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

Contenidos

Panorama estadístico de la niñez y adolescencia en Chile 158

Notas temáticas

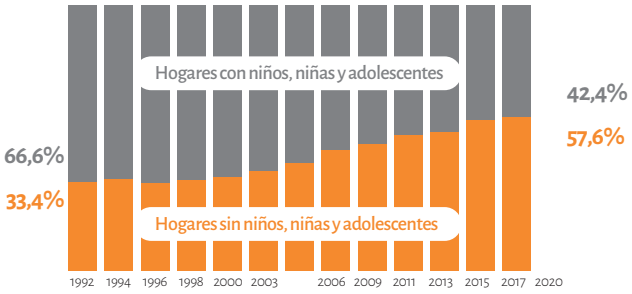
1. Situación de la niñez y adolescencia bajo el cuidado del Estado 166
2. El derecho de la niñez y adolescencia a estar protegido de la violencia del Estado 180
3. El derecho a una representación jurídica para la niñez y adolescencia 192
4. El derecho a la salud mental de niños, niñas y adolescentes 204
5. Seguridad alimentaria en la niñez y adolescencia 214
6. El juego en entornos digitales: desafíos para un uso seguro por niños, niñas y adolescentes 228
7. El derecho a la educación: desafíos en la convivencia escolar 240
8. La voz de los niños, niñas y adolescentes en la Convención Constitucional 250
9. El rol del Estado como garante principal de los derechos de la niñez y adolescencia 264
10. Protección integral: recordando el propósito de la nueva institucionalidad de niñez y adolescencia 276
11. Diversidad sexual en la niñez y adolescencia: visibilizar su realidad para el resguardo de sus derechos 288
12. Crisis humanitaria: el derecho a migrar de niños, niñas y adolescentes 298

Panorama estadístico de la niñez y adolescencia en Chile

Descripción de la población de niños, niñas y adolescentes en Chile

Porcentaje de hogares con niños, niñas y adolescentes

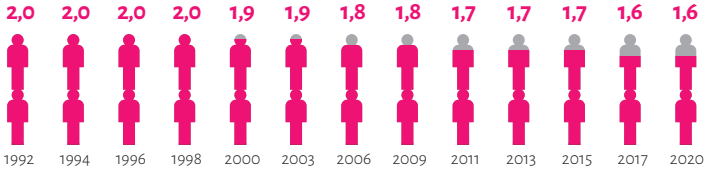
Se observa un aumento paulatino del porcentaje de hogares sin niños, niñas y adolescentes, de un 33,4% en 1992 a un 57,6% el 2020.



Fuente: Casen 2020.

Cantidad promedio de niños, niñas y adolescentes en hogares con niños, niñas y adolescentes

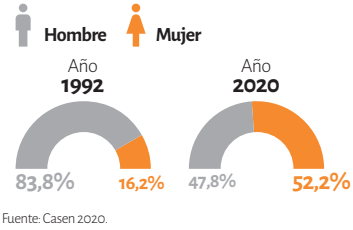
Se observa una tendencia a la baja en el promedio de niños, niñas y adolescentes en hogares con personas entre 0 y 17 años, desde 1992 a 2020.



Fuente: Casen 2020.

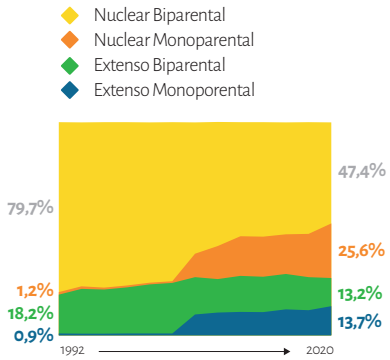
Género de la jefatura de hogar con niños, niñas y adolescentes

Se observa una tendencia al alza en el porcentaje de hogares donde la jefatura es mujer.



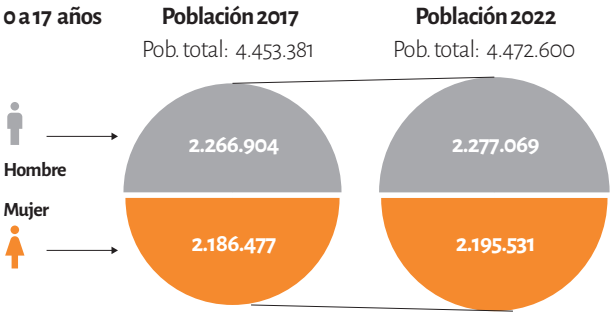
Fuente: Casen 2020.

Distribución del tipo de hogar con niños, niñas y adolescentes (1992-2020)



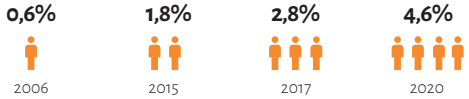
Estimación de población, según grupo etario, género y año

La cantidad estimada de niños, niñas y adolescentes ha crecido marginalmente (0,4%) respecto al Censo 2017 y la proporción entre hombres y mujeres menores de 18 años se ha mantenido constante (49,1% mujeres y 50,9% hombres).

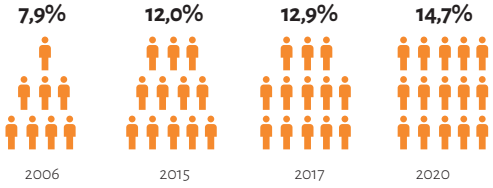


Fuente: Proyección base 2017 INE.

Niñez migrante

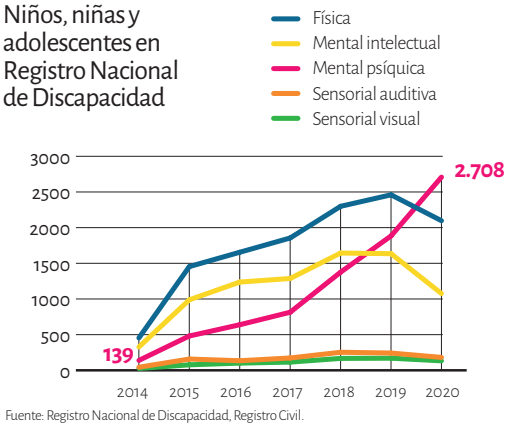


Niños, niñas y adolescentes que reconocen pertenencia a algún pueblo indígena



Fuente: Casen 2020.

Niños, niñas y adolescentes en Registro Nacional de Discapacidad



Fuente: Registro Nacional de Discapacidad, Registro Civil.

Situación de derechos de niños, niñas y adolescentes en Chile

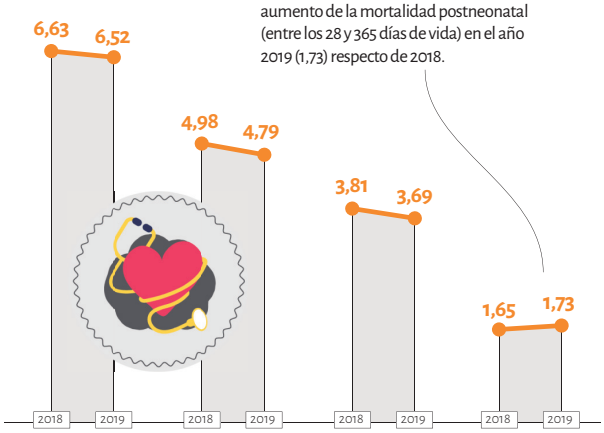


EJE DE SUPERVIVENCIA Y DESARROLLO

DERECHO A LA SALUD

Indicadores claves de mortalidad infantil

Se observa que los indicadores más relevantes en mortalidad infantil han disminuido, exceptuando un leve aumento de la mortalidad postneonatal (entre los 28 y 365 días de vida) en el año 2019 (1,73) respecto de 2018.



Mortalidad Infantil
Tasa por cada 1000 nacidos vivos menores de 1 año

Mortalidad Neonatal
Tasa por cada 1000 nacidos vivos hasta los 28 días

Mortalidad Neonatal Precoz
Tasa por cada 1000 nacidos vivos hasta la primera semana

Mortalidad Post Neonatal
Tasa por cada 1000 nacidos vivos de mas de 28 dias y menores de 1 año

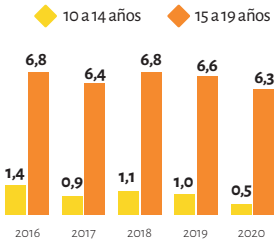
Fuente: Visualización Defunciones y mortalidad infantil del Departamento de Estadísticas e Información del Ministerio de Salud.

Prevalencias de trastornos psiquiátricos



Fuente: Benjamin, V. et. Al (2012) y Jorge Gaete, et. Al (2014).

Tasa de defunciones por lesiones autoinfligidas por cada 100.000 según tramo etario y año

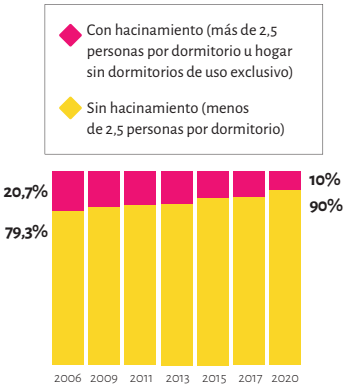


Fuentes: Fuente: DEIS, con información 2020 preliminar.

Nota: Si este material le genera inquietudes o siente que necesita ayuda, puede comunicarse con Salud Responde al 600-360-7777 o acceder a ayuda profesional mediante la plataforma Saludablemente en https://www.gob.cl/saludablemente/ayudaprofesionales/

DERECHO A LA VIVIENDA ADECUADA

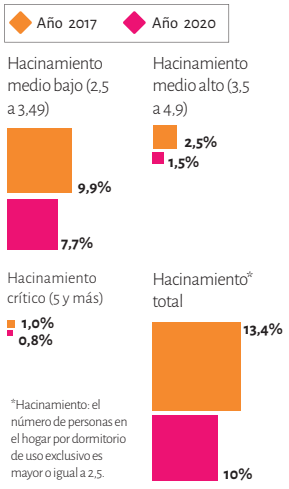
Hogares con niños, niñas y adolescentes, con o sin hacinamiento



Fuentes: a partir de DEIS (en validación).

Tipo de hacinamiento

Se observa una reducción del hacinamiento en los hogares con presencia de niños, niñas y adolescentes.



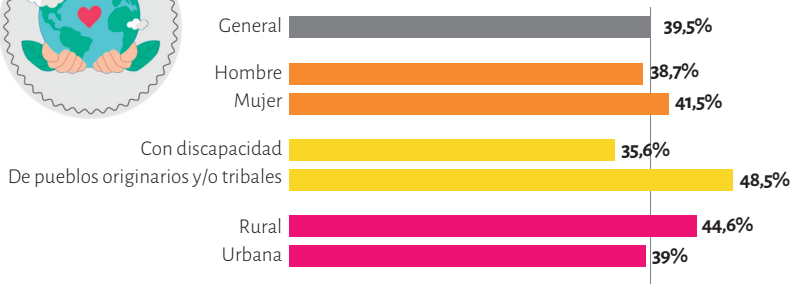
*Hacinamiento: el número de personas en el hogar por dormitorio de uso exclusivo es mayor o igual a 2,5.

Fuente: Encuesta Casen 2017 y 2020, Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

DERECHO A UN MEDIOAMBIENTE SANO



Porcentaje de niños, niñas y adolescentes que creen que su barrio está cada día más contaminado



Fuente: Estudio de Opinión de Niños, Niñas y Adolescentes, 2019, Defensoría de la Niñez.

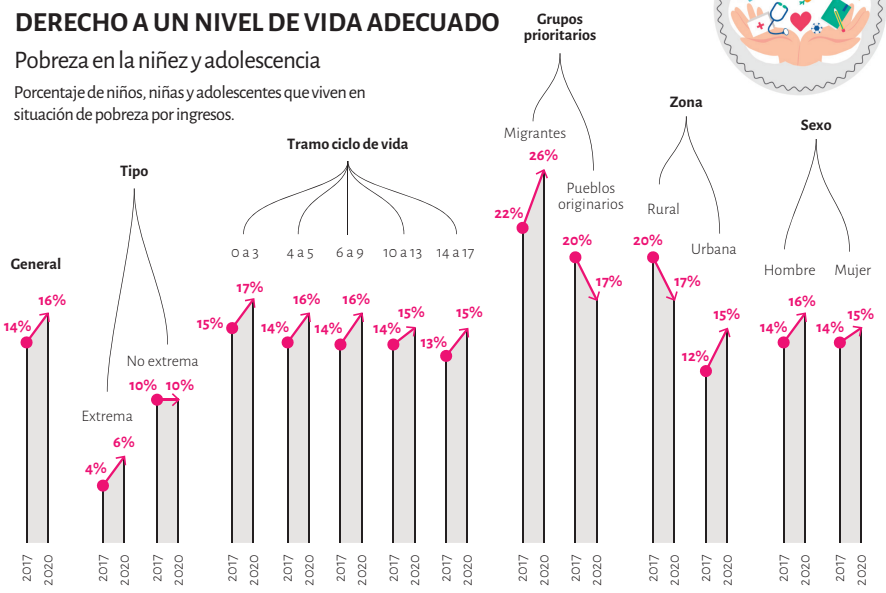
EJE DE SUPERVIVENCIA Y DESARROLLO



DERECHO A UN NIVEL DE VIDA ADECUADO

Pobreza en la niñez y adolescencia

Porcentaje de niños, niñas y adolescentes que viven en situación de pobreza por ingresos.

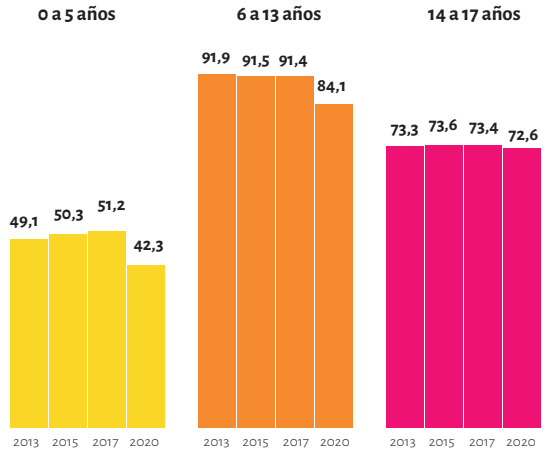


Fuente: Encuesta Casen 2017 y 2020, Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

DERECHO A LA EDUCACIÓN

Tasa de asistencia neta, según tramo de edad (cifras en %)

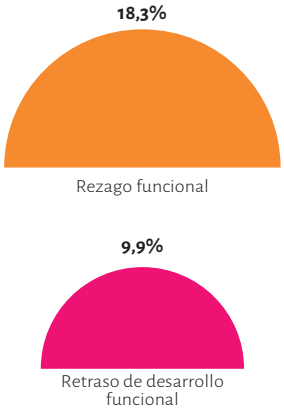
Durante el año 2020, la tasa de asistencia de estudiantes de 0 a 5 años y de 6 a 13 años, disminuyó considerablemente respecto al 2017, dando cuenta de los efectos asociedos a la pandemia y al cierre de establecimientos educacionales.



Fuente: Encuesta Casen 2013-2020.

DESARROLLO EN LA PRIMERA INFANCIA

Niñas y niños de 7 meses a 4 años y 11 meses con rezago funcional y retraso de desarrollo funcional

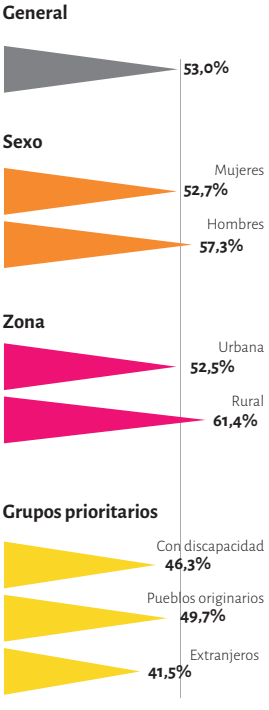


Fuente: Encuesta Nacional de Salud, 2017.

DERECHO AL ESPARCIMIENTO, RECREACIÓN Y A DISFRUTAR DE LA CULTURA Y EL ARTE

Porcentaje de niños, niñas y adolescentes que considera que los lugares de su barrio para jugar y/o estar con sus amigos son seguros y están en buen estado.

De acuerdo con el Estudio de Opinión de la Defensoría de la Niñez realizado en el año 2019, la mitad de los niños, niñas y adolescentes consideraban sus barrios seguros y en buen estado para realizar actividades recreativas.



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

Situación de derechos de niños, niñas y adolescentes en Chile

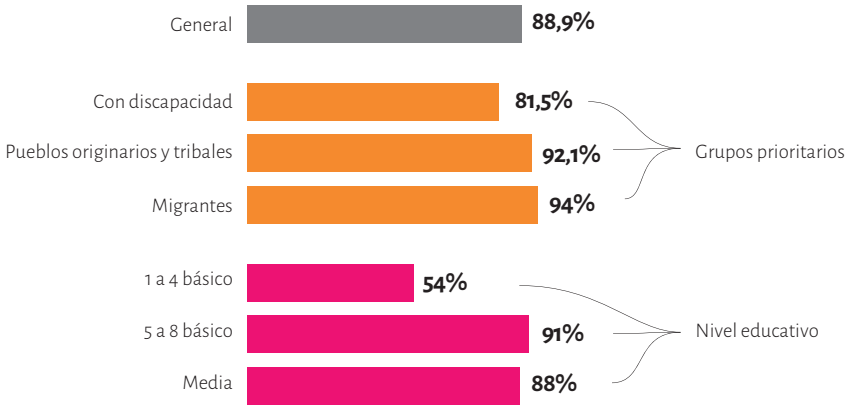


EJE DE PARTICIPACIÓN

DERECHO A LA INFORMACIÓN Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Conocimiento de sus derechos por parte de los mismos niños, niñas y adolescentes

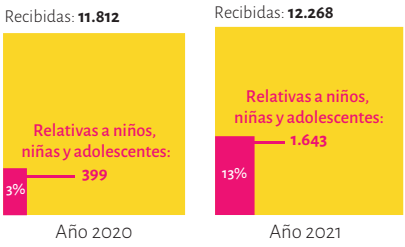
Porcentaje de niños, niñas y adolescentes que reconoce conocer sus derechos



Fuente: Defensoría de la Niñez 2019.

Rol de los medios de comunicación

Denuncias recibidas por CNTV e iniciativas de oficio en relación con la vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes e incumplimientos legales.



Fuente: CNTV, información enviada por el organismo a Defensoría de la Niñez mediante oficios.

Según canal de televisión (2021)

Cinco canales de televisión abierta concentran el número de denuncias por vulneración de derechos recibidas y acogidas por el Consejo Nacional de Televisión (CNTV).

Denuncias por tipo de TV

Porcentaje de denuncias de los canales de televisión abierta recibidas por el CNTV, sobre vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes e incumplimientos legales (2021)



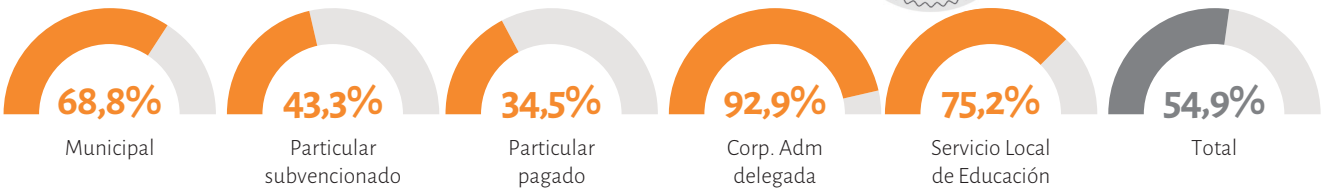
Fuente: CNTV. Solicitud de información Defensoría de la Niñez.

DERECHO A SER ESCUCHADAS O ESCUCHADOS



Participación de niños, niñas y adolescentes a nivel educativo (año 2021)

Porcentaje de establecimientos educacionales que cuenta con centro de estudiantes conformado



Fuente: Datos Abiertos Mineduc.

Situación de derechos de niños, niñas y adolescentes en Chile

EJE DE PROTECCIÓN

DERECHO A ESTAR PROTEGIDO CONTRA TODA FORMA DE VIOLENCIA



Violencia hacia niños, niñas y adolescentes

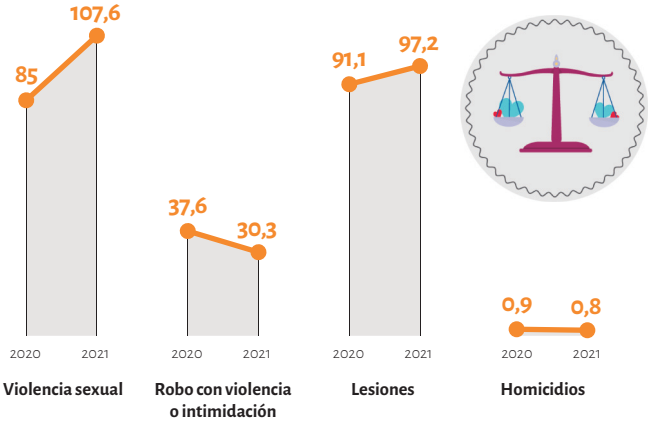
8%
de los niños, niñas y adolescentes han sufrido 9 o más victimizaciones durante el último año.

Fuente: Encuesta de Polivictimización de niños, niñas y adolescentes, Subsecretaría de Prevención del Delito, 2017.

57%
de los niños, niñas y adolescentes creía en 2019 que el acoso escolar o bullyng es el principal problema para ellos hoy en día.

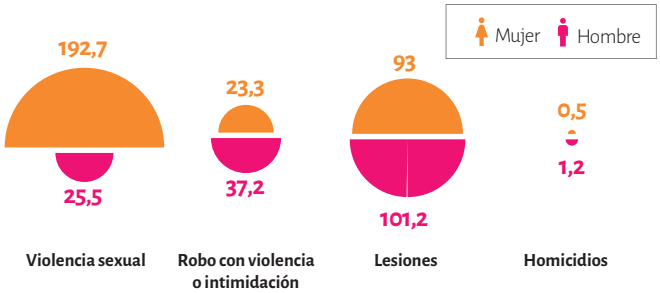
Fuente: Estudio de Opinión de niños, niñas y adolescentes, 2019, Defensoría de la Niñez.

Tasa de niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos violentos 2020-2021 (por cada 100.000)



Fuente: Datos obtenidos a partir de uso de estadísticas de CEAD y estimaciones de poblacion INE.

Tasa de niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos violentos 2021, según sexo (por cada 100.000)



Acceso a la justicia

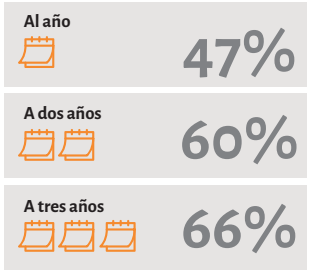
Porcentaje de niños, niñas y adolescentes con medida de protección en cuidado alternativo residencial que cuenta con curador *ad litem*.



Fuente: Informes trimestrales de visitas a residencias, Poder Judicial.

Nuevas condenas en sistema de justicia juvenil

Porcentaje de nuevas condenas registradas a 12, 24 y 36 meses según Defensoría Penal Pública.

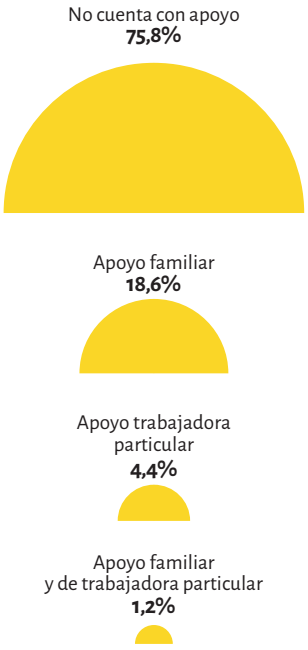


Fuente: Sistema penal adolescente 2008-2018: cifras, avances y desafíos pendientes, Cideni-Unicef, 2021.

DERECHO A VIVIR EN FAMILIA

Apoyo al cuidado

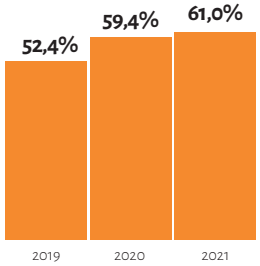
La encuesta ELPI en 2017 identificó en materia de apoyo al cuidado, que un 75,8% de las y los cuidadores de niños y niñas de hasta 5 años, son principalmente mujeres, y no cuentan con apoyo en dicha tarea.



Fuente: ELPI 2017.

Cuidado alternativo

Por su parte, es posible identificar que se ha avanzado en el porcentaje de niños, niñas y adolescentes, atendidos por familias de acogida, en comparación con el tipo de modalidad residencial.



Fuente: Elaborado en torno a datos de atendidos entregados por Servicio de Protección Especializada a Niñez y Adolescencia.

Situación de niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado

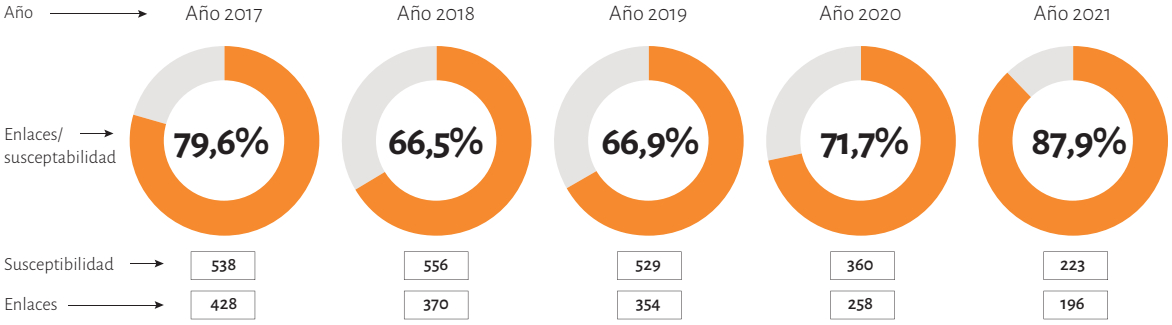
ADOPCIÓN

Número de niños y niñas declarados susceptibles de adopción el año 2021, desagregado por sexo



113 niños **110 niñas**

Porcentaje de cantidad de enlaces producidos versus cantidad de causas de susceptibilidad iniciadas por año



Fuente: Anuario estadísticos de Sename de 2017-2020 e Información proporcionada por el Servicio de Protección Especializada de 2021.

Número de enlaces realizados durante el año 2021

Todos fueron niñas



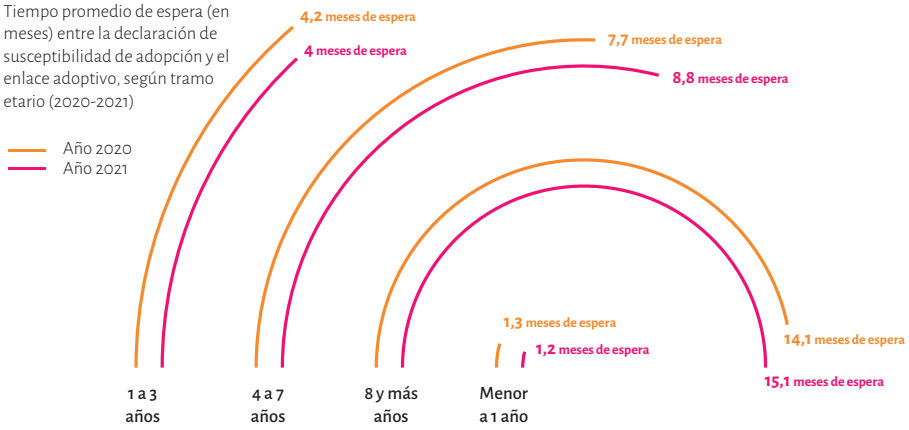
5,9 meses

Tiempo promedio de espera entre la declaración de susceptibilidad de adopción y el enlace adoptivo (2021)

Tiempo promedio de espera entre la declaración de susceptibilidad de adopción y el enlace adoptivo, según sexo

	Año 2020	Año 2021
Niña	5,2 meses	5,1 meses
Niño	5,9 meses	5,8 meses

Tiempo promedio de espera (en meses) entre la declaración de susceptibilidad de adopción y el enlace adoptivo, según tramo etario (2020-2021)



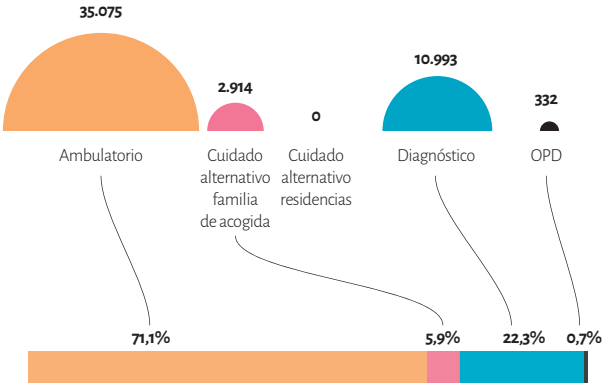
Fuente: Información proporcionada por el Servicio de Protección Especializada de 2021.

Situación de niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado

PROTECCIÓN

OFERTA AMBULATORIA: LISTA DE ESPERA

Cantidad y porcentaje de niños, niñas y adolescentes en listas de espera durante el periodo, según línea de acción (2021).

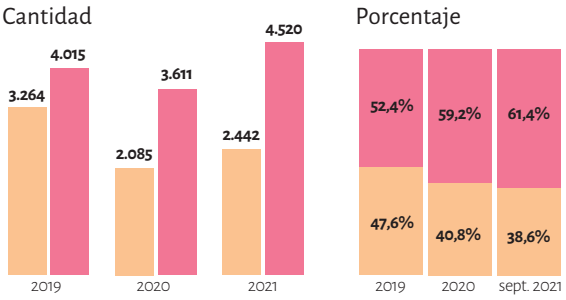


Fuente: Datos proporcionados por el Servicio de Protección Especializada 2021.
Nota: Datos sujetos a validación.

CUIDADO ALTERNATIVO

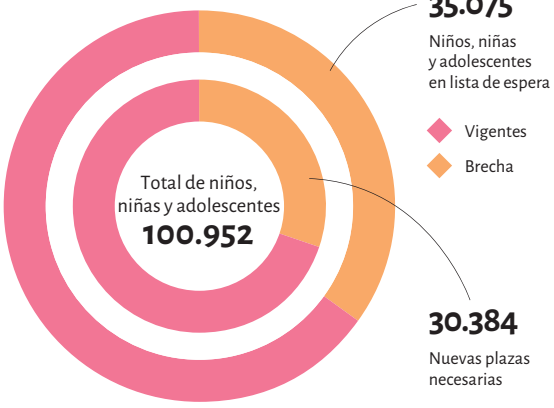
Residencial Familiar

Ingresos de niños, niñas y adolescentes atendidos a cuidado alternativo



Fuente: Anuario Estadístico del Sename 2019 a 2020 y solicitud de información Servicio de Protección Especializada a Niñez y Adolescencia en datos, septiembre 2021.

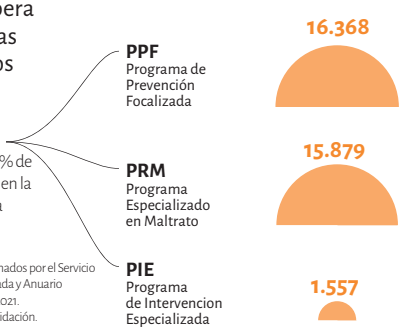
Niños, niñas y adolescentes en programas ambulatorios



Fuente: Información proporcionada por el Servicio de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia de 2021 y Anuario Estadístico de Sename 2021.

Listas de espera en programas ambulatorios (2021)

Tres programas concentran el 96,4% de las listas de espera en la oferta ambulatoria

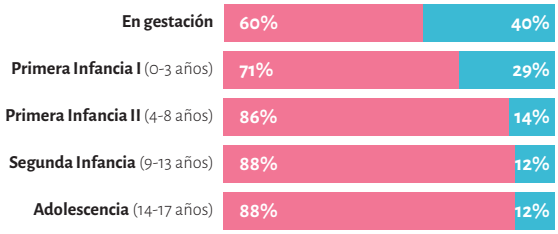


Fuente: Datos proporcionados por el Servicio de Protección Especializada y Anuario Estadístico del Sename 2021.
Nota: Datos sujetos a validación.

LINEAS DE ACCIÓN

Porcentaje de vigentes en programas ambulatorios con respecto a total de programas de cuidado alternativo y ambulatorio

Porcentaje de vigentes en programas de cuidado alternativo con respecto a total de programas de cuidado alternativo y ambulatorio

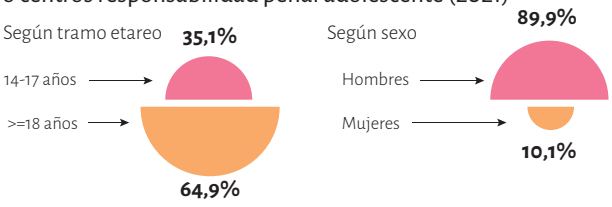


Fuente: Anuario Estadístico del Sename 2021.

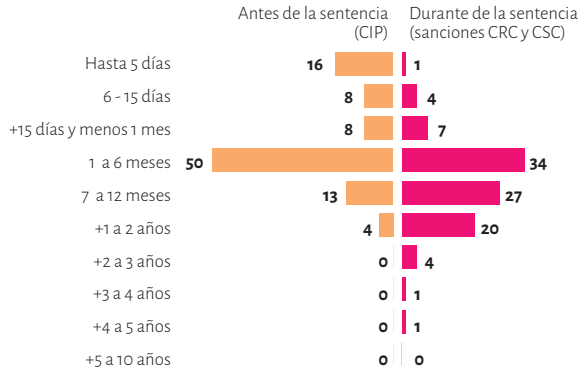
Situación de niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado

RESPONSABILIDAD PENAL ADOLESCENTE

Porcentaje de adolescentes y jóvenes vigentes en programas o centros responsabilidad penal adolescente (2021)

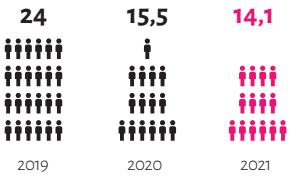


Duración promedio de privación de libertad antes de la sentencia (CIP) y en la sentencia (Sanciones CRC y CSC). 2021

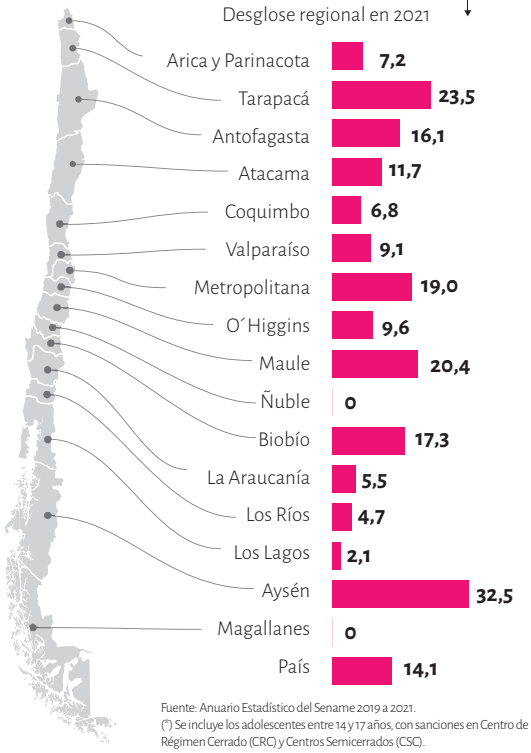


Fuente: Información proporcionada por el Sename 2022.
Nota: Egresados de Centros de Internación Provisorias (CIP), Centros Cerrados (CRC) y Semicerrados (CSC).

Tasa (por cada 100.000) de adolescentes ingresados a sanciones privativas de libertad*

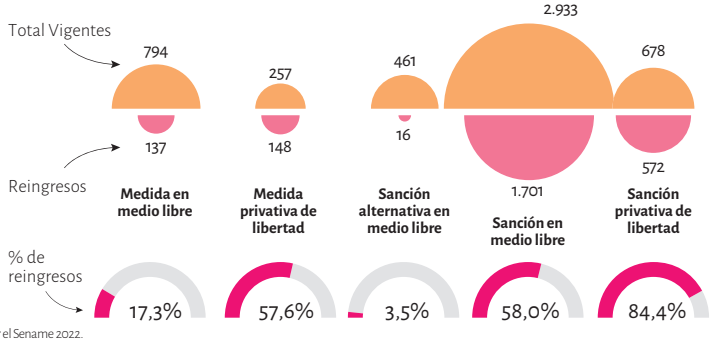


Desglose regional en 2021



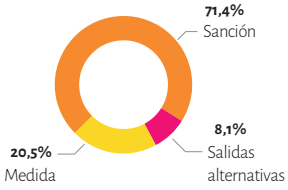
Fuente: Anuario Estadístico del Sename 2019 a 2021.
(*) Se incluye los adolescentes entre 14 y 17 años, con sanciones en Centro de Régimen Cerrado (CRC) y Centros Semicerrados (CSC).

Cantidad y porcentaje de reingresos de adolescentes y jóvenes vigentes a diciembre de 2021 en programas o centros RPA, según medida o sanción



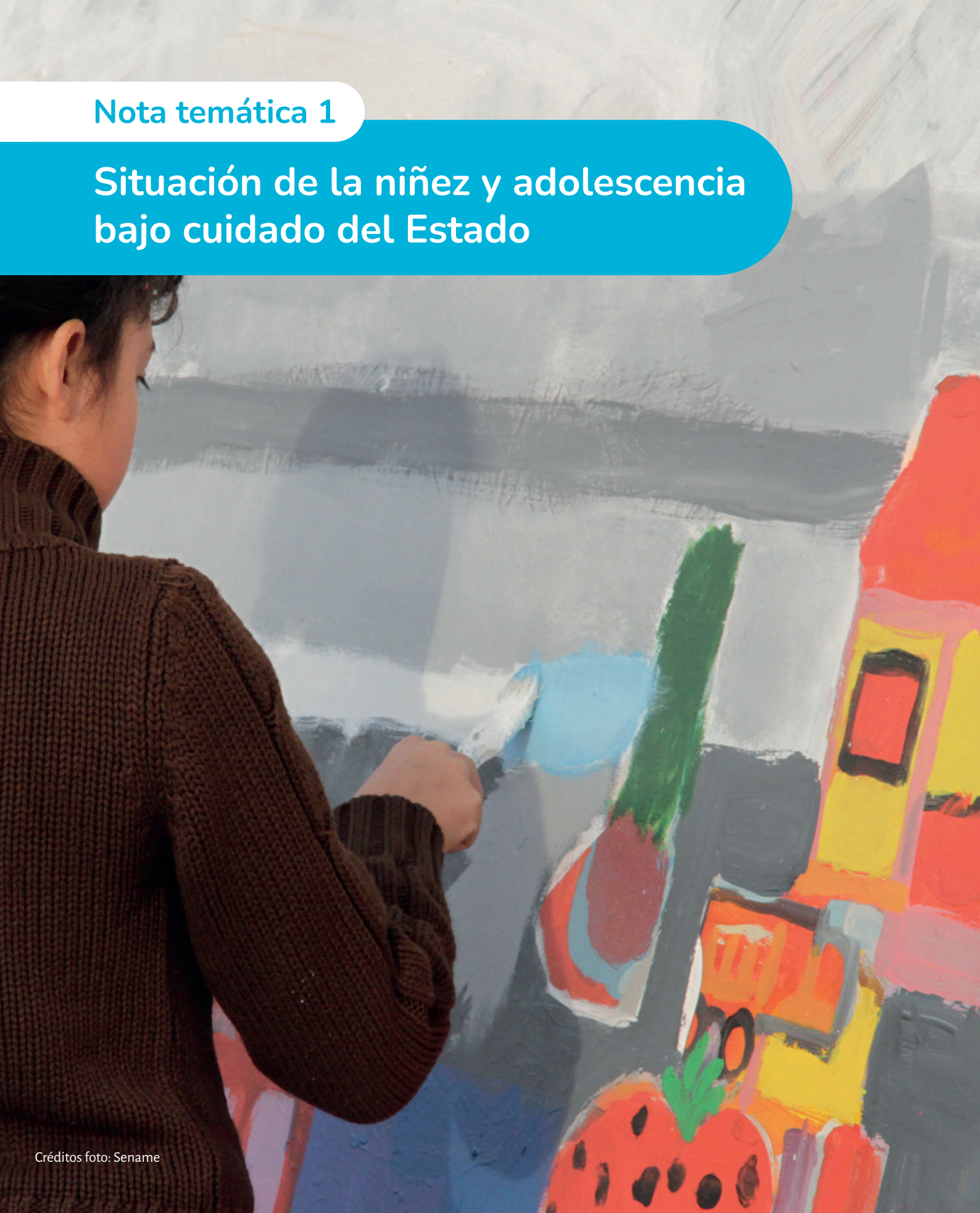
Fuente: Información proporcionada por el Sename 2022.
*Se contabiliza una sola vez al joven en caso de contar con vigencia en más de una modalidad a la fecha de corte.

Adolescentes y jóvenes que se encuentran vigentes en medidas o sanciones (2021)



Nota temática 1

Situación de la niñez y adolescencia bajo cuidado del Estado



Créditos foto: Sename

Garantía y protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes

Los niños, niñas y adolescentes que se encuentran bajo el cuidado del Estado, privados de libertad en un sentido amplio[1], presentan trayectorias de vida marcadas por diversas vulneraciones de sus derechos humanos, por lo que requieren de protección y garantías reforzadas por parte del Estado. Además, son diversos los factores, tanto de protección como de riesgo, que operan e inciden en sus trayectorias y que deben ser considerados, prioritariamente, en la planificación y ejecución de políticas públicas, de modo que sean pertinentes y efectivas.

Considerando que la protección especializada es una línea de acción de todo sistema de protección integral, en este apartado se analizan cinco nudos críticos observados por la Defensoría de la Niñez, a la luz de la implementación de la Ley Nº 21.392, que crea el Servicio de Protección Especializada; de la Ley N° 21.430, sobre Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia[2], y del examen periódico de Chile en el Comité de los Derechos del Niño, desarrollado en el mes de mayo de 2022.

En esta nota temática se presentarán cinco nudos críticos relacionados a la situación de la niñez y adolescencia bajo cuidado del Estado. **El primer nudo dice relación con el inadecuado proceso de reconversión de los Centros de Reparación Especializada de Administración Directa (Cread) a Residencias Familiares.** El segundo nudo se refiere a las **graves vulneraciones de derechos que siguen ocurriendo en residencias de protección y centros de privación de libertad.** Ligado a lo anterior, el tercer nudo es la **insuficiente aplicación de los enfoques transversales en residencias de protección y centros de privación de libertad.** El cuarto nudo crítico es el **escaso avance en materia de verdad, justicia y reparación para la niñez y adolescencia que se encuentra bajo cuidado del Estado.** Finalmente, el quinto nudo crítico hace referencia a la **crítica falta de oferta de cupos en programas de atención ambulatoria.**



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). En concordancia con ello, las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad en la regla II. b).

2 En adelante Ley de Garantías.

El Estado de Chile tiene el deber de adoptar todas las medidas necesarias para asegurar los derechos establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, mediante un Sistema de Protección Integral[3]. Debido a lo anterior, el 15 de marzo de 2022, a través de la Ley N° 21.430, entró en vigencia el Sistema de Garantías y Protección Integral de Derechos de la Niñez y Adolescencia que, mediante un conjunto de derechos, principios e instituciones, debe respetar, promover y proteger los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes[4]. Dentro de las funciones del Sistema de Garantías se encuentra la protección especializada. La protección especializada es ejecutada por el Servicio de Protección Especializada (en reemplazo del Sename), que inició su funcionamiento el 30 de septiembre de 2021. Su propósito es garantizar la protección especializada de niños, niñas y adolescentes gravemente amenazados o vulnerados en sus derechos, a través del diagnóstico especializado, la restitución de los derechos, la reparación del daño producido y la prevención de nuevas vulneraciones[5].

Para cumplir con ello, la Ley de Garantías establece la ejecución de una red intersectorial que debe operar a través de diversos medios de acción ejecutados por todos los ministerios y órganos de la Administración del Estado pertinentes, incluyendo actores de la sociedad civil. Esta labor debe ser coordinada, a nivel nacional, regional y comunal, por la Subsecretaría de la Niñez, las Oficinas Locales de la Niñez y los organismos públicos regionales y comunales competentes[6].

Bajo este prisma, el Estado de Chile debe garantizar la protección especializada del universo de niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado. Conforme a lo señalado por el Servicio de Protección Especializada, hasta mayo de 2022 había 11.546 niños, niñas y adolescentes vigentes en programas de la línea de cuidados alternativos, centros de protección y familias de acogida[7]. De esta cifra, 7.054 estaban siendo intervenidos en los programas de Familias de Acogida Especializada (FAE) y 4.492 en programas residenciales[8]. Asimismo, 4.001 (89,2%) niños, niñas y adolescentes se encontraban en residencias administradas por Organismos Colaboradores Acreditados (OCAS) y 501 (11,2%) en Residencias de Administración Directa (AADD) del Servicio[9].

El Estado de Chile debe garantizar la protección especializada del universo de niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado.

3 ONU. 1990. Convención sobre los Derechos del Niño. Art. 4.

4 Se sugiere revisar la nota temática de este Informe Anual sobre el Sistema de Garantías y Protección Integral para la niñez y adolescencia.

5 Ley N° 21.302. Art. 2.

6 Ley N° 21.430. Art. 57. N° 1.

7 Servicio de Protección Especializada. 2022. Mejor Niñez, niños, niñas y adolescentes en programas de protección. P. 1.

8 Servicio de Protección Especializada. 2022. Mejor Niñez, niños, niñas y adolescentes en programas de protección. P. 5.

9 Servicio de Protección Especializada. 2022. Mejor Niñez, niños, niñas y adolescentes en programas de protección. P. 5.

En lo que respecta a justicia juvenil, en diciembre de 2021 había un total de 950 adolescentes ingresados al área, de los cuales 259 estaban ingresados en centros de internación provisoria, 178 en centros cerrados y 513 en centros semicerrados[10].

Ahora bien, respecto a las niñas y niños privados de libertad junto a sus madres en cárceles, según datos entregados por Gendarmería de Chile[11], el Programa Creciendo Juntos atendió, en el 2021, a 213 mujeres que se encontraban recluidas junto con sus hijos e hijas de entre 0 y 2 años.

Nudos críticos observados por la Defensoría de la Niñez:

1. Inadecuado proceso de reconversión de Cread a residencias familiares

En el examen de mayo de 2022 ante el Comité de los Derechos del Niño, el Estado de Chile informó que quedaban seis Cread en funcionamiento a nivel nacional[12], comprometiéndose a reconvertirlos para el año 2023[13]. Es necesario hacer notar que el Comité de los Derechos del Niño señaló, en su informe final de junio de 2022, el avance limitado en el plan de desinstitucionalización y el retraso de instalación de la nueva administración[14]. La Defensoría de la Niñez constató este retraso[15], observando que hay regiones del país con baja oferta de residencias familiares, tales como las regiones del Maule, Biobío y La Araucanía[16].

A través de las visitas realizadas a residencias familiares[17], **la Defensoría de la Niñez se percató del deficiente trabajo realizado por el entonces Sename y actual Servicio de Protección Especializada, en la elección de los inmuebles, puesto que en los estudios previos para la instalación no se consideraron las situaciones de riesgo asociados a la propiedad misma y a la ubicación, así como una baja o nula participación de los niños, niñas y adolescentes en estos procesos.** En línea con lo anterior, se observaron deficiencias en infraestructura, equipamiento y seguridad, tales como ubicación de las residencias en sectores de grave riesgo por la presencia de redes de microtráfico de drogas y conflictos violentos; falta de agua potable; intermitencia de agua caliente; falta de espacios de almacenamiento/bodega, y falta de habilitación para personas con discapacidad física y visual.

10 Sename. 2022. Oficio Nº 906/2022. Dirigido a la Defensoría de la Niñez, con fecha 04 de agosto de 2022.
11 Gendarmería de Chile. 2021. Monitoreo y Seguimiento Oferta Pública 2021. Creciendo Juntos. P. 4.
12 Servicio de Protección Especializada. 2022. Oferta Programática informada en su página web.
13 El Estado de Chile señaló esta información en el examen del Comité 2022.
14 Comité de los Derechos del Niño. 2022. Observaciones finales sobre los informes sexto y séptimo combinados de Chile. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/CHL/CRC_C_CHL_CO_6-7_48912_E.pdf.
15 Defensoría de la Niñez. 2021. Informe Anual 2021. Pp. 278-280.
16 Subsecretaría de la Niñez. 2022. Informe de Comité Asesor de Niñez Protegida. P. 17.
17 Se sugiere revisar el capítulo de Cuenta Pública del presente Informe Anual.

Paralelamente, **se constató la falta de preparación y acompañamiento a los niños, niñas y adolescentes y también la falta de capacitación, asesoría y apoyo a los equipos residenciales, para adaptarse al nuevo modelo de residencias familiares.** Esto último es especialmente preocupante considerando que parte importante de las y los funcionarios provenían de los Cread. La falta de capacitaciones, formación continua, cuidado de equipos y apoyo al personal ha favorecido y tolerado, en definitiva, que se sigan replicando problemas asociados a la dotación de personal, tales como alta rotación por uso constante de licencias médicas y falta de postulantes a los cargos ofrecidos, entre otros, lo que impacta en la persistencia de graves vulneraciones de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes que viven bajo el cuidado del Estado.

La falta de capacitaciones, formación continua, cuidado de equipos y apoyo al personal ha favorecido y tolerado, en definitiva, que se sigan replicando problemas asociados a la dotación de personal.

2. Graves vulneraciones de derechos

La falta de formación y fiscalización al personal responsable del cuidado de los niños, niñas y adolescentes, para manejar y abordar situaciones críticas dentro de las residencias y centros de privación de libertad, tales como desregulaciones conductuales y emocionales de las y los residentes, han ido acompañadas de una deficiente coordinación, gestión y respuesta del intersector en dos áreas en particular: salud mental[18] y consumo problemático de drogas y alcohol.

En salud mental, las dificultades se manifiestan en la falta de **acceso oportuno a la atención psicológica o psiquiátrica ambulatoria; deficiente calidad y pertinencia de la atención recibida; largas listas de espera para acceder a programas ambulatorios especializados; disparidad en los criterios de ingreso y egreso de hospitalizaciones en unidades psiquiátricas de corta estadía; falta de seguimiento y continuidad de los cuidados y atenciones poshospitalización; sobremedicación de los niños, niñas y adolescentes, y falta de participación y conocimiento, por parte de ellos y ellas, de sus diagnósticos y planes de tratamiento,** entre otras[19].

En lo referente al consumo de alcohol y drogas, hay severas deficiencias en el acceso oportuno a tratamientos por consumo, por disparidad en los criterios de ingreso, así como falta de cupos en unidades de desintoxicación y/o comunidades terapéuticas, falta de seguimiento y continuidad de los cuidados y atenciones una vez dados de alta, y programas de tratamiento que no responden a las características y necesidades de los niños, niñas y adolescentes[20].

18 Se sugiere revisar la nota temática del presente Informe Anual: El derecho a la Salud Mental de niños, niñas y adolescentes del presente Informe Anual.

19 Defensoría de la Niñez. 2021. Oficio N° 1057/2021, de fecha 10 de noviembre de 2021, enviado a Ministerio de Salud.

20 Defensoría de la Niñez. 2022. Oficio N° 165/2022, dirigido a Senda, de fecha 15 de marzo de 2022.

En justicia juvenil, el consumo ha sido acompañado de constantes lanzamientos de objetos, desde el exterior hacia el interior de los centros, los que contienen drogas, celulares, armas blancas y otros elementos prohibidos, que han significado alto riesgo para las y los adolescentes. La respuesta de los centros privativos de libertad ha sido aumentar los ingresos preventivos de gendarmes a los dormitorios y casas de las y los adolescentes para la inspección y revisión de las dependencias y registro de vestimenta, sin que éstos tengan suficiente formación en derechos humanos para tratarlos adecuadamente, exponiéndolos a situaciones de violencia y agresión, por cierto prohibidas, al personal de Gendarmería de Chile.

El enfoque de género en los cuidados permite erradicar a largo plazo la reproducción de comportamientos violentos asociados a conductas machistas.

3. Ausencia de enfoques transversales en la protección especializada

Las y los trabajadores de las residencias de protección y centros de privación de libertad enfrentan diversas dificultades a la hora de aplicar enfoques transversales en la ejecución de sus labores, debido a que, desde el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, la Subsecretaría de la Niñez, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y sus servicios dependientes, no se generan procesos de formación continua ni se entregan lineamientos técnicos generales sobre su operacionalización, quedando sus acciones radicadas en lo meramente discursivo y declarativo, por sobre la práctica.

Por ejemplo, las Orientaciones Técnicas de las Residencias Familiares señalan el enfoque de derechos en el apartado de intervención terapéutica familiar y/o para la vida independiente[21], empero, no se incorpora el enfoque de interculturalidad ni el de inclusión, éstos solo son mencionados en la imposibilidad de discriminar a adolescentes por estas categorías[22]. En justicia juvenil es aún más compleja la situación, puesto que no hay enfoques transversales en las orientaciones técnicas ni en los reglamentos elaborados por el Sename.

El enfoque de género en los cuidados permite erradicar a largo plazo la reproducción de comportamientos violentos asociados a conductas machistas en el ejercicio del derecho a la educación sexual integral, salud integral (desde una visión holística), permite reconocer diversidades sexogenéricas, el descanso y el juego, entre otros derechos. Cabe hacer presente que la población de niñez y adolescencia en cuidado alternativos son en su mayoría mujeres (53%)[23]. Inclusive, el Servicio de Protección Especializada señaló que la causal de mayor ingreso a cuidado alternativo es aquella vinculada a la violencia sexual que afecta, en su mayoría, a víctimas mujeres:

21 Sename. 2019. Orientaciones Técnicas de RFA. P. 21.
22 Sename. 2019. Orientaciones Técnicas de RFA. P. 27.
23 Subsecretaría de la Niñez. 2022. Informe de Comité Asesor de Niñez Protegida. P. 15.

> (…)84% de ingresos a sistema de protección que son víctimas de abuso sexual, son mujeres; 82% son víctimas de violación; 76% víctimas de otras vulneraciones o delitos contra la indemnidad sexual. (…) el 100% de los ingresos por delito de trata de personas y ESCNNA, son mujeres[24].

En relación con el enfoque de inclusión, el Estudio sobre la discapacidad en Chile, que se publicará a fines del año 2022[25], elaborado por Senadis, no incorporará a la niñez ni adolescencia con discapacidad. Ante ello, la Defensoría de la Niñez ha alertado sobre las vulneraciones a las que se ven expuestos niños, niñas y adolescentes con discapacidad bajo cuidado del Estado, debido a los largos periodos de institucionalización y cuidados inadecuados que reciben[26]. Muestra de ello es que, a raíz de reiteradas denuncias de vulneraciones de derechos, negligencias médicas que habrían incidido en hospitalizaciones y fallecimientos, la Defensoría de la Niñez puso en conocimiento de la justicia la situación y solicitó la administración provisional de una residencia de protección para niños y adolescentes con discapacidad[27].

Asimismo, la Defensoría de la Niñez alertó sobre las constantes deficiencias en infraestructura, mobiliario y falta de personalización de los espacios de la niñez y adolescencia con discapacidad en las residencias[28], aspectos que no han sido resueltos. No menos importante es que el Comité de los Derechos del Niño, en el reciente examen periódico que rindió el Estado de Chile, manifestó su preocupación por la calidad de atención que recibe la niñez y adolescencia en situación de discapacidad que se encuentra en residencias de protección[29].

24 Subsecretaría de la Niñez. 2022. Informe de Comité Asesor de Niñez Protegida. P. 15.

25 Esta información fue entregada por Senadis a la Defensoría de la Niñez en reunión institucional ejecutada con fecha 16 de febrero de 2022.

26 Defensoría de la Niñez. 2020. Informa Anual 2020. P. 444.

27 Defensoría de la Niñez. 2022. Oficio Nº 730/2022, de fecha 10 de agosto de 2022, dirigido a la Directora Regional Metropolitana del Servicio de Protección Especializada.

28 Defensoría de la Niñez. 2021. Informe Anual 2021. P. 293.

29 Comité de los Derechos del Niño. 2022. Observaciones finales sobre los informes sexto y séptimo combinados de Chile. P.7.

Respecto al enfoque intercultural, es necesario considerar que el 3,2% de los niños, niñas y adolescentes que están bajo cuidado del Estado son de nacionalidad extranjera. La mayoría son de nacionalidad boliviana y, en segundo lugar, venezolana, seguidos por haitiana, colombiana y peruana[30]. Las principales dificultades que se han presentado en las residencias de protección tienen que ver con la obtención de documentos entregados por sus países de origen, impidiéndoles en algunas ocasiones el acceso a derechos y prestaciones sociales al no tener regularizada su situación en el país. Esto no va en concordancia con lo señalado en el artículo 31 de la Convención de Trabajadores Migratorios, y lo señalado en el artículo 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

En vista de lo anterior, cabe hacer presente que no basta con mencionar y definir los enfoques de derechos humanos, género, interculturalidad e inclusión[31], sino que se requiere que cada residencia de protección y centro de privación de libertad los aplique de forma correcta y concreta.

30 Subsecretaría de la Niñez. 2022. Informe de Comité Asesor de Niñez Protegida. P.17.

31 La Ley N° 21.430, incorpora la perspectiva de género (art. 13); Principio de inclusión (art. 19); y Principio de interseccionalidad (art. 21).



Créditos foto: Sename

4. Escaso avance en materia de verdad, justicia y reparación para la niñez y adolescencia bajo cuidado del Estado

Las vulneraciones de derechos humanos a niños, niñas y adolescentes deben ser reparadas y los derechos deben ser restituidos. En tal sentido, el Comité de los Derechos del Niño manifestó su preocupación por las muertes de niños, niñas y adolescentes bajo cuidado del Estado, tanto en el 2018[32] como en el informe del 2022 y, en este último, señaló nuevamente la necesidad de una Comisión de Verdad, Justicia y Reparación[33]. Manifestación clara de este nudo crítico, es identificada por el Observatorio de Derechos de la Defensoría de la Niñez en su Informe de Política Pública N° 3, en relación con el estado de las investigaciones por fallecimientos de niños, niñas y adolescentes en residencias y la baja cantidad de condenas:

> (...) respecto del total de fallecimientos de niños, niñas o adolescentes en las causas judiciales terminadas, se evidenciaba que el 49% de los casos eran de la Región Metropolitana, seguida de Biobío con un 11% y Los Ríos con un 10%[34], y (...) de 200 causas investigadas por la Fiscalía de Los Lagos, 185 causas estaban terminadas, y solo el 2% tenía alguna condena[35].

Asimismo, la Defensoría de la Niñez recomendó crear la Comisión de Verdad, Justicia y Reparación para quienes han sido víctimas, directas e indirectas, de las graves y sistemáticas violaciones de los derechos humanos en el contexto de su vinculación con el sistema proteccional[36]. En consonancia con ello, es importante extender esta Comisión a las y los adolescentes que estuvieron o están en centros de privación de libertad y que fueron o han sido víctimas de violencia institucional, en razón de agresiones dentro de los centros, condiciones inadecuadas de cuidado, ausencia de servicios y prestaciones y efectivización de sus derechos[37].

32 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. P. 16.

33 Comité de los Derechos del Niño. 2022. Observaciones finales sobre los informes sexto y séptimo combinados de Chile. P. 6.

34 Defensoría de la Niñez. 2022. Observatorio de Derechos. Informe de Política Pública N° 3, No hay justicia sin verdad: Avances en la tramitación de causas de fallecimientos de niños, niñas y adolescentes en la red Sename. P. 3.

35 Defensoría de la Niñez. 2022. Observatorio de Derechos. Informe de Política Pública N° 3, No hay justicia sin verdad: avances en la tramitación de causas de fallecimientos de niños, niñas y adolescentes en la red Sename. P. 3.

36 Defensoría de la Niñez. 2020. Oficio Nº 715/2020, de fecha 23 de septiembre de 2020, dirigido al Presidente de la República.

37 Defensoría de la Niñez. 2022. Oficio Nº 382/2022, de fecha 13 de mayo de 2022, enviado al Ministerio de Justicia.

5. Falta de oferta de programas ambulatorios

Para una apropiada atención de niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado, se debe tener una oferta adecuada y disponible, cuestión que, en materia de programas ambulatorios de protección, intervención y reparación, no ha ocurrido, puesto que eran 14.301 los niños, niñas y adolescentes que se encontraban en lista de espera para acceder a tratamientos ambulatorios decretados por los Tribunales de Justicia del país, en el contexto de procedimientos de aplicación judicial de medidas de protección en favor de sus derechos.

A raíz de ello, la Defensoría de la Niñez interpuso una acción constitucional[38] en favor de esos niños, niñas y adolescentes informados, con el fin de que les restituyan sus derechos a la vida y a la integridad física y psíquica y la igualdad ante la ley, puesto que no había una atención suficiente, oportuna, adecuada y especializada de estos programas. Las listas de espera tenían como principal efecto:

> (…) el ingreso de los niños, niñas y adolescentes a estos programas ambulatorios responde a la ocurrencia e identificación de situaciones de graves vulneraciones de derechos que requieren de oportuno y especializado abordaje, por lo que el hecho de que no cuenten con la posibilidad de acceso efectivo a instancias de intervención, restitución y reparación constituye un nudo crítico relevante que impide cautelar la inmediata protección de su integridad, bienestar y desarrollo[39].

38 Se sugiere revisar la Cuenta Pública, capítulo 2 del presente Informe Anual 2022.
39 Se sugiere revisar la Cuenta Pública del presente Informe Anual.

Recomendaciones



El Comité de los Derechos del Niño, en el examen periódico de 2022 al Estado de Chile, relevó las **brechas existentes en materia de protección especializada, señalando que había una limitada aplicación de las recomendaciones previamente realizadas, motivo por el que se continuaban vulnerando derechos humanos.** De esta manera, la Defensoría de la Niñez en la presente nota reitera las recomendaciones que persistentemente ha realizado en esta materia, relacionadas con los temas abordados, así como con las acciones necesarias para la implementación efectiva de la Ley de Garantías.

Poder Ejecutivo

Urgencia

- Completar, a través del Servicio de Protección Especializada, los procesos de instalación de las restantes residencias familiares, ejecutando todas las acciones y recursos necesarios para asegurar las condiciones de vida que satisfagan los estándares internacionales de derechos humanos en materia de cuidado y protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes.
- Dictar, a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Sename/Servicio de Reinserción Social Juvenil, los reglamentos y orientaciones técnicas de los modelos actualizados de centros de internación provisoria, centros de privación de libertad en modalidad cerrada y semicerrada, incorporando la perspectiva de derechos humanos, género, interculturalidad e inclusión.
- Elaborar, a través de Senadis, la Subsecretaría de la Niñez, el Servicio de Protección Especializada y Sename/Servicio de Reinserción Social Juvenil, un estudio de la discapacidad en niñez y adolescencia, y en específico, incorporar su estadía bajo cuidado del Estado en residencias de protección y centros de privación de libertad.
- Dar suma urgencia, a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Secretaría General de la Presidencia en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, a 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 con los recientes cambios institucionales en materia de niñez y adolescencia.

Corto Plazo

- Crear por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos la Comisión de Verdad, Justicia y Reparación para quienes han sido y son víctimas, directas e indirectas, de las graves y sistemáticas violaciones de los derechos humanos en el contexto de su vinculación con el sistema proteccional y justicia juvenil. Se hace relevante que esta Comisión elabore un informe que reconozca a las víctimas del sistema de forma retroactiva, y a partir de sus hallazgos elabore un plan vinculante de reparación, memoria, justica y apoyo social, económico y de salud mental.
- Crear, y ampliar, por el Ministerio de Salud en coordinación con la Subsecretaría de la Niñez y el Servicio de Protección Especializada, una oferta de atención ambulatoria para la prevención y tratamiento del consumo problemático de alcohol y drogas de niños, niñas y adolescentes. Además, se debe diseñar una oferta destinada específicamente para la niñez y adolescencia que se encuentra bajo cuidado del Estado, con lineamientos de prevención y tratamiento de consumo problemático de alcohol y drogas. En ambas ofertas, se debe promover su adherencia y generar alternativas para casos en los que no se cuente con la voluntariedad de los usuarios.

Mediano Plazo

- Elaborar, a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Subsecretaría de Justicia y Sename/Servicio de Reinserción Social Juvenil, un plan de mejoramiento/remodelación de la infraestructura y equipamiento de los centros de privación de libertad, a fin de que sean acordes a las características, necesidades y derechos de las y los adolescentes y garanticen condiciones de vida seguras y dignas, con indicadores y métodos de evaluación que avancen a una reinserción social.
- Elaborar, publicar y socializar, a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, 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.
- Garantizar, a través del Ministerio de Salud, la Subsecretaría de la Niñez y el Servicio de Protección Especializada, que se incorpore a todos los niños, niñas y adolescentes en programas ambulatorios que han sido ordenados por los Tribunales de Justicia del país, que actualmente se encuentren en espera de ingresar a los programas y terapias que correspondan.



Créditos foto: Sename

Poder Judicial

Urgencia

- Retomar, a través de la Corte Suprema, los procesos judiciales de susceptibilidad de adopción, desarrollando las audiencias respectivas para que se pueda garantizar el derecho a vivir en familia de niños, niñas y adolescentes que se encuentran bajo cuidado del Estado, entregándoles prioridad para su revisión.

Corto Plazo

- Fortalecer, a través de la Academia Judicial, los procesos de especialización y formación continua de juezas y jueces y funcionarias y funcionarios 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.
- Desarrollar, a través de la Corte Suprema, en audiencia presencial o telemática, las medidas de protección que signifiquen el ingreso o mantención de niños, niñas y adolescentes en una residencia de protección, garantizando el derecho a ser oído y a la autonomía progresiva de ellas y ellos.

Poder Legislativo

Urgencia

- Impulsar, a través de la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía del Senado, la discusión del proyecto Ley Sayén, 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 hijas o hijos menores de tres años, guiándose por los lineamientos del interés superior del niño.
- Retomar discusión, a través de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, sobre el proyecto de ley de reforma integral al sistema de adopción en Chile (Boletín N°9119-07), se encuentra pendiente de ser discutida en segundo trámite constitucional desde hace más de tres años, y tardó más de cinco años en ser discutida en primer trámite constitucional por la Cámara de Diputadas y Diputados.



Nota temática 2

El derecho de la niñez y adolescencia a estar protegido de la violencia del Estado



El rol del Estado frente a la violencia hacia niños, niñas y adolescentes

La protección integral de derechos incluye reconocer y comprender la existencia del fenómeno de la violencia institucional, entendida como aquella que es ejercida por el mismo Estado en contra de las personas, específicamente niños, niñas y adolescentes. Lo anterior es de relevancia, pues la ausencia de tratamiento jurídico y político a estos asuntos, promueve la impunidad, debilitando la justicia, la convivencia democrática y la institucionalidad de derechos humanos.

El Estado debe **reconocer y abordar las condiciones y acciones que generan la violencia, acogiendo una perspectiva sistémica de este fenómeno, comprendiéndose como parte de dichas condiciones**, para que desde esa posición pueda responsabilizarse en lo que le corresponda, y junto con ello también reconocerse incluso como posible ejecutor de la violencia directa en contra de niños, niñas y adolescentes.

En este sentido, la Convención sobre los Derechos del Niño señala, en su artículo 19, el derecho de todo niño, niña y adolescente a estar protegido de todo perjuicio, abuso, descuido, malos tratos, explotación, entre otras formas de violencia, indicando específicamente que:

> Los Estados partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo[1].



1 Convención sobre los Derechos del Niño. Artículo 19.

La Observación General N° 13 del Comité de los Derechos del Niño, sobre el derecho a no ser objeto de ninguna forma de violencia[2], considera en sus supuestos y observaciones fundamentales que la violencia contra los niños, niñas y adolescentes jamás es justificable y que toda violencia se puede prevenir. En ese sentido, debe considerarse la relación recíproca que tiene el artículo 19 con el artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño, donde se reconoce el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social[3], condición y resultado para una vida libre de violencia.

Las obligaciones del Estado son amplias en estas materias, como lo indica la misma Observación General N° 13:

> (...) prohibir, prevenir y combatir toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación del niño, incluido el abuso sexual, mientras éste se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo, entre ellos los agentes estatales[4].

Además, se identifica el ejercicio de las obligaciones del Estado en diversos espacios, más allá de los contextos familiares, como:

> (...) escuelas, guarderías, hogares y residencias, locales de custodia policial o instituciones judiciales, (donde) los niños son víctimas de actos de violencia intensa y generalizada, que pueden llegar hasta la tortura y el asesinato, por parte de agentes estatales, y (que el comité es consciente) de que los grupos armados y el ejército usan frecuentemente la violencia contra los niños[5].

En consecuencia, **resulta necesario que el Estado, en una concepción amplia de protección integral contra la violencia, identifique y actúe ante aquellas prácticas violentas en las que se vean involucrados sus agentes y/o las y los funcionarios públicos directos o colaboradoras y/o colaboradores**, ya que el no reconocimiento o la inadecuada atención de este fenómeno, favorece en los grupos sociales la sensación de impunidad y abandono de las responsabilidades que el Estado tiene como garante principal.

2 Comité de los Derechos del Niño. 2011. Observación General N° 13. Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia.

3 Comité de los Derechos del Niño. 2011. Observación General N° 13. Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia. Párrafo 11, letra d).

4 Comité de los Derechos del Niño. 2011. Observación General N° 13. Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia. Párrafo 11, letra a).

5 Comité de los Derechos del Niño. 2011. Observación General N° 13. Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia. Párrafo 11, letra d).

Estado de la normativa y necesidad de abordaje de la violencia institucional

Normativa nacional: escasa mención de la violencia institucional en contra de niños, niñas y adolescentes

Las principales menciones sobre violencia institucional[6] por parte del Estado, como la prohibición de la tortura, pena o trato cruel, inhumano o degradante, se encuentran estipuladas tanto en la Declaración Universal de Derechos humanos (artículo 5), en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 7), así como en el Protocolo Facultativo de la Convención Contra la Tortura, y en Chile, desde el 2019, se incorporan en la Ley N° 21.154[7], que además instruye la conformación del Comité de Prevención Contra la Tortura.

6 No se mencionan otros tipos de violencia institucional como asesinatos o desapariciones por parte del Estado, ya que la temática en que se focaliza esta nota temática se relaciona con la posibilidad de abordaje con víctimas conocidas vivas, no desconociendo la importancia de considerar el proceso de justicia y reparación que se debe con familiares y comunidades en estos casos.

7 Ley que designa al Instituto Nacional de Derechos Humanos como el mecanismo nacional de prevención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.



Respecto de la normativa nacional, existe solo una mención respecto de violencia institucional en la norma penal que tipifica el delito de apremios ilegítimos, contenida en el artículo 150 D[8], inciso primero del Código Penal.

Por otra parte, ni el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021[9], ni el Plan de Acción Nacional de Niñez y Adolescencia 2018-2025[10], tienen alusiones a la violencia institucional en contra de niños, niñas y adolescentes en sus acciones. Esta ausencia de mención de la violencia de Estado demuestra la invisibilización de este fenómeno en los planes, negación que impide proteger adecuadamente el ejercicio del derecho a una vida libre de violencia.

La Ley de Garantías tampoco alude a esta expresión de manera explícita; sin embargo, podría entenderse incluida en su artículo 2 letra g), respecto a las obligaciones de los órganos de la administración del Estado en la protección, reparación y restitución de derechos, o lo señalado en su artículo 36, en el que se regula el derecho a la protección contra la violencia.

De este modo, se constata que existe mención normativa respecto de las graves prácticas de violencia institucional referidas a las torturas y apremios ilegítimos, especialmente si son realizadas por las policías y fuerzas armadas; sin embargo, esta legislación es aplicable de forma genérica también para niños, niñas y adolescentes, a pesar de ser un grupo de especial protección.

En este sentido, se considera que la existencia de una categoría específica de violencia institucional[11], para el caso de niños, niñas y adolescentes, podría ayudar a la comprensión del fenómeno y en la generación del soporte especializado para el diseño e implementación de estrategias, tanto en lo reparatorio como en lo preventivo. Además, podría impactar en otros aspectos relacionados y que son importantes de abordar en esta materia, a saber:

1. Los hechos de violencia pueden ser de responsabilidad personal (de funcionarios y funcionarias), pero el carácter que sustenta tales prácticas es sistémico y estructural, por tanto, se debe intervenir también en la organización y la dinámica de las instituciones públicas que han incurrido en prácticas violentas.

Se considera que la existencia de una categoría específica de violencia institucional, para el caso de niños, niñas y adolescentes, podría ayudar a la comprensión del fenómeno.

8 "El empleado público que, abusando de su cargo o sus funciones, aplicare, ordenare o consintiere en que se apliquen apremios ilegítimos u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, que no alcancen a constituir tortura, será castigado con las penas de presidio menor en sus grados medio a máximo y la accesoria correspondiente. Igual sanción se impondrá al empleado público que, conociendo de la ocurrencia de estas conductas, no impidiere o no hiciere cesar la aplicación de los apremios o de los otros tratos, teniendo la facultad o autoridad necesaria para ello o estando en posición para hacerlo. Si la conducta descrita en el inciso precedente se cometiere en contra de una persona menor de edad o en situación de vulnerabilidad por discapacidad, enfermedad o vejez; o en contra de una persona que se encuentre bajo el cuidado, custodia o control del empleado público, la pena se aumentará en un grado".

9 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. 2018. Plan Nacional de Derechos Humanos 2018–2021. Sección niños, niñas y adolescentes. Meta 3 sobre Erradicación de la violencia contra niños, niñas y adolescentes.

10 Plan de acción nacional de niñez y adolescencia 2018–2025. Eje Protección. Resultado estratégico N° 14 "Fin a la violencia en contra de niños, niñas y adolescentes".

11 Como por ejemplo generar una categoría de violencia institucional en los registros de denuncias de los organismos del Estado o un indicador en el Plan Nacional de Derechos Humanos, entre otros.

2. Las prácticas de violencia institucional se invisibilizan cuando no calzan en los tipos penales que se persiguen judicialmente (tortura y apremios ilegítimos). Hay otras manifestaciones que suelen verse como "menos graves" (violencia psicológica, discriminación o negligencias), pero que contienen prácticas institucionales y efectos que deben atenderse.
3. Se invisibiliza la identificación de prácticas institucionales violentas si éstas son realizadas por otro tipo de funcionarios o funcionarias que no cuentan con la potestad del uso de la fuerza (por ejemplo en centros educacionales o de protección especializada) dejando de lado la noción de poder y responsabilidad reforzada que sí están contenidas en las funciones públicas de quienes desarrollan cuidado y atención directa de niños, niñas y adolescentes.
4. Al no existir una categorización especial, se invisibilizan y no existe un catastro ampliado de las formas en que se ejerce este tipo de violencia en espacios institucionales.
5. Al no existir una categorización explícita de violencia institucional en todos los ámbitos se dificulta reconocer la magnitud y el universo de niños, niñas y adolescentes expuestos y afectados a la violencia institucional, elemento fundamental para el diseño de políticas y programas.
6. Respecto del daño, en tanto efectos e impactos de la violencia institucional en la vida de niños, niñas y adolescentes, no existe atención especializada reparatoria para las víctimas, en cualquiera de sus manifestaciones, ya que no hay mención en instrumento normativo alguno que pueda sustentarlo.

En este sentido y luego de lo señalado, se hace necesario reconocer la naturaleza, magnitud, prevalencia y consecuencias de la violencia institucional, en todos los ámbitos, identificando las condiciones estructurales que la sustentan (poder, control, castigo, condiciones de vida, adultocentrismo) para generar mecanismos preventivos y reparatorios con enfoque de derechos humanos para niños, niñas y adolescentes.

Evidencias de la violencia institucional en Chile

1. Violencia en contra de niños, niñas y adolescentes mapuche

El estudio de caracterización de la situación de niños, niñas y adolescentes mapuche ante la presencia y violencia policial en la Región de La Araucanía[12], realizado por la Defensoría de la Niñez el 2021, menciona que del total de 65 acciones judiciales interpuestas por el Instituto Nacional de Derechos Humanos a lo largo de Chile, en contra de agentes estatales entre los años 2015 a 2020 por delitos graves, tales como apremios ilegítimos, tortura, homicidios y lesiones gravísimas, la mayoría se sitúan en las regiones de La Araucanía (39) y Biobío (15).

Se expone, además, que el tipo de violencia que afecta a niños, niñas y adolescentes mapuche por parte de la policía en ningún sentido es marginal y limitada al uso de la fuerza, ya que se verifican distintas manifestaciones frecuentes:

- Presencia constante y permanente de efectivos policiales y personal civil armado no identificado.
- Presencia constante de drones policiales que sobrevuelan las comunidades mapuche.
- Restricción del derecho a la libre circulación de integrantes de comunidades mapuche, incluidos niños, niñas y adolescentes pertenecientes a ellas.
- Utilización de expresiones racistas por los miembros de las fuerzas policiales durante procedimientos.
- 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 marcha convocadas.
- Detenciones, retenciones e interrogatorios a niños, niñas y adolescentes mapuche, en muchos casos sin órdenes judiciales y sin presencia de abogados defensores.

12 Defensoría de la Niñez, Informe Anual 2021. Tercera Parte: Derechos Humanos de Niños, Niñas y Adolescentes. Capítulo 4. Niñez y adolescencia mapuche: situación de sus derechos ante la presencia y violencia policial en La Araucanía.

- 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 allanamientos 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[13].

Así también, el Comité de los Derechos del Niño advierte en el examen periódico a Chile, en mayo de 2022, sobre la necesidad de **"poner fin a toda forma de violencia ejercida por las fuerzas de seguridad en contra de niños indígenas (…) y proteger a los niños mapuche que hayan sido testigos o víctimas directas de la violencia, la discriminación y el abuso de poder"[14].**

La violencia institucional que viven cotidianamente niños, niñas y adolescentes mapuche cuenta con un carácter sistemático y estructural, que da sustento a las prácticas de violencia directa manifestada en distintos ámbitos y deviene de factores históricos y políticos. A la fecha, no existen instancias acordes para la reparación del daño ante este tipo de manifestaciones, que además contemplen la pertinencia cultural que se requiere para diseñar e implementar cualquier acción.

13 Defensoría de la Niñez. 2021. Informe Anual 2021. Tercera Parte: Derechos Humanos de Niños, Niñas y Adolescentes. Capítulo 4. Niñez y adolescencia mapuche: situación de sus derechos ante la presencia y violencia policial en La Araucanía. P. 381.

14 Comité de los Derechos del Niño. 2022. Observaciones finales sobre los informes periódicos sexto y séptimo combinados de Chile. P. 37.



2. Estallido social de 2019

La Defensoría de la Niñez ha señalado[15] que, desde el 18 de octubre de 2019 a marzo de 2020, el Ministerio Público recibió 2.269 denuncias por hechos constitutivos de violaciones de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes. Al respecto, las cifras indican que:

- El delito mayormente denunciado corresponde al de apremios ilegítimos cometido por empleados públicos, que abarca el 74% del total de delitos.
- En su gran mayoría, se denuncia la comisión del delito a una o un funcionario perteneciente a Carabineros de Chile.
- El 76% de estas causas se encuentran terminadas. De las causas terminadas, solo un 1% ha tenido una salida judicial. El principal tipo de término ha sido el "Archivo Provisional", con un 56% del total de causas.
- El 1,2% del total de causas cuentan actualmente con formalización de cargos en contra de algún agente del Estado, a quien se le atribuye la comisión del delito.

En relación con lo anterior, **el Estado tiene la responsabilidad de investigar con el estándar de debida diligencia[16]**, es decir, con oficiosidad, oportunidad, competencias, independencia, imparcialidad y exhaustividad del sistema, y participación de las víctimas en el proceso.

Por otra parte, en el informe se reiteran las brechas en reparación según lo exigen las obligaciones del Estado ante violaciones de derechos humanos por sus agentes.

No obstante, se reconocen como positiva las iniciativas de la **"Mesa de Reparación Integral para víctimas del estallido social" y del "Plan de Acompañamiento y Cuidado para Sobrevivientes de Trauma Ocular"** (Pacto) impulsadas en la actual administración de gobierno, que se encuentra en una etapa incipiente y con necesidad de incorporar adecuadamente el enfoque de derechos humanos de la niñez y adolescencia.

15 Defensoría de la Niñez. 2022. Informe de seguimiento: Verdad, justicia y reparación de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia estatal durante el estallido social. P. 12.

16 La debida diligencia, según la Corte Interamericana de Derechos Humanos "...incluye el deber de prevención y garantía asociado a la protección de derechos sustantivos, por ejemplo, los derechos a la vida y a la integridad personal. La búsqueda efectiva de la verdad corresponde al Estado, y no depende de la iniciativa procesal de la víctima, o de sus familiares o de su aportación de elementos probatorios. El cumplimiento de la debida diligencia, que también involucra a las policías y a los demás actores del sistema, tiene una relación directa con el acceso a la justicia, como garantía fundamental para las víctimas, lo que demanda la oficiosidad en la investigación, la oportunidad, la competencia de quienes investigan, la independencia e imparcialidad de investigadores y juzgadores, la exhaustividad y la participación de las víctimas y sus familiares".

3. Otras instituciones donde se ha ejercido violencia hacia la niñez y adolescencia

El rol de garante del Estado y de responsabilidad institucional deben ser marcos de acción para las prácticas de las y los funcionarios que trabajan con niños, niñas y adolescentes. En este plano, preocupa la ocurrencia de prácticas violentas en contextos institucionales, tales como establecimientos educativos o residencias de protección, donde debieran primar condiciones que garanticen pleno respeto de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes.

3.1 Instituciones educativas

Respecto a las instituciones educativas en las cuales podría ejercerse violencia estatal en el contexto de cuidado y enseñanza a niños, niñas y adolescentes, se puede señalar que de las 1.586 denuncias recibidas por la Superintendencia de Educación durante el año 2021 relacionadas con asuntos de convivencia, 629 corresponden a "maltrato a párvulos y/o estudiantes"[17] por parte de adultos. Esta cifra alcanza un total de 570 en el año 2020, ambos años aún en periodo de pandemia. Sin embargo, en periodos anteriores, este registro se elevaba de forma considerable. Durante el año 2018 se reportaron un total de 7.263 denuncias por "maltrato a estudiantes", cifra que disminuyó el 2019 a 5.737 denuncias.

Por su parte, la Junta Nacional de Jardines Infantiles (Junji) informó a la Defensoría de la Niñez que, en el año 2021[18], registró 127 casos de maltrato infantil en contexto intrajardín, es decir, por parte de funcionarias y funcionarios de la institución. En tanto, Fundación Integra informa que el mismo año del total de casos por sospechas de vulneración, 216 corresponderían a la categoría intrajardín[19].

Dado lo anterior, se evidencia que existen situaciones de violencia al interior de establecimientos educativos y en todos los niveles de enseñanza. Si bien en estos casos se aplican los procedimientos y denuncias a través de los cuales se buscan las responsabilidades personales que correspondan, según lo ya señalado, también se deben observar las dinámicas y estructuras organizacionales que permiten que este tipo de prácticas se mantengan o incluso se normalicen o institucionalicen.

Se evidencia que existen situaciones de violencia al interior de establecimientos educativos y en todos los niveles de enseñanza (...) se deben observar las dinámicas y estructuras organizacionales que permiten que este tipo de prácticas se mantengan o incluso se normalicen o institucionalicen.

17 Unidad de Estadísticas y Estudios, Departamento de Gestión Institucional, Superintendencia de Educación. Informe 2021.

18 Departamento de calidad educativa, sección de Bienestar Integral, equipo de buen trato, Junji. Informe anual 2021. Recordar que se trata de un período de crisis sanitaria, sin asistencia regular. 2019: 430 casos, por ejemplo.

19 Fundación Integra, Oficio respuesta a Defensoría de la Niñez DIR/N° 054/2022 de fecha 13 de julio de 2022. Recordar que se trata de un período de crisis sanitaria, sin asistencia regular. 2018: 1031 casos; año 2019: 993 casos.

Ante estos hechos, no se exige que existan en los establecimientos instancias para la intervención y reparación, por tanto, urge definir no solo la intervención en la institución, sino que también la clarificación de los canales para el acceso al acompañamiento reparatorio para las víctimas y sus familias.

3.2 Instituciones de cuidado

El informe del Comité de los Derechos del Niño en el año 2018[20] concluye que los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado fueron víctimas de graves y sistemáticas violaciones de sus derechos fundamentales durante su permanencia en hogares de protección, y las causas responden a factores estructurales e históricos y no de circunstancias puntuales.

Según información entregada por el Servicio de Protección Especializada, durante el año 2021, en el área proteccional se registró la emisión de 216 circulares N° 5[21] por posibles vulneraciones de derechos de niños, niñas y adolescentes en las que se encontrarían presuntamente involucrados funcionarias y funcionarios de programas de administración directa del Estado o de organismos colaboradores.

Por su parte, según lo informado por el Sename, entre los años 2020 y 2022, se iniciaron 82 sumarios administrativos a funcionarias y funcionarios en el área de responsabilidad penal juvenil, por denuncias de violencia en contra de niños, niñas y adolescentes, entre cuyas materias se señalan maltrato/agresión (42), eventual negligencia (17), acoso sexual/hostigamiento (20), conductas de connotación sexual (3)[22].

Pese a las **conclusiones graves y fundamentadas del Comité de los Derechos del Niño en el año 2018, siguen existiendo vulneraciones al interior de establecimientos para niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado.** Por esto, es necesario dimensionar la magnitud y gravedad de las prácticas de violencia institucional, y contar con instancias que le otorguen debida atención y reparación.

Finalmente, según lo expuesto, se identifica que existe una mirada acotada en la definición, categorización, atención y reparación de la violencia institucional. Lo anterior ha repercutido en el adecuado diseño, implementación y evaluación de políticas y programas que permitan garantizar el derecho de niños, niñas y adolescentes a vivir libres de violencia, junto con prevenir y garantizar la no repetición de prácticas violentas en espacios institucionales.

20 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. Párrafo 131.

21 Circular que remite instrucciones para que funcionarias y funcionarios informen hechos que pudieran constituir delitos en contra de niños, niñas y adolescentes que se encuentran bajo el cuidado de organismos de administración directa o colaboradores.

22 Respuesta del servicio a oficio remitido por la Defensoría de la Niñez, julio de 2022 .

Recomendaciones

Poder Ejecutivo

Urgencia

- Promover, a través del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, como ente rector del Sistema de Garantías, el estudio y propuesta de una definición de categoría de violencia institucional, cuyas conclusiones y recomendaciones se incorporen, por ejemplo, en la implementación de los planes de acción de la Subsecretaría de la Niñez, del Servicio de Protección Especializada y del programa Chile Crece Contigo.
- Promover, a través del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, la incorporación de la categoría de violencia institucional en los registros de denuncias de los organismos del Estado y de los programas que desarrollen labores de apoyo y atenciones de reparación en relación con niños, niñas y adolescentes.
- Crear, a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, un proceso de reconocimiento y un mecanismo de reparación de las víctimas de violencia institucional en sus distintos ámbitos y contextos (estallido social, violencia policial en La Araucanía, bajo cuidado del Estado, entre otras).
- Crear y promover, a través del Ministerio de Desarrollo Social y Familia en coordinación con la Subsecretaría de la Niñez, programas de formación para el fortalecimiento de las instituciones que trabajan con niñez y adolescencia para favorecer la prevención y detección de hechos y la eliminación de prácticas que involucren violencia institucional. El diseño de cualquier programa debe involucrar la participación incidente de niños, niñas y adolescentes.
- Incorporar, a través de la Subsecretaría de Derechos Humanos y la Subsecretaría de la Niñez, el seguimiento de la categoría de violencia institucional contra niños, niñas y adolescentes. Lo anterior puede realizarse en el Segundo Plan de Derechos Humanos y en el Plan de Acción Nacional de Niñez y Adolescencia que debe ser actualizado.

Instituciones Autónomas del Estado

Urgencia

- Instruir, por parte de las autoridades del Ministerio Público, a fiscales y abogados asistentes, a dar estricto cumplimiento a los deberes que impone la debida diligencia[23] en la investigación penal y protección a las víctimas, en aquellos procesos que involucran la violencia institucional hacia niños, niñas y adolescentes.



23 Concepto que, según se ha establecido en diferentes fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, significa que la búsqueda efectiva de la verdad corresponde al Estado, y no depende de la iniciativa procesal de la víctima, o de sus familiares o de su aportación de elementos probatorios.

Nota temática 3

El derecho a una representación jurídica para la niñez y adolescencia



Hacia una defensa especializada con acceso universal

El acceso a la justicia es un derecho fundamental reconocido y garantizado por diversos instrumentos internacionales[1]. Teniendo en cuenta los principios establecidos por la Convención sobre los Derechos del Niño[2], la representación jurídica debe ser comprendida como defensa especializada de los derechos de niños, niñas y adolescentes, es decir, contar con acceso a un abogado o abogada con especialidad en materia de niñez y adolescencia, que le asista personal y directamente sobre la situación jurídica que le afecta y con el objeto de que se forme un juicio propio y, eventualmente, le represente judicial o extrajudicialmente para hacer valer este interés[3].

La representación jurídica se relaciona, entonces, con el derecho al debido proceso, la no discriminación y el derecho a participación, lo que comprende que todo niño, niña y adolescente tiene derecho a ser oído por la autoridad que debe resolver el asunto y participar en el proceso que les afecte, representación que, además, debe ser universal, accesible, gratuita y altamente especializada[4].

1 Entre ellos los artículos 8, 9 y 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los artículos 9, 14 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

2 El Comité de los Derechos del Niño ha relevado además que "(...) el niño necesitará de representación letrada adecuada cuando los tribunales y órganos equivalentes hayan de evaluar y determinar oficialmente su interés superior", destacando la necesidad de disponer de asistencia letrada, tanto en procedimientos judiciales como administrativos. Comité de los Derechos del Niño. 2013. Observación General N° 14. Párrafo 96. Disponible en: https://www.plataformadeinfancia.org/wp-content/uploads/2018/09/observacion-general-14-principio-interes-superior-2013-.pdf.

3 Concepto elaborado en Taller de expertos (Miguel Cillero, Ester Valenzuela, Francisco Estrada y Fabiola Lathrop). 2021. Ver: Defensoría de la Niñez. 2021. Informe Anual. Capítulo 5: Derechos Humanos de Niños, Niñas y Adolescentes. Tercera Parte: De la oferta de representación jurídica hacia un servicio de defensa especializada, p. 413. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/informe-anual-2021/.

4 Una representación jurídica de calidad ha de ser universal, accesible, gratuita y altamente especializada, lo que exige competencias y conocimientos suficientes del equipo de profesionales que la asuma, y capacidad de integrar en todo momento las características específicas del niño, niña o adolescente que la requiere. Ver: Defensoría de la Niñez. 2021. Informe Anual. Capítulo 5: Derechos Humanos de Niños, Niñas y Adolescentes. Tercera Parte: De la oferta de representación jurídica hacia un servicio de defensa especializada. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/informe-anual-2021/. Defensoría de la Niñez. 2019. Informe Anual. Capítulo 4: Representación Jurídica de niños, niñas y adolescentes, p. 366, Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/informe-anual-2019/.



La Ley de Garantías[5] constituye un importante avance en el reconocimiento de este derecho en Chile, la cual, a propósito de los derechos y garantías al debido proceso, tutela judicial efectiva y especialización, releva el derecho de todo niño, niña y adolescente a contar con una representación jurídica especializada en todo procedimiento administrativo y/o judicial, estableciendo el deber del Estado de proveer progresivamente una oferta de programas y garantizar este derecho, desde las primeras actuaciones.

A continuación, se aborda el estado actual del derecho a una defensa especializada de niños, niñas y adolescentes en Chile, en especial, los retrocesos y/o avances que derivan de los esfuerzos normativos e institucionales luego de los cambios que exigió la entrada en vigencia de la Ley de Garantías, y la creación e implementación del Servicio de Protección Especializada, el que no fue dotado de facultades de representación jurídica.

5 Ley Nº 21.430 sobre Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, entra en vigencia el 15 de marzo de 2022 y reconoce expresamente en su artículo 50 el derecho a el debido proceso, la tutela judicial efectiva y defensa especializada.



Estado actual de la representación jurídica en Chile

El Estado de Chile, si bien los últimos años ha realizado esfuerzos en crear una política pública en materia de representación jurídica, los avances legislativos en materia de institucionalidad exigieron cambios que no fueron previstos y abordados de manera oportuna, generando los siguientes problemas:

- Improvisación tras el término de programas de representación jurídica dependientes del Sename.
- Sobreexigencia de las y los profesionales y la capacidad de atención del Programa Mi Abogado.
- Retrocesos en el modelo de defensa especializada.
- Mantención de la desagregación y desarticulación de los programas de representación jurídica.
- Falta de uniformidad legislativa.

Improvisación tras el término de programas de representación jurídica dependientes del Sename

Hasta el 2021, la oferta pública de representación se encontraba aún más desarticulada, descansando en las Corporaciones de Asistencia Judicial (CAJ), tanto en su línea general como en el Programa Mi Abogado (PMA); en el Sename, principalmente en su Programa de Representación Jurídica (PRJ), pero también a través de las Oficinas de Protección de Derechos (OPD) y sus Direcciones Regionales[6]. Esta oferta pública se ve complementada por instituciones privadas, como universidades, a través de sus clínicas jurídicas o fundaciones, que confieren representación jurídica a niños, niñas y adolescentes; no obstante la misma queda supeditada a sus capacidades y criterios de intervención.

6 Defensoría de la Niñez. 2021. Informe Anual 2021. Capítulo 5: Derechos Humanos de Niños, Niñas y Adolescentes. Tercera Parte: De la oferta de representación jurídica hacia un servicio de defensa especializada, p. 421. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/informe-anual-2021/.

Entre los actores públicos, **se destaca el PMA[7] como un importante avance para la defensa de niños, niñas y adolescentes en Chile, por disponer de estándares especializados en la materia y contar con equipos interdisciplinarios que asumen de forma integral su representación[8].** Sin embargo, el diseño de este programa fue elaborado inicialmente solo para asumir representación jurídica de niños, niñas y adolescentes bajo cuidado del Estado. En vista de aquello, el Estado, durante la reforma del Sename, no entregó al nuevo Servicio de Protección Especializada la provisión de servicios de representación jurídica, optando por fortalecer una línea de representación como la de PMA, buscando, por un lado, homogeneizar la intervención y, por otro, garantizar el cumplimiento de los estándares de una defensa especializada.

Con este cambio correspondía, a partir de octubre de 2021[9], al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos entregar la representación jurídica de niños, niñas y adolescentes mediante su actual oferta programática[10], siendo finalmente el Programa Mi Abogado, como línea especializada, el que asume el traspaso de casos de los PRJ.

Sin embargo, se decide que las nuevas curadurías *ad litem* de niños, niñas y adolescentes, que no correspondieran al Programa Mi Abogado, debían ser asumidas por la Corporación de Asistencia Judicial (CAJ)[11], institución que no cuenta con la interdisciplinariedad que una defensa especializada exige[12], pues no se conforma por un equipo multidisciplinario de profesionales, además de no contar con las competencias técnicas especializadas necesarias para su adecuado abordaje e intervención.

Se decide que las nuevas curadurías *ad litem* de niños, niñas y adolescentes, que no correspondieran al Programa Mi Abogado, debían ser asumidas por la Corporación de Asistencia Judicial (CAJ), institución que no cuenta con la interdisciplinariedad que una defensa especializada exige.

7 El Programa Mi Abogado es dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, está compuesto por un equipo multidisciplinario de profesionales, integrado por abogadas y abogados, trabajadoras y trabajadores sociales y psicólogas y psicólogos que desde el año 2017, "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 nonatos e infantes que se encuentran junto a sus madres privadas de libertad (Programa Creciendo Juntos de Genchi)". Defensoría de la Niñez. 2021. Informe Anual 2021. Capítulo 5: Derechos Humanos de Niños, Niñas y Adolescentes. Tercera Parte: De la oferta de representación jurídica hacia un servicio de defensa especializada, p. 426. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/informe-anual-2021/.

8 La Interdisciplinariedad de la defensa especializada de niños, niñas y adolescentes permite abordar la heterogeneidad de sus características y necesidades propias. En tal sentido la o el abogado no cuenta con competencias suficientes para desarrollar este trabajo sin ayuda y en conforme a ello, el establecer un equipo con psicólogas y psicólogos y trabajadores sociales permite conferir una completa e integral representación, donde el objetivo sea una intervención dirigida al restablecimiento y reparación de los derechos del niño, niña o adolescente representada o representado. Cideni. 2019. Manual Práctico de Curaduría *Ad litem* para el Programa Mi Abogado, pp. 89–90.

9 Fecha en que inicia funcionamiento el Servicio Nacional de Protección Especializada de la Niñez y Adolescencia, y marca el término de los programas de representación jurídica dependientes del Sename.

10 En virtud de las funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, previstas en el artículo 2, letra n) del D.F.L N° 3 de 2017 que fija Texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

11 Conforme a lo informado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en la Mesa Técnica Operativa Interinstitucional para apoyar el proceso de abordaje e implementación del nuevo Servicio Mejor Niñez.

12 En tal sentido, "En los casos relacionados con niños, niñas y adolescentes es necesaria una intervención que permita abordar la heterogeneidad de las características y necesidades propias de los niños, niñas y adolescentes en el restablecimiento y reparación de sus derechos", Cideni. 2019. Manual Práctico de Curaduría *Ad litem* para el Programa Mi Abogado, p. 89.

Lo anterior demostró la improvisación del Ejecutivo en la implementación de estos cambios que requerían precisamente lo contrario, levantándose esta preocupación por el Poder Judicial[13] y la Defensoría de la Niñez[14], pues el proceso de traspaso de causas a programas preexistentes, cuyos lineamientos fueron abordados de manera improvisada, generarían necesariamente un impacto negativo en la atención de niños, niñas y adolescentes, así como en la capacidad, humana, profesional y financiera del Programa Mi Abogado, como de la Corporación de Asistencia Judicial[15].

Sobreexigencia de la capacidad de atención del Programa Mi Abogado

En el mes de diciembre de 2021 se concreta el traspaso de un total de 8.527 causas de niños, niñas y adolescentes que eran representados por los 17 PRJ a nivel nacional, al Programa Mi Abogado, lo que implicó redefinir su población objetiva de atención, fijar nuevos límites en cuanto a cantidad de causas asignadas por profesional y una contratación adicional de profesionales[16].

Conforme al traspaso de causas, el Programa experimentó un aumento de un 240% de la cobertura determinada para el año 2021 y un aumento de un 226% respecto de aquellos atendidos en el año 2020[17]. Esto trajo como consecuencia que casi la totalidad de los cupos a nivel nacional del PMA quedaran utiliza-

13 El Poder Judicial conformó y lideró una Mesa Técnica Operativa Interinstitucional para apoyar el proceso de abordaje e implementación del Servicio de Protección Especializada, a fin de analizar las diversas dimensiones que conllevaba este proceso de traspaso y su impacto, en especial, el relacionado con las curadurías *ad litem* al Programa Mi Abogado. Con fecha 10 de mayo de 2021, el Pleno de la Corte Suprema acuerda el establecimiento de una Mesa Técnica Operativa Interinstitucional para el abordaje de la implementación del nuevo Servicio, encomendando su conformación al sr. Mario Carroza Espinoza, Ministro de la Excelentísima Corte Suprema, en su calidad de integrante del Comité de Modernización de la Corte Suprema, celebrándose la primera reunión con fecha 17 de junio de 2021 y en la cual tuvo participación la Defensoría de la Niñez hasta su término.

14 A partir del mes de agosto de 2021, la Defensoría de la Niñez, desplegó diversas acciones, destinadas a requerir información al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos sobre la forma en que dicho Ministerio, garantizaría la capacitación, especialización, recursos humanos y financieros, necesarios y suficientes para asumir una representación con adecuados estándares de calidad. Por su parte, se remitieron observaciones y recomendaciones a la Dirección Nacional del Servicio Nacional de Menores, respecto de los lineamientos técnicos que, a tal fecha, habían sido definidos para el cierre de proyectos de PRJ, observándose deficiencias que podían dificultar la continuidad de la representación. Oficios de la Defensoría de la Niñez, números 648/2021 de fecha 05 de agosto de 2021 y número 639/2021 de fecha 02 de agosto de 2021.

15 Las observaciones resultan concordantes con la preocupación relevada ante el Comité de los Derechos del Niño, sobre el proceso de implementación del Servicio de Protección Especializada y las recomendaciones con enfoque de derechos de la niñez y adolescencia desarrolladas por la institución para el período presidencial 2022–2026. La Defensoría de la Niñez observa que los importantes cambios y desafíos que implicaba su creación no habían sido diseñados y preparados de forma seria, oportuna, coordinada, gradual y efectiva, pese a su inminente puesta en marcha en octubre de 2021. Conforme a Informe Complementario al del Estado, emitido por la Defensoría de la Niñez, respecto del sexto y séptimo Informe del Estado de Chile ante el Comité de los Derechos del Niño, mediante Oficio número 753 de fecha 31 de agosto de 2021.

16 Se dispuso la contratación de 243 profesionales en todo el país, y un aumento de un 131% de su presupuesto original de 2021, pasando de $11.803.458.000 a $15.793.096.022. Informe del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos – PMA sobre: Resultados del Trabajo de Traspaso de los Programas de Representación Jurídica del Sename al Programa de Defensa Especializada "Mi Abogado", en el Marco de la Mesa Interinstitucional citada por el Poder Judicial. Pp. 2–5.

17 A diciembre de 2021, el programa atendió 20.548 niños, niñas y adolescentes, experimentando un aumento de un 240% de la cobertura determinada para el año 2021 (8.517) y un aumento de un 226% respecto de aquellos atendidos en el año 2020 (9.040). Conforme a información relevada por la Subsecretaría de Justicia. Oficio N° 4624 de fecha 16 de agosto de 2022.

dos, perdiendo así la capacidad de aceptar nuevas designaciones, lo que exigió definir futuras atenciones en grupos prioritarios, donde si bien se amplía el espectro de atención a otros grupos no prioritarios, quedan supeditados a la existencia de cupos[18].

En virtud de lo anterior, surge la necesidad de esclarecer cuáles han sido los costos en la calidad del servicio y cómo esto ha impactado en el ejercicio efectivo del derecho de participación de niños, niñas y adolescentes, dado que el acceso a una representación jurídica se encuentra condicionada a cupos lo que incluso puede generar dilaciones en la oportuna intervención de los procesos judiciales y administrativos que les afecten.

Retrocesos en el modelo de defensa especializada

Respecto de las curadurías que deben ser asumidas por la Corporación de Asistencia Judicial, en julio de 2022 el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos presentó una nueva línea de representación jurídica, proyectando la contratación de 250 nuevos profesionales y la instalación de 17 centros regionales[19]. Sin embargo, esta línea replicará el modelo de dupla jurídico-social de los antiguos PRJ, abandonando el modelo multidisciplinario del PMA[20] que cuenta, además, con profesionales psicólogas o psicólogos[21].

En cuanto a los lineamientos de intervención, estos no fueron abordados de manera previa y oportuna, descansado sobre un protocolo de asistencia jurídica de niños niñas y adolescentes referido solo a conflictos jurídicos de familia y cuya creación es del año 2014[22].

Por su parte, al mes de agosto de 2022, el 67,8% de las actividades de perfeccionamiento del Programa Mi Abogado fueron autofinanciadas por sus profesionales y solo un 16,2% provienen de financiamiento público[23], lo que refleja una ausencia de política pública que fomente la especialización de las y los profesionales que prestan el servicio.

18 Estos grupos no prioritarios son categorizados en causas de alta, mediana y baja complejidad, supeditando su ingreso a el Programa (PMA) solo bajo la existencia factible de cupos, conforme a Informe del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos sobre Resultados del Trabajo de Traspaso de los Programas de Representación Jurídica del Sename al Programa de Defensa Especializada "Mi Abogado", en el Marco de la Mesa Interinstitucional citada por el Poder Judicial. P. 6.

19 Si bien este Informe Anual responde al periodo entre julio de 2021 y junio de 2022, se consideró incorporar este dato fuera de plazo, dada su relevancia en la temática desarrollada en el presente apartado.

20 La intervención psicosocial es relevante dado que permite considerar factores tales como la etapa evolutiva de desarrollo en la que se encuentra el niño, niña o adolescente, determinantes sociales que lo han hecho sujeta o sujeto de un procedimiento administrativo o judicial. Así mismo, permite una valoración de la historia vital de su grupo familiar, entre otros, para ser considerados en el procedimiento administrativo o judicial, y que deben ser adecuadamente evaluados, ponderados e informados a la o el abogado que ejerce la curaduría *ad litem*, de manera de representar adecuadamente su interés superior en el proceso.

21 Conforme a presentación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, de la nueva línea de representación jurídica de niños, niñas y adolescentes, a cargo de las Corporaciones de Asistencia Judicial (julio 2022). La reasignación de recursos es de M$5.948.132 destinados a la contratación de 250 profesionales y la instalación de 17 centros regionales y unidades operativas CAJ definidas en cada región.

22 Conforme a información relevada por la Subsecretaria de Justicia, Oficio N° 4.624, de fecha 16 de agosto de 2022.

23 Conforme a información relevada por la Subsecretaria de Justicia, Oficio N° 4.624, de fecha 16 de agosto de 2022.

Desagregación y desarticulación de los programas de representación jurídica

Los programas de representación jurídica se mantienen desagregados, en cuanto a su ejecución, diluyéndose las intenciones de avanzar hacia una unidad de servicios con estándares de defensa especializada, como los conferidos por el programa PMA y, dado que desde el ámbito presupuestario se opta por reasignar recursos, no se concreta en un real fortalecimiento de dicho programa, sino que se decide crear una nueva línea dependiente de la CAJ que, en definitiva, no funciona con un modelo interdisciplinario para asumir de manera integral la representación de niños, niñas y adolescentes.

En materia penal, se mantiene como brecha la inexistencia de una línea u oferta programática que asuma, de manera universal, la defensa especializada de niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos[24]. Tampoco se advierte un fortalecimiento de programas existentes como Centro de Atención de Víctimas de Delitos Violentos (CAVI), dependiente de la Corporación de Asistencia Judicial[25], pese a que, según el Boletín Estadístico del Ministerio Público[26], correspondiente a enero a junio de 2022, se registra un total de 85.363 niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos en tal período, representando esta población el 12,32% del número total de víctimas ingresadas a nivel nacional.

24 En tal sentido, se releva la inexistencia de una institución especializada destinada a ofrecer, a nivel nacional, asistencia jurídica especializada a niños, niñas y adolescentes que han sido víctimas de delitos y 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. Véase: Defensoría de la Niñez. 2021. Informe Anual 2021. Capítulo 5: Derechos Humanos de Niños, Niñas y Adolescentes. Tercera Parte: De la oferta de representación jurídica hacia un servicio de defensa especializada, p. 422. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/informe-anual-2021/.

25 Se releva que el Centro de Atención de Víctimas de Delitos Violentos (CAVI) dependiente del Ministerio de Justicia, a través de la Corporación de Asistencia Judicial, durante el año 2021 atendió a 1.387 niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos violentos y en el primer semestre del año 2022 a 742, observándose que en cuanto a dotación profesional pasó de 47 abogadas o abogados a nivel nacional en el año 2021, a 48 para el primer semestre del año 2022, existiendo además una disminución de psicólogos y psicólogas para el mismo período de tiempo. Oficio Subsecretaría de Justicia 4.624 de fecha 16 de agosto de 2022.

26 Boletín Institucional del Ministerio Público, enero a junio de 2022. Disponible en: http://www.fiscaliadechile.cl/fiscalia/estadisticas/index.do.



Falta de uniformidad legislativa

Si bien la Ley de Garantías[27] constituye un importante avance en el reconocimiento de una defensa especializada universal, existen aún normas que conciben el nombramiento de curadora o curador bajo un carácter tutelar y excepcional[28], lo que hoy dificulta el nombramiento de defensa especializada de niños, niñas y adolescentes en todo tipo de procedimientos, en especial ante tribunales con competencia penal.

Si bien existen avances en la creación de una política pública de representación jurídica para niños, niñas y adolescentes, los cambios que exigió la implementación de una nueva institucionalidad y la Ley de Garantías fueron abordados de manera improvisada, lo que trajo como consecuencia una sobreexigencia de programas preexistentes y un retroceso en el modelo de interdisciplinariedad avanzado, además de mantenerse el déficit de representación en otros ámbitos como el penal.

27 Ley N° 21.430 sobre Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, entra en vigencia el 15 de marzo de 2022 y reconoce expresamente en su artículo 50 el derecho a el debido proceso, la tutela judicial efectiva y defensa especializada.

28 Como se da en el caso de lo previsto en el artículo 19 de la Ley N° 19.968 que crea a los Tribunales de Familia y la Ley N° 21.057 sobre Entrevistas Investigativas Video Grabadas, las que supeditan dicha designación, solo a casos en que carezcan de representante legal o cuando estimare que sus intereses son independientes o contradictorios con los de aquel, condicionando el ejercicio del derecho a la existencia de supuestos específicos.



Recomendaciones



Debe avanzarse con urgencia hacia una política pública y legislación uniforme, que asegure acceso universal de defensa especializada a niños, niñas y adolescentes, que no condicione su ejercicio y en cuyo diseño considere su participación.

Es imperioso definir un modelo uniforme de intervención, basado en la interdisciplinariedad, que considere la formación continua de sus profesionales y certifique sus conocimientos y competencias, y se sustente en lineamientos y protocolos especializados de atención para niños, niñas y adolescentes. Por su parte, el servicio de representación jurídica debe contar con la capacidad de abordar todas las materias en que el interés de niños, niñas o adolescentes pueda verse afectado, sin perjuicio de incluir variables de atención a grupos prioritarios, para garantizar una representación adecuada y oportuna de acuerdo a sus necesidades[29].

Poder Ejecutivo

Urgencia

- Establecer lineamientos uniformes de defensa especializada para niños, niñas y adolescentes, a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y la Subsecretaría de la Niñez. Estos deben responder a estándares internacionales de derechos humanos y considerar un plan de formación dirigido a todos profesional perteneciente a la oferta programática de representación jurídica.
- Asegurar, por parte del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos como de la Subsecretaría de la Niñez, tanto en el Programa Mi Abogado como en la línea de intervención de la Corporación de Asistencia Judicial, procesos de formación continua de sus profesionales y equipos, certificando los conocimientos y competencias técnicas de quienes intervengan con niños, niñas y adolescentes en procesos judiciales o administrativos.

29 La universalidad de acceso ha sido relevada por el Comité de los Derechos del Niño planteando que si bien acoge con satisfacción la creación del Sistema de Garantías y Protección Integral, recomienda al Estado de Chile la aplicación rápida de la ley en todos sus aspectos. Comité de los Derechos del Niño. 2022. Observaciones finales sobre los informes sexto y séptimo combinados de Chile, 09 de junio de 2022, CRC/C/CHL/CO/6–7. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FC%2FCHL%2FCO%2F6-7&Lang=en.

Corto Plazo

- Rediseñar, a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el modelo de defensa especializada que la nueva línea de representación jurídica dependiente de Corporación de Asistencia Judicial conferirá, proyectando para ello la contratación de psicólogas y psicólogos que permita intervención interdisciplinaria a niños, niñas y adolescentes.
- Impulsar, a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y la Subsecretaría de la Niñez, un trabajo prelegislativo entre actores de interés que sustente el desarrollo del proyecto de ley —comprometido en el artículo cuarto transitorio de la Ley de Garantías— para adecuar las normas de la Ley N° 19.968 que crea los Tribunales de Familia, a los principios de la primera, tomando oportunidad de eliminar la figura tutelar del curador *ad litem* para niños, niñas y adolescentes, y avanzar hacia la regulación de los estándares de representación jurídica para este grupo de la población.

Mediano Plazo

- Generar, a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, indicadores para el desarrollo de una institucionalidad robusta y coordinada para la defensa especializada de niños, niñas y adolescentes, potenciando el rol de la Subsecretaría de Justicia en el acceso de la niñez y adolescencia a la justicia, que aborde el déficit actual, desarrollando una política pública que contemple directrices, cobertura nacional, presupuesto suficiente, registro y certificación de profesionales a cargo de dicha defensa.

Largo Plazo

- Fortalecer, a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, los Centro de Atención de Víctimas de Delitos Violentos (Cavi), para la atención especializada de niños, niñas y adolescentes víctimas, ampliando su dotación profesional y cobertura de atención.

Poder Legislativo

Corto Plazo

- Impulsar la discusión del Proyecto de Ley que crea el Servicio Nacional de Acceso a la Justicia y la Defensoría de Víctimas de Delitos, que se encuentra en primer trámite constitucional, y acoger recomendaciones remitidas por la Defensoría de la Niñez para fortalecer atención de niños, niñas y adolescentes[30]. La creación del Servicio permitirá establecer lineamientos claros y uniformes en materia de niñez y adolescencia, incluyendo la defensa especializada para niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos violentos.

30 Defensoría de la Niñez. 2021. Informe Anual. Capítulo 5: Derechos Humanos de Niños, Niñas y Adolescentes. Tercera Parte: De la oferta de representación jurídica hacia un servicio de defensa especializada, p. 446. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/informe-anual-2021/.

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 del Poder Judicial.
- Promover, a través de la Corte Suprema, la formación continua de jueces y juezas, en especial con competencia en Familia y Penal, y consejeras y consejeros técnicos, respecto del cumplimiento y aplicación de la Ley Nº 21.430, a fin de efectivizar el nombramiento de defensa especializada para todo niño, niña o adolescente que la referida ley ordena en todo proceso judicial.

Mediano Plazo

- Diseñar, a través de la División de Estudios de la Corte Suprema, un sistema de información completo, como el establecido en el Acta 37[31], para todos los procedimientos en los que intervengan niños, niñas y adolescentes. El propósito de contar con un sistema de información completo es poder someter a evaluación permanente el funcionamiento de las líneas de representación jurídica para niños, niñas y adolescentes, identificando las dificultades y necesidades que se observan en el ejercicio de la función y, de esta forma, poder realizar, de manera oportuna, las adecuaciones al diseño de la política pública en la materia, a través de la información obtenida[32].



31 El acta 37–2014 corresponde al Auto Acordado de la Excelentísima Corte Suprema que regula el seguimiento de medidas de internación y visitas a los centros residenciales por los Tribunales de Familia, en coordinación con el Servicio Nacional de Menores y el Ministerio de Justicia, el que dispone en su artículo 3 y 4 un sistema de registro único de seguimiento de niños, niñas y adolescentes sujetos a medidas de internación, coordinado tanto entre Tribunales de Familia y Servicio Nacional de Menores.

32 Defensoría de la Niñez. 2021. Informe Anual. Capítulo 5: Derechos Humanos de Niños, Niñas y Adolescentes. Tercera Parte: De la oferta de representación jurídica hacia un servicio de defensa especializada, p. 446. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/informe-anual-2021/.

Nota temática 4

El derecho a la salud mental de niños, niñas y adolescentes





Sobre el derecho a la salud de niños, niñas y adolescentes

El derecho a la salud de niños, niñas y adolescentes es un derecho humano fundamental estipulado en el artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño, que indica que 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. Como derecho humano fundamental, debe garantizarse su acceso en igualdad de oportunidades y trato a todos los habitantes, especialmente a los sectores más vulnerables, cobrando gran relevancia la prevención de afectaciones de salud para su concreción[1].

Por su parte, el Comité de los Derechos del Niño señala que, en la concreción del derecho, existen factores sociales determinantes en el acceso a la salud, que afectan las condiciones de vida de niños, niñas y adolescentes (como el acceso a atención sanitaria y escolarización, entre otras), que deben ser atendidos para su cumplimiento. Indica, además, que la realización del derecho a la salud es indispensable para el disfrute de otros derechos de niños, niñas y adolescentes, como el derecho a la no discriminación, el interés superior del niño, el derecho a la vida y el derecho a ser oído[2].

Respecto al derecho a la salud de niños, niñas y adolescentes en Chile, éste se encuentra reconocido por diversos instrumentos; el más reciente es la Ley Nº 21.430, sobre Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia (Ley de Garantías), promulgada el presente año que en su artículo 38 señala que niños, niñas y adolescentes tienen acceso a este derecho con independencia de su edad y estatus migratorio. Pueden y deben, entonces, acceder a los servicios y procedimientos de medicina preventiva, tratamientos de las enfermedades y rehabilitación de la salud[3]. Esta ley

1 Benavente M.I. 2017. Derecho Humano a la salud de niños, niñas y adolescentes.

2 Comité de los Derechos del Niño. 2013. Observación general Nº 15 sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 24).

3 Ley Nº 21.430. 2022. Sobre Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia.

establece, además, que **el Estado debe garantizar el acceso universal e igualitario a planes, programas y servicios de protección, asegurando el acceso a servicios médicos y odontológicos periódicos y de salud mental**. Un punto importante es que la ley estipula que niños, niñas y adolescentes poseen el derecho a la información completa sobre su salud, de acuerdo con su edad y estado de madurez.

De acuerdo con los resultados obtenidos en el Estudio de Opinión de Niños, Niñas y Adolescentes, ejecutado por la Defensoría de la Niñez el año 2019, es posible advertir que, previo a la pandemia de Covid–19, la temática de salud mental se presentaba como significativa para este grupo de la población, observándose que la salud mental y/o depresión era una de las dificultades que más se mencionaba (16%)[4], esto sumado a lo definido en el informe Plan de Acción Nacional de Niñez y Adolescencia 2021, donde niños, niñas y adolescentes votaron sobre los aspectos estratégicos para ser resueltos de manera urgente, advirtiéndose la salud mental entre los primeros temas[5].

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

5 Ministerio de Desarrollo Social y Familia. 2021. Informe Plan de Acción Nacional de Niñez y Adolescencia 2021.



Estado actual de la salud mental de niños, niñas y adolescentes

La salud mental es un estado de bienestar en el que la persona realiza sus capacidades para hacer frente al estrés normal de la vida, trabajar de forma productiva y contribuir a su comunidad[6]. **En el caso de niños, niñas y adolescentes, la salud mental y el bienestar están vinculados a los padres y cuidadores, que están íntimamente involucrados en la configuración de sus vidas[7], debiendo propender a garantizarlos**.

Unicef, en su informe del año 2022[8], indica que existen diversos elementos que conforman la salud mental, señalando que factores genéticos y ambientales son determinantes para ello. Destaca factores como la crianza, la escolarización, la calidad de los vínculos, la exposición a la violencia y abusos, la discriminación, la pobreza o crisis humanitarias. De igual manera, el informe advierte que hay importantes obstáculos, como la estigmatización y la falta de financiación, que impiden a gran parte de los niños, niñas y adolescentes gozar de una salud mental positiva o acceder al apoyo que necesitan.

Sobre el estado de salud mental de niños, niñas y adolescentes en el país, **los últimos datos disponibles en los Resúmenes Estadísticos Mensuales (REM) del Ministerio de Salud al mes de diciembre de 2020[9], muestran el ingreso de 14.858 niños, niñas y adolescentes, de entre 0 y 19 años, al Sistema de Atención Primaria por trastornos afectivos (depresión leve, moderada y severa), 2.958 por trastornos mentales y de comportamiento, debido a consumo sustancias psicotrópicas, y 25.214 por trastornos de ansiedad. Por otra parte, 1.389 niños, niñas y adolescentes ingresaron por ideación suicida, mientras que 1.192 lo hicieron por intento suicida**.

Otro punto preocupante dice relación con las tasas de fallecimiento infanto juvenil por lesiones autoinfligidas. El Observatorio de Derechos de la Defensoría de la Niñez valora un avance parcial en la materia, pues si bien la tasa ha disminuido desde un 6,8% a un 6,0% desde el año 2017 al año 2020, aún se visualiza que la tasa de suicidio adolescente es más significativa y alta que en otros países de ingresos semejantes a Chile[10].

6 Organización Mundial de la Salud. 2020. Salud mental: fortalecer nuestra respuesta. Disponible en: https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/mental-health-strengthening-ourresponse

7 Unicef Innocenti. 2020. Worlds of Influence: Understanding What Shapes Child Well-being in Rich Countries. Innocenti Report Card 16. Florence: Unicef Office of Research – Innocenti. Disponible en: https://news.un.org/en/story/2020/09/1071512.

8 Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health and United Nations Children's Fund, 2022, On My Mind: How adolescents experience and perceive mental health around the world, JHU and Unicef, Baltimore and New York.

9 Ministerio de Salud. 2022. Resúmenes Estadísticos Mensuales.

10 Observatorio de Derechos de la Defensoría de la Niñez. 2021. Balance del Cumplimiento de Compromisos del Estado en relación con niñez y adolescencia en los últimos años.

Salud mental y contingencia sanitaria por Covid-19

Los indicadores presentados evidencian graves falencias en torno al panorama de la salud mental de niños, niñas y adolescentes, situación que se ha intensificado con la contingencia sanitaria por Covid–19. En este sentido, diversos estudios e indicadores evidencian dificultades y síntomas relacionados con la salud mental, junto con problemas de atención durante este período, que se han identificado en todos los grupos etarios de niños, niñas y adolescentes.

Según la caracterización realizada por la Defensoría de la Niñez el año 2021, a través de una encuesta realizada a adolescentes de 14 a 17 años, se observa que **dentro de las mayores dificultades de salud mental en niños, niñas y adolescentes en Chile se encuentran la ansiedad (86,3%), la depresión (82,6%), las autolesiones (56,7%) y el intento suicida (52,3%)**. Asimismo, **se aprecia una disminución significativa en el ingreso a programas de salud mental entre el año 2019 y el 2020**[11]. Del mismo modo, el estudio sobre políticas de salud mental, elaborado por la Defensoría de la Niñez, identifica que **más del 85% de los niños, niñas y adolescentes perciben que éstos se han visto afectados con síntomas como ansiedad u otros**[12]. En el mismo orden, en el Sondeo Salud Mental Covid del 2020, realizado por el Instituto Nacional de la Juventud (Injuv), se advirtió que los y las adolescentes entre 15 y 19 años manifestaron sentirse "muy o bastante estresado" desde el comienzo de la pandemia (54,4%), siendo el tramo poblacional con mayor incidencia[13].

Esto cobra relevancia, toda vez que se observa el retroceso de diversos indicadores de prevalencia de salud mental, las disminuciones en las atenciones y aumentos de problemas de salud en este ámbito en medio de la pandemia, provocando que el avance sea valorado como insuficiente, ya que si bien, especialmente durante el 2020, se han constatado aumentos presupuestarios, la brecha en los resultados de atención sigue siendo alta[14].

Se observa el retroceso de diversos indicadores de prevalencia de salud mental, las disminuciones en las atenciones y aumentos de problemas de salud en este ámbito en medio de la pandemia.

11 Defensoría de la Niñez. 2021. Panorama estadístico de la niñez y adolescencia en Chile.

12 Defensoría de la Niñez. 2021. Estudio de políticas públicas relacionadas con la salud mental de niños, niñas y adolescentes. Informe Final.

13 Instituto Nacional de la Juventud. 2020. Sondeo: Salud Mental Covid.

14 Observatorio de Derechos de la Defensoría de la Niñez. 2021. Balance del Cumplimiento de Compromisos del Estado en relación con niñez y adolescencia en los últimos años.

El estudio de Impacto de la Pandemia por Covid–19 en la Salud Mental de Preescolares y Escolares en Chile de 2021[15], muestra que la pandemia tuvo un impacto significativo en la salud mental de las y los estudiantes de prekínder hasta 4° año de enseñanza básica, en síntomas de tipo internalizantes, externalizantes y somáticos, siendo estos últimos los que presentan mayor incremento. De manera global, los síntomas que más aumentaron fueron "Estar triste" (24,6%); "Falta de ganas, incluso para hacer actividades que le gustan"(29,5%); "Cambios en el apetito (comer más o tener menos hambre)" (26,4%), y "Problemas para o mucho sueño durante el día" (26,4%). **Además, el estudio estimó probable que niños, niñas y adolescentes experimenten altas tasas de depresión durante y después de que finalice la pandemia y sea más prevalente si esta se prolonga**.

15 Larraguibel, M., Rojas-Andrade, R., Halpern, M., & Montt, M. E. 2021. Impacto de la Pandemia por Covid-19 en la Salud Mental de Preescolares y Escolares en Chile. Revista Chilena de Psiquiatría y Neurología de la Infancia y Adolescencia, 32(1), pp. 12–22.



Respuestas institucionales a la situación de salud mental de niños, niñas y adolescentes

En materia de salud mental, a nivel normativo, el país cuenta con la Ley N° 21.331, sobre Reconocimiento y Protección de los Derechos de las Personas en la Atención de Salud Mental (Ley de Salud Mental). Algunos de sus aspectos clave son el fortalecimiento del trabajo intersectorial en salud mental, de la inclusión social y de la información y participación de las personas en sus procesos de diagnóstico y tratamiento, la priorización de la atención ambulatoria y comunitaria y la hospitalización como medida terapéutica excepcional[16]. No obstante aquello, Chile no cuenta con una política de salud mental específica para niños, niñas y adolescentes.

Respecto a los planes de acción implementados por las distintas instituciones encargadas en la intervención directa de la problemática de salud mental en niños, niñas y adolescentes, es posible observar el Plan Nacional de Salud Mental 2017-2025[17], cuyo propósito es contribuir a mejorar la salud mental mediante estrategias sectoriales e intersectoriales para su promoción, prevención de los trastornos mentales y atención garantizada de salud mental e inclusión social, en el marco del modelo de salud integral con enfoque familiar y comunitario. Asimismo, el Estado, a través de su Plan de Acción Nacional de Niñez y Adolescencia 2018-2025[18], consideró como eje estratégico la salud mental. Sobre el estado de cumplimiento de las acciones estipuladas por el Plan de Acción Nacional, se observan avances con objetivos logrados, como la difusión, entre los usuarios de Chile Crece Contigo, de la orientación técnica del Programa de Apoyo a la Salud Mental Infantil (Pasmi) y la implementación del Programa Hablemos de Todo, de Injuv, que busca disminuir las conductas de riesgo que afectan la salud física y mental de adolescentes y jóvenes.

El Programa Pasmi tiene por objetivo ofrecer atención integral en salud mental a niños y niñas de 5 a 9 años de edad, fortaleciendo la oferta disponible en la atención primaria, principalmente en la Atención Primaria de Salud (APS). En su definición contiene diversas acciones de salud mental en los niveles de promoción de bienestar socioemocional, prevención y tratamiento de los trastornos de salud mental[19]. Al cierre de este Informe Anual, este proyecto cuenta con un 23% de cumplimiento, en vista que, al año 2021, se encuentra

16 Ley N° 21.33. 2021. Sobre Reconocimiento y Protección de los Derechos de las Personas en la Atención de Salud Mental.

17 Ministerio de Salud. 2014. Plan Nacional de Salud Mental 2017–2025.

18 Observatorio de Derechos de la Defensoría de la Niñez. 2021. Balance del Cumplimiento de Compromisos del Estado en relación con Niñez y adolescencia en los últimos años.

19 Chile Crece Contigo. 2017. Orientación técnica Programa de apoyo a la salud mental infantil de niños y niñas de 5 a 9 años. Gestión intersectorial y prestaciones.

instalado en 81 comunas del país, existiendo una brecha de 265 comunas pendientes de implementación[20].

Por otro lado, el Programa Hablemos de Todo de Injuv, busca prevenir problemáticas de la salud física, mental o social, a través de la promoción y apoyo al desarrollo de las capacidades de las juventudes para disminuir factores de riesgo para su salud y aumentar factores protectores. Su implementación se inicia el año 2020 y, para el año 2021, ya se instala la asistencia psicosocial por chat, que busca entregar contención, información y orientación a adolescentes y jóvenes en temáticas como depresión, ansiedad y suicidio[21]. En la actualidad, no se cuenta con información sobre los resultados o el impacto de ambos programas.

Del mismo modo, actualmente se encuentran en implementación otras medidas relacionadas con la salud mental de niños, niñas y adolescentes, disponibles en el sitio web de seguimiento del Plan de Acción Nacional de Niñez y Adolescencia 2018-2025, que se relacionan con la instalación de un sistema de estudio de casos de intento de suicidio adolescente, de la Subsecretaría de Salud Pública, que se encuentra implementado y operativo en 13 regiones del país. Desde la Subsecretaría de Redes Asistenciales, se encuentra la implementación del Programa Pasmi; la implementación de nuevas Unidades Hospitalarias de Cuidado Intensivo Psiquiátrico (UHCIP) y el Programa de formación de especialistas en forma continua en el área de Psiquiatría Infantil y de la Adolescencia, entre otros.

Si bien la implementación de dichos programas y acciones se ponderan como avances positivos en el abordaje institucional de la salud mental en niños, niñas y adolescentes, no es posible considerarlos suficientes, en la medida que presentan respuestas de forma parcial a las problemáticas ya detectadas en el área. Así, siguen sin abordarse cabalmente medidas recomendadas al Estado de Chile por el Comité en su informe del año 2015 y las estrategias planteadas en el Acuerdo Nacional por la Infancia[22], existiendo, por ejemplo, una deuda en la implementación de una política nacional de salud mental infantil con operatividad a lo largo de todo el país. De igual forma, no se observan avances en la implementación de la coordinación intersectorial con un enfoque integrado, primando el enfoque biomédico en las propuestas estatales. **La instalación de mecanismos eficientes de coordinación se considera esencial, en la medida que permiten el despliegue oportuno, eficiente y eficaz de las acciones institucionales, velando siempre por el bienestar integral de los niños, niñas y adolescentes consultantes, debiendo avanzar hasta una intervención con enfoque comunitario.**

Chile no cuenta con una política de salud mental específica para niños, niñas y adolescentes.

20 Ministerio de Desarrollo Social y Familia. 2022. Plan de Acción Nacional de Niñez y Adolescencia 2018-2022. Disponible en: https://plandeaccioninfancia.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/acciones/19-implementacion-de-programa-de-apoyo-a-la-salud-mental-infantil-pasmi-de-5-a-9-anos/3.

21 Ministerio de Desarrollo Social y Familia. 2022. Plan de Acción Nacional de Niñez y Adolescencia 2018-2022. Disponible en: https://plandeaccioninfancia.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/acciones/905-implementacion-del-programa-hablemos-de-todo-que-busca-disminuir-conductas-de-riesgo-que-afectan-la-salud-fisica-y-mental-de-las-juventudes-a-traves-de-una-plataforma-web-informativa-con-un-canal-de-asistencia-y-contencion-psicosocial-on-line-y-encuentros-formativos-en-la-tematica/3.

22 Ministerio de Desarrollo Social. 2018. Acuerdo Nacional por la Infancia, un nuevo trato con los niños y niñas de Chile.

Recomendaciones



De acuerdo con el diagnóstico realizado por el Observatorio de Derechos de la Defensoría de la Niñez, el nivel de cumplimiento de las políticas asociadas a salud mental de niños, niñas y adolescente se considera insuficiente, en la medida que "Se evidencian avances en términos de legislación y coberturas en los últimos años, aunque aún es altamente insuficiente en esta última. En cuanto a los resultados, éstos muestran retrocesos o no avances significativos"[23].

Dado el diagnóstico realizado, las observaciones a los planes y programas implementados por el Estado en materia de salud mental de niños, niñas y adolescentes, y en atención a las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño relacionado con la rendición del examen periódico del Estado de Chile, en el 2022, sobre la concreción y efectivización del derecho a la salud de niños, niñas y adolescentes, **se exponen una serie de recomendaciones para garantizar el acceso rápido a servicios sanitarios y continuar los esfuerzos para la prevención de la conducta suicida. De igual forma, insta al Estado Parte a reforzar las iniciativas para garantizar el acceso a servicios de salud de calidad, incluyendo los servicios de salud mental y que facilite datos sobre los resultados derivados de la mejora de este ámbito[24].**

De lo anterior, se aprecia la necesidad de implementar diversas estrategias preventivas de intervención, incluyendo metas que permitan disminuir su tendencia en aumento en este grupo de la población, trabajo que debe ser abordado de forma intersectorial, pues las principales medidas han sido adoptadas por el Ministerio de Salud, perpetuando el enfoque biomédico, desatendiendo la necesidad de intervenir la salud mental de manera integral, considerando sus determinantes sociales, culturales y económicos, debiendo ser atendidas desde un prisma biopsicosocial.

Asimismo, **se hace necesario abordar, de forma inmediata, las consecuencias asociadas al confinamiento por Covid–19, que ha implicado un incremento significativo de prevalencia de síntomas de salud mental en población infantoadolescente.**

23 Observatorio de Derechos de la Defensoría de la Niñez. 2021. Balance del Cumplimiento de Compromisos del Estado en relación con Niñez y adolescencia en los últimos años. P.19.

24 Comité de los Derechos del Niño. 2022. Observaciones finales sobre los informes sexto y séptimo combinados de Chile.

Poder Ejecutivo

Urgencia

- Diseñar e implementar, de forma urgente, a través del Ministerio de Salud, estrategias de mitigación de los efectos de la pandemia por Covid-19 en la salud mental, principalmente aquellos asociados a la alta prevalencia de sintomatología depresiva y otros aspectos conductuales, debiendo asegurar la cobertura y acceso a prestaciones médicas atingentes que contemple, además, la participación de niños, niñas y adolescentes en su construcción.
- Evaluar y rediseñar de forma urgente, a través de la Subsecretaría de Salud Pública, el Programa Nacional de Prevención del Suicidio, con enfoque especial en niños, niñas y adolescentes, así como implementar una línea de atención telefónica que esté disponible las 24 horas para esta población, en atención a las recomendaciones realizadas por el Comité de los Derechos del Niño y la Defensoría de la Niñez.

Corto plazo

- Coordinar el diseño e implementación, en el corto plazo, a través de la Subsecretaría de la Niñez, de orientaciones técnicas para el abordaje de materias de salud mental en establecimientos educacionales, que contenga un enfoque preventivo, teniendo especial consideración por los efectos posconfinamiento por Covid–19. La coordinación de la Subsecretaría de la Niñez debe tener en consideración a los ministerios de Educación y Salud.
- Dar celeridad, en el corto plazo, a la implementación del Programa Pasmi, por parte de la Subsecretaría de la Niñez, que subsane la brecha aún existente.
- Diseñar e implementar, en el corto plazo, una política pública de salud mental específica en niñez y adolescencia, a cargo del Ministerio de Salud, que contemple una mirada universal y priorice a aquellos niños, niñas y adolescentes que se encuentran en condiciones de mayor discriminación y/o vulneración de derechos.



Nota temática 5

Seguridad alimentaria en la niñez y adolescencia



La seguridad alimentaria: un componente primordial para la protección integral

La Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, en sus artículos 6, 26 y 27, indican que todo niño, niña y adolescente tiene derecho a crecer sano y protegido, a vivir en una casa, tener ropa y alimentación. De la misma forma, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1996 refuerza el derecho a un nivel de vida adecuado para sí y su familia.

A nivel nacional, y en sintonía con lo dispuesto en tratados, pactos, convenciones y normativa en derechos humanos, en el artículo 15 de la recientemente publicada Ley de Garantías N° 21.430, se aborda la Protección Social de la Infancia y Adolescencia, entendiendo por esta "el conjunto de políticas y acciones en diversos ámbitos cuyo objetivo es promover el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, y satisfacer las necesidades básicas de alimentación, salud, educación, vivienda y cuidado, entre otros (…) de un modo acorde a su etapa vital, en caso de que su familia no se encuentre en condiciones de proveérselos por sus propios medios". Se determina así la **responsabilidad irrestricta del Estado de garantizar derechos y, a su vez, proporcionar el apoyo necesario que permita cubrir las necesidades físicas y mentales, en el caso de que los responsables de su cuidado no puedan hacerlo.**

En concordancia con ello Unicef[1], en el año 2020, propone una base o piso de protección social para la infancia entendida como el "conjunto de acciones públicas y privadas que tienen como propósito prevenir, reducir y eliminar las vulnerabilidades económicas y sociales que conducen a la pobreza y a la exclusión social que afecta a niños, niñas, adolescentes y sus familias". Dicha propuesta se sustenta en cinco dimensiones: seguridad de ingresos, cuidado infantil, salud, educación, alimentación y nutrición.

Asimismo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)[2] advierte sobre la urgencia de desarrollar un piso de protección social sensible a los derechos de la niñez, de manera que el país pueda avanzar progresivamente en la construcción, implementación y consolidación de políticas más integrales, con énfasis en dicha población.

1 Unicef. 2020. Piso de protección social orientado al cumplimiento de los derechos de la niñez. Informe consolidado. P. 9.

2 Cepal. 2020. Nota conceptual sobre piso de protección social sensible a los derechos de la niñez.

En la presente nota temática se aborda la necesidad de definir medidas de protección social que atiendan, específicamente, el **aumento en los niveles de inseguridad alimentaria de la niñez y adolescencia en el país, entendido como uno de los componentes claves en el desarrollo y bienestar integral de esta población, donde pequeños cambios tienen grandes impactos**. Dicho enfoque integral conlleva tener en cuenta que el nivel de disfrute de un derecho depende de la realización de otros derechos[3].

El objetivo del estado es garantizar la seguridad social y protección para que todo niño, niña y adolescente pueda crecer sano y protegido proporcionando, de ser necesario, todo el apoyo material a quienes viven en situación de pobreza o vulnerabilidad social "hasta el máximo de los recursos de los que pueda disponer el Estado"[4]. Chile se encuentra en un contexto de crisis económica, sanitaria y ambiental, las cuales, en tanto detonantes contextuales con implicancias globales e impactos locales, aumentan la inestabilidad de todas las dimensiones de seguridad alimentaria. Con ello, adquiere protagonismo el deber del Estado de generar políticas que aborden el carácter universal, inalienable, interconectado, interdependiente e indivisible de los derechos humanos.

Por todo lo anterior, es indispensable analizar y monitorear el accionar del Estado para dar cumplimiento a dicha obligación[5], asegurando el acceso físico y económico a los alimentos en cantidad y calidad adecuadas, para llevar una vida saludable y activa para todos los niños, niñas y adolescentes, especialmente los que se encuentren en situación de vulnerabilidad.

3 Naciones Unidas. 2012. Indicadores de Derechos Humanos. Guía práctica para la medición y aplicación.
4 Ley N° 21.430. Sobre Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia. P. 1.
5 Cesar Gattini. 2017. Protección y Seguridad Social en Chile. Escuela de Salud Pública. Universidad de Chile.



Estado de la seguridad alimentaria en Chile

Dimensiones de la seguridad alimentaria

Durante la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, en 1996, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) estableció que existe seguridad alimentaria cuando "todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias, para llevar una vida activa y sana". Dicha definición plantea cuatro dimensiones primordiales: disponibilidad física (oferta), acceso físico y económico, utilización de los alimentos (asimilación de nutrientes) y estabilidad en el tiempo de las tres dimensiones anteriores. En consecuencia, **la seguridad alimentaria se entiende como la disponibilidad, acceso y calidad nutritiva de los alimentos sostenible en el tiempo, como aspectos claves para el desarrollo físico y sociocognitivo de la niñez y adolescencia.**

Respecto al estado de la seguridad alimentaria en el mundo, de acuerdo al nuevo informe del año 2022, elaborado por la FAO y otros[6], que hace seguimiento a la materia, se advierte que el hambre y la inseguridad alimentaria han aumentado por tercer año consecutivo y se estima que el 9,8% de la población mundial se encuentra en situación de hambre a nivel global, siendo África y América Latina los continentes más afectados.

El panorama no es alentador; incluso, durante el periodo de recuperación de la pandemia por Covid–19, el hambre ha seguido aumentando. Asimismo, han abonado a la crisis alimentaria mundial los efectos del cambio climático y crisis del agua, las situaciones de inequidad socioeconómicas y políticas, y recientemente, las implicancias de la invasión[7] de Rusia a Ucrania, dada la participación de esta última en las exportaciones de grano y de Rusia en el suministro de alimentos y fertilizantes.

6 FAO, el Fida, la OMS, el PMA y Unicef. 2022. El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2022. Disponible en: https://www.fao.org/publications/sofi/2022/es/.

7 Naciones Unidas. 2022. ¿Qué es y por qué es importante para el mundo la iniciativa de Granos del Mar Negro? Disponible en: https://news.un.org/es/story/2022/09/1514581.

A nivel nacional, la situación no es diferente, pues en los últimos años han aumentado los niveles de inseguridad alimentaria, pobreza por ingresos y encarecimiento de la vida. Si bien Chile[8] en el ranking de seguridad alimentaria de Global Food Security Index, realizado por *The Economist*, se ubica en el lugar 28° a nivel mundial, con una posición privilegiada a nivel latinoamericano, ello no implica desestimar las alzas que han experimentado algunas de las dimensiones de inseguridad alimentaria en los hogares del país.

De acuerdo con la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen)[9] de los años 2017 y 2020, en los hogares en Chile la inseguridad alimentaria "moderada-severa"[10] alcanzó un 19,8% en 2020, con un incremento de 6,7 puntos porcentuales respecto al 2017 (13,1%), y la inseguridad alimentaria "severa"[11] alcanza un 3,5% en 2020, con un leve aumento respecto del 2017 (3,4%).

Por su parte, en el año 2020[12], **de cada 100 hogares con presencia de niños, niñas y adolescentes, aproximadamente 20 de ellos se encontraban en situación de inseguridad alimentaria moderada-severa**, por experimentar desabastecimiento, comer en menor cantidad, calidad y/o variedad, sentir hambre o no comer. Así también, **3 de esos 100 hogares muestran inseguridad alimentaria severa**, ya que han pasado todo un día sin comer al menos una vez, por falta de dinero u otros recursos.

En términos generales, todos los ítems que componen la escala de inseguridad alimentaria aumentan su proporción durante el año 2020 respecto del 2017. Los hogares con presencia de niños, niñas y adolescentes muestran cifras elevadas en los ámbitos relacionados con la incertidumbre frente la obtención de alimentos. El ítem "se preocupa por no obtener suficientes alimentos" aumentó de un 29,4% en 2017 a un 40,6% en 2020, asimismo, se experimentó un alza en el ítem relacionado con el desabastecimiento, "se quedó sin alimentos" con un 23,4% en 2020 y un 9,4% en 2017. **Al comparar los hogares con presencia de niños, niñas y adolescentes de los que no albergan personas entre 0 y 17 años, los valores porcentuales son más altos en los primeros (ver figura Nº 1) .**

En los hogares en Chile la inseguridad alimentaria "moderada-severa" alcanzó un 19,8% en 2020, con un incremento de 6,7 puntos porcentuales respecto al 2017 (13,1%), y la inseguridad alimentaria "severa" alcanza un 3,5% en 2020, con un leve aumento respecto del 2017 (3,4%).

8 Disponible en: https://fedefruta.cl/chile-se-posiciona-como-lider-en-sudamerica-en-ranking-de-seguridad-alimentaria/.

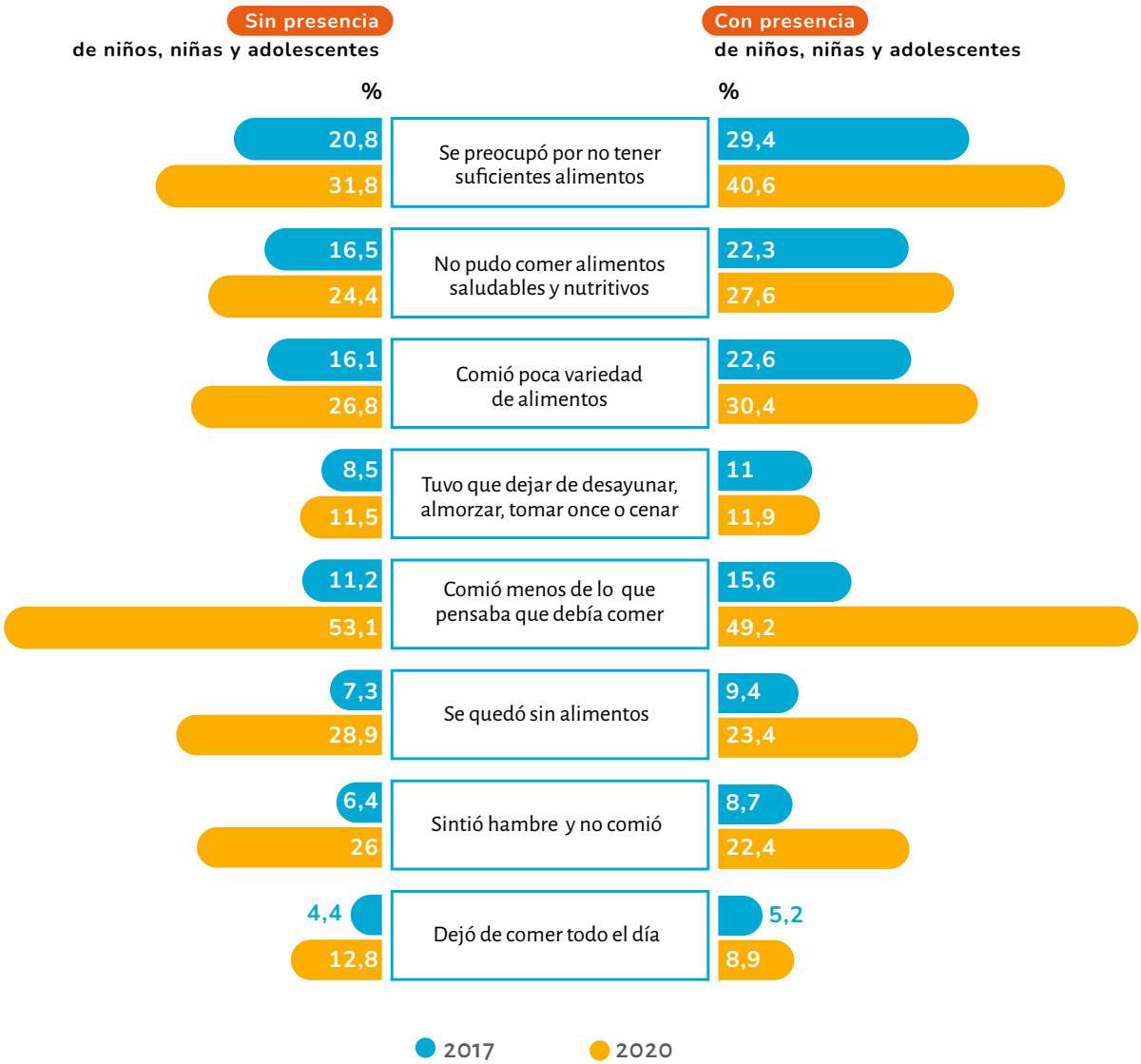
9 Los niveles de inseguridad alimentaria se calculan según una escala de evaluación llamada FIES, de la FAO. En Chile, se mide con ocho preguntas que se incluyen en las últimas mediciones de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional-Casen. 2017 y 2020. Los ítems indagan sobre la incertidumbre en la obtención de alimentos o su desabastecimiento, y reducción en la cantidad, calidad y/o variedad de los alimentos consumidos o experimentar hambre. Disponible en: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-casen-en-pandemia-2020.

10 Inseguridad alimentaria moderada-severa se define como las personas que se enfrentan a incertidumbres en cuanto a su capacidad para obtener alimentos, y se han visto obligadas a aceptar menos calidad o cantidad en los alimentos que consumen. Disponible en: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-casen-en-pandemia-2020.

11 Inseguridad alimentaria severa se define como las personas que suelen quedarse sin alimentos y, en los peores casos, pasan un día (o varios) sin comer. Disponible en: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-casen-en-pandemia-2020.

12 Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen 2020) informa que la situación de inseguridad alimentaria moderada-severa llega un 20,7% en 2020 con un incremento del 5,1% más que el año 2017 (15,6%) y la inseguridad alimentaria severa es de un 3,3% en 2020, con una leve reducción respecto del 2017 (3,4%).

Figura N° 1: Porcentaje de hogares con y sin presencia de niños, niñas y adolescentes que declaran tener algún nivel de inseguridad alimentaria, durante los últimos 12 meses (2017 y 2020)

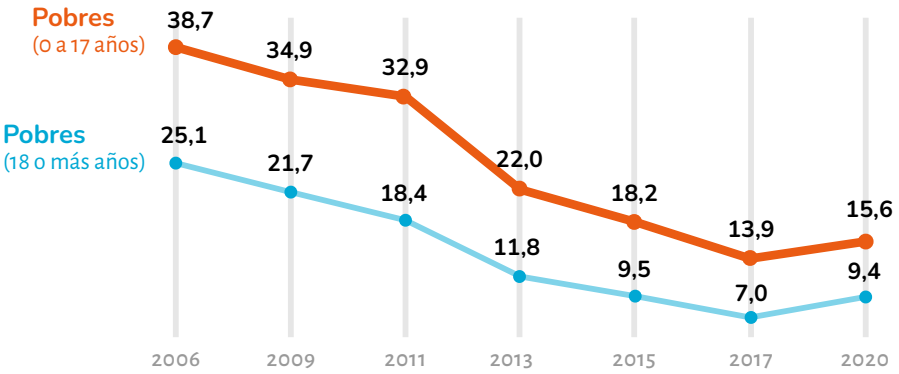


Fuente • Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Encuesta Casen 2020.

Pobreza y nutrición

En cuanto a las cifras de pobreza por ingresos, desde 2006 a 2017, su descenso en hogares con presencia de niños, niñas y adolescentes es una tendencia marcada y sostenida en el tiempo. No obstante, por efectos probablemente atribuibles a la pandemia por Covid-19, la crisis económica mundial, u otras variables, en la Casen 2020[13] hubo un aumento de 1,7 puntos porcentuales de pobreza, alcanzando un 15,6%. Asimismo, queda en evidencia que la pobreza por ingresos es comparativamente menor en los hogares cuyos integrantes tienen 18 o más años (ver figura N° 2).

Figura N° 2: Comparación de los porcentajes de pobreza por ingresos, según tramo de edad (2006-2020)



Fuente • Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Encuesta Casen 2006 a 2020.

Con respecto al nivel de acceso a los alimentos y prácticas de consumo por parte de las familias en Chile, en el último tiempo han sido impactadas por el encarecimiento de la vida, la crisis inflacionaria y la afectación en el precio de la canasta de alimentos. Uno de los indicadores que mide la situación del país mes a mes, en lo que se refiere a las prácticas de consumo y poder adquisitivo de los hogares, es el Índice de Precios al Consumidor (IPC), que calcula la variación de precios de una canasta de bienes y servicios representativa del gasto de los hogares urbanos. El boletín del Instituto Nacional de Estadísticas[14] destaca la mayor alza desde marzo del año 1994 en los precios de transporte, alimentos y bebidas no alcohólicas, durante julio de 2022, acumulando un histórico 13,1% en 12 meses[15].

13 Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Encuesta Casen. Disponible en: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/.

14 INE. 2022. Boletín estadístico, índice de precios al consumidor. Disponible en: https://www.ine.cl/docs/default-source/%C3%ADndice-de-precios-al-consumidor/boletines/espa%C3%B1ol/2022/bolet%C3%ADn-%C3%ADndice-de-precios-al-consumidor-(ipc)-julio-2022.pdf.

15 Si bien este Informe Anual responde al periodo entre julio de 2021 y junio de 2022, se consideró incorporar este dato fuera de plazo, dada su relevancia en la temática desarrollada en esta nota.

Con respecto a **la dimensión nutricional de la seguridad alimentaria, que se refiere a la cantidad, calidad y asimilación de los alimentos, permite observar de manera más directa los problemas en la efectivización del derecho a la alimentación y bienestar integral en niños, niñas y adolescentes del país.** En concreto, el Mapa Nutricional de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (Junaeb) 2020[16] da cuenta de los cambios en el estado nutricional de niños, niñas y adolescentes desde el año 2009 al 2020 en Chile. En este último año, **el peso normal descendió 11,4 puntos porcentuales (38,2%), cediendo espacio a la obesidad total, que llega a 25,4% (9,5% más que en 2009), y la obesidad severa que, alcanzó un 7,6% (aumenta 3,4% desde 2009)**. En cuanto a la malnutrición por déficit, la desnutrición llega a 2,6% (aumenta 0,7% desde 2009) y el retraso en talla avanzó en 2,1 puntos porcentuales (5,5%).

Este comportamiento de deterioro nutricional se ve reflejado en la mayoría de los indicadores de nutrición escolar (desnutrición, bajo peso, peso normal, sobrepeso, obesidad, obesidad severa, retraso en talla). **Las cifras más preocupantes siguen presentándose en la malnutrición por exceso, con un 25,4%, y de manera inédita en el aumento de la desnutrición y el retraso en talla (indicador crónico de desnutrición y vulnerabilidad)**. Lo anterior puede deberse a múltiples factores, entre los que se cuentan, la ya mencionada inestabilidad socioeconómica y alimentaria, surgidas por efecto de la pandemia por Covid–19, y otras variables que deben identificarse y monitorearse.

16 Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (Junaeb) aplica anualmente la Encuesta de Vulnerabilidad, variables específicas como el sexo, el peso, la talla y la fecha de medición de estudiantes de establecimientos educativos financiados por el Estado (niveles prekínder, kínder, 1° básico, 5° básico y 1° medio). Disponible en: https://www.junaeb.cl/wp-content/uploads/2021/03/mapanutricional2020_.pdf.



Breve revisión de políticas, programas y/o acciones sobre seguridad alimentaria de niños, niñas y adolescentes

Frente al panorama que se enuncia, diferentes organismos internacionales, tales como la FAO[17] y la Cepal[18], reconocen la existencia de un vínculo directo entre bajos y/o inestables niveles socioeconómicos y el aumento de los niveles de inseguridad alimentaria, pero asimismo advierten que el crecimiento a nivel macroeconómico por sí solo no solucionará el problema, se requiere de políticas integrales con énfasis en las personas en situación de vulnerabilidad. Por su parte, en lo que se refiere al accionar del Estado de Chile en la materia, a continuación se expone una breve revisión de las políticas, programas y acciones en seguridad alimentaria.

En la dimensión de disponibilidad y suficiencia de alimentos en el país, el gobierno de Chile, a fines de junio de 2022, lanzó la Comisión Nacional de Seguridad y Soberanía[19] Alimentaria en el Congreso Nacional[20]. Dicha instancia estará integrada por los actores público-privados de la cadena agroalimentaria del país, y su objetivo es diseñar el Plan Nacional de Seguridad y Soberanía Alimentaria, considerando los actuales impactos en las cadenas logísticas de suministro de alimentos, el aumento de los precios de materias primas y productos básicos, junto a otros factores contextuales.

Asimismo, en la promoción de estilos de vida saludable, el Sistema Elige Vivir Sano (SEVS)[21], creado en 2013, es un modelo constituido por políticas, planes y programas elaborados y ejecutados por distintos organismos del Estado, destinados a contribuir a generar hábitos de alimentación saludable, actividad física y vida al aire libre, dirigidos a la población en general. Dentro de los programas se encuentra el convenio con la Corporación Observatorio del Mercado Alimentario (Codema), y la Asociación Chilena de Organizaciones de Ferias Libres (ASOF), que financiarán la creación de 70 nuevos Microbancos de Alimentos[22] en las 16 regiones del país, como una instancia de recuperación de alimentos saludables no comercializados, que son entregados gratuitamente a distintas organizaciones sociales que colaboran en la seguridad alimentaria de la población más vulnerable.

17 FAO. 2011. Una introducción a los conceptos básicos de la seguridad alimentaria. Disponible en: https://www.fao.org/3/al936s/al936s00.pdf

18 Cepal. 2014. Pobreza, hambre y seguridad alimentaria en Centroamérica y Panamá.

19 FAO. 2013. Seguridad y Soberanía Alimentaria (Documento base para discusión). Con Soberanía Alimentaria se refiere a una propuesta política para enfrentar el hambre y sus consecuencias, que incluye el derecho de los pueblos a producir sus propios alimentos, que les permitan una alimentación saludable, nutritiva, sustentable, ecológica, con participación y pertinencia cultural. Disponible en: https://www.fao.org/3/ax736s/ax736s.pdf.

20 Emol.com: https://www.emol.com/noticias/Economia/2022/06/28/1065343/minagri-compra-estrategica-fertilizantes.html (revisado 29.06.2022); CNN Chile: https://www.cnnchile.com/economia/gobierno-compras-estrategicas-trigo-fertilizantes_20220629/ (revisado 29.06.2022).

21 Disponible en: http://eligevivirsano.gob.cl/sobre-nosotros/.

22 Disponible en: http://eligevivirsano.gob.cl/microbancos-de-alimentos/. Iniciativa a implementarse en el tercer trimestre de 2022.

En la **dimensión de desarrollo y nutrición,** en el marco del Subsistema de Protección Social Chile Crece Contigo (ChCC), el "Control de salud del niño y niña de 5 años en adelante", incluye prestaciones o servicios en que se evalúa el desarrollo integral y crecimiento del niño y niña, junto con orientar y resolver las dudas que las madres, padres y/o cuidadores tengan al respecto, estas instancias de monitoreo del desarrollo físico y sociocognitivo se implementan tanto en centros de salud como en establecimientos educacionales.

La principal oferta en la materia, que se relaciona con las dimensiones de acceso y calidad nutricional de los alimentos, **es el Programa de Alimentación Escolar[23], cuyo objetivo es acompañar a los y las estudiantes en condición de desventaja socioeconómica u otra, mediante la entrega oportuna de bienes y/o servicios, especialmente a aquellos estudiantes con bajos ingresos económicos matriculados en establecimientos educacionales subvencionados por el Ministerio de Educación**. Así se contribuye al desarrollo socioeducativo de estudiantes con Necesidades Educativas Especiales (NEE) y a niños, niñas y adolescentes que se encuentran en residencias de protección bajo el cuidado del Estado. Todo lo anterior, con una metodología de focalización y programas definidos por Junaeb.

Los programas antes aludidos se focalizan en la población expuesta a mayores situaciones de vulnerabilidad, bajo la premisa de que son más propensas a experimentar contextos de inseguridad alimentaria, consumo de alimentos poco saludables y perturbaciones en su salud por efectos de la dieta. El programa de alimentación estudiantil ha contribuido a bajar índices de hambre, desnutrición y retraso en la talla[24], aunque estas últimas han experimentado una leve alza en 2020. **Sin embargo, en la actualidad el principal problema nutricional sigue siendo la obesidad escolar, que en Chile es una de las más altas del mundo (1° básico 24,6%).**

Sin embargo, en la actualidad el principal problema nutricional sigue siendo la obesidad escolar, que en Chile es una de las más altas del mundo (1° básico 24,6%).

En definitiva, el derecho a la alimentación para niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de pobreza por ingresos, y que acceden a alimentación mediante dichas políticas, programas y/o acciones, en su mayoría utilizan la red de establecimientos educacionales para entregar las prestaciones, lo que facilita el acceso, salvo en aquellas circunstancias en que los establecimientos deban cerrar por situaciones como las enfrentadas durante la pandemia por Covid–19, desastres naturales u otras situaciones de crisis.

En ese sentido, es dable mencionar los aspectos que tensionan la efectividad de las políticas, programas y acciones vinculadas al derecho a la alimentación de niños, niñas y adolescentes, diseñadas e implementadas a nivel nacional, así como los instrumentos para su focalización en grupos prioritarios. En esa línea, una investigación desarrollada por el Centro de Investigación Periodística (Ciper), en el año 2022[25], informa que muchas familias golpea-

23 Dipres. 2021. Informe de detalle de Programa de Alimentación Escolar. Evaluación Ex Ante - Proceso Formulación Presupuestaria 2021. Disponible en: http://www.dipres.gob.cl/597/articles-212472_doc_pdf1.pdf.

24 Dipres. 2021. Informe de detalle de Programa de Alimentación Escolar. Evaluación Ex Ante - Proceso Formulación Presupuestaria 2021. Disponible en: http://www.dipres.gob.cl/597/articles-212472_doc_pdf1.pdf.

25 Disponible en: https://www.ciperchile.cl/2021/05/06/19-mil-escolares-con-senales-de-desnutricion-las-historias-que-se-viven-en-las-escuelas-donde-aumentaron-los-casos/.

das por la crisis social y pandemia, aumentaron la presencia de niños, niñas y adolescentes con señales de desnutrición, un incremento que se mira con preocupación por parte de los expertos.

Además, **se reafirma el principal problema, que consiste en el aumento de la obesidad y sobrepeso, que alcanzó al 64% de los escolares de quinto año básico, probablemente asociado al sedentarismo y una selección de alimentos para la canasta familiar de fácil acceso, pero poco saludables.**

El mismo medio periodístico da cuenta de los **problemas en la distribución y criterios de asignación de las cajas de alimentación y bonos durante la pandemia**, vistos como un beneficio indispensable para las familias. La distribución de alimentos se modifica desde los establecimientos educacionales hacia los hogares, lo que implica nuevos aspectos logísticos y de alguna manera, la o el beneficiario del servicio se modifica. Otro aspecto a considerar es que la **definición de los beneficiarios del Programa de Alimentación Escolar sea innominado**, es decir, cada establecimiento educacional asigna las canastas o raciones de acuerdo con la realidad de su comunidad escolar. Ello significa que Junaeb limita su aporte al número de alumnas y alumnos que pueden ser alimentados, según la capacidad de la cocina, bodega y casino de cada colegio, aun cuando ello signifique atender menos niñas y niños de los que califican para recibir el beneficio.

Finalmente, y de acuerdo con los datos previamente expuestos en esta nota temática, la obesidad total y severa en la infancia y adolescencia es una situación crítica para la seguridad alimentaria del país, que se relaciona estrechamente con la cantidad y calidad de los alimentos, disponibles y accesibles, que se consumen en los hogares en Chile. **Aunque el combate a la inseguridad alimentaria, a nivel mundial se ha asociado principalmente a terminar con el hambre y su principal consecuencia, la desnutrición infantil, en Chile la malnutrición por exceso es la situación de deterioro nutricional con mayor prevalencia en la infancia y adolescencia.** Su comportamiento incremental y sostenido a lo largo de los años indica que las políticas, programas y acciones, no han logrado abordar de manera eficiente y oportunamente la problemática.



Recomendaciones



Como se revisó, la seguridad alimentaria apunta a una alimentación disponible, accesible, nutritiva y estable en el tiempo, y para ello requiere de una serie de herramientas de política pública en diferentes ámbitos, que operen de manera interrelacionada. Esto implica entender la protección y seguridad social de la infancia y adolescencia desde un enfoque integral, que garantice derechos y reduzca desigualdades.

En cuanto al aspecto más crítico identificado en el nivel de seguridad alimentaria en la niñez y adolescencia en Chile, ya en 2021[26] la Defensoría de la Niñez recomendó reforzar las medidas destinadas a combatir el peso inferior al normal y el sobrepeso. Lo anterior, en el marco del seguimiento al cumplimiento de los compromisos del Estado, específicamente al Plan de Acción de Niñez y Adolescencia 2018-2025, que incluye compromisos tales como aumentar el consumo de alimentación saludable, practicar actividad física y deporte en niños, niñas y adolescentes y reducir la obesidad infantil, especialmente en los menores de seis años.

En ese sentido, el acceso a información oportuna sobre el estado de seguridad alimentaria en el país permite focalizar y optimizar los recursos del Estado, así como orientar el diseño de los programas e identificar las necesidades de evaluación de las políticas, programas e intervenciones orientadas a responder a la problemática. Un aspecto considerado clave es la generación de herramientas que operen y posibiliten la interrelación entre las diferentes agencias gubernamentales, principalmente de desarrollo social, salud y educación, las que deben asegurar una provisión de las prestaciones de alimentación oportunas, pertinentes y adecuadas a las situaciones contextuales y necesidades especiales que puedan tener niños, niñas y adolescentes.

A continuación, se presentan las principales recomendaciones en la materia.

26 Defensoría de la Niñez. 2022. Balance del Cumplimiento de Compromisos del Estado en relación con Niñez y adolescencia en los últimos años. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/observatorio/wp-content/uploads/2022/05/Balance-cumplimiento-de-compromisos_Informe-Final.pdf.

Poder Ejecutivo

Urgencia

- Realizar, por parte de la Dirección de Presupuestos, una evaluación de impacto y/o de resultados del Programa de Alimentación Escolar (PAE), y con ello identificar sus efectos o no a nivel de indicadores de malnutrición que levanta la Junaeb. Lo anterior contribuirá a ajustar la calidad nutricional de los menús diarios y pertinencia de los actuales criterios de asignación del beneficio.
- Implementar, por parte de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, un plan de acción de corto plazo, sujeto a la identificación de brechas y fallas administrativas en la entrega de prestaciones alimentarias a niños, niñas y adolescentes en establecimientos educacionales y dispositivos de cuidado residencial, con especial énfasis en grupos prioritarios.



Mediano plazo

- Incorporar, por parte del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, dentro de la medida "Microbanco de Alimentos" del Sistema Elige Vivir Sano (SEVS), propuestas de paquetes alimentarios basados en un estudio sobre las necesidades alimentarias de las familias con niños, niñas y adolescentes, que permitan un refuerzo nutricional diferenciado y ajustado a las necesidades especiales de niños, niñas y adolescentes.
- Incorporar, por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, dentro de las medidas de cambio contempladas para la canasta básica, el levantamiento de un estudio que analice y proyecte una canasta que sea sensible a las necesidades alimenticias de la niñez y adolescencia, según tramo de edad[27], y que con ello permita mejorar la medición de la situación alimentaria de familias con niños, niñas y adolescentes, así como la provisión en la entrega de alimentos, tanto en condiciones normales como de crisis, acorde a este nuevo estándar.
- Fortalecer, por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, a través de la Subsecretaría de Servicios Sociales y la Subsecretaría de la Niñez, en el marco de la implementación del programa Elige Vivir Sano y el subsistema de protección integral de la infancia Chile Crece Contigo, el desarrollo de entornos saludables de nutrición mediante la generación de campañas, promoción y acompañamiento sobre la calidad nutricional de los alimentos y lectura de los componentes de la información nutricional, lo que debe ser acompañado por políticas que faciliten el acceso y disponibilidad de dichos alimentos en los entornos cercanos a los hogares, para reducir el consumo de alimentos procesados o de baja calidad nutricional.

27 Si bien la canasta básica refleja los hábitos de consumo de las familias y determina la línea de la pobreza, es importante analizar los costos que implicarían para las familias con presencia de niños, niñas y adolescentes productos menos procesados y que atiendan las necesidades nutricionales diferenciadas, y considere los graves problemas de malnutrición por exceso que enfrenta la niñez en Chile.

Nota temática 6

El juego en entornos digitales: desafíos para un uso seguro por niños, niñas y adolescentes



Sobre el derecho al juego

El derecho al juego, descanso y esparcimiento, son fundamentales para el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes. La Convención sobre los Derechos del Niño enfatiza la importancia de su ejercicio, así como el rol esencial que tiene el Estado en asegurarlo[1], señalando en su artículo 31:

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al descanso y al esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad y a participar libremente en la vida cultural y en las artes.
2. Los Estados Partes respetarán y promoverán del derecho del niño a participar plenamente en la vida cultural y artística, y propiciarán oportunidades apropiadas, en condiciones de igualdad, de participar en la vida cultural, artística, recreativa y de esparcimiento[2].

Para la aplicación y cumplimiento de este derecho, el Comité de los Derechos del Niño, a través de la Observación General N° 17, sobre el derecho del niño al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes, señala que el ejercicio de éste es esencial para la salud y bienestar de los niños, niñas y adolescentes, pues **"promueve el desarrollo de la creatividad, la imaginación y la confianza en sí mismo y en la propia capacidad, así como la fuerza y las aptitudes físicas, sociales, cognitivas y emocionales"**. Sin embargo, la misma Observación alerta sobre el limitado cumplimiento de este derecho por parte de los Estados, cuestión que atentaría contra los principios de interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos. En específico, se refiere a la baja o nula inversión, carente legislación y medidas para su efectivización, siendo muchas veces relegado para garantizar otros derechos. Junto con ello, se observa su reducción etaria, limitando su garantía respecto de la primera infancia en desmedro de la niñez y adolescencia[3].



1 El derecho al juego, descanso y esparcimiento ya fue recogido como principio en la Declaración de los Derechos del Niño, adoptada por las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1959. El principio N° 7 de dicha declaración indica que "el niño debe disfrutar plenamente de juegos y recreaciones, los cuales deberán estar orientados hacia los fines perseguidos por la educación; la sociedad y las autoridades públicas se esforzarán por promover el goce de este derecho".

2 Convención sobre los Derechos del Niño. 1990. Disponible en: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=15824.

3 Defensoría de la Niñez. 2020. Informe Anual 2022, p. 580. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/informe-anual-2020/wp-content/uploads/2020/11/ia2020_parte3_cap4.pdf.

El juego es, en definitiva, un espacio de crecimiento personal, de creación, recreación y participación en la sociedad. Allí se desarrollan actividades que ayudan a definir la identidad y que impactan positivamente en la salud física y mental de niños, niñas y adolescentes.

En este sentido, el derecho al juego, descanso y esparcimiento debe ser garantizado por la familia, el Estado y la sociedad en general, lo que exige la existencia de entornos seguros para su desarrollo, dentro de los cuales debe considerarse el entorno digital, como parte de la cotidianidad y de las relaciones sociales e interpersonales de niños, niñas y adolescentes.

Ante ello, el año 2021, el Comité de los Derechos de Niño publicó la Observación General N° 25, relativa a los derechos de los niños en relación con el entorno digital con recomendaciones a los Estados para su ejercicio. Allí se reconoce a las tecnologías digitales como esenciales, tanto para la vida actual como para el futuro, que están en constante evolución y expansión con una creciente importancia para casi todos los aspectos de la vida de niños, niñas y adolescentes[4].

En el contexto de la crisis sanitaria, provocada por el Covid-19, las restricciones de desplazamiento obligaron a las familias a mantenerse dentro del hogar y los niños, niñas y adolescentes convirtieron su casa en escuela y espacio de entretención, obligándolos a mantener todas las interacciones con personas fuera del núcleo familiar a través de dispositivos electrónicos, tales como computadores o celulares.

Desde esta perspectiva, se plantea que los niños y niñas sin conexión a internet están siendo privados de recursos educativos y acceso a la información general, así como a las oportunidades para aprender aptitudes digitales, explorar amistades y establecer nuevas formas de autoexpresión[5], lo que se constituye en una brecha que está determinada por los recursos con que cuenta la familia (computador, dispositivo móvil y acceso a internet).

En el año 2004, Unicef, consciente de las oportunidades y de los riesgos que el entorno digital ofrece, publicó un Decálogo de e-derechos[6] de niños, niñas y adolescentes. Su foco está en la protección del derecho al acceso a la información y la tecnología y al derecho al esparcimiento; entre otros[7], junto con ello, atiende al derecho a la protección contra la explotación, el comercio ilegal, los abusos y la violencia. Además, señala que los padres y madres tendrán el derecho y la responsabilidad de orientar, educar y acordar con sus hijos e hijas el uso responsable de internet, y que los gobiernos de los países desarrollados deben comprometerse a cooperar en la disminución de barreras de acceso en países subdesarrollados y pobres.

El derecho al juego, descanso y esparcimiento debe ser garantizado por la familia, el Estado y la sociedad en general, lo que exige la existencia de entornos seguros para su desarollo, dentro de los cuales debe considerarse el entorno digital, como parte de la cotidianidad y de las relaciones sociales e interpersonales de niños, niñas y adolescentes.

4 Comité de los Derechos del Niño. 2021. Observación General Nº 25 relativa a los derechos de los niños en relación con el entorno digital. Título I. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2021/04/CRC-C-GC-25_esp.pdf.

5 D. Trucco y A. Palma (eds.), Infancia y Adolescencia en la era digital: un informe comparativo de los estudios de Kiss Online del Brasil, Chile, Costa Rica y el Uruguay, Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/18/REV.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). 2020. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45212/7/S2000334_es.pdf

6 Decálogo de e-derechos. 2004. Disponible en: http://www.jus.gob.ar/media/3116712/dec_ederechos.pdf.

7 Tales como: derecho al al ocio, a la diversión y al juego; derecho a la intimidad de las comunicaciones por medios electrónicos; derecho al desarrollo personal y a la educación; derecho a beneficiarse y a utilizar en su favor las nuevas tecnologías; derecho a la libre expresión y asociación; derecho a ser consultados y a dar su opinión.

Por otro lado, en el año 2018, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en la Resolución "Promoción, protección y disfrute de los derechos humanos en internet"[8], señaló que las personas están protegidas en internet invocando el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

La actual realidad exige que la legislación e institucionalidad avancen hacia la visibilización y protección de los niños, niñas y adolescentes en entornos digitales, desde la perspectiva de la promoción del descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes, propendiendo a su desarrollo integral.

Se evidencia la falta de políticas públicas con enfoque de derechos humanos, que involucran la necesidad de dotar de espacios físicos suficientes y adecuados para el juego y esparcimiento para todos los niños, niñas y adolescentes que viven en Chile.

El entorno digital en Chile, características y cifras

Tal como se indicó en el Informe Anual 2020 de la Defensoría de la Niñez, el Estado de Chile no ha logrado dar cumplimiento, de manera oportuna, eficaz y eficiente, a las políticas públicas para efectivizar el derecho al juego, ni se ha planteado con claridad las acciones específicas que se requieren para su plena vigencia[9]. Se evidencia la falta de políticas públicas con enfoque de derechos humanos, que involucran la necesidad de dotar de espacios físicos suficientes y adecuados para el juego y esparcimiento para todos los niños, niñas y adolescentes que viven en Chile.

Cabe señalar que, si bien dichos análisis se realizaron en función del juego presencial, sin considerar entornos digitales, se sigue evidenciando la falta de efectivización del juego desde una perspectiva de derechos humanos.

Al hablar de entorno digital se hace referencia a una difusión de conocimientos y contenidos de forma muy amplia, a través de distintas herramientas informáticas, y con una gran velocidad de propagación entre los sujetos[10], lo que por supuesto incluye a los niños, niñas y adolescentes.

A continuación, se describen algunos alcances que dan cuenta de la situación actual en relación con el juego y los espacios digitales.



8 Consejo de Derechos Humanos. 2018. Promoción, protección y disfrute de los derechos humanos en internet. Disponible en https://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/d_res_dec/A_HRC_38_L10.pdf.

9 Defensoría de la Niñez. 2020. Informe Anual 2022, p. 587. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/informe-anual-2020/wp-content/uploads/2020/11/ia2020_parte3_cap4.pdf.

10 Barroso Jerez, Mª. C. 2013. Sociedad del conocimiento y entorno digital. En Education in the knowledge society (EKS), 14(3), 61-86. Recuperado el 24 de mayo de 2021, de https://revistas.usal.es/index.php/eks/article/view/11351/26230 en Ramón, F. 2021. Menores de edad, integración social y entorno digital: garantías y derechos en la sociedad de las nuevas tecnologías de la información y comunicación. Disponible en https://gdocu.upv.es/alfresco/service/api/node/content/workspace/SpacesStore/3b240f02-1dec-4aa1-9846-ddd8eef5ac6f/6707.pdf?guest=true

a) Entorno digital: un espacio habitual en la vida de niños, niñas y de los adolescentes en particular

El entorno digital está caracterizado por el acceso a internet. En el caso de América Latina y el Caribe, más de la mitad de los habitantes cuentan con acceso a la red desde el 2016[11], demostrando su magnitud y avance en la región. **Según un reciente estudio de Unicef, las y los adolescentes utilizan su tiempo libre en móvil/tablet/computador (96,3%), en escuchar música (93,6%), redes sociales (90,9%), ver películas/series (86,3%) y estar con amigos (86,2%). Recién en cuarto lugar aparecen menciones a actividades que no se realizasen con un dispostivo[12].**

Cuando los niños, niñas y adolescentes se conectan no solo juegan, sino que aprenden, socializan y participan, desarrollando perspectivas de participación digital que transcienden al derecho al juego y que justifican la necesidad de proteger estos espacios de desarrollo.

A continuación, se resumen algunas de las perspectivas que conlleva la participación en el espacio digital para los niños, niñas y adolescentes:

Figura N° 1: Perspectivas en relación con la participación digital.



Fuente • Elaboración propia en base a Infancia y adolescencia en la era digital 2020: un informe comparativo de los estudios de Kids Online del Brasil, Chile, Costa Rica y el Uruguay. Cepal. 2020.

11 Rojas, E. y L. Poveda. 2018. Estado de la banda ancha en América Latina y el Caribe (LC/TS.2018/11), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Publicación de las Naciones Unidas, Santiago.

12 Unicef. 2022. Estudio sobre el impacto de la tecnología en la adolescencia, p. 19. Disponible en: https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/comunicacion/Informe_estatal_impacto-tecnologia-adolescencia.pdf.

13 Collin. 2015; Mossberger y otros. 2008; Livingstone y Helsper. 2007.

14 Meikle. 2016; Gil de Zúñiga, Molyneux y Zeng, 2014; Botha y Mills. 2012; Richardson y Hessey. 2009; Preece. 2000.

15 Boulianne. 2018; Haro-de-Rosario y otros, 2016; Warren y otros. 2014; Xenos y otros. 2014; Contreras y otros. 2012; Min. 2010; Papacharissi. 2009; Bennett. 2008; McDonald. 2006; Rueda. 2005; Jenkins y Thorburn. 2004; Blood. 2002; Kedzie. 1997; Norris. 2001.

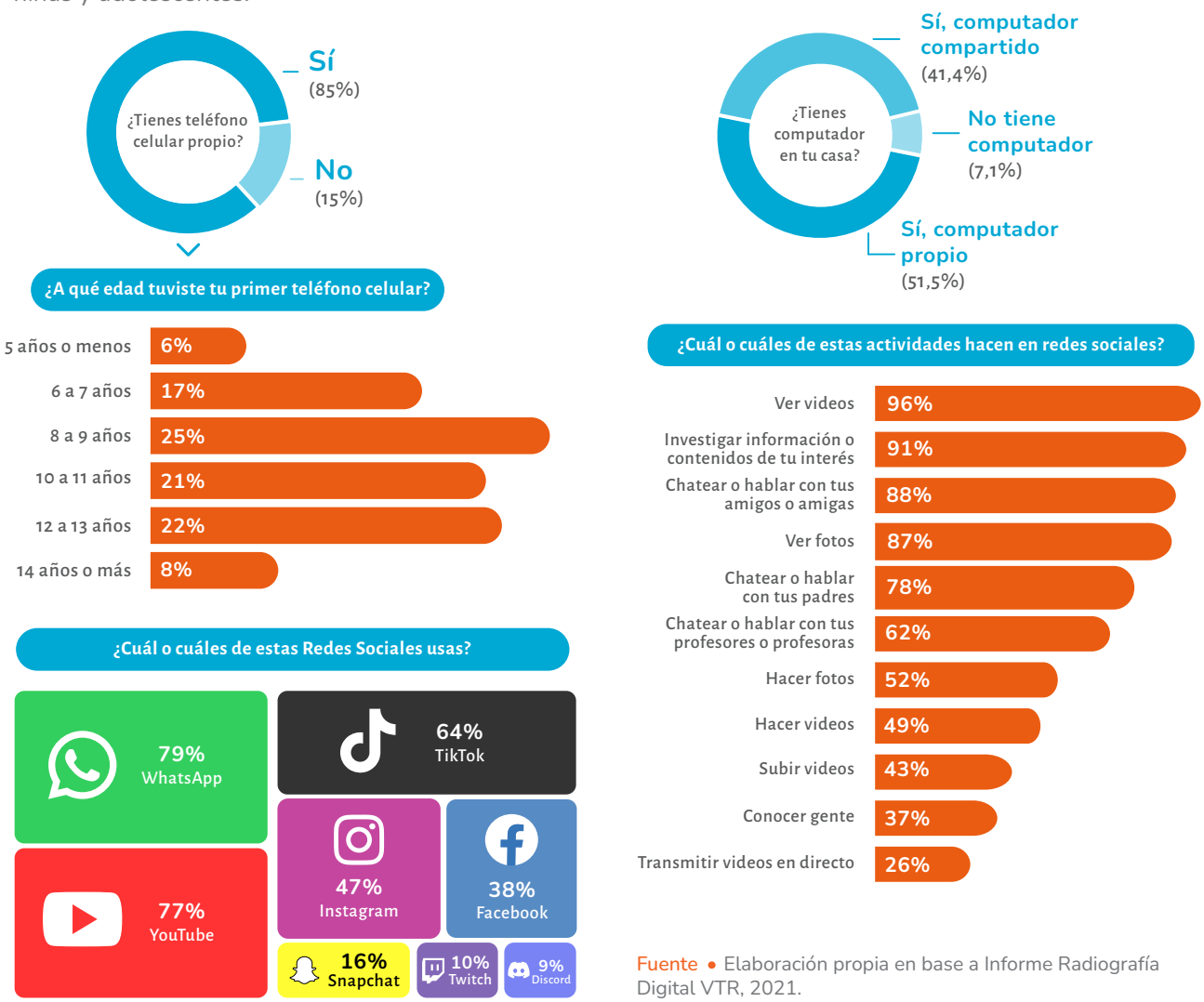
16 Unicef. 2022. Estudio sobre el impacto de la tecnología en la adolescencia, p. 19. Disponible en: https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/comunicacion/Informe_estatal_impacto-tecnologia-adolescencia.pdf.

En este sentido, la pandemia y la implementación de la educación a distancia ha incrementado el uso de dispositivos móviles en niños, niñas y adolescentes[17]. Por eso **es necesario que padres, madres y cuidadores cuenten con información y capacidades para ayudar a que sus hijos e hijas se vinculen de manera segura con la tecnología** y puedan estimular un juego seguro, tanto en entornos digitales como presenciales[18].

b) Panorama estadístico sobre el entorno digital y el derecho al juego

El Informe Radiografía Digital[19] señala que en Chile, el promedio de edad para el primer teléfono celular en niños y niñas son los 10 años, y más del 90% de quienes tienen más de 13 años tienen uno.

Figura N° 2: Caracterización del uso de dispostivos en niños, niñas y adolescentes.



Fuente • Elaboración propia en base a Informe Radiografía Digital VTR, 2021.

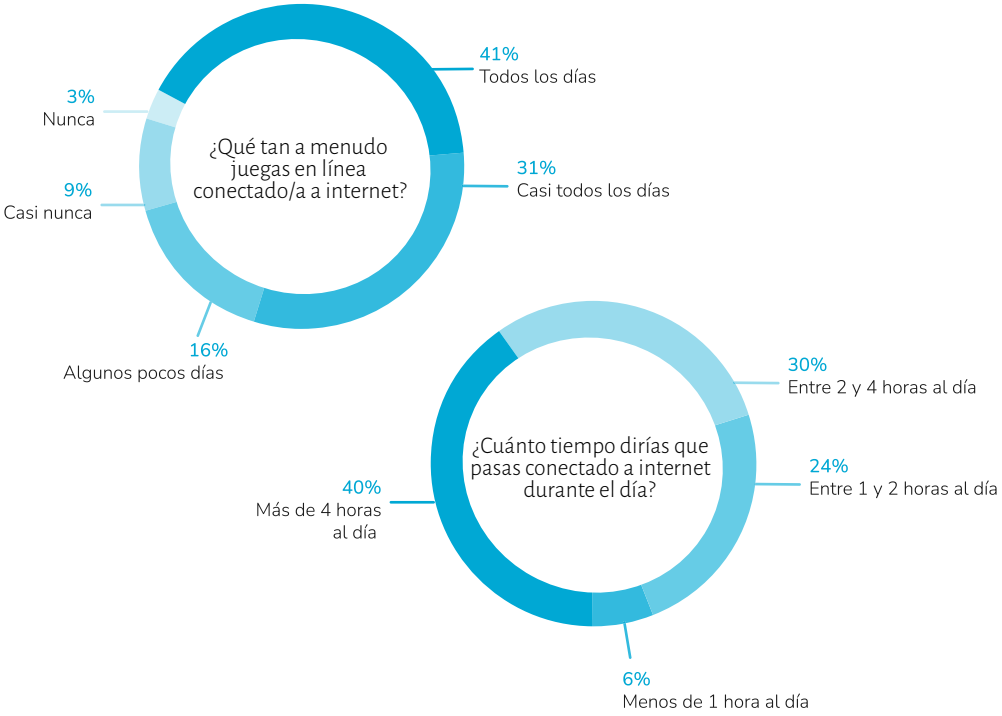
17 Dennis. 2018; Kaun y Uldam. 2017; Coleman. 2006; Longford. 2005.

18 Unicef y Google. 2021. Nota de prensa: Unicef y Google invitan a jugar seguros online y al aire libre. Disponible en: https://www.unicef.org/chile/comunicados-prensa/unicef-y-google-invitan-jugar-seguros-online-y-al-aire-libre.

19 Criteria. 2022. Informe Radiografía Digital 2021. VTR. Disponible en: https://vtr.com/content/pdf/Informe-Radiograf%C3%ADa-digital-VTR-Enero-2022.pdf.

Sobre el tiempo que juegan en línea, existe un aumento en el total de niños, niñas y adolescentes que lo hacen todos o casi todos los días, sin grandes diferencias según edad.

Figura N° 3: Frecuencia de juego y tiempo en línea de niños, niñas y adolescentes.



Fuente • Elaboración propia en base a Informe Radiografía Digital VTR, 2021.

Al respecto, las y los adolescentes reconocen cierta autonomía en internet. Un 63,9% señala que puede elegir siempre sus sitios de internet favoritos, seguido de un 30% que lo puede hacer algunas veces y un 6% que no puede hacerlo nunca[20]. Es decir, el entorno digital en que se desenvuelven los niños, niñas y adolescentes no siempre está resguardado por un adulto, por lo que sienten que sus hijos e hijas están más expuestos a amenazas de, entre otras cosas, la privacidad de sus datos.

Existen también otros riesgos del entorno digital, entre los que se encuentra el ciberacoso o *cyberbullying*, *grooming*, *sexting* con sextorsión, juego problemático, trastorno por uso de video juegos y el contacto con desconocidos[21].

20 Defensoría de la Niñez. 2019. Estudio de Opinión. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2020/05/Estudio_opinion_nna_2019-VF.pdf.

21 Andrade, B., Guadix, I., Rial, A. y Suárez, F. 2021. Impacto de la tecnología en la adolescencia. Relaciones, riesgos y oportunidades. Madrid: Unicef España. Disponible en: https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/comunicacion/Informe_estatal_impacto-tecnologia-adolescencia.pdf. P. 94.

Figura N° 4: Definiciones de riesgos en el entorno digital.

Ciberacoso o *cyberbullying*

Una agresión intencional y repetida, perpetrada por un grupo o un individuo, utilizando formas electrónicas de contacto, en contra de una víctima que no puede defenderse fácilmente.

Grooming

Serie de prácticas llevadas a cabo por personas adultas en internet, para ganarse la confianza de niños, niñas y adolescentes, fingiendo empatía y adaptándose a su lenguaje, con fines sexuales. El caso más común consiste en crear un perfil falso en una red social, aplicación o videojuego, haciéndose pasar por menores, con la intención de ganarse en poco tiempo su confianza y tener un contacto sexual.

Sexting con sextorsión

Sexting es el envío por medios digitales de contenidos personales de carácter erótico o sexual y la sextorsión es amenazar a una persona con difundir material erótico o sexual (imágenes o videos suyos habitualmente compartidas mediante sexting), con el objetivo de conseguir beneficios, por lo general de tipo económico o sexual. Suele llevar implícitas consecuencias severas para las víctimas a nivel emocional, no siempre fáciles de detectar.

Juego problemático

Trastorno caracterizado por la participación en juegos de apuestas de forma recurrente, sobre los que se pierde el control, adquiriendo prioridad frente a otras conductas y persistiendo a pesar de sus consecuencias adversas (OMS, 1992). En el caso de adolescentes, se sugiere utilizar el término juego problemático, ya que por lo general no suele trascurrir el tiempo necesario para poder diagnosticarse como un verdadero trastorno.

Transtorno por uso de videojuegos

La OMS no incluyó hasta el año 2018 el trastorno por uso de videojuegos en su Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE–11). Patrón de comportamiento persistente en juegos digitales o videojuegos, tanto *offline* (sin acceso a internet), como *online* (con acceso a internet) caracterizado por un deterioro o pérdida de control en el uso de videojuegos; incremento en la prioridad dada a los videojuegos, anteponiéndolos a otros intereses o actividades de la vida diaria; incremento del uso de videojuegos a pesar de las consecuencias negativas que ello genera.

Fuente • Elaboración propia en base Estudio sobre el impacto de la tecnología en la adolescencia. Unicef, 2021.

En opinión de los propios niños, niñas y adolescentes, un 57,2% señalan que uno de los principales problemas que tienen es el acoso escolar y el bullying entre compañeros, que puede darse en el entorno digital[22]. En este sentido, según datos de la Fundación Katy Summer, un 63% de las y los jóvenes declara saber quién los acosa, donde un 49% reconoce a su agresor en su lugar de estudios, un 36% en su familia y un 12% en el trabajo. De las y los adolescentes entre 15 y 19 años, el 47% dice haber sido víctima de ciberacoso en los últimos tres meses[23].

c) Aspectos normativos e institucionales del entorno digital para niños, niñas y adolescentes

En lo normativo, la Ley N° 21.430, sobre garantías y protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia, en su artículo 40 señala el derecho a la recreación, al deporte y a la participación en la vida cultural y en las artes, y la obligación de los órganos del Estado en su fomento.

Por otro lado, el artículo 46 se refiere a las zonas y equipamientos recreativos, señalando que el planeamiento urbanístico debe considerar las zonas públicas idóneas para que los niños, niñas y adolescentes puedan disfrutar de su derecho al juego y recreación[24]; sin embargo, la ley no se refiere al juego en entornos digitales y solo se menciona la virtualidad en el artículo 29, cuando se hace alusión al derecho a la información, especialmente la que está contenida en soportes digitales.

Sobre la institucionalidad, la Ley de Garantías recién citada, en su artículo 75 letra c), señala que **es la Subsecretaría de la Niñez el órgano de coordinación y supervisión de los sistemas y subsistemas de prevención de vulneraciones de derechos**, la que debe tomar un rol activo en los entornos digitales donde se desarrollan los niños, niñas y adolescentes.

Por tanto, con la entrada en vigencia del Sistema de Garantías, existe legislación que garantiza el juego de niños, niñas y adolescentes; sin embargo, esto no considera explícitamente los entornos digitales en tanto extensión del espacio público y social, aun cuando el uso de internet es una actividad frecuente en la niñez y la adolescencia, por lo que se plantean desafíos para el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, en lo referido al acceso a internet, y el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, en relación con la seguridad de los niños, niñas y adolescentes que se conecten en línea. Ambas carteras tienen el desafío de crear políticas públicas, programas y proyectos específicos para la niñez y la adolescencia que garanticen su acceso y seguridad en el entorno digital.

[...] se plantean desafíos para el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, en lo referido al acceso a internet, y el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, en relación con la seguridad de los niños, niñas y adolescentes que se conecten en línea. Ambas carteras tienen el desafío de crear políticas públicas, programas y proyectos específicos para la niñez y la adolescencia que garanticen su acceso y seguridad en el entorno digital.

22 Defensoría de la Niñez. 2019. Estudio de Opinión. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2020/05/Estudio_opinion_nna_2019-VF.pdf.

23 Fundación Katy Summer. 2021. Segundo estudio de percepciones de jóvenes de 15 a 29 años del territorio nacional de Chile: Ciberacoso y salud mental 2021. Pp. 29 y 31. Disponible en: https://fsummer.org/wp-content/uploads/2022/05/Ciberacoso-y-Salud-Mental-en-Jovenes-entre-15-a-29-anos-Diciembre-2021.pdf .

24 Ley N° 21.430 sobre garantías y protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia. 2022. Disponible en: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1173643.

El Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, a través de la Subsecretaría de Telecomunicaciones, tiene entre sus principales funciones proponer políticas públicas en esta materia que, según el panorama estadístico recién presentado, deben considerar a los niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, sus acciones para este público objetivo están enfocadas en disminuir la brecha digital y dar conectividad para el acceso a la educación.

El Ministerio del Interior y Seguridad Pública, a través del Equipo de Respuesta ante Incidentes de Seguridad Informática, entrega recomendaciones para el uso seguro de internet que se difunden desde el año 2019, con la campaña #ConcienciaDigital[25], para distintos públicos como adultos mayores, estudiantes y ciudadanía en general.

Desde el punto de vista de los riesgos, Chile ha abordado algunos de los problemas que puedan generarse en el espacio digital, a través de políticas sobre convivencia escolar y legislación asociada. En este sentido, la sanción del maltrato escolar se consagra legislativamente con la dictación de la Ley N° 20.536, de Violencia Escolar de 2011, que consideró dentro del acoso escolar, la agresión u hostigamiento efectuado por medios tecnológicos. Sin embargo, no definió expresamente acoso cibernético o ciberbullying. Por su parte, el tipo penal de abuso sexual impropio, tipificado en el artículo 366 quáter del Código Penal, circunscribe las acciones que se consideran *grooming*.

Al respecto, el derecho comparado regula el ciberacoso con un enfoque en la prevención y educación, dirigido a niños, niñas y adultos jóvenes[26]; sin embargo éste no ha sido tipificado de manera específica, a excepción de algunos estados de EE.UU. donde existen diversas normas aplicables al ciberacoso. Por otro lado, en el caso de España, su Código Penal no contiene una norma explícita que sancione el ciberacoso, pero existen instructivos para la intervención en comunidades escolares. En Perú, por ejemplo, tampoco se tipifica el delito, sino que se han aplicado otros tipos penales de coacción y lesiones para estos casos.

Por último, en el año 2021, se elaboró por Unesco el Proyecto de Recomendación de la Unesco sobre la Ciencia Abierta[27], que establece una serie de indicaciones sobre la alfabetización mediática y la educación digital. En este sentido, se menciona la necesidad del siguiente ámbito de actuación: la inversión en recursos humanos, educación, alfabetización digital y desarrollo de capacidades para la ciencia abierta[28].

25 Noticia del 09 de febrero de 2021. Disponible en http://mtt.gob.cl/archivos/27808.

26 Council of Europe. 2018. Mapping study on cyberviolence with recommendations adopted by the T-CY on 9 July 2018. Cybercrime Convention Committee (T-CY) Working Group on cyberbullying and other forms of online violence, especially against women and children. Disponible en: https://rm.coe.int/t-cy-2017-10-cbg-study-provisional/16808c4914 (abril, 2022) (2018:40).

27 Unesco. 2021. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000376893_spa?posInSet=1&queryId=N-EXPLORE-9a410d21-c22e-49d2-b011-8e3da59c7ff1&fbclid=IwAR0fnPggf2XZVl30NnmMFD8n3KQDnfpos_jKAN-4trVpgmb6zrgbJ84eGnXE

28 Fernández, Francisca Ramón. 2021. Menores de edad, integración y entorno digital. Garantías y derechos en la sociedad de las nuevas tecnologías de la información y comunicación. Editorial Universidad Politécnica de Valencia. Disponible en https://www.observatoriodelainfancia.es/ficherosoia/documentos/7771_d_6707.pdf.

Recomendaciones



El entorno digital es dinámico y permeable a los soportes y la movilidad digital, lo que obliga a diseñar e implementar políticas públicas que aseguren que este espacio será protegido para los niños, niñas y adolescentes y sus familias y, con ello, brindar un acceso que favorezca y promueva, de manera efectiva, el ejercicio del derecho al juego y los demás derechos. Lo anterior resulta clave si se considera que las modalidades de acceso y uso de soportes digitales se constituyen en una oportunidad clave para desarrollar competencias relacionales y de aprendizajes que van más allá de la educación formal[29].

Poder Ejecutivo

Urgencia

- Mandatar y promover, a través del Ministerio de Educación, la difusión de la Ley N° 20.536, sobre violencia escolar, creando instancias de capacitación permanentes para la comunidad educativa, incluidos los niños, niñas y adolescentes y sus familias, y creación de acciones de prevención y protección cocreadas con las y los estudiantes que se extiendan a los medios tecnológicos como señala su artículo 16 b).
- Diseñar e implementar, a través del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, la Subsecretaría de la Niñez y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la reparación de las vulneraciones de derechos de los niños, niñas y adolescentes víctimas de la desprotección en entornos digitales.

Corto plazo

- Impulsar, a través del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, la agenda y discusión legislativa en torno al acceso universal y seguro al entorno digital por niños, niñas y adolescentes, como plataforma para ejercer su derecho al juego, presentando iniciativas legislativas o urgencias a proyectos de ley en discusión.
- Generar, a través de la Subsecretaría de la Niñez y la Subsecretaría General de Gobierno, campañas sistemáticas en la línea de #InfluenciaLoBueno, que buscó generar conciencia sobre el daño que genera el ciberacoso en los jóvenes, niños, niñas y en sus familias.
- Generar, a través de la Subsecretaría de la Niñez y la Subsecretaría General de Gobierno, campañas sistemáticas que entreguen información y capacidades para ayudar a padres, madres y cuidadores a que sus hijos e hijas se vinculen de manera segura con la tecnología y puedan estimular un juego seguro en entornos digitales.

29 D. Trucco y A. Palma (eds.), Infancia y Adolescencia en la era digital: un informe comparativo de los estudios de Kiss Online del Brasil, Chile, Costa Rica y el Uruguay, Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/18/REV.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal),2020. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45212/7/S2000334_es.pdf

Mediano plazo

- Impulsar, a través del Congreso Nacional y la Subsecretaría de la Niñez como órgano articulador, la agenda y discusión legislativa en torno al acceso universal y seguro al entorno digital por niños, niñas y adolescentes, como plataforma para ejercer su derecho al juego, ingresando iniciativas legislativas o poniendo en tabla proyectos de ley ya presentados, velando por una aproximación integral a la materia, de forma que se debata sobre los lineamientos que como Estado se deben adoptar para garantizar el desarrollo integral de ellos y ellas.
- Articular, a través del Ministerio de Desarrollo Social y Familia y la Subsecretaría de la Niñez, la institucionalidad vinculada al juego en entornos digitales, generando instancias de trabajo, con participación efectiva de niños, niñas y adolescentes, que avance en la protección de dichos entornos. Estas instancias deberán considerar, a lo menos, la participación activa y permanente de la Subsecretaría de Telecomunicaciones, la Subsecretaría de Relaciones Exteriores (para la cooperación internacional por el carácter transfronterizo y transoceánico de este derecho), el Ministerio de Educación (para integrar alfabetización digital en todos los niveles), la Subsecretaría de Interior y Prevención del Delito (e incluir a las policías).
- Mandatar, a la Subsecretaría de Telecomunicaciones, la realización de una nueva versión de la Encuesta sobre Acceso y Uso de Internet, cuya última versión es del año 2018, disponiendo su realización permanente.



Nota temática 7

El derecho a la educación: desafíos en la convivencia escolar



El derecho a la educación: aprender a vivir juntos

La educación es un derecho humano[1] habilitante para el ejercicio de otros derechos por parte de niños, niñas y adolescentes. En cuanto a los elementos y propósitos del derecho a la educación, diversos instrumentos internacionales dan cuenta de que las obligaciones de los Estados, en relación con éste, van más allá del establecimiento de sistemas educativos y garantías de acceso a ellos, es decir, no basta con abrir escuelas y la educación no se limita a los conocimientos tradicionales relacionados con la lectoescritura y las matemáticas.

En este sentido, 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, señalan que los objetivos de este derecho son el desarrollo holístico de los niños, niñas y adolescentes, lo que incluye la enseñanza del respeto de los derechos humanos, potenciar la identidad, la pertenencia y su integración en la sociedad e interacción con otros y con el medio ambiente[2]. Estos instrumentos, además, identifican que el derecho a la educación es importante para la "convivencia social, propiciar el mutuo entendimiento, la paz y la tolerancia, y contribuyan a prevenir la violencia y los conflictos"[3].

Por lo anterior, **la obligación del Estado es garantizar el acceso a una educación integral que, según la Unesco, comprende aprender a conocer, a ser, a hacer y a vivir juntos**[4]. El último elemento —aprender a vivir juntos— que se relaciona con la convivencia escolar[5], se vuelve gravitante en contextos donde los sistemas educativos se ven afectados por conflictos, desastres naturales, crisis e inestabilidad, tales como la crisis social que ha afectado a Chile, con el hito conocido como estallido social, que se presenta desde los hechos ocurridos a partir del 18 de octubre de 2019 y la pandemia por Covid-19, con impacto global.



1 La Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948, menciona en su artículo 26 a la educación como un derecho humano.

2 Comité de los Derechos del Niño. 2001. Observación General N° 1: Propósitos de la educación.

3 Comité de los Derechos del Niño. 2001. Observación General N° 1: Propósitos de la educación, párrafo 16.

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

5 El Ministerio de Educación definió en 2019 la convivencia escolar como "el conjunto de las interacciones y relaciones que se producen entre todos los actores de la comunidad". Ministerio de Educación. 2019. Política Nacional de Convivencia Escolar. División de Educación General, p. 11.

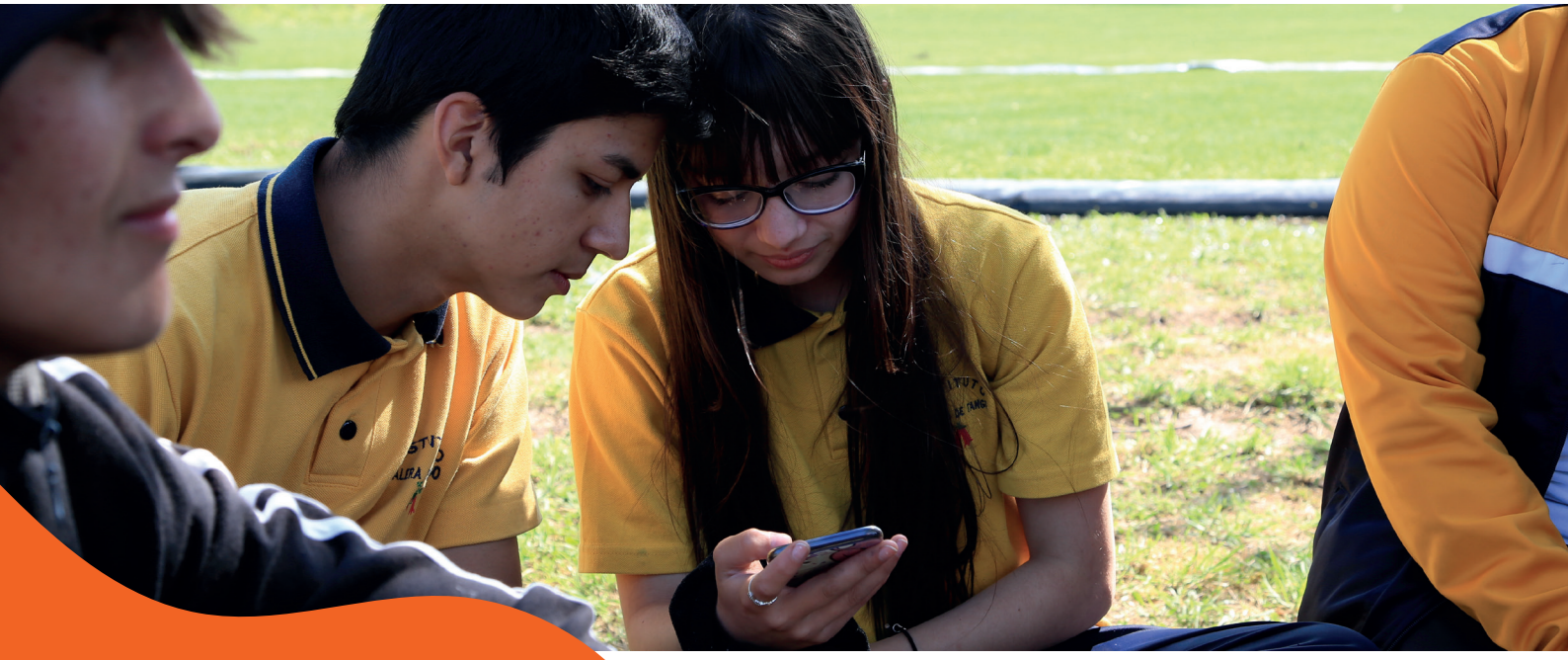
En la última década, en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2015-2030, los Estados miembros de Naciones Unidas, incluido Chile, acordaron el ODS N° 4 sobre Educación de Calidad[6], donde se incluyó, dentro de sus metas, la "promoción de una cultura de paz y no violencia"[7].

En este mismo sentido, el artículo 41 de la Ley de Garantías, en relación con el derecho a la educación, señala que **el Estado garantizará, en el ámbito de sus competencias y conforme a sus atribuciones y medios, la promoción de "ambientes educativos libres de violencia, maltrato y *bullying*"**. En particular, esta misma ley en su artículo 36 establece (al igual que la Convención sobre los Derechos del Niño) el derecho de niños, niñas y adolescentes a la protección contra la violencia. Respecto de éste, señala que los establecimientos educacionales deberán contar con protocolos "para prevenir, sancionar y reparar las conductas constitutivas de cualquier tipo de acoso y violencia sexual, y con mecanismos de prevención, resolución y reparación de las distintas formas de *bullying* escolar".

Dado que el derecho a la educación involucra elementos de promoción del buen trato y convivencia pacífica, esta nota temática tiene como objetivo describir los nudos críticos que se han identificado, por la Defensoría de la Niñez, en relación con los acontecimientos de violencia y conflictos de convivencia ocurridos en el contexto escolar durante la crisis social y en el contexto del retorno masivo a las clases presenciales en el año 2022, tras largos periodos de confinamiento y restricciones derivadas de la pandemia, cuyos efectos se presentaron en el espacio escolar, junto con realizar recomendaciones al Estado en la materia.

6 Organización de Naciones Unidas. 2015. Objetivos de Desarrollo Sostenible. Objetivo 4. Educación de Calidad. Disponible en: https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/education/

7 Organización de Naciones Unidas. 2015. Objetivos de Desarrollo Sostenible. Objetivo 4. Educación de Calidad. Meta 4.7.



Manifestaciones estudiantiles, uso de la fuerza y conflictos de convivencia escolar

Una situación que se mantiene desde el 2019

En el primer Informe Anual de la Defensoría de la Niñez[8] se advertía, con gran preocupación, las dificultades que las y los estudiantes tienen en el ejercicio del derecho a ser escuchados en los espacios internos escolares y por las autoridades que rigen el sistema escolar chileno.

En aquella oportunidad, se dio cuenta de la intermediación realizada por la Defensoría de la Niñez, en virtud de la cual se escuchó a los estudiantes del Instituto Nacional, quienes expusieron la imposibilidad de coordinar una reunión con el sostenedor para explicarle, no solo las demandas estudiantiles, sino que también para poner en su conocimiento la afectación de su integridad física y psíquica, dado el ingreso recurrente de Fuerzas Especiales de Carabineros de Chile al establecimiento educacional. Junto con ello, se informó a la institución la imposibilidad que tenían (y tienen), como Centro de Estudiantes, de controlar la interrupción constante de las actividades por la irrupción de actos de violencia, constitutivos de delitos, protagonizados por personas vestidas con overoles que ocultaban su identidad.

Para graficar lo anterior, entre marzo y septiembre de 2019, la Defensoría de la Niñez registró, a través de la revisión de prensa, el ingreso de Carabineros de Chile al recinto educativo en más de 29 ocasiones, con la finalidad de restablecer el orden mediante el uso de gases lacrimógenos y carros lanzagua, que afectaron a los estudiantes y personas que se encontraban dentro del establecimiento[9].

En la cuenta pública 2019 del Instituto Nacional, el establecimiento señaló el logro de solo un 30% de las acciones relacionadas con el Plan de Convivencia Escolar[10], que tenían como objetivo conformar una comisión de convivencia escolar para planificar, coordinar y supervisar las iniciativas de todos los sectores de la comunidad educativa, para mejorar la convivencia y promover una cultura de paz y de resolución pacífica de los conflictos.

8 Defensoría de la Niñez. 2019. Informe Anual 2019. Segunda Parte. Capítulo 2. Derecho a ser oído.

9 Defensoría de la Niñez. 2019. Informe Anual 2019. Segunda Parte. Capítulo 2. Derecho a ser oído. P. 292.

10 Instituto Nacional. 2020. Cuenta Pública 2019. Establecimientos Educacionales Municipales. Disponible en: https://institutonacional.cl/wp-content/uploads/2020/04/Cuenta-Instituto-Nacional-2019_08042020.pdf,

A pesar de los esfuerzos de diversas instituciones, y ante la poca efectividad de las medidas adoptadas por el sostenedor del establecimiento, finalmente el Instituto Nacional cerró anticipadamente su año escolar el 2019, sin abordarse adecuadamente los graves hechos de violencia. Esta situación se repitió en otros establecimientos educacionales, muchos de los cuales también cerraron el año escolar de manera anticipada por hechos relacionados con el estallido social y que, luego, no volvieron a reabrir sus puertas dada la pandemia del Covid-2019, sin abordar las situaciones descritas.

En 2022, en el contexto del retorno masivo a las clases presenciales, la Defensoría de la Niñez, conoció la grave situación vivida por los estudiantes del Internado Nacional Barros Arana (INBA), donde también se repiten la actuación policial, estudiantes radicalizados, hechos de violencia y demandas estudiantiles básicas, tales como insuficiencia y deficiencia de la alimentación de estudiantes internos; perfeccionamiento de los programas de asistencia social y salud mental; reparación, limpieza y mantenimiento de la infraestructura; criminalización en procesos de Aula Segura; necesidad de una educación sexual integral; recuperación de espacios inhabilitados, entre otras.

Durante el primer semestre de 2022, se estableció una mesa de trabajo entre distintos estamentos del establecimiento con autoridades municipales y del Ministerio de Educación, para realizar un plan de corto y largo plazo para abordar las necesidades y demandas de la comunidad escolar.

La Defensoría de la Niñez, a través de uno de sus proyectos institucionales, ha realizado seguimiento a las situaciones de violencia que han surgido en diferentes establecimientos educacionales. Dentro de ellas, en junio de 2022, la institución acudió al establecimiento educacional INBA en una misión de observación, lo que permitió constatar que la expresión "abandono" se reiteró por parte de los entrevistados respecto de la infraestructura y respecto de vínculos significativos comunes, aludiendo a una falta de cercanía, a una escasa sensación de comunidad en la actualidad, una casi nula contención y responsabilización colectiva. Se identifica que no existen, en este sentido, canales establecidos de representación y validación entre los estamentos de la comunidad educativa, por tanto, tienden a expresarse como entes en dispersión y disgregación.

En relación con esta temática, el Comité de los Derechos del Niño señaló, en el último examen periódico al país, de junio de 2022[11], su preocupación por:

> (a) El uso excesivo y desproporcionado de la fuerza, la violencia sexual y la tortura y otros tratos, crueles, inhumanos y degradantes por parte de los carabineros durante las protestas (estallido social) iniciadas en 2019, con más de 1.000 niños afectados, así como el uso continuo de la fuerza por parte de este cuerpo durante las manifestaciones, entre otros lugares en las escuelas y entre las comunidades indígenas;

11 Comité de los Derechos del Niño. 2022. Observaciones finales sobre los informes sexto y séptimo combinados de Chile. Versión preliminar.

> (d) La promoción de leyes que violan la libertad de opinión, de movimiento y de asociación y que criminalizan la protesta social, incluso de los niños[12].

Dentro de sus recomendaciones, el Comité insta que el Estado de Chile:

> (e) Garantice que los niños puedan ejercer el derecho a expresar libremente su opinión y a organizarse con sus compañeros sin ser objeto de un trato violento y derogue la Ley núm. 21.128 (Ley Aula Segura) y su aplicación en las escuelas por parte de los directores[13].

Respecto a la violencia contra niños, niñas y adolescentes, el Comité reitera su profunda preocupación respecto a "los niveles elevados y crecientes de violencia institucional contra niños incluso en escuelas, manifestaciones públicas, residencias y contra los niños indígenas"[14].

Respecto a la violencia contra niños, niñas y adolescentes, el Comité reitera su profunda preocupación respecto a "los niveles elevados y crecientes de violencia institucional contra niños incluso en escuelas, manifestaciones públicas, residencias y contra los niños indígenas".

Conflictos de convivencia escolar ante el retorno masivo a clases presenciales

La Defensoría de la Niñez[15], en su Informe Anual 2020, señaló como uno de los desafíos prioritarios para efectivizar el derecho a la educación el "aprender a convivir con otros". El contexto para señalar aquello fue la segregación socioeconómica escolar. En aquella ocasión, se indicó que la separación entre grupos cada vez más homogéneos es predictor de mayores niveles de conflicto social, donde la polarización puede volverse un punto igual de crítico que la desigualdad[16].

Con la promulgación de la **Ley de Inclusión Escolar, del 2016, que prohibió el cobro y selección en establecimientos que reciben recursos públicos, se tuvo dentro de los objetivos lograr aulas más diversas; sin embargo, esto no significó que ante la diversidad se enseñe una convivencia positiva (relaciones basadas en la tolerancia, el respeto, con disminución del prejuicio y de las actitudes hostiles) por el solo contacto entre los grupos diferentes, en tensión y/o conflicto. La convivencia se enseña y se aprende, por lo que se señalaron, en aquel Informe Anual[17], los desafíos en la materia.**

12 Comité de los Derechos del Niño. 2022. Observaciones finales sobre los informes sexto y séptimo combinados de Chile. Versión preliminar. Párr. 16.

13 Comité de los Derechos del Niño. 2022. Observaciones finales sobre los informes sexto y séptimo combinados de Chile. Versión preliminar. Párr. 16.

14 Comité de los Derechos del Niño. 2022. Observaciones finales sobre los informes sexto y séptimo combinados de Chile. Versión preliminar. Párr. 18.

15 Defensoría de la Niñez. 2021. Informe Anual 2021. Tercera Parte. Capítulo 1. Desigual ejercicio del derecho a la Educación: perspectiva socioeconómica en medio del estallido social y la pandemia. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/informe-anual-2020/wp-content/uploads/2020/11/ia2020_parte3_cap1.pdf.

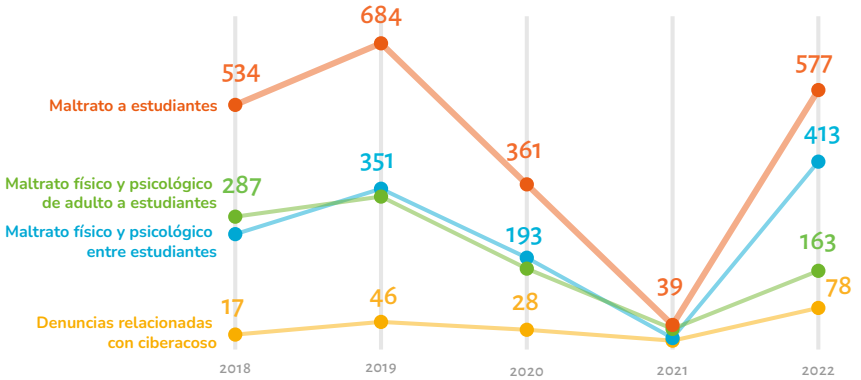
16 Esteban y Ray, 1994; Carrillo y Vásquez, 2005; Crouch, Grove y Gustafsson, 2009.

17 Defensoría de la Niñez. 2021. Informe Anual 2021. Tercera Parte. Capítulo 1. Desigual ejercicio del derecho a la Educación: perspectiva socioeconómica en medio del estallido social y la pandemia. P. 336. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/informe-anual-2020/wp-content/uploads/2020/11/ia2020_parte3_cap1.pdf.

En relación con la pandemia, se señaló el rol importante que tendrían las escuelas para hacer frente a las consecuencias de la crisis social y sanitaria. En este sentido, se indicó que el sistema escolar debía prevenir y atenuar los conflictos, las crisis y promover la paz, junto con redoblar los esfuerzos para afrontar los desafíos psicosociales del retorno a clases.

Desde el inicio del año escolar 2022, se evidenció un aumento de las denuncias a la Superintendencia de Educación, en comparación con el promedio de denuncias de los años 2018-2019 y 2022, tal como se muestra en la figura N°1.

Figura N° 1: Denuncias ingresadas a la Superintendencia de Educación por ámbito convivencia, periodo marzo 2018-2022.



Fuente • Elaboración propia en base a información remitida por la Superintendencia de Educación.

Si bien no hubo aumento en el número total de denuncias, en comparación con periodos anteriores, sí existió un aumento por tipos de denuncias. En relación con esto último, las que más aumentaron fueron por "Maltrato físico y psicológico entre alumnos(as)", incrementándose en un 38% y las "Denuncias relacionadas con ciberacoso", con un aumento de un 148%.

En este sentido, las situaciones que evidencian las denuncias anteriores tienen directa relación con lo indicado por niños, niñas y adolescentes en el Estudio de Opinión 2019 de la Defensoría de la Niñez[18], donde señalan, como sus principales problemas, el acoso escolar o bullying entre compañeros, con un 57,2% de las menciones.

En relación con la opinión de la situación de violencia por el equipo directivo de los establecimientos, la Encuesta Nacional de Monitoreo Educacional en Pandemia[19], en su reporte de mayo de 2022, indicó que los establecimientos

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

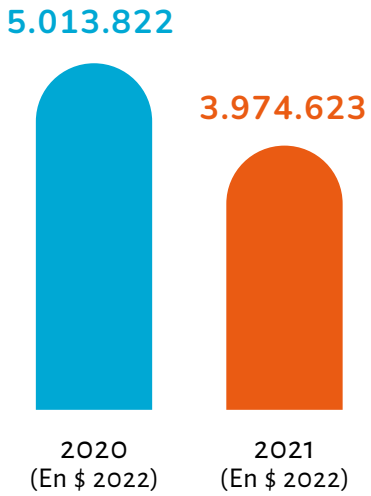
19 Esta es una iniciativa que contempla una encuesta trisemanal de seguimiento de establecimientos educativos durante la pandemia, elaborada conjuntamente entre el Ministerio de Educación, la Escuela de Gobierno UC, el Instituto de Sociología UC y el CIAE de la Universidad de Chile (https://www.covideducacion.cl/).

educacionales participantes[20] declaran que, en todos sus niveles de enseñanza, la situación de violencia dentro de la comunidad educativa es similar o peor que la del año 2019, siendo más problemática la situación en enseñanza media[21].

Además, los resultados de la encuesta para la segunda semana de junio de 2022, dan cuenta de que los desafíos más importantes que enfrentaron los establecimientos participantes fueron la "Ausencia de docentes y/o equipo" y la "Disciplina, convivencia y/o violencia de estudiantes"[22].

A pesar de que **los desafíos de convivencia escolar y violencia anteriormente descritos ya resultaban evidentes el año 2019, entre 2020 a 2021 existió una disminución de un 20,7% en la partida presupuestaria** que se refiere al mejoramiento de la calidad de la educación, en específico aquella asignación relativa a la "Transversalidad Educativa, Convivencia Escolar y Prevención del Consumo de Drogas", tal como se muestra en la figura N° 2.

Figura N° 2: Presupuesto en la partida de educación, en la asignación "Transversalidad Educativa, Convivencia Escolar y Prevención del Consumo de Drogas", para los años 2020 y 2021.



Fuente • Elaboración propia en base a las leyes de presupuesto.

20 Para este reporte contempla la participación de 965 establecimientos educacionales.

21 Monitoreo Nacional del Sistema Educacional en Pandemia. 2022. Disponible en: https://www.covideducacion.cl/informate

22 Monitoreo Nacional del Sistema Educacional en Pandemia. 2022. Análisis de Resultados de Encuesta Nacional de Monitoreo de Establecimientos Escolares en Pandemia: Aprendiendo desde la realidad nacional. Reporte 4: Semana del 13 al 17 de junio de 2022. P. 16.

Recomendaciones



Respecto de los nudos críticos presentados a la fecha del cierre de este Informe Anual, es preciso señalar que se trata de fenómenos complejos y multifactoriales, por lo que las respuestas que se generen por parte del Estado deben ser integrales, abordando los diferentes aspectos involucrados, que no solo se sitúan en la dimensión educativa, sino que también desde las condiciones estructurales que facilitan el surgimiento de la violencia y conflictividad.

Por esto, **la Defensoría de la Niñez apela, constantemente, a la activación de los diferentes mecanismos para la prevención, protección y restitución de derechos de los que cada institución del Estado dispone**, por lo que es clave que la obligación legal de coordinación del intersector, de planes, programas y estrategias, sea ejercida por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia a través de la Subsecretaría de la Niñez, junto con el rol clave del Ministerio de Educación como órgano rector del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación.

A continuación, se indican las siguientes recomendaciones al Estado.



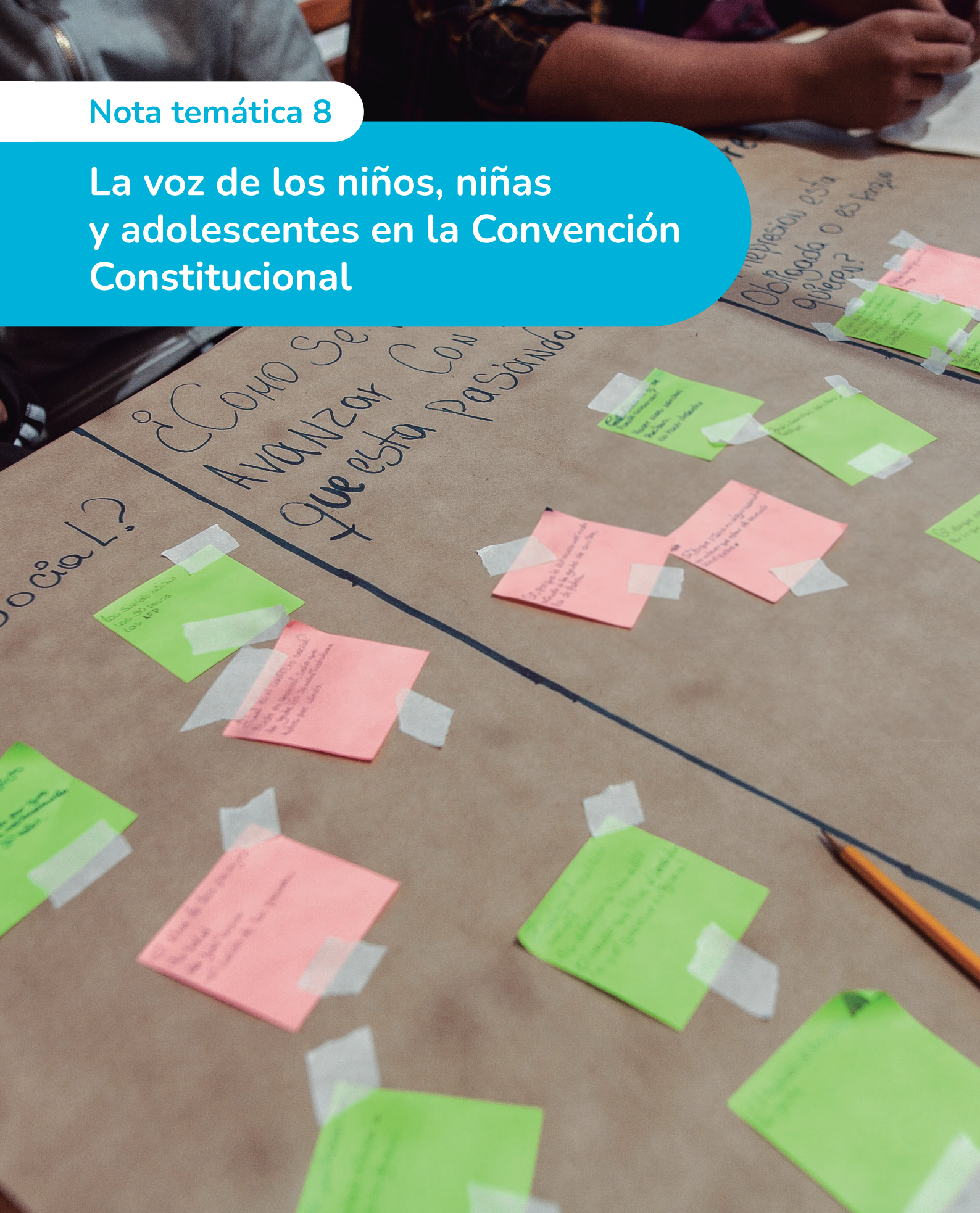
Poder Ejecutivo

Urgencia

- Liderar, por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, en coordinación con la Subsecretaría de la Niñez y el Ministerio de Educación, la creación y revisión de protocolos de abordaje adecuados por parte de las fuerzas policiales en el caso de tener que intervenir, como último recurso, en el contexto escolar.
- Impulsar coordinadamente, por el Ministerio de Educación y la Superintendencia de Educación, que las comunidades educativas evalúen periódica y participativamente el contenido y forma de uso de los protocolos educacionales destinados a prevenir y accionar ante situaciones de conflictos y/o violencia escolar con el fin de fortalecer aquellos instrumentos e intervenir debidamente en casos en que se produzca.
- Generar, por el Ministerio de Educación en coordinación con la Subsecretaría de la Niñez, el diseño e implementación de procesos de formación de equipos directivos y docentes en el abordaje de los conflictos y violencia que afecten a estudiantes y a la comunidad educativa en general.
- Generar, por la Subsecretaría de Prevención del Delito en coordinación con la Superintendencia de Educación y el Ministerio de Educación, la realización de un diagnóstico sistemático sobre la prevalencia de casos de portación de armas u objetos peligrosos en las escuelas, para identificar establecimientos que requieren apoyos personalizados para la prevención y actuación ante este tipo de situaciones.
- Promover, por parte del Ministerio de Educación, a través de sus Secretarías Regionales Ministeriales, en las comunidades educativas, que las prácticas de expulsión de estudiantes sean la última medida, fortaleciendo la generación de alternativas que conlleven la creación de ambientes de aprendizaje, de responsabilización y respetuosos de la convivencia. Para lograr aquello, se recomienda instaurar espacios periódicos para que la comunidad escolar comparta experiencias positivas y análisis de casos.
- Incorporar, por la Superintendencia de Educación en sus interpretaciones y alcances, que realiza en sus dictámenes y otros instrumentos, la implementación de procesos adecuados y efectivos de escucha a las y los estudiantes, en el evento desafortunado de que se inicie un proceso de expulsión o cancelación de matrícula, cumpliendo con los estándares de un debido proceso y asegurando su derecho a ser oídos.

Nota temática 8

La voz de los niños, niñas y adolescentes en la Convención Constitucional



El derecho a la participación efectiva

Los artículos 12, 13 y 17 de la Convención sobre los Derechos del Niño reconocen el derecho de todo niño, niña o adolescente a la participación, lo que implica su derecho a la información, a la libertad de expresión y a ser escuchados en todos los asuntos que les afecten. Al concebirlos como sujetos de derecho, se reconoce su capacidad de agencia y ciudadanía y, con ello, su derecho a incidir en las decisiones públicas.

La Constitución, como marco fundamental de organización del Estado, constituye un pacto social que refleja un momento histórico sobre los acuerdos mínimos o básicos que regulan y administran la vida en sociedad. Así, constituye la norma de mayor jerarquía dentro de un Estado, al establecer los límites al poder, a través de la regulación de la organización y funcionamiento de los poderes públicos, así como también reconoce y garantiza los derechos y libertades de toda persona.

En este marco, la Constitución afecta a los niños, niñas y adolescentes de manera directa, en cuanto miembros de la sociedad, e influye en su bienestar. En específico, la importancia de garantizar su participación radica en que **sus opiniones aportan perspectivas y experiencias que son útiles en los procesos de toma de decisiones, en cuanto los diálogos intergeneracionales garantizan el fortalecimiento de la democracia, tanto en el presente como para el futuro**.

Sin embargo, no basta con escuchar a los niños, niñas y adolescentes, es imperativo que se les realice retroalimentación a ellas y ellos para informarles qué opiniones han sido tenidas en consideración y cuáles no, justificándolo, para evitar así que la declaración de este derecho se convierta en un mero simbolismo.



Por lo mismo, **la Defensoría de la Niñez, a través del proyecto Mi Voz en la Constitución, realizó diversas recomendaciones para promocionar y garantizar el derecho de participación de los niños, niñas y adolescentes en la propuesta de nueva Constitución**[1]. Dentro de las múltiples iniciativas se envió, a la ya extinta Convención Constitucional, el Boletín N° 1: Participación de niños, niñas y adolescentes en la Convención Constitucional, con múltiples propuestas para efectivizar este derecho, tanto a nivel reglamentario como en la ejecución de las actividades de participación y reglamentación del proceso de discusión.

La presente nota temática realiza un balance inicial de cómo se desarrolló la participación de la niñez y adolescencia en el proceso constitucional, con el propósito de evaluar el cumplimiento de los estándares esperados para los procesos de participación de niños, niñas y adolescentes, tanto en lo formal como en la práctico, desde un enfoque de derechos humanos de niñez y adolescencia, todo lo anterior con miras a fortalecer los espacios de participación institucional de ellas y ellos en futuros procesos.

1 Para mayor información sobre el Proyecto Mi Voz en la Constitución, leer la nota temática: La voz de los niños, niñas y adolescentes en la Convención Constitucional de este Informe Anual 2022 o dirigirse a la página https://www.defensorianinez.cl/mivozenlaconstitucion/.



La participación de la niñez y adolescencia en la Convención Constitucional

Durante el periodo de funcionamiento de la Convención Constitucional se desarrollaron diversas instancias, formales y autoconvocadas, que permitieron la participación de niños, niñas y adolescentes en el proceso. La figura Nº 1 describe algunas de éstas, ya sea oficialmente convocadas por la Convención, dentro del marco del cumplimiento de sus reglamentos, o bien organizadas por la sociedad civil y en algunos casos por parte de otras instituciones públicas.

Es posible constatar una alta variedad de instancias, sobre todo a nivel de procesos autoconvocados por proyectos de la sociedad civil, con diferente corte metodológico y temático, que permitieron generar un espacio de recepción de la opinión de niños, niñas y adolescentes.

Figura N° 1: Mecanismos de participación ciudadana en la Convención Constitucional y procesos en los que niños, niñas y adolescentes pudieron intervenir.

Instancias oficiales	Descripción	Participación
Cabildos y encuentros Marzo a abril de 2022	Discutir y deliberar sobre temas constitucionales, para luego enviar sistematización de lo conversado a la plataforma de Participación Popular www.chileconvencion.cl. Dentro de estos cabildos, existieron instancias convocadas por Grupos Históricamente Excluidos, entre los que se encuentran niños, niñas y adolescentes.	De acuerdo a la base de datos[2] entregada por la Convención Constitucional, en cabildos convocados por niños, niñas y adolescentes donde participaron aproximadamente 32.363 personas; sin embargo, no se especifica si todas ellas corresponden a la población convocante.
Iniciativa popular de normas y pueblos originarios Diciembre de 2021 a 1 de febrero de 2022	Facultad de presentar 7 iniciativas y/o apoyar 7 propuestas por parte de personas mayores de 16 años. Aquellas que consiguieran 15.000 apoyos fueron discutidas en las comisiones temáticas de la Convención Constitucional.	La Convención Constitucional informó que dentro del proceso de iniciativas populares de norma participaron 21.295 niños, niñas y adolescentes como votantes[3].
Audiencias públicas Noviembre de 2022	Exposiciones realizadas por expertas y expertos y ciudadanas y ciudadanos os en respectivas comisiones sobre algún tema determinado.	Participaron 11 niños, niñas y adolescentes con edades entre 9 y 17 años.
Cabildos comunales Enero a marzo de 2022	Espacios realizados para discutir y deliberar sobre temas constitucionales, para luego enviar sistematización de lo conversado a la plataforma de Participación Popular.	Participaron alrededor de 700 niños, niñas y adolescentes.

2 Base de Datos adjunta al Oficio N° 189 de la Convención Constitucional, de fecha 01 de julio de 2022, que responde al Oficio N° 496 de la Defensoría de los Derechos de la Niñez, de fecha 09 de junio de 2022, en el que se solicita información sobre la participación de niños, niñas y adolescentes en la Convención Constitucional.

Instancias autoconvocadas	Descripción	Participación
Proyecto Presentes (Convocaron: CRISP, Defensoría de la Niñez, Umce y Observa Ciudadanía) Septiembre de 2021 hasta la primera semana de diciembre del mismo año	Método de simulación de roles a través de conflictos temáticos, realizados en 55 talleres en colegios, sedes vecinales, recintos deportivos y culturales de diferentes zonas del país de forma online y presencial.	Participaron alrededor de 660 niños, niñas y adolescentes entre 9 y 17 años.
Mi Voz Constituye Cambio (Subsecretaría de la Niñez y Defensoría de la Niñez) Septiembre de 2021 hasta enero de 2022	Se utilizaron distintos instrumentos para recoger la voz de niños, niñas y adolescentes diferenciados según edad, considerando metodologías mixtas en su levantamiento y análisis: cuentos, de 4 a 6 años cabildos, de 7 a 17 años, y consulta, de 7 a 17 años.	Participación en: Cuentos: 302 niños y niñas. Cabildos: 1.522 niños, niñas y adolescentes. Consulta: 705 niños, niñas y adolescentes.
Voces de niños, niñas y adolescentes para el proceso Constituyente (Centro de estudios interculturales e Indígenas, Estudios de Antropología U. Católica, Centros Cecrea Ministerio de las Culturas, Centro de Justicia Educacional de PUCV, Unesco y Unicef) Junio a diciembre de 2021	La iniciativa buscó recoger opiniones y expectativas respecto de la nueva Constitución. El proyecto se desarrolló en dos etapas: Primero, se organizaron 23 talleres online con el objetivo de recoger las opiniones e ideas respecto de lo que quieren ellos y ellas en la nueva Constitución. En una segunda etapa, se reunieron un grupo de 22 niños, niñas y adolescentes para profundizar todas las ideas recogidas en una primera fase.	Participación de 199 niños, niñas y adolescentes.
Tenemos que hablar de educación (Acción Colectiva por la Educación) Julio 2020 a enero de 2021	Se realizaron actividades de participación en establecimientos educacionales, a partir de la implementación de una guía individual, diálogos por establecimientos y reflexiones por curso.	Participación de 2.207 estudiantes de 165 colegios y jardines.
Diálogos Constituyentes (Ahora nos toca Participar y Red para la Participación) Junio y julio de 2021	Generación de espacios de conversación para relevar la voz de los grupos que han sido históricamente vulnerados y excluidos. A partir de preguntas orientadoras, se levantaron propuestas sobre los mecanismos de participación ciudadana, para ser incorporados en el reglamento de la Convención Constitucional.	Participaron un total de 25 niños, niñas y adolescentes.
Nuestra voz importa (Corporación Opción) Marzo de 2021 a marzo de 2022	Plataforma diseñada para compartir información, obtener aportes y comentarios de los niños, niñas y adolescentes. Se presentaron diversos proyectos de participación con plazos determinados y se muestran en la página de inicio. Cada proyecto tuvo un modo de participación diferente, ya sea añadiendo una idea, comentando una propuesta, votando y priorizando proyectos, o realizando una encuesta.	Se levantaron 66 propuestas.
Consulta a adolescentes del sistema de justicia juvenil Sename Diciembre de 2021 hasta enero de 2022	Talleres sobre el derecho a ser oído y el proceso constituyente: Su objetivo principal fue problematizar junto a los adolescentes su derecho a la participación y su rol en la construcción de una nueva Constitución para el país.	Participaron alrededor de 40 adolescentes y jóvenes de los CIP, CRC de La Serena, Limache y Coronel y CSC de La Cisterna, Rancagua y Calera de Tango.
Instancias promovidas por la Defensoría de la Niñez a nivel territorial Junio a diciembre de 2021	Promover espacios de participación y diálogo entre niños, niñas y adolescentes para aportar a la discusión pública en el contexto del proceso constituyente, en las distintas sedes regionales de la Defensoría de la Niñez. En una primera instancia, se realizó una sesión informativa sobre conceptos generales de la temática, para continuar con un levantamiento de opinión de ellos y ellas sobre el proceso y sus propuestas para una nueva constitución. Por último, y para ser incidente este espacio, se hizo entrega de lo recogido a la Convención Constitucional.	Participaron cerca de 300 niños, niñas y adolescentes, entre 7 y 18 años.

Fuente • Elaboración propia.

Revisión y balance de los procesos de acceso a la información y participación

A continuación, se presenta un balance preliminar de cómo estas instancias dieron respuesta al cumplimiento del derecho a ser escuchados de niños, niñas y adolescentes. Esto se realiza a partir de dos aristas, primero, en base al análisis del cumplimiento de las recomendaciones oficiales emitidas por la Defensoría de la Niñez en relación con la temática y, segundo, con la revisión de diversos proyectos e instancias autoconvocadas por la sociedad civil que se implementaron durante el proceso.

Balance de las recomendaciones de la Defensoría de la Niñez

De acuerdo con el Observatorio de Derechos de la Defensoría de la Niñez, el cumplimiento de las recomendaciones realizadas por la institución a la Convención Constitucional abarcó el 84% del total. No obstante, en el caso particular de las sugerencias contenidas en el Boletín N° 1 de Participación de Niñas, Niños y Adolescentes en la Convención Constitucional, se observó un cumplimiento del 58% de las recomendaciones, recalcando aquí una importante acogida de aquellas dirigidas al marco normativo de la Convención, pero con menor resultado en las relativas a su implementación[3].

Es así como, por ejemplo, en términos de las normas que regulan la participación, la Convención Constitucional reconoció en el Reglamento de Participación y Consulta Indígena, en su artículo 7 letra h), a la Convención sobre los Derechos del Niño como fuente normativa vinculante para el proceso de participación indígena y el desarrollo de la consulta[4]. Asimismo, se destaca el artículo 13 del Reglamento de Mecanismos, Orgánica y Metodologías de Participación y Educación Popular Constituyente, el reconocimiento explícito de niños, niñas y adolescentes como:

> [...] actores relevantes dentro del proceso constituyente, con el 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 para hacer efectivo su interés superior y respetar su autonomía progresiva[5].

Se observó un cumplimiento del 58% de las recomendaciones, recalcando aquí una importante acogida de aquellas dirigidas al marco normativo de la Convención, pero con menor resultado en las relativas a su implementación.

3 Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/observatorio/recomendaciones_convencion/.

4 Convención Constitucional. 2021. Reglamento de participación y consulta indígena. Disponible en: https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2021/10/Reglamento-definitivo-Participación-y-Consulta-Indígena-diciembre-2021.pdf.

5 Convención Constitucional. 2021. Reglamento de mecanismos, orgánica y metodologías y educación popular constituyente. Disponible en: https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2021/10/Reglamento-definitivo-Participación-Popular-final-modificado-29-diciembre-2021-4.pdf.

No obstante, algunas de las instancias y medidas no fueron implementadas, aun cuando sí haya sido explicitado a nivel normativo. Un ejemplo es lo relativo al acceso a la información, donde el reglamento de la instancia sí reconocía una serie de medidas relativas al acceso a la información; sin embargo, a junio de 2022, el portal web Chile Convención[6], solo incluyó una sección de agrupación de contenidos principalmente externos. Asimismo, el reglamento mencionaba la importancia de retroalimentar los resultados de forma pertinente a niños, niñas y adolescentes; sin embargo, no se implementó una línea especializada de difusión al respecto.

Balance de las instancias autoconvocadas de participación de niños, niñas y adolescentes

La Defensoría de la Niñez, en el marco del proyecto Mi Voz en la Constitución, llevó a cabo el día 26 de julio de 2022 un conversatorio sobre La participación de la niñez y adolescencia en el proceso constituyente. En este contexto, el espacio tuvo como objetivo difundir a la ciudadanía los balances y reflexiones por parte de distintas instituciones que desarrollaron instancias de participación para niñas, niños y adolescentes en el marco del debate constitucional[7].

En este marco, se analizaron tres proyectos levantados por la sociedad civil: el **Proyecto Presentes**, el de **Voces de niños, niñas y adolescentes para el proceso constituyente y Tenemos que hablar de educación,** que fueron descritos en la figura Nº 1 anterior.

El análisis realizado en la jornada remarcó la **necesidad de recoger las temáticas levantadas por niños, niñas y adolescentes durante el proceso**, lo que permitirá que aquello sea considerado para futuras políticas públicas en diferentes ámbitos, así como por un eventual nuevo proceso constitucional en vista que la primera propuesta fue rechazada.

Asimismo, se enfatizó la necesidad de sistematizar y evaluar el resultado de las metodologías de participación aplicadas, las que mostraron diversos e interesantes resultados y aprendizajes, lo que puede ser eventualmente replicado en posteriores procesos de participación de niños, niñas y adolescentes en políticas públicas o en un nuevo proceso constitucional.

6 Disponible en: https://participacionpopular.chileconvencion.cl/.

7 Defensoría de la Niñez. 2022. Presentación conversatorio La participación de la niñez y adolescencia en el proceso constituyente. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/mivozenlaconstitucion/participacionconvencion/. También disponible en video en: https://www.youtube.com/watch?v=FKvGBFisWVA .

La carencia de los procesos de devolución de resultados oficiales

Otro aspecto a señalar es la falta general de procesos de devolución de resultados de las instancias oficiales de la Convención Constitucional sobre los resultados de sus procesos de participación. En efecto, el portal institucional dedicado a informar sobre participación no consideró un espacio específicamente destinado a niños, niñas y adolescentes, lo que solo se configuró parcialmente en etapas finales del funcionamiento de las instancias. Tampoco los resultados generales del proceso fueron difundidos o transmitidos por los reportes de difusión de la Convención Constitucional.

Importancia del contexto: falta de recursos y crisis sanitaria

Cabe enfatizar que el análisis requiere considerar el contexto presupuestario, temporal y social en el que se desarrolló la Convención Constitucional. En 2021, la Defensoría de la Niñez advirtió que el presupuesto era insuficiente para la Convención Constitucional, señalando que, en 2022, los recursos disminuían un 57% para participación ciudadana[8]. Esto, sumado al contexto de crisis sanitaria, cierre de establecimientos educacionales y un reducido tiempo de deliberación previa a las votaciones finales, configuró un escenario complejo para la participación y más para procesos destinados a niños, niñas y adolescentes y grupos de especial protección.

8 Defensoría de la Niñez. 2021. Remite 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

Cumplimiento de estándares de participación y acceso a la información

Resulta altamente valorable la apertura y oficialización en los reglamentos de espacios institucionales dentro de la Convención Constitucional para que niños, niñas y adolescentes pudieran haber participado y ser escuchados. No obstante, debido a la falta de recursos y los marcos temporales dados para la discusión, no fue posible el cumplimiento de todos los estándares en la materia, entre otras razones, porque la difusión de la información no fue capaz de abarcar la mayor cantidad de población objetivo deseada, con especial repercusión en niños, niñas y adolescentes y grupos prioritarios. Asimismo, hubo dificultades para sistematizar, de manera pertinente, oportuna y desagregada, los datos oficiales de participación de niños, niñas y adolescentes en las distintas instancias. Para graficar lo anterior en la siguiente figura se presenta un análisis de la participación de niños, niñas y adolescentes en las diversas instancias, siguiendo el modelo de la académica Laura Lundy[9].

Figura N° 2: Aplicación del Modelo Lundy de participación a las instancias de participación mencionadas en el documento.

Espacio

Asegurar instancias y oportunidades proactivas, seguras e inclusivas, para que los niños, niñas y adolescentes expresen sus opiniones. Debe permitir que ellos y ellas definan qué materias son importantes, si quieren estar involucrados y cómo.

Aplicación

Se observa que las instancias de participación enfocadas especialmente en niños, niñas y adolescentes pertenecientes a grupos prioritarios, fueron insuficientes en el marco del proceso constitucional, por ejemplo, niños, niñas y adolescentes con discapacidad, niños y niñas de primera infancia, entre otros. En instancias de la Convención Constitucional se debe destacar que, en los reglamentos, se consideró la participación de niños, niñas y adolescentes; no obstante, en la práctica, en las instancias en las que participó esta población, en su mayoría, fueron intergeneracionales y/o enfocadas en adolescentes, donde no hubo una metodología especializada en niñez y adolescencia sistemáticamente aplicada y diferenciada por edad. Así también, hubo espacios tales como las audiencias, en los que no se ofrecían condiciones propicias para la participación de la niñez y adolescencia, dada la asimetría entre las y los adultos y niños, niñas y adolescentes participantes. En instancias de participación impartidas por la sociedad civil se desplegaron esfuerzos que apuntaban a lograr oportunidades proactivas e inclusivas, donde se levantaron ciertas dificultades respecto a este ámbito, por ejemplo, las barreras de acceso y conexión a internet, lo que impidió y/u obstaculizó la participación de niños, niñas y adolescentes, entre otros. De todos modos, hay que destacar que hubo instancias de participación que intentaron llegar a grupos prioritarios, por ejemplo, Mi Voz Constituye Cambio, incluyó la participación de niños y niñas de 4 a 6 años. En el ámbito público, hubo instancias donde se aplicaron metodologías especializadas en niñez y adolescencia particularmente excluida, tal como la Consulta a niños, niñas y adolescentes del sistema de justicia juvenil respecto a esta materia, ejecutada por el Sename y la Defensoría de la Niñez, entre otras.

9 La académica Laura Lundy de la Universidad de Queen, Belfast (Irlanda) generó, un modelo para la participación de niños, niñas y adolescentes, donde define cuatro elementos a considerar: espacio, voz, audiencia e influencia, los cuales surgen de la interpretación del artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño, entre otros. Para conocer más de este modelo consultar: Lundy, Laura. 2007. 'Voice' is not enough: conceptualising Article 12 of the United Nations Convention on the Rights of the Child. British educational research journal, 33(6), pp. 927–942.

Voz La expresión de opiniones debe ser libre, de acuerdo con la capacidad, edad y madurez de los niños, niñas y adolescentes. Para esto deben contar (si lo necesitan o requieren), con la guía y acompañamiento de las y los adultos capacitados apropiadamente.	**Aplicación** En relación con este ámbito hubo mayores dificultades, particularmente en las instancias convocadas por la Convención Constitucional, donde en la mayoría de las instancias como las audiencias, no había facilitadoras y facilitadores capacitados en participación de niñez y adolescencia. Lo anterior, además, considerando que hubo espacios intergeneracionales, era aún más complejo, puesto que se corría el riesgo de que en definitiva se reemplazara la voz de los niños, niñas y adolescentes por la de las y los adultos. En el caso de las instancias de la sociedad civil, se observaron iniciativas implementadas que contaban con facilitadoras y facilitadores capacitados y metodologías especializadas en niñez y adolescencia, tales como Presentes y Voces de niños, niñas y adolescentes para el proceso Constituyente. En relación con las instancias en el ámbito público, se observan mayores herramientas de especialización sobre la materia y dicha población, así se contó con facilitadores o personal capacitado en niñez y adolescencia y con metodologías pertinentes en esta población, tales como instancias promovidas por la Defensoría de la Niñez a nivel territorial, sociedad civil y Mi Voz Constituye Cambio, impulsada por la Subsecretaría de Derechos de la Niñez y Defensoría de la Niñez.
Audiencia Las opiniones deben ser tomadas en consideración, de forma apropiada, por aquellos que estén a cargo de los procesos de toma de decisión, de otro modo la instancia será solo decorativa sin incidencia.	**Aplicación** En los distintos espacios de escucha de niños, niñas y adolescentes en la Convención Constitucional, no se tomó acta de lo planteado y discutido como registro y respaldo de su participación y posterior devolución respecto a su participación. Uno de los factores que posiblemente incidió fue el tiempo acotado con el cual contaban, que dificultó el cumplimiento de esta parte del proceso. En el ámbito de la sociedad civil, hubo instancias de participación que se ocuparon de todo el proceso, se sistematizaron las opiniones e intereses de los niños, niñas y adolescentes y se les realizó devolución de aquello que se entregó a la Convención Constitucional. En el ámbito público, las instancias revisadas realizaron esta sistematización de las opiniones e intereses recogidos en las instancias de participación y, la mayoría, según el reporte oficial informado por la instancia, fueron remitidas a la Convención Constitucional.
Influencia Las opiniones deben ser atendidas y debe dárseles consideración y peso en la toma de decisión, por quienes tienen a su cargo dicho proceso.	**Aplicación** La Convención Constitucional no instauró un proceso de rendición de cuentas en donde se informe a niños, niñas y adolescentes cómo sus opiniones fueron consideradas en la propuesta final, así como lo que no fue acogido, dando una justificación al respecto enfocada en ellas y ellos. En el ámbito de la sociedad civil y el sector público, quienes se encargaron o facilitaron el proceso participativo, en su mayoría, realizaron una devolución de la información sistematizada.

Fuente • Elaboración propia en base a la adaptación del Modelo Lundy utilizado en Boletín N° 1: Participación de niños, niñas y adolescentes en la Convención Constitucional.

Considerando que el Comité de los Derechos del Niño, en su Observación General N° 12, abordó el derecho a ser oído y a participar que tienen niños, niñas y adolescentes, estableciendo nueve criterios a considerar para que la participación sea de calidad, en la próxima figura se aplican estos criterios a la participación en las instancias en contextos de la Convención Constitucional.

Figura N° 3: Aplicación de los criterios de calidad en la participación de niños, niñas y adolescentes del Comité de los Derechos del Niño, en contexto de la Convención Constitucional.

Criterios	Descripción	Aplicación
La participación es transparente e informativa	Los niños, niñas y adolescentes entienden el contexto de su participación y se sienten confiados e informados sobre la naturaleza y ámbito de su participación, con roles y responsabilidades claramente establecidos y comprendidos, y con objetivos que son expresamente aceptados por los niños, niñas y adolescentes.	El acceso y la difusión de la información sobre el proceso constituyente y sus instancias fue débilmente logrado en relación con los niños, niñas y adolescentes. Este proceso no fue difundido en lenguaje claro y simple para que ellas y ellos pudiesen conocer los objetivos, reglas y oportunidades de participación. Si bien los reglamentos de la Convención Constitucional cuentan con enfoque de niñez y adolescencia en que se reconocía su acceso a información, ello no se implementó en la práctica.
La participación es voluntaria	Todos los niños, niñas y adolescentes que participan lo hacen de manera voluntaria, sin coerción de ningún tipo, se les da tiempo para evaluar su participación y pueden retirarse en cualquier momento, si así lo desean.	La voluntariedad en la participación fue considerada en todo el proceso, es decir, se concibe como un derecho que puede —o no— ser ejercido por los niños, niñas y adolescentes. Esto se manifestó especialmente en el formulario para solicitar audiencias públicas, en el que ellas y ellos pudieron expresar su voluntad de participar en el proceso, sin que existiera algún tipo de condición que limitara su participación.
La participación es respetuosa	La participación es respetuosa y se acomoda a los compromisos que los niños, niñas y adolescentes puedan tener, tomando en consideración características locales, prácticas culturales, situaciones de discapacidad y nivel socioeconómico. Esto incluye obtener el respaldo de adultos claves en la vida de los niños, niñas y adolescentes, para que se apoye de manera más amplia su participación.	No se consideró particularmente la percepción del tiempo de la niñez y adolescencia y su posibilidad más acotada de sostener algunas actividades; por ejemplo, en las comisiones se establecieron breves y acotados tiempos para las intervenciones en audiencia, sin hacer distinción en caso de niños, niñas y/o adolescentes. Cabe destacar que no se establecieron horarios especiales para niños, niñas y adolescentes, más bien se acomodaba la agenda según los tiempos de la Convención Constitucional. Asimismo, tampoco existió una metodología específica que preparara a las y los convencionales para enfrentar las audiencias en las que asistieran niños, niñas y adolescentes con un enfoque que respetara sus derechos. Por su parte, cabe considerar las brechas de acceso que las audiencias virtuales por videollamadas considerando la desigualdad en el acceso a internet, así como la inexistencia de intérpretes en lengua de señas en el caso de audiencias y comisiones.
La participación es relevante	Los asuntos son de real importancia para la vida de los niños, niñas y adolescentes y no se sienten presionados en procesos que no consideran relevantes para sus vidas.	Las instancias en el contexto de la Convención Constitucional permitieron que los niños, niñas y adolescentes participaran en audiencias, cabildos y en otras instancias abordando temáticas como medio ambiente, salud, educación, democracia, entre otras. En este sentido, no se acotó su participación de antemano a ciertas temáticas tradicionalmente relacionadas con la niñez y adolescencia. Además, las audiencias en las que participaron niños, niñas y adolescentes no fueron consideradas de especial relevancia dentro del trabajo de la Convención Constitucional y sus intervenciones no fueron adecuadamente sistematizadas para ser reflejadas en las discusiones de temas que son importantes para ellas y ellos.

Criterios	Descripción	Aplicación
La participación es amigable	Las formas de trabajo son desarrolladas en conjunto con los niños, niñas y adolescentes y apuntan a construir su autoestima, de acuerdo con sus diferentes edades, capacidades y habilidades, hay suficiente tiempo y recursos para hacer posible una participación de calidad, con soportes adecuados, produciendo una participación relajada, confortable y accesible a la niñez y adolescencia diversa incluyendo información disponible para niños, niñas y adolescentes que tengan discapacidad visual. La participación es divertida y entretenida.	En el ámbito Convención Constitucional, no todos los espacios eran amigables para niñez y adolescencia, particularmente porque la lógica que predominaba era más bien formal, bajo una mirada adultocéntrica. Por ejemplo, en las audiencias en las que participaron niños, niñas y adolescentes, el tiempo era breve, por tanto, los constituyentes se lo hacían saber a los participantes, generando, algunas veces, un ambiente tenso. En otros espacios, no hubo disposición para contar con facilitadores o personal especializado en participación de niñez y adolescencia, por lo que se contaba con menos herramientas para generar espacios de confianza y relajo de modo de propiciar la participación. Si bien hubo intenciones de generar estas instancias, la ausencia de ciertas condiciones tales como personal capacitado, tiempo, financiamiento suficiente y recursos en general, no permitió lograr una participación de estas características.
La participación es inclusiva	Todos los niños, niñas y adolescentes 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.	Respecto a este tema, ya antes mencionado, las instancias de participación de la Convención Constitucional no lograron cumplir con la inclusividad, particularmente porque no se contó con personal y metodología especializada que permitiera visibilizar y además lograr accesibilidad para los grupos prioritarios dentro de la niñez y adolescencia. Si bien hubo esfuerzos orientados al acceso inclusivo, en los hechos no se logró. Como se ha mencionado, esto fue producto de no contar con los recursos suficientes, infraestructura y métodos de trabajo que permitieran que todo niño, niña o adolescente, si así lo quiso, participara del proceso.
La participación es apoyada con capacitación para los adultos	Los adultos que participan tienen capacitación adecuada, de manera de favorecer efectivamente la participación de los niños, niñas y adolescentes de manera neutra, sin intencionar sus opiniones o formas de expresión.	No se implementaron capacitaciones para las y los adultos a cargo o a las y los facilitadores sobre procesos participativos de niños, niñas y adolescentes en general. Por su parte, se debe mencionar que la Secretaría Técnica de Participación, en la primera instancia de participación en ese contexto, se realizó orientaciones y recomendaciones generales a través de un documento para trabajar con niñez y adolescencia y se presentaron los mecanismos de participación a las organizaciones. Sin embargo, la falencia de capacitación para adultos/as facilitadores y convencionales constituyentes llevó a situaciones en las que la hostilidad de un contexto diseñado desde y para adultos, limitó las oportunidades de niños, niñas y adolescentes a expresarse libremente y sentirse seguros en el espacio.
La participación es segura y sensible a los posibles riesgos	Se cumple con todas las medidas necesarias para la seguridad y privacidad de los niños, niñas y adolescentes, tales como asentimiento o consentimiento informado, estándares de tratamiento de datos, privacidad e información confidencial. Los niños, niñas y adolescentes tienen acceso a procedimientos confidenciales para reclamar cualquier actividad que no resguarde sus derechos.	Esto fue respetado parcialmente, ya que en registros oficiales se resguardó la identidad de los niños, niñas y adolescentes que participaron en el proceso y se estableció que se generarían mecanismos para la protección de la imagen de quienes asistieran a audiencias públicas. Sin embargo, en las ocasiones de participación de niños, niñas y adolescentes, se mostraron en ocasiones su región o comuna de residencia.
La participación es responsable	Existen procedimientos de evaluación sobre el proceso, en que la retroalimentación se entrega de manera rápida y clara a los niños, niñas y adolescentes.	Uno de los aspectos más relevantes es que no hubo un proceso de retroalimentación sobre su participación a los niños, niñas y adolescentes que informara en qué medida sus opiniones fueron consideradas en la Propuesta de Nueva Constitución y, en el caso, de que no lo fueran, justificar el porqué. Tampoco existió una sistematización exhaustiva de la participación de niños niñas y adolescentes en las diversas instancias generadas por la Convención Constitucional que permitieran elaborar documentos que aportaran a esta retroalimentación. Por otra parte, a pesar de que se anunció la creación de una versión de la Propuesta de Nueva Constitución en lenguaje fácil, esta nunca fue elaborada ni difundida de manera oficial, por lo que niños, niñas y adolescentes no pudieron acceder a una versión especialmente pensada para ellos y ellas sobre el principal producto del proceso en el que participaron

Fuente • Elaboración propia.

Recomendaciones

Poder Ejecutivo

Mediano Plazo

- Realizar devolución, por parte de la Subsecretaría de la Niñez, a los niños, niñas y adolescentes, en lenguaje simple y accesible, sobre su participación, opiniones e intereses vertidos en el proceso constitucional realizado en contexto de la Convención Constitucional.
- Considerar y ponderar, a través del Congreso Nacional, por la instancia respectiva, en caso de realizarse un nuevo proceso constituyente, la opinión de los niños, niñas y adolescentes levantada en el contexto del desarrollo de la anterior Convención Constitucional, garantizando espacios de participación efectivos a niños, niñas y adolescentes, acordes a los principios y estándares en la materia que propicie la participación de ellas y ellos. Al respecto, y considerando los aprendizajes del proceso constitucional anteriormente efectuado, se deben destinar recursos financieros, humanos y de tiempo para que se generen procesos de participación cumpliendo criterios de calidad, que convoquen a los niños, niñas y adolescentes y que esta participación tenga impacto en el texto constitucional.

Largo Plazo

- Considerar, por parte de la Subsecretaría de la Niñez, la opinión de los niños, niñas y adolescentes levantada, así como las metodologías aplicadas por diferentes procesos y actividades tanto institucionales como de la sociedad civil de participación en la Convención Constitucional, como insumo para la formulación de próximas directrices de política pública tales como la Política Nacional de Niñez y Adolescencia y su Plan de Acción.



Poder Legislativo

Mediano Plazo

- Presentar indicaciones, a través del Senado, al proyecto de ley sobre armonización para reforzar normativamente las disposiciones fijadas para el Consejo Consultivo Nacional de niños, niñas y adolescentes que asesora a la Subsecretaría de la Niñez, de modo que a través del fortalecimiento del apoyo técnico y logístico que recibe por parte de este organismo, y otorgándole facultad de autoconvocatoria, se asegure su funcionamiento[1].



9 Proyecto de ley sobre armonización de las leyes N° 21.302 y N° 20.032 con la ley N° 21.430 (Boletín N° 15351-07). En primer trámite constitucional en el Senado a 31 de julio de 2022.

Nota temática 9

El rol del Estado como garante principal de los derechos de la niñez y adolescencia



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 adolescencia[2], 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 2021[3].



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.

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/.

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 2022-2026**[4].

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 prospectiva[5].

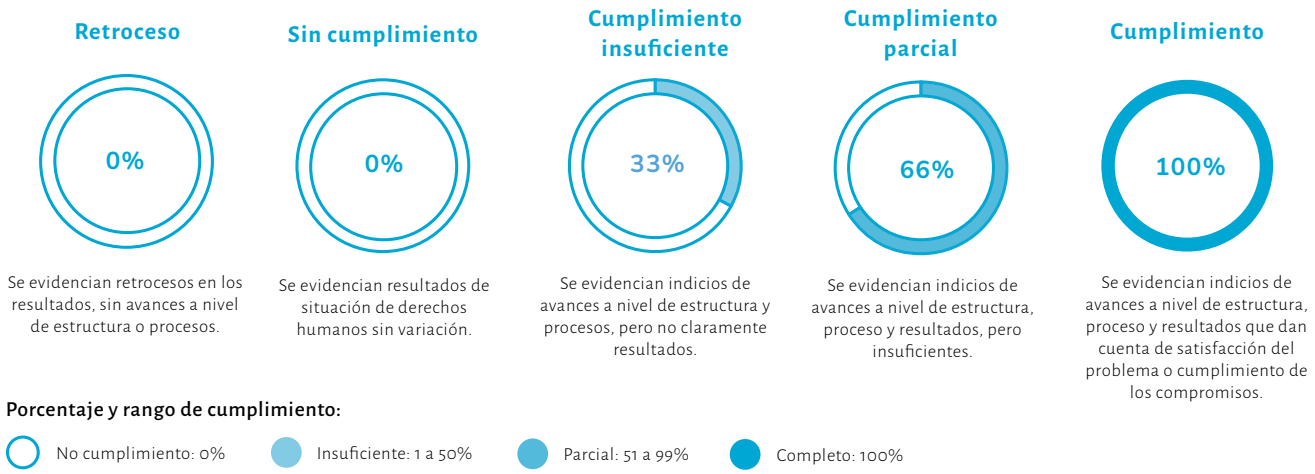
4 Defensoría de la Niñez. 2021. Recomendaciones con enfoque de derechos de la niñez y adolescencia para el periodo presidencial 2022-2026. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/recomendaciones-para-periodo-presidencial-2022-2026/

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.



Fuente • Elaboración propia.

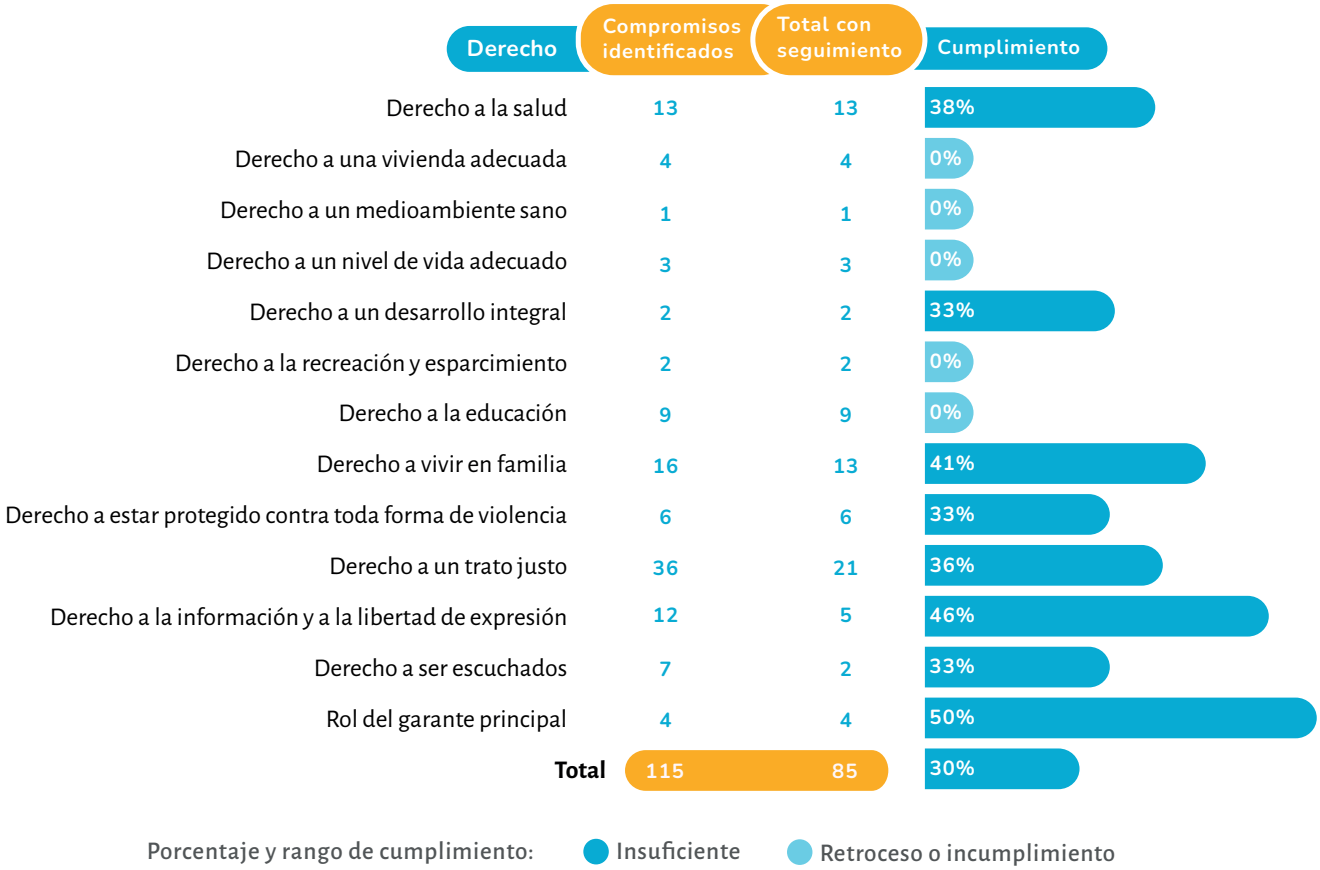
Ámbito 1: cumplimiento de compromisos del Estado

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 otros[6], 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 Nº 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.



Fuente • Elaboración propia.

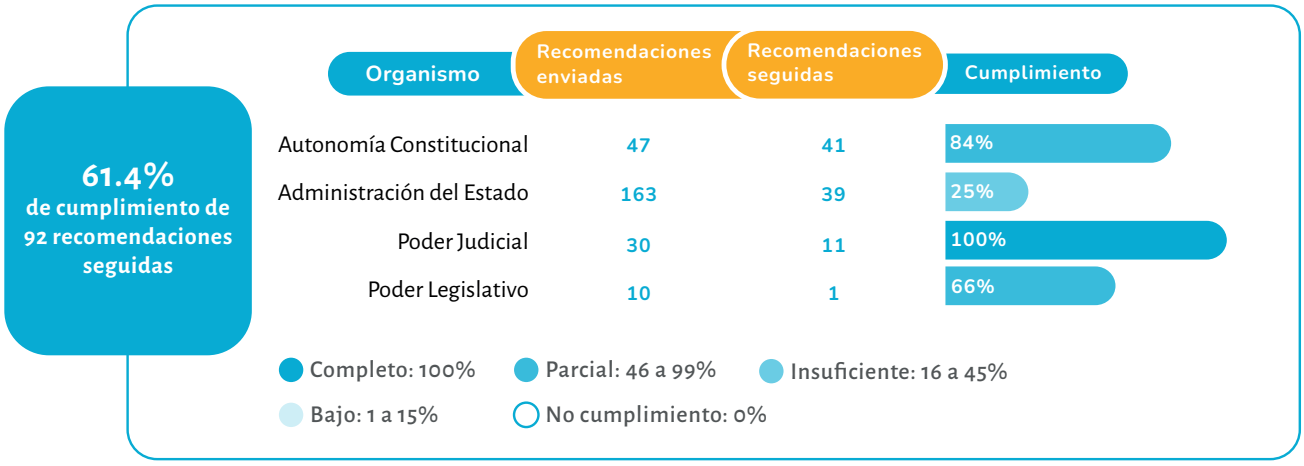
6 Para efectos de esta evaluación, se tomaron en cuenta los siguientes reportes. En el caso del Plan de Acción de Niñez y Adolescencia 2018-2025 el sitio web: https://plandeaccioninfancia.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/. Por su parte, en el caso de las recomendaciones del Comité de los Derechos del 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 Estado[7].** 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 Nº 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%[8] y 15%, respectivamente[9].

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 Nº 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%



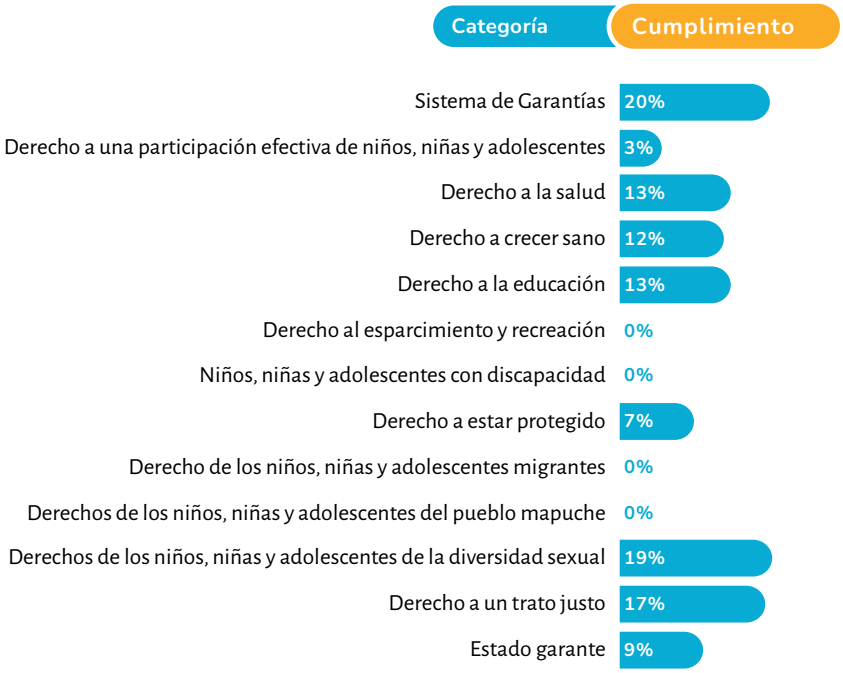
8 Defensoría de la Niñez. 2020. Seguimiento a las Recomendaciones generales de la Defensoría de la Niñez. Periodo julio 2019-junio 2020. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/observatorio/wp-content/uploads/2020/11/Informe_de_Recomendaciones_2020.pdf.

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-adolescencia-un-analisis-desde-la-funcion-publica/

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.



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

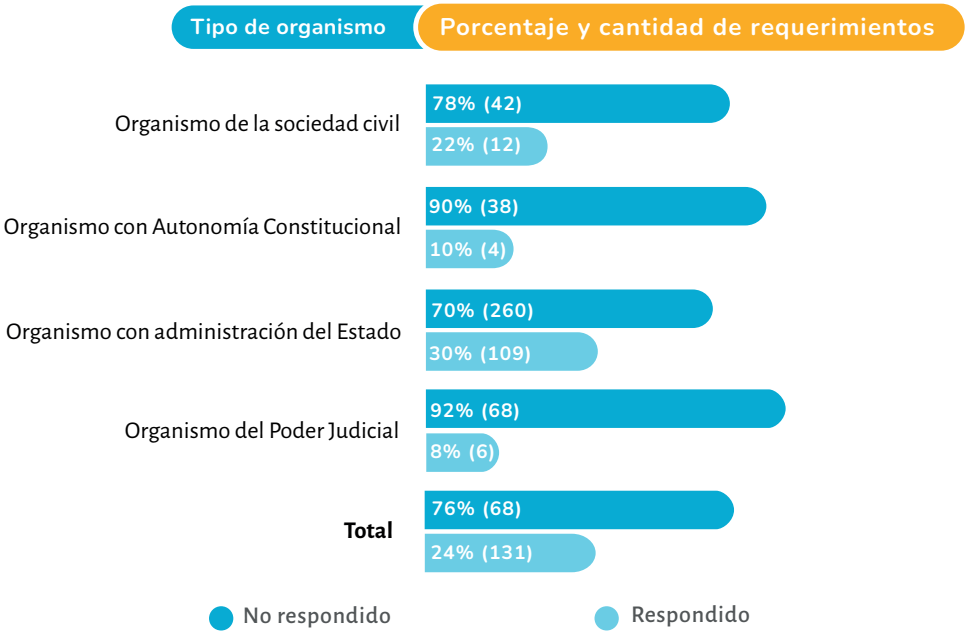
Como es posible ver en la figura N° 4, la categoría con mayor nivel de cumplimiento es la relativa a la instalación del Sistema de Garantías de Derechos de la Niñez y Adolescencia, explicado —principalmente— por la promulgación, en marzo de 2022, de la Ley de Garantías, el avance de procesos a nivel 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 otros[10]. 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 Constitucional[11], 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.

11 Que alcanzaron el 84% de cumplimiento.

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.



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 adolescencia[1], 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 Menores[2]. La condición de personas en crecimiento deja de justificar intervenciones irrestrictas hacia un grupo percibido como "necesitado y excluido" de la sociedad[3], 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.

Unicef	Desde 2008 que Unicef ha priorizado, como línea estratégica, el apoyo a la creación y fortalecimiento de SNPI, como un medio para prevenir las vulneraciones y responder a ellas, en su caso.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	En 2017, la CIDH publicó un informe que declaró que el mero reconocimiento de derechos es insuficiente para garantizar su efectiva vigencia, por lo que recomendó la adopción de SNPI como andamiaje fundamental para que los Estados cumplan con su rol de garante.
Comité de los Derechos del Niño	En 2003, el Comité declaró que la Convención exige una coordinación intersectorial visible para la realización de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. En consonancia, en las revisiones periódicas de Chile, el Comité ha recomendado la adopción de un marco institucional para la coordinación y realización de las actividades para la protección de los derechos del niño.

Fuente • Elaboración propia a partir de una sistematización de recomendaciones dirigidas al ámbito internacional por parte de Unicef[5] y al ámbito regional por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos[6], así como recomendaciones dirigidas a los Estados parte de la Convención sobre los Derechos del Niño[7] y específicamente a Chile en el contexto de las revisiones periódicas sobre su cumplimiento[8].

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 Nº 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 Especializada[11], 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 intersectorialidad[12], 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 omnicomprensiva. 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 territoriales[13].

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 integral[17], lo que hace evidente el riesgo de repetir las prácticas que, por décadas, las y los funcionaros 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 reforma[18], 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 Garantías[19]. 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 Garantías[20]. 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 Garantías[21], 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 adolescencia[22], 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 armonización[23], 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 Nº 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.

Nota temática 11

Diversidad sexual en la niñez y adolescencia: visibilizar su realidad para el resguardo de sus derechos



Todes diferentes, mismos derechos

Nota: la presente nota utiliza un lenguaje inclusivo acorde a la temática abordada, dejando de lado la utilización de niños y niñas como genérico, ya que se trata de conceptualizaciones binarias que excluyen a aquel grupo de la niñez y adolescencia que se identifica con un género no binario o bien prefiere no autodefinirse. Por lo mismo, se utilizan los conceptos de niñes y adolescentes para referirse a toda la niñez y adolescencia, independiente de su orientación sexual e identidad de género.

La no discriminación, igualdad ante la ley, el derecho a la vida y a la integridad personal, son principios fundantes del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos (SUDH) como del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), que demandan de los Estados parte el cumplimiento de deberes jurídicos que revisten especial importancia para las personas lesbianas, homosexuales, bisexuales, trans e intersex[1], cuestión que incluye a la niñez y adolescencia pertenecientes a la diversidad sexual.

Desde el fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el caso Atala Riffo y niñas vs. Chile, el organismo ha explicado que la orientación sexual y la identidad de género, al ser consideradas como categorías protegidas por el artículo 1.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), implica que toda diferencia de trato basada en tales criterios debe ser considerada "sospechosa" y, en consecuencia, se "presume como incompatible con la Convención Americana"[2].

Es tal la relevancia de la igualdad y no discriminación en el ámbito de los derechos humanos que la Convención sobre los Derechos del Niño la establece como uno de sus principios rectores y, a su vez, releva, en su artículo 2.1, que todos los Estados parte deberán respetar los derechos establecidos en ella y asegurar su aplicación a cada niñe o adolescente sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna[3].

En consecuencia, todes les niñes y adolescentes, con independencia de su orientación sexual real o percibida, y de su identidad o expresión de género, tienen derecho a una infancia segura y saludable, libre de discriminación[4].

1 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2018. Avances y desafíos hacia el reconocimiento de los derechos de las personas LGBTI en las Américas, página 25. Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/LGBTI-ReconocimientoDerechos2019.pdf.

2 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe 103/09. 2009. Caso 12.508. Karen Atala e hijas vs. Chile, 18 de diciembre de 2009, párr. 103.

3 Asamblea General de Naciones Unidas. Convención sobre los Derechos del Niño, 20 de noviembre de 1989. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/home-adulto/biblioteca-digital-adulto#list-settings.

4 Unicef, Eliminando la discriminación contra los niños, niñas, padres y madres basada en la orientación sexual y/o la identidad de género. 2014. p.1.



Esto quiere decir que el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño importa una prohibición del abuso, de la discriminación, explotación, marginalización o violencia de cualquier tipo en razón de la orientación e identidad sexual real o percibida de les niñes y adolescentes[5].

En el año 2007 se presentaron los Principios de Yogyakarta sobre la orientación sexual y la identidad de género. Luego, a diez años de su lanzamiento, en noviembre de 2017, se adoptaron los Principios de Yogyakarta +10, como suplemento de los principios originales. Éstos identifican los derechos específicos y las obligaciones y deberes relacionados que corresponden a los Estados para garantizar que las personas LGBTIQ+[6] puedan ejercer y disfrutar de sus derechos humanos[7], y establecen, entre otras medidas, el deber de ejercer la debida diligencia para prevenir, investigar, procesar, castigar y otorgar recursos jurídicos/remedios por discriminación, violencia y otros daños, ya sean cometidos por el propio Estado o por actores no estatales[8].

Si bien los problemas que enfrentan les niñes y adolescentes de la diversidad sexual en Chile pueden ser diversos y complejos, la presente nota temática pone el énfasis en el **deber que tiene el Estado de saber cuántos de elles viven en nuestro país, en qué condiciones y con qué necesidades, investigando, de manera rigurosa, si se encuentran ejerciendo de manera efectiva sus derechos,** y cumpliendo su deber de determinar las causas, efectos y grados de la violencia, discriminación y otros daños basados en la orientación sexual, la identidad de género, la expresión de género y las características sexuales, así como la efectividad de las medidas para prevenir, enjuiciar y otorgar reparaciones por tales daños.

Frente a este deber, el Estado de Chile no cuenta con información suficiente, propia, representativa y desglosada respecto a las vivencias que enfrentan, en los distintos ámbitos de su vida, niñes y adolescentes homosexuales, bisexuales, lesbianas, transexuales y otres pertenecientes a la diversidad sexual. Y, si bien han existido políticas públicas encaminadas a efectivizar sus derechos, sin evaluación de las mismas no es posible saber en qué medida éstas han avanzado en concretar su inclusión y la no discriminación en los diversos ámbitos de su vida.

5 Unicef. Los derechos de los niños, una orientación y un límite. Igualdad y no discriminación de niños, niñas y adolescentes: necesidad de un sistema de garantías reforzadas. 2015.P. 40. Disponible en: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/54570/1/3-Garantias-reforzadas-31.pdf.

6 En esta nota temática se hace referencia a la población LQBTIQ+, sin embargo, en el caso de instrumentos internacionales y citas de documentos se mantiene la mención o sigla o utilizada en ellos.

7 Comisión Internacional de Juristas (ICJ), Principios de Yogyakarta: Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género. 2007. Disponible en: http://yogyakartaprinciples.org/wp-content/uploads/2016/08/principles_sp.pdf.

8 Comisión Internacional de Juristas (ICJ), Principios y obligaciones estatales adicionales sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual, la identidad de género, la expresión de género y las características sexuales que complementan los Principios de Yogyakarta. 2017. P. 8. Disponible en: http://yogyakartaprinciples.org/wp-content/uploads/2022/02/021522-Principios-de-Yogyakarta-mas-10.pdf.

De los estándares a la realidad: una mirada desde sus propias vivencias

El Comité de los Derechos del Niño ha indicado que niñes y adolescentes LGBT se encuentran entre los grupos de la niñez más vulnerables a la violencia[9]; y de acuerdo con información recibida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la violencia contra elles o aquelles percibidos como tales, se manifiesta comúnmente en las familias y en las escuelas tanto públicas como privadas[10].

En la misma línea, la CIDH concluyó en su Informe sobre Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex el 2015 que:

> […] las personas LGBTI o aquellas percibidas como tales, están sujetas a diversas formas de violencia y discriminación basadas en la percepción de su orientación sexual, su identidad o expresión de género, o porque sus cuerpos difieren de las presentaciones corporales femeninas o masculinas socialmente aceptadas […] en clara violación a sus derechos humanos[11].

De acuerdo con Unicef, el alcance de esta discriminación y violencia incluye aislamiento en la escuela, en la casa o en la comunidad; marginalización y exclusión de servicios esenciales, como educación y asistencia médica; abandono por parte de la familia y la comunidad; acoso escolar (bullying) e intimidación y violencia física y sexual, incluyendo violaciones sexuales "correctivas"[12].

Según el Estudio de Opinión de Niños, Niñas y Adolescentes de 2019 de la Defensoría de la Niñez, niñes y adolescentes pertenecientes a la diversidad sexual consideran, dentro de los derechos más importantes, el derecho a la igualdad y a no ser discriminados (46,4% frente a un 34% de la opinión de niñes y adolescentes heterosexuales), de la libre expresión, la protección contra cualquier abuso y malos tratos y el ser tratados de manera justa[13], lo

Niñes y adolescentes pertenecientes a la diversidad sexual consideran, dentro de los derechos más importantes, el derecho a la igualdad y a no ser discriminados (…) de la libre expresión, la protección contra cualquier abuso y malos tratos y el ser tratados de manera justa.

9 ONU Comité de los Derechos del Niño. 2011. Observación General N°13 Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia. CRC/GC/2011/13, 18 de abril de 2011. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/03/OG13.pdf.

10 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex. 2015. P. 184. Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/violenciapersonaslgbti.pdf

11 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex. 2015. P. 23. Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/violenciapersonaslgbti.pdf.

12 Unicef, Eliminando la discriminación contra los niños, niñas, padres y madres basada en la orientación sexual y/o la identidad de género. 2014. P. 1.

13 Defensoría de la Niñez. Estudio de Opinión de niños, niñas y adolescentes. 2019. P. 306. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2020/05/Estudio_opinion_nna_2019-VF.pdf.

que podría guardar relación con las necesidades de protección que tiene este grupo de la población, donde sus orientaciones sexuales e identidades o expresiones de género pueden verse coartadas o invisibilizadas por adultos u otres niñes y adolescentes[14].

En cuanto a la percepción de discriminación, en general, niñes y adolescentes homosexuales, lesbianas, bisexuales y otres pertenecientes a la diversidad sexual perciben, en un 68,5%, que las personas adultas son quienes en su mayoría les discriminan[15], siendo la orientación sexual una de las razones por las cuales son discriminades (34,4%)[16].

Estos datos se reafirman en una encuesta elaborada por Unicef Chile, que arrojó que el 33,3% de las personas encuestadas reconoce haber utilizado la orientación sexual como motivo de burlas[17]. Ello explica, entre otras cosas, que la ideación suicida en niñes y adolescentes LGBTIQ+, de una parte, y la orientación sexual como factor de violencia escolar[18], de otra, deban ser preocupaciones y ocupaciones urgentes de la política pública en Chile[19].

Las percepciones respecto al ejercicio de sus derechos, así como la manifiesta mención de las vulneraciones que enfrentan niñes y adolescentes de la diversidad sexual, son ampliamente preocupantes y tienen un impacto significativo en su salud mental. Precisamente, dentro de los problemas que la niñez y adolescencia LGBTIQ+ manifiesta como más importantes se encuentran afectaciones psicológicas y/o depresión (30,8%)[20].

14 Defensoría de la Niñez. Estudio de Opinión de niños, niñas y adolescentes. 2019. P. 306. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2020/05/Estudio_opinion_nna_2019-VF.pdf.

15 Defensoría de la Niñez. Estudio de Opinión de niños, niñas y adolescentes. 2019. P. 320. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2020/05/Estudio_opinion_nna_2019-VF.pdf.

16 Defensoría de la Niñez. Estudio de Opinión de niños, niñas y adolescentes. 2019. Pp. 320-321. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2020/05/Estudio_opinion_nna_2019-VF.pdf.

17 Unicef Chile, La voz de los Niños, Niñas y Adolescentes y discriminación. 2011. Disponible en: http://www.movilh.cl/documentacion/LaVozDiscriminacion2011.pdf.

18 Gobierno de Chile-Ministerio de Salud, Situación actual del suicidio adolescente en Chile, con perspeciva de género. Diciembre 2013. Disponible en: https://www.minsal.cl/sites/default/files/files/SituacionActualdelSuicidioAdolescente.pdf.

19 Unicef. Los derechos de los niños, una orientación y un límite. Igualdad y no discriminación de niños, niñas y adolescentes: necesidad de un sistema de garantías reforzadas. 2015. P. 40. Disponible en: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/54570/1/3-Garantias-reforzadas-31.pdf.

20 Defensoría de la Niñez. Estudio de Opinión de niños, niñas y adolescentes. 2019. Pp. 323–324. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2020/05/Estudio_opinion_nna_2019-VF.pdf.

Hacia el reconocimiento y respeto de sus derechos: el deber de reunir datos y generar información

En opinión de la CIDH, la falta de efectividad de muchas medidas adoptadas por los Estados a favor de las personas LGBTIQ+ tiene que ver, principalmente, con deficiencias en su diseño, elaboración e implementación, así como también en la ausencia de mecanismos eficaces de evaluación de las mismas[21]. Lo anterior ocurre, en gran medida, debido a que los Estados no disponen de información cualitativa y cuantitativa confiable que refleje la verdadera dimensión de la discriminación sufrida por las personas LGBTIQ+[22].

En la misma línea, el Comité de los Derechos del Niño, en su Observación General N° 5, releva que la obligación de no discriminación mandata que los Estados identifiquen, de manera activa, a los grupos de niñes cuando el reconocimiento y la efectividad de sus derechos pueda demandar la adopción de medidas especiales. A modo de ejemplo, el Comité destaca "la necesidad de

21 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2018. Avances y Desafíos hacia el reconocimiento de los derechos de las personas LGBTI en las Américas, p. 34. Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/LGBTI-ReconocimientoDerechos2019.pdf.

22 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2014. Comunicado de Prensa Nº 153A/14, Una mirada a la violencia contra personas LGBTI en América: un registro que documenta actos de violencia entre el 1 de enero de 2013 y el 31 de marzo de 2014, Anexo al Comunicado de Prensa Nº 153/14. 17 de diciembre de 2014. Disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2014/153a.asp.



que los datos que se reúnan se desglosen para poder identificar las discriminaciones existentes o potenciales"[23]. En este sentido, la niñez y adolescencia de la diversidad sexual sería, claramente, parte de este grupo de la población.

Sobre este punto, y conforme a los Principios de Yogyakarta +10, los Estados tienen el deber de recolectar estadísticas y realizar investigaciones sobre la magnitud, las causas y los efectos de la violencia, discriminación y otros daños, y sobre la eficacia de las medidas destinadas a prevenir, procesar y reparar dichas violaciones en razón de la orientación sexual, identidad de género, expresión de género y características sexuales[24].

No obstante las directrices internacionales de derechos humanos, respecto a la recolección de datos y la generación de estadísticas sobre grupos que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad, como es el caso de niñes y adolescentes pertenecientes a la diversidad sexual, el Estado de Chile no cuenta con información propia, suficiente y representativa de su población en Chile, así como de las diversas vulneraciones de derechos de las cuales son víctimas en los distintos ámbitos de sus vidas.

A nivel estatal, existen pocos instrumentos de medición que incluyan preguntas relativas a generar estadísticas sobre personas pertenecientes a la diversidad sexual en Chile, en especial de niñes y adolescentes. Uno de ellos es la Encuesta Nacional de Juventud, realizada por el Instituto Nacional de la Juventud, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social y Familia; sin embargo, la medición considera solo orientación sexual e identidad de género en adolescentes desde los 15 años, incluyéndoles dentro de una categoría más amplia de medición que, en el caso de la última encuesta, realizada en 2018, considera una muestra de 9.700 jóvenes hasta los 29 años.

La Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen) del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, es otro de los instrumentos que incluye una consulta sobre orientación sexual e identidad de género, pero solo a mayores de 18 años, dejando fuera a niñes y adolescentes. Por su parte, la Encuesta de Bienestar Social, del mismo ministerio, cuya única medición a la fecha fue en 2018, menciona la orientación sexual e identidad de género como opción frente a la pregunta de por qué razones cree, la persona encuestada, que ha sido maltratada o pasada a llevar, pregunta que se realiza solo a personas adultas.

Estado de Chile no cuenta con información propia, suficiente y representativa de su población en Chile, así como de las diversas vulneraciones de derechos de las cuales son víctimas en los distintos ámbitos de sus vidas.

23 Naciones Unidas, Comité sobre los Derechos del Niño. Observación General N° 5, Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño. 2003. P. 5. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/03/OG5.pdf.

24 Comisión Internacional de Juristas (ICJ), Principios y obligaciones estatales adicionales sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual, la identidad de género, la expresión de género y las características sexuales que complementan los Principios de Yogyakarta. 2017. Principio 30. Disponible en: http://yogyakartaprinciples.org/wp-content/uploads/2022/02/021522-Principios-de-Yogyakarta-mas-10.pdf.

Otras mediciones a nivel estatal, como la Encuesta Nacional sobre Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (Eanna), la Encuesta Longitudinal de Primera Infancia (Elpi) o el Estudio Nacional de Discapacidad, no incluyen dentro de sus cuestionarios preguntas que permitan generar estadísticas sobre niñes y adolescentes pertenencientes a la diversidad sexual y los desafíos y vulneraciones de sus derechos que enfrentan a causa de su orientación sexual, identidad o expresión de género o características sexuales.

Sobre esta falta de información estadística, la CIDH ha manifestado que la recolección de datos sobre las personas LGBTIQ+, y la recopilación de estadísticas oficiales sobre la violencia a la que están sometidas, son instrumentos esenciales para visibilizar los desafíos que estas personas enfrentan y garantizar una respuesta efectiva de los Estados frente al reconocimiento de sus derechos[25]. El organismo interamericano ha resaltado, además, que no es viable tomar decisiones políticas destinadas a enfrentar el problema de la discriminación contra este grupo sin datos confiables que permitirían visibilizar su situación, significando una forma de reconocimiento frente a las demás personas[26].

Sin embargo, pese a la falta de datos e información propia, confiable y representativa respecto a la niñez y adolescencia de la diversidad sexual en Chile, desde el Estado se han producido ciertos avances encaminados a la efectivización de determinados derechos de esta población. Por ejemplo, la aprobación de la Ley N° 20.609, que establece medidas contra la discriminación e incluye la identidad de género y orientación sexual como causales por las que no se debiese discriminar; la Ley N° 20.536, sobre violencia escolar, que aborda la problemática en cuestión únicamente desde el ámbito educativo, a través de los reglamentos internos de los establecimientos; y la Ley N° 21.120, que reconoce y da protección al derecho a la identidad de género y otorga la facultad a les mayores de 14 años de solicitar su rectificación de sexo y nombre registral.

La recolección de datos sobre las personas LGBTIQ+, y la recopilación de estadísticas oficiales sobre la violencia a la que están sometidas, son instrumentos esenciales para visibilizar los desafíos que estas personas enfrentan y garantizar una respuesta efectiva de los Estados frente al reconocimiento de sus derechos.



25 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2018. Avances y Desafíos hacia el reconocimiento de los derechos de las personas LGBTI en las Américas, p. 34. Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/LGBTI-ReconocimientoDerechos2019.pdf.

26 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2018. Avances y Desafíos hacia el reconocimiento de los derechos de las personas LGBTI en las Américas, p. 34. Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/LGBTI-ReconocimientoDerechos2019.pdf.

No obstante, estas leyes presentan deficiencias en la prevención de la discriminación, ya que se circunscriben al ámbito escolar o no reconocen la autonomía progresiva de niñes y adolescentes, impidiendo una real efectivización y garantía de los derechos de niñes y adolescentes pertenecientes a la diversidad sexual en Chile, exponiéndoles a posibles vulneraciones e impidiendo un trato justo e igualitario[27].

Pese a que la Ley Nº 20.609 y la Ley Nº 20.536 estaban vigentes el 2015, el Comité de los Derechos del Niño recomendó al Estado de Chile:

> (...)Redoblar los esfuerzos destinados a combatir las actitudes negativas y eliminar la discriminación de que son víctimas los niños como consecuencia de su orientación sexual, su identidad de género o características sexuales, reales o supuestas[28].

Recién en marzo de 2022, y tras siete años de tramitación legislativa, se promulga la Ley N° 21.430, sobre Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, la que se concibe como el marco lógico de la nueva institucionalidad de niñez y adolescencia. Con su entrada en vigencia, se busca respetar, proteger, garantizar, restituir y reparar los derechos humanos de todos los niñes y adolescentes, incluyendo, por supuesto, a aquelles pertenecientes a la diversidad sexual.

27 Defensoría de la Niñez. Recomendaciones con enfoque de derechos de la niñez y adolescencia para el periodo presidencial 2022–2026. 2021. Pp. 90-91. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2021/11/Recomendaciones-ni%C3%B1ez-y-adolescencia-para-pr%C3%B3ximo-periodo-presidencial.pdf.

28 Comité de los Derechos del Niño. 2015. Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Chile. Disponible en: https://ddhh.minjusticia.gob.cl/media/2020/02/CRC-2015.pdf.

Recomendaciones



Todes les niñes y adolescentes de la diversidad sexual requieren de políticas públicas y medidas concretas, efectivas y urgentes que aseguren su inclusión y el fin de la discriminación y violencia de la cual son víctimas producto de su orientación sexual, identidad de género y/o expresión de género, tanto en los ámbitos normativos como educacional y sanitario, entre otros.

Es por eso que, dada la obligación que tiene el Estado de Chile en la generación de estadísticas e investigación sobre las personas de la diversidad sexual, en especial de niñes y adolescentes, y la importancia que esto tiene para el resguardo y efectivización de los derechos de los cuales son titulares, la Defensoría de la Niñez, en cumplimiento de sus funciones, recomienda al Estado de Chile:

Poder Ejecutivo

Corto Plazo

- Mandatar, a través de la Dirección de Presupuestos, en coordinación con el Instituto Nacional de Estadísticas y el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, que todas las encuestas y mediciones que se realicen por el Estado y que involucren directa o indirectamente a niñes y adolescentes, incorporen variables de sexo, identidad de género y orientación sexual, considerando el principio de autoidentificación y autonomía progresiva, esto como condición para la adjudicación presupuestaria.
- Recomendar, a través del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, mediante su Subsecretaría de Evaluación Social, directrices para la recolección de datos de niñes y adolescentes de la diversidad sexual desde un enfoque de derechos a todos los órganos de la administración del Estado que levanten información sobre niñes y adolescentes, considerando el principio de autoidentificación y autonomía progresiva.
- Proveer, de forma permanente, a través del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, mediante sus subsecretarías de la Niñez y Evaluación Social, información propia, fiable y representativa sobre niñes y adolescentes de la diversidad sexual para la toma de decisiones a todos los órganos de administración del Estado que se involucren en la formulación y reformulación de políticas públicas que les afecten.

Mediano Plazo

- Incorporar en el Sistema de Información de Protección Integral, establecido por la Ley N° 21.430, sobre Garantías y Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, a través del Ministerio de Desarrollo Social y Familia y sus subsecretarías de la Niñez y Evaluación Social, variables de seguimiento relacionadas con el ejercicio de derechos de niñes y adolescentes pertenecientes a la diversidad sexual.
- Recolectar, a través del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, mediante sus subsecretarías de la Niñez y Evaluación Social, datos fiables que generen estadísticas representativas de niñes y adolescentes e información sobre los problemas y vulneraciones de sus derechos que enfrentan como consecuencia de su orientación sexual, identidad de género, expresión de género y/o características sexuales en los distintos ámbitos de sus vidas, así como datos demográficos respecto a su población en Chile.

Nota temática 12

Crisis humanitaria: el derecho a migrar de niños, niñas y adolescentes



Derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes

A los niños, niñas y adolescentes migrantes, o en contexto de migración internacional[1], les son aplicables todas las normas y estándares de derechos humanos, en tanto personas, pero además resulta imprescindible atender el marco que regula sus derechos de forma particular.

Esto último guarda relación con los mandatos establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares, las Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño, las Opiniones Consultivas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la jurisprudencia internacional, principalmente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Su doble condición, de niños, niñas y adolescentes y migrantes o afectados por la migración internacional, da cuenta no solo de las necesidades especiales de protección que presentan, sino también de las obligaciones internacionales de proteger y garantizar sus derechos por parte de los Estados.

Es evidente el aumento de la población migrante en Chile, incremento que se ha intensificado este último período, representando para el Estado el desafío de generar acciones, medidas y procedimientos que respondan a las obligaciones internacionales, principalmente en relación con las situaciones de riesgo, vulnerabilidad y precariedad a las que se ven expuestos los niños, niñas y adolescentes en contexto de movilidad internacional.



1 En contexto de la movilidad internacional, niños, niñas y adolescentes pueden encontrarse en diversas situaciones debido a la migración, ya sea que a) hayan migrado con sus padres o cuidadores habituales; b) no vayan acompañados o estén separados; c) hayan regresado a su país de origen; d) hayan nacido de padres migrantes en los países de tránsito o de destino, o e) permanezcan en su país de origen mientras que uno o ambos progenitores han migrado a otro país.

Los compromisos internacionales del Estado ante las graves situaciones en la frontera

Los niños, niñas y adolescentes en contexto de movilidad tienen los mismos derechos que cualquier niño que se encuentra en el territorio nacional y, además, poseen otros derechos específicos derivados de su situación, como la reunificación familiar, en concordancia con el derecho a vivir en familia y la no separación; el derecho a un nombre, nacionalidad e identidad; la protección respecto a ciertos delitos particularmente complejos que se encuentran asociados a la migración, como la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. Además, hay ciertas especificidades en derechos del que son titulares todos los niños, niñas y adolescentes, como es el derecho a la igualdad y no discriminación, salud, vivienda, educación y, en general, aquellos derechos sociales cuyo goce pueden verse dificultados por la irregularidad migratoria.

El Estado de Chile recibió diversas recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño en esta materia el año 2015: adopción de medidas legislativas y administrativas para la inscripción y adquisición de la nacionalidad; ratificación de la Convención sobre el Estatuto para reducir los casos de apátridas; llevar a cabo un plan de inclusión y campañas de concienciación del respeto de los migrantes; que el procedimiento para la determinación de refugiado considere especialmente la condición de niño; asegurar que niños refugiados y solicitantes de refugio cuenten con acceso a servicios sociales, de salud y educativos; facilitar estadísticas desglosadas de niños refugiados y solicitantes de asilo, y que se les incluya en la planificación.

De acuerdo al análisis del cumplimiento de compromisos estatales, realizado el año 2021 por el Observatorio de Derechos de la Defensoría de la Niñez[2], en conjunto con diversas organizaciones de la sociedad civil ligadas a la materia, **se confirma un retroceso por parte del Estado de Chile en la ejecución de las recomendaciones realizadas por el Comité de los Derechos del Niño.**

2 Para más información, ver los resultados de este análisis en: https://www.defensorianinez.cl/observatorio/#acciones. Defensoría de la Niñez. 2021. Informe Anual 2021: Derechos de niños, niñas y adolescentes en Chile. Capítulo 6. Cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia: un análisis desde la función pública. P. 467. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/informe-anual-2021/wp-content/themes/landing-defensoria/pdf/tercera_parte/capitulos/ia2021_terceraparte_capitulo6.pdf.

Figura N° 1: Análisis del cumplimiento de compromisos del Estado con relación al derecho al nombre y nacionalidad.



Total: 7 compromisos

Comité de los Derechos del Niño: 7

Cumplimiento

0%

Retroceso

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 hijas e hijos 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 dimensión lingüística, interpretes, traductores, mediación intercultural en las escuelas; además, faltan programas especiales para la niñez migrante no acompañada desde paradigmas acordes.

Fuente • Elaboración propia.

Por su parte, en el marco del 90° ciclo de sesiones del Comité de los Derechos del Niño, realizado este año, dicho órgano instó al Estado de Chile a mejorar las condiciones de acogida de los niños, niñas y adolescentes y sus familias solicitantes de asilo, refugiados y migrantes; modificar la ley de migraciones para incluir salvaguardas en relación con el principio de no devolución; adoptar medidas para que todos los niños puedan recibir las prestaciones vinculadas con el registro social de hogares; facilitar la reagrupación familiar, independiente de las condiciones migratorias de los padres; registrar a todos los niños y favorecer la regularización, entre otras indicaciones.

En los últimos años, se intensificó el aumento de ingreso de personas extranjeras a Chile por pasos habilitados y no habilitados y, pese al cierre de las fronteras producto del Covid-19, se mantuvo este desplazamiento en condiciones de mucha mayor vulnerabilidad y precariedad. 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.

Debido a lo anterior, la Defensoría de la Niñez, con el propósito de abordar la situación antes descrita, determinó estratégicamente la generación de un proyecto institucional, cuyo principal objetivo es propender al disfrute de los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes en contexto de crisis humanitaria, siendo, uno de los ámbitos del proyecto realizar misiones de observación que permitan verificar el cumplimiento o no de las obligaciones internacionales contraídas.

Es así, que la sede regional de Arica y Parinacota de la Defensoría de la Niñez, durante el primer semestre del año 2022, visitó los albergues establecidos en Playa Lobitos y Colchane, los Centros de Primera Acogida en Iquique y Colchane y los complejos fronterizos de Chacalluta y Colchane.

En las misiones realizadas, se identificaron graves situaciones de vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes, como la falta de conexión a agua potable, emplazamiento sobre arena, problemas de seguridad y falta de colaciones. Además, se constató la nula cobertura educacional y sanitaria, la falta de formación de las y los funcionarios policiales que realizan la primera acogida en los pasos fronterizos, relativas a acciones de protección internacional, entre otras. En razón de aquello, la Defensoría de la Niñez recomendó, en conjunto con Unicef, mediante oficio[3] dirigido al Ministerio del Interior y de Seguridad Pública, la adopción de medidas inmediatas y a mediano plazo, que permitan al Estado de Chile afrontar la crisis humanitaria migratoria que se vive en el norte del país.

Niñez migrante en calle y campamentos

Debido a la ausencia de una política migratoria que tenga enfoque de derechos en la niñez y adolescencia, se ha producido el aumento de niños, niñas y adolescentes en situación de calle junto a sus familias, como efecto de la crisis migratoria.

Al respecto, la Nota Técnica N° 4, del Observatorio de Derechos de la Defensoría de la Niñez[4], identificó esta situación el 2021, a partir de la consulta realizada a varias municipalidades que alertaron sobre los hechos. Por ejemplo, la Municipalidad de Arica catastró a 52 niños y niñas en situación de calle acompañados de sus familias, de un total de 151. Asimismo, Vallenar informó que:

> […] la contingencia sanitaria Covid-19 y el aumento de ingreso al país de familias inmigrantes en situación irregular y por pasos no habilitados, conlleva a un aumento de denuncias anónimas, en relación a visualización de NNA en las calles de la comuna acompañados de adultos en situación de cesantía y desempleo[5].

La citada evidencia dio cuenta, además, de la invisibilización y falta de registro de la población migrante. Por ejemplo, el Conteo Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes del año 2018, registró 547 niños, niñas y adolescentes en situación de calle sin la compañía de un adulto responsable, sin dar cuenta de la situación de calle niños, niñas y adolescentes migrantes junto a sus familias.

3 Oficio N° 202/2022, de fecha 25 de marzo de 2022 al Ministerio del Interior y de Seguridad Pública.

4 Observatorio de Derechos de la Defensoría de la Niñez. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/observatorio/ninos-ninas-y-adolescentes-en-situacion-de-calle/.

5 Municipalidad de Vallenar. 2021. ORD N° 00289 Ley de Transparencia, p. 23. Ver en; https://www.defensorianinez.cl/observatorio/wp-content/uploads/2022/01/Nota-Tecnica-N%C2%B04-Ninos-Ninas-y-Adolescentes-en-situacion-de-calle.pdf.

Además, la Nota mencionada da cuenta de las importantes diferencias en los datos. Mientras la Municipalidad de Arica notificaba 52 niños, niñas y adolescentes en esta situación (acompañados de sus familias) en el 2020, el Registro Social de Hogares consideraba solo 16. En Iquique, se notificaron 68 casos, mientras que el Registro Social de Hogares solo una persona. En Vallenar, se catastraron 28 niños, niñas y adolescentes y en el citado registro ninguno.

La falta de datos de la niñez y adolescencia migrante en calle, invisibiliza la actual realidad que provoca la falta de acción debida del Estado de Chile y la falta de regularización de las personas migrantes[6] y, con ello, la imposibilidad de acceso a las prestaciones sociales[7] que se derivan del Registro Social de Hogares.

Junto con lo anterior, los niños, niñas y adolescentes migrantes son especialmente afectados en el ejercicio del derecho a vivienda. Según el Catastro Nacional de Campamentos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de 2019, el 19% de niños, niñas y adolescentes que viven en campamentos eran de nacionalidad extranjera, principalmente de Bolivia, Colombia y Perú. Esta realidad se concentra en la Región de Antofagasta (53%) y Tarapacá (27%).

6 Si bien con la dictación del Decreto Supremo N° 177, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, de fecha 10 de mayo de 2022 con fecha de publicación 14 de mayo de 2022, que "Establece las subcategorías migratorias de residencia temporal", se avanza en otorgamiento del permiso de residencia temporal a niñas, niños y adolescentes que se encuentren en territorio nacional, aún persisten desafíos en términos de una política migratoria, que responda a los tiempos y a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes y sus familias.

7 Mediante Oficio N° 313/2020, de fecha 27 de abril de 2020, esta Defensoría de la Niñez hizo presente al Ministerio de Desarrollo Social y Familia, precisamente, la situación que estaría afectando a niñas, niños y adolescentes migrantes en "situación irregular"; quienes no pueden acceder a prestaciones sociales otorgadas por la Junta de Auxilio Escolar y Becas (Junaeb), ya que, para acceder a ellas, un adulto con cédula de identidad vigente debe inscribir a la "Unidad de Análisis" en el Registro social de Hogares, cuestión que es imposible para quien se encuentra en situación irregular.

En ese contexto, se solicitó al referido Ministerio que se realicen las modificaciones necesarias en los requisitos de acceso al Registro Social de Hogares, de modo de permitir que las niñas, niños y adolescentes hijos de padres migrantes en situación migrante irregular, puedan acceder a las prestaciones sociales que requieren la inscripción en dicho registro. Recién con fecha 22 de octubre de 2021, mediante Oficio N° 576, el Ministerio respondió, señalando que "se han establecido coordinaciones directas con la Subsecretaría de Servicios Sociales de este Ministerio y se ha remitido su solicitud a la referida entidad, a fin de que informe lo que estime pertinente dentro del marco de sus competencias", sin que a la fecha la aludida Subsecretaría haya dado cumplimiento a lo solicitado.

Así también, con fecha 03 de noviembre de 2021, se interpuso recurso de protección por parte de la Defensoría de la Niñez a favor de 534 niños, niñas y adolescentes de la comuna de Quilicura, ante la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago, solicitando, entre otras cosas, incorporar a los niños, niñas y adolescentes en el Registro Social de Hogares, para que puedan, en un pie de igualdad, como todos los demás niños, niñas y adolescentes que se encuentran en dicho Registro, acceder a los beneficios, programas y prestaciones establecidas por ley, a las que tienen derecho. Dicho recurso se encuentra pendiente de fallo por la Excelentísima Corte Suprema.



Desafíos para hacer efectivos los derechos de la niñez migrante

El aumento explosivo de la población migrante en pocos años, sin una política migratoria con un enfoque de derechos y ciclo vital, ha producido que la protección, garantía y respeto de los derechos sean afectados en una serie de ámbitos, a saber: situación de pobreza, acceso a educación, salud, víctimas de violencia y discriminación.

Estadísticas relevantes respecto a la niñez y adolescencia migrante

Son un grupo especialmente afectado en términos de pobreza por ingresos

Los datos de la Encuesta Casen 2017-2020 dan cuenta de que los niños, niñas y adolescentes migrantes presentan una mayor pobreza por ingresos que la población migrante y la población general.

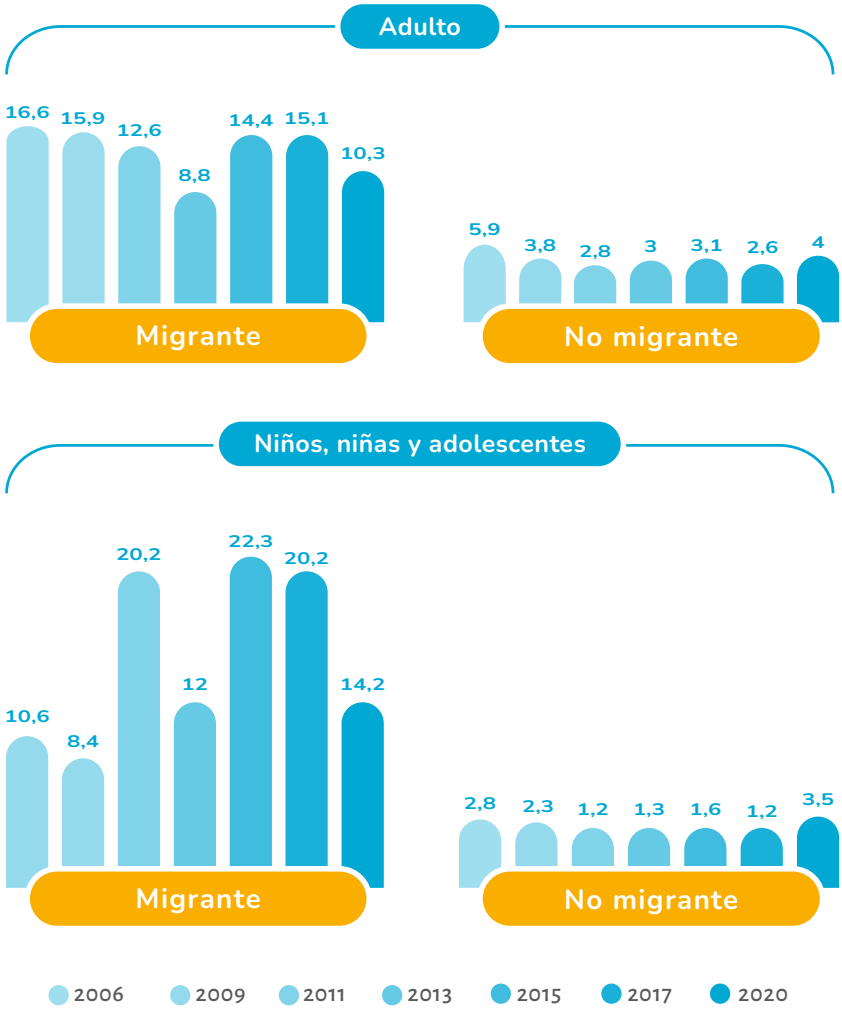
Son un grupo especialmente afectado en términos de su derecho a la vivienda

Los datos de la Encuesta Casen 2020 dan cuenta de que los niños, niñas y adolescentes migrantes presentan más hacinamiento que la población general de niños, niñas y adolescentes. También presentan más hacinamiento respecto de los adultos.

Son un grupo especialmente afectado en términos de acceso a la salud

Como muestran los datos de la Encuesta Casen 2020, el 14,2% de los niños, niñas y adolescentes migrantes no tienen previsión de salud, lo cual es significativamente mayor que los niños, niñas y adolescentes no migrantes.

Figura N° 2: Distribución de personas según tramo de edad y país de nacimiento que declaran contar con ninguna previsión de salud (particular).

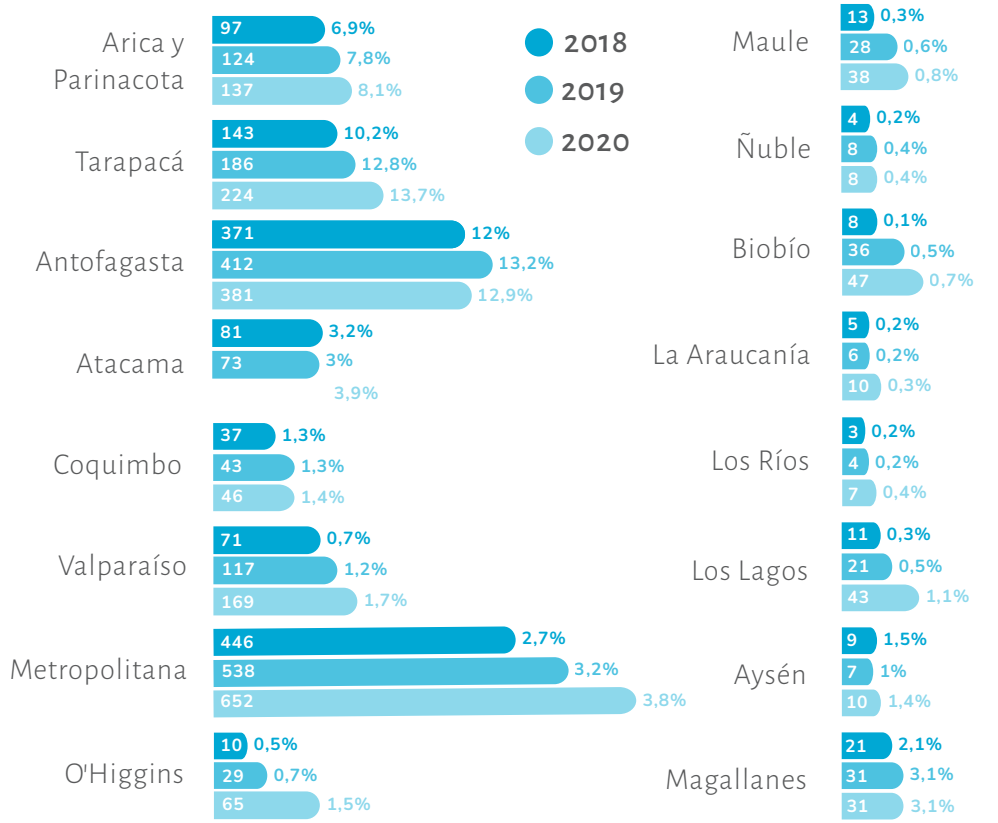


Fuente • Elaboración propia.

Son un grupo especialmente afectado por violencia y discriminación

De 2018 a 2020, aumentó de 1.339 a 1.964 la cantidad de niños, niñas y adolescentes atendidos en programas ambulatorios del actual Servicio de Protección Especializada. En 2020, un 34% del total nacional se atendió en las regiones del norte del país (Arica, Tarapacá y Antofagasta).

Figura N° 3: Cantidad de niños, niñas y adolescentes migrantes que recibieron atención en programas ambulatorios del Sename (actualmente Servicio de Protección Especializada) por región, 2020.



Total 2018	Total 2019	Total 2020
1.339	1.663	1.964
2,1%	2,5%	2,9%

Fuente • Elaboración propia.

A nivel nacional, hay 2.777 niños, niñas y adolescentes migrantes con medidas de protección vigentes y, de ese total, 31 son no acompañados o separados. Además, hay 30 del universo total de niños que se encuentran con alguna medida de protección, que han hecho abandono de la residencia o no han adherido al programa ambulatorio, desconociendo su paradero, por lo que en todos esos casos existen órdenes de búsqueda de los respectivos juzgados con competencia en familia, siendo monitoreadas mensualmente.

Cabe destacar que estos niños, niñas y adolescentes también son un grupo altamente discriminado. Según el Estudio de Opinión de Niños, Niñas y Adolescentes de la Defensoría de la Niñez, el 60,8% de los niños, niñas y adolescentes extranjeros se han sentido mal al ser maltratados por alguien y en 2018 la Superintendencia de Educación recibió 15.017 denuncias por discriminación a estudiantes migrantes.



Recomendaciones



Poder Ejecutivo

Corto Plazo

- Incluir el enfoque de niñez y adolescencia en la formulación de la Política Nacional de Migración y Extranjería, a través del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y el Servicio Nacional de Migraciones, garantizando la aplicación del principio de no devolución respecto a este grupo, en concordancia con la reunificación familiar.
- Robustecer, a través del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, las políticas, planes y programas destinados a seguridad social e incluir acciones que permitan asegurar un piso de protección social a familias y niños, niñas y adolescentes migrantes. Esto implica revisar y rediseñar los lineamientos relativos a la entrega de beneficios de ingresos, fortalecer inscripción en registros administrativos, apoyo en situaciones de emergencias y crisis humanitaria, fortalecimiento de su inclusión en sistema nacional de cuidados y subsistema Chile Crece Contigo y elaboración de políticas para familias en situación de calle migrantes junto a sus hijos e hijas y otros.
- Fortalecer, a través del Servicio Nacional de Protección Especializada a niños, niñas y adolescentes, de manera transversal, en el abordaje especial de su situación vital y la inclusión del enfoque intercultural, a partir de la inclusión expresa de la temática en las agendas de coordinación regional y local de las redes intervinientes. Con especial foco en las regiones del norte del país, donde los porcentajes de niños, niñas y adolescentes migrantes superan el 10% de los atendidos.
- Incluir, a través del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, a partir de una acción coordinada entre las Subsecretarías de Servicios Sociales y de la Niñez, el acogimiento de emergencia de familias migrantes en situación de calle, generando planes de acompañamiento e intervención hacia niños, niñas y adolescentes. Esto involucra identificar zonas del país con mayor riesgo de esta violación de derechos y establecer planes especializados de intervención territorial en conjunto con los actores locales, las sedes de la Oficina Local de la Niñez (OLN) y regionales.
- Establecer procesos expeditos y oportunos que regulen la intervención migratoria, a través del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y el Servicio Nacional de Migraciones, que sean de conocimiento de la población migrante, incorporando como consideración primordial el interés superior del niño, no solo como principio reconocido en la actual ley de Migraciones y Extranjería, sino también como un derecho y una norma de procedimiento. Siendo fundamental:
  - Que se establezca un procedimiento expedito sobre el otorgamiento de permisos de residencia a niños, niñas y adolescentes, para el resguardo de sus derechos.
  - Generar procesos de formación continua sobre derechos humanos de niños, niñas y adolescentes a funcionarios que trabajan en la frontera.
  - Mejorar los registros internos y sistemas de información, de modo de permitir la obtención de estadísticas oficiales respecto al número de niños, niñas y adolescentes que se encuentran en el país.

Mediano Plazo

- Fortalecer y reeditar la Política Nacional de Estudiantes Extranjeros, a través del Ministerio de Educación, para implementar acciones de acogida, inclusividad, abordaje curricular, acompañamiento a la educación superior, participación y convivencia, apoyo de reinserción educativo y apoyo idiomático.
- Ampliar las capacidades de atención, a través del Ministerio de Salud, para contar con mayor capacidad de respuesta frente al aumento de la población migrante y generar un plan de acción que permita reducir la cantidad de niños, niñas y adolescentes que no reciben atención a pesar de requerirla y necesitarla. Además, esto debe considerar una mayor planificación sanitaria, como capacidad de incorporar protocolos de interculturalidad, entre otros aspectos.
- Diseñar e implementar, a través del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, políticas habitacionales que, además de focalizarse en el acceso, también acompañen el proceso de obtención o arriendo de viviendas para familias migrantes, considerando sus dificultades para la realización de trámites, obtención de arriendos justos, etc.



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.

DEFENSORÍA
DE LA NIÑEZ

defensorianinez
Defensorianinez.CL
defensorianinez
defensoria_niñez
Defensoría de la Ninez Chile