

*INFORME ANUAL 2022

Derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en Chile









Balance del actuar del Estado en un contexto de crisis y cambio



Según el artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño, los Estados parte deben adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de cualquier otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos por este tratado. En este sentido, la Defensoría de la Niñez tiene un especial mandato para observar y hacer seguimiento a la actuación de los organismos de la Administración del Estado y personas jurídicas, debiendo incluir, en su Informe Anual, el análisis sobre "el cumplimiento efectivo de las obligaciones relativas a los derechos de los niños, incluyendo una opinión fundada de la conducta de los organismos públicos y privados frente a sus requerimientos" 1.

La presente nota temática realiza este análisis a partir de una serie de procesos de monitoreo desarrollados por el Observatorio de Derechos de la Defensoría de la Niñez, sobre el actuar de los organismos del Estado en su labor de cumplimiento de los derechos humanos de la niñez y adolescencia², a julio de 2022.

Para el análisis de sus resultados, se deben considerar las diferentes afectaciones de derechos derivadas de la situación de crisis, identificadas anteriormente en el Informe Anual 2021³.

³ Defensoría de la Niñez. 2022. Informe Anual 2021: situación de derechos de niños, niñas y adolescentes. Capítulo N° 6. Estado de cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia: un análisis desde la función pública. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/informe-anual-2021/derechos-humanos/capitulo-6-estado-de-cumplimiento-de-los-derechos-de-la-ninez-y-adolescencia-un-analisis-desde-la-funcion-publica/.



¹ Ley N° 21.067, que Crea la Defensoría de la Niñez, artículo 15, letra d).

² El Observatorio de Derechos de la Defensoría de la Niñez es un instrumento clave del proceso sustantivo de Observación y Seguimiento de los Derechos de la Niñez y Adolescencia cuyo objetivo es dar cuenta a la ciudadanía sobre la aplicación, vigilancia y realización de los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes que viven en el país. Para más información visitar www.defensorianinez.cl/observatorio.

Ámbitos abordados en el balance del actuar estatal

Para la realización de este balance se analizan diferentes ámbitos que logran, en su conjunto, obtener un panorama integral respecto del actuar estatal:

Ámbito 1: ¿Cómo cumple el Estado sus compromisos respecto a los derechos de la niñez y adolescencia? Para responder esta pregunta se observan diversos indicadores de derechos, reportes oficiales, junto con la opinión de la sociedad civil. En particular, se analizan los avances a través de instrumentos internacionales y nacionales, tales como el Plan de Efectivización de Derechos del Poder Judicial, el Plan de Acción de Niñez y Adolescencia 2018-2025, y las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño al Estado de Chile en 2018, según la categorización de derechos de la Defensoría de la Niñez y las diferentes dimensiones que contiene.

Ámbito 2: ¿Cómo son acogidas las recomendaciones de la Defensoría de la Niñez por parte de los garantes de derechos? Se analiza el nivel de cumplimiento de las recomendaciones generales de la Defensoría de la Niñez, realizadas entre el 1 de julio de 2021 y el 30 de junio de 2022. Además, se muestra los resultados de forma comparada a las ediciones de informes anuales anteriores.

Ámbito 3: ¿Cuánto se ha avanzado en el cumplimiento de las recomendaciones de la Defensoría de la Niñez para el periodo presidencial 2022-2026? Se realiza un especial seguimiento, a junio de 2022, de las 164 recomendaciones generales de la Defensoría de la Niñez presentadas en el documento Recomendaciones con enfoque de derechos de la niñez y adolescencia para el periodo presidencial 2022-2026⁴.

Ámbito 4: ¿Cómo son respondidos los requerimientos de la Defensoría de la Niñez? La Ley N° 21.067, que crea la Defensoría de la Niñez la faculta a requerir antecedentes a los organismos públicos en su artículo 4 letra e). En este marco, se analizan el nivel de respuestas a los requerimientos realizados a organismos del Estado y personas jurídicas involucradas en la protección de derechos de la niñez y adolescencia, entre julio de 2021 y junio de 2022. Su cumplimiento se analiza en función de los sesenta días corridos de plazo máximo que las instituciones tienen para responder a la Defensoría de la Niñez.

Finalmente, y de acuerdo a los resultados, se analiza el cumplimiento de estos elementos de forma conjunta y prospectiva⁵.

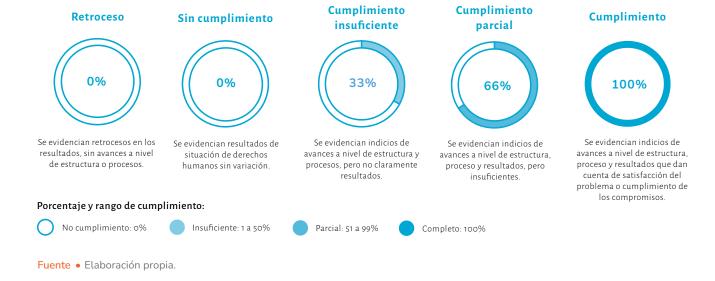
⁴ Defensoría de la Niñez. 2021. Recomendaciones con enfoque de derechos de la niñez y adolescencia para el periodo presidencial 2022-2026. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/recomendaciones-para-periodo-presidencial-2022-2026/

⁵ Los antecedentes que fundamentan los análisis, se encuentran a disposición en el sitio web del Observatorio de Derechos de la Defensoría de la Niñez.

Resultados por ámbito

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 en los ámbitos previamente señalados. Para ello utiliza una metodología y estructura que permite presentar el estado de cumplimiento en atención a los siguientes porcentajes que se muestran en la figura 1.

Figura N° 1: Niveles de cumplimiento de los compromisos de forma individual y por rango agregado, según porcentaje y justificación.



Ámbito 1: cumplimiento de compromisos del Estado

Los tres instrumentos analizados contienen 115 compromisos, de los cuales — de acuerdo a la información obtenida— se pudo realizar seguimiento a 85. De estos, un total de 18 provienen de las Observaciones del Comité de los Derechos del Niño, 64 del Plan de Acción de Niñez y Adolescencia 2018-2025, y 44 de la Política de Efectivización de derechos de niños, niñas y adolescentes del Poder Judicial. Como puede verse en la figura N° 2, la gran mayoría de los compromisos se relacionan con el derecho a un trato justo, seguido del derecho a vivir en familia y del acceso a la información.

Para el análisis de los compromisos se tuvo en cuenta la opinión de más de 25 organizaciones de la sociedad civil, mediante una consulta participativa realizada en julio de 2022. Asimismo, considera la observación de indicadores de derechos humanos del Observatorio de Derechos y otrosé, obteniendo como resultado un nivel de avance del cumplimiento de los compromisos en relación a cada categoría y subcategoría de derechos, según las clasificaciones de la figura N° 1 anterior:

El resultado agregado puede verse en la siguiente figura.

Figura N° 2: Porcentaje y rango de cumplimiento agregado de compromisos seguidos según categoría de derecho.

Derecho	Compromisos identificados	Total con seguimiento	Cumplimiento
Derecho a la salud	13	13	38%
Derecho a una vivienda adecuada	4	4	0%
Derecho a un medioambiente sano	1	1	0%
Derecho a un nivel de vida adecuado	3	3	0%
Derecho a un desarrollo integral	2	2	33%
Derecho a la recreación y esparcimiento	2	2	0%
Derecho a la educación	9	9	0%
Derecho a vivir en familia	16	13	41%
Derecho a estar protegido contra toda forma de violencia	6	6	33%
Derecho a un trato justo	36	21	36%
Derecho a la información y a la libertad de expresión	12	5	46%
Derecho a ser escuchados	7	2	33%
Rol del garante principal	4	4	50%
т	otal 115	85	30%
Porcentaje y rango de cumplimiento:	Insuficiente	Retroces	o o incumplimiento

Fuente • Elaboración propia.

⁶ Para efectos de esta evaluación, se tomaron en cuenta los siguientes reportes. En el caso del Plan de Acción de Niñez y Adolescencia 2018-2025 el sitio web: https://plandeaccioninfancia.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/. Por su parte, en el caso de las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño de 2018, el reporte de seguimiento a los compromisos del Estado de Chile de noviembre de 2022, obtenido de: https://www.minjusticia.gob.cl/media/2020/11/Informe-CDN-mediano-plazo.pdf. En el caso del Poder Judicial se solicitó un reporte mediante el Oficio N° 639/2022 de julio de 2022, sin obtener respuesta a la fecha de redacción de este informe, lo que implicó una medición menor de compromisos. No obstante, se tuvo en cuenta la información reportada por el Informe de Gestión Trimestral del Poder Judicial a diciembre de 2021 que muestra avances al respecto.

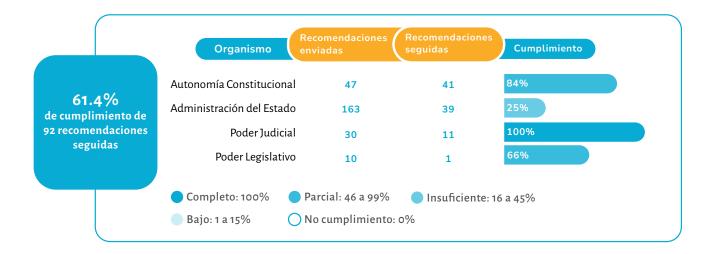
Los resultados demuestran un cumplimiento insuficiente de los compromisos,

lo que se traduce, principalmente, en avances a nivel normativo e institucional, pero sin avances sustantivos en el último año a nivel de resultados de medición de forma transversal. Los compromisos relativos al derecho a la información son los que tienen mayor nivel de cumplimiento, con un 46%. Sin embargo, los derechos relacionados con una vivienda adecuada, un medioambiente sano, un nivel de vida adecuado, la recreación y esparcimiento y la educación presentan retrocesos o incumplimientos.

Ámbito 2: cumplimiento de recomendaciones

Desde el 1 de julio de 2021 al 30 de junio de 2022, la **Defensoría de la Niñez envió 250 recomendaciones a diferentes organismos del Estado⁷.** De éstas, según su nivel de prioridad, se siguió su cumplimiento en un total de 92 recomendaciones, principalmente a organismos con autonomía constitucional (Convención Constitucional), seguido de las de organismos de administración del Estado. El resultado agregado puede verse en la figura Nº 3:

Figura N° 3: Porcentaje de cumplimiento de las recomendaciones.



Fuente • Elaboración propia.

⁷ De acuerdo a la metodología de seguimiento de las recomendaciones generales. Para más información, Defensoría de la Niñez. 2021. Instructivo para efectuar recomendaciones generales por parte de la Defensoría de la Niñez a organismos externos. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/observatorio/wp-content/uploads/2021/03/Instructivo-Recomendaciones-Generales-DDN.pdf.

Como es posible ver en la figura N° 3, **el porcentaje promedio de cumplimiento de las recomendaciones alcanzó un 61%**. Este nivel de cumplimiento es **significativamente mayor al registrado en reportes de periodos anteriores**, en 2020 y 2021, que lograron en el mismo periodo analizado resultados de 26% y 15%, respectivamente.

Las razones de este aumento se centran en el importante nivel de cumplimiento de las recomendaciones emitidas a la Convención Constitucional en la categoría de organismos con autonomía constitucional y que, como muestra la figura N° 3, alcanza un porcentaje de cumplimiento de 84%, las que además fueron seguidas casi en su totalidad.

Asimismo, cabe destacar que las recomendaciones emitidas al Poder Judicial tuvieron un 100% de cumplimiento, correspondientes a la observación del protocolo de protección de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados y separados.

No obstante lo anterior, sí cabe destacar que el porcentaje de recomendaciones emitidas a organismos de administración del Estado aún permanece dentro del nivel de cumplimiento insuficiente, con un 25%, y es similar a los registrados en reportes anteriores en 2020 y 2021, que lograron 27% y 13%, respectivamente.

El porcentaje de recomendaciones emitidas a organismos de administración del Estado aún permanece dentro del nivel de incumplimiento insuficiente, con un 25%

⁹ Defensoría de la Niñez. 2021. Informe Anual 2021: Situación de derechos de niños, niñas y adolescentes. Capítulo N° 6 "Estado de cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia: un análisis desde la función pública". Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/informe-anual-2021/derechos-humanos/capitulo-6-estado-de-cumplimiento-de-los-derechos-de-la-ninez-y-adoles-cencia-un-analisis-desde-la-funcion-publica/



⁸ Defensoría de la Niñez. 2020. Seguimiento a las Recomendaciones generales de la Defensoría de la Niñez. Periodo julio 2019-junio 2020. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/observatorio/wp-content/uploads/2020/11/ Informe_de_Recomendaciones_2020.pdf.

Ámbito 3: cumplimiento de la Agenda 2022-2026

Para analizar las recomendaciones de la Agenda 2022-2026, el Observatorio de Derechos de la Defensoría de la Niñez consideró la metodología de seguimiento que se utiliza para evaluar el cumplimiento de recomendaciones generales emitidas por la institución, considerando—en este caso— un criterio de ponderación de medición especial para las medidas consideradas prioritarias por el documento. Según el análisis, a julio de 2022, el cumplimiento total de las medidas es de un 10,01%, en general, y de un 11,01% si se consideran solo las medidas definidas en la propuesta con prioridad alta. Los resultados por categoría y dimensión se muestran a continuación.

Figura N° 4: Porcentaje de cumplimiento de las recomendaciones de la Agenda 2022-2026.

Categoría	Cumplimiento
Sistema de Garantías	20%
Derecho a una participación efectiva de niños, niñas y adolescentes	3%
Derecho a la salud	13%
Derecho a crecer sano	12%
Derecho a la educación	13%
Derecho al esparcimiento y recreación	0%
Niños, niñas y adolescentes con discapacidad	0%
Derecho a estar protegido	7%
Derecho de los niños, niñas y adolescentes migrantes	0%
Derechos de los niños, niñas y adolescentes del pueblo mapuche	0%
Derechos de los niños, niñas y adolescentes de la diversidad sexual	19%
Derecho a un trato justo	17%
Estado garante	9%

Fuente • https://observatorio.defensorianinez.cl/

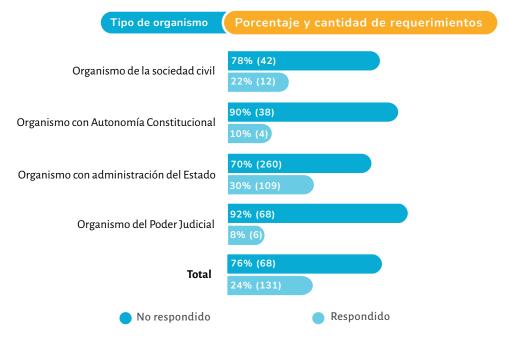
Como es posible ver en la figura N° 4, la categoría con mayor nivel de cumplimiento es la relativa a la instalación del Sistema de Garantías de Derechos de la Niñez y Adolescencia, explicado —principalmente— por la promulgación, en marzo de 2022, de la Ley de Garantías, el avance de procesos a nivel normativo en su instalación y estudios iniciales en diversos componentes. No obstante, cabe prever que un mayor nivel de cumplimiento, que dé cuenta de un nivel de consolidación e instalación del sistema, solo se podrá analizar al avanzar la instalación orgánica y programática, aún en fase de diseño preliminar por parte de la Subsecretaría de la Niñez.

Ámbito 4: respuesta a los requerimientos de la Defensoría de la Niñez

Durante el período en análisis, **la Defensoría de la Niñez realizó 539 requerimientos vía oficios a diferentes organismos, con objeto de promover y proteger los derechos de la niñez y adolescencia**. Estos requerimientos incluyen recomendaciones generales, solicitudes de información, requerimientos de actuaciones judiciales y administrativas, entre otros¹º. El análisis se centró en los requerimientos a organismos con personalidad jurídica con atribuciones relacionadas con los derechos de la niñez y adolescencia, excluyendo los requerimientos realizados a organismos fuera de esta competencia, tales como organismos privados, internacionales o legislativos. Si bien se analizan los oficios enviados en el periodo de julio de 2021 a junio de 2022, se consideran las respuestas hasta mayo de 2022, ya que el plazo institucional y legal de respuesta considera 60 días corridos.

De los 539 requerimientos analizados, 408 no fueron respondidos, lo que corresponde al 76% del total. La figura N° 4 muestra que son los organismos de administración del Estado quienes, además de concentrar la mayor cantidad de requerimientos, tienen un mayor porcentaje de respuesta.

Figura N° 5: Porcentaje y cantidad de requerimientos respondidos según tipo de organismo.



Fuente • Elaboración propia.

¹⁰ En el análisis realizado no se incluyen los oficios de respuesta desde la Defensoría de la Niñez, informativos o de corte administrativo, que por su naturaleza no requieren de una respuesta por la contraparte.

Al analizar el tiempo de respuesta, el promedio es de 33 días en general lo que representa 27 días menos que el máximo plazo legal.

Figura N° 6: Porcentaje y cantidad de requerimientos respondidos según tipo de organismo.



Fuente • Elaboración propia.

Recomendaciones

El balance general del análisis de los instrumentos muestra una importante influencia de la promulgación de la Ley N° 21.430, sobre Garantías y Protección Integral de Derechos de la Niñez y Adolescencia, en el avance—incipiente— de algunos de los compromisos por parte del Estado como de la Agenda 2022-2026. Dicha promulgación se puede interpretar como un punto de partida que, a mediano y largo plazo, requerirá de más marcos regulatorios, planificaciones de política pública y diseños programáticos que permitan su instalación y consolidación al respecto.

Asimismo, es posible identificar los efectos de la crisis sanitaria y social en el análisis de compromisos de tipo programático, especialmente de los resultados esperados del Plan de Acción de Niñez y Adolescencia, cuyo cumplimiento refleja retrasos en diversas áreas tales como pobreza, exclusión educativa, esparcimiento, entre otras y que ahora se ve enfrentado a la necesidad de una nueva formulación, debido a las exigencias de la Ley N° 21.430.

Por último, cabe resaltar el aumento en el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la institución, que incluso no considerando las realizadas a la Convención Constitucional¹¹, supera el 40% aumentando el resultado en comparación con años anteriores, pero que a todas luces sigue siendo insuficiente, principalmente porque el porcentaje no muestra un avance en el caso del Poder Ejecutivo, sino que se explica por el nivel de acogimiento de medidas por el Poder Judicial en el caso de una recomendación específica.

En base al estado de cumplimiento y análisis descritos, se plantean las siguientes recomendaciones, con miras a fortalecer el rol de garante principal del Estado de los derechos de la niñez y adolescencia.



Poder Ejecutivo

Corto Plazo

 Incorporar, por parte de la Subsecretaría de la Niñez, las medidas recomendadas en la Agenda 2022-2026 de la Defensoría de la Niñez, en la formulación de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia y su Plan de Acción, mandatada por la Ley N° 21.430, sobre garantías y protección integral de derechos de la niñez y adolescencia, con especial énfasis en las que hacen referencia a medidas de corto plazo para atender a los efectos de la crisis social y sanitaria, así como en aquellas de alta prioridad establecidas en la propuesta.

Poder Judicial

Mediano Plazo

Dar cuenta y reportar públicamente, por parte del Poder Judicial, el nivel de cumplimiento y avance efectivo de la Política de Efectivización de Derechos de niños, niñas y adolescentes, mediante la generación y difusión de reportes permanentes hacia la ciudadanía y actores involucrados sobre el cumplimiento de sus medidas, de manera pública y apoyada por un sistema virtual.





La Defensoría de la Niñez tiene el mandato legal de publicar anualmente un informe cuyo contenido aborda tres grandes partes: la cuenta pública institucional; un capítulo temático y, el estado de situación de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes que viven en Chile. Este 2022 es el cuarto Informe Anual de la institución.

En la primera parte de esta publicación, que corresponde a la Cuenta Pública, se da cuenta de las acciones desplegadas por la institución entre el 01 de julio de 2021 y el 30 de junio de 2022. Se relevan los principales hitos en el periodo y el reporte las acciones en el marco de la gestión institucional, el trabajo territorial y los desafíos de la Defensoría de la Niñez para el próximo periodo. En relación con la gestión de la institución durante el último año, se destaca la transición de un modelo macrozonal de la cobertura territorial, a uno regional. Esto, debido a que se instalaron dos nuevas sedes regionales, en Valparaíso y Biobío, las que se suman a Arica y Parinacota, Coquimbo, O´Higgins, La Araucanía y Aysén.

En la segunda parte del Informe Anual se presenta un capítulo temático que reflexiona sobre el adultocentrismo en Chile y propone la participación efectiva de niños, niñas y adolescentes como elemento central que permitiría contrarrestarlo. Analiza cómo la concepción de la niñez y adolescencia, construida por el mundo adulto, impacta en su rol como garantes de derechos y limita o impide el ejercicio de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Se destaca la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño en Chile y la reciente promulgación de la Ley de Garantías, sin perjuicio de que se constata que los factores sociales y culturales han incidido en que el paradigma de la protección integral que trajo la Convención aún no se encuentre consolidado en este país.

Por último, en la tercera parte se presenta un panorama estadístico elaborado por el Observatorio de Derechos de la Defensoría de la Niñez que da cuenta de la situación de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en Chile. Además, se desarrollan 12 notas temáticas que profundizan en el estado actual de diversos derechos humanos de la niñez y adolescencia y entrega recomendaciones a las instituciones responsables en los respectivos ámbitos.















