

INFORME FINAL “PROYECTO PILOTO VISITAS 2019”

VISITAS A RESIDENCIAS DE PROTECCIÓN Y CENTROS DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD

Contenido

I.	INTRODUCCIÓN.....	3
II.	METODOLOGÍA.....	4
III.	PRESENTACIÓN PROYECTO PILOTO VISITAS 2019	5
1.	Regulación de la Defensoría de la Niñez y la obligación legal de realizar visitas.	5
2.	Propósito del Proyecto Piloto Visitas 2019	6
3.	Estructura del Proyecto Piloto Visitas 2019.....	6
	3.1. Consideraciones previas respecto a la implementación de las etapas del Proyecto Piloto Visitas 2019.....	7
4.	Elementos claves del diseño del Proyecto Piloto Visitas 2019	7
	4.1. Objetivos de las visitas	7
	4.2. Metodología para seleccionar los centros o instituciones a visitar.....	8
	4.3. Priorización de establecimientos a visitar.....	9
	4.4. Unidades de observación de las visitas.....	10
	4.5. Instrumentos de recolección de información durante las visitas	11
5.	Identificación de los hitos más importantes del Proyecto Piloto Visitas 2019.....	11
	5.1. Etapa de levantamiento de información.....	11
	5.2. Etapa de la implementación del Proyecto Piloto Visitas 2019	13
6.	Identificación de nudos críticos y fortalezas del proceso del Proyecto Piloto Visitas 2019	16
	6.1. Nudos críticos	16
	6.2. Fortalezas	18
7.	Conclusiones de Estudio sobre “Mecanismos de monitoreo de centros de cuidado alternativo y de privación de libertad”	19
8.	Desafíos y oportunidades para el proceso de visitas	20

8.1. Defensoría de la Niñez (ámbito interno)	20
8.2. Sistema de monitoreo en general (ámbito externo)	20
9. Principales hallazgos del Proyecto Piloto Visitas 2019	21
10. Conclusiones	25

I. INTRODUCCIÓN

Los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado, se encuentran en una situación de particular vulnerabilidad, especialmente por estar privados del cuidado familiar. Lo anterior, obliga al Estado a otorgarles una protección reforzada, que permita garantizar el efectivo ejercicio de sus derechos. En este contexto, el monitoreo de las condiciones de vida de niños, niñas y adolescentes que permanecen en situación de privación de libertad es fundamental. Por este motivo, los órganos e instancias que realizan inspecciones y monitoreos a estos lugares cumplen un rol determinante en el sistema de protección de la niñez y la adolescencia.

La Ley N° 21.067, que Crea la Defensoría de los Derechos de la Niñez, en su artículo 4 letra f) establece un mandato legal específico de visitar los centros de privación de libertad, centros residenciales de protección o cualquier otra institución, en que niños, niñas y adolescentes permanezcan privados de libertad.

Para dar cumplimiento a esta función, la Defensoría de los Derechos de la Niñez (en adelante, Defensoría de la Niñez), durante el año 2019, diseñó e implementó un proyecto piloto de visitas a centros residenciales y de privación de libertad (*"Proyecto Piloto Visitas 2019"*), para el cual se desarrollaron protocolos de actuación y una amplia gama de instrumentos destinados a la recolección de información. Además, en el marco de dicho proyecto, se licitó el estudio *"Mecanismos de Monitoreo de Centros de Cuidado Alternativo y de Privación de Libertad"*, que se encuentra contenido en el Capítulo 5 del Informe Anual 2019 de la Defensoría de la Niñez¹, el que ha constituido un insumo clave para la revisión y ajuste de los protocolos e instrumentos de la institución.

El presente documento contiene el Informe Final del Proyecto Piloto Visitas 2019, en el que se describe el proyecto, sus principales hitos, la evaluación del proceso y se abordarán específicamente los nudos críticos y fortalezas detectadas durante la implementación del mismo, así como los desafíos y conclusiones.

Este informe constituye un insumo esencial para el Plan de Visitas 2020 y, parte de éste, se incorporará en el Informe Anual 2020 de la Defensoría de la Niñez. Por ello, uno de los propósitos es difundirlo con otros órganos e instituciones del ámbito de la infancia y adolescencia, para compartir los hallazgos, desafíos y reflexiones que surgen de esta experiencia, aportando en el fortalecimiento del sistema de protección de la niñez y adolescencia de nuestro país.

En definitiva, la Defensoría de la Niñez, **pretende consolidar un mecanismo de observación y seguimiento que sea permanente, integral y efectivo**, que permita desarrollar, de manera estable y periódica, un monitoreo profundo de los diversos ámbitos de vida de los

¹ Ver Defensoría de la Niñez, Capítulo 5, "Niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado", Informe Anual 2019. Disponible en: <https://www.defensorianinez.cl/informe-anual/II-cap5.html>.

niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado y que, como consideración primordial de su ejecución, incorpore las voces, requerimientos, visiones y perspectivas de los propios niños, niñas y adolescentes.

II. METODOLOGÍA

En este apartado se describen, brevemente, los objetivos y la metodología para llevar a cabo los objetivos que se abordarán en el presente Informe Final del Proyecto Piloto Visitas 2019. El objetivo de este informe es concretar la tercera etapa del proyecto, esto es, *hacer una evaluación del proceso del Proyecto Piloto Visitas 2019*.

Para ello, se describirá el proyecto piloto, su estructura, los elementos claves de éste, para luego sistematizar los nudos críticos y fortalezas detectadas en las visitas realizadas en el contexto de este proyecto. Finalmente se expondrán los principales desafíos y conclusiones.

Como objetivos específicos se encuentran los siguientes:

1. Examinar los elementos claves del diseño del proyecto
2. Identificar los nudos críticos, fortalezas y oportunidades del proceso
3. Identificar los hallazgos del proceso

Estos objetivos se abordarán desde una perspectiva exploratoria y descriptiva. La evaluación del proyecto piloto se hará a través de una revisión del proceso de implementación y tiene como finalidad extraer información para contribuir a la mejora de la gestión y operación de las visitas de la Defensoría de la Niñez.

En este sentido, por medio de esta evaluación del proceso de implementación del proyecto piloto se detectarán las fortalezas, nudos críticos y oportunidades del mecanismo de visitas interno de la Defensoría de la Niñez, así como del sistema de monitoreo general dentro del cual está inserto, aportando elementos para determinar estrategias que incrementen la efectividad operativa y enriquezcan el diseño de las visitas.

III. PRESENTACIÓN PROYECTO PILOTO VISITAS 2019

1. Regulación de la Defensoría de la Niñez y la obligación legal de realizar visitas.

La Defensoría de la Niñez es una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio (artículo 1° Ley N° 21.067). La Defensoría de la Niñez tiene por objeto la difusión, promoción y protección de los derechos de que son titulares los niños, de acuerdo a la Constitución Política de la República, a la Convención sobre los Derechos del Niño y a los demás tratados internacionales ratificados por Chile que se encuentren vigentes, así como a la legislación nacional, velando por su interés superior (artículo 2° Ley N° 21.067).

La Defensoría de la Niñez desempeñará sus funciones con autonomía de las instituciones públicas (artículo 3° Ley N° 21.067). Le corresponden, especialmente, funciones de difusión, promoción y protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes, entre las cuales se incluye la atribución de la Defensoría de la Niñez de requerir antecedentes o informes a los órganos de la Administración del Estado, o a aquellas personas jurídicas que tengan por objeto la promoción o protección de los derechos de los niños, cuando, dentro del ámbito de sus competencias, tome conocimiento, de oficio o a petición de parte, de posibles vulneraciones a tales derechos por actos u omisiones de las entidades (artículo 4° letra e) Ley N° 21.067).

En tal sentido, la Ley N° 21.067, que Crea la Defensoría de la Niñez establece, en el artículo 4° letra f), que corresponderá especialmente a la Defensoría de la Niñez:

“Visitar los centros de privación de libertad, centros residenciales de protección o cualquier otra institución, incluyendo medios de transporte, en los términos de lo dispuesto en el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, en que un niño permanezca privado de libertad, reciban o no recursos del Estado, sin perjuicio de las facultades de los demás organismos públicos competentes en la materia. Una vez realizada la visita, deberá evacuar un informe que deberá contener, a lo menos, la descripción de la situación general observada, el registro de las eventuales vulneraciones de derechos y las recomendaciones a los órganos competentes, sin perjuicio de denunciar los hechos que constituyan delito”.

Es importante destacar que la Defensoría de la Niñez podrá ejercer sus funciones coordinadamente con otras instituciones nacionales de derechos humanos y podrá requerir la colaboración de distintos órganos del Estado. Así, también podrá obtener todas las informaciones y antecedentes necesarios para evaluar las situaciones comprendidas en el ámbito de su competencia (inciso final artículo 4° Ley N° 21.067).

Asimismo, la Defensoría de la Niñez, en su Plan Estratégico Institucional 2018-2023, ha establecido como su visión la de ser *“la institución que asegure que la voz de los niños, niñas y adolescentes sea escuchada y valorada; que vele por el reconocimiento, respeto y restitución de sus derechos, ya sea por parte del Estado como por la sociedad en su conjunto”*. El proyecto piloto tuvo en cuenta dicha visión, tanto en su diseño como en su ejecución.

2. Propósito del Proyecto Piloto Visitas 2019

El propósito del Proyecto Piloto de Visitas de la Defensoría de la Niñez es la implementación de la función legal establecida en la Ley N°21.067, es decir, la ejecución de visitas a instituciones o dependencias donde permanecen niños, niñas y/o adolescentes en situación de privación de libertad. Específicamente, esta experiencia piloto tiene como objetivo definir las unidades de observación, la priorización de los centros, metodología para seleccionar establecimientos, metodologías de levantamiento de información, elaboración de instrumentos y protocolos necesarios para la ejecución de las visitas y documentar la ejecución de, como mínimo, 8 visitas durante el período 2019.

Así, la información obtenida en este proceso *“Piloto de Visitas 2019”* permitirá definir el sentido y alcance de la función de “visitas” establecida en la Ley de la Defensoría de la Niñez y su implementación, respondiendo a estándares de derechos humanos.

3. Estructura del Proyecto Piloto Visitas 2019

El proyecto piloto se conformó por las siguientes tres etapas:

Etapas de levantamiento de información y diseño preliminar del proyecto	Etapas de implementación del proyecto	Etapas de evaluación del proceso
Etapa en que se levanta y analiza la información necesaria para elaborar el diseño del proyecto. A partir de esta información se elabora el piloto 2019 y los documentos e instrumentos que, desde un enfoque de derechos humanos, se utilizarán en su ejecución.	Etapa en la cual se pone en marcha el proyecto piloto, en este caso, a través de la ejecución de 8 visitas de acuerdo al diseño del proyecto y sus resultados. Desde el mes de marzo hasta diciembre de 2019, se ejecutan las visitas programadas en el proyecto.	Etapa en la que se revisa la implementación del proyecto, examinando los principales hitos del proceso e identificando los principales nudos críticos, fortalezas y conclusiones.

3.1. Consideraciones previas respecto a la implementación de las etapas del Proyecto Piloto Visitas 2019

Es importante mencionar que las etapas del proyecto, en general, se implementaron de manera lineal, pero dado su proceso de retroalimentación continua, algunas de ellas se fueron traslapando durante su ejecución, por ejemplo, la etapa de revisión y levantamiento de información, si bien se concentra en la primera parte del proyecto, se realiza durante toda la implementación del piloto, nutriendo las demás etapas del mismo. Además, en agosto de 2019, se realiza un informe parcial de evaluación del proceso del proyecto piloto, que abordó la mitad de la etapa de implementación del proyecto, los nudos críticos detectados, así como las fortalezas de la implementación del proyecto hasta esa fecha. De esta manera, el proyecto piloto estuvo en constante retroalimentación.

Asimismo, cabe tener en cuenta que el 18 de octubre de 2019, en Chile, ocurre el llamado estallido social, donde estudiantes secundarios y universitarios fueron protagonistas de la protesta social, manifestando distintas demandas sociales. Con fecha 19 de octubre de 2019, ante hechos de violencia que se desataron en este contexto, el Presidente de la República, Sr. Sebastián Piñera Echeñique, decreta estado de emergencia y, posteriormente, toque de queda en diferentes ciudades del país. Por estos motivos, la Defensoría de la Niñez tuvo que indagar y accionar en otros aspectos relacionados con la situación de los niños, niñas y adolescentes en el país como, por ejemplo, el uso desproporcionado de la fuerza policial; acceso al derecho educación; coordinación interinstitucional; acciones de promoción y protección de derechos; acciones de difusión, entre otras funciones, impactando en la organización y prioridades internas de la institución.

4. Elementos claves del diseño del Proyecto Piloto Visitas 2019

4.1. Objetivos de las visitas

Se establecen, como objetivo general y objetivos específicos de las visitas de la Defensoría de la Niñez, los siguientes:

i) Objetivo general

Visitar los centros de privación de libertad, centros residenciales de protección y cualquier otra institución, incluyendo medios de transporte, en la que se encuentren niños, niñas y adolescentes privados de libertad², a fin de conocer las condiciones de vida de los niños, niñas y

² Las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, también conocidas como Reglas de la Habana establecen que por **privación de libertad** “se entiende toda forma de detención o encarcelamiento, así como el internamiento en un establecimiento público o privado del que no se permita salir al menor por su propia voluntad, por orden de cualquier autoridad judicial, administrativa u otra autoridad pública” (II. b). Asimismo, el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros

adolescentes que permanecen en su interior, difundiendo la información recopilada, estableciendo conclusiones sobre dichas observaciones, entregando recomendaciones a las instituciones para el debido resguardo y protección de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes que allí se encuentren.

ii) Objetivos específicos

1. Conocer la situación en la que se encuentran los niños, niñas y adolescentes en dichas instituciones, a la luz de estándares internacionales de derechos humanos.
2. Conocer la situación general en los centros de privación de libertad, centros residenciales de protección o cualquier otra institución, incluyendo medios de transporte, en que un niño, niña o adolescente permanezca privados de libertad, verificando si estos dan cumplimiento a los estándares internacionales de derechos humanos e institucionales.
3. Denunciar vulneraciones a los derechos de los niños, niñas y adolescentes, ante los órganos competentes, remitiendo los antecedentes que funden dicha denuncia.
4. Emitir informes y recomendaciones, que tengan por objeto la protección efectiva de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes que allí se encuentren.
5. Hacer seguimiento a las recomendaciones emitidas a las instituciones en las que se encuentran niños, niñas y adolescentes, verificando si se ejecutaron las mismas en virtud de lo dispuesto por los estándares internacionales en materia de derechos humanos de éstos.

4.2. Metodología para seleccionar los centros o instituciones a visitar

En principio, se planteó como propuesta una metodología mixta para la selección de las residencias a visitar, esto es, generar un índice de criticidad del universo de residencias para, luego, aleatoriamente seleccionar las residencias a visitar, dentro del rango de mayor criticidad³, considerándolas como visitas programadas. Sin embargo, por un tema de escasez de recursos humanos y urgencia de los casos, se convino la ejecución de visitas programadas con visitas reactivas de las residencias que por contingencia demandaron la presencia de la Defensoría de la Niñez.

Por su parte, se determinó que las visitas no debían ser previstas por las instituciones o dependencias visitadas, toda vez que del resguardo de esta información depende de la

Tratos o Penas Cruels, 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).

³ La Unidad de Estudios y Gestión de la Defensoría de la Niñez fue la Unidad encargada de crear el índice de criticidad, con datos administrativos entregados por Sename y por el Poder Judicial, sobre una propuesta elaborada por la Unidad de Protección y Representación Judicial de derechos de nuestra institución.

autenticidad de los antecedentes levantados, motivo por el que las visitas no se anunciaron previamente.

Los criterios elaborados y aplicados, sin encontrarse en orden de prelación, fueron los siguientes:

1. Instituciones que no reciben supervisión o fiscalización continúa por parte de Sename u otros órganos del Estado especializados en infancia y/o adolescencia.
2. Instituciones con resultados deficientes en informes de visitas realizados tanto por la Defensoría de la Niñez como por otras entidades.
3. Instituciones con gran número de población de niños, niñas y/o adolescentes atendida.
4. Instituciones con población de niños, niñas y adolescentes que se caracterice por presentar consumo de alcohol y/o otras drogas.
5. Instituciones con denuncias sobre vulneración de derechos de niños, niñas y/o adolescentes.
6. Instituciones con población de niños, niñas y adolescentes que se caracterice por presentar enfermedades de salud mental.
7. Cualquier institución o dependencia cuyos niños, niñas y adolescentes se encuentren en situación de mayor vulnerabilidad por diversas causas, tales como la edad, situación de discapacidad, la pertenencia a comunidades indígenas o a minorías, la victimización, la migración y el desplazamiento interno, la pobreza, el género y la privación de libertad, entre otras⁴.

Estos criterios fueron revisados, de acuerdo a su operatividad, durante la ejecución de las visitas en terreno. En el proceso de selección de residencias a visitar se aplicaron los criterios N° 2, 3, 5 y 7, respectivamente.

4.3. Priorización de establecimientos a visitar

Para la priorización, en primer lugar, se **determinó el universo de instituciones a visitar en el pilotaje**, a saber, Centros de Reparación Especializada de Administración Directa (CREAD) o Residencias Familiares, los Organismos Colaboradores de Sename (OCAS) y organismos coadyuvantes⁵, en el área de protección y Centros de Internación Provisoria y Centro de Régimen Cerrado (CIP CRC), en el área responsabilidad penal adolescente, considerando que los niños, niñas y adolescentes que permanecen en estos lugares se encuentran en una situación de particular vulnerabilidad, por encontrarse separados de sus familias.

Luego, se incorporó un enfoque territorial, por lo que se ejecutaron visitas fuera de la Región Metropolitana, que permitieron contar con información respecto a la realidad de los niños, niñas y adolescentes en regiones (donde existían sedes de la Defensoría de la Niñez). Así también

⁴ Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, adoptadas en la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana de 2008, que tiene como finalidad asegurar el acceso a la justicia de éstas, en su Sección 2°, N°1.

⁵ Atendiendo a la crisis social experimentada en el país, las visitas a organismos coadyuvantes se realizarán dentro del Plan de Visitas 2020.

se pudo contar con información relativa al contexto particular de los profesionales visitantes de las sedes de Arica y Parinacota (Macrozona Norte), Araucanía (Macrozona Sur) y Aysén (Macrozona Austral).

En cuanto a la programación y periodicidad de las visitas, se definió, de manera inicial, una periodicidad mensual, lo que debió redefinirse, entre otros factores, por la falta de personal dedicado exclusivamente a las visitas y por el estallido social ocurrido en octubre de 2019, el cual impactó la organización y prioridades internas de la Defensoría de la Niñez.

Respecto a las visitas de seguimiento, programadas para la evaluación del cumplimiento de las recomendaciones realizadas por Defensoría de la Niñez, estas no pudieron efectuarse de la forma establecida en el diseño original del proyecto piloto, particularmente por la falta de recurso humano necesario para el despliegue que requerían dichas acciones⁶, por lo que fueron reagendadas para el periodo 2020.

4.4. Unidades de observación de las visitas

Se definió que los **niños, niñas y adolescentes** deben ser la unidad de observación fundamental, pues son las y los sujetos a quienes se aboca la existencia y función de la Defensoría de la Niñez, a saber, el artículo 2° de la Ley N° 21.067 dispone que la institución *“tendrá por objeto la difusión, la difusión, promoción y protección de los derechos de que son titulares los niños, de acuerdo a la Constitución Política de la República, a la Convención sobre los Derechos del Niño y a los demás tratados internacionales ratificados por Chile que se encuentren vigentes, así como a la legislación nacional, velando por su interés superior.”*

Los **establecimientos** donde se encuentran se consideran como otra unidad de observación relevante, atendiendo a que es el lugar donde se debe garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Por lo que las unidades de observación del proyecto piloto fueron:

- Los niños, niñas y adolescentes y su situación vital
- Los establecimientos donde éstos se encuentran

⁶ Solo se pudo hacer una visita de seguimiento durante el proceso, a Aldeas SOS “Madreselvas”, con fecha 19 de agosto de 2019. Las siguientes visitas de seguimiento se realizarán en la primera fase del Plan de Visitas 2020.

4.5. Instrumentos de recolección de información durante las visitas⁷

El proyecto piloto utilizó métodos cualitativos de investigación. Los distintos objetivos del piloto, definidos por la Defensoría de la Niñez, son abordados mediante métodos y técnicas que se ajustan a la naturaleza de la información requerida. El carácter exploratorio del proyecto piloto permitió flexibilidad en el diseño metodológico, adecuándose al objetivo principal del mismo, adaptando los instrumentos a las necesidades que se levantaron en el proceso.

Dicha recolección de información se hizo a partir de dos fuentes principales, la **entrevista a niños, niñas y adolescentes** y la **aplicación de ficha institucional** y de dos fuentes complementarias, consistentes en un **cuestionario auto aplicado a director/a o encargado/a de la institución**⁸ y la **revisión de fuentes secundarias**⁹.

5. Identificación de los hitos más importantes del Proyecto Piloto Visitas 2019

5.1. Etapa de levantamiento de información

En esta sección se abordará la primera etapa del proyecto piloto que, si bien se concentró en el momento inicial del proceso, también se desarrolló durante toda la implementación del proyecto.

En esta etapa se hizo revisión documental sobre las residencias proteccionales y centros de privación de libertad de nuestro país, particularmente se examinaron los estándares de derechos humanos respecto a los niños, niñas y adolescentes, tanto en modalidad de cuidados alternativos como privados de libertad.

Además, se revisaron modelos de monitoreos del ámbito internacional, particularmente el modelo de Inglaterra y Gales, por las razones que se expondrán. Asimismo, se hizo revisión de los órganos que, en el ámbito nacional, realizan inspecciones y monitoreos en estos establecimientos.

Asimismo, en cada visita, en la etapa de preparación, se realiza un informe situacional respecto a cada institución visitada en base a la revisión de fuentes secundarias, levantando información específica de cada una, esta información también nutrió constantemente el proyecto piloto.

⁷ Anexo: se enumeran y explican brevemente los instrumentos utilizados en el Proyecto Piloto Visitas 2019.

⁸ Cabe señalar, que no en todos los casos se recibieron respuestas del instrumento aplicado por parte de los/as encargados/as de las instituciones.

⁹ En base a la revisión de fuentes secundarias, la Unidad de Estudios elabora "informe de estado situacional" de la institución o centro que se visitará, para contar con más antecedentes previo a la visita y enfatizar en la observación en los ámbitos más deficientes.

A partir del estudio de esta información se elaboró el diseño del Proyecto Piloto Visitas 2019, donde se definieron las unidades de observación, metodología a aplicar, los protocolos e instrumentos del piloto de visitas 2019.

5.1.2. Revisión de informes elaborados por órganos competentes que realizan monitoreos en el ámbito nacional

La Defensoría de la Niñez realizó una revisión respecto de otros organismos que, en Chile, realizan observaciones y/o visitas de monitoreo o inspección en instituciones o dependencias donde permanecen niños, niñas y/o adolescentes. En este contexto, se examinaron los instrumentos utilizados por estos organismos, así como los informes resultantes de estos procesos, particularmente los utilizados por el Poder Judicial.

Del análisis interno, se identificaron los siguientes organismos que realizan visitas a centros de privación de libertad o residencias proteccionales:

- Poder Judicial.
- Comisión Interinstitucional de la Supervisión de los Centros de Privación de Libertad (CISC).
- Instituto Nacional de Derechos Humanos (Mecanismo Nacional de Prevención Contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes).
- Otras instituciones que visitan centros que tienen bajo su cuidado, niños, niñas y adolescentes (Por ejemplo, Sename en sus supervisiones técnicas).

5.1.3. Revisión del modelo de Reino Unido¹⁰

La elección de este modelo se justifica porque es un sistema que responde a altos estándares de calidad, tanto en sus protocolos como en sus instrumentos, enfocándose la revisión de su modelo, específicamente en Inglaterra y Gales, en el ámbito de protección de niños, niñas y adolescentes.

5.1.4. Revisión de estándares internacionales de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes que permanecen privados/as de libertad¹¹

- Convención sobre los Derechos del Niño (en adelante indistintamente CDN) y las Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño.

¹⁰ La revisión y análisis del modelo de monitoreo de Inglaterra y Gales fue abordado de manera profunda y sistemática por los investigadores Catalina Droppelmann y Pablo Carvacho en el estudio sobre “Mecanismos de monitoreo de centros de cuidado alternativo y de privación de libertad” encargado por la Defensoría de la Niñez para el Informe Anual 2019. Para contar con más antecedentes en relación al sistema de monitoreo de Inglaterra y Gales, revisar Capítulo 5 “Niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado” de dicho informe. Disponible en: <https://www.defensorianinez.cl/informe-anual/II-cap5.html>.

¹¹ En relación a los estándares de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado, revisar Defensoría de la Niñez, 2019, Capítulo 5 “Niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado”, Informe Anual 2019. Disponible en: <https://www.defensorianinez.cl/informe-anual/II-cap5.html>.

- Respecto a adolescentes privados de libertad en contexto penal: Las “Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la administración de justicia de menores”, conocidas como Reglas de Beijing (ONU, 1985), las “Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad”, conocidas como Reglas de la Habana (ONU, 1990) y las “Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil”, conocidas como Directrices de Riad (ONU, 1990)¹², entre otras.
- Respecto a niños, niñas y adolescentes en modalidades alternativas de cuidado: “Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños”.

5.2. Etapa de la implementación del Proyecto Piloto Visitas 2019

En este acápite se describirá el proceso de implementación de las visitas de la Defensoría de la Niñez, específicamente se expondrán los indicadores del éste, tales como el número de instituciones visitadas; regiones abarcadas en el proceso; número de profesionales visitantes; niños, niñas y adolescentes que fueron entrevistados/as en las visitas, entre otros. Esto permitirá contar con un panorama general de lo que fue el proceso de implementación y sus resultados.

En el proceso “Proyecto Piloto Visitas 2019”, iniciado en marzo y finalizado en diciembre de 2019, se realizaron 8 visitas¹³, distribuidas de la siguiente forma:

- **Instituciones visitadas:** se visitaron siete centros residenciales de protección y uno de privación de libertad. De los cuales, cuatro son de administración directa del Estado y cuatro de administración delegada.
- **Regiones visitadas:** se ejecutaron visitas en 6 regiones del país, a saber, Arica y Parinacota, Valparaíso, Metropolitana, General Libertador Bernardo O’Higgins, Araucanía y Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo.
- **Tiempo invertido visita:** el promedio del tiempo utilizado en las visitas fue de 2.8 horas.

¹² Es importante mencionar que en derecho internacional de los derechos humanos se entiende privación de libertad, la privación de libertad puede ser entendida en su sentido restringido (cuando existe una medida cautelar o sanción penal) o amplio. En este último sentido, el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, en su artículo 4.2, establece 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”. En el mismo sentido, se pronuncia las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad (Reglas de la Habana), Regla II.b.

¹³ Cabe precisar, que la Defensoría de la Niñez, el 12 de diciembre de 2019, concurre al Centro de Régimen Cerrado “CMN Til Til” en contexto de visita organizada por la Comisión de Visita Semestral de Cárcel (RPA), instancia a la cual fue invitada por su presidenta, Sra. Paola Plaza González, Ministra de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago. En esta oportunidad, la Defensoría de la Niñez asiste como observador de la visita ejecutada por los jueces, por tanto, solo asisten 2 profesionales, una abogada y una psicóloga, y dado que la visita la lideraría la Comisión, por razones metodológicas no se aplican los instrumentos propios de la Defensoría de la Niñez. Sin embargo, en esta instancia se tomó conocimiento de la situación de hospitalización prolongada de dos adolescentes, que se encontraban en la Unidad Hospitalaria de Cuidados Intensivos en Psiquiatría (UHCIPI), por lo que se realizan las gestiones, solicitudes y recomendaciones pertinentes a Sename Nacional, Servicio Médico Legal y la Defensoría Penal Pública. Considerando lo anterior, esta observación en terreno no se considera dentro de las visitas realizadas en el contexto del Proyecto Piloto Visitas 2019.

- **N° niños, niñas y /o adolescentes entrevistados/as:** se han entrevistado a 12 niños, niñas y adolescentes. En promedio 1,5 niños, niñas y/o adolescentes entrevistados/as por visita (mínimo 0¹⁴ y máximo 6 niños, niñas y adolescentes).
- **N° profesionales visitantes:** en promedio han asistido, por visita, 3.6 profesionales de la Defensoría de la Niñez (mínimo 2 y máximo 6).
- **N° de informes finales:** luego de las visitas, se generaron 8 informes finales, uno de cada visita.

A continuación, se expone una tabla con los indicadores mencionados:

N°	Fecha	Nombre establecimiento	Tipo de establecimiento	Región	N° Profesionales Visitantes	Tiempo Visita (horas/min)	Encargada de la visita	Entrevistas NNA ¹⁵	N° Oficios ¹⁶
1	12-04-2019	Aldeas Infantiles SOS "Madreselvas" ¹⁷	REM PER	Metropolitana de Santiago	4	4 horas 45 minutos	Profesional Unidad de Protección	1	2
2	30-05-2019	CIP CRC Chol Chol	CIP CRC	Araucanía	4	3 horas 27 minutos	Coordinadora Macrozona Sur	3	2
3	05-07-2019	CREAD Pudahuel	CREAD	Metropolitana de Santiago	6	3 horas 45 minutos	Profesional de Unidad de Protección	6	8 ¹⁸
4	31-07-2019	Residencia Familiar AADD Villa Alemana	RF	Valparaíso	3	2 horas	Profesional de Unidad de Protección	1	5
5	24-09-2019	Residencia REM PER Catalina Kentenich	REM PER	General Libertador Bernardo O'Higgins	4	3 horas	Profesional de Unidad de Protección	0	5
6	17-10-2019	Residencia Familiar ADD Coyhaique	RF	Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo	4	2 horas 30 minutos	Coordinadora por Macrozona Austral	1	5
7	03-12-2019	Residencia RLP Santa Catalina	RLP	Metropolitana de Santiago	2	3 horas	Profesional de Unidad de Protección	0	3

¹⁴ En la tabla consta que en tres de las residencias visitadas no se realizaron entrevistas a niños, niñas y/o adolescentes, respecto a ello, cabe señalar que dos de éstas, ejecutan proyectos residenciales de lactantes y preescolares y en la tercera residencia, "Catalina Kentenich", en el momento de la visita, las niñas y adolescentes residentes se encontraban en el establecimiento escolar y la única adolescente presente no quiso participar.

¹⁵ N° de entrevistas a niños, niñas y adolescentes efectuadas en la visita.

¹⁶ Cabe mencionar que este número no contempla los Oficios de recomendaciones remitidos por la Defensoría de la Niñez pidiendo cuenta a los órganos competentes ante la ausencia de respuesta de los mismos.

¹⁷ Con fecha 19 de agosto de 2019, se realiza visita de seguimiento a Residencia, concurriendo dos profesionales de la Unidad de Protección, en esta se aplica instrumento "Checklist de cumplimiento de estado de recomendaciones", posteriormente se remite los resultados del mismo, vía correo electrónico a Residencia Aldeas Infantiles SOS Madreselvas con copia a Aldeas Infantiles SOS Oficina Nacional. Esta visita no se incorpora en la evaluación del Proyecto Piloto Visitas 2019, considerando que no se pudo realizar seguimiento de las demás visitas realizadas durante el año 2019. Las visitas de seguimiento de los demás centros observados el año 2019 se retomarán en el marco del "Plan de Visitas 2020".

¹⁸ En cuanto acciones frente a vulneraciones de derechos de niños, niñas y adolescentes detectadas en el centro, se interpone denuncia ante Fiscalía Regional Metropolitana a Occidente.

8	11-12-2019	Residencia RLP Natividad	RLP	Arica y Parinacota	2	1 hora 45 minutos	Coordinadora por Macrozona Norte	0	2
---	------------	--------------------------	-----	--------------------	---	-------------------	----------------------------------	---	---

Fuente: Elaboración propia.

- **N° de oficios con recomendaciones emitidos:** se han emitido, con motivo de las visitas, 32 Oficios a diversas instituciones, tales como la Subsecretaría de la Niñez, Sename Nacional, Sename Regional, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA), Gendarmería de Chile, Municipalidades, Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), Fiscalía Regional, Tribunal de Familia, institución de representación judicial e instituciones visitadas.

A continuación, se presenta una tabla con el registro de los órganos recomendados en cada una de las visitas:

Nombre establecimiento	Institución visitada	Sename	Minsal	Mineduc	Senda	Sence	Municipalidad	Gendarmería	Subsecretaría de la Niñez	Fiscalía Regional	Tribunal de Familia	Curadores Ad Litem
Aldeas Infantiles SOS "Madreselvas"	x	x										
CIP-CRC Chol Chol		x						x				
CREAD Pudahuel	x	x	x	X	x				x		x	x
Residencia Familiar AADD Villa Alemana	x	x	x		x		x					
Residencia REM PER Catalina Kentenich	x	x	x			x				x		
Residencia Familiar ADD Coyhaique	x	x	x	X		x						
Residencia RLP Santa Catalina	x	x	x									
Residencia RLP Natividad	x	x										

Fuente: Elaboración propia.

- Se puede observar que, en la mayoría de los casos (con excepción de uno, CIP-CRC Chol Chol de administración directa de Sename), se remitieron recomendaciones a la institución visitada y a Sename, en cinco de las visitas se remitieron recomendaciones al Ministerio de Salud, en dos al Ministerio de Educación, en dos a Senda y en dos de estas a Sence. Asimismo, se remitieron Oficios de recomendaciones a Gendarmería, Municipalidad de Villa Alemana, a Fiscalía Regional de Rancagua, Tribunal de Familia de Talagante y a Fundación FIDEF a cargo de programa de curaduría ad litem.

- **En cuanto a los derechos y ámbitos que han sido abordados en las recomendaciones**, se observan más recurrentes los referidos a participación de niños, niñas y adolescentes, salud (particularmente sobre salud mental y consumo de alcohol y drogas), educación, representación judicial, recreación, vinculación con la familia o terceros significativos, áreas de intervención (enfoque de derechos y enfoque de género), capacitación y formación continua (en infancia y derechos humanos), cuidado de equipo, dotación y rotación del personal e infraestructura.

6. Identificación de nudos críticos y fortalezas del proceso del Proyecto Piloto Visitas 2019

6.1. Nudos críticos

Recurso humano

- Insuficiencia de personal para realizar las visitas:** el número de profesionales de la Defensoría de la Niñez que se pudo disponer para la ejecución de las visitas, sin desatender las demás funciones legales atribuidas a la institución, resultó insuficiente. Por ello, se advierte la importancia de contar con un equipo estable y suficiente de profesionales que puedan realizar las visitas de la Defensoría de la Niñez de manera exclusiva, por la especialización que implica y el tiempo que se debe invertir en el proceso.
- Falta de personal técnico para las visitas especializadas:** es posible dar cuenta de que existen algunos ámbitos de observación (por ejemplo, salud mental, infraestructura, entre otras), e incluso algunos centros e instituciones especializadas (por ejemplo, residencias para niños, niñas y adolescentes con discapacidad cognitiva u otra) en los que un equipo de visitas, aun cuando sea interdisciplinario, requiere apoyo técnico externo especializado. De otro modo, muchos ámbitos quedan invisibilizados. De la integración de profesionales especializados muchas veces depende la posibilidad de interactuar con niños, niñas y adolescentes con discapacidad de manera adecuada, cumpliendo estándares de derechos humanos.
- Imposibilidad de realizar un monitoreo territorial nacional de residencias y centros donde permanecen niños, niñas y adolescentes privados de libertad en Chile:** con el recurso humano y la metodología actual de visitas, se hace imposible realizar un monitoreo que permita contar con un diagnóstico exhaustivo general en este ámbito. Sin embargo, es deseable que éste sea uno de los objetivos a cumplir, particularmente

que este monitoreo general se nutra de la información directa de niños, niñas y adolescentes.

Metodología: protocolos e instrumentos

- i. **En la ficha institucional actual de la Defensoría de la Niñez se duplica parte de la información obtenida por otros órganos visitadores:** particularmente esto ocurre con el Poder Judicial y, eventualmente, podría ocurrir con las CISCs, por lo tanto, es importante definir las dimensiones prioritarias a observar por la Defensoría de la Niñez, con el fin de determinar ámbitos definitivos para la observación y profundización, de acuerdo a la especialización de cada órgano (por ejemplo, en el caso de la Defensoría de la Niñez, son de particular interés la participación de los niños, niñas y adolescentes, la convivencia, rutinas y buen trato, entre otros).
- ii. **No contar con los protocolos e instrumentos específicos y adecuados a las características de todos los niños, niñas y adolescentes y sus diversos contextos:** en este sentido, la Defensoría de la Niñez no cuenta con instrumentos especializados para recoger información respecto a ciertos grupos de población, por ejemplo, primera infancia, niños y niñas con discapacidad auditiva, cognitiva; entre otros.

Vinculación con el medio

- i. **No existen espacios formales de retroalimentación con los niños, niñas y adolescentes y las instituciones visitadas:** la Defensoría de la Niñez advirtió, en la implementación del proceso, que un mecanismo de monitoreo debiera contar con canales de retroalimentación adecuados, de modo de comunicar los hallazgos y poder acceder a preguntas y opiniones tanto de los niños, niñas y adolescentes como de las instituciones visitadas, atendiendo que el objetivo principal del mecanismo de observación y seguimiento de la Defensoría de la Niñez es que se adopten las recomendaciones remitidas, en favor de garantizar los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran bajo el cuidado del Estado.
- ii. **Ausencia de coordinación entre los organismos que realizan monitoreos en el ámbito nacional:** en el proceso se pudo advertir que no hay articulación sistemática y organizada entre los órganos competentes que realizan visitas, tanto en el ámbito proteccional como penal, lo que eventualmene podría producir acciones ineficientes e ineficaces y, lo que es peor, revictimizar y sobreintervenir a los niños, niñas y adolescentes.

Los anteriores nudos críticos mencionados ya fueron incorporados para su abordaje en el proceso de visitas de la Defensoría de la Niñez.

6.2. Fortalezas

Metodología

- i. **En el proceso de visitas se sistematiza información relevante sobre las instituciones previa a la realización de las visitas¹⁹:** se cuenta con sistematización de datos de observaciones previas de otros órganos de inspección y monitoreo del ámbito nacional, así como también información en medios de comunicación, que permiten priorizar las instituciones a visitar y enfatizar ciertos ámbitos a observar en la visita, atendiendo las falencias o buenas prácticas detectadas en relación a ellas.
- ii. **El equipo de visitas de la Defensoría de la Niñez cuenta con un equipo interdisciplinar:** el equipo de profesionales visitantes es interdisciplinar y procura garantizar esta integración en todas las visitas. Particularmente por la importancia de contar con profesional de las ciencias sociales que cuente con formación especializada para hacer entrevistas a niños, niñas y adolescentes. Asimismo, permite contar con mayor especialidad técnica para abordar la evaluación y análisis de los distintos ámbitos observados.
- iii. **Realizar visita sin previo aviso a las instituciones:** según instrumentos internacionales de derechos humanos, realizar visitas sin previo aviso es la única forma de dar cuenta de las condiciones reales, en la que se encuentran las personas privadas de libertad. Esta característica de las visitas de la Defensoría de la Niñez se procura mantener de manera estricta, por ello es parte importante de la metodología.

Institucional/legal

- i. **La Ley que Crea la Defensoría de la Niñez establece la función legal de visitas:** la norma establece la función de visitas de manera amplia, señalando que se podrá visitar cualquier lugar donde permanecen niños, niñas y adolescentes privados de libertad. Además, al ser un organismo de derechos humanos especializado en infancia lo posiciona en un lugar privilegiado para cumplir con este rol.
- ii. **El mecanismo de observación y seguimiento de la Defensoría de la Niñez se encuentra en proceso de implementación:** lo anterior permite observar, reflexionar y adoptar innovaciones, en general y en específico, sobre metodología participativa

¹⁹ Como previamente se mencionó, en la etapa de preparación de la visita, se elabora informe situacional de la institución previo a realizar la visita, esta información sirve para enfatizar los ámbitos que se deben observar producto de las falencias que se han detectado respecto a ellos o por tratarse de buenas prácticas de las instituciones.

con niños, niñas y adolescentes. Además de aprender de la experiencia de los demás órganos que realizan visitas, incorporando buenas prácticas, según sea el caso.

7. Conclusiones de Estudio sobre “*Mecanismos de monitoreo de centros de cuidado alternativo y de privación de libertad*”²⁰

La Defensoría de la Niñez, con el objetivo de fortalecer el conocimiento respecto de la situación de los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado, durante la implementación del propio proceso piloto de visitas 2019, realizó el estudio sobre mecanismos de monitoreos de centros protectores y de privación de libertad de niños, niñas y adolescentes, en el cual se hizo una revisión del estado actual de los mecanismos de monitoreo internacionales y nacionales, se abordaron sus principales déficit y ventajas, a la luz de la experiencia comparada y las necesidades y derechos de los niños, niñas y adolescentes. Lo anterior, con el fin de consolidar un mecanismo de monitoreo de la Defensoría de la Niñez comprensivo que permita, a futuro, obtener una mirada real y profunda desde los niños, niñas y adolescentes. Las principales conclusiones de la investigación fueron las siguientes:

- Se requiere un mecanismo de observación y seguimiento integral, eficaz y eficiente para conocer el estado de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran bajo cuidado del Estado.
- De acuerdo a la normativa internacional de derechos humanos se establece la importancia de la independencia del órgano que realiza las inspecciones, deben tener la capacidad para realizar visitas periódicas, sin previo aviso. Asimismo, menciona la relevancia de interactuar con el personal y con los niños, niñas y adolescentes.
- Se destaca la necesidad de ser un mecanismo accesible, contar con estatus y recursos como características importantes para ejecutar esta función.
- Atendiendo lo anterior, se señala que en Chile no existe, ni ha existido, un mecanismo de monitoreo con estas características y que cumpla con estándares internacionales.
- En consecuencia, de acuerdo a la normativa nacional, la Defensoría de la Niñez, en tanto corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, se encuentra en mejor posición para implementar y ejecutar un mecanismo de monitoreo con las características señaladas.

Asimismo, establece que los desafíos más importantes de la Defensoría de la Niñez, en cuanto a su rol de monitoreo, son:

- Garantizar el reconocimiento legal de la Defensoría de la Niñez en su rol de órgano visitante. Para ello, es fundamental asegurar los recursos económicos y

²⁰ Defensoría de la Niñez, Capítulo V: “Niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado”, Informe Anual 2019, p.407. Disponible en: <https://www.defensorianinez.cl/informe-anual/II-cap5.html>.

humanos que le permitan ejecutar eficientemente la obligación de visitar los centros y residencias donde permanecen niños, niñas y adolescentes en situación de privación de libertad.

- Contar con canales adecuados y eficaces para que los informes y recomendaciones, resultantes del monitoreo, sean consideradas por los órganos competentes y/o instituciones respectivas, provocando los cambios que favorecen el ejercicio efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que allí residen.
- Establecer una debida coordinación entre los distintos órganos e instancias que actualmente realizan funciones de monitoreo a los centros donde permanecen niños, niñas y adolescentes privados/as de libertad.

8. Desafíos y oportunidades para el proceso de visitas

8.1. Defensoría de la Niñez (ámbito interno)

- **Promover y garantizar la participación de los niños, niñas y adolescentes** en las visitas de la Defensoría de la Niñez, generando una propuesta sobre las distintas instancias para recoger la “voz” de los niños, niñas y adolescentes desde un enfoque participativo (encuesta, observación participante, etnografía).
- **Instalar y reforzar las capacidades del equipo**, en relación a las particularidades de la población a observar y a la realización de entrevistas. En este sentido establecer cuáles son las temáticas prioritarias y mínimas de especialización del equipo.
- **Elaborar procedimiento de retroalimentación y seguimiento de las recomendaciones** de la Defensoría de la Niñez. Asimismo, identificar qué otras acciones distintas a los oficios remitidos se pueden generar, considerando la necesidad de que las instituciones responsables concreten con oportunidad, eficiencia y eficacia los cambios solicitados y que éstos tengan impacto real en la vida de los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado.
- **Consolidar, en un futuro cercano, un mecanismo de observación y seguimiento** que sea permanente, integral y efectivo, que permita desarrollar de manera estable y periódica una observación profunda de los diversos ámbitos de vida de los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado, garantizando su efectiva participación en el proceso.

8.2. Sistema de monitoreo en general (ámbito externo)

- **Coordinación con órganos de monitoreo en el ámbito nacional**, para ello es fundamental la articulación de organismos de monitoreo, tales como el Poder Judicial, INDH, CISCs y Sename. En este sentido, se visualiza la necesidad de una dinámica de

trabajo interinstitucional, que tenga como propósito abordar la situación de los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado de manera eficiente y eficaz, de modo tal de evitar su sobreintervención y victimización secundaria.

- **Contar con metodología en la que participen niños, niñas y adolescentes**, no solo de manera consultiva, sino que sean parte, incluso, de la confección de los instrumentos.
- **Garantizar transparencia y acceso a la información en el proceso de visitas.** Definir la forma más adecuada de acceso de información de las visitas, con el debido resguardo y respeto de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes. Además de definir qué órganos y por medio de qué procedimientos se entregará información levantada en las visitas de la Defensoría de la Niñez.
- **Legitimarse como órgano de derechos humanos en su rol de observador** en el área de la infancia y adolescencia en situación de privación de libertad y que sea reconocido por los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado como un mecanismo accesible y efectivo en el mejoramiento de sus condiciones de vida.

9. Principales hallazgos del Proyecto Piloto Visitas 2019

Cabe mencionar que el proceso de gestión de hallazgos de la Defensoría de la Niñez es la sistematización de la información referente a la situación de los niños, niñas y adolescentes en territorio nacional, relevada como antecedente²¹ y/o hallazgo²², y la definición del mecanismo de acción o reacción institucional (instrumento²³) que se aplicará ante el levantamiento de esta información.

Este proceso tiene como objetivo velar por que los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes sean una prioridad por parte de los agentes de cambio, en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. Lo anterior, a través de la entrega de recomendaciones permanentes, que agrupen lineamientos esenciales para el reconocimiento, respeto y restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes. Por tanto, los hallazgos detectados en el Proyecto Piloto Visitas 2019, serán incorporados en dicho sistema.

²¹ Antecedente, aquel hecho o circunstancia asociado a eventuales hechos destacables ya sea identificando una buena práctica o bien, ciertas vulneraciones de derechos. En los casos positivos, deberán identificarse características innovadoras, replicables, con efecto multiplicador y simples. En el caso que se trate de vulneraciones, hechos que cumplan con características de gravedad, complejidad en la coordinación institucional o sistémica, número de población afectada, que sea repetitivo o con dificultades en la interpretación.

²² Se entiende por hallazgo, a aquel elemento compuesto por la constatación de uno o más antecedentes y frente al cual la Defensoría de la Niñez decide asignar la ejecución de uno o más instrumentos que permitan investigar, subsanar, mejorar, eliminar o replicar aquellos antecedentes identificados.

²³ Los instrumentos de reacción, representan la forma en que la institución enfrentará un hallazgo. Algunos de los instrumentos considerados son los siguientes: campañas comunicacionales, emitir oficios, establecer recomendaciones, mesas de trabajo, visitas, acciones judiciales, seminarios, solicitud de audiencias, manifestarse en RRSS, generar protocolos, capacitar, entre otros.

Los principales hallazgos que se obtuvieron, del proyecto piloto, fueron los siguientes:

• **Falta de coordinación con el intersector que interviene en el ciclo vital y de desarrollo de los niños, niñas y adolescentes.** Tras las visitas ejecutadas se evidenció una falta de coordinación entre los distintos organismos que intervienen en el ciclo vital y de desarrollo de los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado. Los ámbitos prioritarios que requieren de mayor articulación son:

- **Salud:** si bien se observan algunos esfuerzos institucionales en este ámbito, tales como la ejecución de mesas interinstitucionales y diversas instancias de trabajo colaborativo, éstas no son suficientes e, incluso, muchas de ellas no logran sus objetivos. Lo anterior se produce por la ausencia de evaluación de impacto de las políticas públicas y acciones desplegadas. Asimismo, no se observan mecanismos de seguimiento de las mismas. Por su parte, muchas de estas iniciativas dependen de voluntades de funcionarios/as ya que no se encuentran establecidas por ley o instrumento formal, lo que impide asegurar la continuidad de estas iniciativas y/o garantizar su presupuesto. Particularmente esta problemática se da en el ámbito de salud mental y consumo de alcohol y drogas, temáticas recurrentes, tanto en los centros de protección como de privación de libertad, que influyen en la instalación de dinámicas de convivencia violentas, generalizadas y naturalizadas en los establecimientos visitados.
- **Educación:** la oferta programática en educación no es accesible, pertinente, ni oportuna para los niños, niñas y adolescentes que permanecen tanto en centros proteccionales como privativos de libertad, por lo que muchas veces las ofertas educacionales disponibles no consideran las trayectorias escolares de los niños, niñas y adolescentes caracterizadas en la mayoría de los casos por su rezago y exclusión escolar.
- **Recreativo:** la oferta programática para el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes no es pertinente ni constante en el tiempo y, muchas veces, tampoco acorde a las características e intereses de los niños, niñas y adolescentes. Actualmente quienes ofrecen talleres recreativos, en general, son fundaciones y/o voluntariados, por lo que no se aseguran estándares de calidad mínimos ni uniformidad en la oferta. Por lo que, además, no es una oferta que esté proveyendo el Estado. En este ámbito no se advierte un trabajo intersectorial que aborde esta necesidad.
- **Vida independiente:** es posible observar falta de oferta y coordinación interinstitucional respecto a este ámbito, lo que se traduce, entre otras cosas, en ausencia de capacitaciones y/o talleres de oficios enfocados en las características de los/as adolescentes. En el caso de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran tanto en residencias proteccionales como en centros de privación de libertad, la construcción de un proyecto de vida autónoma e independiente, de acuerdo a sus deseos e intereses, debe ser prioritario y es un ámbito que debiesen abordar de manera articulada diversas reparticiones del Estado, tales

como Sename, SENCE, Ministerio de la Cultura, Ministerio del Deporte, entre otros.

- **Detección de derechos vulnerados de los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado, de manera reiterada**

Las visitas realizadas por la Defensoría de la Niñez, si bien se efectuaron a distintos establecimientos, con diversas características y territorios, se detectaron una serie de derechos reiteradamente vulnerados:

- Derecho a ser oído (participación /representación judicial)
- Derecho a la educación
- Derecho a la salud (salud mental /consumo de drogas y alcohol)
- Derechos a vivir en familia e identidad
- Derecho al esparcimiento, juego y actividades culturales

La vulneración, de manera reiterada, de los derechos previamente mencionados, denotan una situación preocupante en las condiciones de vida de los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado. En particular, la reiterada conculcación del derecho a la participación de los niños, niñas y adolescentes y su naturalización por parte de los operadores del sistema, reflejan la persistencia de una concepción tutelar de la infancia y adolescencia, no concibiéndoles como sujetos de derechos. En consecuencia, no es posible garantizar de manera efectiva su interés superior.

Lo anterior resulta aún más grave considerando que, el Comité de los Derechos del Niño, en junio de 2018 elaboró un informe a partir de la investigación realizada en Chile sobre niños, niñas y adolescentes privados de su entorno familiar que se encontraban en centros residenciales en Chile. En dicha oportunidad, se establece con preocupación la violación sistemática de diversas obligaciones del Estado de Chile, derivadas de la Convención de los Derechos del Niño y relativas a los niños, niñas y adolescentes privados de su entorno familiar. Entre ellas se mencionan, vulneraciones al derecho a la vida, supervivencia y desarrollo; no separación de la familia salvo en interés superior del niño; derecho a expresar su opinión y a ser escuchado; protección contra la violencia; derecho al más alto nivel posible de salud; derecho a la educación; derecho al descanso, esparcimiento y cultura; a la protección contra explotación y abusos sexuales y protección contra la tortura y tratos crueles inhumanos o degradantes.

El Comité señaló que dichas vulneraciones eran graves, considerando la gran cantidad de niños, niñas y adolescentes afectados, la amplia vulneración de sus derechos durante un extenso periodo de tiempo y el impacto de estas violaciones a la luz del daño y el sufrimiento experimentado por los niños, niñas y adolescentes en el sistema de protección residencial chileno. A su vez, señaló que eran **sistemáticas** debido a la naturaleza organizada y repetida de las vulneraciones, lo que se debe, por un lado, a la existencia de un sistema de protección asistencialista y paternalista y, por otro lado, a la inacción e incapacidad de modificar normas,

políticas y prácticas vulneradoras de derechos de niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado, de manera reiterada, y de las cuales se tenía conocimiento²⁴.

Lamentablemente, los resultados del proyecto piloto indican que aún se continúan vulnerando derechos de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran bajo el cuidado del Estado de manera reiterada.

- **Falencias en rol de supervisor técnico de Sename**

En las visitas fue posible advertir el rol de supervisor técnico de Sename bastante debilitado, evidenciándose un rol de supervisor más bien financiero o administrativo. En la práctica esto se traduce en una escasa supervisión en los procesos de intervención, ausencia de apoyo técnico tanto en el abordaje de casos complejos como en las gestiones interinstitucionales que muchas veces los niños, niñas y adolescentes requieren, entre otras materias.

Asimismo, la falta de supervisión adecuada de los proyectos, tanto ejecutados por organismos colaboradores como de aquellos de administración directa, se aprecia en recurrentes falencias detectadas respecto a dimensiones que debieran ser prioritarias y fáciles de observar por Sename, en sus visitas periódicas, tales como:

- **Infraestructura:** espacios sin mantención, mal cuidados, incluso con espacios sin condiciones aptas para su habitabilidad, a veces riesgosos para la integridad física de los niños, niñas y adolescentes que viven allí.
- **Gestión:** ausencia de protocolos y/o de su correcta socialización respecto a áreas sensibles en la vida de los niños, niñas y adolescentes, tales como atención y manejo de crisis, de denuncias, de notificación de enfermedad o muerte de un niño, niña y/o adolescentes, entre otros; ausencia o déficit de registros en ámbitos de suma relevancia tales como visitas de familias, de curadores/as ad litem, Circulares 05/06, denuncias; capacitación especializada en derechos humanos e infancia del personal técnico y de trato directo; rotación de personal; entre otros.

²⁴ Comité de los Derechos del Niño (2018). Informe de la investigación relacionada en Chile en virtud del artículo 13 del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones. Párr. 114 y 115. Disponible en: <https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/03/2018-Informe-del-Comit%C3%A9-de-los-Derechos-de-la-Ni%C3%B1ez.pdf>.

10. Conclusiones

En el cumplimiento de la atribución legal de la letra f) del artículo 4° de la Ley N°21.067, que Crea la Defensoría de la Niñez, por la cual se ha implementado el Proyecto Piloto Visitas 2019, cuya estructura, implementación, evaluación y hallazgos se han expuesto en este documento, **ha quedado de manifiesto la importancia de seguir fortaleciendo el cambio cultural que implica el respeto y promoción de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado.**

En este sentido la visión de la institución, establecida por la propia Defensoría de la Niñez, de ser *“la institución que asegure que la voz de los niños, niñas y adolescentes sea escuchada y valorada; que vele por el reconocimiento, respeto y restitución de sus derechos, ya sea por parte del Estado como por la sociedad en su conjunto”* cobra aún más protagonismo, pues la observación de su bienestar, a través de sus procesos, debe tenerlos a ellos como los principales protagonistas, donde su sentir y vivir sean lo que finalmente refleje si las instituciones que están a su cargo se encuentran cumpliendo la función de cuidado de manera debida.

De lo realizado en el Proyecto Piloto Visitas 2019, se refuerza la concepción de la Defensoría de la Niñez respecto a que el bienestar de los niños, niñas y adolescentes, como el resguardo de sus derechos, no se agotan en un ámbito restringido a dimensiones como la infraestructura de los centros o el acceso a la salud o la educación. De las entrevistas con los niños, niñas y adolescentes durante el proceso fue posible determinar que, incluso, el más mínimo aspecto que acontezca en su vida al interior de estos lugares a cargo de su cuidado, puede tener impactos significativos en sus percepciones afectando, de manera positiva o negativa, su bienestar físico, psicológico y social, con las consecuencias que aquello involucra para su posible desarrollo armonioso e integral y para el efectivo resguardo de su interés superior.

Así, conocer las condiciones de vida de los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado desde un enfoque de derechos, requiere de un mecanismo de observación y seguimiento permanente, integral, eficaz y eficiente, que considere una serie de procesos diferenciados que permitan hacer un control profundo y consistente de los diversos ámbitos que inciden en sus vidas.

En este sentido, durante la implementación del Proyecto Piloto Visitas 2019, se obtuvieron como principales conclusiones:

- Es fundamental la coordinación entre los distintos órganos que realizan monitoreos e inspecciones en el ámbito nacional, trabajar de manera articulada y periódica para lograr abordar de manera efectiva y eficiente la situación en la que se encuentran los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado, evitando su revictimización y sobreintervención.

- La Defensoría de la Niñez se encuentra en la mejor posición para monitorear las condiciones de vida de los niños, niñas y adolescentes desde un enfoque de derechos humanos, particularmente porque es un órgano técnico, especializado e independiente.
- Es importante contar con un mecanismo de observación y seguimiento estable y sistemático, que ejecute una observación profunda de los diversos ámbitos de vida de los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado y que, tenga como consideración primordial, las voces, requerimientos, visiones y perspectivas de los propios niños, niñas y adolescentes.
- En un sistema de monitoreo y seguimiento, es esencial que las recomendaciones sean adoptadas por los órganos recomendados, por lo que el proceso de seguimiento de las mismas debe ser innovador, eficiente y efectivo, incluyendo a los niños, niñas y adolescentes en éste.
- Por último, es primordial que el mecanismo de observación y seguimiento de la Defensoría de la Niñez, se continúe perfeccionando y retroalimentando, donde considerar debidamente la opinión de los niños, niñas y adolescentes será central.

ANEXO

i) Entrevistas semiestructuradas a los niños, niñas y adolescentes

Se aplicaron entrevistas semiestructuradas a los niños, niñas y adolescentes que permanecen en las instituciones visitadas. Se determina la aplicación de este instrumento, a partir de un enfoque participativo, para conocer las percepciones de los niños, niñas y adolescentes acerca de sus condiciones de vida.

Esta herramienta es más flexible y abierta, lo que resulta necesario en el marco de un proyecto piloto y, además, es un método menos impositivo, ya que permite a los niños, niñas o adolescentes expresarse respecto a los temas consultados. Por lo mismo, se adoptan resguardos éticos, tales como el asentimiento para participar en las entrevistas y la confidencialidad de la información recolectada²⁵.

Se realizaron entrevistas a niños, niñas y/o adolescentes que manifiesten su interés en ser entrevistados/as por miembro del equipo de profesionales visitantes de la Defensoría de la Niñez, siempre en un contexto de voluntariedad.

La pauta de entrevista a niños, niñas y adolescentes en contextos de protección consideró preguntas orientadas a identificar:

- La situación en la que se encuentran los niños, niñas y adolescentes en dichas instituciones, a la luz de estándares internacionales de derechos humanos.
- Para ello se distinguieron diversos ámbitos, relativos al ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y/o las obligaciones que le compete al Estado respecto a su cumplimiento en contexto de protección.

Ámbitos	Derechos (obligación del Estado)
a. Ámbito participación y representación judicial	Derecho a ser oído (artículo 12 CDN). Principio, derecho sustantivo y norma de procedimiento del interés superior del niño (artículo 3 CDN). Principio de autonomía progresiva (artículo 12 CDN). Derecho al acceso a la información (artículo 13 CDN).

²⁵ Gaitán, Lourdes (2006), La nueva sociología de la infancia: Aportaciones de una mirada distinta Política y Sociedad, Vol. 43 Núm. 1: 9-26.

	Derecho a la evaluación periódica de la internación (artículo 25 CDN).
b. Ámbito cotidianidad	Derecho a la supervivencia y desarrollo del niño, niña y adolescente (artículo 6 CDN).
c. Ámbito recreación	Derecho al descanso, al esparcimiento y juego (artículo 31 CDN).
d. Ámbito seguridad y cuidados	Derecho a la protección y a estar seguro. El Estado se encuentra obligado a adoptar medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas para proteger a los niños y niñas contra toda forma de violencia y abuso (artículo 19 CDN). Derecho a la supervivencia y desarrollo del niño, niña y adolescente (artículo 6 CDN).
e. Ámbito normativo	Obligación de protección de los niños, niñas y adolescentes privados de su medio familiar (artículo 20 CDN).
f. Ámbito de educación	Derecho a la educación y objetivos de la educación (artículo 28 en relación con artículo 29 CDN).
g. Ámbito de la salud	Derecho a la salud y servicios médicos (artículo 24 CDN). Derecho a crecer sanos física, mental y espiritualmente.
h. Ámbito relación con pares	El Estado se encuentra obligado a adoptar medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas para proteger a los niños y niñas contra toda forma de violencia y abuso (artículo 19 CDN).
i. Ámbito opinión	Derecho a expresar su opinión y a que ésta sea tomada en cuenta debidamente, derecho a ser oído (artículo 12 CDN) y derecho al acceso a la información (artículo 13 CDN).
j. Ámbito vinculación con el medio (familia)	Derecho a vivir en familia. Es derecho del niño mantener contacto directo con ambos padres, si está separado de uno de ellos o de los dos. Corresponde al Estado responsabilizarse de este aspecto, en el caso de que la separación haya sido producida por acción del mismo (artículo 9 CDN). El Estado deberá proteger a los niños privados de su medio familiar (artículo 20 CDN). En los Estados que reconocen y/o permiten la adopción, se cuidará de que el interés superior

	del niño sea la consideración primordial (artículo 21 CDN).
--	---

ii) Ficha institucional

Se aplicará una ficha de visita de observación y seguimiento, como método de registro y sistematización de la información observada respecto a los niños, niñas y adolescentes y a la institución o dependencia visitadas. Este método permite obtener información para dar cuenta de las condiciones en las que se encuentran los/las niños, niñas y adolescentes que permanecen en estos establecimientos.

Las dimensiones recogidas en la ficha de visita de observación y seguimiento del establecimiento o dependencia serán:

- a. Ámbito dotación de personal.
- b. Ámbito gestión de establecimiento.
- c. Ámbito recursos materiales, infraestructura y equipamiento.
- d. Ámbito seguridad.
- e. Ámbito salud (salud mental y consumo de alcohol y drogas).
- f. Ámbito alimentación.
- g. Ámbito educación.
- h. Ámbito convivencia.
- i. Ámbito participación (y representación judicial).
- j. Ámbito de desarrollo integral y reinserción social.

La ficha institucional, elaborada por la Defensoría de la Niñez, adoptó, como base, el instrumento aplicado por jueces/zas de familia en las visitas realizadas a las residencias²⁶. Se seleccionó este instrumento puesto que, comparativamente con otros, en el contexto de supervisión o visitas en el ámbito nacional, abarca diversas dimensiones del establecimiento, que dan cuenta de modo más exhaustivo de la protección -o no- de derechos de los niños, niñas y adolescentes en contextos de privación de libertad.

Se elaboró y aplicó un instrumento institucional integral, desde un enfoque de derechos humanos, incorporando aquellos ámbitos más relevantes de observar en contexto de privación de libertad, tales como salud, educación, participación, convivencia, desarrollo integral y reinserción social.

Es importante señalar que, a partir de la aplicación de este instrumento institucional, se confeccionará una ficha de visita de observación y seguimiento ajustada para centros de privación de libertad, el que será desarrollando en contexto del Plan de Visitas 2020.

²⁶ Ficha aplicada por jueces de familia en cumplimiento de la obligación de visita a los establecimientos residenciales establecida en el artículo 78 de la Ley N° 19.968, que Crea los Tribunales de Familia.

iii) Cuestionario autoaplicado a director/a o encargado/a de la institución

Se aplicó cuestionario autoaplicado al director/a o encargado/a de la institución, para recabar información que profundiza y complementa algunas de las dimensiones abordadas en la ficha de observación y en las entrevistas realizadas a los niños, niñas y adolescentes.

Asimismo, con este instrumento se recabó información respecto a los procesos de retroalimentación -si los hay- de las observaciones, recomendaciones o sugerencias que emiten otros órganos competentes que fiscalizan o supervisan las instituciones o dependencias.

iv) Fuentes secundarias

En el proceso se recolectó información a partir de fuentes secundarias, toda vez que se determinó que es fundamental acceder, en forma previa a las visitas, a la información de supervisiones anteriores realizadas por entidades competentes a las residencias o instituciones, considerando la importancia de evitar la duplicación de información de calidad. Lo que permitirá, también, profundizar en las dimensiones más críticas de las instituciones a visitar.

Para ello, en su oportunidad, se enviaron:

- Oficios a **Sename**, para solicitar información administrativa de la totalidad de los CREAD (incluidas las Residencias Familiares), OCAs (información financiera, información de RRHH, listado de niños, niñas y adolescentes en el sistema, información de supervisiones anteriores), Centros de Internación Provisoria (CIP), Centros de Régimen Cerrado (CRC), así como de otras instituciones en las que permanezcan niños, niñas y adolescentes, tales como programas terapéuticos residenciales.
- Oficios al **Poder Judicial**, para solicitar información administrativa de los centros de administración directa y organismoscolaboradores, información financiera, RRHH, listado de niños, niñas y adolescentes e información de funcionarios y de todos los antecedentes existentes sobre las visitas de supervisión que se hayan realizado. Asimismo, el Poder Judicial remite a la Defensoría de la Niñez, periódicamente y por Acuerdo del Pleno de la Excelentísima Corte Suprema, los informes de visita que realizan en cumplimiento del artículo 78 de la Ley N° 19.968, que Crea los Tribunales de Familia²⁷.

²⁷ Artículo 78.- Obligación de visita de establecimientos residenciales. Los jueces de familia deberán visitar personalmente los establecimientos residenciales, existentes en su territorio jurisdiccional, en que se cumplan medidas de protección. El director del establecimiento deberá facilitar al juez el acceso a todas sus dependencias y la revisión de los antecedentes individuales de cada niño, niña o adolescente atendido en él. Asimismo, deberá facilitar las condiciones que garanticen la independencia y libertad de ellos para prestar libremente su opinión.

Las visitas de que trata el inciso anterior podrán efectuarse en cualquier momento, dentro de lapsos que no excedan de seis meses entre una y otra, considerándose el incumplimiento de esta obligación como una falta disciplinaria grave para todos los efectos legales.

Así también, se recaba información de acceso público:

- Páginas web de las instituciones.
- Orientaciones técnicas de los programas de Sename.
- Información y noticias de prensa respecto a las instituciones y/o dependencias²⁸.
- Otros antecedentes, como informe de auditoría social de Sename de 2018, entre otros.

A partir de lo anterior, la Unidad de Estudios de la Defensoría de la Niñez, elabora un *“Informe situacional de la institución o dependencia”*, con el propósito de contar con información actualizada de la misma previa a la visita, que permitirá focalizar y priorizar dimensiones a observar durante la observación en terreno.

Después de cada visita, el juez evacuará un informe que contendrá las conclusiones derivadas de la misma, el que será remitido al Servicio Nacional de Menores y al Ministerio de Justicia.

Existiendo más de un juez en el territorio jurisdiccional, las visitas deberán hacerse por turno, de acuerdo con el orden que determine el juez presidente del comité de jueces del juzgado de familia.

Sin perjuicio de las obligaciones señaladas en los incisos anteriores, los jueces de familia podrán siempre visitar los centros, programas y proyectos de carácter ambulatorio existentes en su territorio jurisdiccional, y en que se cumplan medidas de protección.

²⁸ Esta información es recabada por el área de Comunicaciones de la Defensoría de la Niñez.