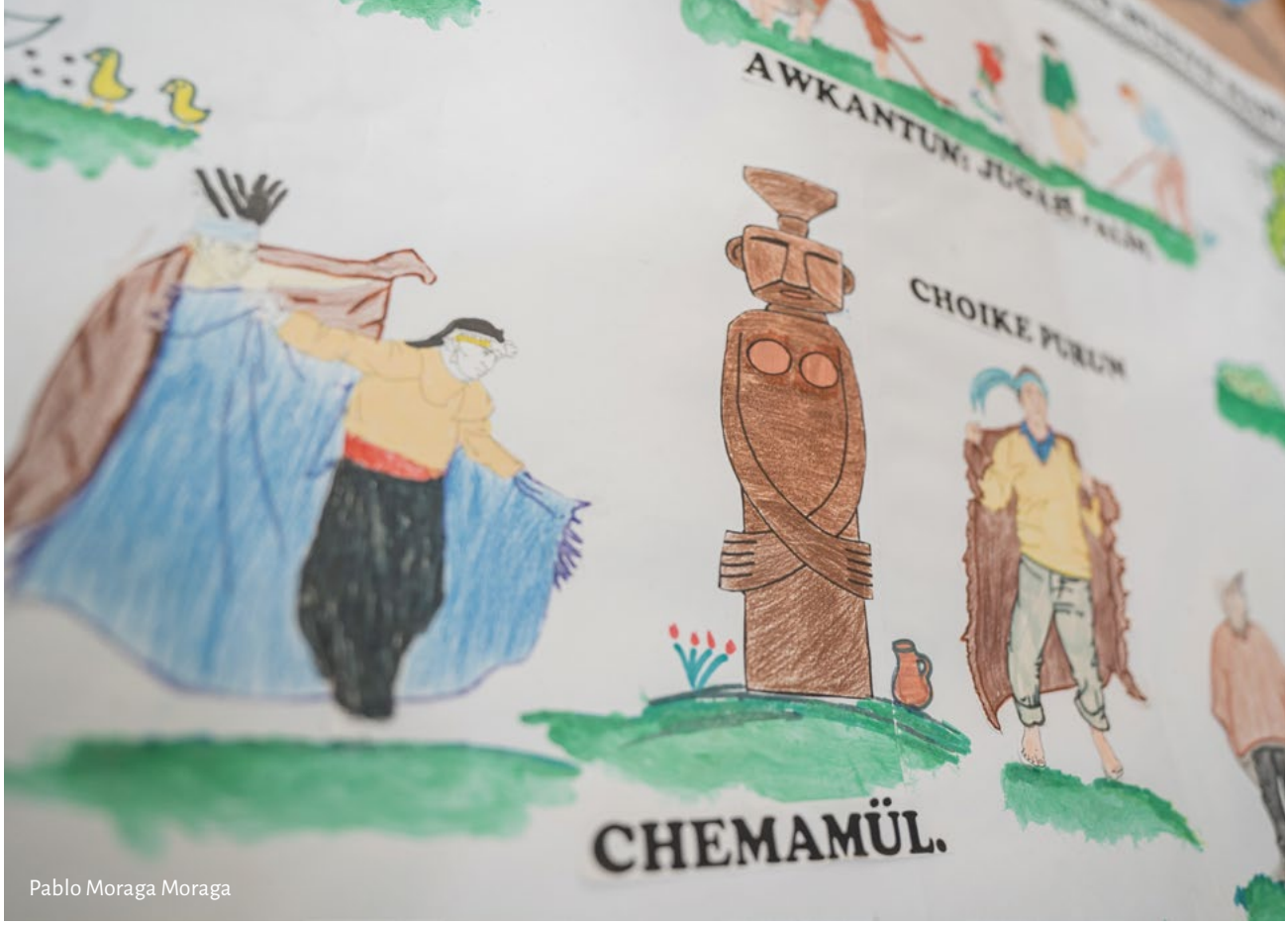


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la encuesta Casen 2020.

Se observa que en el caso de las y los adolescentes mapuche, la inasistencia aumentó en 8,6% entre 2017 y 2020, produciendo una desescolarización importante en este grupo.

Por otro lado, la crisis sanitaria ocasionada por el Covid–19 también ha dejado secuelas importantes en la población mapuche en la asistencia escolar. Los datos entregados por las encuestas Casen 2017 y 2020 reflejan estos cambios. El año 2017, casi el 100% de las niñas y los niños del país de 8 a 12 años de edad asistían a la educación escolar, cifra que descendió a un 90,7% el año 2020 en el caso de las niñas y los niños mapuche.

Relacionado con lo anterior, el Comité de los Derechos del Niño dio cuenta en la Observación General Nº 11 que faltan medidas especiales para que este grupo goce de sus derechos culturales de manera individual y también puedan disfrutarlos en colectivo. Además, el Comité ha observado que los niños y niñas indígenas afrontan graves discriminaciones, en particular al acceso a la atención de salud y a la educación, a pesar de que el artículo 2 de la Convención sobre los Derechos del Niño obliga a los Estados a consagrar los derechos de los niños y niñas "sin distinción alguna, independiente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social", entre otras esferas.



Pablo Moraga Moraga

Este principio de no discriminación es respaldado por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, que ha obligado a los Estados parte para que "reconozcan y respeten la cultura, la historia, el idioma y el modo de vida de los pueblos indígenas como un factor de enriquecimiento de la identidad cultural del Estado y garanticen su preservación"[11]. Asimismo, el Mecanismo de Expertos sobre Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas[12] ha destacado la importancia de los niños, niñas y jóvenes indígenas para la divulgación de su idioma y cultura.

En relación con el derecho al desarrollo de las niñas y los niños indígenas, el Comité de los Derechos del Niño ha sido insistente en mencionar que es necesario estudiar y reconocer la importancia cultural de las tierras tradicionales y de la calidad del medio ambiente natural para su desarrollo y el disfrute de su cultura. Por otro lado, dentro de este derecho se incluye el disfrute de condiciones de vida adecuadas y a participar en todos los asuntos que les afecten. El Comité recomienda que los Estados partes trabajen en estrecha colaboración con los niños, niñas y adolescentes indígenas, y con sus comunidades, en la elaboración, ejecución y evaluación de programas, políticas y estrategias para aplicar la Convención[13].

2.2 Marco jurídico aplicable a la niñez mapuche

Como se señaló anteriormente, el Estado de Chile ha ratificado diversos convenios y declaraciones internacionales de derechos humanos que, junto con la legislación nacional, constituyen el marco jurídico aplicable a la niñez y adolescencia indígena y, en este caso, mapuche.

En la tabla Nº 2 se presentan los instrumentos internacionales más relevantes en materia de derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes indígenas.

Tabla Nº 2: Instrumentos internacionales de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes indígenas

Instrumento y año de ratificación	Disposiciones específicas sobre niñez indígena
Convención sobre los Derechos del Niño 1990	Artículo 8: derecho a la identidad.,
	Artículo 17: derechos lingüísticos.
	Artículo 20: derecho a protección y asistencia de los niños, atendiendo especialmente a su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico.
	Artículo 29: derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes indígenas.
	Artículo 30: derecho a la identidad propia del niño y la niña.
Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Organización Internacional del Trabajo (OIT) 2008	Artículo 14: derecho a la educación.
	Artículo 28: derecho a la lengua y al dominio de la lectura y escritura.
	Artículo 29: derecho a adquirir conocimientos generales y habilidades que les permitan "participar plenamente y en pie de igualdad en la vida de su propia comunidad y en la de la comunidad nacional".
Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas 2007	Artículo 2: protecciones especiales para la niñez indígena para garantizar derecho a la no discriminación.
	Artículo 4: derecho a la libre determinación.
	Artículo 7: derecho colectivo "a vivir en libertad, paz y seguridad como pueblos distintos y no serán sometidos a ningún acto de genocidio ni a ningún otro acto de violencia, incluido el traslado forzado de niños del grupo a otro grupo".
	Artículo 14: derecho a la educación en sus propias culturas y sin discriminaciones.
	Artículo 17: derecho a la protección contra la explotación económica.
	Artículo 21: derecho al mejoramiento continuo de sus condiciones económicas y sociales.
	Artículo 22: medidas especiales de protección contra todas las formas de violencia y discriminación.

Fuente: Elaboración propia.

Los instrumentos de derecho internacional han establecido la importancia de la labor de los Estados en proteger a los niños, niñas y adolescentes indígenas contra todo tipo de explotación económica y contra todo trabajo que pueda resultar riesgoso o interferir en su educación, como se señala en la tabla anterior y en las recomendaciones especialmente vinculadas a este respecto, emitidas por Relatores Especiales y el Mecanismo de Expertos, en ámbitos tales como la explotación sexual, trata y otras formas de explotación del trabajo y abuso infantil.

No existe reconocimiento constitucional a la existencia de los pueblos indígenas ni tampoco existe mención o protección constitucional especial a los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

En el ámbito nacional, antes de adentrarse al breve análisis de las normativas que deben considerarse en relación con las vulneraciones de los derechos de la niñez y adolescencia mapuche por agentes estatales, es necesario señalar que no existe reconocimiento constitucional a la existencia de los pueblos indígenas. Por otra parte, tampoco existe mención o protección constitucional especial a los derechos de los niños, niñas y adolescentes, excepto en relación con el reconocimiento del rol fundamental de la familia, considerada como núcleo fundamental de la sociedad.

En atención al foco del capítulo sobre la caracterización de la situación de los niños, niñas y adolescentes mapuche ante la presencia y violencia policial en la Araucanía, los cuerpos normativos considerados para catalogar las vulneraciones de derechos de la niñez y adolescencia mapuche son los siguientes:

- Constitución Política de la República de 1980.
- Ley N°12.927 de 1958. Ley de Seguridad Interior del Estado.
- Ley N°18.214 de 1984. Determina conductas terroristas y fija su penalidad.
- Ley N°18.961 de 1990. Ley Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile.
- Ley N°19.253 de 1993. Establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.
- Decreto Supremo N°1.364 de 2018 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Establece Disposiciones Relativas al Uso de la Fuerza en las intervenciones para el mantenimiento del orden público.
- Protocolos vigentes de Carabineros para el mantenimiento del orden público.
- Manual de Procedimientos Policiales con niños, niñas y adolescentes de 2018.
- Política Nacional de Niñez.
- Plan de Acción Nacional de Niñez y Adolescencia 2018–2025.
- Acuerdo Nacional por la Infancia de 2018.
- Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021.

A continuación, este capítulo se referirá a los dos subtemas que han sido identificados como aspectos fundamentales para el análisis de la vulneración de derechos de la niñez y adolescencia mapuche en relación con la presencia policial constante en las comunidades. De esta manera, como se señaló, primero se analizarán las vulneraciones de derechos de los niños, niñas y adolescentes mapuche ocasionadas por la violencia policial en el territorio y, posteriormente, la forma en que las instituciones y órganos encargados de velar por la protección de los derechos de la infancia responden frente a dichas vulneraciones.



Pablo Moraga Moraga

3. Caracterización de vulneraciones de derechos por parte del Estado

En este apartado se caracterizan las afectaciones a la niñez y adolescencia mapuche, a través de la revisión de casos judiciales relevantes, protocolos de actuación policiales y datos obtenidos desde organismos públicos. Además, se realiza un balance sobre el contexto y trabajo de instituciones públicas, que se vinculan con la infancia y adolescencia mapuche en el territorio, evaluando su respuesta ante situaciones de violencia y presencia policial. Por último, se problematiza el nivel de acceso a las instituciones que tiene este grupo de la población, las prácticas institucionales que les afectan en el ejercicio de sus derechos, las medidas de protección y reparación con las que cuentan por motivo de estas afectaciones y si existe o no pertinencia cultural en ellas.

"El uso de la escopeta es muy usual en la región como elemento de control de orden público, lo que ha generado lesiones gravísimas a jóvenes y los principalmente impactados son los niños y niñas".

Representante del INDH

3.1 Análisis del actuar policial

3.1.1 ANÁLISIS DE CASOS DE VULNERACIÓN

Numerosos estudios[14] realizados en las últimas dos décadas, sobre niños, niñas y adolescentes mapuche, informan sobre importantes afectaciones de sus derechos fundamentales por acción directa de las policías, dentro de las que se incluyen heridas y mutilaciones por perdigones, allanamientos, pérdidas de bienes personales, uso de leyes de excepción contra adolescentes mapuche, detenciones, uso injustificado de la fuerza, torturas y maltratos físicos y psicológicos.

Además de estas afectaciones, debe mencionarse también la existencia de pérdidas de vida. El caso de Alex Lemún es uno de ellos, adolescente mapuche de 17 años asesinado por la policía en el año 2002 durante un enfrentamiento en resistencia al desalojo de la recuperación del fundo forestal Santa Elisa, administrado por la forestal Mininco, que fue conocido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Mediante la suscripción de un acuerdo amistoso, se estableció la responsabilidad de Chile por la violación de los derechos a la vida, integridad personal, igualdad y no discriminación, derechos del niño, derechos a las garantías judiciales y protección judicial a Alex Lemún, su familia y la comunidad Requén Lemún. Asimismo, se estableció que no se habría prestado la asistencia médica inmediata y necesaria a la víctima, y que la investigación realizada en la justicia militar no cumplió con los estándares de contar con una autoridad competente, independiente e imparcial para la obtención de justicia en casos de violaciones de los derechos humanos.

Ante aquello, el Estado de Chile reconoció su responsabilidad en la violación de los derechos humanos, y con fecha 9 de marzo de 2018, firmó un acuerdo de cumplimiento de las recomendaciones, que dispuso medidas de reparación.

Otro caso emblemático ocurrió en Curaco, comuna de Collipulli, en el año 2016, cuando Brandon Hernández Huentecol, adolescente mapuche de 17 años recibió un disparo con 180 perdigones mientras estaba en el suelo por parte de un sargento de Carabineros. Producto de los disparos, Brandon estuvo 45 días hospitalizado, debiendo someterse a más de 17 intervenciones quirúrgicas hasta la fecha, con graves secuelas físicas y riesgos asociados a los perdigones de plomo que aún tiene en el cuerpo. El carabinero, Cristián Rivera, fue condenado a una pena remitida –en libertad– por el delito de lesiones graves, pero fue absuelto del cargo de apremio ilegítimo que había sido solicitado por la Fiscalía.

Como señala el representante del INDH en la región, organismo que lideró la presentación de acciones judiciales:

> El uso de la escopeta [de perdigones] es muy usual en la región como elemento de control de orden público, lo que ha generado lesiones gravísimas a jóvenes y los principalmente impactados son los niños y niñas. Ahí está el caso de Alex Lemún, el propio Camilo, Brandon, y tantos otros de estos jovencitos de 14 años en la comunidad en Ercilla, lesionados con perdigones. Han sido numerosos los relatos de vulneración de derechos y el uso de escopeta y lacrimógena.

En la mayoría de los casos por violencia policial y vulneración de derechos de los niños, niñas y adolescentes mapuche, los tribunales nacionales han reconocido y condenado los abusos y negligencias cometidas por las policías. Así, por ejemplo, en 2011, respecto a un allanamiento en la comunidad de Temucuicui donde fue detenido un adolescente, la Corte de Apelaciones de Temuco acogió un recurso de amparo señalando que Carabineros debía tener en consideración las normas internacionales ratificadas por Chile en relación con los derechos de los pueblos indígenas y respetando el deber de:

> Efectuar los procedimientos policiales en dicho sector con estricta sujeción a la normativa constitucional y legal vigente, absteniéndose, en lo sucesivo, de afectar los derechos fundamentales de las personas amparadas, teniendo una especial consideración al respecto[15].

En años posteriores, el tenor de los fallos de las Corte de Apelaciones y la Corte Suprema en casos de características similares ha sido la misma.

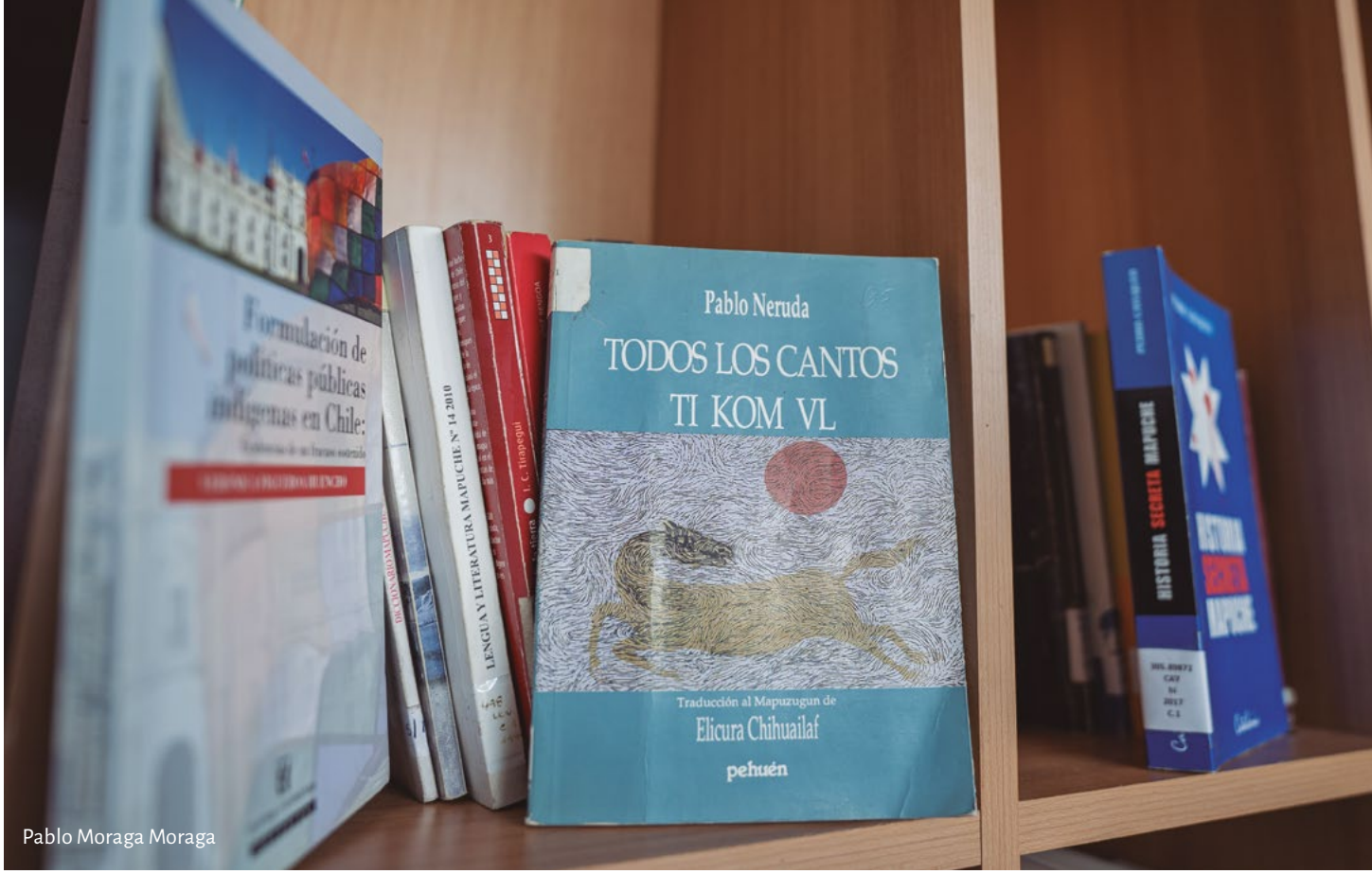
Las Cortes han señalado en sus fallos, de manera reiterada, que **las policías tienen el deber de respetar los derechos de los niños, niñas y adolescentes mapuche, en cumplimiento de la legislación vigente y de los tratados internacionales** ratificados por Chile en la materia.

En un caso de 2013, en la comuna de Freire, personal de la Policía de Investigaciones allanó viviendas sin autorización judicial, afectando a 12 niñas y niños entre cinco y trece años de edad, y a una mujer embarazada de seis meses. Frente a un recurso de amparo presentado por la Defensoría Penal Mapuche, al que adhirió el INDH, la Corte de Apelaciones de Temuco señaló, acogiendo el recurso, que:

> Esta Corte se ha formado convicción en orden a que la actuación de investigaciones se ha realizado de manera desproporcionada, desde que ha afectado a menores indígenas que, de conformidad con el Derecho Internacional, merecen doble especial tutela por parte del Estado de Chile, pues son menores y son indígenas[16].

En otro caso conocido, de 2014, Carabineros ingresó en horas de la mañana a la comunidad de Temucuicui estacionándose en el camino público, muy cercano a su escuela. El procedimiento policial incluyó el uso de gases lacrimógenos, y a pesar de que las puertas de las salas de clases fueron cerradas inmediatamente, el efecto de las bombas provocó complicaciones de salud en 42 niñas y niños de entre cuatro y diez años de edad. La Corte de Apelaciones de Temuco, en relación con un recurso de amparo interpuesto señaló:

> Que, en estas condiciones, el rigor desplegado por la policía para enfrentar a un grupo de atacantes desconocidos, tiene como limitación el no provocar un mayor mal que el estrictamente necesario para dar cumplimiento a su obligación de restablecer el orden público. En este caso los recurridos excedieron dicho límite afectando derechos y garantías de los amparados. Dichas actuaciones provocaron un evidente detrimento a la libertad personal y seguridad individual de los niños y niñas individualizados en el recurso, quienes, según da cuenta informe de fojas 127 y siguientes, vivieron la situación con temor, rabia, incertidumbre y vulnerabilidad, encontrándose expuestos frecuentemente, casi como rutina diaria, a la posibilidad de sufrir allanamientos como



Pablo Moraga Moraga

> el descrito en autos, lo que provoca en ellos una naturalización de los hechos que puede llegar a ocultar el daño individual del que puedan ser víctimas, y por ende sufrir una afectación psicológica que autoriza a esta Corte para dictar las medidas conducentes para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección de los afectados, como lo dispone la Carta Fundamental[17].

Pocos días después, se da una situación parecida en la comunidad, donde nuevamente la misma magistratura acogió el recurso de amparo presentado, en los mismos términos que el anterior. A pesar de las sentencias anteriores, en el año 2017 se repitió una situación similar siendo nuevamente la escuela mencionada objeto de acciones vulneratorias por parte de Carabineros.

En un caso del año 2015, Carabineros ingresó a la comunidad mapuche de Rankilko, que se encontraba en un proceso de recuperación territorial. El INDH presentó un recurso de amparo preventivo en favor de seis niños, niñas y adolescentes, sus madres y padres, que fue acogido por la Corte de Apelaciones de Temuco señalando, que:

> Los niños muestran múltiples síntomas de estrés postraumático, mostrándose extremadamente temerosos, por ejemplo, cada vez que pasa un helicóptero, mostrando dificultades para conciliar el sueño y mostrando señales de angustia cada vez que aparecen los aviones drones enviados de día y de noche para espiar a la comunidad, además cada vez que escuchan vehículos pasar por el camino se asoman angustiados por la ventana a mirar quién viene[18].

La Corte dispuso que Carabineros de Chile, como en los casos anteriores, actúe en los procedimientos policiales con estricta sujeción a la normativa constitucional y legal vigente, absteniéndose, en lo sucesivo, de afectar los derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes amparados y dispone se instruya un procedimiento sumarial administrativo, en el que se investigue la eventual existencia de responsabilidades administrativas en relación con los hechos.

En el año 2018, el INDH interpuso un recurso de amparo en favor de dos niños de 12 años y un adolescente de 14 años, quienes denunciaron haber sido detenidos en el camino a sus casas por tres funcionarios de Carabineros para un control de identidad, siendo, en un sitio eriazo, registrados mediante palpaciones y amenazas. El recurso fue rechazado en primera instancia por la Corte de Apelaciones de Temuco por "falta de verosimilitud" y acogido por la Corte Suprema que ordenó a Carabineros adecuar sus protocolos de actuación a lo establecido en la Constitución Política y en tratados internacionales, en especial en la Convención sobre los Derechos del Niño. En febrero del año 2020, los funcionarios policiales involucrados en estos hechos fueron formalizados por el delito de vejación injusta[19].

De este modo, del análisis de fuentes de información de casos revisados, testimonios recopilados en otros informes y de las entrevistas realizadas, se observa que la acción de la policía en el territorio es amplia y variada. El cuadro Nº 1 caracteriza las principales vulneraciones a los niños, niñas y adolescentes mapuche:

Cuadro Nº 1: Principales características de las vulneraciones sufridas por niños, niñas y adolescentes mapuche

Presencia constante y permanente de efectivos policiales y personal civil armado no identificado.
Presencia constante de vehículos policiales y no identificados en comunidades y lugares aledaños.
Presencia constante de drones policiales que sobrevuelan las comunidades mapuche.
Restricción al derecho a la libre circulación de integrantes de comunidades mapuche, incluidos niños, niñas y adolescentes pertenecientes a dichas comunidades.
Utilización de expresiones racistas por los miembros de las fuerzas policiales durante procedimientos policiales realizados en comunidades indígenas mapuche y sectores aledaños.
Uso excesivo de la fuerza pública en allanamientos en comunidades mapuche, afectando de manera especial a la niñez y adolescencia mapuche.
Destrozo y apropiación indebida de bienes personales o familiares de niños, niñas y adolescentes en contexto de allanamientos u otros procedimientos policiales.
Uso excesivo de la fuerza pública contra niños, niñas y adolescentes mapuche en manifestaciones o marchas convocadas.
Detenciones, retenciones e interrogatorios a niños, niñas y adolescentes mapuche, en muchos casos sin órdenes judiciales y sin presencia de abogados defensores.
Uso de armas por agentes policiales, en contra de niños, niñas y adolescentes mapuche, sin que exista proporcionalidad frente a los medios de defensa utilizados.
Uso de balines y gases lacrimógenos en la acción policial, especialmente en allanamiento de comunidades, procedimientos policiales que impactan a escuelas, jardines infantiles y comunidades mapuche.
Situaciones de torturas, tratos inhumanos y degradantes en el marco de detenciones de niños, niñas y adolescentes mapuche.
Detenciones ilegales de niños, niñas y adolescentes mapuche por fuerzas policiales.

Fuente: Elaboración propia.

Las tablas N°3 y N°4 presentan las acciones judiciales que involucran a niños, niñas y adolescentes indígenas que ha interpuesto el INDH en el país en el periodo 2015–2020. Durante los últimos cinco años se han desarrollado 65 acciones judiciales a lo largo de Chile, de las cuales más de la mitad (39) se desarrollaron en la Región de la Araucanía y 15 en la Región del Biobío. Entre ambas regiones se concentran más del 80% de los casos. De estas 39 acciones judiciales, 19 corresponden a querellas y 18 a amparos constitucionales. En el caso de las querellas, los delitos por los cuales se han presentado corresponden a apremios ilegítimos[20] y tortura[21] y, en menor medida, a homicidios y lesiones graves gravísimas.

Tabla N° 3: Acciones judiciales interpuestas por el INDH por casos de vulneraciones con presencia de niños, niñas y adolescentes indígenas entre los años 2015-2020

Región	*Amicus Curiae*	Amparo ante Juzgados de Garantía (art. 95)	Amparo Constitucional	Querella	Recurso de Protección	Total
Arica y Parinacota, Coquimbo, Maule, Tarapacá	–	–	1	3	–	4
Metropolitana	–	–	–	1	–	1
Biobío	–	–	8	6	1	15
La Araucanía	**1**	**1**	**18**	**19**	**–**	**39**
Los Ríos	–	–	2	2	–	4
Los Lagos	1	–	–	1	–	2
Total	2	1	29	32	1	65

Fuente: Elaboración propia a partir de datos entregados por el INDH, 2021.

Tabla N° 4: Delitos o infracciones en caso de acciones judiciales interpuestas por el INDH por casos de vulneraciones con presencia de niños, niñas y adolescentes indígenas, entre los años 2015-2020

Región	Apremios Ilegítimos 150 D	Homicidio	Lesiones graves gravísimas	Apremios Ilegítimos (150A 1998)	Tortura 150 A (2016)	Violencia Innecesaria 330 CJM	Total
Arica y Parinacota, Coquimbo, Maule, Tarapacá	3	–	–	–	–	–	3
Metropolitana	–	–	–	–	1	–	1
Biobío	–	–	–	2	3	1	6
La Araucanía	**8**	**2**	**1**	**2**	**6**	**–**	**19**
Los Ríos	1	–	–	–	1	–	2
Los Lagos	–	–	–	–	1	–	1
Total	12	2	1	4	12	1	32

Fuente: Elaboración propia a partir de datos entregados por el INDH, 2021.

De acuerdo con los datos presentados, **la Araucanía concentra la mayor cantidad de acciones judiciales interpuestas durante los últimos cinco años**, la mayoría por delitos graves, tales como apremios ilegítimos, tortura, homicidio y lesiones graves gravísimas. Esto demuestra que la violencia policial contra niños, niñas y adolescentes mapuche en la región en ningún caso es marginal; por el contrario, se presenta como una práctica recurrente por parte de las instituciones nacionales de seguridad, y con ello, también la vulneración de los derechos humanos de la niñez mapuche, especialmente los derechos a la vida e integridad personal, a la no discriminación, y al acceso a la justicia y garantías judiciales de protección.

En el caso de la información proveniente del Ministerio Público, la tabla N° 5 presenta la distribución de niños, niñas y adolescentes mapuche que han sido víctimas de delitos cometidos por funcionarios públicos. Se observa que a nivel nacional se han producido 310 delitos, la mayoría de los cuales se han cometido en la Región Metropolitana, con el 43% de los casos, seguido de la Región de la Araucanía, con el 22%.

Respecto del tipo de delito, la gran mayoría (89%) corresponde a "apremios ilegítimos", constatándose, asimismo, más de 30 casos de torturas de diferente índole, incluyendo vejaciones sexuales.

Tabla N° 5: Niños, niñas y adolescentes mapuche víctimas de delitos cometidos por funcionarios públicos

	Tarapacá	Antofagasta	Atacama	Coquimbo	Valparaíso	Metropolitana	O'Higgins	Maule	Biobío	**La Araucanía**	Los Ríos	Los Lagos	Aysén	Magallanes	**Total**
Allanamientos irregulares	0	0	0	0	0	0	0	0	0	**1**	0	0	0	0	**1**
Apremios ilegítimos (art. 150 d)	8	6	5	12	16	135	5	3	25	**62**	10	14	7	2	**310**
Apremios Ilegítimos con viol., ab. sex. agrav. Otros (art. 150 e 2)	0	0	0	0	0	1	0	0	0	**0**	0	0	0	0	**1**
Tortura con viol. Abuso sex. agrav. Otros (art. 150 b N° 2)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	**1**	0	0	0	0	**1**
Tortura por funcionarios públicos (150 a inc. 1)	0	0	0	4	1	12	1	0	0	**12**	2	0	1	0	**33**
Tortura por parte agentes del Estado (150 a inc. 2)	0	0	0	0	0	2	0	0	0	**0**	0	0	0	0	**2**
Total	**8**	**6**	**5**	**16**	**17**	**150**	**6**	**3**	**25**	**76**	**12**	**14**	**8**	**2**	**348**

Fuente: Elaboración propia a partir del cruce de datos entregados por el Ministerio Público en julio 2021 con listado de apellidos mapuche registrados por Instituto Milenio en proyecto "De Datos Mapuche".

Los casos revisados en este apartado informan, con mayor detalle, sobre la práctica de uso desproporcionado de la fuerza sobre niños, niñas y adolescentes mapuche por parte de las fuerzas policiales. Como se mencionó, son numerosos los casos en los cuales los tribunales de justicia han enfatizado en la necesidad de ajustar la práctica policial al contexto de intervención, reiterando el deber de las policías de respetar y proteger los derechos de los

niños, niñas y adolescentes mapuche. No obstante, la contundente evidencia presentada en este apartado demuestra que no se han establecido acciones efectivas que incentiven u obliguen a las policías a implementar estas reformas, así como tampoco se han planteado acciones concretas de reparación dirigidas a los niños, niñas y adolescentes afectados y/o a sus comunidades.

3.1.2 ANÁLISIS DE LOS PROTOCOLOS DE ACTUACIÓN POLICIAL

Ante el requerimiento de la Defensoría de la Niñez[22] de información sobre protocolos existentes en relación con el abordaje de actuación policial con niños, niñas y adolescentes pertenecientes a pueblos indígenas[23], la Dirección Nacional de Orden y Seguridad señaló que Carabineros cuenta con cuatro protocolos que dicen referir o contener instrucciones sobre este grupo prioritario: el Manual de procedimientos policiales con niños, niñas y adolescentes (Orden General N° 2389/2016); el Procedimiento para proceder a dejar en libertad o entregar a adulto responsable a los adolescentes (Orden General N° 2785/2020); el proyecto Patrullas de atención a las comunidades indígenas PACI (Orden General N° 2382/2015) y el protocolo Violencia intrafamiliar y femicidio (Circular N° 774/2015)[24]. No obstante, ni la Orden General N° 2785/2020, ni la Circular N° 1774/2015, hacen mención a la variable indígena, por lo que se analizarán a continuación los dos protocolos restantes[25].

De todos modos, es importante señalar que más allá de la necesidad de adecuar los protocolos existentes, adoptando un enfoque intercultural como se verá a continuación, aun cuando los instrumentos actuales no lo señalen explícitamente, los estándares de derechos humanos se tendrían que respetar y aplicar en virtud de los tratados internacionales ratificados por Chile que forman parte de la legislación nacional. Sin embargo, como queda demostrado de los casos judiciales analizados en este capítulo, además de aquellos asumidos por la Defensoría de la Niñez en los últimos años, el problema es que estos protocolos no son aplicados y los responsables de dichas actuaciones tampoco son usualmente sancionados.

El representante del INDH en la Araucanía señala que es posible evidenciar ciertos cambios en el actuar de la policía en la región, pero que en la raíz del conflicto no se encuentra solo este actuar, sino que se trata de un fenómeno, más profundo, es por ello que señala:

> Hay cambios en los protocolos por motivo de la jurisprudencia que se ha ido asentando en relación con los procedimientos policiales. Uno puede advertir que hay ciertas prácticas que se han ido erradicando; por ejemplo, en la región ya no tenemos casos de desnudamiento en comisaría, eso como consecuencia de numerosos recursos de amparo; pero yo sostengo que ningún cambio va a lograr obtener resultados positivos si no atendemos las causas estructurales del conflicto. La violencia institucional y la violencia de origen no institucional de agentes no estatales es [...] una consecuencia del conflicto y no es la causa del conflicto, y uno puede trabajar la mitigación, pero si no atiende su causa, esos efectos se van a seguir produciendo.



Pablo Moraga Moraga

Por su parte, la ausencia de la variable indígena dentro de los protocolos responde a una postura institucional de Carabineros, según lo conversado con un representante de dicho organismo para el control de orden público de la Macrozona Sur. De acuerdo a lo señalado, se consigna la generalidad para garantizar protección a todos los niños, niñas y adolescentes sin distinción, puesto que, desde su perspectiva, la focalización estigmatizaría a aquellos y aquellas pertenecientes a un pueblo indígena en vez de resguardar sus derechos, en tanto niños, niñas y adolescentes, y en cuanto pueblo indígena:

> Cuando hablamos del principio de diálogo, del principio de proteger en especial a los niños, en manifestaciones u otro ámbito, es general, y es general porque son todos importantes [los niños, niñas y adolescentes]. (…) Hay instrucciones internas, no todo está protocolarizado, y esas instrucciones internas también forman parte del marco regulatorio interno que rige la forma de trabajar con niños, niñas y adolescentes en el ámbito de procedimientos policiales. (Funcionario de Carabineros).

Además, señaló que, en la Araucanía, Carabineros no solo se vincula con organismos de justicia y derechos humanos, sino que también la institución cuenta con un área asociada y todos los funcionarios reciben instrucción sobre esta materia.

> Carabineros cuenta con una tenencia que está en la Araucanía, que tiene por finalidad proteger a la infancia, no solo desde el punto de vista de la etnia, o de lo que ocurre en los campos de la Araucanía, sino que en general, desde los diferentes delitos que les afectan(...) Por lo tanto, hay una relación [interinstitucional] bastante construida para proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Además, tenemos un trabajo permanente de instrucción con organizaciones relacionadas con los derechos humanos (Funcionario de Carabineros).

A continuación, se analizan en específico los dos instrumentos que atienden las variables de infancia y adolescencia y de pueblos originarios:

Manual de procedimientos policiales con niños, niñas y adolescentes (Orden General N° 2389/2016)

El Manual de procedimientos policiales con niños, niñas y adolescentes tiene por objetivo definir un estándar de acción y trato dentro de los diversos procedimientos policiales en los que puedan involucrarse niños, niñas y adolescentes. En la argumentación que forma parte de la introducción de dicho instrumento, primero se hace una breve presentación de la Convención sobre los Derechos del Niño, para luego declarar lo siguiente:

> (...) incorpora normas generales y obligatorias, comprometidas por el Estado, en cuanto a orientar los procedimientos policiales con niños, niñas y adolescentes, cumpliendo los principios de interés superior del niño, autonomía progresiva, no discriminación, derechos a la vida, de acuerdo con las condiciones fácticas y jurídicas de cada caso[26].

Seguido de la declaración se afirma que "Carabineros de Chile deberá ajustar todas sus actuaciones policiales con estricto apego a la Ley, los Tratados Internacionales ratificados por Chile y por las demás normativas legales internas vigentes". Es decir, este manual debe ajustar sus procedimientos a lo señalado por la Convención sobre los Derechos del Niño, el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, instrumentos ratificados por Chile que, como se señaló anteriormente, contienen artículos específicos para la protección de derechos individuales y colectivos de la niñez y adolescencia indígena de los Estados parte.

Los procedimientos policiales que aborda este manual son aplicados específicamente en niños, niñas y adolescentes que se encuentren vulnerados o amenazados en sus derechos, y adolescentes en conflicto con la ley penal, con medidas especiales en casos de trabajo infantil, delitos sexuales, consumo de alcohol y drogas, violencia escolar y desórdenes en manifestaciones públicas. Según el Manual, la institución define vulneración de derechos de la siguiente forma:

> La vulneración de derechos consiste en el peligro grave e inminente moral (psicológico) o material (físico) que afecta la vida o la integridad física de niños, niñas y adolescentes. El menor de edad se puede encontrar en situación de peligro (amenaza) grave e inminente para su vida o integridad física o gravemente vulnerado en sus derechos[27].

Esta definición se complementa con las de amenaza y grave vulneración:

> La **amenaza** consiste en todo anuncio o señal que represente un eventual atentado contra los derechos del niños, niña o adolescente; y **grave vulneración** es toda situación que impida al niño, niña y adolescente ejercer los derechos que le reconoce la Constitución Política de la República, la Convención de [sobre los] Derechos del Niño y la demás normativa que regule la materia[28].

En base a este marco conceptual otorgado por el propio manual, las fuerzas policiales deben proceder al retiro del niño, niña y/o adolescente del contexto de vulneración para la protección de sus derechos. Enseguida, el instrumento establece el procedimiento a seguir, que contempla informar al Juez de Familia que deberá dictar las medidas cautelares que correspondan y dar cuenta al Fiscal del Ministerio Público.

Es posible notar que el procedimiento policial, en casos de niños, niñas y adolescentes, está orientado a casos donde la amenaza o vulneración proviene de la familia.

Es posible notar que el procedimiento policial, en casos de niños, niñas y adolescentes, está orientado a casos donde la amenaza o vulneración proviene de la familia (por ejemplo, violencia intrafamiliar y delitos sexuales), a pesar de que, por ejemplo, en el contexto de estallido social el 92% de las acciones violentas conocidas por la Defensoría de la Niñez, y ejercidas contra niños, niñas y adolescentes, fueron cometidas por Carabineros[29].

Más aún, debido a esta notable prioridad en seguridad es que la variable indígena solo se menciona para la conducción del procedimiento policial en el artículo 7, sobre procedimientos policiales con niños, niñas y adolescentes frente a desórdenes en manifestaciones públicas, que señala lo siguiente:

> (...) si con ocasión de desórdenes en manifestaciones públicas, existe la participación de niños, niñas o adolescentes indígenas, además de considerar el procedimiento a aplicar de conformidad a la edad y a la clasificación del delito, según lo precedentemente señalado, se debe tener presente que:
>
> a. En las comunidades indígenas los niños están presentes junto a los adultos en todas las actividades.
>
> b. En caso que utilicen otro idioma, se deberá priorizar su lenguaje para entregar la información de deberes y derechos que establece la ley.
>
> c. En caso de cumplimiento de órdenes judiciales que impliquen el uso de la fuerza se priorizará la asistencia de un experto en cosmovisión indígenas y se deberá afectar en la menor medida posible los derechos de niños, niñas y adolescentes indígenas.
>
> d. Las declaraciones de los niños, niñas y adolescentes ante Carabineros deberán considerar los códigos culturales indígenas[30].

Como se puede apreciar, estas consideraciones refieren solo a casos ocurridos en manifestaciones públicas y no en otro tipo de procedimientos policiales, como la mayoría de los referidos en este capítulo, además son imprecisas en el abordaje de derechos individuales, en tanto niño, niña o adolescente y en cuanto a miembro de pueblo indígena. Por ejemplo, el punto a describe una práctica que no es indígena propiamente tal, sino que es una medida de protección adoptada por muchos adultos responsables de una niña o niño. Por

El Manual de procedimientos policiales con niños, niñas y adolescentes solo se refiera a la infancia y adolescencia indígena en relación a las manifestaciones públicas y no menciona nada relativo a otros procedimientos policiales donde sí se ve frecuentemente afectada.

otra parte, ante la amplia diversidad de prácticas en los pueblos indígenas, no es pertinente reconocer esta práctica como característica común, pues cada pueblo tiene su propia identidad y, por ende, sus propias formas.

Estas consideraciones no precisan el procedimiento adecuado que se debe conducir en los casos que detalla el protocolo, como sí se realiza respecto de procedimientos para niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley penal. Para ilustrar, no indica a qué institución pública el personal de Carabineros debe acudir para conseguir un intérprete en idiomas indígenas, o un experto en cosmovisión indígenas (punto c) para que, en la práctica policial, se logre efectivamente priorizar su lenguaje para entregar la información de deberes y derechos que establece la ley (letra b).

En contextos de manifestaciones públicas, la institución identifica como principal acción de protección a los niños, niñas y adolescentes, el retraso de operativos policiales, con el propósito de no afectar el bienestar de ellas y ellos a nivel físico y psíquico. Sin embargo, en esta lógica, se refuerza nuevamente la figura de la familia como principal fuente de vulneración de derechos de los niños, niñas y adolescentes, por la exposición que tienen en estos contextos de manifestación. Así lo señala el funcionario de Carabineros:

> Cuando hay manifestaciones con niños, Carabineros dilata las operaciones, o las administra mejor dicho, de tal manera de evitar afectar a estos niños lo más posible. Hay ciertas personas que insisten en la participación de estos chicos en las manifestaciones y ellos se ven afectados por esas decisiones. Se entiende que los padres no tienen dónde dejarlos y por eso nuestra acción es bastante protectora, fomentar el diálogo para evitar cualquier afectación a niños, niñas y adolescentes. Por supuesto que en algunos casos se producen vulneraciones, y eso es consustancial a esta relación simbiótica que lamentablemente existe entre aquella persona que no cumple las normas y que se vale de niños, niñas y adolescentes para aquello, y la consecuencia natural, que es, la intervención del Estado.

Por último, llama también la atención que el Manual de procedimientos policiales con niños, niñas y adolescentes solo se refiera a la infancia y adolescencia indígena en relación a las manifestaciones públicas y no menciona nada relativo a otros procedimientos policiales donde sí se ve frecuentemente afectada, en especial respecto de los allanamientos y detenciones donde se han dado la mayor cantidad de conflictos que han sido conocidos por tribunales.

Existe un caso judicial que da cuenta de la forma de razonamiento que tiene Carabineros en relación con los asuntos relacionados con la infancia mapuche. En el año 2015, se presenta por Carabineros una denuncia ante el Juzgado de Familia de Temuco, por la presencia de alrededor de 12 niños, niñas y adolescentes en la ocupación de la sede central de Conadi en Temuco. La denuncia policial señala que la presencia de los niños, niñas y adolescentes podría constituir una clase de vulneración de sus derechos. Dicho Juzgado rechazó la denuncia presentada señalando que no se probaron vulneraciones de los niños, niñas y adolescentes por el solo hecho de estar presentes en la ocupación, estableciendo que se trata de una protesta social, siendo un problema de "orden político que debe resolver la autoridad pertinente". Asimis-

mo, la sentencia establece que, al tratarse de infancia indígena, en atención a la normativa internacional, es:

> (...) deber del Estado respetar y garantizar el goce y ejercicio de todos sus derechos fundamentales, tanto individuales como colectivos, entre los que se cuentan el derecho y deber de sus padres y/o adultos responsables de impartir al niño orientación apropiada a la evolución de sus capacidades, el derecho a ser oído y que su opinión sea tomada en consideración, derecho a la libertad de expresión, asociación, participación política y reunión[31].

Finaliza el tribunal señalando que los niños, niñas y adolescentes presentes en la ocupación participan en ella juntos con sus familias:

> En una acción que dice relación, según se ha manifestado por sus dirigentes, con la reivindicación de derechos territoriales; se trata de una acción que se ejerce por el conjunto de la comunidad, y como tal, está dentro de la cosmovisión mapuche que los niños sean partícipes de ella, no viendo esta judicatura por ese solo hecho que exista una grave vulneración de sus derechos, toda vez que están amparados por sus padres y familias[32].

Patrullas de Atención a las Comunidades Indígenas (Orden General N° 2382/2015)

Las Patrullas de Atención de las Comunidades Indígenas (en adelante PACI), creadas en 2015, son "equipos de trabajo para el servicio policial preventivo, cuya misión principal será generar iniciativas conjuntas de seguridad con las comunidades indígenas, rurales y urbanas, considerando sus necesidades y las particularidades de su identidad social y cultural"[33]. Los funcionarios PACI deben pertenecer a una comunidad indígena y, en la Región de la Araucanía, hablar mapudungún. Esta iniciativa radica en el Modelo de Integración Comunitaria Carabineros Comunidad (MICC), gracias al cual se instalaron ocho de las diez PACI en la zona de la Araucanía[34], cuyo objetivo decía relación con generar alianzas y confianzas con las comunidades mapuche, para "fortalecer los vínculos de amistad y confianza con las comunidades indígenas, compartiendo y respetando las particularidades de la cosmovisión mapuche"[35].

Actualmente, las PACI cumplen labores para facilitar la conectividad para atención en salud, redes asistenciales y organizar reuniones folclóricas entre comunidades y entidades públicas. Sin embargo, no fue posible encontrar información actualizada sobre sus funciones en el territorio mapuche, el número de funcionarios en labores y si existen informes de gestión de esta iniciativa. De acuerdo a lo indagado, no parece haber relación entre la agenda que lleva adelante la institución, en relación con el control del orden público en comunidades mapuche, y el rol que llevan adelante las PACI.

Por otra parte, el funcionario de Carabineros entrevistado señaló que la institución actualmente entiende la seguridad desde una lógica comunitaria, o "de coproducción", lo que implica compartir con la ciudadanía responsabilidades de seguridad con el objetivo de garantizarla en una localidad específica. Según explica, esta elaboración conceptual son los principales lineamientos con los que cuenta la institución para abordar el enfoque de interculturalidad en sus acciones:

> Actualmente, hablamos de coproducción de la seguridad, esto es, los particulares ayudan a las policías con acciones pequeñas para producir seguridad y proteger también sus bienes. Esto también está relacionado con las necesidades diferenciadas de seguridad, o mejor dicho, de necesidades locales de seguridad porque las definiciones criminológicas y situacionales y culturales son distintas. Así, nosotros estamos muy adaptados con esta multiculturalidad, especialmente en la protección de las personas, como es el ejemplo de las patrullas PACI, pero también con la interrelación de las unidades territoriales. Las unidades territoriales hacen un tremendo trabajo con respecto a la violencia rural. Por ejemplo, en Imperial, uno de los problemas policiales es el abigeato y en Arica no lo es (Funcionario de Carabineros).

Los datos revisados en este capítulo, en conjunto con la opinión de la mayoría de las personas entrevistadas, no dan cuenta de un impacto positivo en la situación de la infancia mapuche expuestos a una presencia policial constante en relación con la existencia de las PACI, ni en relación con las acciones adoptadas respecto de las actuaciones policiales. Al contrario, la evidencia muestra que las situaciones de violencia policial siguen ocurriendo, y que, a pesar de los fallos judiciales, los llamados de atención de diversos organismos nacionales e internacionales sobre el ejercicio de la violencia contra la niñez y adolescencia mapuche, y de los informes de organismos nacionales sobre los efectos de la violencia en ellos, parecieran no existir repercusiones ni avances sustanciales en el actuar de las policías en el territorio mapuche, en especial en relación con el resguardo y garantía de los derechos de la niñez y adolescencia mapuche.

3.2 Afectaciones de los niños, niñas y adolescentes mapuche

Casi la totalidad de los entrevistados y entrevistadas coincide en que tanto la generación actual de niños, niñas y adolescentes como la generación anterior, es decir, sus padres y madres, han experimentado afectaciones a sus derechos producto de la presencia policial constante en sus territorios, por lo que se podría hablar de una afectación transgeneracional.

> La presencia policial afecta en el desarrollo de los niños en las comunidades. Se han producido enfrentamientos en las escuelas, donde los niños se han tenido que esconder debajo de las mesas, donde han tenido que ver allanamientos, ver cómo se llevan al papá. Entonces cuando son adolescentes esta experiencia se expresa muchas veces con violencia. Hay un estudio del 2004 de Ercilla, todos los niños entrevistados ahora son padres, dos de ellos son víctimas [ante] de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (...) Hoy está más álgido el tema, la situación es mucho más compleja. (Funcionaria de salud).

Lo anterior se observa especialmente en aquellos territorios calificados por el Estado como "zonas de conflicto" o "zona roja", categorías que se refieren al conflicto de intereses entre las comunidades en proceso de recuperación de tierras y las empresas extractivas forestales, principalmente en la provincia de Malleco. De acuerdo a las representantes de la sociedad civil entrevistadas, la militarización de esta zona se remonta a alrededor de 30 años atrás, la cual definió la experiencia de las infancias desde la vulneración de derechos, no solo a través de la acción de policías, sino también a través de la acción estatal en general.

> En Malleco, las historias empiezan hace 30 años atrás, con un niño en un allanamiento que es enviado a la cárcel de menores, se condena, por ejemplo, por la Ley Antiterrorista, luego sale de la Ley Antiterrorista y es asesinado, finalmente, por un excarabinero. Lamentablemente esa historia se repite dentro del territorio, entonces es casi como la línea de tiempo que se define para un niño, y eso es súper doloroso porque te vas a encontrar con el mismo carabinero que golpeó a la abuela, a la madre, con el mismo carabinero que allanó el niño y con el mismo carabinero que te violentó de manera verbal en otros territorios (Representante sociedad civil 1).

A partir de lo anterior, se observan tres aspectos que podrían estar moldeando la experiencia mapuche de la niñez y adolescencia en relación con la presencia policial constante. En primer lugar, **la experiencia de niñez y adolescencia mapuche se encuentra marcada por la presencia policial, pero sobre todo, por el riesgo permanente de ser vulnerado en sus derechos, incluso estar en riesgo su vida**. En segundo lugar, está estrechamente vinculada a experiencias de discriminación racial que encuentran su materialización más cruda en la aplicación de leyes de excepción, como la Ley Antiterrorista. Por último, por la sensación de impunidad histórica de instituciones, tanto de policías como de justicia en los dos ámbitos anteriores, puesto que no se ven consecuencias o cambios en su actuar en atención a las vulneraciones de derechos sufridas.

Como se mencionó anteriormente, las afectaciones en la niñez y adolescencia mapuche varían según el territorio, pero también según rangos de edad. De acuerdo a la información levantada a través de las y los entrevistados, estos coinciden en que en la primera infancia se observa una fuerte sensación de miedo, no solo durante los procedimientos policiales, sino también cuando se enfrentan a símbolos representativos de las policías, particularmente de Carabineros, tales como carros policiales, equipamiento de guerra y el color verde. Esto porque el uniforme de protección institucional y uso del gas lacrimógeno, en la mayoría de los operativos policiales, impide identificar con nitidez los rostros de los carabineros y, con ello, reconocerlos como personas ejerciendo un rol.

> El humo, que son las lacrimógenas, pero que los más chiquititos describen como humo, en los allanamientos de madrugada vuelve muy confuso todo en términos de imagen. Una niñita que estaba dibujando un allanamiento me dice "no sé cómo son", "¿quiénes?" le digo yo, "los pacos" me dice y ahí caigo en que con el casco y todo, nunca los había visto. Entonces yo le dije que debajo de todo eso había una persona y me queda mirando y me decía "¡en serio!" (Representante sociedad civil 2).

En la primera infancia se observa una fuerte sensación de miedo, no solo durante los procedimientos policiales, sino también cuando se enfrentan a **símbolos representativos de las policías,** particularmente de Carabineros, tales como carros policiales, equipamiento de guerra y el color verde.

Las y los adolescentes se ven afectados por una sensación de desamparo e injusticia por parte de las instituciones encargadas de proteger y garantizar sus derechos.

Funcionarios del área de educación inicial de la Región de la Araucanía han registrado casos de niñas y niños que no han querido asistir al jardín porque el color verde de sus muros les hacía revivir su experiencia con Carabineros, y con ello, la sensación de temor; así se indica, por ejemplo, que "un niño no quería ir al jardín porque el jardín era verde, sus paredes eran verdes, como los carabineros". (Grupo focal 1). Algo similar ocurre en las escuelas o liceos donde la mayoría de sus estudiantes son mapuche, quienes "van creciendo con un resentimiento súper grande. No podemos celebrar el día del carabinero porque transgrede todo lo que los estudiantes están sintiendo. Lo que debe primar es el contexto del estudiante". (Grupo focal 3).

De acuerdo a la visión de los(as) entrevistados(as), esta sensación de miedo en la primera infancia deriva en la adolescencia en una conciencia colectiva sobre los riesgos de los que pueden ser susceptibles, no solo respecto de ellas y ellos, sino que todos los miembros de su comunidad. Directores de escuelas de una comuna de la Araucanía señalan:

> "Licanco es una zona roja: al colegio no le han hecho nada, pero las comunidades de los alrededores y la comunidad escolar del colegio se ven cotidianamente afectadas".(Grupo focal 3).

Los(as) entrevistados(as) también coinciden en que los niños, niñas y adolescentes mapuche, principalmente de la zona de Malleco, son afectados de manera general, en la sensación de inseguridad y persecución constante. Prácticas policiales como el **allanamiento, la vigilancia a través de drones y helicópteros, violencia física dentro y fuera de las comunidades, y retenciones ilegales dentro de las escuelas rurales son algunas de las principales causantes de esta sensación de inseguridad y persecución**, que los tiene como testigos y víctimas de estas acciones:

> "Los drones eran muy grandes y ruidosos, en ese sentido, afectan a los niños en el aula de clase. También genera malestar en los jóvenes". (Grupo focal 3).

La intensidad y reiteración de estas prácticas ha moldeado no solo la experiencia mapuche de la niñez, sino la identidad misma de aquellos adolescentes mapuche, naturalizando esta sensación de inseguridad y persecución:

> "Me mostraron un meme los adolescentes de Temucuicui que decía 'si no viviste esta violencia no tuviste infancia' y la imagen era un allanamiento" (Representante sociedad civil 2).

En segundo lugar, a juicio de los(as) representantes de la sociedad civil, las y los adolescentes se ven afectados por una sensación de desamparo e injusticia por parte de las instituciones encargadas de proteger y garantizar sus derechos, como las escuelas. Estas sensaciones también son experimentadas por su comunidad, en particular por sus padres cuando, después de procedimientos policiales, son detenidos, y con ello, precarizados en su modo de vida.

> Es la ansiedad de separación, lo largas que son las prisiones preventivas, la sensación de injusticia, esta frase "para el mapuche no hay justicia", sensación de desamparo. Además, hay un tema de empobrecimiento de la familia súper grande, porque en general son los papás

> la principal fuente económica. Entonces hay mamás que piensan irse a Santiago a trabajar de nanas, imagínate: el papá preso y la mamá en Santiago (Representante sociedad civil 2).

En tercer y último lugar, observan que niños, niñas y adolescentes mapuche han consolidado una identidad mapuche sólida que se ha construido desde el rechazo a lo chileno, a lo *winka*, en respuesta a una experiencia de discriminación y racismo tanto a nivel institucional, policial y social.

> Esa conciencia de ser mapuche, de tener un territorio propio es algo que se asienta desde muy chiquititos. Es imposible pensar que tu identidad no se impacte con esos niveles de racismo. Cuando trabajaba en el Sename, veía la violencia desde la pérdida de la cultura, una identidad que se estaba distorsionando. Y esta revitalización cultural no viene solo de la recuperación, pero es un gran recurso. De chiquititos saben que este daño no viene de quien los cuida, sino de un agente externo, de discriminación, de ser mapuche, y genera mucho resentimiento, con distancia al *winka*, un rechazo absoluto con los *winka*. (Representante sociedad civil 2).

Esta determinación política de recuperar, no solo su territorio mapuche, sino su cultura y prácticas estrechamente vinculadas a la tierra, hace que muchos niños, niñas y adolescentes estén señalando sus deseos de tomar un rol relevante dentro de su comunidad en el futuro. En la experiencia de trabajo de los(as) entrevistados(as), las niñas y niños mapuche expresan mayor interés y deseo por ser *Weichafe*, figura mapuche del guerrero que defiende el territorio, o *Werkén*, autoridad y líder dentro de una comunidad. Mientras que, quienes presentan interés por carreras técnico–profesionales, mencionan preferencias por estudiar Derecho o Medicina, con el propósito de apoyar a sus comunidades.

> Todos los niños quieren ser *Weichafe*. *Weichafe* es la figura del guerrero, el que se enfrenta, el que defiende. Y los que optan por estudiar, quieren ser abogados o quieren ser médicos, "¿y por qué quiere ser abogado", "bueno porque hemos pasado por tantos problemas que quiero ser abogado para ayudar a mi familia". Otros quieren ser médicos porque permitiría ayudar a los heridos que quedan dentro de las comunidades, que no van a los centros de salud –porque ahí existe otra violencia institucional–, para poder sanar sus propias heridas (Representante sociedad civil 1).

De esta forma, la violencia ejercida por las policías dentro de las comunidades rurales mapuche en la Araucanía ha afectado en la construcción de identidad en los niños, niñas y adolescentes, orientándola hacia modos de ser que les permitan continuar la defensa dentro del territorio, siempre en oposición al Estado y sus instituciones. La violencia policial se percibe como un ataque constante a su propia identidad, a sus propias maneras de entender el mundo, lo que tiene un impacto sustancial en su desarrollo integral y armonioso, puesto que lo hace situarse en un lugar de constante oposición al Estado.

Es así como los niños, niñas y adolescentes van formando su identidad mapuche en un espacio de resistencia, lucha y desconfianza. El Estado, al no

La violencia policial se percibe como un ataque constante a su propia identidad, a sus propias formas de entender el mundo, lo que tiene un impacto sustancial en su desarrollo integral y armonioso, puesto que lo hace situarse en un lugar de constante oposición al Estado.

tomar todas las medidas necesarias para garantizar que no se vulneren los derechos humanos de la infancia mapuche expuesta a la violencia policial, está siendo responsable de incrementar la percepción por parte de los niños, niñas y adolescentes de que el Estado no solo no los protege, sino que además se ve como el causante del daño histórico y actual que su pueblo y sus comunidades sufren.

3.3 Respuesta institucional del Estado

Ante la identificación de estas vulneraciones de derechos, se hace necesario analizar las respuestas de las diversas instituciones públicas vinculadas con la infancia y adolescencia mapuche, en las cuales se evidencia una ausencia del enfoque de derechos humanos basado en la interculturalidad, siendo, por ende, inadecuadas. Se da cuenta de que los organismos públicos no han desplegado herramientas idóneas para desarrollar políticas pertinentes, como recabar información particular sobre la situación de los niños, niñas y adolescentes mapuche o fortalecer el trabajo desde el territorio que permita incorporar las prácticas de este pueblo originario. Ante esta ausencia de respuestas institucionales pertinentes, las propias comunidades y sus redes se han visto en la necesidad de desarrollar tácticas de cuidado ante amenazas y vulneraciones.

3.3.1 INEXISTENCIA DE INFORMACIÓN QUE PERMITA DESARROLLAR POLÍTICAS PÚBLICAS PERTINENTES

En primera instancia, al indagar en las distintas instituciones del ámbito de la justicia y derechos humanos, como el Ministerio Público, Carabineros y la PDI, se constató la inexistencia de la variable "pertenencia a pueblo indígena" en sus datos administrativos que se refieren a niños, niñas y adolescentes. **Más aún, el discurso oficial del Ministerio Público sobre la violencia en la Araucanía refiere a "violencia rural", omitiendo de plano toda referencia a pertenencia indígena o pueblo mapuche en particular[36]. Se desconoce de manera oficial la cantidad de niños, niñas y adolescentes que han estado presentes durante procedimientos de allanamientos en comunidades mapuche en la Araucanía**.

Al respecto, el funcionario de Carabineros explica que la institución "habla de conflicto rural, no violencia mapuche, en razón de no estigmatizar a una etnia o persona específica; y esto, a su vez, nos permite desagregarlos de la delincuencia común: no es lo mismo un incendio que un incendio en la violencia rural, principalmente desde la tabulación del dato".

Estos vacíos de información se repiten con lamentable frecuencia en otras instituciones o programas importantes, por ejemplo, el Sename y Chile Crece Contigo, que no cuentan con datos categorizados según pueblos indígenas, lo que impide orientar medidas de bienestar y protección conforme al principio del interés superior del niño. Así lo sostiene una funcionaria de un centro de atención en salud en la Araucanía, con respecto al programa intercultural de salas de estimulación de la primera infancia: "El tema del registro y de los



Pablo Moraga Moraga

datos de la población indígena es totalmente deficiente en todos los programas que hay. Asimismo, no hay un registro que diga cuántos niños mapuche participan de estas salas de estimulación".

Tampoco existen encuestas representativas de la población mapuche, que permitan identificar con mayor precisión su situación y percepción en diferentes ámbitos de interés. La única encuesta que permite mayor análisis es la Casen, pero aborda principalmente temas socioeconómicos.

3.3.2 FALTA DE PRESENCIA TERRITORIAL Y DESCONOCIMIENTO DE LAS PARTICULARIDADES DEL PUEBLO MAPUCHE

Todas las y los entrevistados para este capítulo coinciden en que se requiere fortalecer dos factores claves para construir redes de trabajo interinstitucional con las comunidades mapuche: la presencia en el territorio, esto es, trabajo en terreno; e incorporar el modo de vinculación y su ritmo temporal particular.

> Una forma muy mapuche para relacionarnos es dirigirse al lugar, presentarse, escuchar, y esperar el tiempo que ellos [la comunidad mapuche] destinen para dar una respuesta. Así funcionan las comunidades, no todas funcionan de la misma manera, pero incluso nosotros tenemos que pedir permiso para entrar en otras comunidades que no son las nuestras. Y esos quiebres [con las instituciones] se generan por una falta de conocimiento, por una falta de territorio, por llevar tiempos occidentales más que tiempos mapuche en la dinámica de trabajo (Representante sociedad civil 1).

Estos dos aspectos fueron observados por los distintos actores como escasos o inexistentes en la relación de las instituciones públicas presentes en los territorios indígenas con las comunidades, lo que genera, por una parte, desconfianzas dentro de las comunidades y, por otra, soluciones poco pertinentes al contexto cultural en el que se encuentran los niños, niñas y adolescentes mapuche. A esto se suma la profunda desconfianza que existe frente a todo lo relacionado con el Estado, puesto que como se ha señalado, es el mismo Estado el que vulnera institucionalmente los derechos de la infancia y adolescencia producto de la presencia policial constante y, al mismo tiempo, es el encargado de velar por el acceso a los servicios sociales, y de reparar el daño causado. Esto hace que incluso instituciones autónomas, encargadas de la defensa de los derechos humanos de las personas, tengan dificultades para ingresar y llevar adelante su labor en estas comunidades.

A partir de lo anterior, se desprende como un problema la forma de proceder que han tenido diversas organizaciones en la relación con las comunidades, y en especial en a lo relativo a niños, niñas y adolescentes mapuche. Se menciona, por ejemplo, la distancia institucional con el territorio que se da no solo por la falta de trabajo en terreno de los representantes de dichas instituciones, sino también por la falta de facilitadores y representantes mapuche en las instancias institucionales de discusión. Esto, además de propiciar desconfianzas dentro de las comunidades, vulnera el derecho a la participación y consulta de los pueblos en instancias de deliberación sobre asuntos que les afecten directamente, como lo es la niñez y adolescencia indígena.

Asimismo, se señala que la poca comprensión y pertinencia cultural con que se actúa deja de lado el contexto y posicionamiento social que tienen niños, niñas y adolescentes dentro de sus comunidades, no comprendiendo el importante rol que cumplen como agentes activos dentro de las mismas.

> La cultura mapuche considera a la niñez y juventud como agentes activos en la producción de la casa, son *pichikeches*, que significa persona pequeña, es decir, que sea pequeña no le resta participación activa tanto en el hogar como en la vida sociopolítica de su comunidad. Sin embargo, la visión hegemónica [institucional] dice que los mapuches vulneran los derechos de los niños porque equipara ser agente activo con maltrato o abuso (Grupo focal 1).

3.3.3 NATURALIZACIÓN DE LA VIOLENCIA POLICIAL EN EL TERRITORIO

En consideración del contexto de violencia policial, algunas comunidades mapuche han esbozado "protocolos internos" en un intento por garantizar la protección de sus niños, niñas y adolescentes. En los territorios de mayor militarización, debido a este saber transgeneracional de la violencia policial, están mejor preparados en cuanto a protocolos en comparación con territorios cuyos procesos de recuperación son más jóvenes.

> [Hay] comunidades que están recién empezando en el camino de la violencia policial, y no han podido elaborar protocolos de seguridad que están elaborados en algunos territorios. Al conocer los niveles de violencia, elaboran pequeños protocolos de seguridad para que los ni-

> ños, por ejemplo, identifiquen puntos seguros, identifiquen cuál es el proceder (...). Si hay un allanamiento saben cómo hay que actuar y qué roles cumple cada uno dentro de este proceso, ya sea en allanamientos o en ataques a las comunidades (Representante sociedad civil 1).

Al respecto, **la experiencia transgeneracional de la violencia policial ha generado un conocimiento sobre estrategias de protección colectiva e individual que se ha transmitido a los niños, niñas y adolescentes mapuche para prevenir enfrentamientos con las fuerzas policiales**: "Un niño me contó que él había aprendido a caminar cuando lo seguía un helicóptero, porque su papá le había enseñado que así, la policía no iba a pensar que andaba en algo" (Representante sociedad civil 2).

Los establecimientos educacionales son los espacios en que pasan la mayor parte del tiempo los niños, niñas y adolescentes, además de con sus familias, por lo que su reacción ante estas situaciones de vulneración de derechos sin duda es relevante de visibilizar. En la educación parvularia, el apoyo institucional tanto de Junji e Integra en los jardines es considerada parcial y se ha visto concretamente, en algunos jardines, solo en el aspecto de infraestructura, con el reforzamiento de ventanas con vidrios blindados y cortinas *black out*. Estas últimas han servido para evitar que los niños y las niñas observen violencia policial directa (operativos policiales) e indirecta (presencia de tanquetas 24 horas cercana al radio más próximo de los jardines). Con esta infraestructura base, los equipos de educación en cada territorio han diseñado e implementado protocolos de seguridad para garantizar el bienestar de las niñas y niños en los jardines, los cuales se desarrollan por etapas según grado de violencia.

> Los vidrios están todos blindados, nos pusieron cortinas y ponemos la música fuerte y cuando los disparos están muy fuertes, llevamos gateando a los niños a la bodega del jardín. Si no se calman ahí, los llevamos al pasillo de la cocina. Por las lacrimógenas humedecemos frazadas y las ponemos en las puertas. Y ahora queremos comprar unas bandanas a los niños y humedecerlas también para ellos. Estos protocolos no vienen de la institución, nosotras los hemos propuesto y las comunidades están tranquilas de que sus niños están seguros, saben de los protocolos (Grupo focal 2).

De esta manera, la gradualidad de estos protocolos se sigue de la tabla Nº 6.

Tabla Nº6: Protocolos de seguridad implementados por jardines infantiles

Tipo de acción policial	Protocolo de seguridad
Presencia policial (tanquetas, carros policiales, drones, otro)	Bajar cortinas a la mitad para evitar alertar a las niñas y los niños.
	Poner música o tocar instrumentos para distraer y combatir ruidos del exterior.
Operativos (allanamientos, ataques a comunidades con lacrimógenas, helicópteros)	Aviso de comunidades a los jardines.
	Traslado de niñas y niños a zonas seguras dentro del jardín (bodegas y cocina).
	Toallas húmedas para cubrir puertas y evitar filtración de lacrimógena.
	Bandanas húmedas para cubrir nariz y boca de niñas y niños por protección de lacrimógena.

Fuente: Elaboración propia.

Es preocupante la naturalización que existe de la violencia del actuar policial en los contextos donde en forma cotidiana se desenvuelven las niñas y los niños mapuche.

Estos protocolos han sido posibles debido a la coordinación que los jardines tienen con las comunidades y familias mapuche del jardín, a un nivel tal que "en caso de que pase algo, nosotros no vamos a llamar a Carabineros, vamos a llamar nuestras autoridades del *lof*" (Grupo focal 2). Así, la seguridad y protección de niñas y niños se garantiza a través de estrategias de autogestión territorial, no a nivel institucional. Así lo sostienen en el Grupo focal 1 cuando señalan que "cada jardín tiene sus propios protocolos de acción en caso de ataque policial. Es elaborado por las educadoras de los jardines, no por la institución. Los protocolos que existen vienen de Santiago, por lo mismo, no contempla protocolos para este tipo de violencia".

En términos generales, es frecuente que los jardines infantiles de la Junji, por ejemplo, cuenten e implementen diversos protocolos relacionados con la seguridad y el cuidado infantil, temas sanitarios, frente a desastres naturales, situaciones de maltrato y vulneración de derechos. Estos protocolos provengan del nivel central con la intención de ser aplicados territorialmente según las realidades locales propias. Sin embargo, llama profundamente la atención que los protocolos aplicados en los jardines, en relación con la violencia policial, no provienen del nivel central, sino que son creados por los propios establecimientos educacionales, en atención a sus realidades territoriales, en estos casos marcadas por las experiencias de presencias policiales constantes y violentas.

Es preocupante la naturalización que existe de la violencia del actuar policial en los contextos donde en forma cotidiana se desenvuelven las niñas y los niños mapuche de los territorios mencionados, llevando incluso a la generación de los protocolos que recién mencionamos. Al incorporar la presencia policial constante como algo "normal" o "usual" en la vida de la infancia mapuche, se pierde de vista la gravedad de que niñas y niños menores de cinco años de edad tengan que adaptar todas sus rutinas y prácticas cotidianas al actuar policial, y no al revés. Ello revela de manera paradigmática el grave incumplimiento del Estado en su deber de proteger y garantizar los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes mapuche en los territorios. Refleja, además, la complejidad e inconsistencia del Estado de llevar adelante acciones que protejan y garanticen el respeto de los derechos de las niñas y los niños de manera transversal en sus instituciones. Como se señala: "se ha hecho ver que el problema de las comunidades es con los carabineros, cuando en realidad el problema es con el Estado, aunque es innegable que los carabineros nunca han considerado el bienestar de los niños en la región" (Grupo focal 2).

Adicionalmente, queda en evidencia que la centralización con la que operan las instituciones impide aplicaciones pertinentes en relación con la particular exposición de violencia en la que se encuentran insertos niñas y niños mapuche en la Araucanía. Las medidas de seguridad y el bienestar integral de ellas y ellos dependen exclusivamente de la autonomía y proactividad de los(as) funcionarios(as) en el territorio, así como del compromiso con el principio del interés superior del niño. Asimismo, las funcionarias expresaron inquietudes sobre sus limitaciones y preocupación por su propio bienestar: "Cómo vamos a garantizar bienestar integral si yo también formo parte de esta comunidad y me afecta también la violencia que sufre mi comunidad y los niños. El territorio no está bien en su dimensión integral" (Grupo focal 2).



Pablo Moraga Moraga

4. Desafíos ante la situación de derechos de la niñez y adolescencia mapuche

La vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes que viven en comunidades mapuche es reiterada y grave, afectando su derecho a la identidad e integridad cultural, a la educación, a la salud y a vivir en comunidad y en coherencia con su forma de vida indígena. Esta vulneración ocurre entrelazada con la violencia policial, desde las prácticas hasta el contexto en que niños, niñas y adolescentes mapuche se desarrollan en la Región de la Araucanía.

El análisis efectuado de los casos judiciales, estadísticas sobre casos que involucran a niños, niñas y adolescentes mapuche, y sobre los protocolos de mantenimiento del orden público de Carabineros, permiten sostener que lamentablemente no hay avances sustanciales en la forma en que las fuerzas

La Araucanía presenta la segunda mayor cantidad de víctimas niños, niñas y adolescentes mapuche, de delitos cometidos por funcionarios públicos como apremios ilegítimos, torturas, homicidio y lesiones graves gravísimas, superando ampliamente otras regiones del país.

policiales, en especial Carabineros, lleva adelante procedimientos policiales que afectan especialmente a niños, niñas y adolescentes mapuche. Es preocupante constatar que de las querellas y amparos constitucionales interpuestos por el INDH, que tienen como víctimas a niños, niñas y adolescentes indígenas, más del 80% son de regiones en las que habita una alta población mapuche (la Araucanía y el Biobío). En el caso de las cifras entregadas por el Ministerio Público, se confirma que la Región de la Araucanía presenta la segunda mayor cantidad de víctimas niños, niñas y adolescentes mapuche, de delitos cometidos por funcionarios públicos como apremios ilegítimos, torturas, homicidio y lesiones graves gravísimas, superando ampliamente a otras regiones del país.

Los casos revisados informan, con mayor detalle, sobre la práctica de uso desproporcionado de la fuerza sobre niños, niñas y adolescentes mapuche por parte de las fuerzas policiales. Como se mencionó, la recopilación de jurisprudencia sobre casos que involucran vulneraciones de derechos a niños, niñas y adolescentes mapuche producto del actuar desproporcionado de las policías, demuestra que existe una falta de atención institucional y estatal sobre cómo modificar sus actuaciones y protocolos de manera de evitar a futuro las graves vulneraciones de derechos que experimenta la infancia mapuche por estas acciones. Sin embargo, los pronunciamientos judiciales, incluidos los de la Corte Suprema, no han tenido repercusiones efectivas en el actuar de las policías en el territorio mapuche, en relación con la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Existe una amplia preocupación por las afectaciones que tienen niños, niñas y adolescentes producto de la presencia policial constante, así como del actuar violento en los procedimientos que llevan a cabo en comunidades mapuche. Afectaciones que van desde la presencia permanente de drones sobre los territorios donde viven, sufrir allanamientos y pérdida de objetos de su interés, detenciones de sus padres y/o familiares, agresiones verbales y físicas por parte de los funcionarios. Sin duda esto afecta gravemente su desarrollo integral y armónico, el que se ve limitado por experiencias traumáticas y estresantes de parte de quienes debieran garantizar sus derechos humanos. La evidencia es contundente al señalar que **vivir en este tipo de entornos afecta la salud mental, el desempeño escolar y las relaciones interpersonales**. En este contexto particular, a juicio de los(as) entrevistados(as) termina acrecentando la desconfianza hacia las instituciones del Estado, producto de este actuar ambivalente. Es por ello que se considera que medidas como la declaración de estados de excepción hacen escalar la violencia.

En este sentido, se observa una ausencia de autocrítica por parte de las autoridades respecto del actuar de las policías en estas zonas en desmedro del interés superior del niño, y la ausencia de justicia y reparación ante la constante vulneración de derechos de los niños, niñas y adolescentes. Asimismo, a pesar de que existe una explícita obligación de realizar políticas públicas con enfoque intercultural en los programas e intervenciones de diferentes instituciones, la operacionalización de dicho enfoque y su aplicación en los territorios es bastante precaria y poco pertinente.

Esto se refleja claramente en el manejo de datos administrativos en los organismos públicos, donde, con ciertas excepciones, no es posible recabar información confiable sobre la niñez y adolescencia indígena en sus actuaciones, y tampoco recabar información certera sobre la presencia de niños, niñas y adolescentes indígenas en un operativo policial.

La violencia institucional que sufren niños, niñas y adolescentes mapuche no puede ser evaluada solo desde un enfoque individual, sino que debe ser entendida como una violencia que afecta también colectivamente a toda una comunidad, a todo un territorio, puesto que repercute en la manera en cómo se ejerce la identidad mapuche, y cómo se concibe e imaginan el futuro los niños, niñas y adolescentes de este pueblo. La manera de pensar la restitución de derechos, también debe ser desde un enfoque colectivo, que respete su pertenencia a un pueblo indígena.

Tomarse en serio el desafío de implementar políticas públicas desde el enfoque de la interculturalidad significa no solo incorporar prácticas culturales indígenas sino también entender que la construcción actual de las relaciones del pueblo mapuche, especialmente en aquellas comunidades que se plantean en resistencia al Estado, se construye desde la lógica del conflicto y la oposición. Desconocer la envergadura y las causas del conflicto entre el Estado y el pueblo mapuche, impide problematizar y abordar las actuaciones policiales y las políticas dirigidas a la infancia y adolescencia indígena.

La mayoría de las entrevistas realizadas dan cuenta de que no es posible pensar la reparación y el avance hacia el respeto de los derechos de los niños, niñas y adolescentes mapuche, sin pensar primero en los procesos de despojo, privaciones y discriminación históricos que ha sufrido este pueblo, y cómo eso determina la relación del Estado con él. De esta manera, los procesos de restitución de derechos de la infancia y adolescencia mapuche no pueden ser aislados a casos particulares, sino que deben tener en el centro a la comunidad, al pueblo mapuche, y en especial, al necesario diálogo político en relación con el conflicto histórico. De otra forma, la reparación se ve como un ideal imposible de realizar.

5. Recomendaciones

El conflicto entre el Estado y el pueblo mapuche no puede tratarse solo como un asunto policial y de seguridad pública. Todos los actores entrevistados están de acuerdo con que es necesaria una respuesta política, desde la mirada de los derechos humanos, que permita al Estado entender las causas del conflicto y abordar con las comunidades este proceso. De esta manera, la interculturalidad debe trabajarse no solo como principio enfocado en el reconocimiento de prácticas culturales, sino también como una forma concreta de articulación entre las comunidades y las instituciones para guiar, con pertinencia cultural, ciertos procedimientos de protección y reparación de niños, niñas y adolescentes mapuche.

Poder Ejecutivo

URGENCIA

No declarar, por parte del **Ministerio del Interior y Seguridad Pública**, Estado de Excepción Constitucional en la Araucanía, pues las fuerzas militares no tienen formación en orden público y por ser una medida que obstaculizan el diálogo y hacen escalar la violencia, amenazando el entorno y el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes que habitan en la zona.

Mandatar, a través del **Ministerio del Interior y Seguridad Pública**, el cese de la violencia policial ejercida contra niños, niñas y adolescentes que pertenecen a comunidades mapuche.

Mandatar, a través del **Ministerio del Interior y Seguridad Pública**, que las fuerzas policiales en todas sus actuaciones e investigaciones apliquen los protocolos vigentes sobre uso de la fuerza con pleno respeto de la legislación vigente y de los tratados internacionales ratificados por Chile, resguardando que se haga efectiva la responsabilidad individual e institucional en casos de incumplimiento.

Instruir, a través del **Ministerio de Educación**, la accesibilidad a los jardines por sus usuarios en todo momento, sin cerrar frente a amenazas de violencia en el territorio, toda vez que representan un lugar seguro para las niñas y los niños, garantizando a los establecimientos el apoyo institucional que requieren para resguardar el bienestar de ellas y ellos.

Establecer, por medio de la **Subsecretaría de Derechos Humanos y la Subsecretaría de la Niñez**, la obligación de crear instancias obligatorias de capacitación en enfoque de derechos de la niñez y adolescencia para todos los funcionarios públicos, incluyendo a los tres poderes del Estado. En relación con la infancia indígena, se debe capacitar territorialmente según las especificidades de cada pueblo.

CORTO PLAZO

Actualizar, a través del **Ministerio del Interior y Seguridad Pública**, los protocolos de uso de la fuerza y otras normativas pertinentes, adecuando su contenido a los derechos de los niños, niñas y adolescentes indígenas, garantizando la pertinencia cultural, con plena participación colectiva de los pueblos y comunidades indígenas.

Conformar, a través de la **Secretaría General de la Presidencia** u otro organismo público competente, una mesa de trabajo amplia, con representantes intersectoriales del Estado y de las comunidades mapuche, para dialogar, abordar con voluntad política y lograr acuerdos respecto a la forma de solución del conflicto, especialmente en relación con la actuación policial en las comunidades mapuche.

Iniciar, a través del **Ministerio de Desarrollo Social y Familia**, un proceso de reparación de las vulneraciones de derechos individuales y colectivos que han sufrido los niños, niñas y adolescentes mapuche producto de la violencia institucional, que tenga un enfoque intercultural efectivo, basado en el pleno respeto de sus derechos a la identidad, la salud, la educación, y del principio del interés superior del niño y del derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas.

Mandatar, a través de **todos los Ministerios y otros poderes del Estado**, la incorporación en todos los registros públicos de la variable pertenencia a pueblos indígena y su especificación.

MEDIANO PLAZO

Generar, a través del **Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**, la elaboración de políticas públicas y programas dirigidos a la niñez y adolescencia indígena, en conjunto con las comunidades, resguardando sus derechos individuales y colectivos.

Generar, a través del **Ministerio de Desarrollo Social y Familia**, acciones para la reparación de los derechos de la infancia y adolescencia mapuche que consideren un enfoque comunitario, basado en la interculturalidad, en el marco de las nociones propias de cada territorio.

Desarrollar, a través del **Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**, programas de apoyo socioemocional a los(as) funcionarios(as) de los servicios públicos para niños, niñas y adolescentes que trabajan en zonas con alta presencia policial y de reivindicación de territorios.

Generar, a través del **Ministerio de Educación**, instancias de acompañamiento y apoyo a los funcionarios de establecimientos educacionales que se encuentran insertos en comunidades mapuche para garantizar el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que asisten a dichos establecimientos.

Poder Judicial y otras instituciones

CORTO PLAZO

Generar, a tráves de la **Corte Suprema**, instancias obligatorias de capacitación a funcionarios y funcionarias del sistema judicial, Defensoría Penal Pública, Ministerio Público y otros, en enfoque intercultural para asegurar la real pertinencia cultural en todas las intervenciones penales que afecten a niños, niñas y adolescentes indígenas.

Generar, a tráves de la **Corte Suprema**, capacitaciones a funcionarios(as) del Poder Judicial y organismos de acceso a la justicia sobre estándares de derecho internacional de la niñez y sobre derechos de los pueblos indígenas.

Dictar, a través del **Ministerio Público** una circular para que en todas las investigaciones judiciales que involucren a la niñez y adolescencia indígena se tomen todos los resguardos necesarios para evitar la revictimización, y propendiendo a que las resoluciones tengan en consideración el interés superior del niño y su pertenencia a un pueblo indígena.

Emitir, por parte del **Ministerio Público y su Unidad de Derechos Humanos**, un instructivo actualizado sobre los procedimientos adecuados en casos en que se involucre a la infancia y adolescencia indígena.

Poder Legislativo

URGENCIA

Crear, a través del **Congreso**, en coordinación con los otros **poderes del Estado** y el pueblo mapuche, una instancia de alto nivel e intersectorial, que inicie un proceso de diálogo político, verdad, justicia y reparación, y que permita iniciar el camino hacia el fin del conflicto, en el marco de los derechos humanos de los pueblos indígenas y de todas las personas, teniendo especial preocupación en la situación de los niños, niñas y adolescentes.

CANTIDAD Y DESTINATARIOS DE LAS RECOMENDACIONES

- 4 Ministerio de Educación
- 4 Ministerio de Desarrollo Social y Familia
- 4 Ministerio del Interior y Seguridad Pública
- 2 Ministerio de Salud
- 2 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
- 2 Corte Suprema
- 2 Ministerio Público
- 1 Subsecretaría de Derechos Humanos
- 1 Subsecretaría de la Niñez
- 1 Secretaría General de la Presidencia
- 1 Poder Legislativo

Referencias

1 En adelante, Carabineros y PDI indistintamente.

2 Comité de los Derechos del Niño. 2011. Observación General N° 13 sobre el derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia. Disponible en: https://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.GC.13_sp.doc.

3 Walsh, Catherine. 2009. "Interculturalidad crítica y educación intercultural".

4 Consejo Nacional de la Infancia. 2015. Comisión Técnica de Niñez y Pueblos Indígenas. Disponible en: http://biblioteca.digital.gob.cl/handle/123456789/210.

5 Ver: Boccara, G. y Seguel–Boccara, I. 1999. Políticas indígenas en Chile (Siglos XIX y XX). De la asimilación al pluralismo (El caso mapuche). Revista de Indias, 59(217), 741–774; Boccara, G. 2009. Los vencedores, historia del pueblo mapuche en la época colonial, editorial IIAM. Universidad de Chile; y, Correa, M, Mella, E. 2010. El territorio mapuche de Malleco: las razones del Illkun (Santiago: LOM Ediciones).

6 Esta ley reconoció a las personas indígenas como etnias, creó la Conadi y estableció un conjunto de derechos sobre sus tierras, lenguas y culturas, derechos a la participación y derechos relativos al desarrollo. Esta ley solo reconoce a diez pueblos indígenas, a saber: Aymara, Atacameño, Quechua, Diaguita, Chango, Kolla, Rapa Nui, Mapuche, Kawéskar y Yagán.

7 Pinto, Jorge. 2020. "La Araucanía. Cinco siglos de historia y conflictos no resueltos". Pehuén Editores. Santiago, Chile.

8 Obligaciones establecidas en instrumentos internacionales como: Carta de Naciones Unidas, artículos 1.3 y 3; Pacto Internacional de Derechos Individuales, Civiles y Políticos, artículos 2.3 y 3; Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 1.1, entre otros. Además de normativa nacional como: la Constitución Política de la República que establece en su artículo 1, inciso cuarto, que es obligación del Estado la promoción del bien común "para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible". Lo anterior debe hacerlo "con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece", es decir, respetando los derechos humanos.

9 Pairican, Fernando. 2014. "Malon: La rebelión del movimiento mapuche, 1990–2013".

10 Consejo Nacional de la Infancia. 2015. Comisión Técnica de Niñez y Pueblos Indígenas. Disponible en: http://biblioteca.digital.gob.cl/handle/123456789/210.

11 Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. 1997. Informe (A/52/18), Párr. 4 letra a). Disponible en: https://undocs.org/es/A/52/18(SUPP).

12 Creado en 2007, tiene como objetivo asesorar técnicamente al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en temas relacionados con los derechos de los pueblos indígenas. Se compone de cinco expertos(as) en derechos de los pueblos indígenas, por lo general uno por cada una de las cinco regiones geopolíticas del mundo, siendo el origen indígena factor pertinente para su nombramiento de conformidad con la Resolución 6/36. El Mecanismo o EMRIP cumple su función principalmente a través de estudios y asesorías en temas específicos en relación con los derechos de los pueblos indígenas.

13 Comité de los Derechos del Niño. 2009. Observación General N° 11 sobre los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fGC%2f11&Lang=en.

14 Algunos de estos informes o estudios son: Red por la Defensa de la Infancia Mapuche (2021) Informe Violencia institucional hacia la niñez mapuche; Carlos Tapia, Juan Quintriqueo, Claudia Ruz, Susana Fuenzalida (2020) Crecer en espacios violentos: Un acercamiento a niños, niñas y adolescentes mapuche de Tirúa; Silvana Oróstica (2020) Vulneración de derechos a la libertad, integridad e identidad ejercida por el Estado chileno contra niñas, niños y adolescentes mapuche; Jeanette Fuentes, Fiorella Linfati, Macarena Opazo, Valeria Rodríguez, Vitalia Reyes (2020) Impacto de la violencia política en el juego de niños y niñas mapuche de una comunidad de la Región de la Araucanía; Consejo Nacional de la Infancia (2015) Informe Final Comisión Técnica Niñez y Pueblos Indígenas; Ruth Vargas (2017) Pewmas / Sueños de Justicia. Lonkos y dirigentes mapuche vs Chile en la Corte Interamericana: Testimonios y evidencia de los efectos psicosociales de la ley Antiterrorista; Alianza Territorial Mapuche, Fundación Anide y Centro por la Justicia y el Derecho Internacional CEJIL (2012) Resumen Estudio Ejecutivo. Estado de Chile y Pueblo Mapuche: Análisis de Tendencias en Materia de Violencia Estatal en la Región de la Araucanía. Febrero de 2014. Informe sobre violencia policial contra niños, niñas y adolescentes mapuche e impunidad; Fundación ANIDE (2011) Violencia Institucional hacia la Niñez Mapuche; Rodrigo Mardones, Daniel Cheuque (2010) Represión política y salud mental en niños, niñas y adolescentes mapuche en el Chile contemporáneo; Claudia Molina (2010) Cronología y descripción de situaciones de represión y violencia ejercidas por instituciones policiales del Estado de Chile contra niños, niñas y adolescentes mapuche 2001-2009; Claudia Molina (2010) Informe sobre situaciones de violencia ejercida por el Estado de Chile contra niños y niñas mapuche. En 53° Período

de sesiones del Comité de los Derechos del Niño, ONU, Ginebra: CRC, 11 al 29 de enero de 2010; Servicio de Salud (2004) Impacto psicosocial de la violencia y represión en comunidades mapuche de Malleco, desde la perspectiva de los afectados; Servicio de Salud Ercilla Araucanía Norte, Informe Diagnóstico y de Intervención Comunidad Cacique; Servicio de Salud (2011). Informe diagnóstico de salud mental de niños, jardín infantil Pichi Ayen, Rankilwe; Sin autor (s/f). Sobre efectos de la criminalización en niños de la comunidad de Temucuicui. Región de La Araucanía; José Guiñón Villegas, M., Pizarro, A., Díaz, F. y otros (2008) Derecho penal del Enemigo y criminalización de las demandas mapuche.

15 Corte de Apelaciones de Temuco, Rol 1136–2011, sentencia de 21 de diciembre de 2011.

16 Corte de Apelaciones de Temuco, Rol 435–2013.

17 Corte de Apelaciones de Temuco Rol 569–2014. Corte Suprema Rol 23.832–2014.

18 Juzgado de Letras del Trabajo de Temuco, Rol 78–2016.

19 Corte de Apelaciones de Temuco, Rol 50–2018 y Corte Suprema, Rol 10.868–2018.

20 En 2016 se modifica el artículo 150 A (1998) del Código Penal, conocido como el delito de apremios ilegítimos, el cual de todas formas se sigue aplicando a los hechos anteriores al 22 de noviembre de 2016, por aplicación del principio de legalidad, previsto como garantía constitucional en el artículo 19 N° 3 de la Constitución.

21 En 2016 se introduce el artículo 150 D al Código Penal que tipifica un nuevo delito de apremio ilegitimo y tortura.

22 Oficio N°101/2021 de 12 de febrero de 2021. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2021/04/Oficio-N%C2%B0101-CARABINEROS.pdf.

23 El Acuerdo de cumplimiento de las recomendaciones que da la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al Estado de Chile por el caso del asesinato de Alex Lemún, el 4 de diciembre de 2018 fue publicado en el Diario Oficial. El Decreto 1.364 se refirió a la necesidad que Chile adecuara sus protocolos en relación con el uso de la fuerza en las intervenciones policiales para el mantenimiento del orden público.

24 Oficio de Carabineros de Chile N° 138/2021 de fecha 19 de marzo de 2021 que responde a solicitud de la Defensoría de la Niñez remitida por Oficio N° 101/2021.

25 Se hace presente que, en septiembre de 2021, se modificó el Protocolo para el mantenimiento del orden público, mediante la Orden General N° 2.870, pero tampoco se incorporaron normas específicas en relación con la infancia y adolescencia indígena ni se consideraron los instrumentos internacionales sobre los derechos de este grupo de la población, por lo que no se consigna en el presente análisis.

26 Orden General N° 2389 de fecha 5 de febrero de 2016.

27 Manual de Procedimientos Policiales con niños, niñas y adolescentes. 2016. II. Procedimiento policial general a adoptar con niños, niñas y adolescentes. pág. 6. Disponible en: https://www.carabineros.cl/transparencia/og/OG2389_05022016.pdf.

28 Manual de procedimientos policiales con niños, niñas y adolescentes. 2016. II. Procedimiento policial general a adoptar con niños, niñas y adolescentes. pág. 6. Disponible en: https://www.carabineros.cl/transparencia/og/OG2389_05022016.pdf.

29 La Defensoría de la Niñez presenta Informe Anual 2020 con énfasis en las vulneraciones a los derechos humanos en crisis social y crisis sanitaria. 20 de noviembre de 2020. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/noticias/defensoria-de-la-ninez-presenta-informe-anual-2020-con-enfasis-en-las-vulneraciones-a-los-derechos-humanos-en-crisis-social-y-crisis-sanitaria/.

30 Manual de procedimientos policiales con niños, niñas y adolescentes. 2016. II. Procedimiento policial general a adoptar con niños, niñas y adolescentes. pág. 53-54. Disponible en: https://www.carabineros.cl/transparencia/og/OG2389_05022016.pdf.

31 Juzgado de Familia de Temuco, RIT 1022–2015.

32 Ibíd.

33 Orden General N° 2382 con fecha del 3 de diciembre de 2015. Disponible en: https://www.carabineros.cl/transparencia/og/OG2382_03122015.pdf.

34 Ibíd.

35 Museo Histórico Centro Cultural Carabineros de Chile. 2017. Suboficial Juan Ñanculaf: "Hay tantas cosas por hacer y se pueden hacer gracias a la PACI". Disponible en: https://www.museocarabineros.cl/web/storage/magazines/1623267087_REV-MUSEO-CARABINEROS_web2-1.pdf.

36 Cuenta Pública Fiscalía Nacional. 28 de abril de 2021. Disponible en: http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/quienes/discurso_2021.pdf.

Capítulo 5

DE LA REPRESENTACIÓN JURÍDICA A LA DEFENSA ESPECIALIZADA DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES



Pablo Moraga Moraga

Presentación

En este capítulo se examina el estado actual de la oferta de la prestación de servicios de representación jurídica a niños, niñas y adolescentes en Chile. Para este propósito, primero, se conceptualiza la representación jurídica de niños, niñas y adolescentes, desde una perspectiva de enfoque de derechos instalada por la Convención sobre los Derechos del Niño, de modo de consolidar estándares y componentes. Ello permite avanzar desde una concepción restringida de representación jurídica hacia el concepto de defensa especializada que engloba los estándares internacionales. Luego, se identifica y analiza un mapa de actores intervinientes en su oferta actual que permite reconocer los desafíos más relevantes. De esta forma, el capítulo revela un estado del arte de representación jurídica para la niñez y adolescencia en el país para, en un trabajo a desarrollar posteriormente, estimar e identificar cuál sería la demanda de tal servicio y, con dicha información, elaborar una propuesta de un sistema que efectivamente garantice el acceso a la justicia de niños, niñas y adolescentes.

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

1. Introducción

El acceso a la justicia es un derecho humano en sí mismo, que también permite la realización y efectivización de otros derechos.

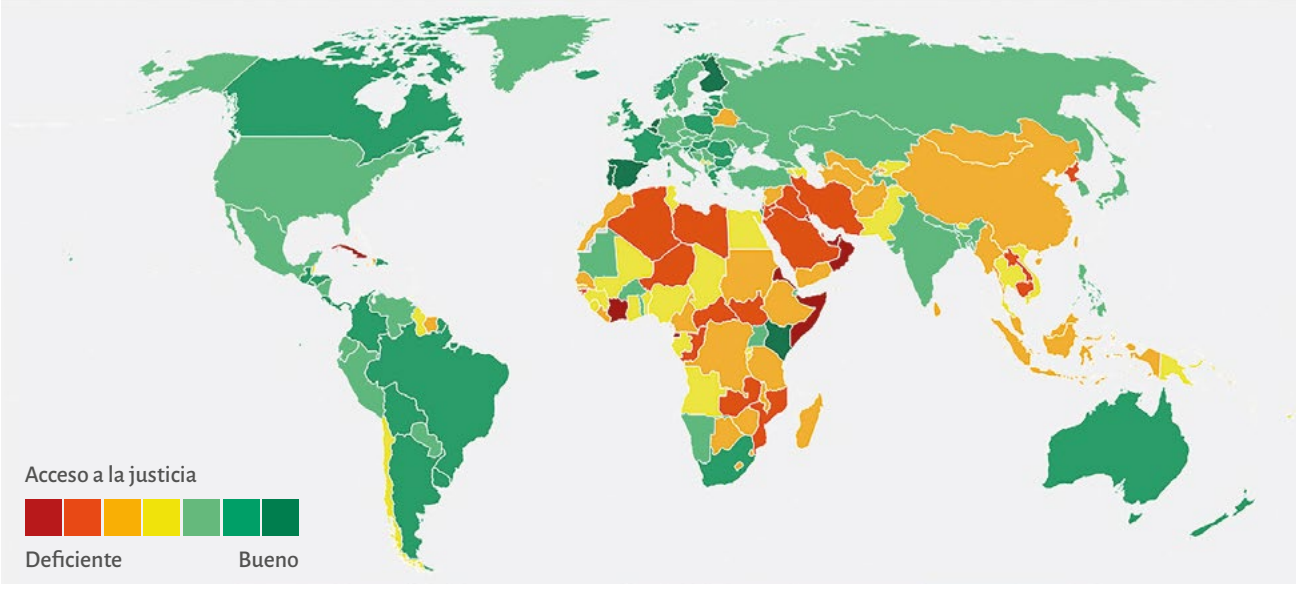
Han transcurrido más de tres décadas desde la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño (en adelante también Convención) y aún persisten temas en los cuales el Estado mantiene deudas con la infancia y adolescencia. Especialmente relevante es la falta de mecanismos que hagan efectivo el ejercicio del derecho a la participación de niños, niñas y adolescentes y que, además, garanticen el debido proceso y su acceso a la justicia. Estas temáticas convergen en la urgencia de que niños, niñas y adolescentes cuenten con representación jurídica que resguarde su derecho a ser escuchados en el ámbito judicial y administrativo, velando siempre por su interés superior.

Un componente esencial del derecho humano al acceso a la justicia de niños, niñas y adolescentes implica que puedan contar con representación jurídica cuando ellas y ellos lo necesiten. Además de ser el acceso a la justicia un derecho humano en sí mismo, también permite la realización y efectivización de otros derechos, es decir, es un derecho que abre las puertas al ejercicio de otros derechos, de ahí su central relevancia.

En materia de acceso a la justicia el mapa que se muestra a continuación, revela la situación mundial en relación con el cumplimiento de lo mandatado por la Convención sobre los Derechos del Niño en las distintas legislaciones, así como el estatus legal del niño, y los medios legales de impugnación ante violaciones de derechos. En este diagnóstico, **Chile se encuentra en un nivel intermedio de incumplimiento y por debajo de la mayoría de los países de la región.**

Figura Nº 1: Mapa de acceso a la justicia

Se visualiza el acceso de los niños, niñas y adolescentes a la justicia de acuerdo con el estado de la Convención sobre Derechos del Niño en la legislación nacional, su estatus legal, los medios legales y las consideraciones prácticas para impugnar las violaciones de sus derechos.



Fuente: Child Rights International Network Disponible en: https://archive.crin.org/justicemap/index.html.

Un estudio de la Red de Información sobre los Derechos del Niño sobre Acceso a la Justicia[1] ubica a **Chile en el lugar 96 del ranking mundial, muy por detrás de Argentina (11), Brasil (14), Bolivia (24) o Perú (54)**, por nombrar solo algunos países de la región. Este estudio delinea un preocupante panorama mundial: existe una barrera de entrada representada por la capacidad financiera, para disfrutar de un derecho humano como es el acceso a la justicia. Los sistemas con fondos estatales están completamente ausentes en 42 países en todo el mundo, lo que significa que 220 millones de niños, niñas y adolescentes no tienen acceso a asistencia legal gratuita para ningún tipo de acción legal. Los demás países tienen algún tipo de asistencia legal disponible, a menudo en circunstancias muy limitadas, mientras que solo 28 ofrecen asistencia legal en todo tipo de casos. Por su parte, es muy común limitar la asistencia legal a procedimientos penales o incluso solo para los más graves delitos[2].

La existencia jurídica de la niñez y adolescencia es finalmente percibida desde aquel enfoque como un riesgo y una amenaza que debe ser controlada y disciplinada.

La preocupación por este tema no es exclusiva para la situación chilena. Por ejemplo, en Estados Unidos un conjunto de prestigiosas instituciones del sistema de justicia han articulado una red para promover que niños, niñas y adolescentes, junto con sus cuidadores, cuenten con una defensa jurídica de calidad en el sistema proteccional[3].

En términos de marco legal, la normativa chilena anterior a la Convención sobre los Derechos del Niño, es decir, la instalada sobre el modelo tutelar o tradicional, concebía al niño, niña y adolescente como un sujeto jurídico definido, un incapaz absoluto o relativo y, por consiguiente, en un sujeto que necesitaba de un adulto para actuar ante el derecho. Evidencia de lo anterior es la calificación que hace el Código Civil de los niños, niñas y adolescentes como menores objetos de protección y de obediencia, lo que los somete a un régimen patriarcal y tutelar. Un ejemplo de esto es lo establecido en el artículo 219 del Código Civil, que, en su versión original, declaraba: "Los hijos lejítimos [sic] deben respeto y obediencia a su padre y su madre; pero estarán especialmente sometidos a su padre". Este sometimiento era uno de los elementos que configuraban —sobre todo junto al artículo 233 y la facultad de corrección física— lo que el profesor Jaime Couso denomina "poder penal doméstico"[4].

En cuanto menores de edad, el ordenamiento jurídico chileno les considera incapaces de actuar en el mundo jurídico, necesitados de que sus intereses sean cautelados y ellos mismos protegidos de eventuales daños o peligros. Este discurso de la protección, desde un enfoque tutelar, se cierne sobre ellas y ellos como un manto que les invisibiliza y les sustrae su propia voz. Por consiguiente, es posible afirmar que la existencia jurídica de la niñez y adolescencia es finalmente percibida desde aquel enfoque como un riesgo y una amenaza que debe ser controlada y disciplinada.

En ese entorno, la figura de quien ejerce la representación jurídica es el llamado curador *ad litem*. Todavía en las décadas pasadas, en 2001, y en el contexto de la Ley de Menores[5], un estudio desarrollado por Unicef[6] en Chile, que contempló la revisión de expedientes, arrojó que **solo en el 1,6% de los casos, tramitados a través de los procedimientos de protección, los niños, niñas y adolescentes contaban con abogado(a) que les representara.** Por su parte, los niños, niñas y adolescentes declararon ante el tribunal solamente en el

35,5% de los expedientes revisados. Años después, en 2015, la situación de sus derechos seguía muy precarizada. De acuerdo a un estudio, patrocinado por el entonces Ministerio de Justicia, solo el 25,9% de los niños, niñas y adolescentes en proceso o con medida de protección contaron con un curador *ad litem*[7].

En este escenario, se puede concluir que la preocupación por la defensa jurídica de niños, niñas y adolescentes es de reciente data y, en buena medida, aún una pregunta con respuesta pendiente.

En razón de lo anterior, el presente capítulo realiza un diagnóstico de la situación actual de la oferta de representación jurídica para niños, niñas y adolescentes, desde un enfoque en derechos humanos, como un medio esencial para acceder a la justicia y, de esa forma, efectivizar sus derechos. Para ello, en primer término, se plantea el concepto de defensa especializada de niños, niñas y adolescentes para avanzar desde una concepción limitada de representación jurídica a una que que respeta los estándares internacionales y, luego, se analizan las distintas modalidades a través de las cuales se entrega esta a este grupo de la población de especial protección. El capítulo finaliza con la detección de brechas y las recomendaciones a los distintos poderes del Estado, a corto, mediano y largo plazo, con el fin de propiciar los cambios necesarios en términos programáticos, de política pública y legislativos.

Cuadro de texto N° 1:
REPORTE DE LA DEFENSORÍA DE LA NIÑEZ SOBRE LA REPRESENTACIÓN JURÍDICA

De acuerdo al artículo 15 letra c) de la Ley N° 21.067, que crea la Defensoría de la Niñez, uno de los capítulos de su Informe Anual deberá referirse a "la situación nacional en materia de representación judicial de los niños, así como de los planes y programas que el Estado deba implementar en función de dicho objetivo".

En su fase de instalación institucional, la Defensoría de la Niñez ha construido una ruta para el abordaje de esta materia en sus primeros informes anuales. Así, en 2019, se ofreció una revisión del derecho internacional de los derechos humanos de la niñez y adolescencia sobre representación jurídica y sobre acceso a la justicia. Mientras que, en 2020, el tema fue tratado desde la mirada de la gestión pública, al analizar la incorporación del derecho a la representación jurídica en el proceso de formulación e implementación del Sistema de Garantías de Derechos de la Niñez y Adolescencia.

Este año, el capítulo busca profundizar en esta panorámica, especialmente en la oferta de representación, para que en un próximo trabajo, se construyan los lineamientos para una política pública sólida, basada en estándares y evidencia, para la representación jurídica de niños, niñas y adolescentes en Chile.

2. Elementos de la representación jurídica y el concepto de defensa especializada de derechos

Tanto el contenido como el alcance de la representación jurídica del niño, niña y adolescente son interrogantes aun no resueltas en el medio nacional. Delimitar qué implica que ellas y ellos participen en procesos judiciales y administrativos, y cuáles son sus implicancias para los propios niños, niñas y adolescentes, sus familias, la sociedad y los operadores del sistema jurídico, son materias poco abordadas por la doctrina especializada en Chile.

La concepción jurídica tradicional indica que tal representación se asocia a la facultad de los niños, niñas y adolescentes para comparecer mediante un abogado o abogada ante los tribunales o la administración, para el ejercicio de sus derechos. Sin embargo, de esta concepción, se plantean ciertas interrogantes, expuestas en la figura Nº 2.

Figura Nº 2: Interrogantes planteadas para abordar el concepto de defensa especializada



- ¿Cualquier abogado(a) es apto(a) para representar sus intereses en tales instancias?
- ¿Es el propio niño, niña y adolescente el que designa a su abogado(a)?
- ¿Existen márgenes de edad para que se pueda designar autónomamente a su representante jurídico?
- ¿Pueden sus representantes legales designarle un(a) abogado(a)?
- ¿Cualquier conflicto sobre el ejercicio de un derecho de niños, niñas y adolescentes es suficiente para que él(la) mismo(a) nombre personalmente a su representante jurídico?

Fuente: Elaboración propia.

El cuerpo normativo internacional de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes orienta la respuesta de estas interrogantes. Se destaca que el Comité de los Derechos del Niño ha expresado que:

> […] el niño necesitará representación letrada adecuada cuando los tribunales y órganos equivalentes hayan de evaluar y determinar oficialmente su interés superior. En particular, cuando se someta a un niño a un procedimiento judicial o administrativo que conlleve la determinación de su interés superior, el niño debe disponer de representación letrada, además de un curador o representante de su opinión, cuando pueda haber un conflicto entre las partes de la decisión[8].

El referido párrafo, denominado "La representación letrada", que corresponde a la Observación General N° 14 del mismo Comité, consagra el derecho de todos los niños, niñas y adolescentes a contar con representación jurídica al momento de participar en procesos judiciales y administrativos. Su redacción supone no solo el acceso a la justicia por parte del niño, niña y adolescente, sino que también la representación letrada al momento de ejercer sus derechos. Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva OC-17 Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño del año 2002, afirmó que todo niño, niña y adolescente que es parte de un proceso judicial o administrativo tiene derecho a contar con un abogado(a)[9]. Además, **el derecho a contar con representación jurídica especializada también se vincula al derecho a un debido proceso, y también a aquellos derechos que son considerados principios fundamentales de la Convención sobre los Derechos del Niño, como el interés superior del niño, la no discriminación y la participación.**

Lo anterior, unido a la revisión extensa de importantes tratados, contenida en los Informes Anuales de 2019 y 2020 de la Defensoría de la Niñez[10], como la Convención Americana de Derechos Humanos, la Convención sobre los Derechos del Niño, o el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; de declaraciones, como Declaración Universal de Derechos Humanos o las Reglas de Beijing[11]; además de otros instrumentos, como la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos o las Directrices de Riad[12], permiten precisar que **toda representación jurídica de niños, niñas y adolescentes debiese cumplir con las siguientes características esenciales:**

- **Personal:** concebir al niño, niña o adolescente como sujeto de derechos.
- **Altamente especializada:** cumplir con conocimientos en enfoque de derechos humanos y de ciclo vital.
- **Acceso universal:** garantizar prestación a todo niño, niña o adolescente que lo requiera.
- **Gratuita:** pertenece a aquel grupo de derechos sociales que exigen del Estado una asignación presupuestaria que permita su goce por todas y todos.

Se destaca que la especialización es un requisito esencial de la defensa de niños, niñas y adolescentes y consiste en que el equipo de profesionales debe contar con las competencias y los conocimientos suficientes en derechos de la infancia y adolescencia para cumplir adecuadamente su función. Este es un elemento central para garantizar la calidad del servicio a los y las usuarios. Los niños, niñas y adolescentes presentan ciertas particularidades en su etapa de desarrollo que las y los profesionales deben conocer y comprender, junto con los conocimientos legales o de la especialidad en el caso de los profesionales del área psicosocial. Contar con equipos de defensa debidamente especializados aporta significativamente al proceso de reparación de los niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos[13].

Se agrega a aquello que el ejercicio del derecho a la defensa jurídica por parte de los niños, niñas y adolescentes constituye un elemento del debido proceso, cuyo alcance es superior a la posibilidad de que el niño, niña y adolescente sea oído por el juez. Lo anterior ha sido considerado por la jurisprudencia nacional, en tanto la Corte de Apelaciones de Valdivia ha determinado que "el derecho a la defensa de un niño no puede satisfacerse únicamente con el hecho de oírlo, sino que **se requiere que el niño pueda participar activamente en la construcción del caso**, y para ello es esencial que ejercite efectivamente su derecho a defensa técnica"[14].

En razón de lo expuesto, es posible afirmar que el término que mejor se aproxima a una conceptualización de la representación jurídica, en todos los ámbitos judiciales (penal, civil, laboral, familia y también administrativo), es el de **"Defensa especializada de derechos de niños, niñas y adolescentes"**. Esta conceptualización, que se tendrá en consideración para este capítulo, fue elaborada por un comité de expertos chilenos, durante el segundo semestre de 2021[15], entendiendo por tal:

> El derecho de todo niño, niña y adolescente a **tener acceso a un abogado o abogada con especialización en materia de niñez y adolescencia que le asista personal y directamente sobre la situación jurídica que le afecta**, con el objeto de que se forme un juicio propio y eventualmente le represente judicial o extrajudicialmente para hacer valer este interés.
>
> El acceso efectivo a defensa especializada se constituye como un derecho humano cuyo ejercicio debe ser garantizado a través de una oferta universal y gratuita. En el caso de la representación judicial, el o la abogada, en función de su rol deberá garantizar el efectivo acceso a la justicia y debido proceso, asegurando la comparecencia y participación del niño, niña o adolescente en el proceso y garantizando que él o ella pueda participar de manera pertinente, en función de su edad y madurez.
>
> Además, el trabajo de la defensa letrada debe, en casos necesarios, estar acompañada por un equipo interdisciplinario que permita entender las necesidades reales de los niños, niñas o adolescentes.


Sename

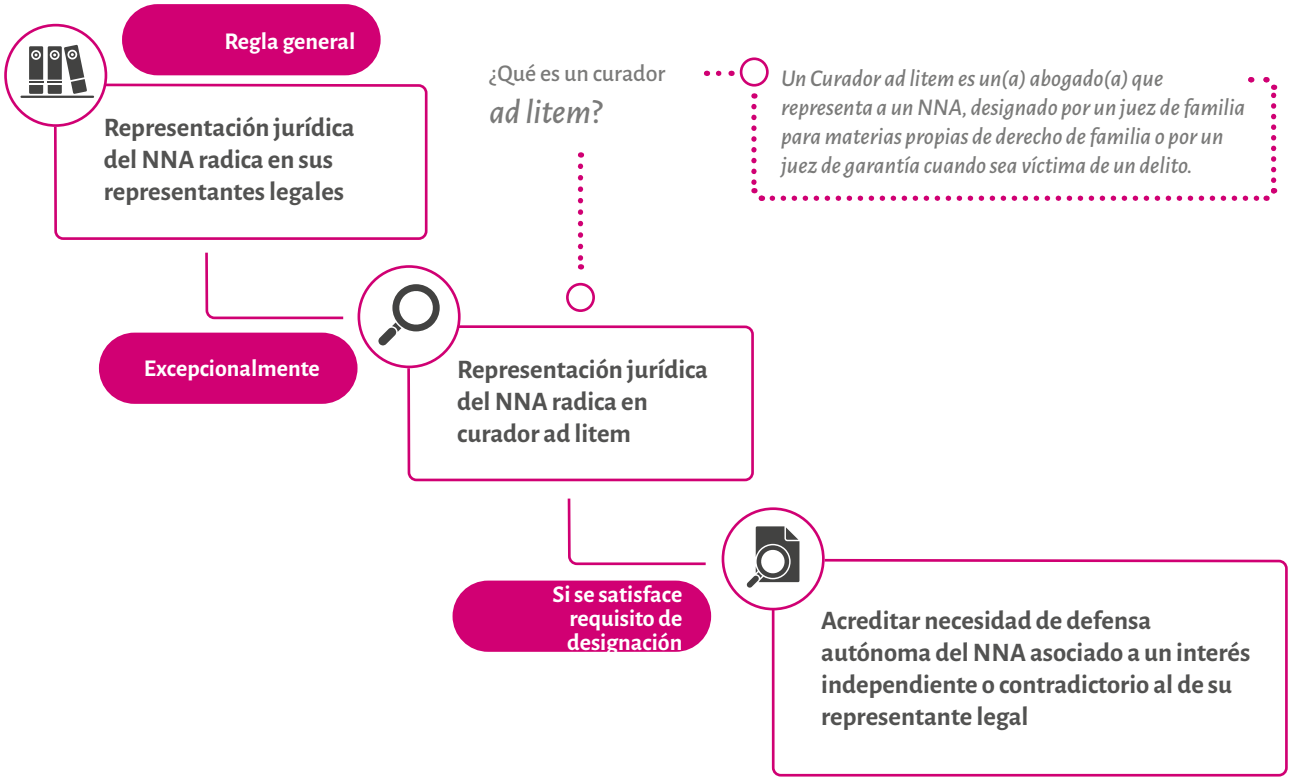
2.1 En Chile no existe defensa especializada de niños, niñas y adolescentes

En la práctica, la definición anterior, que recoge los estándares internacionales de la materia, no se ve reflejada sobre todo en los países, como **Chile, que no conciben a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos capaces de actuar por sí mismos**, sino que como sujetos que "son arrojados a las sombras de sus padres"[16]. Así, los obstáculos para que los niños, niñas y adolescentes cuenten efectivamente con representación jurídica varían en cada ordenamiento nacional, siendo los principales: la predilección por la representación legal de los padres, madres o tutores legales, la falta de independencia, la idea de incapacidad de los niños, niñas y adolescentes, la ausencia de estatus legal y las reglas de la patria potestad (que en ciertos países entregan la representación al padre, madre o tutor(a) que la ejerza).

En Chile, el derecho a la defensa de los niños, niñas y adolescentes está consagrado en la Constitución Política de la República, cuando se establece en el artículo 19 número 3, el derecho a la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos de las personas y señala explícitamente que **"toda persona tiene derecho a defensa jurídica en la forma que la ley señale y ninguna autoridad o individuo podrá impedir, restringir o perturbar la debida intervención del letrado, si hubiere sido requerida". Sin embargo, el sistema jurídico chileno no garantiza universalmente este derecho ni su libre acceso a la justicia[17].** Así, existe una carencia normativa de consagración explícita de este derecho para niños, niñas y adolescentes.

Sin perjuicio de que en las secciones siguientes se analizará el derecho a representación jurídica en distintos ámbitos de la justicia, se adelanta que, a nivel normativo, el ámbito del derecho de familia, que es en el que más participan niños, niñas y adolescentes, se caracteriza por disponer de una regulación sobre representación muy distante del ideal, como se observa en la figura Nº 3 y el texto que la sucede.

Figura Nº3: Designación de un curador *ad litem*



Fuente: Elaboración propia a partir de: Greeven. 2017., pág 152. filiación. Derechos fundamentales y problemas de su actual normativa (2ª edición). Librotecnia, Santiago de Chile.

La regla general en la legislación nacional es que la representación jurídica de un niño, niña y adolescente radica en sus representantes legales y, excepcionalmente, en un curador *ad litem*, por lo que, incluso, la designación de dichos representantes jurídicos no se encuentra garantizada; segundo, esta disposición parte de la necesidad de defensa autónoma de los niños, niñas y adolescentes, pero asociada a la existencia de un "interés independiente o contradictorio" de aquel a quien corresponda legalmente su representación[18], limitando, por ende, el ejercicio del derecho a la defensa jurídica de los niños, niñas y adolescentes a la existencia de dicho supuesto específico.

Como se verá, el ejercicio de este derecho en materia de familia depende del uso intuitivo del tribunal y de cada juez o jueza que conozca del caso, con la consecuente posibilidad de la adopción de decisiones arbitrarias, sin exigencias de racionalidad. Aunque es justo reconocer que, un sector de la judicatura de familia, adscribe a la lectura del artículo 19 desde el enfoque de derechos y lo estiman indispensable, incluso en segunda instancia[19].



Programa Mi Abogado

2.2 El enfoque tutelar de la representación jurídica

La Ley N° 19.968, que crea los Tribunales de Familia, en su artículo 19, es explícita en regular la obligación del juez de velar porque en todos aquellos asuntos en que los intereses de los niños, niñas y adolescentes aparezcan involucrados, éstos se encuentren debidamente representados. Empero, la ley descansa en un sistema de designación de representantes jurídicos –curador *ad litem*– limitados a supuestos específicos y restringidos, cuya función queda en la formalidad, no logrando configurar un derecho a la defensa jurídica propiamente tal.

Existe consenso en el mundo académico y profesional operativo en el sistema, sobre la deficiencia de esta figura que es ampliamente utilizada en Latinoamérica:

Magistrado Ricardo Pérez Manrique,
Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

> La figura del curador *ad litem* o curador especial, supone la incapacidad de poder discernir por sí, pues esa es la esencia de la curatela como instituto de protección personalmente a su representante jurídico[20].

Académico Jaime Couso Salas

> La figura del curador *ad litem*, [en materia de familia], es defectuosa como instrumento para asegurar la participación del niño en la decisión del caso, pues ese actor introduce un filtro que distorsiona la representación del interés manifiesto del niño (los deseos y sentimientos del niño) en el proceso, introduciendo en su lugar la lectura que el curador ad litem hace de lo que más conviene al niño, como interés superior[21].

Académica Maricruz Gómez de la Torre

> Una de las críticas y que comparto es aquella que se hace al nombramiento del curador *ad litem* por parte del juez; la ley no señala cuales deben ser los criterios que deben utilizar los jueces para elegir al curador y cuál es su rol, si actúa como abogado del menor representando su interés superior o como un profesional que representa los intereses manifiestos del niño, niña o adolescente y se ciñe a sus instrucciones[22].

Las instituciones no poseen directrices o estándares de actuación para la labor del curador *ad litem* y muchas veces su designación es tardía.

El mencionado artículo 19 dice regular la representación de niños, niñas y adolescentes, pero, en realidad, no es más que un sistema de designación de curador *ad litem*, que opera en dos hipótesis:

- "En los casos en que carezcan de representante legal".
- "Cuando, por motivos fundados, el juez estime que sus intereses son independientes o contradictorios con los de aquel a quien corresponda legalmente su representación".

Un tema de extrema relevancia es la ausencia de lineamientos y protocolos de actuación de la labor del curador *ad litem*. En materia penal, al considerar a adolescentes en conflicto con la ley, la Defensoría Penal Pública elabora un Manual de Actuaciones Mínimas en Defensa Penal de Adolescentes Imputados[23]; no obstante, en materia de familia no existen estándares mínimos de funcionamiento para las curadurías. Existen excepciones, como el programa Mi Abogado, en el ámbito público, o la Curaduría de la Universidad Diego Portales, como ejemplo de programa del ámbito privado, que se basan en estándares de actuación definidos. Empero, lo cierto es que institucionalmente no existe un rol definido del curador *ad litem* ni el señalamiento de deberes, lo que va en desmedro de la defensa de niños, niñas y adolescentes.

Esta situación se ve agudizada por prácticas judiciales que nombran a curadores *ad litem* de forma tardía, pues existen causas en que son designados recién en la audiencia de juicio o, incluso, de manera ulterior a la decisión de internación residencial, repercutiendo aún más en la posibilidad de defensa real del interés del niño, niña o adolescente.

De modo que las instituciones no poseen directrices o estándares de actuación para la labor del curador *ad litem* y muchas veces su designación es tardía, cuando el juicio ha iniciado, sin respetar el derecho a participación efectiva de los niños, niñas o adolescentes.

Ante este déficit institucional y legislativo respecto de la consagración específica del derecho a defensa para la niñez y adolescencia, **el proceso constituyente podría ser un espacio donde este derecho encuentre su lugar en la nueva Carta Fundamental.** De acuerdo con ello, se tendrá que pensar en las consecuencias para el futuro Sistema de Garantías, con el fin de que se establezca de manera efectiva el derecho de todo niño, niña y adolescente del territorio nacional a contar con una efectiva defensa jurídica especializada.

3. De la oferta de representación jurídica hacia un servicio de defensa especializada

Son diversas las situaciones en que un niño, niña o adolescente puede necesitar asistencia jurídica letrada. Además, algunos casos pueden exigir una intervención jurídica en distintos ámbitos, lo que complejiza la exigencia de especialidad de esta defensa. A continuación, para un mejor comprensión, se presentan algunos ámbitos, principalmente en el judicial, en que podrían participar niños, niñas y adolescentes y a los cuales se hacen referencia en este capítulo.

¿Qué es una causa civil?

Una causa civil es un procedimiento judicial sometido al conocimiento de los tribunales civiles de nuestro país. Puede ser de carácter voluntario o contencioso y, en este último caso, puede ser declarativo o ejecutivo.
Las causas voluntarias cuentan con una sola parte, las contenciosas cuentan con dos o más partes. Cuando son declarativas se busca que el tribunal reconozca un derecho y en las ejecutivas que se cumpla con el ejercicio de un derecho, todo a través de un acto jurisdiccional llamado sentencia.
Las causas civiles contenciosas sometidas al conocimiento de un tribunal civil se inician, en general, mediante una demanda, que es un acto jurídico que puede interponer cualquier persona.

¿Qué es una causa penal?

La causa penal tiene lugar cuando se ha cometido un delito; la facultad de investigar es conducida por el Ministerio Público, representado por un fiscal, que además tiene por obligación proteger a las víctimas.

El actual proceso penal está basado en un esquema acusatorio, en las que se dividen las funciones de investigar (Ministerio Público) y juzgar (Tribunales).

¿Qué es una causa laboral?

Una causa laboral tiene lugar cuando no se han podido solucionar problemas entre trabajadores y empleadores en diálogos previos.

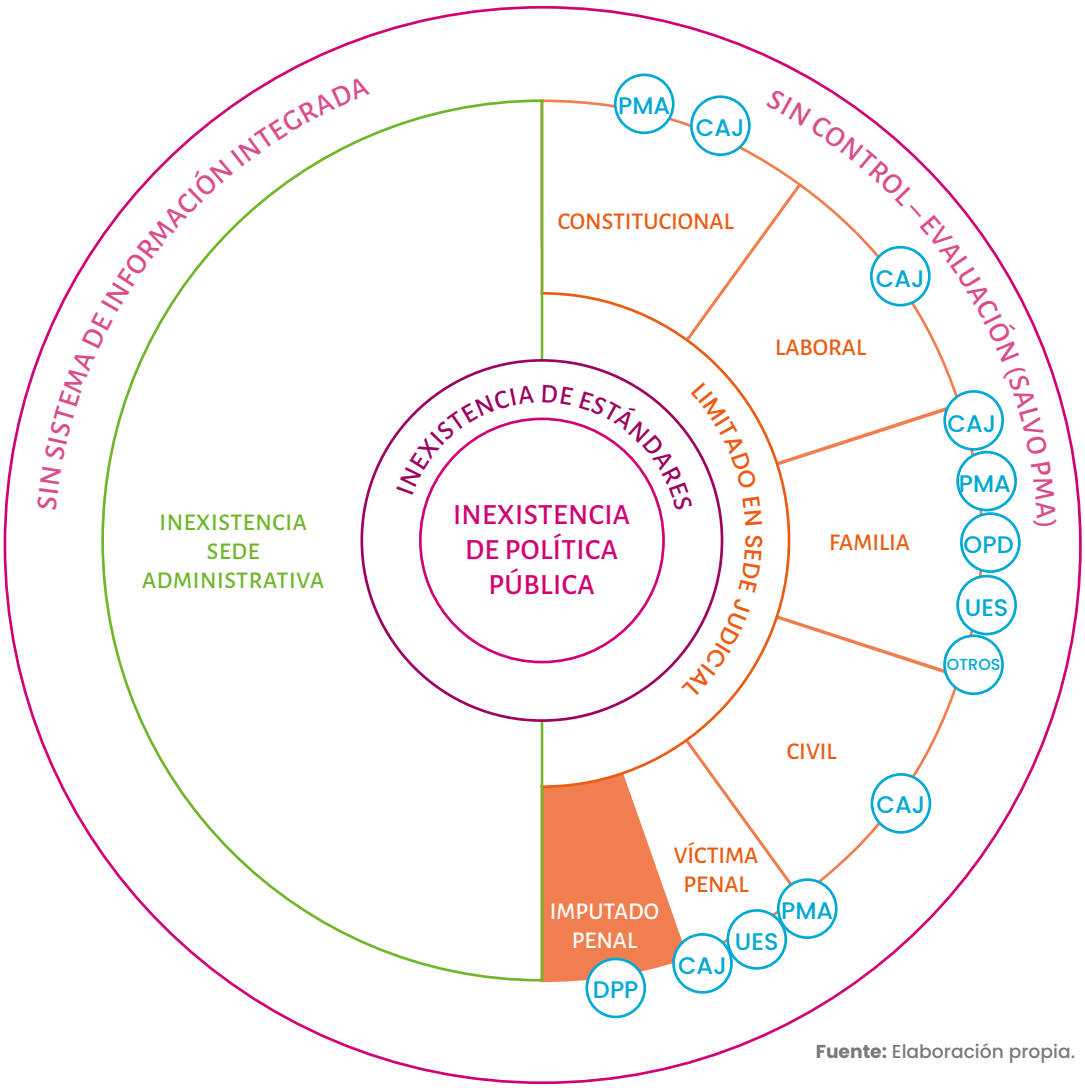
¿Qué es la sede administrativa?

Se define como todo lo que es solución de controversia fuera de tribunales, y ante cualquier reclamación administrativa.

En esta sección se presenta el panorama normativo y la oferta de estos diversos ámbitos, destacando los problemas levantados en los Informes Anuales anteriores de la Defensoría de la Niñez, que evidencian la necesidad de avanzar hacia una política pública de defensa especializada para niños, niñas y adolescentes. Para ilustrar las diferencias entre el modelo actual y el ideal, se contraponen las figuras Nº 4 y Nº 5 respectivamente.

Figura N° 4: Modelo actual de representación jurídica

En el modelo actual no existe una política pública de representación jurídica, no existiendo un sistema que controle y evalué, por parte de los diversos actores que ofrecen el servicio, el cumplimiento de los estándares internacionales de derechos humanos, incumpliendo con el principio de no discriminación, pues no todos los niños, niñas y adolescentes acceden a la misma calidad.

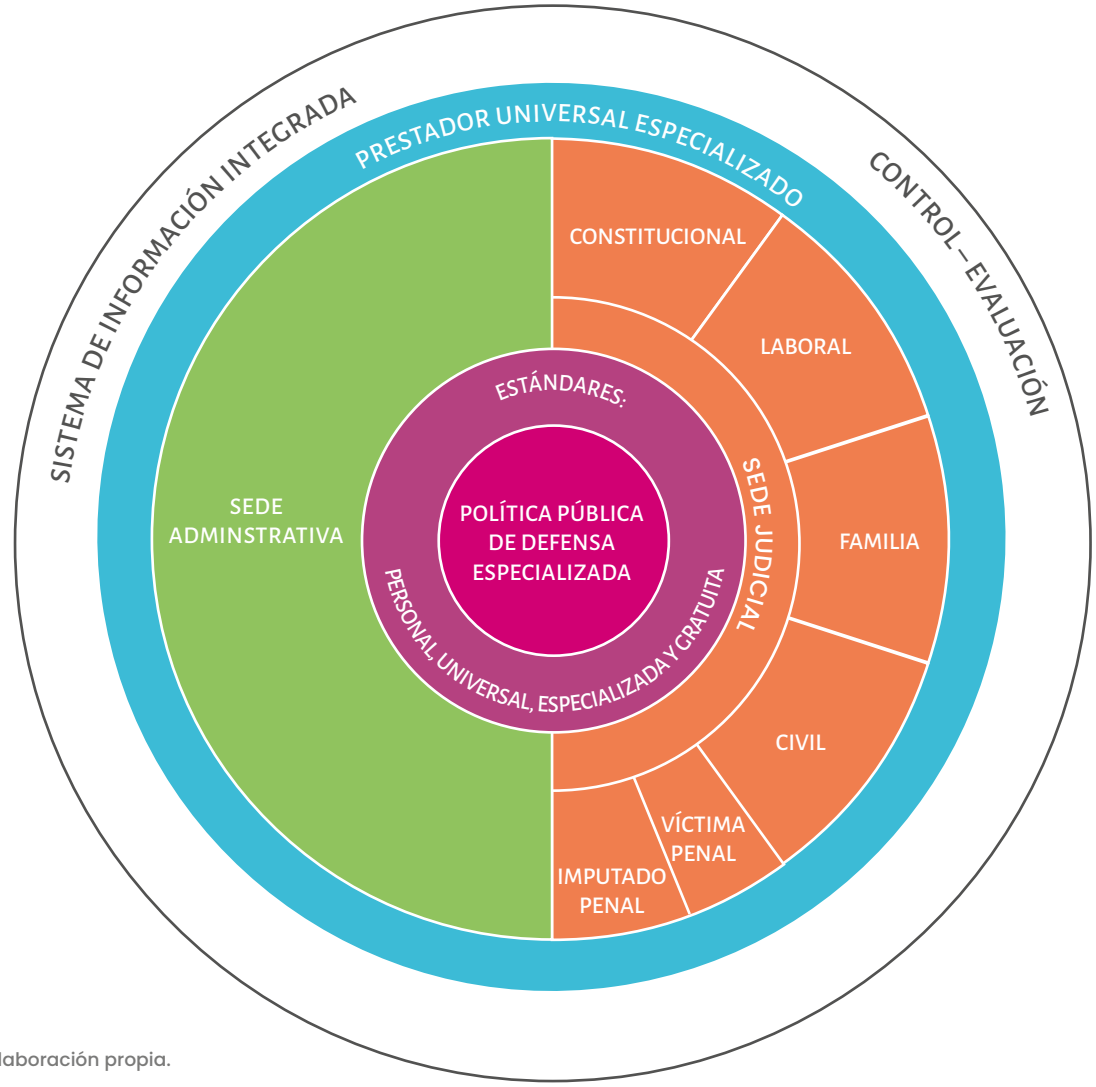


Fuente: Elaboración propia.

PMA: Programa Mi Abogado
CAJ: Corporación de Asistencia Judicial
DPP: Defensoría Penal Pública
UES: Universidades
OPD: Oficina de Protección de Derechos

Figura N° 5: Modelo ideal de defensa especializada para niños, niñas y adolescentes

El modelo ideal se basa en la existencia de una institución prestadora de defensa jurídica de derechos de niños, niñas y adolescentes que cumpla con los cuatro estándares mínimos, otorgue servicio tanto en el ámbito administrativo como el judicial, sin distinción de la calidad o el procedimiento, y esté sujeta a normas de control y evaluación permanentes.



Fuente: Elaboración propia.

Se observa un gran contraste entre el modelo actual y el ideal. Además de no existir estándares de representación jurídica en todos los ámbitos, incluso en aquellos casos en que existe, esta no es universal y se encuentra dispersa en varios de actores.

De modo que, ante **la ausencia de una política pública de representación jurídica para niños, niñas y adolescentes, distintos actores públicos y privados ofrecen prestaciones que no siguen un único lineamiento de estándares**, siendo el servicio disímil.

CUADRO DE TEXTO Nº 2

OFERTA DE LAS OFICINAS DE PROTECCIÓN DE DERECHOS

Las municipalidades ofrecen, de manera excepcional, servicios de representación jurídica a través de las Oficinas de Protección de Derechos (OPD), línea de acción del Sename.

Asumen la representación jurídica de niños, niñas o adolescentes tanto en calidad de curadurías *ad litem* designadas directamente por el tribunal, como en la interposición de medidas de protección.

Para tener un catastro completo de los servicios que prestan, la Defensoría de la Niñez solicitó información a todas las municipalidades del país. Sin embargo solo pocas respondieron en tiempo y forma, lo que no permite hacer un análisis de gestión. A modo de ejemplo, se presentan la cantidad de atenciones de representación jurídica por las OPD de las siguientes municipalidades:

Comuna	2018	2019	2020
Cauquenes	132	121	58
Huechuraba	424	409	380
Laja	233	279	945
Lebu	37	43	45
Vichuquén	17	34	21

3.1 Víctimas en la justicia penal

No existe una institución especializada destinada a ofrecer, a nivel nacional, asistencia jurídica especializada a niños, niñas o adolescentes que han sido víctimas de delitos. La institución pública a la que pueden acudir es a las Corporaciones de Asistencia Judicial, que cuentan con Centros de Atención a Víctimas de Delitos violentos, dependientes del Programa de Atención de Víctimas de la Subsecretaría de la Prevención del Delito, las cuales no cuentan con especialización en niñez.

Se observa una deficiencia de prestadores, ante lo cual entes derivadores, como las Unidades de Atención a Víctimas y Testigos de las Fiscalías no tienen una oferta programática a la que puedan contactar. **Es así como el número de víctimas niños, niñas o adolescentes que recibieron prestación jurídica alcanzó a 387, lo que corresponde a un 12,6% (tabla Nº 1).** Asimismo, al comparar la cantidad de víctimas pertenecientes a esta población ingresadas al Ministerio Público, con los ingresos al Programa de Atención de Víctimas, solo un 4,1% accedió a una prestación del programa. Por su parte, se observa que, de los 3.060 ingresos de causas correspondientes a niños, niñas o adolescentes en 2020, aproximadamente la mitad fueron víctimas de delitos sexuales y el resto fue principalmente víctima de robos violentos.

Con todo, es destacable el caso del Centro Regional de Derechos del Niño (Creden), que en la zona sur de Santiago[24] ha desarrollado, desde hace cerca de veinte años, un modelo de atención especializada e interdisciplinaria a niños(as) víctimas de delitos violentos.

También, ante la ausencia de una política pública universal, instituciones privadas prestan asistencia jurídica especializada de atención de víctimas a un número acotado de casos. Es posible relevar el trabajo la Clínica Jurídica de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile, que en el Proyecto Niñez[25] atiende niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos sexuales y violentos. Reciben aproximadamente 70 nuevos casos cada año y mantiene vigentes un promedio entre 200 y 220 casos. La mayoría de los casos generan atención, tanto en el sistema penal como ante Tribunales de Familia, y se cuenta en el proyecto con un(a) psicólogo(a) que participa en todas las entrevistas y hace acompañamiento y contención durante el proceso penal y de familia.

Así mismo, hay clínicas jurídicas como la de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales que entregan atención interdisciplinaria y que, en conjunto con la Facultad de Psicología, desde el año 2014, instalaron un sistema de curaduría con equipos de abogados(as) y psicólogos(as) atendiendo aproximadamente 100 causas anuales y manteniendo vigentes más de 200, que si bien mayoritariamente corresponden a materias de familia también existe un grupos de casos en sede penal[26], en la cual se representa a niños, niñas y adolescentes víctimas.

Tabla N° 1: Ingresos de niños, niñas y adolescentes al Programa de Atención a Víctimas (PAV) y Ministerio Público según tipo de delito en 2020

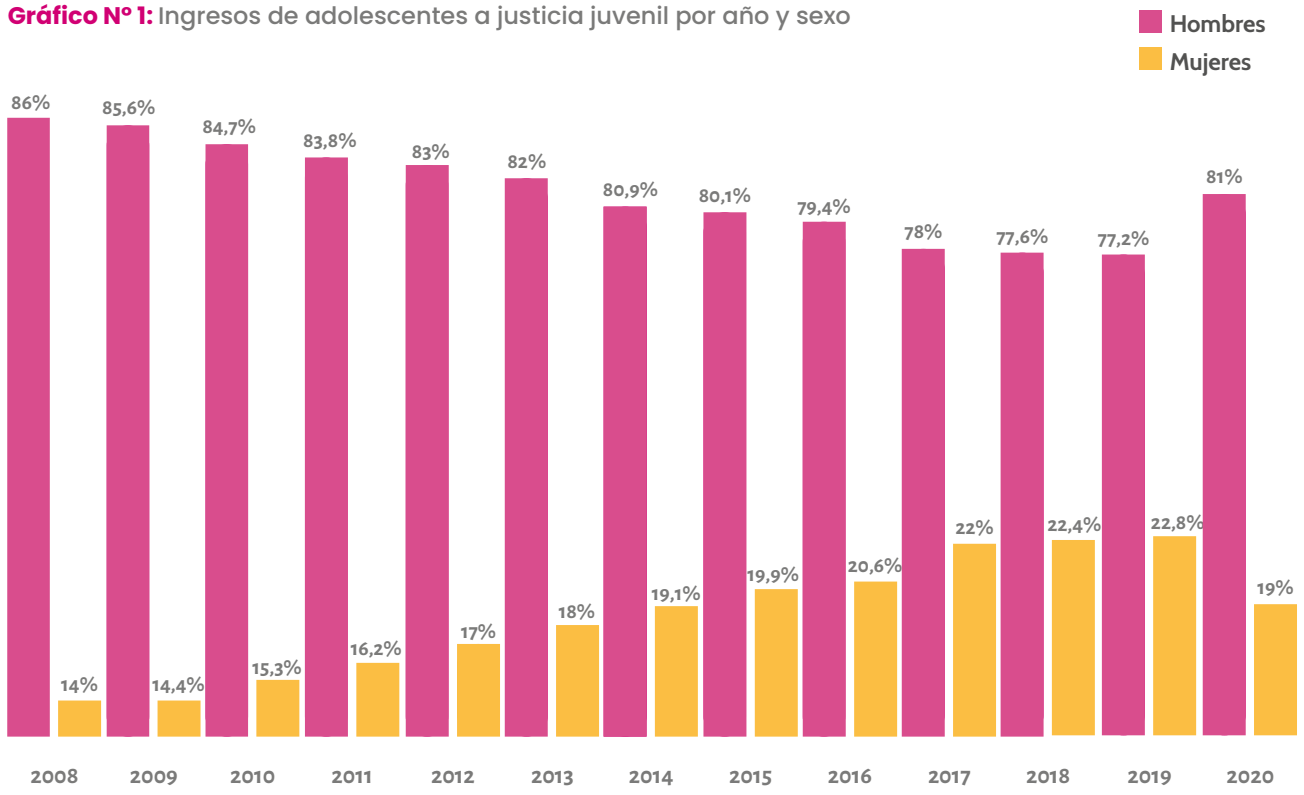
Tipo de delito	Número de NNA víctimas ingresadas a Programa de Atención de Víctimas	Número de NNA víctimas derivadas o con prestación jurídica	Porcentaje de NNA víctimas derivadas o con prestación jurídica	Víctimas NNA 0 a 17 años ingresadas Ministerio Público 2020	Porcentaje NNA de víctimas ingresadas a Programa de Atención de Víctimas
Delitos sexuales	1.499	292	19,5%	20.679	7,2%
Robos violentos	944	30	3,2%	2.666	35,4%
Lesiones	239	20	8,4%	12.746	1,9%
Homicidio	117	12	10,3%	184	63,6%
Cuasidelito de lesiones u homicidio	76	6	7,9%	1.268	6,0%
Femicidio	52	9	17,3%		
Trata de personas	1		0%		
Otro tipo de delito	132	18	13,6%		
Total	**3.060**	**387**	**12,6%**	**74.733**	**4,1%**

Fuente: Boletín institucional enero-diciembre 2020, Ministerio Público y Minuta ingresos de niños, niñas y adolescentes al Programa de Apoyo a Víctimas proporcionada a la Defensoría de la Niñez.

3.2 Responsabilidad penal adolescente

En el sistema de responsabilidad penal adolescente chileno, la defensa judicial deriva del artículo 93 del Código Procesal Penal, como un derecho de todo imputado(a). En el gráfico N°1 se muestran los ingresos de adolescentes a este sistema de justicia juvenil. La institución a cargo es la Defensoría Penal Pública y la Ley N° 20.084 creó una unidad especializada destinada a dar apoyo técnico a las y los defensores de todo el país. Como fue mencionado anteriormente, la Defensoría Penal Pública actúa bajo su Manual de Actuaciones Mínimas en Defensa Penal de Adolescentes Imputados[27], además de su normativa interna y los estándares de defensa penal generales.

Gráfico N° 1: Ingresos de adolescentes a justicia juvenil por año y sexo



Fuente: Periodo 2008-2018: Luis Vial, T. Fuentealba, C. Villagra y N. Soto. 2021. Sistema penal adolescente 2008-2018: cifras, avances y desafíos pendientes. Unicef, Defensoría Penal Pública y Cideni. Periodo 2019-2020, Defensoría Penal Pública, Datos abiertos, y comunicación de Alejandro Gómez R., Unidad de Defensa Penal Juvenil.

La Unidad de Defensa Penal Especializada de la Defensoría Penal Pública ha tenido incidencia positiva desde su creación en formación y monitoreo de desempeño. Ha desarrollado numerosas capacitaciones, en diversas modalidades: desde *e-learning* hasta talleres clínicos de discusión de casos. Una iniciativa novedosa la constituye el monitoreo en audiencia de lo enseñado en estas instancias de capacitación. **También resulta llamativo que en diversos años en que se han aplicado evaluaciones de satisfacción de usuario, se ha verificado entre las y los adolescentes un nivel de satisfacción que supera de modo persistente lo registrado en los imputados mayores de edad, tanto en hombres como en mujeres, en particular, respecto de las y los adolescentes privados(as) de libertad[28].** Los estudios vinculan estos resultados con la existencia de prácticas institucionales en la atención a adolescentes consideradas eficaces que debiesen modelar la atención de adultos. Por último, es relevante mencionar que el seguimiento de la jurisprudencia de tribunales superiores constata que la casi totalidad de los fallos relevantes en justicia juvenil, en los últimos 10 años, se han debido al trabajo de defensores penales juveniles.

Si bien la promulgación de la Ley Nº 20.084, sobre Responsabilidad Penal Adolescente, en 2005, significó importantes mejoras en la armonización de la legislación nacional con la Convención sobre los Derechos del Niño, desafortunadamente no cumplió con la aspiración de operativizar plenamente el nuevo paradigma de protección integral en materia de justicia juvenil. Por ello se rescata la presentación del proyecto de ley que crea el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil e introduce modificaciones a la Ley N° 20.084 (Boletín N° 11.174- 07), que pretende atender a los nudos críticos relevados desde la práctica, para avanzar hacia un sistema penal juvenil que cumpla con estas expectativas. En este sentido, dentro de los principales cambios que propone la iniciativa, se genera un nuevo modelo de intervención que busca dejar atrás la estandarización de respuestas y establecer uno basado en la personalización de la intervención y el acompañamiento. Para poder aplicar este modelo, el proyecto dispone de una serie de cambios de diseño institucional, tanto a nivel de servicio como de especialización de los actores del sistema, incluyendo jueces, fiscales y defensores.

Que un tercio de los niños, niñas y adolescentes respecto de quienes se han decretado medidas de protección de carácter ambulatorio **no cuente con abogado constituye una grave y flagrante vulneración a sus derechos.**

3.3 Medidas de protección ante vulneración de derechos

Ante situaciones de amenaza o vulneración de derechos de niños, niñas o adolescentes, el juez de familia tiene la facultad de dictar medidas de protección con el fin de proteger sus derechos. De acuerdo al artículo 71 de la Ley N° 19.968, algunas de estas medidas son ambulatorias, por ejemplo, la derivación a un programa de apoyo, reparación u orientación, mientras que otras implican la separación temporal o permanente de su familia de origen.

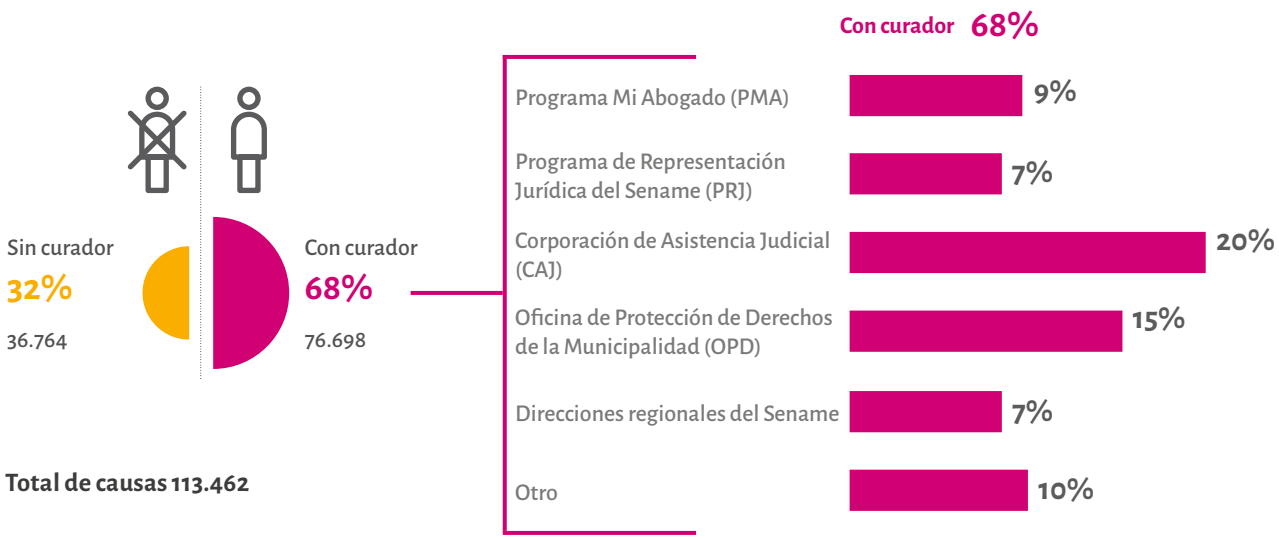
Para dejar atrás la concepción de los niños, niñas y adolescentes como objetos de protección, reconociéndoles y tratándoles como sujetos de derecho, necesariamente se tiene que asegurar que expresen su opinión y la representación de sus intereses debidamente, especialmente en estos procedimientos que les afectaba de manera directa. No obstante, incluso en estas causas, se ha evidenciado una invisibilización de los sujetos de las medidas de protección.

La entrada en vigencia el 1 de octubre de 2021 de la Ley N° 21.302, que crea el Servicio de Protección Especializada a la Niñez y la Adolescencia, permitió evidenciar un gran vacío en representación jurídica. Este cambio institucional, significó el fin de los Programas de Representación Jurídica (PRJ), que eran administrados por el Sename, lo que involucró la necesidad de realizar traspasos de causas vigentes a las Corporaciones de Asistencia Judicial (CAJ).

El Poder Judicial creó una mesa para organizar y monitorear este traspaso, que permitió identificar una preocupante cantidad de causas de niños, niñas y adolescentes del sistema proteccional, que no cuentan con ningún tipo de curador que vele por sus derechos ante los Tribunales de Familia. Como se muestra en la figura Nº 6, en el caso de los programas ambulatorios se identifica que un tercio de los sujetos de atención no cuentan con abogado(a), lo que constituye una grave y flagrante vulneración a sus derechos.

Ello revela un incumplimiento, por parte de la judicatura, a los estándares internacionales y a las instrucciones que la Excelentísima Corte Suprema entregó a través del Acta 1251–2018, de 27 de marzo de 2019, en respuesta al reproche del Informe del Comité de los Derechos del Niño de 2018, que reveló la crisis del Sename.

Figura Nº 6: Número de niños, niñas y adolescentes con o sin curador, en las líneas de residencia, Familia de Acogida Especializada y programas ambulatorios, según prestador a junio 2021



Fuente: Elaboración propia con base en Unidad de Seguimiento Acta 37–2014, 2021. Informe Nacional Oficio Circular Nº 16–2021 Medidas de protección vigentes por territorio jurisdiccional y situación actual de las curadurías al litem de los niños, niñas y adolescentes. Julio 2021.

3.3.1 PROGRAMA MI ABOGADO Y ESTÁNDARES ADECUADOS DE REPRESENTACIÓN JURÍDICA

Para llenar el vacío en cobertura en materia proteccional se ha desarrollado el Programa Mi Abogado (PMA)[29], que ofrece atención especializada y es ejecutado a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, por intermedio de la Corporación de Asistencia Judicial. El programa entrega defensa jurídica técnica, especializada, interdisciplinaria e independiente, a niños, niñas y adolescentes que se encuentran en cuidados alternativos, es decir, internados en centros o residencias o cuidados por una familia de acogida. Además, se ejerce representación respecto de los nonatos e infantes que se encuentran junto a sus madres privadas de libertad (Programa Creciendo Juntos de Genchi).

Se guía por lineamientos que recogen experiencia comparada y literatura especializada que giran en torno a los siguientes principios: defensa del interés manifiesto del niño, niña o adolescente, universalidad, especialización, interdisciplinariedad y dedicación, carga de trabajo sostenible. De igual modo, un conjunto de estándares específicos de su defensa especializada regulan los siguientes aspectos:

- Inicio y término de la representación.
- Relación cliente-abogado(a).
- Elección del abogado(a) por parte del niño, niña o adolescente.
- Contenido de una asistencia jurídica efectiva.
- Participación del niño, niña o adolescente en el proceso.
- Regulación del derecho a no ejercer un derecho o preferencia.
- Representación especializada de niños, niñas y adolescentes con discapacidad (transitoria o permanente).
- Deberes éticos del abogado(a).
- Debida consideración del paso del tiempo.
- Garantías procesales y debido proceso que el sistema debiese garantizar al niño, niña o adolescente.

Esta defensa se presta por un equipo compuesto por tres profesionales —un(a) abogado(a), un(a) psicólogo(a) y un(a) trabajador(a) social— que tienen el deber de entrevistar y observar de manera presencial —sin considerar pandemia Covid-19— y en condiciones de confidencialidad a cada representado(a) a lo menos una vez al mes, o cada vez que se acerque una audiencia, o cuando el niño, niña o adolescente, la residencia o el programa FAE lo requiera. Se ha estatuido una carga de trabajo de 60 casos aproximadamente por abogado(a), de modo de asegurar la especialización y calidad. Esto permite una cercanía y confianza entre los equipos y sus representados(as), lo que constituye un sello innovador del programa.

3.3.2 ATENCIÓN DE CAUSAS POR EL PROGRAMA

El programa nace como un piloto en el año 2017, en las cuatro regiones asiento de las Direcciones Generales de las CAJ (Tarapacá, Valparaíso, RM y Biobío-Ñuble). El año 2018 se dobló la cobertura en las cuatro regiones originales, y se preparó la expansión territorial. El año 2019 se sumaron las regiones de Arica y Parinacota, Maule, Los Ríos, Aysén y Magallanes y el 1 de octubre de 2020 se alcanzó cobertura a nivel país. En la tabla Nº 2 se muestra la variación en cobertura que la expansión territorial ha significado.

Tabla N° 2: Ingresos al Programa Mi Abogado periodos 2019 y 2020

Regiones	2019	2020	Variación %
CAJ Tarapacá y Antofagasta			
Arica y Parinacota	101	133	32%
Tarapacá	178	184	3%
Antofagasta	-	86	-
Total	279	403	44%
CAJ Valparaíso			
Atacama	-	125	-
Coquimbo	-	144	-
Valparaíso	573	684	19%
Total	573	953	66%
CAJ Metropolitana			
Metropolitana	1.277	1.005	-21%
O'Higgins	-	163	-
Maule	-	303	-
Magallanes	77	45	-42%
Total	1.354	1.516	12%
CAJ Bíobio			
Ñuble	649	55	-11%
Biobío		522	
Araucanía	-	426	-
Los Ríos	215	120	-44%
Los Lagos	-	254	-
Aysén	57	35	-39%
Total	921	1.412	53%
Total país	3.127	4.284	37%

Fuente: Datos del 2020, Cuentas participativas CAJ Metropolitana, Tarapacá y Cuenta pública participativa PMA del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y datos del 2019. Respuesta Solicitud de Transparencia Ord.1207 N°AK001T-0003259.

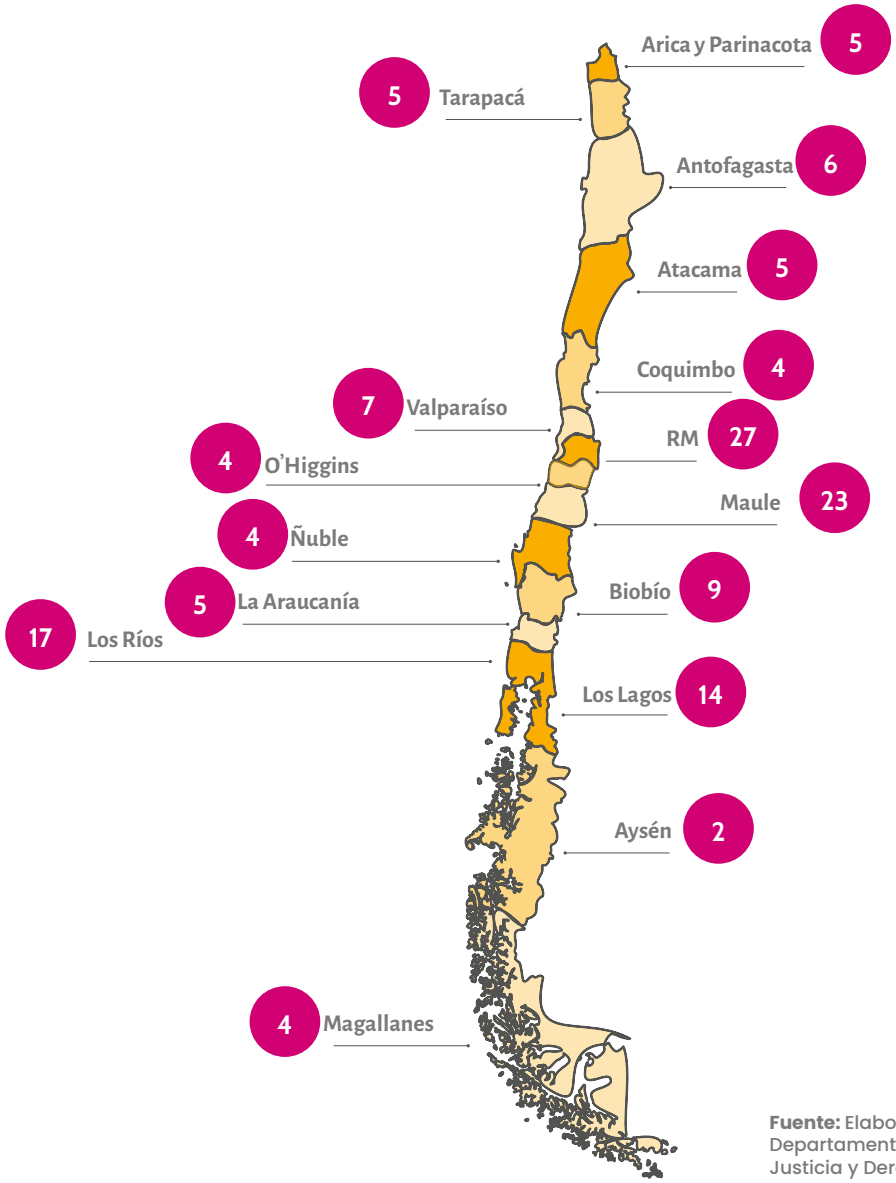
En el año 2020, el programa alcanzó cobertura nivel país, lo que se tradujo también en un aumento de causas del orden de 37%, respecto del año anterior.

3.3.3 RECURSOS HUMANOS DEL PROGRAMA MI ABOGADO

Como se mencionaba, en vista de los recientes cambios institucionales, se tuvo que organizar un traspaso de causas al Programa Mi Abogado (PMA). Todas las causas con curadoría de PRJ y del Sename, referidas a cuidado alternativo (821 casos), han sido asumidas por el Programa Mi Abogado[30].

Para asumir la representación de las curadorías que estaban a cargo de los Programas de Representación Jurídica (PRJ), ejecutados por organismos colaboradores del Sename, y del mismo Sename, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos dispuso la contratación en el país en las diversas Corporaciones de Asistencia Judicial de 267 nuevos profesionales, donde hasta el 30 de octubre de 2021, más de 140 son abogados(as).

Figura N° 7: Contrataciones de abogados(as) para CAJ 2021



Fuente: Elaboración propia en base a información del Departamento de Asistencia Jurídica del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Los profesionales anteriores se suman a los 140 abogados y abogadas que ya se encontraban en el PMA. A esto, se deben sumar las duplas psicosociales y administrativos, totalizando el programa una dotación de 552 profesionales.

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos firmó diversos convenios de colaboración, con las distintas Corporaciones de Asistencia Judicial (CAJ), para la transferencia de recursos para la operación del PMA bajo su alero, detallando las obligaciones para cada una de las instituciones, el número mínimo a atender en cada región, los recursos a transferir y la distribución salarial del equipo; sin embargo, las estructuras de gestión de cada CAJ varían en la operación cotidiana del PMA en cada región. La representación es integral y sin excluir materias, incluyéndose las causas en materia proteccional, penal, civil, administrativo, etc., y en todas las instancias, llegando incluso a la Corte Suprema.

Figura N° 8: Tramos de salarios de funcionarios(as) del Programa Mi Abogado, considerados en los convenios de colaboración con las CAJ



*En la región de Aysén el cargo de abogado coordinador es también litigante, lo cual no se refleja en la figura.

Fuente: Elaboración propia a partir de Estudio para el abordaje de desafíos de fortalecimiento interno del Programa Mi Abogado. Cideni y Focus, 2020.

Las remuneraciones son uno de los principales factores en la rotación o estabilidad de un funcionario e inciden, por ende, directamente en su especialización. Los salarios anteriores deben compararse con la remuneración promedio (mensualizada) de un defensor penal juvenil institucional que de $ 3.610.877[31], y con las remuneraciones observadas en Gobierno Transparente para un(a) abogado(a) auxiliar de la CAJ Metropolitana, ascendentes a $ 2.008.108. En junio de 2021, la remuneración de un(a) abogado(a) del Sename que desempeñaba labores de curadoría era de $ 2.699.094.

3.3.4 DESAFÍOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA MI ABOGADO(A)

PESE A LA INMENSA INNOVACIÓN QUE HA SIGNIFICADO EL PMA EXISTEN ALGUNOS ASPECTOS AÚN PREOCUPANTES QUE DEBEN ENFRENTARSE PARA SU ROBUSTECIMIENTO COMO HERRAMIENTA DE GARANTÍA INSTITUCIONAL DE DERECHOS, ALGUNOS DE ELLOS SON:

- **Ubicación institucional:** pese a la valiosa gestión que el equipo coordinador del Departamento de Asistencia Jurídica del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ha llevado a cabo, es imprescindible avanzar en una institucionalidad —exclusiva o como parte de un servicio nacional— que unifique en todo el país líneas de mando, comunicaciones, asignaciones de recursos y administración. Actualmente, existe una asimetría incluso en el trabajo desempeñado por las CAJ, pues las curadurías no asumidas por PMA carecen de estándar de distribución de carga de trabajo, de estándares de desempeño, de capacitaciones especiales, de apoyo psicosocial y de coordinación nacional.
- **Oportunidad:** para asegurar el derecho a defensa y el de debido proceso, el niño, niña o adolescente tiene que tener acceso a un(a) abogado(a) antes que se dicte una medida de internación u otra medida de protección. Por lo que debe existir un protocolo de designación que asegure un acceso óptimo, para que la defensa sea efectiva.
- **Derecho a prueba:** como elemento esencial del derecho a defensa, la sede proteccional requiere contar con recursos para la obtención de medios de prueba o informes, en aquellos casos en que, en opinión de los(las) abogados(as), asesorados(as) por sus duplas psicosociales, dicha información resulte sesgada o efectuada parcialmente o con inobservancia a la *lex artis*, entendida como conocimientos que debe tener el profesional[32].

3.4 Causas contenciosas en justicia de familia

Pese a la regulación establecida en el artículo 19 de la Ley N° 19.968, de Tribunales de Familia, en los primeros años de su vigencia, el nombramiento de curadores era infrecuente por parte de jueces. No obstante, esta tendencia se revirtió tras un fallo de la Corte de Apelaciones de Santiago, de 2017[33]. En la apelación de un juicio de cuidado personal de dos hermanos de dos y cuatro años esta Corte anuló, de oficio, la sentencia al no haberse nombrado curador *ad litem*, considerando este nombramiento un trámite esencial y agregando que esta omisión:

> ha causado un perjuicio a los derechos e intereses de los menores, sobre todo tratándose el de autos de un juicio de cuidado personal, ya que la decisión que en definitiva se adopte, sin duda, afectará su vida futura.

Los Tribunales de Familia de Santiago, con posterioridad a este fallo, aumentaron los nombramientos de curadores, con lo que la alta carga de trabajo de estos se incrementó significativamente.



Pablo Moraga Moraga

Tabla N° 3: Ingresos a tribunales de primera instancia con competencia en familia, año 2020

Materia	Cantidad de casos	%
Alimentos	**205.877**	**34,34**
Vulneración de derechos	**115.826**	**19,32**
Violencia intrafamiliar	**83.194**	**13,88**
Relación directa y regular	**77.485**	**12,93**
Divorcio	52.336	8,73
Cuidado personal del niño	**24.352**	**4,06**
Cese de convivencia	9.934	1,66
Compensación Económica	6.773	1,13
Autorización salida del país	**4.491**	**0,75**
Paternidad, impugnación y reconocimiento	**4.455**	**0,74**
Otros asuntos voluntarios	2.154	0,36
Infracción ley penal	**1.818**	**0,30**
Guardador menores de edad	**1.708**	**0,28**
Entrega menor y/o especies/costo crianza	**1.699**	**0,28**
Declaración de bien familiar	1.502	0,25
Otros asuntos de tramitación ordinaria	1.428	0,24
Adopción	**1.000**	**0,17**
Autorizaciones	1.216	0,20
Autorización para enajenar bienes raíces	661	0,11
Patria potestad	**408**	**0,07**
Separación matrimonial	403	0,07
Desafectación de bienes familiares	196	0,03
Separación judicial de bienes	149	0,02
Ley N° 21.020 Identidad de Género	**135**	**0,02**
Maternidad, impugnación y reconocimiento	**119**	**0,02**
Nulidad matrimonial	97	0,02
Secuestro internacional de menores	**38**	**0,01**
Matrimonio, disenso para contraer	**19**	**0,00**
Ley N° 21.030 Aborto	**3**	**0,00**
Total	**599.476**	**100**

Fuente: Cuenta pública del Presidente de la Excma. Corte Suprema, 2021.

Los Tribunales de Familia tienen competencia para resolver una amplia gama de materias. La gran mayoría de ellas puede involucrar la participación de niños, niñas y adolescentes en los procesos, pero no se dispone de una norma sobre representación de niños, niñas y adolescentes que se base en su concepción como sujetos de derechos.

No hay números que precisen la cantidad de curadores nombrados en estas materias, ya que no existe una base de datos integrada de todos los actores que ofrecen representación de niños, niñas y adolescentes, a lo largo del país, lo que hace difícil evaluar la prestación en esta materia.

Por su parte, en las causas contenciosas, los(as) curadores(as) de las Corporaciones de Asistencia Judicial carecen de recursos para producir prueba propia. En casos sobre el cuidado personal de un niño, niña o adolescente, o la relación directa y regular con sus progenitores (conocido como visitas) en que se requieran pericias, esto lleva a que los curadores recurran a la oferta pública de los programas de diagnóstico ambulatorio (DAM) de la red Sename, con los inconvenientes para esos equipos de asumir causas que no son de su competencia específica. Pero en los casos de juicios de alimentos no existe ningún tipo de oferta y se debe recurrir a asistentes sociales de oficinas municipales para poder contar con un informe social que permita acreditar necesidades de niños, niñas y adolescentes, y capacidades de los alimentantes.

3.5 Acciones constitucionales

Aunque no existen datos actualizados, es posible considerar un estudio que constató que, entre los años 1989 y 2000, de los aproximadamente 6 mil recursos de protección deducidos ante la Corte de Apelaciones de Santiago, unos 400 afectaron a niños, niñas y adolescentes. Las materias se vinculaban a expulsiones de colegio, tratamientos de salud, inexistencia de sala cuna en lugar de trabajo y derecho de madres a ausentarse del trabajo para amamantar a recién nacidos, entre los tópicos más frecuentes. El mismo estudio encontró aproximadamente 300 casos similares, en el periodo 1990–2000, en una exhaustiva revisión de lo reportado en la Gaceta Jurídica y de la Revista de Derecho y Jurisprudencia[34].

Los dos ámbitos en que más acciones constitucionales se presentan en la actualidad son educación y salud. Una revisión de los casos de este tipo, relevados por el Poder Judicial, muestra que las y los litigantes siempre recurren a abogados(as) particulares sin que ninguna institución pública (comprendiendo a los organismos colaboradores del Sename como públicos para estos efectos por su función) patrocine estas causas.

Resulta interesante y valiosa la actuación de algunos curadores del Programa Mi Abogado, que están interponiendo recursos de protección en resguardo del derecho a la salud de sus representados. **El caso más emblemático es una reciente sentencia de la Corte Suprema que acoge un recurso de protección del equipo del PMA del Biobío y obliga al Estado a brindar un tratamiento médico idóneo a las necesidades específicas de la niña involucrada[35].**


Sename

3.6 Justicia civil

Aunque, a primera vista, el paradigma de la capacidad pone a los niños, niñas y adolescentes del lado de los incapaces, absolutos o relativos, son imaginables escenarios de demandas por responsabilidad civil extracontractual con motivo de materias como el abuso sexual, o *bullying*, como ya han comenzado a producirse contra establecimientos educacionales[36].

En todos estos casos, es necesario que los(as) abogados(as) cuenten con especialización y formación que les permita resguardar con calidad y oportunidad el interés superior de niños, niñas y adolescentes.

También en el caso de la justicia civil es preocupante la carencia de estadísticas judiciales, con enfoque de edad, por parte del Poder Judicial y de las Corporaciones de Asistencia Judicial.

3.7 Procedimientos administrativos

Es muy incipiente aún la temática de representación jurídica en asuntos de índole administrativo; no obstante, en la actualidad existen variados procedimientos de resguardo de derechos, principalmente en los ámbitos de educación, salud y migración, donde urge que la defensa especializada de niños, niñas y adolescentes sea una realidad.

En educación son relevantes, para estos efectos, dos normativas de reciente data: la Resolución Exenta N° 662, de 25 de octubre de 2021, que regula el procedimiento de gestión de denuncias de la Superintendencia de Educación modificando el procedimiento que existía previamente y la Resolución Exenta N° 629, de 29 de septiembre de 2021, que regula el procedimiento de revisión de medidas disciplinarias de expulsión y cancelación de matrícula, aplicadas en establecimientos educacionales que reciben subvención del Estado. Aunque se han mejorado elementos de debido proceso y de rapidez en las decisiones, aún no se contemplan ni asistencia jurídica ni la participación de representación jurídica en estas instancias. **Estas omisiones constituyen vulneraciones al derecho a la representación jurídica y al derecho a ser oído que, conforme lo ha explicado el Comité de los Derechos del Niño, implica que el niño, niña y adolescentes ejerza directamente ese derecho, o a través de su representante, según él o ella deseen[37].**

En materia de salud, es la Ley N° 20.584 de derechos y deberes del paciente la que constituye el estatuto relevante y fija un procedimiento de mediación, a cargo del Consejo de Defensa del Estado, cuando los prestadores de salud son públicos y de mediadores privados, en caso de que los prestadores de salud sean particulares. El procedimiento exige que los niños, niñas y adolescentes, participen a través de sus representantes legales. Las estadísticas gruesas que el Consejo de Defensa del Estado entrega en su cuenta pública no contiene información sobre edad de víctimas de infracciones.

CUADRO DE TEXTO Nº 3

¿QUÉ DICEN LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES DE LA OFERTA DE REPRESENTACIÓN JURÍDICA?

De acuerdo a la Encuesta de Opinión de niños, niñas y adolescentes realizada por la Defensoría de la Niñez, un 71% de los niños, niñas y adolescentes se mostró de acuerdo con que todos los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a un(a) abogado(a) si cometen un ilícito y aumenta a un 76,7% para el caso de vulneraciones de derecho[38].

Para ahondar en lo anterior, y construir una valoración de la oferta, se entrevistó a cuatro adolescentes en cuidado alternativo, en residencia, sobre la figura del abogado(a), su rol y conocer su experiencia. **Se concluyen dos puntos relevantes respecto sus percepciones: primero, asocian la función de estos(as) a la defensa y segundo, existe la expectativa de que el(la) abogado(a) comprenda y los y las escuche, así como que defienda sus derechos e intereses.**

También se identifica, en el discurso de una de las participantes, la necesidad de ser objeto de un trato empático por parte de los actores del sistema judicial, lo cual se podría ligar con la experiencia de sentirse oída. Finalmente, si bien no emerge de manera específica dichos alusivos a experiencias con el proceso judicial en general, denotan la necesidad de las y los adolescentes entrevistados de sentirse escuchados en estos procesos, así como informados respecto de los mismos, función que desde su perspectiva recae también en la figura del representante jurídico. A esto se refiere lo siguiente:

> Me gustaría más que fuera por un abogado por dinero sería más un amigo, me gustaría que fuera más como un amigo. Alguien que te va a proteger en las buenas y en las malas, así sería bacán que fuera un abogado con el niño […] sería más como un amigo en el tema de que hable con el niño, así como usted conmigo, que hable con el niño y le pregunte al niño lo que él necesita, lo que él piensa de sus padres y cosas así (E., 15 años).

Se releva las y los adolescentes una positiva valoración de la existencia de una comunicación regular entre representante jurídico y el niño, niña y adolescente, favoreciendo ello la experiencia de sentirse escuchados u oídos, así como de percibir que mencionada figura muestra preocupación por sus procesos e intereses.

4. Brechas actuales de una defensa especializada

A continuación, se presentan las brechas detectadas y que deben abordarse para lograr avanzar hacia una defensa especializada de los derechos de niños, niñas y adolescentes en Chile. Estas brechas dicen relación a las características de la oferta, que actualmente es inadecuada y heterogénea; a la falta de información adecuada para su cálculo; la necesidad de la promulgación e implementación del Sistema de Garantías de la Niñez; crear y perfeccionar la normativa; definición del rol del abogado o abogada; ausencia de estándares y lineamientos y la necesidad de capacitaciones y certificación.

BRECHAS DE LA DEFENSA ESPECIALIZADA

- Inexistencia de una oferta adecuada y homogénea.
- Inexistencia de datos y de una base integrada.
- Retraso del Sistema de Garantías de la niñez y adolescencia.
- No se garantiza el derecho al acceso a la justicia.
- Indeterminación del rol del abogado(a).
- Ausencia de estándares y lineamientos.
- Inexistencia de registros, certificación y capacitaciones periódicas.

A) INEXISTENCIA DE UNA OFERTA ADECUADA Y HOMOGÉNEA

No existe una institucionalidad robusta que se haga cargo, de manera integral, de asegurar una defensa especializada, que integre la representación jurídica, de niños, niñas y adolescentes en el país y que acredite, haga seguimiento y dicte los lineamientos y regulación necesaria para el trato, vínculo y ejercicio de este rol. En la actualidad existen múltiples instituciones que desarrollan, o pretenden desarrollar labores de representación jurídica públicas y privadas, pero que finalmente constituyen oferta independiente y fragmentada.

Ello implica que, además de la falta de oferta, no es posible evaluar y medir su cantidad y calidad, no se realizan seguimientos de la labor de defensa y, por ende, es difícil generar un estándar mínimo que permita obtener datos, procesos de evaluación y proyectar una política pública.

La oferta existente se presenta de manera inorgánica, disfuncional y disímil entre las instituciones públicas y las privadas, replicándose dichas falencias en los distintos procedimientos y sistemas. Por ejemplo, en Tribunales de Familia la oferta es completamente insuficiente, ya que la figura del curador *ad litem* no cumple los requisitos de una defensa especializada, no es de obligatoria designación, y la falta de especialización es preocupante.

La falta de acceso a una oferta se ve reflejado en que actualmente existen más de más de un tercio de niños, niñas y adolescentes en programas ambulatorios del sistema proteccional no cuentan con un(a) abogado(a)[39]. En materia penal solo tienen cobertura las y los adolescentes en conflicto con la ley, más no los niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos, existiendo un sistema que no está diseñado para estos efectos, cuestión que reviste gravedad especialmente en los casos en que los victimarios son los propios padres o representantes legales.

B) INEXISTENCIA DE DATOS Y DE UNA BASE INTEGRADA

No existen estadísticas completas ni actualizadas sobre la representación jurídica de niños, niñas y adolescentes a nivel nacional y en todos los procesos. Al no existir un servicio único que preste defensa especializada de niños, niñas y adolescentes, es necesario acudir a todos los oferentes de esta prestación.

Lamentablemente, no hay homogeneidad de oferentes en el territorio, dado que existen entidades públicas y privadas que otorgan defensa en diversas materias. Además de ello, no se mantienen formas de registro unificadas, ni de registro de las atenciones otorgadas ni de niños, niñas y adolescentes, por lo que es imposible obtener las variables comparables de información, lo que, se reitera, hará muy difícil la creación de una política pública en este ámbito.

Respecto de los Tribunales de Familia, si bien en la actualidad se cuenta con información que elabora la unidad coordinadora de la mencionada Acta 37, esta solo ejecuta su revisión de las causas proteccionales, no incluyendo causas contenciosas. **El Poder Judicial no cuenta con una base integrada de información estadística que permita determinar todas las causas en que participan niños, niñas y adolescentes, con variables desagregadas por materia, acceso a representación jurídica,** entre varias otras variables.

En materia penal es posible acceder a datos y estadísticas respecto a adolescentes en conflicto con la ley, a través de los informes de la Defensoría Penal

Pública, aunque esta información también es incompleta, ya que el sistema permite también optar por la defensa privada. Lo mismo ocurre con las universidades —muchas veces a través de Clínicas Jurídicas— ofrecen defensa, y en donde las prestaciones en todas las sedes o procesos son disímiles.

Otro ejemplo grave de falta de información, dice relación con el caso de las municipalidades, que en su mayoría prestan atención a la niñez y adolescencia mediante las OPD u otras oficinas, y no todas tienen la información respecto a la atención o no se encuentra sistematizada de manera similar, por lo que es difícil obtener información útil y oportunamente.

C) RETRASO DEL SISTEMA DE GARANTÍAS DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

Al cierre de este informe anual el país continúa sin la aprobación del proyecto de ley de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia. Respecto a la defensa especializada, si bien se establece explícitamente como derecho la representación jurídica, su implementación efectiva es cuestionable, toda vez que no se indica cuál será la institución responsable de asegurarla ni la manera en que esta se hará efectiva y operativa.

Este es un problema del Sistema de Garantías que, si bien establece derechos en su diseño, no contempla mecanismos de exigibilidad que permita asegurar que le serán garantizados a todos los niños, niñas y adolescentes.

En ese sentido, la representación jurídica de niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado está a cargo del Programa Mi Abogado, en sede penal las y los imputados están bajo el alero de la Defensoría Penal Pública, pero toda la defensa en otras áreas y materias se encuentra entregada a un sistema aún pendiente en su tramitación, con progresividad indeterminada de su instalación y sin herramientas de exigibilidad visibles.

Ante esta brecha se requiere, de manera urgente, desarrollar un completo sistema de datos sobre cada niño, niña y adolescente, lo que se puede lograr al alero de la esperada ley de Garantías de la Niñez, que será abordada en profundidad en el siguiente número sobre desafíos legislativos, y a la ley N° 21.302 que Crea el Servicio de Protección Especializada.

D) NO SE GARANTIZA EL DERECHO AL ACCESO A LA JUSTICIA

Al no existir una institución que abarque la defensa especializada de derechos de niños, niñas y adolescentes de manera universal, al ser la oferta disgregada, se requiere, al menos, que exista una normativa que garantice el derecho a acceso a la justicia como derecho humano. Ello requiere que la prestación de defensa especializada cumpla con estrictos estándares internacionales. El proyecto de ley que crea el Servicio Nacional de Acceso a la Justicia y la Defensoría de Víctimas de Delitos podría llegar a lograr avances en estas materias, toda vez que en el Título II regula las Líneas de Acción del Servicio, entre las cuales establece líneas especializadas de asesoría, defensa y representación jurídica para las personas o grupos vulnerables, pero su formulación presenta reparos que deben ser corregidos de manera urgente en cuanto a la atención de niños, niñas y adolescentes[40].

E) INDETERMINACIÓN DEL ROL DEL ABOGADO(A)

Una institución de defensa especializada requiere tener una definición clara de las exigencias que esta debe satisfacer, definiendo con claridad el rol que juega, las competencias requeridas, las funciones a desempeñar, la vocación de servicio, el perfil técnico de las o los abogados(as) que desarrollen la labor. Ellos y ellas deben tener la comprensión de que su función está centrada en velar porque los derechos de niños, niñas y adolescentes sean garantizados y, en el caso de ser vulnerados sus derechos, estos sean restituidos, con un trabajo centrado en ellas y ellos como sujetos de derecho.

F) AUSENCIA DE ESTÁNDARES Y LINEAMIENTOS

Concordante con lo anterior, al no existir una definición de la defensa especializada, y el rol que deben tener los profesionales que la ejercen interdisciplinariamente, es evidente que no existen directrices o protocolos generales, a nivel de política pública, que regulen la actuación de los(as) profesionales, abogados(as), psicólogos, trabajadores sociales, y de los curadores *ad litem* en materia de familia o en materia penal, cuando se trata de niños, niñas y adolescentes víctimas, lo que en muchos casos puede resultar en una vulneración de derechos adicional a la que inicia todo el procedimiento administrativo o judicial.

Esto implica a que no existe un estándar general con enfoque de derechos para medir los cumplimientos. **La defensa especializada debe siempre mantener estándares máximos para con niños, niñas y adolescentes, y eso conlleva que dicha defensa mantenga una evaluación y control permanente, con índices de calidad medibles.**

G) INEXISTENCIA DE REGISTROS, CERTIFICACIÓN Y CAPACITACIONES PERIÓDICAS

Incluso, aceptando la realidad actual, y en referencia a los curadores *ad litem*, no existe un registro ni certificación de ellas y ellos, en que se pueda controlar y supervisar su efectiva especialización, experiencia y conocimientos técnicos.

El proyecto de ley sobre Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia plantea que los órganos del Estado asegurarán (también progresivamente) la formación continua y certificación periódica de letrados especializados en la defensa de los derechos de niños, niñas y adolescentes, por lo que un salto cualitativo, sería poder contar con un registro de estos abogados(as) especializados(as).

Este registro no solo se agota con un listado, sino que las y los inscritas deben tener una evaluación permanente de excelencia, capacitaciones periódicas y formación continua, pero además este programa o institución debe contar con mediciones de resultados y de impacto e ir adaptándose a las necesidades permanentes de niños, niñas y adolescentes.

4.1 Desafíos legislativos

4.1.1 LA POSTERGADA LEY DE GARANTÍAS Y PROTECCIÓN INTEGRAL

La Defensoría de la Niñez ha expresado preocupación, mediante sus Informes Anuales y oficios enviados al Congreso Nacional, sobre la extensa tramitación del proyecto de ley sobre Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia[41], y en particular, por los obstáculos que la regulación del derecho a una representación jurídica de niños, niñas y adolescentes, ha tenido que enfrentar.

El proyecto de ley culminó su tramitación parlamentaria en junio del 2021 y el 21 del mismo mes el Ejecutivo envió un veto con numerosas observaciones al proyecto. Una de ellas objeta la consagración del derecho de niños, niña y adolescentes a representación jurídica, en el artículo 50. En los antecedentes del veto se afirma que incluir representación jurídica es engorroso y burocrático, señalando en tal sentido:

> Desde los inicios de cada procedimiento, tanto administrativo como judicial, en lugar de promover que este nuevo sistema funcione de manera eficiente y eficaz, lo vuelven engorroso y burocrático e impiden que la protección y garantías que conforman este nuevo régimen asistan a tiempo a los niños, niñas y adolescentes a los que están dirigidos.

La anterior afirmación carece de argumentos basados en evidencia cuantitativa y jurídica que lo sustente. **Toda defensa jurídica debe ser oportuna y esto significa, evidentemente, el derecho a contar con un debido proceso y todas las garantías procesales asociadas implica contar con un(a) abogado(a) desde el primer momento en que se estén tomando decisiones que afecten a un niño, niña o adolescente.**

La formulación objetada del proyecto de ley referido dispone, en su inciso 2°, que:

> [...] El Estado proveerá la existencia de una oferta de programas con el objetivo de garantizar progresivamente el derecho a defensa jurídica letrada, especializada y autónoma a los niños, niñas y adolescentes que enfrenten un proceso para la posible aplicación de una o más medidas de protección de sus derechos, desde las primeras actuaciones del procedimiento administrativo o judicial.

Si bien esta norma constituye un avance, al estatuir un derecho a defensa jurídica "letrada, especializada y autónoma", de igual forma presenta deficiencias. En efecto, hablar en plural de "programas" a cargo de la prestación de dichos servicios permite, la fragmentación institucional de la representación jurídica, lo que no se condice con exigencias de especialización y eficacia por parte de un Estado moderno. Hay ahí una brecha en el diseño de política pública que se deja abierta. Además, el texto elude determinar cuál es la institución estatal obligada a proveer esos programas y no se debe olvidar que no solo es requerido un o una abogada, muchas veces las situaciones complejas que viven niños, niñas y adolescentes, el ser parte de un grupo priorizado, hace necesario que la atención sea interdisciplinaria, con el fin de poder dar una

atención personalizada a ellas y ellos, que se ajuste a sus necesidades reales y que implica el trabajo conjunto de varios profesionales, que permite que el niño, niña o adolescente se pueda expresar y pueda efectivizar sus derechos.

Por otro lado, la redacción es inconsistente con la amplia declaración del inciso 1° del artículo, que afirma:

> Todo niño, niña y adolescente tiene derecho a que en todos los procedimientos administrativos y judiciales se le respeten las garantías de un proceso racional y justo, y se le aseguren, entre otros, (...) el derecho a una representación judicial especializada para la defensa de sus derechos.

El inciso 2°, en cambio, acota el deber estatal de proveer oferta a los procedimientos de aplicación de medidas de protección (judicial o administrativa) pero, como se examina más adelante, son variados los ámbitos en que un niño, niña o adolescente pueden requerir defensa especializada de sus derechos.

No se vislumbra cómo avanzar hacia la efectivización del derecho a la defensa especializada, y con ello, también, al de los demás derechos de los niños, niñas y adolescentes. **El Estado de Chile se encuentra obligado por sus compromisos internacionales y, sobre todo, por el bienestar de ellas y ellos, de entregar de manera gratuita y universal herramientas de defensa de derecho especializadas para niños, niñas y adolescentes; no obstante, retrasa injustificadamente una entrega que ya se prevé que será de todas formas insuficiente.**

Siguiendo con la tramitación del proyecto de ley, finalmente el veto presidencial fue declarado inadmisible por el Congreso, ante lo cual el Vicepresidente de la República presentó al Tribunal Constitucional un requerimiento de inconstitucionalidad que fue acogido[42]. A consecuencia de todo lo anterior, persiste la incertidumbre acerca de la entrada en vigor de este cuerpo legal y sobre la inclusión de este fundamental derecho.

Cuadro de texto N° 4

LA DEFENSORÍA DE LA NIÑEZ HA DEFENDIDO LA NECESIDAD DE REGULAR EL DERECHO A LA REPRESENTACIÓN JURÍDICA EN ÁMBITO JUDICIAL Y ADMINISTRATIVO

La Defensoría de la Niñez ha defendido la necesidad de regular el derecho representación jurídica en ámbito judicial y administrativo.

En razón de dudas levantadas sobre la inclusión del ámbito administrativo en el artículo 50, sobre debido proceso, tutela judicial efectiva y especialización, la Defensoría de la Niñez defendió la extensión de las garantías ahí contenidas a los procedimientos administrativos, por su significancia para efectivizar el derecho a ser oído, el interés superior del niño, así como cualquier otro derecho que deba ser protegido o restituido.

En este sentido, se señaló que no se puede dejar en desprotección al niño, niña o adolescente debido a la sede en que se deba resolver un conflicto, considerando especialmente que existen múltiples procedimientos administrativos que afectan directamente a niños, niñas y adolescentes, como la reclamación por expulsión escolar ante la Superintendencia de Educación o la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado ante el Departamento de Extranjería y Migración[43].

4.1.2 EL INSUFICIENTE PROYECTO DE LEY QUE CREA EL SERVICIO NACIONAL DE ACCESO A LA JUSTICIA Y LA DEFENSORÍA DE VÍCTIMAS DE DELITOS

En enero del 2021, el Ejecutivo ingresó a discusión parlamentaria un proyecto de ley que crea el Servicio Nacional de Acceso a la Justicia y la Defensoría de Víctimas de Delitos[44]. La referencia a la representación jurídica se visualiza en el artículo 21 inciso 3° que dispone lo siguiente:

> En el caso de niños, niñas, y adolescentes, la defensa y representación jurídica especializada e interdisciplinaria, se otorgará preferentemente a aquellos que se encuentren bajo alguna medida de protección decretada judicialmente, siempre que no se encuentren en la situación señalada en el inciso final del artículo 4°.

Este enunciado exhibe varios problemas. En primer lugar, corrobora la indefensión respecto de quienes se encuentren en protección administrativa, al menos a lo que niños, niñas y adolescentes concierne específicamente. En segundo lugar, la redacción resulta poco oportuna, al incorporar, como supuesto para el ejercicio de este derecho, que el niño, niña o adolescente se encuentre bajo alguna medida de protección. En tercer lugar, nada dice la norma sobre exigencias de especialización, calidad y capacitación de quienes ejercerán la defensa y representación. Al comparar con los artículos 29 bis y 29 ter que se proponen agregar a la Ley N° 20.084, de responsabilidad penal adolescente, estas exigencias si se desarrollan para la defensa penal juvenil[45]. **Las exigencias no pasan solo por utilizar la expresión "especializada", sino que lo que se requiere es que el legislador establezca definiciones y exigencias que la hagan operativa.**

En cuarto lugar, no hay referencia acerca de estándares de funcionamiento de esta defensa, lo cual prolonga el nudo crítico de contar con ejercicios disímiles, dependiendo de sede o proceso, por último, nada se dice normativamente acerca de la defensa o asistencia jurídica en otros espacios jurisdiccionales como en el plano laboral y administrativo.

Cuadro de texto N° 5

LA POSTURA DE LA DEFENSORÍA DE LA NIÑEZ ANTE EL PROYECTO DE LEY

A través del Oficio Nº 137, de 3 de marzo de 2021, la Defensoría de la Niñez valoró la iniciativa, pero observó la necesidad de fortalecerla para satisfacer la demanda de representación jurídica universal de niños, niñas y adolescentes. Se recomendó con especial énfasis que este grupo de la población no se considere meramente como un grupo prioritario dentro de la modalidad de "otras líneas de acción especializadas", sino que, en consideración a su derecho de protección reforzada, se disponga de una línea de acción de niñez y adolescencia. De esta manera, se debiese garantizar su defensa especializada, de acuerdo con sus estándares particulares, formando un eje separado que rescate, en vez de invisibilizar el modo en que se desarrolla el Programa Mi Abogado.

5. Recomendaciones

Poder Ejecutivo

CORTO PLAZO

Establecer, a través del **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos,** un sistema de información con datos estadísticos que permitan realizar diagnósticos, monitoreo y evaluación respecto a la representación jurídica de niños niñas y adolescentes del país.

Establecer, a través de la **Subsecretaría de la Niñez,** un proceso participativo —que considere la opinión de la niñez y adolescencia— que sirva de insumo para crear una política pública de defensa especializada de derechos de niños, niñas y adolescentes con enfoque de derechos humanos.

MEDIANO PLAZO

Garantizar, a través del **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en coordinación con la Subsecretaría de la Niñez**, la defensa especializada y universal a todo niño, niña y adolescente, desarrollando una política pública que contemple estándares y directrices, cobertura nacional bajo una institución, presupuesto suficiente y registro y certificación de profesionales a cargo de la defensa de niños, niñas y adolescentes.

Poder Legislativo

URGENTE

Resolver, a través del **Congreso Nacional**, cómo proceder ante la sentencia del Tribunal Constitucional que acoge el requerimiento de inconstitucionalidad sobre la declaración de inadmisibilidad del veto respecto del proyecto de ley sobre garantías y protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia que lleva seis años de tramitación.

Atender, el **Congreso Nacional**, a las recomendaciones de la Defensoría de la Niñez, emitidas mediante Oficio N° 597/2021, respecto del veto presentado en el proyecto de ley antedicho, de modo que se incluya de manera específica la efectivización del derecho a la representación jurídica especializada y el debido proceso de niños, niñas y adolescente en todo tipo de procedimiento judicial y/o administrativo, específicamente cuando son víctimas de delitos y sujetos de protección.

CORTO PLAZO

Instar, a través de la **Comisión Mixta de Congreso Nacional**, la expedita tramitación del proyecto de ley que crea el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil e introduce modificaciones a la ley N° 20.084, sobre responsabilidad penal adolescente, y a otras normas que indica, Boletín N° 11.174-07-01, que se encuentra en tercer trámite legislativo.

Impulsar, a través de la **Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de la Cámara de Diputadas y Diputados del Congreso Nacional**, la discusión del proyecto de ley Crea el Servicio Nacional de Acceso a la Justicia y la Defensoría de Víctimas de Delitos, que se encuentra con urgencia simple, instando a que se impongan lineamientos en materia de niñez y adolescencia según lo recomendado por la Defensoría de la Niñez.

CANTIDAD Y DESTINATARIOS DE LAS RECOMENDACIONES

- **4** Congreso Nacional
- **2** Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
- **2** Corte Suprema
- **2** Subsecretaría de la Niñez

Poder Judicial

CORTO PLAZO

Mantener, a través de la **Corte Suprema**, el uso y difusión de los Protocolos de Acceso a la Justicia para niños, niñas y adolescentes e incrementar su difusión y aplicación efectiva a todos los estamentos de Poder Judicial.

MEDIANO PLAZO

Establecer, a través de la **Corte Suprema**, un sistema de información completo, como el establecido para el Acta 37, para todos los procedimientos en los que intervengan niños, niñas y adolescentes, con el fin de poder insumar la creación de una política pública adecuada a las necesidades de ellas y ellos.

Referencias

1 Child Rights International Network. 2016. Rights, Remedies and Representation: Global report on access to justice for children. Disponible en: https://home.crin.org/issues/access-to-justice/country-reports.

2 Child Rights International Network. 2016. Rights, Remedies and Representation: Global report on access to justice for children, pág. 29. Disponible en: https://home.crin.org/issues/access-to-justice/country-reports.

3 Family Justicia Initiative. Disponible en: https://familyjusticeinitiative.org/.

4 Jaime Couso. 2003. El niño como sujeto de derechos y la nueva Justicia de Familia. Interés superior del niño, autonomía progresiva y derecho a ser oído En Revista de Derechos del Niño N° 4.

5 Ley de Menores Nº 16.618

6 Unicef. 2001. Estudio de expedientes de protección simple. Inédito

7 Ministerio de Justicia. 2015. Situación de los Niños, Niñas y Adolescentes acogidos en Centros Residenciales de Protección del Servicio Nacional de Menores y Organismos Colaboradores.

8 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), párrafo 96.

9 Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2002. Opinión Consultiva OC–17/2002. de 28 de agosto de 2002 llamada "Condición jurídica y derechos humanos del niño".

10 Ver: Defensoría de la Niñez. 2019. Informe Anual. Capítulo 4 sobre Representación Jurídica de Niños, Niñas y Adolescentes. Pp. 363 y ss. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/informe-anual-2019/ Defensoría de la Niñez (2020) Informe Anual. Capítulo 5 sobre Deficiencias del Estado como Garante de la Efectivización de Derechos de niños, niñas y adolescentes, pp 716 y siguientes. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/informe-anual/pre-ambulo/.

11 Reglas Mínimas de Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores.

12 Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil.

13 Paula Correa, et al. 2020. Propuesta de estándares para la defensa especializada de niños, niñas y adolescentes en Chile. Facultad de Derecho Universidad Diego Portales para UNICEF.

14 Greeven. 2017. Filiación. Derechos humanos fundamentales y problemas de su actual normativa (2ª edición), Librotecnia, Santiago de Chile en relación con causa Rol 207-2016 sobre cuidado personal.

15 Concepto elaborado en Taller de expertos (Miguel Cillero, Ester Valenzuela, Francisco Estrada y Fabiola Lathrop).

16 Child Rights International Network. 2016. Rights, Remedies & Representation: Global report on access to justice for children, pág. 17. Disponible en: https://home.crin.org/issues/access-to-justice/country-reports.

17 Consejo Nacional de la Infancia. 2015, pág. 112. L. Ignacio De Ferari y otros, Estudio "Análisis del sistema actual de representación judicial de los niños, niñas y adolescentes por curadores *ad litem* y propuesta de un sistema de acceso a la justicia en el marco de un Sistema Integral de Garantías de Derechos" Disponible en: https://biblioteca.digital.gob.cl/handle/123456789/185.

18 Greeven. 2017. Filiación. Derechos humanos fundamentales y problemas de su actual normativa' (2ª edición), Librotecnia, Santiago de Chile. Pág. 152.

19 Juezas P. Villarroel y A. Celedón en Seminario sobre Representación Jurídica de niños y niñas, organizado por el Instituto de Estudios Judiciales, 24 de enero 2020. Disponible en https://youtu.be/JWydBT-hp-o.

20 Ricardo Pérez Manrique. 2007. Participación judicial de los niños, niñas y adolescentes En Justicia y derechos del niño N° 9, pp. 251–277, párr. 256.

21 Jaime Couso. 2006. Revista de Derechos del Niño, UNICEF. Universidad Diego Portales. El Niño como sujeto de derecho y la nueva Justicia de Familia. Interés superior del niño, autonomía progresiva y derecho del niño a ser oído, (3-4):145-148. en https://www.unicef.cl/archivos_documento/192/revista%20derechos%203_4.pdf. Pág. 159.

22 Maricruz Gómez de la Torre. 2018. "Las implicancias de considerar al niño sujeto de derechos." Revista de Derecho (Universidad Católica Dámaso A. Larrañaga, Facultad de Derecho), 18, pp. 124-125. https://dx.doi.org/10.22235/rd.v18i2.1703.

23 Resolución exenta N° 256, de 12 de junio de 2017, del Defensor Nacional.

24 Atiende a las comunas de Lo Espejo, San Miguel, La Cisterna, Pedro Aguirre Cerda, San Joaquín, La Pintana, La Granja y El Bosque. En el período 2020–2021 (septiembre) han presentado 91 querellas (Fuente: Comunicación con Marlene Montenegro, ex coordinadora).

25 Ver proyecto en: http://derecho.uc.cl/es/nuestra-facultad/clinica-juridica-derecho-uc#proyecto-ni%C3%B1ez.

26 En materia penal son muy pocos los jueces que nombran curadores *ad litem*, cuestión que es esencial para casos de niños, niñas y adolescentes víctimas de delito, sobre todo cuando los padres o representantes legales son los victimarios.

27 Resolución exenta N° 256, de 12 de junio de 2017, del Defensor Nacional.

28 Venegas, I. y García, P. 2013. Los persistentes efectos de una especialización exitosa. Revista 93. N° 9, pp. 25–26.

29 En los años 90, hasta la entrada en vigencia de la Ley de responsabilidad penal adolescente existió un sistema de proyectos de defensa jurídica en todas las regiones del país a cargo de organismos colaboradores y financiado por el Sename desde 1995. En esa época el sistema de la Ley de menores no diferenciaba las poblaciones que hoy denominamos infractores y vulnerados. (Cerda, Ramm y Cillero 2006).

30 Comunicación de Sebastián Schmoller, Jefe del Departamento de Asistencia Jurídica del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

31 Comunicación de Alejandro Gómez, abogado de la Unidad de Defensa Penal Juvenil.

32 Cideni y Focus. 2020. Estudio para el abordaje de desafíos de fortalecimiento interno del Programa Mi Abogado.

33 Corte de Apelaciones de Santiago, 13 de abril de 2017, rol Nº 3113–2016.

34 Javier Couso. 2001. Informe final. Consultoría sobre el estudio de las bases técnicas de una acción de protección jurisdiccional de los derechos económicos, sociales y culturales de la infancia. Consultoría al Ministerio de Justicia., pp. 16 y 19–20. En prensa.

35 Corte Suprema, 23 de febrero de 2021, Rol N° 150315–2020.

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

37 Por ejemplo: Corte Suprema, 6 de julio de 2021, rol N° 14349–2021, "Góngora y otra con Colegio San Jorge S.A."; Corte Suprema, 19 de julio de 2021, rol N° 138.669-2020, "Céspedes Tirado, Chantal Mara con Municipalidad de Los Vilos"; Corte Suprema, 31 de julio de 2019, rol N° 4847-2019, "Inzunza Diez Renato Eduardo con Sociedad Educacional Ignani Limitada".

38 Comité de los Derechos del Niño. 2009. Observación general Nº 12. El derecho del niño a ser escuchado, párr. 35 a 37.

39 Según lo señalado en la Unidad de Seguimiento Acta 37-2014. 2021.

40 Ver descusión legislativa en: https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=14559&prmBOLETIN=13991-07.

41 Proyecto de ley de garantías y protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia, Boletín Nº 10.315–18.

42 Oficio de la Defensoría de la Niñez, números 789/2020. 163/2021. 597/2021.

43 Tribunal Constitucional, sentencia de 13 de octubre de 2021, Rol N° 11.820–21–CPT.

44 Boletín 13991–07.

45 Proyecto de ley que crea el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil e introduce modificaciones a la Ley N° 20.084, sobre responsabilidad penal de adolescentes, y a otras normas que indica, Boletín N° 11.174–07, artículo 57, numeral 21.

Capítulo 6

ESTADO DE CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA: UN ANÁLISIS DESDE LA FUNCIÓN PÚBLICA



Pablo Moraga Moraga

Presentación

Uno de los aspectos fundamentales del trabajo de la Defensoría de la Niñez es su función de observación y seguimiento de la labor del Estado. En el desarrollo de esta potestad, se han evidenciado significativas brechas en la efectivización de los derechos de la niñez y adolescencia. El actual contexto de crisis sanitaria y social en Chile hace imperativo que se identifiquen las urgencias y dediquen priorizados esfuerzos institucionales para afrontarlas. Con información del Observatorio de Derechos de la Defensoría de la Niñez, y otras fuentes documentales externas, en este capítulo se realiza una valoración del cumplimiento de las recomendaciones y requerimientos efectuados por la institución hacia distintos organismos y según las distintas categorías de derechos para, luego, entregar una visión general del actuar del Estado de Chile. Finalmente, se analiza en detalle el desempeño de tres instituciones, en atención a su rol en la protección de los derechos de la niñez y adolescencia durante la crisis sanitaria: el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Desarrollo Social y Familia. A modo de reflexión final, se brindan conclusiones y recomendaciones para el abordaje y superación de las brechas detectadas.

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

1. Introducción

La Ley N° 21.067, que crea la Defensoría de la Niñez, establece, en las letras c), d), e) h), k), l) y m) del artículo 4°, funciones institucionales destinadas a promover y asegurar, en la labor del Estado, el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño, los tratados internacionales relativos a los derechos de los niños, niñas y adolescentes y toda la normativa nacional dictada con este propósito. Para velar por ello, la institución realiza labores de observación y seguimiento, con el fin de determinar si los organismos estatales han incorporado en sus funciones las exigencias que impone el enfoque de derechos de la niñez y adolescencia.

Cumpliendo con su obligación legal, de realizar labores de observación y seguimiento, en el Informe Anual 2020 la Defensoría de la Niñez, específicamente en el capítulo 5 Deficiencias del Estado como garante de la efectivización de derechos de niños, niñas y adolescentes, realizó una revisión histórica del avance y desarrollo de las políticas públicas de niñez y adolescencia, incluyendo el análisis del presupuesto público destinado a ello, en el contexto del cumplimiento de treinta años desde que el Estado de Chile suscribió la Convención sobre los Derechos del Niño. Dicho capítulo evidenció brechas en la utilización de datos administrativos, en la medición y transparencia del gasto en niñez y adolescencia, en la representación jurídica de niños, niñas y adolescentes, entre otros ámbitos.

Durante estos últimos dos años **el Estado se ha visto altamente exigido frente a las situaciones derivadas del estallido social de 2019 y de la pandemia producto del Covid–19, con múltiples efectos a nivel social, económico y sanitario**. En este contexto, es oportuno analizar, en este capítulo, su capacidad de respuesta para afrontar emergencias y desastres, así como la continuidad en la prestación de servicios públicos que permitan generar las condiciones necesarias para resguardar los derechos humanos de las personas. Lo anterior implica, necesariamente, una acción reforzada y prioritaria para grupos de especial protección, como son los niños, niñas y adolescentes.

Evidencia de lo anterior fueron los hallazgos, que ya han sido levantados por la Defensoría de la Niñez, que revelan **importantes afectaciones en niños, niñas y adolescentes en materia de asistencia educacional, recreación y esparcimiento, salud y protección, así como efectos derivados de la violencia en el contexto del estallido social**. En el mismo sentido, el Informe Anual 2020 identificó, en su capítulo 5 recién citado, la afectación en los ingresos socioeconómicos de las familias con niños, niñas y adolescentes, como consecuencia de la pandemia y restricciones sociosanitarias.

Durante el año 2021 se han identificado diversas afectaciones de los derechos de la niñez y adolescencia, que se adicionan a las ya indicadas anteriormente en materia de derechos sociales. Entre ellas, destaca la disminución de los resultados de aprendizaje educacional, reportados en mayo de este año por la Agencia de Calidad de la Educación, los que evidenciaron que las y los estudiantes de sexto básico a cuarto medio no alcanzaron el 60% de los contenidos mínimos en lenguaje y el 47% en matemática. Asimismo, **el estudio alertó que el 70% de los niños, niñas y adolescentes reconocería tener dificultades para expresar sus emociones en este periodo** que, dadas las determinaciones sanitarias, ha conllevado el cierre de establecimientos educacionales y restricciones de movimiento[1].

La capacidad de respuesta del Estado de Chile, para formular y ejecutar políticas públicas de manera efectiva y ágil ha sido sobrepasada.

Los efectos negativos de estas restricciones y limitaciones de derechos por la emergencia sanitaria no se distribuyen por igual. Por el contrario, suelen afectar de manera más intensa a aquellos grupos expuestos a interseccionalidades, es decir, a desigualdades interdependientes e interconectadas a nivel social[2], donde distintos factores, por ejemplo situación socioeconómica desfavorecida, la pertenencia a un grupo históricamente excluido, el género, entre otros, afectan simultáneamente la vida de niños, niñas y adolescentes. Esta aproximación es la que se desarrolla a lo largo del capítulo, donde los distintos hallazgos y desafíos en este contexto de crisis, enfatizan la necesidad de un abordaje coordinado y multisectorial, con especial atención en aquellos grupos de especial protección o que están siendo más afectados por la crisis social y sanitaria.

Por otra parte, en los encuentros desarrollados durante el 2021 por el Observatorio de Derechos de la Defensoría de la Niñez, con organizaciones de la sociedad civil, en el marco del análisis del cumplimiento de compromisos del Estado, se alertó, especialmente, sobre el efecto negativo del cierre de los establecimientos educacionales. **La suspensión de clases presenciales generó una serie de preocupantes consecuencias en otras áreas del desarrollo de los niños, niñas y adolescentes, debido a la importancia de los colegios como medio de provisión de variadas políticas sociales**, como procesos de inmunización, alimentación y, además, en razón de su importante rol en acciones de prevención y detección temprana de situaciones de violencia respecto de ellas y ellos. En materia de alimentación, como se verá en el desarrollo del presente capítulo, la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (Junaeb), servicio perteneciente al Ministerio de Educación, ha reportado un preocupante aumento de indicadores de malnutrición de niños, niñas y adolescentes. A todo esto, cabe adicionar los efectos generales de esta crisis, que han empeorado la situación financiera de las familias, lo que ha repercutido en un aumento de la pobreza por ingresos de niños, niñas y adolescentes, según lo reportado por los datos de la encuesta Casen 2020.

En síntesis, **e**s posible afirmar que la capacidad de respuesta del Estado de Chile, para formular y ejecutar políticas públicas de manera efectiva y ágil ha sido sobrepasada, generando así un contexto de crisis que tiene como impacto directo la afectación de derechos de niños, niñas y adolescentes, sobre todo en materia de salud (física y mental), desarrollo, educación, esparcimiento y protección frente a la vulneración de derechos y la violencia.

El presente capítulo analiza, en este complejo contexto de crisis, cómo las instituciones del Estado, en el periodo comprendido entre junio del 2020 y junio del 2021, han actuado en el cumplimiento –o no– de sus obligaciones vinculadas a promover, proteger y garantizar los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes.

Esta actuación se analiza desde tres puntos de vista. En primer lugar, **verificando el nivel de cumplimiento de los requerimientos de información enviados por la Defensoría de la Niñez** a órganos de la administración del Estado, y a personas jurídicas que tienen por objeto la promoción o protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. La facultad de realizar requerimientos se ejerce cuando, dentro del ámbito de sus competencias, la Defensoría de la Niñez toma conocimiento de posibles vulneraciones de las entidades, de acuerdo a lo establecido en el artículo 4 letra e) de la Ley Nº 21.067.

En segundo lugar, **se verifica el nivel de cumplimiento de las recomendaciones generales realizadas por la Defensoría de la Niñez** en el ejercicio de las funciones de la Ley Nº 21.067, orientadas a que las instituciones den cumplimiento a sus deberes relacionados con promover acciones y proteger efectivamente los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el ámbito de sus competencias. Este análisis se materializa a través de la presentación del panorama del cumplimiento de recomendaciones generales realizadas por la Defensoría de la Niñez en el periodo, clasificadas por tipo de organismo estatal y por las diferentes categorías de derechos.

En tercer lugar, **se analiza el estado actual de cumplimiento de los compromisos del Estado adquiridos por distintas vías, desde el año 2015 en adelante**. Ellos corresponden a las recomendaciones efectuadas por el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas; las contenidas en el Plan de Acción de Niñez y Adolescencia, en el Plan Nacional de Derechos Humanos y en el Acuerdo Nacional por la Infancia. El principal insumo de este análisis es la información recopilada y sistematizada por el Observatorio de Derechos de la Defensoría de la Niñez.

A continuación, combinando los tres puntos de vista descritos anteriormente, para valorar el cumplimiento de obligaciones por instituciones del Estado, se lleva a cabo un análisis en profundidad de tres instituciones en particular: 1) Ministerio de Educación, 2) Ministerio de Salud y 3) Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

La elección de estas instituciones se fundamenta en el rol preponderante que, en el actual contexto de crisis, les otorgan sus funciones vinculadas a la protección de derechos y a que son receptoras de un importante número de recomendaciones emanadas desde la Defensoría de la Niñez.

El capítulo finaliza con una reflexión global acerca del nivel de cumplimiento alcanzado por las instituciones en general y por las particularmente analizadas, para dar paso al otorgamiento de recomendaciones específicas para mejorar el estándar de cumplimiento alcanzado y superar las brechas que subsisten.

Cuadro de texto N° 1:

CONSULTA PARTICIPATIVA CON LA SOCIEDAD CIVIL PARA SEGUIR EL CUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS DEL ESTADO

El Observatorio de Derechos de la Defensoría de la Niñez, en la búsqueda de realizar un trabajo en conjunto con las diferentes organizaciones de la sociedad civil, reunió a 32 de ellas para realizar un balance, en diferentes áreas temáticas, en relación con el nivel de cumplimiento de compromisos asumidos por el Estado de Chile ante el Comité de los Derechos del Niño y los planes nacionales relacionados con la niñez y adolescencia.

Entre las áreas temáticas que se examinaron junto a las organizaciones, durante los meses de abril y julio del 2021, se encuentran salud, educación, migración, participación y niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado, entre otras. Todas estas se abordaron a través de 14 mesas de trabajo que nacieron dentro de esta alianza, con el fin de presentar antecedentes, levantar énfasis temáticos y, finalmente, dar a conocer el trabajo que realizan las diferentes organizaciones.

El proceso contempló más de 30 reuniones de trabajo, que incluyeron también una consulta participativa, mediante un formulario virtual, donde las organizaciones establecieron diferentes niveles de cumplimiento de los compromisos del Estado, junto con reuniones finales de deliberación sobre sus resultados.

Los resultados del proceso, junto a la consideración de otros antecedentes, tales como indicadores de derechos humanos, fueron sistematizados en el Informe sobre el balance del cumplimiento de compromisos del Estado en relación con niñez y adolescencia en los últimos años, que contiene, por cada eje y dimensión de derechos, los compromisos y los resultados del análisis.

Las organizaciones de la sociedad civil que se sumaron a este proceso colectivo fueron:

1. Abofem
2. Cátedra de racismos y migraciones contemporáneas de la Universidad de Chile
3. Centro de Sistemas Públicos
4. Clínica jurídica de migrantes y refugiados UDP
5. Consejo Consultivo de la Defensoría de la Niñez
6. Corporación Colectivo Sin Fronteras
7. Corporación Opción
8. Educación 2020
9. Fundación Chichi Lagomarsino para la Infancia
10. Fundación Infancia
11. Fundación para la Confianza
12. Fundación Relaciones Inteligentes
13. Fundación San Carlos de Maipo
14. Fundación Todo Mejora
15. Fundación Ynes
16. Hogar de Cristo
17. Instituto de la Sordera
18. ONG Emprender con Alas
19. ONG Paicabi
20. OPD Los Ángeles
21. OTD Chile – Asociación "Organizando Trans Diversidades"
22. Red de Universidades por la Infancia
23. Red chilena en contra de la violencia hacia las mujeres
24. Red Nacional Movimiento Acción Migrante
25. Rizoma Intercultural
26. Servicio Jesuita Migrante
27. Sociedad Chilena de Pediatría
28. Sociedad Chilena de Enfermería de Salud Escolar
29. Tremun
30. Centro de Desarrollo de Tecnologías de Inclusión
31. Sociedad Chilena de Medicina Familiar
32. Escuela San Sebastián de Batuco

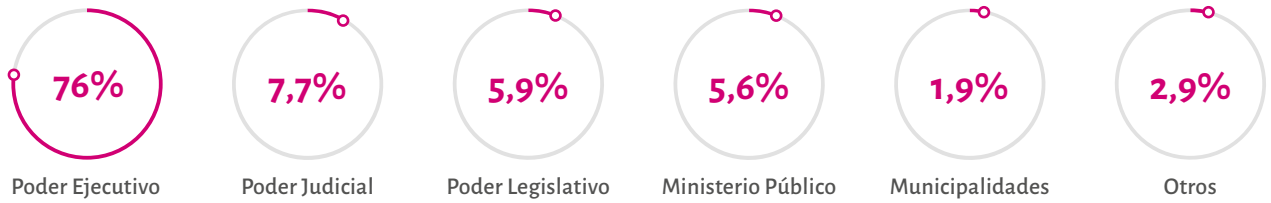
2. Balance de cumplimiento ante requerimientos de la Defensoría de la Niñez entre junio del 2020 y junio del 2021

La primera perspectiva de análisis del cumplimiento de las obligaciones del Estado en la efectivización de los derechos de niños, niñas y adolescentes, es el estudio del ejercicio, por parte de la Defensoría de la Niñez, de la facultad de requerir información, antecedentes y recomendaciones[3] a los órganos de la administración del Estado, y a aquellas personas jurídicas que tengan por objeto la promoción o protección de los derechos de los niños, de acuerdo a lo establecido en el artículo 4 letra e) de la Ley N° 21.067.

En el periodo comprendido entre el 29 de junio de 2020 y el 29 de junio de 2021, tal como se indica en la Cuenta Pública de este Informe Anual, la institución ha generado un total de **624 solicitudes de información, antecedentes y recomendaciones**, a instituciones de los tres poderes del Estado, organismos autónomos, municipalidades, organismos internacionales, instituciones educacionales, fundaciones y otras organizaciones de la sociedad civil.

El resumen de requerimientos se puede ver en detalle en el gráfico N°1. Como es posible apreciar, la gran mayoría de las solicitudes de información, realización de recomendaciones o solicitudes de acción de la Defensoría de la Niñez a otras instituciones fue al Poder Ejecutivo (76%); en segundo lugar, al Poder Judicial (7,7%); en tercer lugar, al Poder Legislativo (5,9%); en cuarto lugar, el Ministerio Público (5,6%) y finalmente, a municipalidades y otras instituciones (4,8%).

Gráfico N° 1: Requerimientos de información, realización de recomendaciones o solicitud de acciones de la Defensoría de la Niñez a otras instituciones

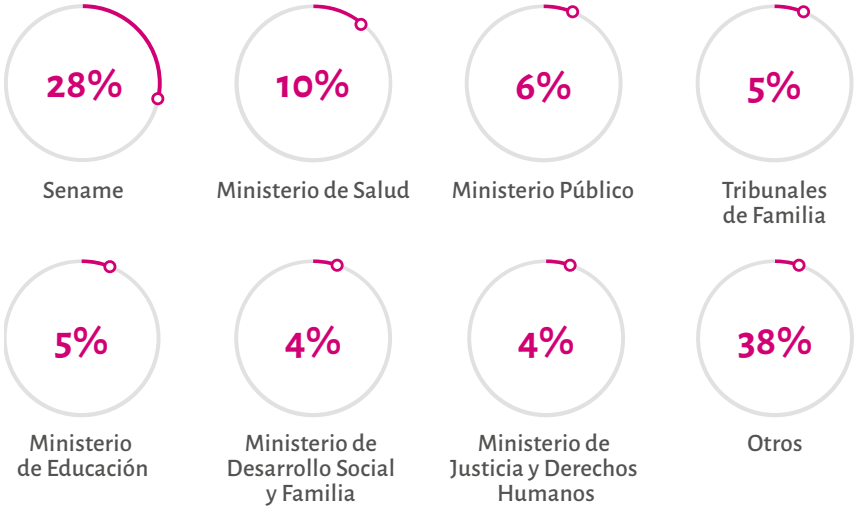


Fuente: Elaboración propia.

Se mantiene la tendencia de generación de un mayor número de solicitudes al Ejecutivo (76%), ya que es el poder del Estado que concentra las funciones de diseño, implementación, ejecución y evaluación de políticas públicas relativas a la promoción y/o protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Entre los organismos más requeridos, independiente de su dependencia, destacan el Servicio Nacional de Menores (Sename) y el Ministerio de Salud, que acumulan el 28% y 10% del total de requerimientos, respectivamente. En menor medida les siguen el Ministerio Público, con un 6%, Ministerio de Educación y Tribunales de Familia, con un 5%. El resto de las instituciones requeridas se distribuyen homogéneamente entre un 4% y 1%. (gráfico Nº 2).

Gráfico Nº 2: Instituciones con mayor cantidad de requerimientos de información, realización de recomendaciones o solicitud de acciones



Fuente: Elaboración propia.

Al analizar los requerimientos a instituciones efectuados en el marco de las facultades legales de la Defensoría de la Niñez, y su nivel de respuesta, **queda en evidencia que persisten profundas dificultades para el cumplimiento del imperativo y mandato legal de la institución**.

Cabe destacar al respecto que del total de solicitudes enviadas, se respondieron **263 de las 624 realizadas**, constituyendo solo un 42% de respuesta a la fecha de cierre de este Informe Anual. De las 263 respuestas, 243 corresponden al Ejecutivo, 11 al Ministerio Público y el resto se distribuye entre las demás instituciones. Y, del total de requerimientos sin respuesta, el 64% corresponden al Ejecutivo, el 13% al Poder Judicial y el 10% al Poder Legislativo. El resto se distribuye homogéneamente en el resto de las instituciones.

El actuar de los organismos, al no dar respuesta a la información requerida (...) además transgrede lo establecido por la Constitución Política de la República.

Esto constituye un preocupante escenario, lo que permite elaborar las siguientes hipótesis:

- **Inexistencia de información requerida o de la sistematización de datos vinculados con niñez y adolescencia**, lo que impide a los organismos contestar los requerimientos recepcionados. Este supuesto pone en riesgo sustantivo la capacidad institucional de la Defensoría de la Niñez, ya que impediría contar con insumos básicos para determinar efectivamente la situación de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes que habitan el país.
- **Incumplimiento constitucional y legal y/o bajo nivel de institucionalización[4] de la Defensoría de la Niñez**, especialmente frente al Poder Ejecutivo. Este supuesto involucra una consecuencia lamentable, en donde solo habría un cambio en la retórica y no en las prácticas, en comparación con el imaginario de la opinión pública que se ha generado a partir de la creación de nuevas instituciones y que ha modificado las concepciones sociales, pero sin que esto corresponda a un cambio directo en la vida de los niños, niñas y adolescentes.

La Ley Nº 21.067, que crea la Defensoría de la Niñez, dotó a la institución de facultades concretas que permiten solicitar información a organismos de la administración del Estado o aquellas personas jurídicas que tengan por objeto la promoción o protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes cuando, dentro del ámbito de sus competencias, tome conocimiento de posibles vulneraciones a tales derechos por actos u omisiones de las entidades. De esta manera, el actuar de los organismos, al no dar respuesta a la información requerida, no solo obstaculiza el ejercicio de las facultades legales entregadas a la Defensoría de la Niñez, sino que además transgrede lo establecido por la Constitución Política de la República[5] y los compromisos internacionales asumidos por el Estado de Chile. El Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, en la Observación General Nº 2, señala la importancia del rol de las instituciones autónomas de derechos humanos en la promoción, difusión y protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes, y al ratificar el Estado de Chile la Convención sobre los Derechos del Niño asume la obligación positiva de garantizar la aplicación de los derechos consagrados en dicho instrumento, debiendo establecer facultades que permitan actuar con eficacia en razón de su mandato[6].

Por ello, cualquiera de las hipótesis planteadas genera una situación que dificulta la posibilidad de funcionamiento adecuado para la correcta protección y reconocimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes, ya que uno de los roles centrales encomendados a la Defensoría de la Niñez fue el de observar y realizar seguimiento del comportamiento de la institucionalidad en la efectivización de los derechos de este colectivo de la población. Dicha labor se enfrenta a importantes obstáculos si no se cuenta con el apoyo de las mismas instituciones. Esto se agrava al no contar con información oportuna y pertinente, que permita tomar decisiones ágiles para justificar las observaciones y recomendaciones a los organismos para que adecúen su intervención en consonancia con los principios y objetivos de la Convención sobre los Derechos del Niño, de los tratados internacionales vigentes y del Sistema de Garantías, entre otros.

3. Balance de cumplimiento de recomendaciones de la Defensoría de la Niñez entre junio del 2020 y junio del 2021

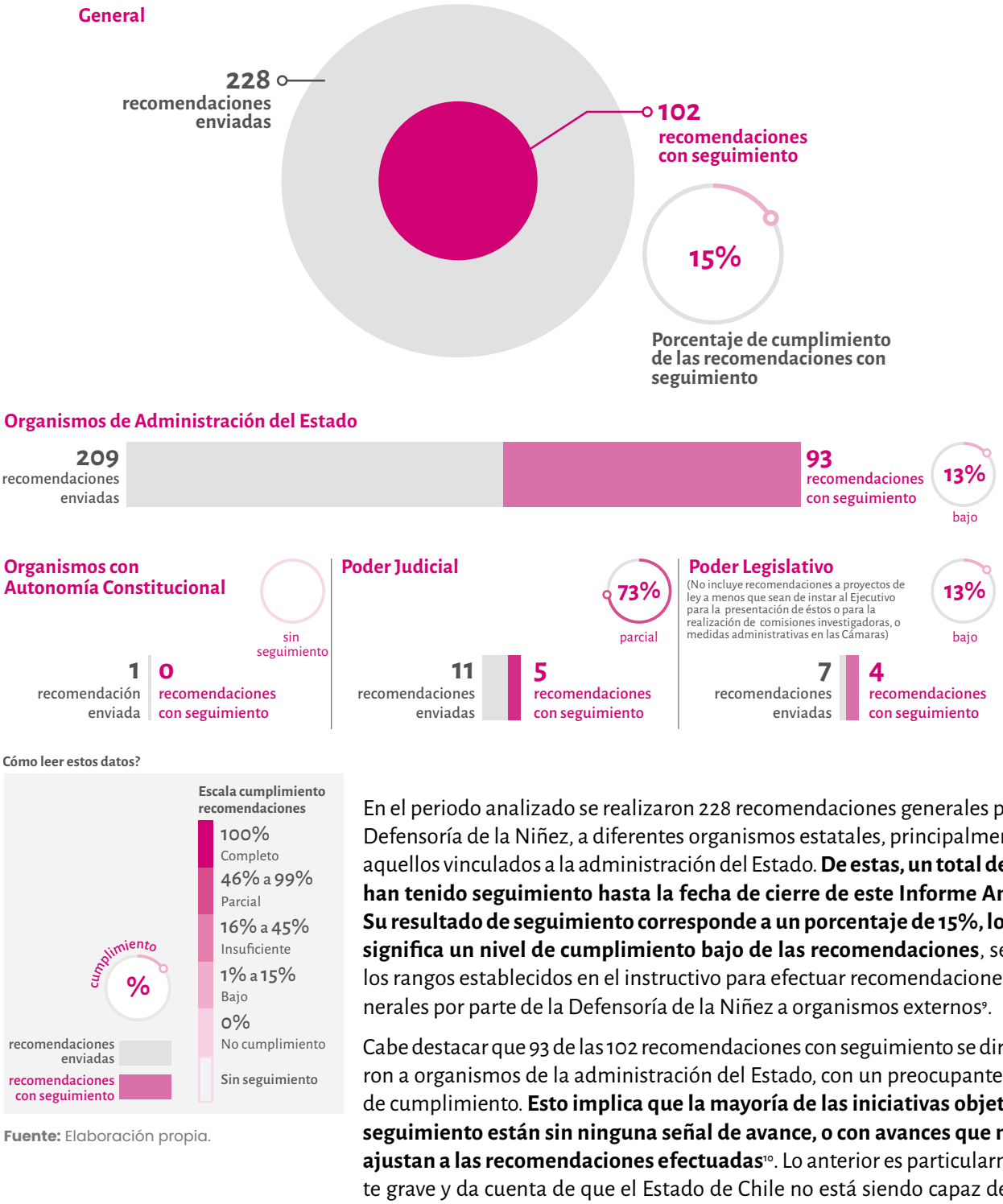
A continuación, se presenta el balance de las recomendaciones generales realizadas por la Defensoría de la Niñez[7] durante el periodo comprendido entre el 29 de junio de 2020 y el 29 de junio de 2021. Cabe señalar que la Defensoría de la Niñez fija plazos de un mes, seis meses, un año y de dos a cinco años para el cumplimiento de sus recomendaciones. El plazo se asigna por el nivel de urgencia de las medidas (las medidas más urgentes cuentan con un menor plazo de cumplimiento) y, en determinados casos, con la adición de una hoja de ruta para su cumplimiento efectivo. El Observatorio de Derechos de la Defensoría de la Niñez elabora un informe anual de seguimiento, que es publicado en la página web institucional[8].

En tanto, el criterio de prioridad de cada recomendación es asignado en función de las características y gravedad identificadas para cada problema público, existiendo tres niveles: alto, medio y bajo. El siguiente balance contiene el resultado de cumplimiento de las recomendaciones con seguimiento por tipo de organismo, atendiendo a criterios como el de vigencia del plazo para el cumplimiento, nivel de prioridad de la recomendación, entre otros.

3.1 Resultados del seguimiento de recomendaciones, por tipo de organismo

Para la obtención de este balance, en la figura N°1 se clasificaron los resultados de seguimiento de las recomendaciones en cuatro tipos de organismos estatales: organismos con autonomía constitucional, administración del Estado, Poder Judicial y Poder Legislativo. Para cada grupo de organismos se obtuvo el total de recomendaciones emitidas entre el 29 de junio de 2020 y 29 de junio de 2021, así como el porcentaje de cumplimiento en los casos que corresponde, por los criterios antes descritos, de plazo y prioridad, un seguimiento específico por parte de la Defensoría de la Niñez.

Figura N° 1: Cumplimiento de recomendaciones generales realizadas por la Defensoría de la Niñez entre junio del 2020 y junio del 2021, según tipo de organismo estatal



Fuente: Elaboración propia.

En el periodo analizado se realizaron 228 recomendaciones generales por la Defensoría de la Niñez, a diferentes organismos estatales, principalmente a aquellos vinculados a la administración del Estado. **De estas, un total de 102 han tenido seguimiento hasta la fecha de cierre de este Informe Anual. Su resultado de seguimiento corresponde a un porcentaje de 15%, lo que significa un nivel de cumplimiento bajo de las recomendaciones**, según los rangos establecidos en el instructivo para efectuar recomendaciones generales por parte de la Defensoría de la Niñez a organismos externos[9].

Cabe destacar que 93 de las 102 recomendaciones con seguimiento se dirigieron a organismos de la administración del Estado, con un preocupante 13% de cumplimiento. **Esto implica que la mayoría de las iniciativas objeto de seguimiento están sin ninguna señal de avance, o con avances que no se ajustan a las recomendaciones efectuadas**[10]. Lo anterior es particularmente grave y da cuenta de que el Estado de Chile no está siendo capaz de dar respuesta a los nudos críticos detectados por la Defensoría de la Niñez como entidad que promueve la difusión, promoción y protección de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes, en el desarrollo de las crisis política y sanitaria.

Las causas de este bajo porcentaje de cumplimiento pueden estar asociadas a la falta de un abordaje sistémico y coordinado de las necesidades de niños, niñas y adolescentes; a la falta de recursos, medidas y programas extraordinarios destinados a mitigar las consecuencias negativas de la crisis, a la falta de un compromiso más firme con el seguimiento y cumplimiento de las recomendaciones emitidas, y en general, al desinterés y falta de priorización que el Estado y sus órganos demuestran hacia la niñez y la adolescencia, lo que impide garantizar el adecuado ejercicio de los derechos que fundan las recomendaciones realizadas.

3.2 Resultados del seguimiento de recomendaciones, por categorías de derechos

A partir de lo establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño, la Defensoría de la Niñez agrupó el articulado de esta norma internacional en 23 categorías de derechos, las que son utilizadas para clasificar sus recomendaciones y, a partir de su seguimiento, conocer el nivel de avance en la efectivización de los distintos derechos[11].

En la figura N° 2 es posible constatar, a nivel de las recomendaciones generales, que en la categoría de "Derecho a la Educación" se realizaron 34 recomendaciones generales, habiéndose reportado el seguimiento de 21 de ellas a la fecha de cierre de este Informe Anual, con un cumplimiento "insuficiente" que alcanza un 18,9%.

Por su parte, en la categoría "Derecho a un Trato Justo" se emitieron 34 recomendaciones, habiéndose seguido un total de 16, con un cumplimiento también insuficiente, de solo un 22%.

La mayor cantidad de recomendaciones se concentró en los temas de contingencia y afectación derivada de la pandemia, con un plazo para su cumplimiento de uno a seis meses, considerando la situación de urgencia. Lamentablemente, las categorías de derechos vinculadas a la contingencia sanitaria (Opinión de niños, niñas y adolescentes, Rol del garante principal, Salud y servicios médicos, Supervivencia y desarrollo, y al Descanso, esparcimiento y participación en actividades) muestran porcentajes de cumplimiento inferiores al 16% total, lo que resulta muy grave.

Figura N° 2: Cumplimiento de recomendaciones generales por categoría de derechos, realizadas entre junio del 2020 y junio del 2021



Participación e inclusión de niños, niñas y adolescentes en situación de discapacidad
(Art. 23)

1 | 1 — 100%



No al trabajo infantil
(Art. 32)

1 | 1 — 66%



Estar protegido
(Art. 11, 19, 21, 22, 33, 34, 35, 36, 39)

29 | 5 — 46%



A vivir en familia
(Art. 5,9,10,21)

19 | 4 — 41%



Acceso a la información
(Art. 17)

3 | 1 — 33%



Trato justo
(Art. 37, 40 y 41)

34 | 16 — 23%



Igualdad de oportunidades y objetivos de la educación
(Art. 28 y 29)

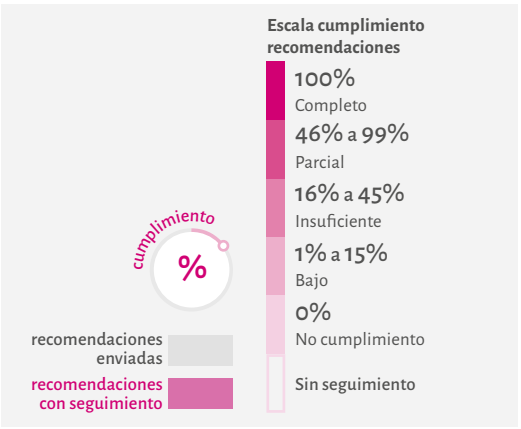
34 | 21 — 19%



Salud y servicios médicos
(Art. 24)

18 | 5 — 13%

¿Cómo leer estos datos?





Al descanso, esparcimiento y participación en actividades culturales de su interés
(Art. 31)

14 | 11 — 12%



Supervivencia y desarrollo, seguridad social y nivel de vida
(Art. 6, 26 y 27)

11 | 4 — 8%



Rol del garante principal

40 | 21 — 6%



Opinión de niños, niñas y adolescentes
(Art. 12 y 15)

20 | 12 — 6%

Las recomendaciones relativas a Evaluación periódica de niños, niñas y adolescentes bajo protección del Estado, No discriminación y Protección de su vida privada se encuentran sin seguimiento al cierre de este Informe Anual.

Fuente: Elaboración propia.

4. Balance de cumplimiento de compromisos del Estado de Chile

Uno de los objetivos del Observatorio de Derechos de la Defensoría de la Niñez es realizar un balance respecto a cómo el Estado ha dado cumplimiento a los compromisos que asumió frente a organismos internacionales de derechos humanos, así como también aquellos contraídos en las planificaciones de política pública que realizan los distintos gobiernos[12]. Tal como se señaló en el cuadro de texto N° 1, el seguimiento de compromisos 2021 contó con la participación de 32 organizaciones de la sociedad civil y los instrumentos analizados fueron las recomendaciones formuladas al Estado de Chile por el Comité de los Derechos del Niño el año 2015, las medidas del Acuerdo Nacional por la Infancia, de 2018, los compromisos del primer Plan Nacional de Derechos Humanos 2017–2021 y los del Plan de Acción de Niñez y Adolescencia 2018–2025.

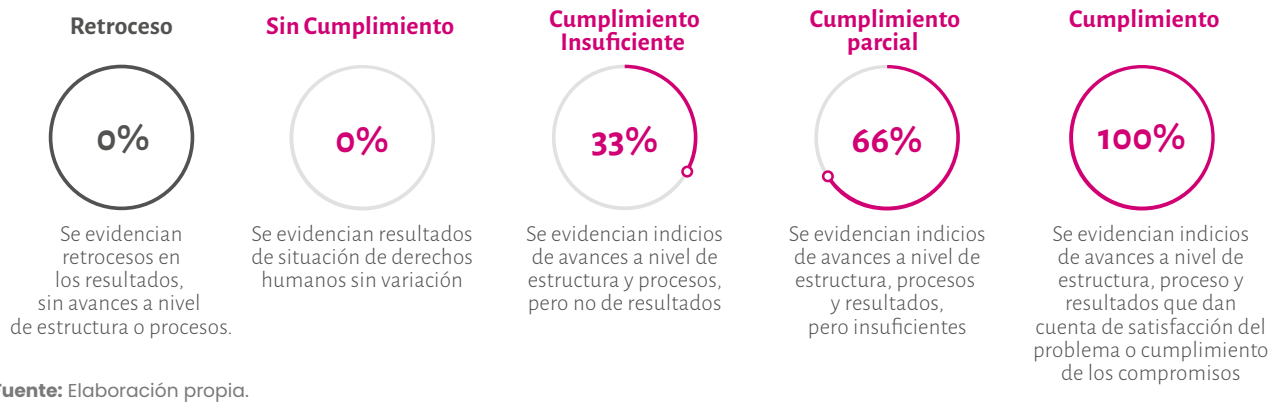
Los compromisos se clasificaron en cuatro ejes de derechos: "Supervivencia y desarrollo", "Protección de derechos", "Participación de niños, niñas y adolescentes" y "Aspectos transversales del rol de garante que tiene el Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia", los que a su vez contienen la información sistematizada en torno a las 23 categorías de la Defensoría de la Niñez.

- El análisis de los resultados del cumplimiento de compromisos del Estado se basa en la medición de indicadores de derechos humanos. Estos monitorean tres niveles de análisis: **estructura** (existencia de normas e instituciones), **procesos** (coberturas, percepciones, brechas, presupuestos, entre otras) y **resultados** (prevalencias, tasas y datos que muestran el real ejercicio de derechos)

Estos niveles responden a una lógica progresiva, en donde se asume que el avance de indicadores a nivel de estructura, facilita la instalación de procesos y con ello el logro de un mejor resultado en el objetivo de proteger y promover los derechos de niños, niñas y adolescentes. Por ejemplo, se categoriza como "retroceso" cuando además de una baja en resultados, no hay avances a nivel de estructura o proceso, o se denomina como "avance insuficiente" cuando se trata de avances a nivel de estructura y procesos, sin presentar variaciones o incluso mostrando una reducción a nivel de resultados[13].

El resultado agregado puede verse en la figura N° 3 y luego se presentan resúmenes por eje:

Figura N° 3: Cumplimiento de compromisos vigentes por parte del Estado, en el periodo junio del 2020 a junio del 2021



Fuente: Elaboración propia.

Eje de supervivencia y desarrollo

Salud

Total: 39 compromisos[14]

Plan de Acción de Niñez y Adolescencia: **14**

Plan Nacional de DD.HH.: **3**

Acuerdo Nacional por la Infancia: **12**

Comité de los Derechos del Niño: **10**



Cumplimiento Insuficiente

Cumplimiento

Mortalidad infantil: **66%**

Salud mental: **33%**

Salud nutricional: **0%**

Acceso y calidad: **0%**

Mortalidad: se han mostrado progresos en diferentes indicadores de mortalidad. Sin embargo, hace falta continuar avanzando sobre todo en la disminución de la mortalidad perinatal[15], así como también en mortalidad por causas externas, como accidentes y lesiones autoinfligidas en adolescentes, y, en general, reducir variadas desigualdades en los indicadores que exhiben los resultados desagregados por nivel socioeconómico y grupos prioritarios.

Salud mental: el retroceso de diversos indicadores de prevalencia de salud mental, las disminuciones en las atenciones y aumentos de problemas de salud mental en medio de la pandemia hacen que el avance sea valorado como insuficiente, ya que si bien, especialmente durante 2020, se han constatado aumentos presupuestarios, aún la brecha en los resultados de atención sigue siendo alta.

Salud nutricional: la situación de indicadores de seguridad alimentaria, como de malnutrición –especialmente de sobrepeso y obesidad– son preocupantes. Las restricciones sanitarias han afectado estos indicadores, como lo muestran los resultados del Mapa Nutricional de Junaeb, lo que incluye también aumentos –a confirmar en el tiempo– de desnutrición y retraso en talla, entre otros.

Acceso y calidad: los resultados de la encuesta Casen 2017 muestran una mejora en los indicadores de acceso para obtener atención en el grupo de 0 a 9 años de edad, pero como contrapartida, sin embargo, es posible observar un empeoramiento de las cifras en adolescentes.

Se constatan, también, falencias a nivel de calidad y pertinencia de la atención, reflejados en una alta cantidad de reclamaciones por atenciones de niños, niñas y adolescentes ante la Superintendencia de Salud por el funcionamiento de las isapres. Por su parte, la pandemia ha producido una afectación de las atenciones de salud en diversas áreas: "Los meses de detención en consultas, atención primaria y hospitalaria han producido un aumento considerable en las listas de espera, ya de por sí excesivamente dilatadas"[16].



Crecer sano

Total: 22 compromisos

Plan de Acción de Niñez y Adolescencia: **10**

Plan Nacional de DD.HH.: **5**

Acuerdo Nacional por la Infancia: **5**

Comité de los Derechos del Niño: **2**



Cumplimiento Insuficiente

Cumplimiento

Desarrollo: **33%**

Protección social: **33%**

Vivienda y entorno: **0%**

Desarrollo: no existen parámetros actualizados y representativos de medición de desarrollo o rezago infantil desde 2017, tampoco en la adolescencia, que permitan una evaluación seria a nivel de resultados. Por su parte, a nivel de procesos, se observan en el Chile Crece Contigo falencias en los indicadores de resolución de alertas, que llegan a un 52,62% sin gestionar y variaciones negativas de su presupuesto fiscal en 2021 en un 8,6%.

Protección social: si bien los porcentajes de niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza multidimensional y por ingresos disminuyeron en 2017 con respecto a 2015, por efecto de la pandemia volvieron a retroceder, llegando a un 9,8% de pobreza y 5,9% de pobreza extrema, de acuerdo a la Casen 2020, comparativamente más altos que los porcentajes generales que llegan a 6,6% y 4,3%, respectivamente. A nivel de indicadores de procesos operativos, se constatan fallas en la adaptabilidad de los sistemas de seguridad social a situaciones de crisis, demostrada por ejemplo en las fallas de resoluciones de alertas, así como de los registros de niños, niñas y adolescentes y sus familias en los registros estatales (RSH). La encuesta Casen 2020 evidenció que la entrega de beneficios y apoyos económicos resultó clave para prevenir una mayor afectación al respecto, donde, por ejemplo, el tramo de 0 a 3 años de edad alcanza un 7,3% de pobreza extrema, pero los que no recibieron ingresos adicionales o especiales alcanzan el 11,4%. Al respecto, cabe destacar que el retroceso en esta materia genera una afectación transversal, por lo que resulta fundamental atender esta materia con prioridad.

Vivienda y entorno: no se evidencian variaciones sustantivas en los principales indicadores de resultados utilizados para valorar esta dimensión, como por ejemplo el de hacinamiento, que afectó importantemente en contexto de pandemia:.

> He visto amigos, personas que están en una habitación cuatro a cinco personas y el estrés puede ser enorme. También en las clases en línea la concentración es más difícil, puede que tú estés en la pantalla mirando al profesor y al lado pueden tener música, mirando televisión y cansancio mental y físicamente (Testimonio de niño, niña o adolescente)[17].

No obstante, es posible destacar negativamente en esta dimensión las situaciones de zonas de exclusión medioambiental y el aumento de niños, niñas y adolescentes viviendo en campamentos desde fines de 2019.



Participación e inclusión niños, niñas y adolescentes con discapacidad

Total: 7 compromisos

Comité de los Derechos del Niño: **7**



Sin Cumplimiento

Cumplimiento

De los compromisos analizados, todos del Comité de los Derechos del Niño, se destaca que el relacionado a la política de información y estadística es el único con algún grado de avance, derivado de la implementación de la Encuesta Nacional de Discapacidad de 2015. No obstante, en la práctica se evidencian diversas fallas en las materias de accesibilidad, inclusión y educación. Por ejemplo, en la consulta participativa de la sociedad civil se remarcó altamente la situación de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad auditiva, en donde Estos no tienen una educación adaptada para sus necesidades, no existiendo una "carrera para intérpretes de lengua de señas", lo que muchas veces genera que los procesos de evaluación y pedagogía sean nada pertinentes a este grupo de la población, en donde –por ejemplo– "los niños(as) con lengua de señas son evaluados en lengua escrita"[18].



Educación

Total: 35 compromisos

Plan de Acción de Niñez y Adolescencia: **9**

Plan Nacional de DD.HH.: **10**

Acuerdo Nacional por la Infancia: **6**

Comité de los Derechos del Niño: **10**



Cumplimiento Insuficiente

Cumplimiento

Acceso y disponibilidad: **33%**

Calidad y pertinencia: **33%**

Desarrollo personal y social: **0%**

Acceso y disponibilidad: se han constatado avances a nivel de instituciones que favorecen accesos más igualitarios, como la implementación de la Ley de Inclusión Escolar (Ley N° 20.845) y el Decreto N° 152 del Sistema de Admisión Escolar (SAE). Sin embargo, existen preocupantes cifras relativas a exclusión educativa, que proyecta su profundización producto de la crisis social y sanitaria. Asimismo, la consulta participativa de la sociedad civil manifestó también las brechas en niños, niñas y adolescentes con discapacidad:

> Pese a que las escuelas hoy cuentan con Programas de Integración Escolar, estudios cualitativos dan cuenta de que la existencia de barreras culturales en las escuelas, la falta de recursos y la escasa preparación que tienen los docentes, han dificultado la integración de esta población de estudiantes[19].

Calidad: si bien a nivel internacional los resultados de aprendizaje distan mucho de la experiencia comparada, sí se han evidenciado avances a nivel de países latinoamericanos. Sin embargo, aún se presentan diversas brechas importantes por nivel socioeconómico y género. Asimismo, como demostró el Diagnóstico de Aprendizaje Integral de la Agencia de Calidad de Educación, se evidencian producto de la pandemia diversas brechas de aprendizaje en 2020. Por su parte, a nivel de procesos, el sistema de aseguramiento de calidad existente, si bien constituye un avance, sus énfasis y formas de evaluación reflejan una "concentración curricular" en ciertas materias, en detrimento de asignaturas como arte o música. Por otra parte, los formatos de evaluación generan repercusiones en las escuelas, más que un aporte a las que tienen más necesidad de apoyo y tampoco permiten valorar de manera pertinente la situación de niños, niñas y adolescentes con necesidades educativas especiales.

Desarrollo personal y social: si bien resultan altamente positivos los énfasis en poder generar las evaluaciones de materias adicionales (Indicadores de desarrollo personal y social, IDPS) a los aprendizajes de contenidos, estas aún no forman una parte significativa dentro de la medición de resultados, concentrándose aún en los aprendizajes de contenidos.

A nivel de resultados en la dimensión de formación ciudadana, la consulta participativa de la sociedad civil citó investigaciones como el Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana (ICCS) de 2016 "que muestra resultados inferiores al promedio internacional y estancados desde 2009 en materia de formación ciudadana", así como de otros estudios que dan cuenta de un bajo nivel de participación de las comunidades educativas[20].



Jugar y descansar

Total: 8 compromisos

Plan de Acción de Niñez y Adolescencia: **2**

Plan Nacional de DD.HH.: **5**

Comité de los Derechos del Niño: **1**



Retroceso

Cumplimiento

Actividades recreativas: **0%**

Cultura: **0%**

Deporte: **0%**

En los tres aspectos, recreación, cultura y deporte, ha habido retrocesos, principalmente por la carencia de políticas públicas que se han reflejado en restricciones presupuestarias en materia deportiva y cultural, así como por los efectos de la pandemia que "han mermado los espacios de juego, acceso a la cultura, entre otros aspectos[21]".

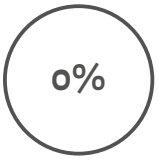
Eje de protección de derechos



Nombre y nacionalidad

Total: 7 compromisos

Comité de los Derechos del Niño: **7**



Retroceso

Cumplimiento

Nombre y nacionalidad: **0%**

Refugio: **0%**

Acceso a derechos económicos, sociales, culturales y ambientales: **0%**

En los tres aspectos de la categoría de derechos nombre y nacionalidad ha habido retrocesos, en relación con los compromisos que señala el Comité de los Derechos del Niño, lo que se expresa en los siguientes hallazgos:

a) **Disminución del porcentaje de solicitudes de refugio aceptadas**. En 2015 el porcentaje de solicitudes aceptadas alcanzó el 7%, mientras que en 2020 solo un 1%.

b) **Afectaciones de derechos en los procesos de regularización en el país de la situación migratoria de extranjeros** que impiden acceso a derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

c) **Crítica situación humanitaria de familias con hijos(as) migrantes** en el norte del país, con nula capacidad de actuación proteccional oportuna, independiente de su regularización.

d) **Crítica situación de las expulsiones de migrantes**, sin proceso de acompañamiento y con vulneraciones al debido proceso.

e) **Falta de planes de integración social**. Al respecto se señaló en la consulta participativa con la sociedad civil:

> (...) se deben actualizar los planes de educación intercultural, incluir programas de inmersión lingüística, intérpretes, traductoras, mediación intercultural en las escuelas, además faltan programas especiales para la niñez migrante no acompañada desde paradigmas acordes[22].



Vivir en familia

Total: 47 compromisos

Plan de Acción de Niñez y Adolescencia: **7**

Plan Nacional de DD.HH.: **1**

Acuerdo Nacional por la Infancia: **29**

Comité de los Derechos del Niño: **10**



Cumplimiento Insuficiente

Cumplimiento

Garantías de apoyo al cuidado familiar: **33%**

Derecho a vivir en familia en contextos de cuidado del Estado: **33%**

Apoyo al cuidado familiar: destacan las acciones llevadas por el Subsistema Chile Crece Contigo y el aumento de la cobertura de salas cuna que ha tenido el país. Sin embargo, se carece de estadísticas recientes que den cuenta de la percepción de apoyo al cuidado. La Elpi (Encuesta Longitudinal de Primera Infancia) 2017 muestra que el 75,8% de los(as) cuidadores(as) de niñas y niños de 0 a 5 años de edad "no cuenta con apoyo".

En materia de distribución de cuidados, los indicadores utilizados en la dimensión muestran concentración de cuidados en las mujeresY un aumento de este hallazgo producto de la crisis sanitaria.

Cuidado alternativo: es posible constatar un avance insuficiente. En específico, se resalta positivamente la disminución de la tasa de niños, niñas y adolescentes institucionalizados y el aumento de la proporción de cuidado familiar, en relación con cuidado residencial, así como la disminución progresiva del tamaño medio de los centros residenciales. No obstante lo anterior, en materia de cuidado alternativo familiar se destacó en la consulta participativa de la sociedad civil que:

> (...) los indicadores cuantitativos en relación con familias de acogida no permiten ver situación de calidad de esta prestación. Muestran % de aumento en relación con el total de cuidado alternativo, pero invisibilizan datos de calidad, necesarios de enfatizar en consulta, tales como experiencias en procesos, condiciones de vida, etc.[23].

Si bien la cantidad de niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado ha venido disminuyendo en los últimos años, esto se ha concentrado en adolescentes, siendo insuficiente el avance en desinstitucionalización en primera infancia. Asimismo, hoy el tamaño promedio de los centros alcanza las 25 plazas, lo que ha significado una disminución con respecto a 2018 que era de 35, pero sigue siendo un resultado insuficiente frente a las recomendaciones de las Directrices de Cuidado Alternativo de Naciones Unidas. Además, según datos del Poder Judicial, un 21% de los centros tiene sobreocupación. Por último, en materia de adopción, preocupa la disminución de adopciones definitivas que han existido. Si en 2010 la cantidad fue de 419, en 2019 fue de 354, producto de una disminución de las causas con susceptibilidad de adopción.



No discriminación

Total: 4 compromisos

Plan Nacional de DD.HH.: **1**

Comité de los Derechos del Niño: **3**

Cumplimiento



Cumplimiento Insuficiente

El Estudio de opinión de niños, niñas y adolescentes 2019 de la Defensoría de la Niñez identificó que, en general, al 52% de las y los estudiantes que cursan entre quinto básico a cuarto medio los han hecho sentir mal. Por su parte, las denuncias por discriminación ingresadas, por diversos actores de las comunidades educativas a la Superintendencia de Educación han disminuido de un total de 847, en 2018, a 114, en 2020. Es posible constatar como aspecto positivo la incorporación de marcos legales y normativos –a nivel de estructura–, para que funcionarios(as) puedan abordar procesos de prevención y actuación, a nivel educacional y parcialmente a nivel sanitario, sobre todo en temáticas vinculadas con la población de la diversidad sexual e identidad de género.



Trabajo infantil

Total: 6 compromisos

Plan de Acción de Niñez y Adolescencia: **1**

Plan Nacional de DD.HH.: **1**

Comité de los Derechos del Niño: **4**

Cumplimiento



Cumplimiento Insuficiente

Los últimos datos representativos para la medición del trabajo infantil datan de la Encuesta nacional sobre actividades de niños, niñas y adolescentes (Eanna) de 2012, no existiendo parámetros más actualizados para valorar posibles avances. Cabe destacar la disminución de la tasa de empresas sancionadas por la Dirección del Trabajo, de 2,3 por cada 10.000 empresas en 2016, a 1 en 2018, por vulneración de la normativa laboral existente respecto al trabajo infantil.

A nivel de estructura, cabe destacar positivamente la promulgación, en 2020, de la Ley N° 21.271 que Adecua el Código del Trabajo en materia de protección de los niños, niñas y adolescentes en el mundo del trabajo, que refuerza la aplicación de estándares de derechos humanos en la normativa interna.



Derecho a estar protegido

Total: 53 compromisos

Plan de Acción de Niñez y Adolescencia: **4**

Plan Nacional de DD.HH.: **6**

Acuerdo Nacional por la Infancia: **26**

Comité de los Derechos del Niño: **17**



Cumplimiento Insuficiente

Cumplimiento

Protección frente a la violencia: **33%**

Violencia al interior de las escuelas: **33%**

Violencia en las familias: **33%**

Violencia en centros residenciales: **33%**

Situación de calle: **33%**

Explotación sexual comercial: **33%**

Violencia sexual: **33%**

En general, a nivel de estructura, la creación del Servicio de Protección Especializada constituye un avance normativo e institucional para la respuesta frente a situaciones de vulneración de derechos. Sin embargo, el retraso en la creación del Sistema de Garantías de Derechos de la niñez y adolescencia y el no fortalecimiento de sistemas como el Chile Crece Contigo, relevan una serie de fallas a nivel de la oferta programática preventiva, caracterizada por la falta de respuestas oportunas en las alertas de este sistema, como en la fragmentación de la oferta en adolescencia, entre otras.

Asimismo, existen diversas normativas a nivel de explotación sexual comercial infantil (ESCNNA), matrimonio adolescente, registros de extraviados(as) y otras aún pendientes de mejoramiento. Por su parte, a nivel de temas específicos, como niñez en situación de calle, se visualiza un mayor esfuerzo programático y presupuestario, manifestado en la creación del Programa Niños Calle en el Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

Por su parte, es vital relevar la violencia que han sufrido niños, niñas y adolescentes en contexto de cuidado alternativo residencial, en donde el propio Comité de los Derechos del Niño, afirmó la existencia de una violación grave y sistemática de sus derechos humanos. Cabe destacar que a junio de 2020 existieron 352 sumarios en la red de Sename, de los cuales 252 no han sido terminados, siendo el 36% de estos por causal de maltrato y agresión.

Por último, en términos de indicadores que estén a nivel de resultados, y que midan efectivamente la victimización de violencia, no se cuentan con estadísticas nacionalmente representativas que permitan compararlos seriamente desde 2017, en donde la Encuesta Nacional de Polivictimización de niños, niñas y adolescentes, de la Subsecretaría de Prevención del Delito, identificó que el 8% de ellas y ellos registraba nueve o más victimizaciones en el último año.



Evaluación periódica de niños, niñas y adolescentes bajo cuidado del Estado

Total: 4 compromisos

Acuerdo Nacional por la Infancia: **3**

Comité de los Derechos del Niño: **1**



Cumplimiento Insuficiente

Cumplimiento

Tanto la promulgación de la ley que crea el nuevo Servicio de Protección Especializada de niños, niñas y adolescentes, como la implementación de la Defensoría de la Niñez y del Centro de Observación y Control de Medidas de Protección del Poder Judicial, constituyen importantes avances a nivel institucional de los sistemas públicos a cargo del monitoreo y vigilancia. Sin embargo, el desafío es su consolidación y ordenamiento, además de una correcta implementación de los procesos de supervisión de los servicios, así como la consolidación nacional de la Defensoría de la Niñez, con sedes en cada una de las regiones del país.



Trato justo

Total: 21 compromisos

Plan de Acción de Niñez y Adolescencia: **3**

Plan Nacional de DD.HH.: **2**

Acuerdo Nacional por la Infancia: **1**

Comité de los Derechos del Niño: **15**



Cumplimiento Insuficiente

Cumplimiento

Reinserción social: **33%**

Cumplimientos judiciales: **33%**

Violencia de agentes del Estado: **0%**

Reinserción social juvenil: no hay variaciones sustantivas en los últimos años a nivel normativo, estando pendiente aún la promulgación de las reformas a la Ley Nº 20.084, de Responsabilidad Penal Adolescente, y la creación del Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil. A nivel de resultados hay variaciones en las tasas de privación de libertad, pero esto no es suficiente para indicar un avance significativo en la materia, ya que no hay fuentes comparables, a nivel de indicadores de reincidencia e integración social. Asimismo, no hay variaciones significativas en otros indicadores, tales como la proporción del uso de salidas alternativas o de las internaciones provisorias.

Procedimientos judiciales: se destacan avances importantes a nivel normativo, principalmente a través de la Ley Nº 21.057, de entrevista investigativa videograbada. A nivel de procesos, destaca la ampliación de oferta de representación jurídica para niños, niñas y adolescentes bajo cuidado alternativo, principalmente con la creación del Programa Mi Abogado, quedando pendiente la cobertura de diversas áreas judiciales o administrativas que merecen también favorecer el acceso a la justicia de niños, niñas y adolescentes.

Violencia de agentes del Estado: se constata un retroceso debido a las violaciones de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en el contexto de estallido social y las severas deficiencias en resultados de verdad, justicia y reparación, lo que se adiciona a vulneraciones ya existentes en relación a niños, niñas y adolescentes indígenas, en situación de calle, estudiantes, bajo el cuidado del Estado y otros.

Eje de participación



Acceso a la información, a conocer sus derechos, tu opinión importa y libertad de expresión

Total: 12 compromisos

Plan de Acción de Niñez y Adolescencia: **3**

Plan Nacional de DD.HH.: **4**

Acuerdo Nacional por la Infancia: **1**

Comité de los Derechos del Niño: **4**



Cumplimiento Insuficiente

Cumplimiento

A nivel de los derechos relativos a la participación, se constata como avance, a nivel institucional y normativo, la creación de la Defensoría de la Niñez como órgano a cargo de promocionar los derechos de niños, niñas y adolescentes. Asimismo, es destacable la participación a nivel central, en servicios públicos como el Sename y en organismos municipales, mediante los Consejos Consultivos de niños, niñas y adolescentes. No obstante, no existen instancias como estas en ministerios tan importantes como el Ministerio de Educación o el Ministerio de Salud. Por su parte, aún persisten diversas brechas normativas en términos de participación en la gestión pública (Ley Nº 20.500 y otros) que impiden el acceso a la información y participación efectiva en políticas públicas de niños, niñas y adolescentes a nivel nacional, regional y local, así como el respeto de su derecho a ser oído en procesos judiciales, como impedimentos de su derecho de asociatividad entre otras varias aristas.

Aspectos transversales y garante principal



Estado garante

Total: 42

Plan de Acción de Niñez y Adolescencia: **2**

Plan Nacional de DD.HH: **5**

Acuerdo Nacional por la Infancia: **11**

Comité de los Derechos del Niño: **24**



Cumplimiento Insuficiente

La pandemia ha evidenciado la carencia de sistemas públicos realmente capaces de atender, con pertinencia y adaptabilidad, las necesidades de la niñez y la adolescencia. En materia de institucionalidad, han existido avances a nivel de la capacidad rectora, tales como la Subsecretaría de la Niñez y también la Defensoría de la Niñez, pero estos son insuficientes debido a que otros elementos institucionales relevantes, tales como los sistemas públicos locales, como las Oficias Locales de Niñez (OLN), y programáticos aún se encuentran en proceso primario de implementación para permitir una evaluación adecuada. En materia de presupuesto no ha habido avances en su visibilización, con medidas como la publicación explícita el presupuesto específico de niñez y adolescencia, y aumentar la participación de niños, niñas y adolescentes en su formulación.

El análisis del balance de cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado refleja, en términos generales, un panorama preocupante en todas las áreas y derechos analizados. **Todos los ejes están en algunas de estas tres categorías: avance insuficiente, sin avances o retroceso**.

Especial atención merece el impacto de la crisis social y sanitaria en algunas categorías del balance donde, de manera sostenida, se venían exhibiendo resultados positivos, evidenciándose una modificación de esta tendencia. Aquello se observa en materia de salud, donde la malnutrición y el retraso en talla han vuelto a ser un tema de preocupación en Chile, con ocasión de la crisis.



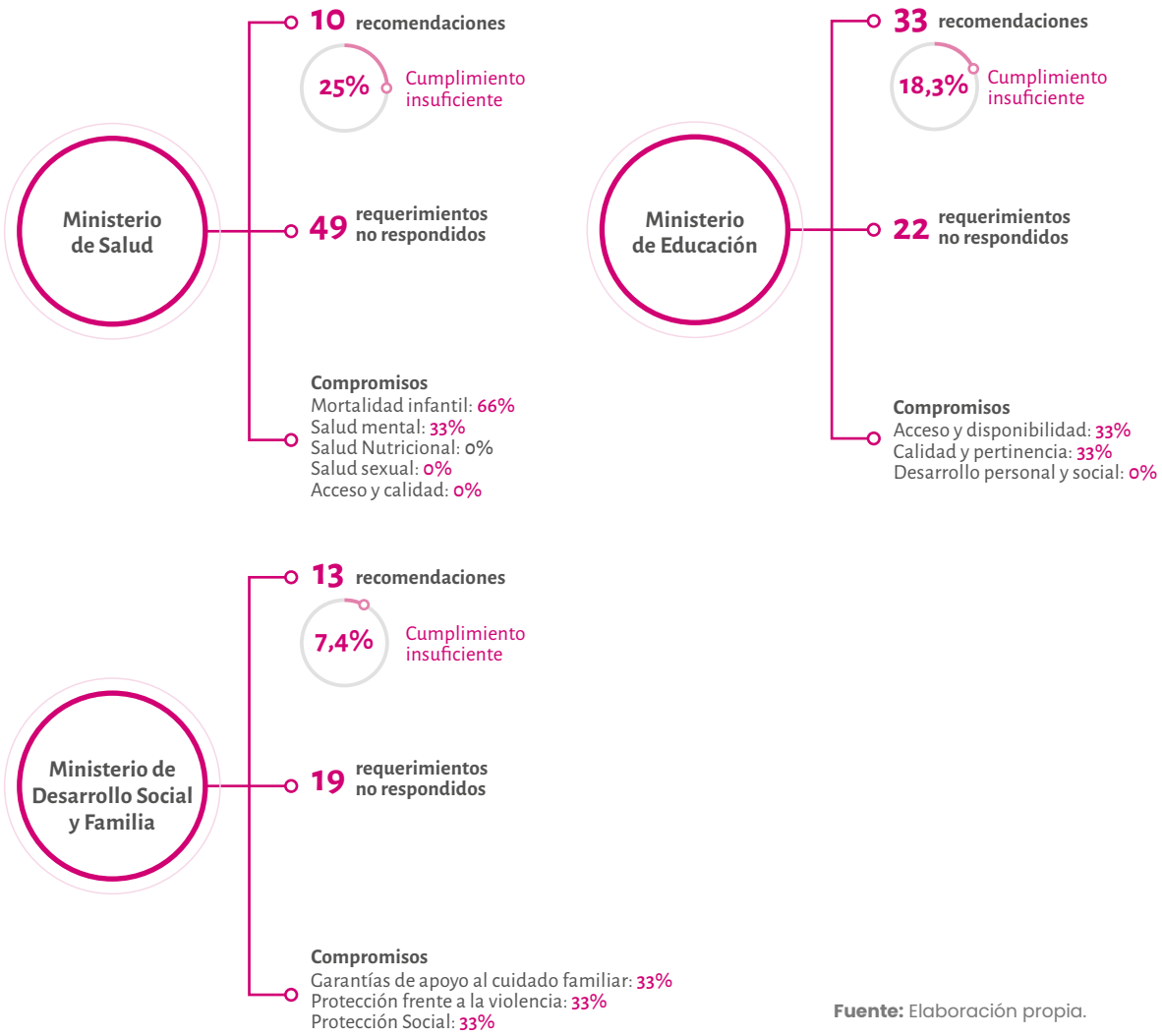
Pablo Moraga Moraga

5. Análisis de instituciones estratégicas en contexto de crisis

Un fenómeno similar al anterior es el que se aprecia en materia de pobreza, donde una cifra que tenía una tendencia de mejora desde 2015 a 2017, presentó importantes retrocesos en 2020, pese a las ayudas económicas específicas entregadas para personas en situación de pobreza.

La figura N°4 muestra los resultados de los elementos analizados en este capítulo, de manera específica para los ministerios de Salud, Educación y Desarrollo Social y Familia, así como sus dimensiones temáticas mayormente involucradas en el caso de los compromisos.

Figura N° 4: Síntesis de cumplimiento de recomendaciones, requerimientos y compromisos del Ministerio de Salud, Educación y Desarrollo Social y Familia



Fuente: Elaboración propia.

Las recomendaciones realizadas, en términos generales, buscan que se desarrollen iniciativas, se inviertan recursos o se ajusten programas y políticas en funcionamiento, para que se desarrollen con perspectiva de derechos fundamentales, sean acordes a los estándares internacionales de los derechos humanos y sean efectivas y eficaces a la hora de promover y proteger los derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes. Los requerimientos, por su parte, son el conjunto de instrumentos utilizados por el organismo en el cumplimiento de sus funciones, que agrupan solicitudes de información, solicitudes de acción, recomendaciones y otros enviadas por oficios, midiéndose en este aspecto la tasa de respuesta.

Se muestran preocupantes aumentos en indicadores de nutrición de niños y niñas en obesidad, retroceso en talla e inclusive desnutrición.

5.1 Balance del Ministerio de Salud

El impacto del Covid–19 ha implicado una alta demanda de las funciones del Ministerio de Salud en torno a la crisis sanitaria, concentrando buena parte de la red de atención en ello. Resulta clave, entonces, una revisión de su comportamiento, desde el punto de vista de los desafíos que enfrenta en relación con los derechos de niños, niñas y adolescentes.

5.1.1 CONTEXTO

Diversos son los indicadores y ámbitos en donde la crisis sanitaria derivada del Covid–19 han afectado el derecho a la salud de niños, niñas y adolescentes, entre ellos:

- En materia de **salud mental** destacan variadas alertas, tales como los aumentos en las solicitudes de apoyo a las líneas de ayuda especializadas, gestionadas por fundaciones[24]. Asimismo, el Estudio de salud mental de la Defensoría de la Niñez (2021) identificó, a partir de una encuesta realizada a niños, niñas y adolescentes, que **el 86,3% de ellas y ellos reportaron ansiedad y un 82,6% depresión**[25]. Esto reafirma hallazgos detectados en instancias cualitativas desarrolladas previamente por la Defensoría de la Niñez, en que el tópico de salud mental fue constantemente relevado:

  > Estar constantemente preocupado por el futuro, en temas de educación, las clases online, los trabajos. La preocupación por la salud de mis familiares, los problemas en el hogar, entre otras cosas, causa un estrés constante (Respuesta de adolescente mujer a la pregunta ¿Qué significa para ti estar en cuarentena?)[26].

  > Yo pienso que el principal problema que viven los niños, niñas y adolescentes sería la ansiedad, ya sea por la saturación de tareas o porque en sus hogares estén viviendo violencia intrafamiliar y por muchas otras cosas. Pero tampoco hay una contención para estos niños, los padres no todos saben contener, así que sería un problema que se viene para rato (Testimonio de niño, niña o adolescente)[27].

- En materia de **seguridad alimentaria y salud nutricional** destaca la alerta de los datos del Mapa Nutricional de la Junaeb de 2020, donde se muestran preocupantes aumentos en indicadores de nutrición de niños y niñas en obesidad, retroceso en talla e inclusive desnutrición. La medición mostró una variación del estado nutricional entre 2019 y 2020, que se refleja en un aumento del retraso en talla, de un 3,9% en 2019, a un 5,5% en 2020, y de la desnutrición de un 1,8% a un 2,6% en el mismo periodo. Los resultados en general serían muy graves, más **"si consideramos que la obesidad severa significa que un 12% de los niños de prekínder, un 11% de kínder y un 10% en primero básico tienen un exceso de peso mayor a tres desviaciones estándar del peso que corresponde para su edad"**[28].

- En materia de **atenciones de salud**, la sobrecarga de los sistemas sanitarios ha generado diversos efectos tales como "la interrupción de los controles sanos, vacunaciones, de los servicios de rehabilitación a NNA con discapacidad, de tratamientos de NNA de los programas de educación (TDAH, TEA)"[29]. Esto generará afectaciones a las niñas y los niños que no hayan podido recibir atenciones preventivas, cuyos efectos podrán apreciarse a mediano plazo y podrán significar una sobrecarga futura del sistema. En efecto, los datos del Departamento de Estadísticas e Información de Salud (Deis) demuestran variadas disminuciones en los controles prenatales, ciclo vital, salud mental y especialidad, desde 2018 a 2020. Por ejemplo, en 2019, el total de consultas de especialidades de personas de 0 a 19 años de edad alcanzó la cifra de 2.037.492 y en 2020 solo de 963.384[30]. Similar preocupación existe frente a los efectos de la suspensión de inmunizaciones. Ejemplo de ello es la disminución sostenida que se observa del porcentaje de cobertura nacional de vacunas Hexavalente en todas sus dosis. Esta disminución se acentúa más en el porcentaje de cobertura del primer refuerzo (suministrada a los 18 meses), que pasó de un 90,5% de cobertura en 2019 a un 82,3% en 2020 y mantuvo esta tendencia hasta llegar hasta un 79,9% en 2021.
- Por último, **el mismo Covid–19 también ha afectado a niños, niñas y adolescentes**. A marzo de 2021, se transformó, según cifras obtenidas del Deis, **en la principal causa de fallecimiento de ellos y ellas llegando a un 10% del total de estas**. Asimismo, se suma el aumento de la situación del síndrome inflamatorio multisistémico (SIMS) durante el periodo.

5.1.2 BALANCE

El nivel de cumplimiento de las recomendaciones hacia el Ministerio de Salud alcanza un estado promedio de cada una en el rango de "insuficiente", lo que implica que, en general, solo hay anuncios o indicios iniciales de avances. **Las recomendaciones realizadas por la Defensoría de la Niñez a esta cartera de Estado instaron por resguardar la salud mental de niños, niñas y adolescentes y para que se adoptaran medidas sanitarias para el Covid–19 en residencias y centros de privación de libertad**. También se brindaron recomendaciones para el resguardo general del colectivo, como la de garantizar la continuidad de las intervenciones médicas y psiquiátricas dificultadas por la pandemia y "financiar medidas para el abordaje de la contingencia sanitaria producto del Covid–19 en niños, niñas y adolescentes", contenida en el Oficio Nº 573/2020, sobre gasto presupuestario 2021. Esta última tiene un avance parcial debido a la alta inversión realizada en la cartera para la atención, pero no resulta completa debido a la falta de información con respecto a medidas específicas en el caso de niños, niñas y adolescentes.

Lamentablemente, el Ministerio de Salud es la segunda institución del total de instituciones destinatarias que tiene más **requerimientos sin respuesta, con un total de 49 registros de 61**. Estas solicitudes fueron principalmente de requerimientos de información y recomendaciones de actuación por la crisis sanitaria, cuyo foco estaba centrado en fortalecer las acciones hacia niños, niñas y adolescentes.

En distintas instancias propiciadas por la Defensoría de la Niñez, se ha relevado por niños, niñas y adolescentes la importancia de que el Estado desarrolle acciones para garantizar la salud mental.

A nivel de compromisos, es posible deducir que, especialmente en materia nutricional y salud mental, se afectará el cumplimiento de los compromisos ahí involucrados, siendo fundamental la generación de estrategias de corto plazo que permitan reducir tal afectación. En distintas instancias propiciadas por la Defensoría de la Niñez, se ha relevado por niños, niñas y adolescentes la importancia de que el Estado desarrolle acciones para garantizar la salud mental. Al respecto, el testimonio de una niña, en el contexto de preguntas relacionadas con recomendaciones para el gasto presupuestario de 2020 releva aspectos clave:

> Deberían hacer campañas psicosociales, virtuales. Hay muchas formas de hacerlo, pero el gobierno no lo hace. Yo igual pienso que primero va la salud mental y después viene la educación, y después viene lo otro. Porque sin salud mental no hay nada. Yo pienso que, en el marco de la pandemia, deberían hacer terapias grupales, pero lo ideal es que sean para todo el mundo, acceso para todo el mundo, no solamente para algunas personas[31].

Existen acciones valoradas positivamente, que buscan garantizar derechos de la niñez y adolescencia en el desarrollo de la crisis sanitaria, como la dictación, en agosto de 2020, del "Protocolo para el derecho de compañía de niños, niñas y adolescentes hospitalizados en el contexto de pandemia", el cual tiene por objetivo "establecer lineamientos e instrucciones a centros de atención cerrada públicos y privados y cuidadores, para gestionar de manera segura y oportuna el derecho de compañía de niñas, niños y adolescentes hospitalizados"[32].

5.1.3 DESAFÍOS

Se vislumbra como uno de los desafíos del Ministerio de Salud, para la actualidad y los próximos años, atender los efectos físicos y emocionales derivados de la crisis social y profundizados de manera general por la pandemia.

En términos de política pública, se hace clave el proceso actual de **la elaboración del Plan Nacional de Salud 2021–2030**, que debería incluir, dentro de sus objetivos estratégicos, la evaluación del estado de salud mental y nutricional, junto con planificar la atención de niños, niñas y adolescentes en estos dos ámbitos, estableciendo líneas estratégicas de actuación, invertir recursos y fortalecer acciones de prevención, estableciendo un mecanismo de seguimiento y evaluación, construyendo alianzas estratégicas en el ámbito de las ciencias, analizando las variables sociodemográficas que a lo largo del país inciden en estas problemática, entre otras acciones.

> Por ahora estoy sola con mi abuela, así que es encargarme de las compras y de ayudar a mis familiares que no viven acá, lo podría resumir en mucha responsabilidad y miedo, miedo, miedo (Respuesta de niña o adolescente a la pregunta ¿Qué significa para ti estar en cuarentena?)[33].

Uno de los desafíos recalcados por la sociedad civil participante, en los procesos de consulta del Observatorio de Derechos de la Defensoría de la Niñez, fue la necesidad de una coordinación más profunda con el Ministerio de Educación para mejorar el rol de esta última cartera en torno a las tareas

de prevención y atención de salud que se realizan, ampliando y mejorando las prestaciones y el rol de la propia Junaeb al respecto, y también en el caso de niños, niñas y adolescentes con necesidades especiales de atención en salud.

> Espero (y ojalá) que se preocupen mucho más de la salubridad. Que todo esto nos sirva para alguna otra pandemia futura, y que se tomen mejores medidas. También espero que el próximo ministro de Salud sea alguien que haya trabajado en el sistema público y se dé cuenta de la realidad que se vive en los hospitales (Respuesta de adolescente a la pregunta ¿Cómo crees que será nuestro país después de la crisis sanitaria?)[34].

Asimismo, es fundamental que el Ministerio de Salud se haga cargo de la reparación psicológica y física de niños, niñas y adolescentes víctimas de violaciones de derechos humanos en el contexto de la crisis social[35].



Ministerio de Salud

En materia de condiciones de aprendizaje, las clases telemáticas profundizaron las desigualdades de calidad en la educación, al no contar todos los niños, niñas y adolescentes con acceso a internet y dispositivos electrónicos.

5.2 Balance del Ministerio de Educación

El Ministerio de Educación también deberá afrontar las consecuencias de la pandemia. El cierre de los establecimientos educacionales, por más de un año, generó afectaciones en los aprendizajes y trayectorias educativas de las y los estudiantes, que requerirán de una acción decidida del Estado y las políticas públicas para enfrentarla y revertir cuanto antes.

5.2.1 CONTEXTO

En particular, para el primer año de la pandemia, en el Informe Anual 2020 de la Defensoría de la Niñez fueron presentadas diversas brechas en el acceso a la educación como derecho humano, en el capítulo Desigual ejercicio del derecho a la educación: perspectiva socioeconómica en medio del estallido social y la pandemia. En un contexto de desigualdad y discriminación escolar, baja movilidad social, donde Chile evidencia las mayores desigualdades de países miembros de la OCDE basadas en el logro educativo, problemas como el aumento de la exclusión escolar y sus múltiples factores de riesgo; la segregación socioeconómica escolar; la alta brecha de aprendizajes entre distintos niveles socioeconómicos; la diferencia en los niveles de conectividad para la educación virtual, entre otros factores, dan cuenta del complejo escenario para el ejercicio de este derecho por niños, niñas y adolescentes en Chile[36].

Complementando lo anterior, diversos son los indicadores y ámbitos en donde la crisis sanitaria, derivada del Covid–19, ha afectado el derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes:

- En materia de **condiciones de aprendizaje**, las clases telemáticas profundizaron las desigualdades de calidad en la educación, al no contar todos los niños, niñas y adolescentes con acceso a internet y dispositivos electrónicos. El Centro de Estudios del Mineduc alertó que en la consulta sobre el uso de las herramientas que se ha puesto a disposición por parte de este Ministerio, en que participaron 167.630 apoderados, el 41% declaró que su hijo(a) tiene acceso a internet regular y un 9% simplemente no tenía[37]. Esto se suma a las dificultades alertadas por los propios niños, niñas y adolescentes, donde el 44,4% de las y los adolescentes de 14 a 17 años de edad manifiesta que no pueden concentrarse, un 42% no logra entender y un 39% señala que "se piden demasiadas cosas en poco tiempo".

  > Descanso, pero angustia, preocupación y frustración porque me cuesta concentrarme, y saber que tengo muchas cosas aplazadas por hacer, siento enojo conmigo misma (Respuesta de adolescente mujer a la pregunta" ¿Qué significa para ti estar en cuarentena?)[38].

- En materia de **afectaciones al aprendizaje**, la Agencia de la Calidad de la Educación, realizó el Diagnóstico Integral de Aprendizajes en siete mil establecimientos educacionales que, de manera voluntaria y con participación de casi dos millones de estudiantes, identificó que las y los estudiantes entre sexto básico y cuarto medio no alcanzaron los conocimientos

mínimos necesarios en lectura ni en matemáticas. En materia de lectura, ninguno de los cursos alcanzó el 60% de los aprendizajes mínimos y, en matemáticas, el 47%. De hecho, en segundo medio solo aprendieron el 27% de los aprendizajes mínimos[39].

- En materia de **asistencia y acceso a la educación parvularia**, se ha podido detectar una importante reducción de la matrícula que **disminuyó en un 4,4% desde el año 2019 al 2020, retrocediendo los avances que se estaban teniendo en la materia**, con los consecuentes efectos en el desarrollo y aprendizaje de las niñas y niños[40].
- Por último, en materia de exclusión educativa, se ve un escenario altamente preocupante, dado que, según afirma el Centro de Estudios del Mineduc "hay una relación directa entre inasistencia y deserción, por ende, en el contexto Covid–19 en el peor escenario, las simulaciones indican que se podría generar un aumento de un 43% de desertores respecto del año anterior, lo que equivale a 81.099 estudiantes que saldrían del sistema"[41]. Sin perjuicio de lo anterior, cabe destacar la aprobación por el Consejo Nacional de Educación de la modalidad de reingreso, que reconoce la existencia de trayectorias educativas no lineales y el carácter multicausal de la exclusión escolar, así como también la adaptabilidad y flexibilidad requeridas para la modalidad. Contempla, a su vez, la creación de un Sistema de Certificación de Aprendizajes por módulos y la consideración de equipos profesionales multidisciplinarios y la articulación con las distintas entidades del sistema[42].

Se ha podido detectar una importante reducción de la matrícula que disminuyó en un 4,4 % desde el año 2019 al 2020, retrocediendo los avances que se estaban teniendo en la materia.

5.2.2 BALANCE

En materia de recomendaciones, **el Ministerio de Educación tiene un bajo cumplimiento de las recomendaciones en el periodo de junio del 2020 a junio del 2021, el que también fue bajo en el reporte de los años 2018 a 2020 alcanzando solo un 22% de cumplimiento**. Destacan, por ejemplo, las recomendaciones enfocadas a la situación educacional realizadas en el Informe Anual 2020, donde se tiene un cumplimiento de 33% en promedio, relacionadas con el presupuesto público y destinadas a alcanzar una educación con equidad, con el fortalecimiento del rol orientador del Ministerio de Educación y la buena convivencia escolar para una sociedad más cohesionada, con la necesidad de garantizar una educación que permita afrontar situaciones de crisis y emergencias, con enfoque en derechos humanos, y sobre la incorporación de la participación efectiva de niños, niñas y adolescentes[43].

El Ministerio de Educación es la tercera institución que tiene requerimientos sin respuesta, con un total de 22 registros de 34. Estas solicitudes de información se centraron, principalmente, en conocer el acceso a recursos para la educación a distancia, la forma de evaluación para niños, niñas y adolescentes con necesidades educativas especiales, entre otras, generándose recomendaciones de actuación para el retorno a clases.

No obstante, cabe señalar ciertos avances en la colaboración entre las agencias de educación –en particular del Centro de Estudios del Ministerio de Educación, así como de la Agencia de la Calidad de la Educación– y la Defensoría de la Niñez, generándose reuniones de trabajo para la coordinación en el in-

tercambio de información entre las instituciones, la que ha podido realizarse fluidamente, apoyando así la generación de indicadores de seguimiento del Observatorio de Derechos, así como la realización de los estudios en 2021. **Además, se menciona como un hito inicial del trabajo colaborativo con el Ministerio de Educación para la creación y puesta a disposición de las comunidades educativas de una metodología de participación para considerar las percepciones de las y los estudiantes para el retorno a clases, llamada Mi voz, mi escuela. Opinemos en el retorno a clases**[44].

A nivel de compromisos, es posible proyectar que especialmente el acceso, la exclusión y la calidad educativa serán aspectos que, de manera transversal, se verán afectados, siendo fundamental la generación de estrategias de corto plazo con especial soporte y apoyo en las instituciones auxiliares y técnicas educacionales, tales como la Agencia de la Calidad de la Educación y la Superintendencia de Educación.

5.2.3 DESAFÍOS

El abordaje de las severas consecuencias que las restricciones de movilidad han tenido sobre el ejercicio del derecho a la educación –en un contexto que ya previo al Covid–19 evidenciaba graves problemas estructurales– es el principal desafío que deberá enfrentar esta cartera de Estado. La identificación pronta y certera de aquellos ámbitos e indicadores afectados por la crisis sanitaria, permitirán la elaboración de un plan para revertir consecuencias que profundizan las desigualdades del sistema.

Uno de los desafíos relevados por la sociedad civil fueron los aspectos relativos a la calidad, con la necesidad de mejorar "el seguimiento y evaluación de las políticas implementadas, en particular en lo que respecta a los programas de retención, de integración escolar. Particular atención requiere además el Sistema de Admisión Escolar y velar porque se estén respetando los principios de la ley de inclusión escolar en su operación", así como de la capacidad del sistema para adaptarse, de manera pertinente, a las necesidades educativas especiales de niños, niñas y adolescentes con discapacidad.

También, en aspectos claves de la función pública, resulta necesario mejorar la capacidad del sistema en prevenir el cierre de aquellas escuelas que, por diversos factores, no han podido mejorar sus progresos en el aprendizaje y educan a estudiantes prioritarios, así como la necesidad expresada en la consulta a la sociedad civil relativa a los equipos directivos de:

> Crear una carrera directiva que defina una trayectoria laboral atractiva para estos cargos, dando mejoras salariales sustantivas y mayores incentivos específicos para quienes ejercen en colegios de contextos difíciles[45].

5.3 Balance del Ministerio de Desarrollo Social y Familia

Las restricciones sanitarias han afectado gravemente los ingresos de las familias, y han provocado que el sistema de protección social del país se vea exigido y sobrepasado en su capacidad de respuesta y apoyo a estas. Asimismo, las tareas de cuidado y crianza de las familias se han complejizado, lo que también afecta a niños, niñas y adolescentes. Por otra parte, la prevención y actuación frente a las situaciones de violencia requieren de un abordaje prioritario e integral en este contexto, debido al cierre de los establecimientos educacionales que cumplen una labor fundamental en la detección temprana de vulneraciones hacia la niñez y adolescencia.

La pobreza por ingreso, de niñas y niños de 0 a 3 años de edad, aumentó de 15% a 17% y de 13,6% a 15,3% en el caso de 4 a 17 años, en comparación a la versión de 2017.

5.3.1 CONTEXTO

La crisis sanitaria derivada del Covid–19 ha afectado diversos derechos de los niños, niñas y adolescentes, como el de "Crecer sano" y "Estar protegido", en donde el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, como entidad rectora de las políticas públicas de niñez y adolescencia, cumple un rol fundamental.

- En materia de **pobreza y seguridad social**, ya en 2020, diversos informes internacionales alertaban de un posible aumento del 22% en la pobreza en América Latina, derivado de la contingencia[46]. Y, en Chile, esta situación se ha empezado a evidenciar. La encuesta Social Covid–19 del Ministerio de Desarrollo Social y Familia mostró que **el 52,9% de los hogares con presencia de niños, niñas y adolescentes percibía que no les alcanzan los ingresos durante la pandemia**, porcentaje superior al 15,5% de la percepción antes de la pandemia. Asimismo, la última encuesta Casen 2020 muestra que la pobreza por ingreso, de niñas y niños de 0 a 3 años de edad, aumentó de 15% a 17% y de 13,6% a 15,3% en el caso de 4 a 17 años, en comparación con la versión de 2017.
- **La crisis actual ha tenido un especial efecto en las tareas de cuidado**, lo que repercute, por supuesto, los derechos de niños, niñas y adolescentes. La encuesta del Centro de Estudios Públicos de abril 2021, identificó que el 23% de las personas con hijos(as) a su cuidado ha tenido "mucha" tensión en el cuidado y educación de ellos(as). Asimismo, 14% manifestó "bastante" y un 12% "algo" de tensión[47]. Esto se suma a los efectos derivados de desigualdades de género, en donde un 71% de los hombres ha dedicado "cero horas" al acompañamiento de tareas escolares[48]. **A esto se suma, también, la disminución, en plena crisis, del presupuesto del Chile Crece Contigo, que cumple una importante tarea en el apoyo al cuidado**[49].
- En materia de **prevención y actuación en violencia infantil**, cabe destacar que la Brigada de Delitos Sexuales y Menores, de la Policía de Investigaciones de Chile (Brisexme), durante el primer trimestre de 2021 ha recibido 1.686 denuncias por delitos sexuales contra menores de 14 años de edad, lo que significaría un 5% mayor en comparación al mismo periodo del año anterior. **Por su parte, el cierre de establecimientos educacionales**

ha significado la pérdida de un importante espacio de detección oportuna de la violencia que se produce dentro de los espacios familiares. Además, la última encuesta de polivictimización, que permitiría evaluar estos efectos, fue realizada en 2017, por lo que se requiere de manera urgente su actualización, considerando el compromiso adquirido en el Plan de Acción de Niñez y Adolescencia para el 2021.

- En materia de **coordinación intersectorial para la protección de la niñez y la adolescencia**, diversas circunstancias han dado cuenta de la ausencia de un rol activo de la Subsecretaría de la Niñez para resguardar los derechos aquellos que se ven expuestos a vulneraciones. Mediante Oficio N° 835/2020, elaborado a raíz de la situación de niños, niñas y adolescentes del sector de Cerro Chuño, en la Región de Arica y Parinacota, se instó a la institución al ejercicio de sus facultades de "...administrar, coordinar y supervisar los sistemas o subsistemas de gestión intersectorial que tengan por objetivo procurar la prevención de la vulneración de los derechos de los niños y su protección integral" ,establecidas en el artículo 3° bis letra c) de la Ley N° 20.530. Esta falta de acciones y coordinación interinstitucional también se manifestó en la Región de Tarapacá, lo que fue relevado por la Defensoría de la Niñez mediante Oficio N° 783/2020, sobre la **preocupante situación de niños, niñas y adolescentes migrantes y sus familias, que se encuentran en situación de extrema pobreza y vulnerabilidad**.

5.3.2 BALANCE

En materia de recomendaciones, el Ministerio de Desarrollo Social y Familia fue destinatario de 13 recomendaciones, que cuentan con un bajo nivel de cumplimiento, entre las que destacan medidas relativas a aspectos transversales e institucionalidad, por ejemplo relativas a la implementación del Sistema de Garantías de Derechos de la Niñez y Adolescencia o de gestión presupuestaria con enfoque de derechos.

Cabe destacar que el Ministerio de Desarrollo Social y Familia es la cuarta institución que tiene requerimientos sin respuesta, con un total de 19 registros de 27.

A nivel de compromisos, es posible proyectar que, especialmente en materia de pobreza infantil, cumplir con los compromisos asumidos por esta cartera será aún más difícil atendiendo al contexto de crisis, por lo que se requerirán acciones específicas para revertir los retrocesos con urgencia.

Como aspecto positivo es posible destacar la coordinación entre la Defensoría de la Niñez y la Subsecretaría de la Niñez para el desarrollo de iniciativas conjuntas para la promoción y protección de los derechos, como la iniciativa denominada Mi Voz Constituye Cambio, en el marco del desarrollo del proceso constituyente.

5.3.3 DESAFÍOS

Lo relevado pone en cuestión el necesario fortalecimiento que requieren los sistemas públicos encargados de la seguridad social, para avanzar hacia lo que la OIT visualiza como un "conjunto integrado de políticas sociales diseñado para garantizar a toda persona la seguridad de los ingresos y el acceso a los servicios sociales esenciales"[50], que tenga garantías reforzadas en el caso de niños, niñas y adolescentes. **Este enfoque, denominado como "piso de protección" debe basarse en un enfoque de ciclo de vida, universal y adaptativo, a lo que debemos agregar también, conforme lo recomendado por Unicef, el enfoque de género**[51].

El Ministerio de Desarrollo Social y Familia, y en general el Sistema de Protección Social que este administra, debe avanzar hacia la adopción de este enfoque, el que debe—también—ser coherente entre sus distintos componentes. Como bien afirma el Informe del Consejo de Cohesión Social, convocado por el mismo Ministerio:

> (El) efecto cohesivo de los programas sociales es algo que no puede darse por sentado, pues sus rendimientos específicos en términos de producir confianza, asociatividad, participación, respeto por las reglas o de mejorar la percepción de justicia y equidad, son todas materias que requieren ser incorporadas en el diseño y en la evaluación sistemática y sostenida en el tiempo de los distintos programas sociales implementados por el Estado[52].

Según este mismo Consejo, en materia de niñez y adolescencia se hace particularmente urgente un plan para evitar la segregración y segmentación que generan los actuales sistemas y programas públicos en la materia.



Pablo Moraga Moraga

6. La necesidad de contar con sistemas públicos con capacidad de actuar frente a las crisis

La situación de crisis producto del Covid–19, precisamente por el cierre de establecimientos educacionales derivado de las restricciones sanitarias, ha generado una serie de afectaciones de derechos de la niñez y adolescencia. Por su parte, la crisis ha repercutido en una afectación socioeconómica en los ingresos de las familias y ha agudizado las complicaciones en términos del cuidado de niños, niñas y adolescentes.

> Creo que la gente estará desesperada, con el dolor de la pérdida de seres queridos sumado a una creciente preocupación por no tener dinero para subsistir, el ambiente será muy tenso[53] (Respuesta a la pregunta ¿Cómo crees que será nuestro país después de la crisis sanitaria? Encuesta Proyecto Mi Voz Cuenta).

> Quiero reencontrarme con mis amigos y familiares, salir a marchar reunirme con mi amigxs a tocar música, quiero ir a un parquecito y comer papas fritas con mis amigxs y quiero seguir luchando por resolver los problemas que vivimos tanto en mi escuela como en este país (Respuesta a la pregunta ¿Qué te gustaría hacer cuando termine la cuarentena? Encuesta Proyecto Mi Voz Cuenta).

Lo cierto es que esta crisis social y sanitaria ha demostrado, una vez más, que afecta con mayor profundidad las vidas de los niños, niñas y adolescentes y que las políticas públicas no tienen capacidad de resolverlas poniendo en el centro de su acción los derechos humanos de ellas y ellos, y asegurarles su desarrollo armonioso e integral, aun en condiciones complejas. Por lo mismo, se hace fundamental que los sistemas públicos integren en su gestión un enfoque adaptativo, especialmente teniendo en cuenta la incertidumbre que aún existe con la pandemia por Covid–19, así como los próximos desafíos derivados del cambio climático, recesión, migración, conflictos sociales, entre otros. La ocurrencia de mayores desastres y emergencias podría aumentar en el mediano plazo, requiriéndose de una protección realmente adaptativa y pertinente, que actúe debido a las exigencias que imponen la dignidad y el efectivo resguardo y protección de los derechos de quienes habitan el país[54].

En este sentido, resulta de particular interés y preocupación lo alertado por el Unicef internacional al presentar el informe La crisis climática es una crisis de los derechos de la infancia, en donde se expone el índice de riesgo climático de la infancia, y alerta que Chile tiene importantes índices de riesgo en materia de perturbaciones de clima y medioambiente, con un puntaje mediano de 5,8 (de un total de 10), lo que sería mitigado, según el informe, por una baja vulnerabilidad infantil de 1,5. Este informe recomienda:

> Aumentar la inversión en la adaptación al clima y la resiliencia en los servicios clave para los niños. Para proteger a los niños, a las comunidades y a los más vulnerables de los peores impactos del clima, que ya está cambiando, hay que adaptar los servicios más esenciales, como los sistemas de agua, saneamiento e higiene, y los servicios de salud y educación[55].

Esto va en línea con lo planteado por el Objetivo de Desarrollo Sostenible Nº 13.1, al determinar la necesidad de "fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los destrastres naturales en todos los países"[56], lo que implica no solamente su control, sino también dar respuesta oportuna a sus consecuencias, así como lo planteado en la Declaración de Icheón, en 2015, que recomienda una:

> (...) gestión suficiente de las crisis, desde la respuesta de emergencia hasta la recuperación y la reconstrucción; respuestas nacionales, regionales y mundiales mejor coordinadas; y el desarrollo de capacidades para la reducción global del riesgo y la mitigación de sus efectos, a fin de que la educación se mantenga durante situaciones de conflicto, de emergencia, de postconflicto y de recuperación temprana"[57].

Por último, **debe considerarse como elemental en el ejercicio de la función pública las implicancias del proceso constituyente que se encuentra en curso en el país, propiciando la reflexión respecto de materias tales como la estructura del Estado, tanto en relación con su régimen de gobierno, descentralización, principios de actuación, catálogo de derechos, gobiernos locales, así como en la definición de los espacios de participación, lo que debe incluir consideraciones específicas en relación con el logro de una gestión pública oportuna, eficiente y eficaz.** Todo esto, sin duda, es una ventana de oportunidad para la incorporación, transversalmente, del enfoque de derechos de la niñez y la adolescencia en diferentes ámbitos de la actuación del Estado y de las políticas públicas.

7. Recomendaciones

CANTIDAD Y DESTINATARIOS Y SUS RECOMENDACIONES

3 Subsecretaría de la Niñez

1 Ministerio de Desarrollo Social y Familia

1 Poder Legislativo

1 Poder Ejecutivo

Lo expuesto a lo largo del capítulo permite dirigir un conjunto de recomendaciones al Estado de Chile, destinadas a mejorar el cumplimiento de los indicadores antes expuestos y que los organismos estatales tienen el imperativo y deber legal de atenderlas y cumplir.

Los resultados obtenidos en el cumplimiento de recomendaciones y requerimientos realizados por la Defensoría de la Niñez, y en balance de cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado a nivel nacional e internacional, dan cuenta de brechas significativas y de espacios de mejora imprescindibles para cumplir con sus obligaciones de promover, garantizar y proteger los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes.

Poder Ejecutivo

CORTO PLAZO

Diseñar e implementar, a través de la **Subsecretaría de la Niñez**, un apartado especial en el marco del futuro Plan de Acción de Niñez y Adolescencia, que coordine , a partir de la conformación de comites de crisis de forma oportuna, eficiente y eficazmente, a los sistemas públicos involucrados en la resolución de los derechos que se han visto más afectados en crisis tales como salud, educación, esparcimiento, entre otros, estableciendo indicadores de derechos humanos y métricas de medición periódica que permitan ajustes oportunos que aseguren el logro de los objetivos.

MEDIANO PLAZO

Instaurar, por **la Subsecretaría de la Niñez**, instrumentos de gestión destinados específicamente al cumplimiento de requerimientos, recomendaciones y compromisos del Estado en materia de protección y promoción de los derechos humanos de la niñez y adolescencia, en el marco de la nueva institucionalidad y servicios asociados al **Sistema de Garantías de los Derechos de la Niñez**.

Elaborar, a través del **Ministerio de Desarrollo Social y Familia**, una estrategia de acción específica en materia de intervención social, orientada a mitigar los efectos adversos que la crisis social y sanitaria ha producido en el ejercicio del derecho a vivir sano, que tenga por objetivo disminuir significativamente el porcentaje de niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza.

Poder Legislativo

MEDIANO PLAZO

Instar, a través de un acuerdo de Comités del **Congreso Nacional**, a que todos los proyectos de ley que afecten directamente a niños niñas y adolescentes sean tramitados por las comisiones especializadas en dicha temática.

Establecer, a través de la presentación de una reforma legal, mediante Mensaje del **Poder Ejecutivo** o Moción del **Congreso Nacional**, la obligatoriedad de los organismos de la Administración del Estado de dar respuesta oportuna en plazos determinados a los requerimientos de información de la Defensoría de la Niñez.

Formular e implementar un plan de acción de corto plazo por parte de la **Subsecretaría de la Niñez**, en línea con el Plan de Acción de Niñez y Adolescencia 2018-2025, y en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud, entre otros; que permita resolver las diversas afectaciones de derechos humanos que sufrieron los niños, niñas y adolescentes en virtud de la situación de crisis derivada de la pandemia por Covid–19.

Referencias

1 Agencia de Calidad de la Educación. 2021. Resultados Diagnóstico Integral de Aprendizaje 2021. Disponible en: http://archivos.agenciaeducacion.cl/Presentacion_DIA2021.pdf.

2 Krause, Mercedes; Ballesteros, Matías Salvador. 2018. Interseccionalidad en desigualdades en salud en Argentina: Discusiones Teórico–Metodológicas a partir de una encuesta poblacional, pág. 15. Disponible en: https://www.redalyc.org/jatsRepo/3091/309157826002/309157826002.pdf.

3 En este apartado se contabilizan todas las comunicaciones emanadas desde la Defensoría de la Niñez a diversas instituciones y organismos, en el marco de sus facultades legales, referidas a solicitudes de información, antecedentes, acciones y trámites judiciales, entre otros, y que requieran algún tipo de respuesta a la institución. Este registro no incluye el seguimiento a las recomendaciones, solo los registros formales de respuestas recibidas.

4 Este concepto se refiere a la legitimación que la sociedad en su conjunto le da a la institucionalidad del Estado vinculada a la niñez y la adolescencia para mejorar las condiciones desfavorables en el ejercicio y protección de sus derechos.

5 En el inciso primero del artículo 6° de la Constitución Política de la República de Chile se dispone que: "los Órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, y garantizar el orden institucional de la República".

6 El párrafo 9° de la Observación General N° 2 del Comité de los Derechos del Niño señala: "Se deben conferir a las instituciones nacionales las facultades necesarias para que puedan desempeñar su mandato con eficacia, en particular la facultad de oír a toda persona y obtener cualquier información y documento necesario para valorar las situaciones que sean de su competencia. Tales facultades han de comprender la promoción y protección de los derechos de todos los niños que estén bajo la jurisdicción del Estado Parte en relación no solo con el Estado sino también con todas las entidades públicas y privadas pertinentes".

7 El Artículo 4 de la Ley N° 21.067 que Crea la Defensoría de los Derechos de la Niñez establece la función de promover y asegurar en el comportamiento estatal en general, el cumplimiento efectivo de la Convención sobre los Derechos del Niño, lo cual la faculta para requerir información a otros poderes y órganos del Estado. Esto implica el envío de diferentes comunicaciones de solicitudes de información y datos, diligencias o recomendaciones. Esto en su totalidad son requerimientos que requieren respuesta por parte de los actores notificados.

8 El informe de los resultados se encuentra en: https://www.defensorianinez.cl/observatorio/#recomendaciones. Por su parte, la metodología de la elaboración es Defensoría de la Niñez. 2021. Instructivo para efectuar recomendaciones generales por parte de la Defensoría de la Niñez a organismos externos. pág. 12. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/observatorio/wp-content/uploads/2021/03/Instructivo-Recomendaciones-Generales-DDN.pdf.

9 Defensoría de la Niñez. 2021. Instructivo para efectuar recomendaciones generales por parte de la Defensoría de la Niñez a organismos externos. pág. 12. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/observatorio/wp-content/uploads/2021/03/Instructivo-Recomendaciones-Generales-DDN.pdf.

10 Ibíd, pág. 13.

11 Para más información ver: https://www.defensorianinez.cl/home-nna/sobre-nosotros-ninos/cuales-son-mis-derechos/.

12 Los niveles de cumplimiento de los compromisos son: Retroceso (0%), en donde se evidencian retrocesos en las métricas de medición de indicadores de derechos humanos. Sin avance (0%), en donde en los últimos cuatro años estos resultados no presentan variación. Avance insuficiente (33%), donde se constatan avances a nivel institucional o normativo, pero no en indicadores a nivel de resultados. Avance parcial (66%), donde se constatan avances a nivel de resultados, pero no son suficientes; y Avance completo (100%), donde se evidencian resultados de indicadores que dan cuenta de la resolución de alguna problemática.

13 El informe completo de este análisis, y el detalle de cada una de las categorías de derechos se puede encontrar en la página web del Observatorio de Derechos de la Defensoría de la Niñez. Disponible en: www.defensorianinez.cl/observatorio.

14 En este ítem se señala el total de compromisos asumidos por el Estado de Chile frente a organismos internacionales o en planificaciones nacionales. La ausencia de algún ítem implica la ausencia de compromisos asociados.

15 La mortalidad perinatal son las muertes fetales tardías más neonatales precoces, es decir, desde las 28 semanas de embarazo hasta la primera semana de vida.

16 Defensoría de la Niñez. 2021. Consulta participativa de la sociedad civil.

17 Defensoría de la Niñez. 2020. Recomendaciones para la formulación y el gasto presupuestario en materia de niñez y adolescencia, pág. 13.

18 Defensoría de la Niñez. 2021. Informe Final avances en el cumplimiento de compromisos del Estado al año 2021. Disponible en: www.defensorianinez.cl/observatorio.

19 Ibíd.

20 Ibíd.

21 Ibíd.

22 Ibíd.

23 Ibíd.

24 El Informe "Programa Hora Segura" de la Fundación Todo Mejora ha mostrado que el 85% de los adolescentes entre 15 a 19 años, usuarios de esta línea de ayuda, tiene presencia de síntomas psicológicos, y un 51% presencia de comportamiento suicida en 2020. En el caso de la línea de ayuda "Línea Libre" de Fundación para la Confianza", informaron que durante los días 7 y 10 de abril el número de contactos diarios aumentó en un 300%.

25 Defensoría de la Niñez.2021. Resultados preliminares del Estudio de políticas públicas relacionadas con la salud mental de niños, niñas y adolescentes.

26 Defensoría de la Niñez. 2020. Encuesta Proyecto Mi Voz Cuenta.

27 Defensoría de la Niñez. 2020. Recomendaciones para la formulación y el gasto presupuestario en materia de niñez y adolescencia, pág. 13.

28 Comité Pediatría Social Sochipe. 2021. Informe Defensoría de la Niñez, Mesa de salud consulta Ámbito del derecho a la salud y desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes.

29 Comité Pediatría Social Sochipe. 2021. Informe Defensoría de la Niñez, Mesa de salud consulta Ámbito del derecho a la salud y desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes.

30 Si bien la disminución en las atenciones puede deberse en parte también a una disminución de los registros de atenciones debido a una mayor utilización de formas telemáticas, la variación da cuenta de una alerta importante que hacer en la capacidad de atención que está teniendo el sistema, así como los problemas de calidad propiamente tal que provienen de la no presencialidad.

31 Defensoría de la Niñez. 2020. Recomendaciones para la formulación y el gasto presupuestario en materia de niñez y adolescencia, pág. 13.

32 Ministerio de Salud. 2020. Protocolo para el derecho de compañía de niños, niñas y adolescentes hospitalizados en el contexto de pandemia por SARS–COV–2. Disponible en: https://diprece.minsal.cl/wp-content/uploads/2020/08/PROTOCOLO-PARA-EL-DERECHO-DE-COMPA%C3%91%C3%8DA-DE-NI%C3%91OS.pdf.

33 Defensoría de la Niñez. 2020. Encuesta Proyecto Mi Voz Cuenta.

34 Ibíd.

35 Defensoría de la Niñez. 2021. Informe Verdad, Justicia y Reparación. Estado de avance de las recomendaciones de la Defensoría de la Niñez a dos años del estallido social. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/informe-verdad-justicia-reparacion/.

36 Defensoría de la Niñez. 2020. Informe Anual 2020. Derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en Chile, pág. 314 y ss.

37 Ministerio de Educación. 2020. Minuta: Principales Resultados Consulta Continuidad de Aprendizajes en el Contexto de Pandemia. Enviado por el organismo.

38 Defensoría de la Niñez. 2020. Encuesta Proyecto Mi Voz Cuenta.

39 Agencia de Calidad de la Educación. 2021. Resultados Diagnóstico Integral de Aprendizaje 2021.

40 Elaboración en torno a datos disponibles de Mineduc. Disponible en: http://datos.mineduc.cl/dashboards/20522/descarga-bases-de-datos-matricula-consolidada-de-educacion-parvularia/.

41 Centro de Estudios Mineduc. 2021. Efectos de la suspensión de clases presenciales en contexto pandemia por Covid–19. Serie Evidencias N° 52. Disponible en: https://centroestudios.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/100/2021/05/EVIDENCIAS-52_2021.pdf. Pág. 12.Lamentablemente, frente a este escenario, el Presupuesto 2021 siguió la tendencia de disminución del presupuesto asignado para apoyar la reinserción educativa. Como demuestra la Nota Técnica N°1 del Observatorio de Derechos de la Defensoría de la Niñez, hay una disminución en el gasto de los "Programas de Reinserción Escolar" en un -10,4% con respecto al periodo anterior.

42 Defensoría de la Niñez. 2021. Oficio N° 511/2021. Remite observaciones a proyecto de ley que establece un sistema de subvenciones para la modalidad educativa de reingreso (Boletín N° 14.309–04). Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/oficios/.

43 Defensoría de la Niñez. 2020. Informe Anual 2020. Derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en Chile. pág. 381 y ss.

44 Información disponible en: https://mivozmiescuela.mineduc.cl/.

45 Defensoría de la Niñez. 2021. Informe Final avances en el cumplimiento de compromisos del Estado al año 2021. Disponible en: www.defensorianinez.cl/observatorio.

46 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 la Covid en el mundo.

47 CEP. 2021. Estudio Nacional de Opinión Pública, Encuesta Especial Covid–19. Disponible en: https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20210428/20210428203501/encuesta_especial_cep_abril2021.pdf.

48 Centro UC de Encuestas y Estudios Longitudinales. 2020. Estudio Longitudinal Empleo–Covid 19: Datos de empleo en tiempo real. Disponible en: https://www.uc.cl/site/efs/files/11364/presentacion-estudio-empleo-covid19-13082020.pdf.

49 La Defensoría de la Niñez envió un oficio al Ministerio de Hacienda en octubre del 2021 donde se hace alusión a este tema. Ver Oficio N° 959/2021: Recomendaciones para proyecto de ley de Presupuestos para el Sector Público correspondiente al año 2022, disponible en: https://www.defensorianinez.cl/observatorio/wp-content/uploads/2021/10/Oficio-959-Presupuesto-ninez.pdf.

50 OIT. 2011. Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva. Suiza, Ginebra: OIT, pág. 9.

51 Unicef. 2020. Piso de protección social orientado al cumplimiento de los derechos de la niñez. Informe consolidado. Disponible en: https://www.unicef.org/chile/media/5446/file/piso%20proteccion%20ok.pdf.

52 Ministerio de Desarrollo Social y Familia. 2020. Informe final Consejo Asesor para la Cohesión Social: Diagnóstico para una aproximación a la Cohesión Social en Chile y recomendaciones para fortalecer el aporte de la política social, pág.72.

53 Defensoría de la Niñez. 2020. Encuesta Proyecto Mi Voz Cuenta.

54 Davies, M., Oswald, K., y Mitchell, T. 2009. "Climate Change Adaptation, Disaster Risk Reduction and Social Protection". In Promoting Pro – Poor Growth: Social Protection. OECD, Paris.

55 Unicef.2021. La crisis climática es una crisis de los derechos de la infancia. Disponible en: https://www.unicef.org/media/105541/file/UNICEF_climate%20crisis_child_rights_crisis-summary-ES.pdf. Pág.24.

56 Para mayor información se sugiere revisar la Agenda de Chile de los ODS. Disponible en http://www.chileagenda2030.gob.cl/.

57 Foro Mundial de la Educación. 2015. Declaración de Incheon Educación 2030: Hacia una educación inclusiva y equitativa de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos, pág.3. Disponible en: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Lima/pdf/INCHE_2.pdf.

EPÍLOGO

Un nuevo y más justo trato hacia la niñez y adolescencia

La lectura de este Informe Anual permite enfocar el lente a través del cual se observa la situación de la niñez y adolescencia en Chile. Las temáticas abordadas en la segunda parte, sobre el proceso constituyente, así como los seis capítulos de la tercera parte son un insumo al momento de dimensionar la gran deuda del Estado con la instalación del paradigma de la protección integral, pero también, avistan las oportunidades del proceso constituyente y la pronta aprobación del Sistema de Garantías.

Por un lado, se presentan importantes brechas y desafíos en la efectivización de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes; la necesidad de garantizar seguridad social y afectiva, especialmente en la primera infancia; evitar la institucionalización de niños, niñas y adolescentes, y avanzar en cuidados apropiados orientados a su bienestar y desarrollo integral. Poner especial atención a los grupos prioritarios, como los niños, niñas y adolescentes pertenecientes al pueblo mapuche, que han sido históricamente discriminados y sujetos de graves vulneraciones por parte de agentes del Estado; y avanzar hacia una política pública de defensa especializada de derechos, universal y gratuita, que hoy resulta ser un obstáculo para exigir sus derechos. De lo anterior, se desprende la necesidad de generar sistemas públicos con capacidad de planificar, gestionar e intervenir con enfoque de derechos en materia de niñez y adolescencia.

Por otro lado, es el momento para co construir un nuevo marco de convivencia, que tienda puentes que conduzcan a configurar una nueva confianza y legitimidad de las instituciones y autoridades del país, en donde se respete y valore a los niños, niñas y adolescentes en tanto agentes activos de cambio.

Por consiguiente, el espacio que ofrece el proceso deliberativo y democrático que se está gestando en la Convención Constituyente no puede ser desaprovechado. Dicha instancia permitirá dar certeza jurídica a un nuevo trato hacia la niñez y adolescencia, abriendo la puerta para discutir su relación con el sistema social, económico y político. Esta tarea tiene diferentes dimensiones; junto con favorecer la participación de los niños, niñas y adolescentes, se trata de establecer las reglas formales que definen los contornos de las políticas que les afectan, ampliando el marco legal y proyectando una estructura burocrática para su cumplimiento.

Para efectivizar los derechos reconocidos, se plantea un modelo sistémico, cuyo órgano rector debe ser la Subsecretaría de la Niñez.

A nivel legal, con la creación del Sistema de Garantías se avanza en el reconocimiento explícito de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos. Paradójicamente, este marco prioritario no vino a abrir el camino de una nueva institucionalidad –una batería de iniciativas relacionadas con niñez y adolescencia lo antecede–, pero definitivamente, es el impulso para posicionar el enfoque de la protección integral a nivel país.

Para efectivizar los derechos reconocidos se plantea un modelo sistémico, cuyo órgano rector debe ser la Subsecretaría de la Niñez, que promueva la articulación de roles y competencias de diversas instituciones y programas, con el fin de prevenir vulneraciones y generar respuestas integrales.

En este sentido, el desafío ya no es contar con una ley de garantías, sino de su instalación efectiva, para lo cual es clave implementar el cambio organizacional proyectado. La administración del Estado debe garantizar un espacio para que la Subsecretaría de la Niñez se posicione en su rol, y así pueda visualizar y comprometer a los actores y acciones requeridas. De esta manera, se operativiza el enfoque preventivo e integral, en atención a la diversidad de necesidades de niños, niñas y adolescentes, priorizando el trabajo con ellas y ellos y sus familias.

Este Informe Anual **evidencia cómo la niñez y adolescencia es particularmente vulnerada, pero al mismo tiempo invisibilizada, como resultado de la normalización de la violencia**, en su sentido amplio. El impacto diferenciado al que se enfrentan, es a lo que viene a hacer frente el Sistema de Garantías. En consecuencia, los Estados son los llamados a generar los cambios que aseguren los mecanismos efectivos, que den respuestas especializadas y pertinentes a las condiciones que pueden estar vulnerando los derechos de niños, niñas y adolescentes.

La información compartida pretende ser rescatada para el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas que afectan, directa o indirectamente, a niños, niñas y adolescentes, generando respuestas ajustadas a los estándares internacionales de derechos humanos, promoviendo intervenciones basadas en la evidencia, y previendo los efectos negativos en sus trayectorias de vida de medidas que tienden a ser más perjudiciales que beneficiosas como, por ejemplo, la institucionalización excesiva y muchas veces temprana de niños, niñas y adolescentes. Por todo lo anterior, es necesario apostar por una mirada que reconozca que hay determinadas particularidades relacionadas con cada etapa del crecimiento que, es de esperar, se traduzcan en un nuevo y más justo trato hacia la niñez y adolescencia.

SIGLAS

BRISEXME: Brigada de Delitos Sexuales y Menores, de la Policía de Investiga¬ciones de Chile.

CASEN: Encuesta de Caracterización Socioeconómica.

CAJ: Corporación de Asistencia Judicial.

CAJMETRO: Corporación de Asistencia Judicial Metropolitana.

CCP: Centro de Cumplimiento Penitenciario.

CDN: Convención sobre los Derechos del Niño.

CEDAW: Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

ChCC: Chile Crece Contigo.

CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

CIP: Centro de Internación Provisoria.

CJE: Centro de Justicia Educacional.

CJM: Corte de Justicia Militar.

CMN Til Til: Centro Metropolitano Norte Til Til.

CONADI: Corporación de Desarrollo Indígena.

CPF: Centro Penitenciario Femenino.

CRC: Centro de Régimen Cerrado.

CREAD: Centros de Reparación Especializada de Administración Directa.

CSC: Centro Semi Cerrado.

CTD: Centro de Tránsito y Distribución.

CTL: Centro de Tránsito y Distribución para Lactantes y Preescolares.

DD.HH.: Derechos Humanos.

DEIS: Departamento de Estadísticas e Información de Salud.

DPP: Defensoría Penal Pública.

EANNA: Encuesta nacional sobre actividades de niños, niñas y adolescentes.

ELPI: Encuesta Longitudinal de Primera Infancia.

EP: Establecimiento Penitenciario.

ESCI: Explotación Sexual Comercial Infantil.

FAE: Familia de Acogida Especializada.

FAE–AADD: Programa de Familia de Acogida de Administración Directa.

FAE–PRO: Programa de Familia de Acogida con Programa de Protección.

FF.AA.: Fuerzas Armadas.

FONASA: Fondo Nacional de Salud.

GENCHI: Gendarmería de Chile.

ICCS: Estudio Internacional e Educación Cívica y Ciudadana.

IDPS: Indicadores de Desarrollo Personal y Social.

INDH: Instituto Nacional de Derechos Humanos.

ISAPRE: Institución de Salud Previsional.

JUNAEB: Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas.

JUNJI: Junta Nacional de Jardines Infantiles.

Ley RPA: Ley Nº 20.084 que establece un sistema de Responsabilidad Penal de los Adolescentes por infracciones a la ley penal.

MICC: Modelo de Integración Comunitaria Carabineros Comunidad.

MINEDUC: Ministerio de Educación.

MINVU: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

MP: Ministerio Público.

NNA: Niños, Ñiñas y Adolescentes.

OCA: Organismo Colaborador Acreditado.

OIT: Organización Internacional del Trabajo.

OLN: Oficinas Locales de la Niñez.

ONG: Organización No Gubernamental.

ONU: Organización de las Naciones Unidas.

OPD: Oficina de Protección de Derechos.

PACI: Patrullas de Atención a las Comunidades Indígenas.

PAV: Programa de Atención a Víctimas.

PDI: Policía de Investigaciones de Chile.

PMA: Programa Mi Abogado.

PRJ: Programa de Representación Jurídica.

RAD: Residencias para niños, niñas o adolescentes con discapacidad mental grave o profunda con programa adosado para la intervención residencial.

RDD: Residencia para niños, niñas o adolescentes con discapacidad discreta o moderada.

RDG: Residencias para niños, niñas o adolescentes con discapacidad mental grave o profunda.

RDS: Residencias para niños, niñas o adolescentes con discapacidad severa y situación dependencia con programa.

RELAF: Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar.

REM: Residencia de protección para mayores con programa adosado.

RF: Residencia familiar.

RLP–PER: Residencias para lactantes y preescolares.

RMA–PER: Residencia de protección para madres adolescentes con progra¬-ma especializado adosado.

RPA: Residencias de protección para madres adolescentes.

RPM: Residencia de protección para mayores.

RPP: Residencia de protección para preescolares.

RSH: Registro Social de Hogares.

SAC: Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación.

SAE: Sistema de Admisión Escolar.

SENAME: Servicio Nacional de Menores.

SERNAMEG: Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género.

SERVEL: Servicio Electoral de Chile.

SERVIU: Servicio de Vivienda y Urbanización.

SIMCE: Sistema de Medición de Calidad Educativa.

SIMS: Síndrome Inflamatorio Multisistémico.

TDAH: Trastorno por Déficit de Atención e Hiperactividad

TEA: Trastornos del Espectro Autista

UES: Universidades

UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (en inglés, United Nations International Children's Emergency Fund).