



◆ INFORME ANUAL 2022

Derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en Chile



DEFENSORÍA DE LA NIÑEZ



03

TERCERA PARTE DERECHOS HUMANOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN CHILE

Panorama estadístico y notas temáticas



Nota temática 10

Protección integral: recordando el propósito de la nueva institucionalidad de niñez y adolescencia



Hacia la efectivización de derechos



La Ley N° 21.430, sobre garantías y protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia¹, publicada en marzo de 2022, viene a cumplir con el **compromiso del Estado de Chile de reconocer a niños, niñas y adolescentes su calidad de personas sujetos de derechos**, asumido por el país en 1990, al ratificar la Convención sobre los Derechos del Niño.

En razón de ello, la Ley de Garantías adopta el paradigma de la **protección integral, que concibe la protección de los niños, niñas y adolescentes como la efectiva realización de todos sus derechos**. Se trata de una ley universal, que recoge en un mismo instrumento sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, dentro de un marco de protección especial, adaptada y reforzada.

Esta ley, con enfoque de derechos para toda la niñez y adolescencia, se aparta sustancialmente de la aproximación normativa que, hasta hace muy poco, imperaba en Chile, reflejada en leyes como la Ley de Menores². La condición de personas en crecimiento deja de justificar intervenciones irrestrictas hacia un grupo percibido como “necesitado y excluido” de la sociedad³, para, por el contrario, fundamentar el actuar del Estado y sociedad en la adopción de medidas que permitan el efectivo y permanente goce de derechos por parte de todos los niños, niñas y adolescentes, en aras de su desarrollo holístico.

¹ En adelante referida por su numeración como Ley N° 21.430 o Ley de Garantías.

² La Ley N° 16.618 que fija el texto definitivo de la Ley de Menores fue publicada en 1967. Desde su publicación, ha sido modificada por 31 leyes o decretos ley en aras de incorporar los cambios que la nueva visión sobre niñez y adolescencia exigen. Si bien actualmente se interpreta de acuerdo con los estándares incorporados en la Ley de Garantías, a juicio de la Defensoría de la Niñez se requiere derogar definitivamente toda la normativa que no se encuentra motivada por la Convención sobre los derechos del Niño para consagrar el paradigma de la protección integral en Chile.

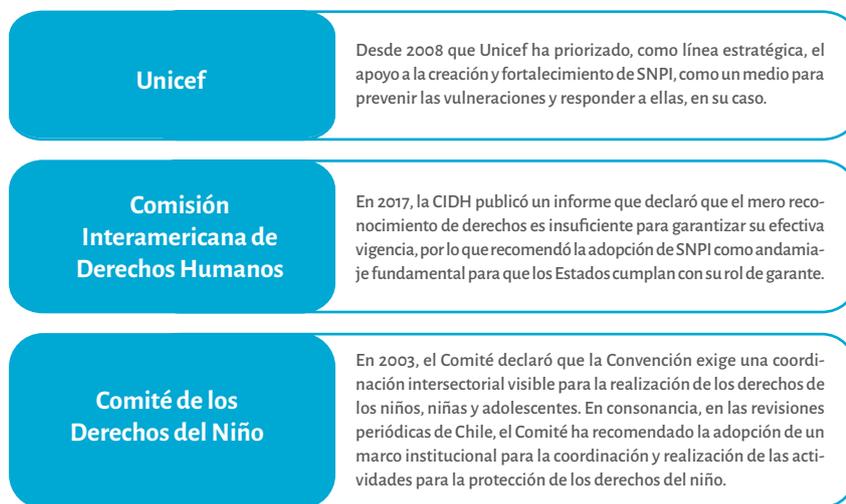
³ Para conocer más sobre la doctrina de la situación irregular que sustenta la Ley de Menores en sus orígenes, ver: Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2017. Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/nna-garantiaderechos.pdf>, párr. 38 y ss. y Campos García. 2009. La Convención sobre los Derechos del Niño: el cambio de paradigma y el acceso a la justicia, pp. 355 y ss. Disponible en: <https://biblioteca.corteidh.or.cr/documento/60434>.



Consecuentemente, la estrategia de intervención estatal, reducida a respuestas ante vulneraciones de derechos desde una mirada tutelar, se torna insuficiente. En su lugar, **esta ley despliega una estrategia para generar condiciones propicias de disfrute de derechos, basada en intervenciones integrales dirigidas a la promoción, prevención, protección, restitución y reparación de derechos**⁴. De esta forma, **se pone al centro de toda intervención los derechos de los niños, niñas y adolescentes, buscando su plena satisfacción**.

Para sustentar este entorno protector, organismos internacionales han recomendado a los países adoptar Sistemas Nacionales de Protección Integral (SNPI), que implementen un enfoque sistémico que sustente respuestas integrales, gracias a la coordinación de diversos actores (figura N° 1).

Figura N° 1: Recomendaciones internacionales destinadas a adoptar Sistemas Nacionales de Protección.



Fuente • Elaboración propia a partir de una sistematización de recomendaciones dirigidas al ámbito internacional por parte de Unicef⁵ y al ámbito regional por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁶, así como recomendaciones dirigidas a los Estados parte de la Convención sobre los Derechos del Niño⁷ y específicamente a Chile en el contexto de las revisiones periódicas sobre su cumplimiento⁸.

4 La Comisión Interamericana de Derechos Humanos define promoción como información, difusión y sensibilización sobre derechos; prevención como la creación de condiciones para el efectivo goce de derechos; protección como la detección y gestión de casos para responder ante riesgos y amenazas; restitución y reparación como el acceso efectivo a la justicia y disposición de medidas—incluyendo accesos a programas especializados—según el caso.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2017. Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección, párrs. 47 y 74. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/nna-garantiaderechos.pdf>.

5 Ver: Estrategia de protección de la infancia del Unicef; Plan Estratégico del Unicef para 2014-2017; Plan Estratégico del Unicef para 2018-2021; Estrategia de Protección de la Infancia de Unicef (2021–2030).

6 Ver: Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2017. Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/nna-garantiaderechos.pdf>.

7 Comité de los Derechos del Niño. 2003. Observación General N° 5 Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño. CRC/GC/2003/5.

8 Comité de los Derechos del Niño, informes periódicos de Chile, disponibles en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=CHL&Lang=EN.

De acuerdo con la recomendación de desarrollar un Sistema Nacional de Protección Integral, la Ley de Garantías crea el **Sistema de Garantías y Protección Integral**⁹, organizando el actuar del Estado bajo el objetivo común de **promover la protección integral de todos los niños, niñas y adolescentes**.

En esta nota se aborda por qué el paradigma de la protección integral exige una organización del Estado articulada, capaz de garantizar todos los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Para ello, primero, se explica el funcionamiento del Sistema de Garantías, haciendo especial énfasis en el componente de articulación de roles. Luego, se problematiza sobre la idoneidad de las instancias de coordinación contempladas en el Sistema de Garantías para implementar de forma efectiva el mencionado paradigma y se finaliza con recomendaciones destinadas a reforzar la coherencia de estas instancias, con el objetivo de la reforma organizacional.

El paradigma de la protección integral exige una **organización del Estado articulada**, capaz de garantizar todos los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Sistema de garantías y protección integral

La Ley de Garantías dispone que el Sistema de Garantías se encuentra “integrado por el conjunto de políticas, instituciones y normas destinadas a respetar, promover y proteger el desarrollo físico, mental, espiritual, moral, cultural y social de los niños, niñas y adolescentes”¹⁰. Observándose, por un lado, que su marco legal compromete a grandes sectores, como educación o salud, así como a subsistemas de niñez y adolescencia relacionados con protección social (Chile Crece Contigo), protección especializada o justicia juvenil, para garantizar un desarrollo integral. Mientras que, por otro, se observa que se requieren medios y ámbitos de acción diversos para cumplir con el respeto, promoción y protección de los derechos que propician ese desarrollo holístico.

Como contrapartida, **una diversidad de actores, cada uno con un rol distintivo de acuerdo a sus competencias y atribuciones legales**, integran el Sistema de Garantías (figura N° 2).

Así, por ejemplo, se encuentra el Congreso Nacional, que dicta leyes que afectan a niños, niñas y adolescentes; órganos del Estado que proveen servicios y prestaciones específicos para la niñez y adolescencia, como el Servicio Nacional de Protección Especializada¹¹, o generales, provistos por diferentes sectores como Vivienda, Cultura, Deporte (referido como intersector); junto con las Oficinas Locales de la Niñez, que realizan funciones de promoción, prevención y protección, por nombrar algunos.

⁹ En adelante “Sistema de Garantías” o simplemente “Sistema”.

¹⁰ Artículo 1 de la Ley de Garantías.

¹¹ En adelante, también e indistintamente “el Servicio”.

Figura N° 2: Actores identificados dentro del marco legal del Sistema de Garantías.



Fuente • Elaboración propia a partir de los artículos 1, 75 y 77 de la Ley de Garantías.

Para dirigir y articular este Sistema, la Subsecretaría de la Niñez se concibe como el ente rector, con la función de visualizar las acciones requeridas para asegurar la provisión efectiva y eficiente de los programas, servicios y prestaciones que requieren cada uno de los niños, niñas y adolescentes del país.

El enfoque de derechos, propio de la protección integral, demanda esta aproximación transversal para generar y sostener condiciones propicias de disfrute de derechos. Los problemas estructurales, como la pobreza y marginalidad social, impactan a este grupo especialmente vulnerable, favoreciendo situaciones de explotación infantil, desnutrición, entre varias otras. No obstante, los servicios tradicionalmente asociados con la niñez y adolescencia no tienen la capacidad, por sí mismos, de lidiar con las diversas causas subyacentes a las vulneraciones de derechos. Por ello, la Ley de Garantías dispone una nueva estructura de organización, basada en los principios de efectividad de derechos, protección social, prioridad e intersectorialidad¹², entre otros, que determinan una estrategia basada en la colaboración y articulación.

Con todo, junto con el énfasis en la prevención de amenazas, es preciso contar con un ámbito de respuesta especializada. La aproximación tradicional, altamente judicializada y a cargo del Sename, difícilmente lograba lidiar con todas las amenazas que afectan al niño, niña o adolescente, al organizarse por tipo de problema o vulneración (por ejemplo, situación de calle o explotación sexual comercial), siendo inefectiva en su respuesta. En cambio, el Sistema de Garantías evita judicializar los problemas sociales subyacentes, creando procedimientos de protección administrativa a cargo de las Oficinas Locales de la Niñez, además de abordar las vulneraciones de derechos dentro de una estructura omnicompreensiva. De esta forma, los servicios sociales y de protección especializada se alimentan mutuamente logrando una atención integral.

La Ley de Garantías dispone una nueva estructura de organización, basada en los principios de efectividad de derechos, protección social, prioridad e intersectorialidad.

¹² Artículos 12, 15, 16 y 21, respectivamente de la Ley de Garantías.

Instancias de coordinación del Sistema de Garantías

Como se ha expuesto, una de las premisas fundamentales para garantizar la protección integral es la articulación de roles de diversas instituciones y programas con competencia en niñez y adolescencia. En atención a ello, durante la tramitación legislativa de la Ley de Garantías, la Defensoría de la Niñez recomendó establecer instancias de coordinación en los tres niveles territoriales¹³.

En consonancia con dicha recomendación, la Ley de Garantías dispuso de Mesas Interinstitucionales que, junto con las instancias creadas en los subsistemas, forman parte de los escenarios de coordinación intersectorial contemplados en el Sistema de Garantías (figura N°3).

Figura N° 3: Escenarios de coordinación contemplados en el Sistema de Garantías.



Fuente • Elaboración propia a partir de la Ley de Garantías, la Ley del Servicio y del proyecto de ley por el que se crea el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil (Boletín N° 11.174-07)¹⁴.

¹³ Oficio N° 565 de 10 de julio de 2020 dirigido a la Comisión especial encargada de tramitar proyectos de ley relacionados con los niños, niñas y adolescentes del Senado; Oficio N° 789 de 2 de noviembre de 2020 dirigido a la Comisión de Hacienda del Senado y Oficio N° 896 de 14 de diciembre de 2020 dirigido a la Presidenta del Senado; todos de la Defensoría de la Niñez.

¹⁴ En discusión por Comisión Mixta a 31 de julio de 2022.

Ahora bien, en vista que uno de los grandes cambios que introduce la Ley de Garantías es la aplicación del enfoque integrado, **la Defensoría de la Niñez también recomendó establecer una interacción explícita y concreta entre los componentes del Sistema de Garantías**¹⁵, en atención a que el Sistema busca que las necesidades de los niños, niñas y adolescentes, siendo atendidos por los servicios especializados, se aborden dentro de una estructura que responda a todos sus requerimientos sociales y de protección de derechos.

Si bien se avanzó en la aplicación del principio de especialización, con la creación de los nuevos servicios y sus instancias de coordinación, a juicio de la Defensoría de la Niñez, la discusión parcelada en distintas leyes, impidió que se problematizara sobre cómo estos componentes debían interactuar para cumplir con su objetivo común. La casi inexistente regulación legal de las Mesas Interinstitucionales evidencia que no se proyectó adecuadamente su operatividad dentro de la estructura del Sistema de Garantías. Mientras el funcionamiento y la composición de las comisiones de los subsistemas se encuentran establecidos a nivel legal, se relegó a reglamento la regulación de las Mesas, lo que implica que las instancias creadas en la ley marco se delinearán atendiendo la arquitectura de sus subsistemas, y no al revés.

De esta forma, se observa la creación de tres grupos de escenarios de coordinación, pero sin disponer cómo interactuarán para servir al paradigma de la protección integral. Respecto del subsistema de reinserción social juvenil, no se hace referencia alguna a cómo se integran sus comisiones dentro del esquema ampliado del Sistema de Garantías. Por su parte, respecto al subsistema de protección especializada, si bien se dispone de forma general que sus comisiones “funcionarán de manera paralela y complementaria”¹⁶ a las Mesas Interinstitucionales, no se alude a su interacción vertical en atención a su relación de dependencia.

Para garantizar el disfrute de los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes es imprescindible avanzar en flujos de interacción que aseguren la integración de las atenciones. Como instancias creadas en la ley marco, a las Mesas Interinstitucionales se les dotó de la función estratégica de articular la oferta dirigida a niños, niñas y adolescentes. De modo que es complejo que no existan acciones de articulación específicas con las Comisiones de Reinserción Social Juvenil, considerando la multidimensionalidad de necesidades de los y las adolescentes en conflicto con la ley de penal que exigen, para una intervención efectiva, coordinación con la red intersectorial a cargo

Para garantizar el disfrute de los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes es imprescindible avanzar en flujos de interacción que aseguren la integración de las atenciones.

15 Oficio N° 565 de 10 de julio de 2020 dirigido a la Comisión especial encargada de tramitar proyectos de ley relacionados con los niños, niñas y adolescentes del Senado; Oficio N° 789 de 2 de noviembre de 2020 dirigido a la Comisión de Hacienda del Senado y Oficio N° 896 de 14 de diciembre de 2020 dirigido a la Presidenta del Senado; todos de la Defensoría de la Niñez.

16 Artículo 66 letra i) de la Ley N° 21.430.

de las primeras. **Por su parte, será altamente desafiante para las Mesas Interinstitucionales cumplir con su función de articular la oferta proveída por servicios sociales y por el Servicio de Protección Especializada**, sin que se acompañe aquella definición con una facultad operativa de dictar lineamientos para cumplir con aquel propósito.

La ausencia de un esquema organizacional de estas diversas instancias genera inquietud sobre cuál y qué nivel de relación tendrán entre ellas. **Ello porque, en la práctica, la interpretación que las y los implementadores realicen sobre el Sistema de Garantías es lo que le dará forma y aplicación a la protección integral¹⁷, lo que hace evidente el riesgo de repetir las prácticas que, por décadas, las y los funcionarios que se han relacionado con la niñez y adolescencia han realizado, respondiendo ante vulneraciones de derechos con intervenciones focalizadas.**

La implementación del Sistema de Garantías significa un **cambio cultural organizacional de envergadura**, que hará particularmente complejo cambiar formas de trabajo validadas con el tiempo y asumidas como una realidad, por lo que es fundamental contar con estructuras organizacionales que canalicen y faciliten la apropiación de la reforma¹⁸, asegurando su implementación real.

¹⁷ Sobre apropiación funcionaria de reformas ver: Walker L, Gilson L. 2004. 'We are bitter but we are satisfied': nurses as street-level bureaucrats in South Africa.

¹⁸ Sobre teorías de reformas de políticas públicas ver sistematización de literatura por: Kuipers, B.S., Higgs, M., Kickert, W., Tummers, L., Grandia, J. y Van Der Voet, J. 2014, The management of change in public organizations: a literature review. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/padm.12040>; y, MoynihMan, Donald. 2012. A Theory of culture-switching: Leadership and red-tape during hurricane Katrina.



Recomendaciones

En atención a la naturaleza multisectorial del Sistema de Garantías, su correcto funcionamiento descansa en que todos sus elementos estén correctamente alineados bajo un objetivo común: **garantizar a todos los niños, niñas y adolescentes el pleno disfrute de sus derechos**. Lo anterior **implica definir una estructura relacional clara entre las instancias de coordinación**, donde las Mesas Interinstitucionales —creadas en la Ley de Garantías— se posicionen estratégicamente respecto a las instancias creadas en los subsistemas que alberga.

Para ello, en primer lugar, y en atención a la necesidad de realizar adecuaciones legales, la Defensoría de la Niñez instó a la Subsecretaría de la Niñez a tomar la oportunidad de atender la incongruencia arquitectónica a través del proyecto de ley de armonización comprometido en la Ley de Garantías¹⁹. La Subsecretaría de la Niñez acogió la recomendación general de la Defensoría de la Niñez, de utilizar el proyecto de ley para fortalecer la regulación de las Mesas Interinstitucionales en la Ley de Garantías²⁰. Sin embargo, a juicio de esta institución aún se requiere profundizar, durante la discusión legislativa, aquella regulación y, sobre todo, adaptar las instancias de coordinación albergadas bajo el Sistema de Garantías para que sean funcionales al paradigma de la protección integral.

Con todo, también se requiere avanzar en aspectos no legales. Se observa que la apropiación cultural de la nueva forma de aproximarse a la niñez y adolescencia es fundamental para que los y las operadoras ejecuten sus acciones de acuerdo a sus postulados. Ello será esencial para desarrollar metodologías de trabajo que propendan la coherencia del Sistema de Garantías, asegurando su adecuado funcionamiento y operatividad.

¹⁹ En vista que la Ley del Servicio se aprobó con anterioridad a la Ley de Garantías, en el artículo quinto transitorio de esta última se dispuso la presentación de una iniciativa legislativa con el objeto de concordar y armonizar la Ley del Servicio según los estándares y principios de la Ley de Garantías.

²⁰ Proyecto de ley sobre armonización de las leyes N° 21.302 y N° 20.032 con la Ley N° 21.430 (Boletín N° 15.351-07).



Poder Ejecutivo

Urgencia

- Presentar, a través del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, urgencia al proyecto de ley sobre armonización de las leyes del Servicio y de Garantías²¹, para no dilatar la discusión sobre la necesidad de mejorar la coherencia del Sistema de Garantías, poniendo especial énfasis en acciones de articulación que sirvan al propósito de la protección integral.
- Capacitar y formar continuamente, a través de la Subsecretaría de la Niñez, a las y los miembros del Comité Interministerial de Desarrollo Social, Familia y Niñez, en el paradigma de la protección integral, considerando la función de esta instancia de aprobar los mecanismos de coordinación en materia de niñez y adolescencia²², y sociabilizar sobre las modificaciones siendo discutidas en el Congreso Nacional, para anticipar y preparar las adecuaciones que sean necesarias.
- Capacitar, a través de la Subsecretaría de la Niñez, a los y las miembros de las Comisiones de Coordinación de Protección, sobre el rol de la articulación respecto del paradigma de la protección integral, tomando oportunidad de sociabilizar sobre los fundamentos de los cambios introducidos en la materia en el proyecto de ley de armonización²³, buscando adelantar la implementación de aquello que no requiera de sanción legal.
- Proponer y aprobar, a través del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, adecuaciones que busquen dar sustento legal al posicionamiento estratégico y funcionamiento de las Mesas Interinstitucionales, enfocándose en mecanismos de organización que permitan implementar las políticas y planes de los subsistemas, fortaleciendo la coherencia interna de los distintos escenarios de coordinación.

²¹ Proyecto de ley sobre armonización de las leyes N° 21.302 y N° 20.032 con la Ley N° 21.430 (Boletín N° 15.351–07).

²² Art. 16 bis de la Ley N° 20.530 que crea el Ministerio de Desarrollo Social y Familia y modifica cuerpos legales que indica.

²³ Proyecto de ley sobre armonización de las leyes N° 21.302 y N° 20.032 con la Ley N° 21.430 (Boletín N° 15.351–07).

Corto Plazo

- Desarrollar, a través de la Subsecretaría de la Niñez y la Subsecretaría de Justicia, una metodología de trabajo coordinada que propenda a la adecuada utilización de la red intersectorial comunal de las Oficinas Locales de la Niñez para los fines relacionados con la reinserción social de los programas de medidas y sanciones asociados al Sistema Penal Adolescente.
- Mandatar, a través del Comité Interministerial de Desarrollo Social, Familia y Niñez, a la Subsecretaría de la Niñez —en tanto preside la Mesa Interinstitucional Nacional y la Comisión Coordinadora Nacional de Protección— y a la Subsecretaría de Justicia —por presidir la Comisión Coordinadora Nacional de Reinserción Social Juvenil—, a revisar los flujos de procesos de dichas instancias y desarrollar una metodología de trabajo efectiva, evitando duplicidades y brechas en la intervención.
- Capacitar de forma especializada, a través de la Subsecretaría de la Niñez, sobre los fundamentos y métodos de trabajo del Sistema de Garantías a funcionarios y funcionarias de servicios o programas no diseñados especialmente para la niñez y adolescencia, pero que forman parte del Sistema de Garantías y brindan atención a este grupo de la población.

Mediano Plazo

- Diseñar y realizar, a través de la Subsecretaría de la Niñez, una evaluación del componente de articulación del Sistema de Garantías, velando porque cada instancia de coordinación esté en cumplimiento con su objetivo específico y, a la vez, ello alimente el objetivo ulterior de garantizar el pleno goce de los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes.



Créditos foto: Cámara de Diputadas y Diputados de Chile.

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 Parícuta, 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.



defensorianinez



Defensorianinez.CL



defensorianinez



defensoria_ninez



Defensoría de la Niñez Chile

