

Protección Integral y Nueva
Institucionalidad: balance a un año de
implementación de la Ley de
Garantías



DOCUMENTO ESPECIALIZADO SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE GANTANTÍAS EN CHILE

DEFENSORA DE LA NIÑEZ
PATRICIA MUÑOZ GARCÍA

EDICIÓN GENERAL
EMILIA RIVAS

EQUIPO DE PROYECTO
ALEJANDRA BRAVO
ANDREA BORQUEZ
FABIOLA BURGOS
GABRIEL GUZMÁN
GIANNINA MONDINO
KAREN KLENNER
ORIELLE AHUMADA
PAMELA MELÉNDEZ
VALENTINA CASTILLO
VÍCTOR VALENZUELA
VICTORIA BECERRA

DISEÑO Y EDICIÓN
MADELINNE FONSECA
MERIBEL GONZÁLEZ
MERCED PRODUCTORA (COLABORADOR)

FORMA DE CITAR
DEFENSORÍA DE LA NIÑEZ (2023) PROTECCIÓN INTEGRAL Y NUEVA INSTITUCIONALIDAD: BALANCE A UN AÑO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE GARANTÍAS.



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
PRESENTACIÓN DE LAS DIMENSIONES DE ANÁLISIS	5
ANTECEDENTES DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN	7
1. INDAGANDO EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA	11
2. HACIA UNA GESTIÓN ARTICULADA	20
3. HACIA UN MODELO INTEGRADO DE SERVICIOS Y PRESTACIONES	29
4. HACIA UN CAMBIO CULTURAL ORGANIZACIONAL	39
5. HACIA LA EJECUCIÓN DE LA GARANTÍA DE PARTICIPACIÓN EFECTIVA	48
6. HACIA MECANISMOS DE MONITOREO Y SUPERVISIÓN INDEPENDIENTES	58
7. DISCUSIÓN Y RECOMENDACIONES	65
LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS	68
MARCO NORMATIVO	69
REFERENCIAS	71



INTRODUCCIÓN

El 15 de marzo de 2023 se cumplió un año de la publicación de la Ley de Garantías, a través de la cual el Estado de Chile reconoce a niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, compromiso asumido por el país en 1990, al ratificar la Convención sobre los Derechos del Niño.

A fin de cambiar el modo en que el Estado, la sociedad y las familias se relacionan con este grupo de la población, la misma ley estableció obligaciones específicas y cambios organizacionales de envergadura. En el centro de estos cambios se encuentra la adopción de la protección integral, lo que demanda desarrollar un enfoque sistémico, a partir de la convergencia de múltiples niveles, actores y procesos, estableciéndose como componentes interdependientes del Sistema de Garantías.

Como se expondrá, los cambios que conlleva la creación del Sistema de Garantías, se circunscriben en un proceso progresivo complejo, en atención a su naturaleza multidimensional, como a la planificación desarticulada de la instalación de sus diversos componentes. Sin embargo, a su vez, la progresividad de la implementación permitirá monitorear la eficacia y efectividad de las políticas y servicios instalados, favoreciendo extraer lecciones y adoptar los ajustes que sean necesarios para lograr el objetivo ulterior de la reforma.

En atención a esta oportunidad, la Defensoría de la Niñez realiza un primer balance de lo que ha significado la puesta en marcha del Sistema de Garantías, en el ejercicio de sus facultades de observar y hacer seguimiento a la actuación de los órganos de la Administración del Estado en relación a los derechos de los niños, niñas y adolescentes; emitir informes y recomendaciones que tengan por objeto la promoción o protección de sus derechos; velar porque los responsables de formular, establecer y evaluar políticas públicas los tengan en consideración; y, asesorar a los órganos públicos sobre la interpretación y aplicación de cuerpos normativos relativos a los derechos de la niñez y adolescencia¹.

Este balance incluye las observaciones realizadas por la Defensoría de la Niñez en el desempeño habitual de sus funciones, que incluye la asistencia a mesas de trabajo, resolución de casos, revisión de instrumentos de regulación, entre otros, además de la realización de acciones específicas para recoger y sistematizar información sobre el proceso de implementación. En relación a esto último, se solicitó información, a través de oficios dirigidos a las Secretarías Regionales Ministeriales de Desarrollo Social y Familia y a las 15 Oficinas Locales de la Niñez del programa piloto, así como también se aplicó una metodología de sistematización de experiencias², a partir de la asistencia a las Comisiones Coordinadoras de Protección Regionales³.

En su rol como observador autónomo de derechos humanos de la niñez y adolescencia, se monitorea el proceso siguiendo siete dimensiones de análisis, que representan los elementos

¹ Artículo 4, letras h), i), k), m) de la Ley N° 21.067, que crea la Defensoría de la Niñez.

² Expósito, D. y Jesús González. 2017. Sistematización de experiencias como método de investigación. Gac Méd Espirit vol.19 no. 2. Cuba: Universidad de Ciencias Médicas.

³ Respecto de la solicitud de información, los oficios mencionados se encuentran individualizados en las referencias de este documento. Mientras que, la sistematización de experiencias se desarrolló a partir de pautas de observación rellenas por las coordinadoras regionales de la Defensoría de la Niñez en 11 de 16 Comisiones –excluyendo regiones de Tarapacá, Coquimbo, O'Higgins, Los Ríos y Los Lagos– entre noviembre de 2022 y enero de 2023. En este sentido, la reconstrucción de los aspectos sistematizados se rescata con el fin de obtener una descripción aproximada de las dinámicas y relaciones que se generan durante las sesiones de la Comisión.



claves identificados por organismos internacionales para el correcto funcionamiento de los Sistemas Nacionales de Protección Integral. Las dimensiones incorporan una gama de estándares y obligaciones internacionales por temática, no obstante, en este documento se pone énfasis en el contexto de implementación inicial en que se encuentra el Sistema de Garantías, velando por los presupuestos básicos para adoptar la nueva mirada.

De esta forma, se abordarán los desafíos de implementación del Sistema en atención a una planificación desarticulada; los mecanismos de articulación del intersector; el modelo de integración de servicios y prestaciones; el cambio cultural organizacional; la participación efectiva de niños, niñas y adolescentes y los mecanismos de monitoreo y supervisión independientes. Esta última dimensión incorpora, también, los estándares referidos a la necesidad de contar con un sistema de información centralizado, que por la temprana etapa de formulación en que se encuentra el Sistema de Información de Protección Integral, se ha incluido en el examen de esta última dimensión. A partir del análisis de estos temas, se realizan recomendaciones encaminadas a fortalecer la conducción de las siguientes etapas de implementación del Sistema, hacia la consecución de políticas que pongan al centro de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos y conciban su protección desde la realización universal de sus derechos.

PRESENTACIÓN DE LAS DIMENSIONES DE ANÁLISIS

La recomendación de sustentar un entorno protector, a través de la creación de Sistemas Nacionales de Protección Integral (SNPI), como el Sistema de Garantías, es de larga data. Ello ha permitido que diversos organismos internacionales dedicados a la promoción y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, como Unicef⁴, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁵ y Save the Children⁶, hayan identificado y recomendado elementos clave de funcionamiento. Estos elementos inspiran las dimensiones de análisis representadas en el Figura N°1, que orientan la labor de observación y seguimiento que realiza la Defensoría de la Niñez sobre el Sistema de Garantías⁷.

Dentro del contexto de implementación inicial del Sistema, el foco de atención está en la adopción de las directrices generales para consolidar el paradigma de la protección integral en Chile, de modo que el sistema cumpla con su propósito ulterior. Es decir, que se transite hacia una relación con la niñez y adolescencia respetando su condición de sujetos de derechos, y conciba su protección desde la realización universal de sus derechos, a través de intervenciones integrales.

⁴ Unicef. 2021. Child Protection Systems Strengthening. Disponible en: <https://www.unicef.org/documents/child-protection-systems-strengthening>.

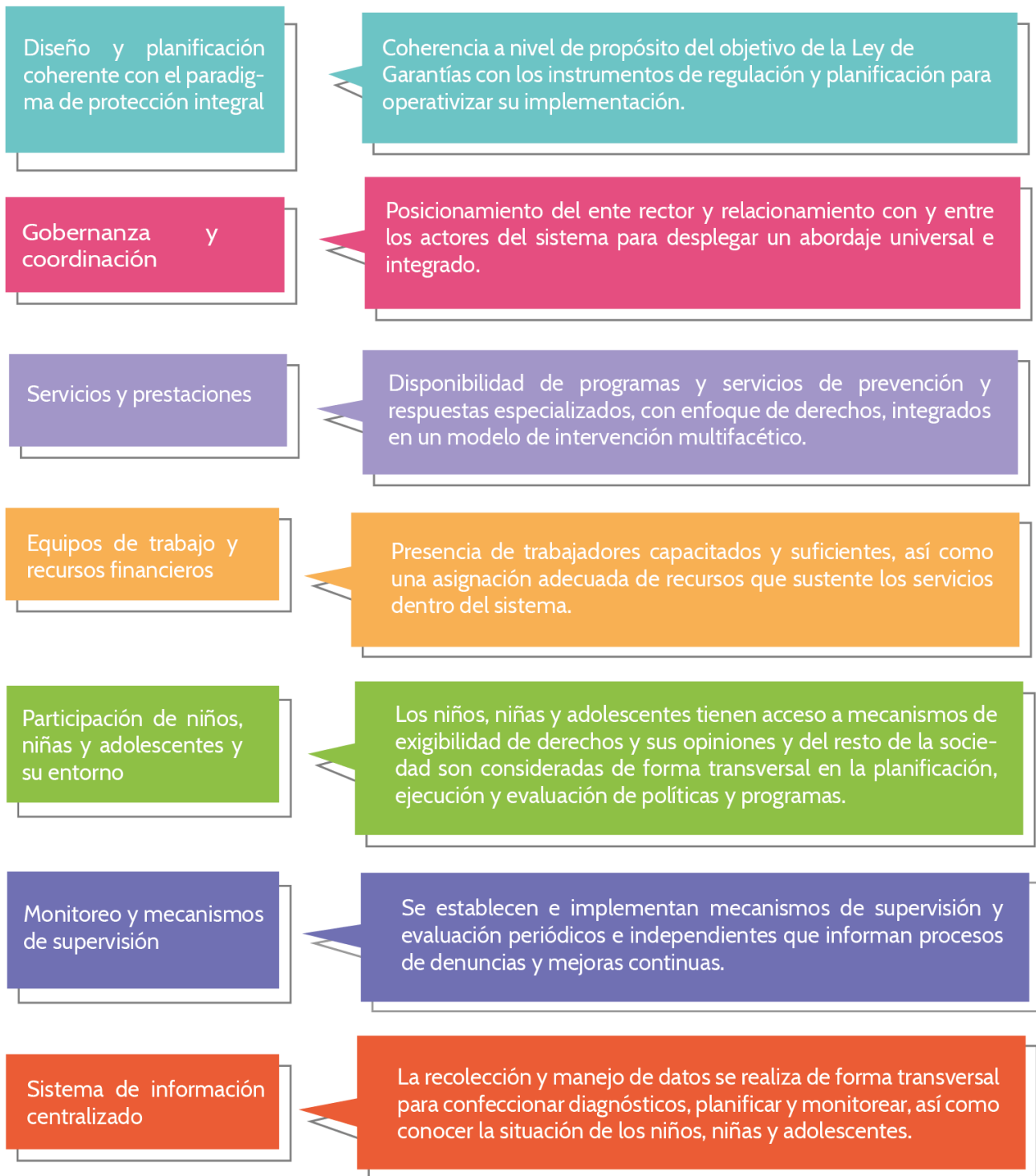
⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2017. Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección. Párr. 10. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/NNA-GarantiaDerechos.pdf>

⁶ Save the Children. 2010. Child Protection Initiative: Building rights-based national child protection systems: a concept paper to support Save the Children's work. Disponible en: <https://resourcecentre.savethechildren.net/document/child-protection-initiative-building-rights-based-national-child-protection-systems-concept/>

⁷ Para conocer más sobre las dimensiones de análisis ver Anexo N°1 "Protección Integral y Nueva Institucionalidad: Dimensiones de Análisis", en el que se hace revisión de estándares que culmina con la determinación de las dimensiones de análisis utilizadas. A su vez este documento contiene el Anexo N°1.1 sobre historia de la tramitación legislativa y Anexo N°1.2 sobre recomendaciones de organismos internacionales de promoción de derechos de niños, niñas y adolescentes.



Figura N° 1: Dimensiones de análisis de Protección Integral y Nueva Institucionalidad



Fuente: Elaboración propia.

ANTECEDENTES DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

El Sistema de Garantías representa el hito más importante del proceso de reforma que el Estado de Chile ha impulsado en los últimos años en relación con la niñez y adolescencia que vive en el país. Esta iniciativa recoge todas las normas de reconocimiento de derechos de los niños, niñas y adolescentes y desarrolla la convergencia de distintos niveles de intervención para generar un entorno protector⁸. Si bien la parte sustantiva de la ley entró en vigencia junto con su publicación, como se presenta en la Figura N° 2, se contempla una implementación progresiva de las garantías e institucionalidad destinada a hacer cumplir todos los derechos reconocidos.

En el nivel legislativo, la ley marco, en la que se establecen los principios orientadores y la institucionalidad rectora en materia de niñez y adolescencia, se aprobó luego de haberse creado el subsistema de protección especializada. Ahora bien, debido a la naturaleza multisectorial del Sistema de Garantías, que exige que todos sus elementos se encuentren alineados para un correcto funcionamiento, se comprometió en sus artículos transitorios un proyecto de ley con el objeto de concordar y armonizar la Ley del Servicio de Protección Especializada en las materias necesarias⁹. Sin perjuicio de la oportunidad que representa este proyecto, para resolver las incongruencias legislativas, se debe considerar que **los componentes del subsistema, como las Comisiones Coordinadoras de Protección o el Sistema de Información Integrado, se planificaron e instalaron sin considerar los componentes generales del Sistema de Garantías, como las Mesas de Articulación Interinstitucional o el Sistema de Información de Protección Integral.**

Además, la Ley de Garantías faculta a los Tribunales de Familia y a las Oficinas Locales de la Niñez para disponer el ingreso de niños, niñas y adolescentes a programas ambulatorios de protección especializada, siendo aquello un importante cambio orientado a la desjudicialización de la protección de derechos. Sin embargo, es importante considerar que, desde su entrada en funcionamiento el 1 de octubre de 2022, no se ha podido poner en práctica este cambio, puesto que se requiere la implementación del procedimiento de protección administrativa pendiente de reglamentar. Por su parte, la interacción entre la esfera administrativa y judicial, para desarrollar procedimientos de protección integrales que pongan en el centro el interés superior de niños, niñas y adolescentes de manera efectiva, demanda una revisión de procesos de mayor envergadura, para lo que se comprometió un proyecto de ley de reforma a los Tribunales de Familia, para el año 2024¹⁰.

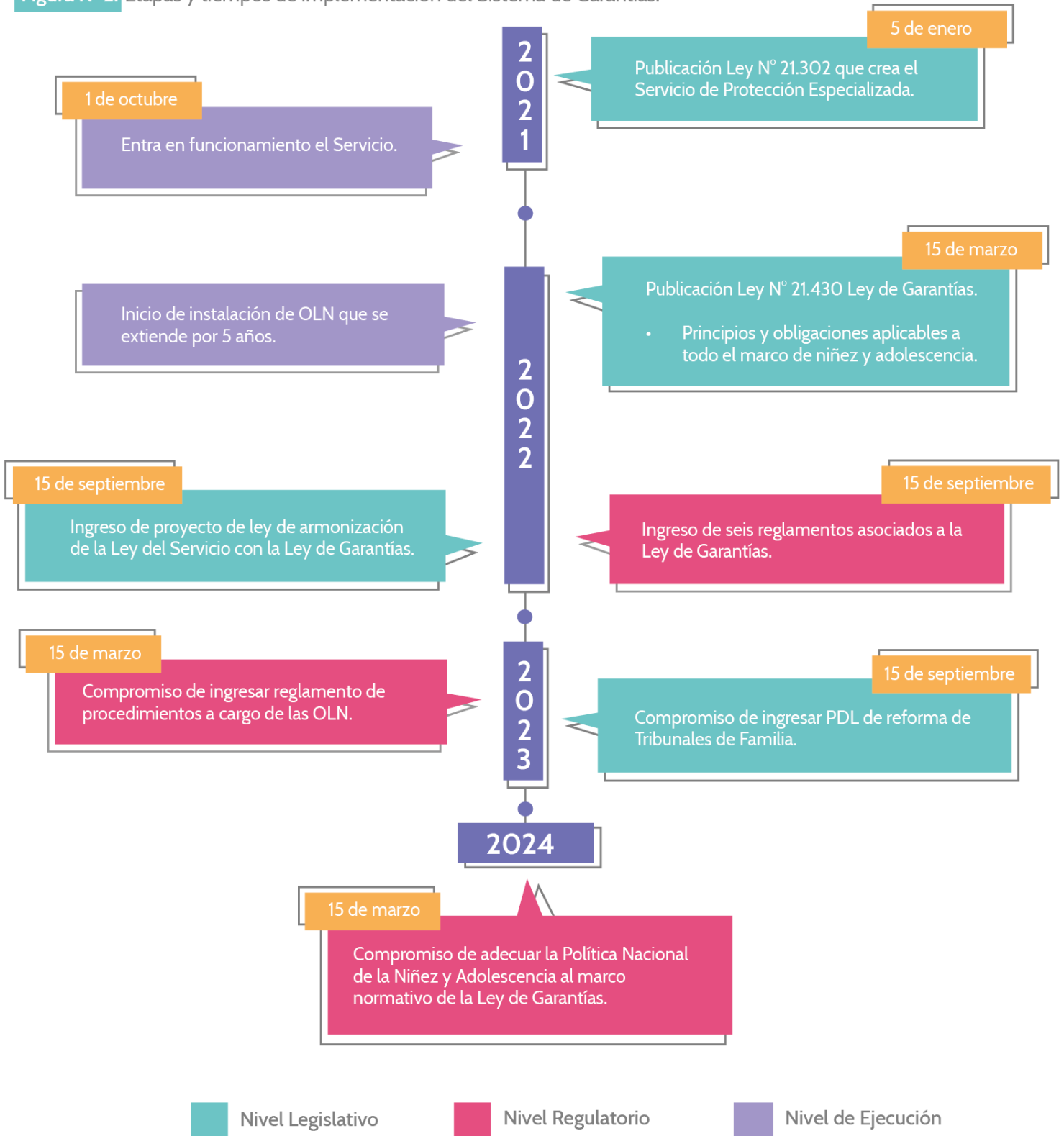
⁸ Para más información sobre la creación del Sistema de Garantías ver los informes anuales de la Defensoría de la Niñez. En específico: capítulo 1 sobre el interés superior del niño del Informe Anual de 2019; capítulo 5 sobre deficiencias del Estado como garante de la efectivización de derechos de niños, niñas y adolescentes del Informe Anual de 2020; sección de la cuenta pública sobre acciones en el marco del proceso de gestión de hallazgos y antecedentes de vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes en el Informe de 2021; Nota Temática N°10 Protección integral: recordando el propósito de la nueva institucionalidad de niñez y adolescencia, Informe Anual 2022.

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).

¹⁰ Artículo cuarto transitorio de la Ley de Garantías.



Figura N° 2: Etapas y tiempos de implementación del Sistema de Garantías.



Fuente: Elaboración propia.

A nivel reglamentario y de ejecución, en relación a las Oficinas Locales de la Niñez, cabe hacer presente que su despliegue territorial involucra la transformación de las Oficinas de Protección de Derechos y de las OLN piloto. Esto último, en atención a que el modelo piloto, concebido en 2019, cuyas líneas de acción se componían de gestión de casos, gestión comunitaria y terapia familiar, sufrió transformaciones durante la tramitación legislativa, para que estos dispositivos desarrollasen funciones de promoción, prevención y protección de derechos respecto de todos los niños, niñas y adolescentes, desde la esfera administrativa a nivel comunal.

La instalación de las Oficinas Locales de la Niñez, bajo el nuevo modelo, se inició con la publicación de la ley, comprometiéndose un despliegue progresivo en el territorio nacional en un plazo de 5 años. A diciembre de 2022, la Subsecretaría de la Niñez ha firmado 100 convenios de transferencia de recursos con distintas municipalidades¹¹. No obstante, para regular su funcionamiento, se comprometieron reglamentos a dictar en un plazo de seis o doce meses contados desde la publicación de la ley, lo que ha implicado que las OLN, instaladas en 2022, funcionen parcialmente a la espera de estos instrumentos.

Por último, la Ley de Garantías dispone la adecuación de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia de 2015-2025 —y su correspondiente Plan de Acción— a los principios, objetivos, deberes, derechos y garantías que establece, en el plazo de dos años desde su publicación¹². Este instrumento de planificación estratégica tiene un rol central en el Sistema de Garantías, pues establece los objetivos y lineamientos en materia de protección integral y se torna esencial en una etapa de instalación. Esto último, debido a que **es imprescindible que todos los componentes del Sistema de Garantías se alineen para asegurar que éste sea universal, coordinado, integral, sistémico e intersectorial y, con ello, asegure las condiciones político institucionales que garanticen el ejercicio efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes**¹³.

¹¹ Información disponible vía transparencia activa: 07. Actos y resoluciones con efectos sobre terceras personas (patentes, permisos, derechos, concesiones, concursos otros). Convenios de transferencia. Disponible en: <https://www.portaltransparencia.cl/PortalPdT/directorio-de-organismos-regulados/?org=A1009>

¹² Artículo segundo transitorio de la Ley de Garantías.

¹³ Artículo 79 y siguientes de la Ley de Garantías que regula la formulación, contenido y vigencia de la Política Nacional y el respectivo Plan de Acción.





DEFENSORÍA
DE LA NIÑEZ

Sección 1

Indagando en la implementación
del sistema

1. INDAGANDO EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA

Dimensión diseño y planificación coherente a paradigma de protección integral

La progresividad en la instalación de una reforma de envergadura como el Sistema de Garantías es necesaria, sin embargo, **de los antecedentes descritos se observa que sus etapas no se planificaron de acuerdo a prioridades que permitiesen seguir un orden desde las definiciones estratégicas hacia la instalación de componentes operativos.** Esto complejiza la instalación de un sistema que requiere observar la congruencia de los diferentes objetivos expuestos en las normas que lo componen, las disposiciones presupuestarias y sus dispositivos programáticos. En razón de ello, se analizará la coherencia del Sistema, a nivel interno, entre “*los objetivos de intervención y los problemas que intenta solucionar*”¹⁴, y a nivel externo, entre las intervenciones públicas de diferentes actores involucrados, con alcance nacional, regional y local¹⁵.

Para analizar la **coherencia interna del proceso**, es necesario identificar el mapa de diferentes actividades e instrumentos en ejecución, así como el nivel de congruencia y divergencia entre sus objetivos. La Figura N° 3 muestra cómo éstas se han ido desarrollando en los últimos años, identificando **diversos riesgos de incoherencia interna** (representados por puntos rojos en la figura), debido a variados factores de secuencialidad temporal y metodológica, así como de superposición de elementos altamente vinculados.

1.1 Marco legal

Un determinante clave detrás de los riesgos señalados, fue la forma como se desarrolló la discusión legislativa de los proyectos de ley. Las reformas necesarias requerían —por un lado— la separación del Servicio Nacional de Menores en las áreas de justicia juvenil y protección de derechos y, por otro, regular el relacionamiento entre la esfera administrativa y judicial para desarrollar procedimientos de protección. Todo lo anterior dentro del contexto de crear un Sistema de Garantías que permita un trabajo eficiente, integral, incluyente y sostenible, al asegurar condiciones propicias de disfrute de derechos.

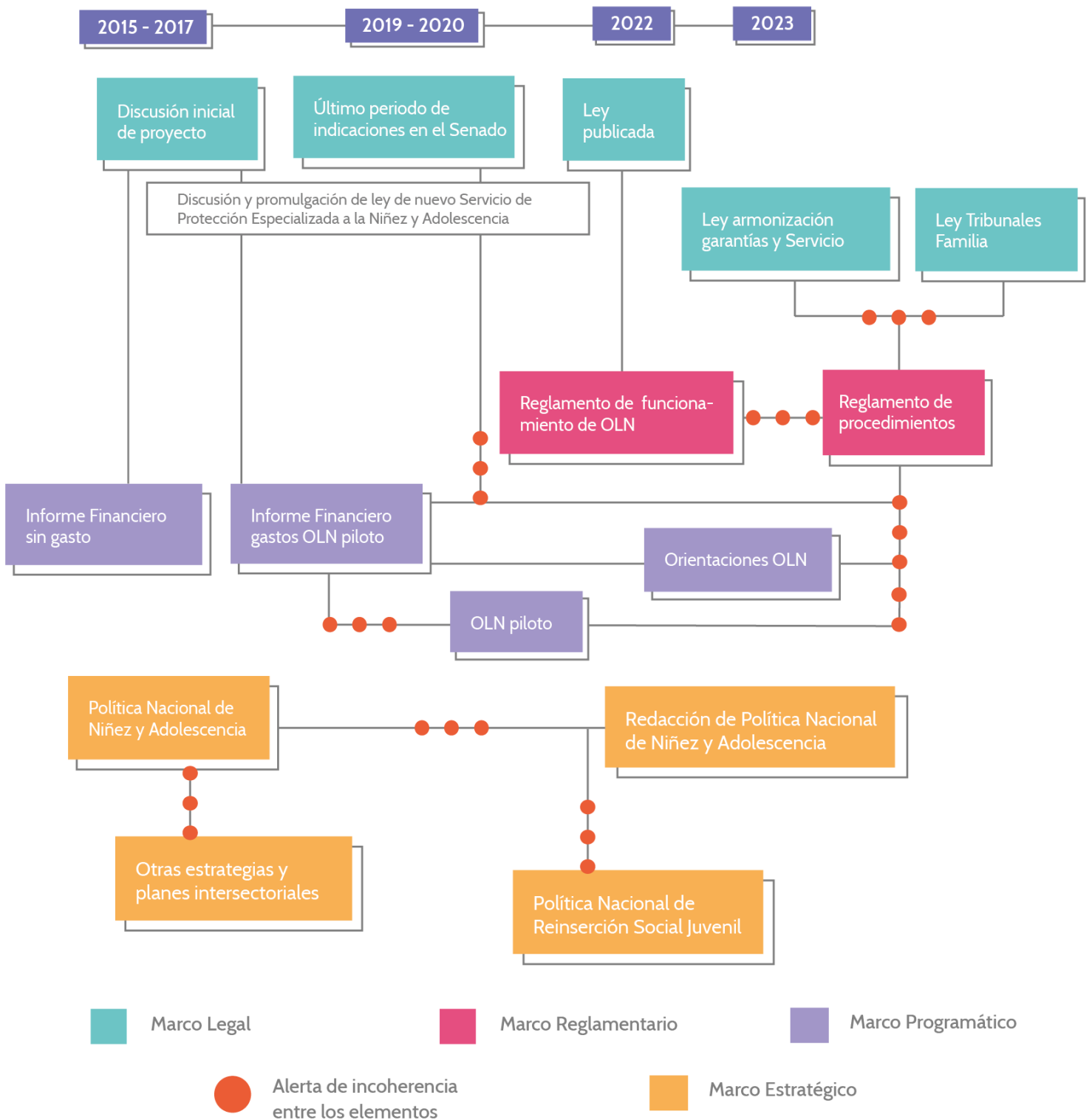
Estos elementos, al tener una alta interdependencia, exigen claridad en los objetivos y modelos de intervención del sistema en su conjunto, sin embargo, no se proyectó la interacción plena entre todas estas reformas bajo el alero del Sistema de Garantías. Por el contrario, se comenzó por la separación del Sename, luego se tomaron las decisiones estratégicas sobre bases de institucionalidad en la Ley de Garantías y, además, se postergó la reforma de Tribunales de Familia para un plano posterior.

¹⁴ Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. 2009. Guía metodológica para la formulación de políticas públicas regionales, pág.20. Disponible en: <https://www.descentralizachile.cl/wp-content/uploads/2020/02/O62-Guía-Metodológica-para-la-Formulación-de-Políticas-Públicas-Regionales-SUBDERE-2009.pdf>

¹⁵ Cirera, Ana. 2005. Evaluación en el diseño de políticas públicas, X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile.



Figura N° 3: Identificación de divergencias en el proceso de implementación del Sistema.



Fuente: Elaboración propia.

Esta decisión legislativa se traduce en que, mientras avance la implementación del Sistema de Garantías, se tendrán que identificar aquellos aspectos que requieren de adecuaciones para alinear los diferentes componentes al objetivo común de instalar el paradigma de la protección integral. En este contexto, se destaca que la Subsecretaría de la Niñez haya acogido la recomendación de la Defensoría de la Niñez de tomar la oportunidad que ofrece el proyecto de ley de armonización comprometido en la Ley de Garantías, para resolver las disociaciones identificadas a nivel de mecanismos de coordinación, definiciones conceptuales y procedimentales, entre el subsistema representado por el Servicio Nacional de Protección Especializada y el Sistema de Garantías¹⁶.

1.2 Marco reglamentario

A nivel reglamentario, las dificultades de instalación se evidencian en la puesta en marcha de las Oficinas Locales de la Niñez. En específico, la transformación y fortalecimiento de sus funciones durante la tramitación legislativa, en comparación al programa piloto, no se acompañaron de una proyección de cómo instalar el nuevo modelo operativo. Esto ha significado desarrollar definiciones basales en un estrecho tiempo, en tanto deben incluirse en los reglamentos que tienen plazos de dictación comprometidos por ley. Sumado a lo anterior, no todos los reglamentos asociados al funcionamiento de las OLN tienen el mismo plazo de dictación.

El reglamento que determina la normativa técnica y metodológica de las OLN, y aquellos asociados al ejercicio de algunas de sus funciones, como el que regula las Mesas de Articulación Interinstitucional, la acción de tutela administrativa y el instrumento de focalización, se debían dictar en un plazo de seis meses desde la publicación de la ley. Sin embargo, el reglamento que determinará los procedimientos detallados de las OLN, incluido el procedimiento de protección administrativa, se fijó para un plazo de 12 meses desde el mismo hito¹⁷.

Este último reglamento se observa como una pieza central, al versar sobre los procedimientos a cargo de las OLN para realizar sus funciones en todos los ámbitos de la protección integral. En relación al ámbito de protección de derechos, se relaciona con el reglamento que determina el procedimiento de la acción de tutela y fija el modelo de intervención central, al fijar las bases del procedimiento de protección administrativa. Sin embargo, se comprometió en último lugar, pese a ser un insumo fundamental para el diseño institucional, los soportes de apoyo y los mecanismos de gobernanza del sistema que están, precisamente, contenidos en el resto de los reglamentos.

En atención a este escenario complejo, la Defensoría de la Niñez ha realizado diferentes recomendaciones para la formulación de los reglamentos, cuya base se sustenta en lograr un consenso claro de los ámbitos de acción establecidos por la ley. Por lo anterior, el proceso de

¹⁶ 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. El 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), fue ingresado dentro del plazo legal previsto.

¹⁷ Artículo 66 letra g) de la Ley de Garantías.



implementación ha conllevado, y conllevará, una tarea de armonización entre sus diferentes elementos.

En este contexto, cabe destacar que la Subsecretaría de la Niñez haya recurrido a las orientaciones técnicas de las Oficinas Locales de la Niñez como una herramienta de armonización¹⁸. Estas contienen diversos elementos positivos, en cuanto a planificación y gobernanza local, participación y definición de procedimientos, y si bien se encuentran en una etapa de desarrollo, a la espera del reglamento de procedimientos de las Oficinas, empiezan a mostrar de forma más concordada las directrices necesarias de acuerdo con el marco legal.

1.3 Marco programático

Las Oficinas Locales de la Niñez se introdujeron a la discusión legislativa en 2019, a través de indicaciones basadas en el modelo del programa piloto y con informe financiero acorde. El cálculo del presupuesto para su ejecución se basó en un modelo distinto al aprobado, que se diferencia principalmente en la introducción del procedimiento de protección administrativa. A pesar de la advertencia de la Defensoría de la Niñez¹⁹, no se actualizó el informe financiero, observándose una peligrosa desalineación entre lo proyectado fiscalmente y lo aprobado.

En vista de la implementación progresiva de las OLN, se hace necesario evaluar cómo se implementarán de cara al cumplimiento de los plazos establecidos, respetando los estándares de calidad y pertinencia.

Para ello, se analizó la proyección fiscal de la instalación de las oficinas de acuerdo con la información disponible de su marco presupuestario, en base a dos escenarios²⁰. El primero, en función de lo proyectado en el informe financiero de 2019, asociado al proyecto de ley, que a valor presente significa un costo de 42.612 mil millones de pesos. El segundo, en torno al costo total de la población objetivo proyectada en el ex ante del programa de las Oficinas Locales de la Niñez, que implica un costo total de 89.995 mil millones de pesos, significativamente mayor al primero.

El primer escenario muestra que la meta presupuestaria final no significa una gran distancia con los actuales marcos presupuestarios vigentes, compuestos por las actuales asignaciones de las Oficinas de Protección de Derechos y el Programa de Fortalecimiento Municipal del Chile Crece Contigo. No obstante, la disminución de la ley de presupuestos de 2023²¹ de las Oficinas Locales de la Niñez genera preocupación, ya que implica que el gasto que debería fijarse para

¹⁸ Subsecretaría de la Niñez. 2022. Orientaciones Técnicas para la instalación de las Oficinas Locales de Niñez.

¹⁹ Oficio N° 883 de 7 de diciembre de 2020 de la Defensoría de la Niñez, dirigido a la Comisión de Hacienda del Senado.

²⁰ Observatorio de Derechos de la Defensoría de la Niñez. 2022. Análisis al proyecto de presupuesto del año 2023 en niñez y adolescencia. Documentos de Trabajo. N°1, pág. 9. Disponible en: <https://observatorio.defensorianinez.cl/2022/10/12/apuntes-1-analisis-al-proyecto-de-presupuestos-de-2023-en-ninez-y-adolescencia/>

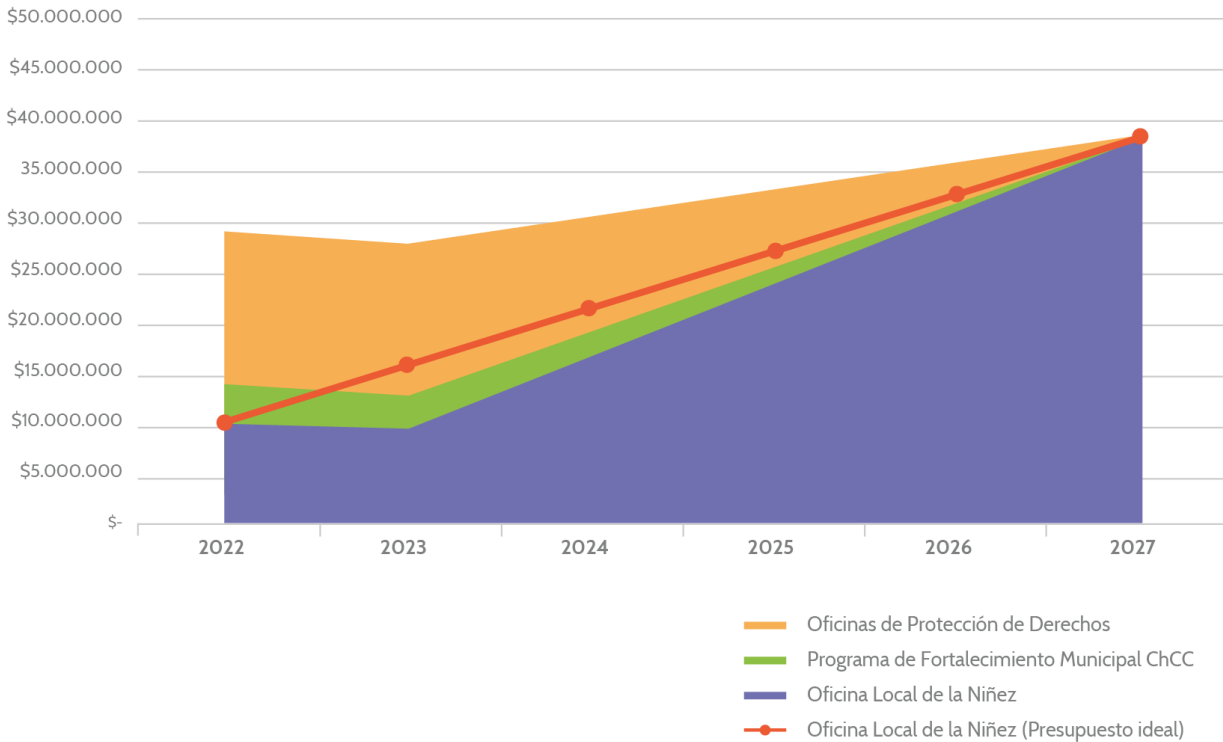
²¹ Para mayor detalle observar el seguimiento a las asignaciones directas de niñez y adolescencia en presupuesto central del Observatorio de Derechos. Disponible en: <https://observatorio.defensorianinez.cl/2022/03/26/cuanto-presupuesto-se-ha-destinado-a-ninos-ninas-y-adolescentes/> Cabe constatar que el presupuesto total del programa para el año 2022 fue teniendo, mediante diferentes decretos de modificación presupuestaria, una reducción de 32% durante el año, mediante la disminución del aporte fiscal. En este marco, el 83% del presupuesto efectivamente ejecutado fue realizado durante el último trimestre del año.



el programa para el periodo, teniendo en cuenta tanto adicionales como reasignaciones, debiese ser mayor, considerando la proyección lineal, tal y como muestra el Gráfico N°1.

Gráfico N°1

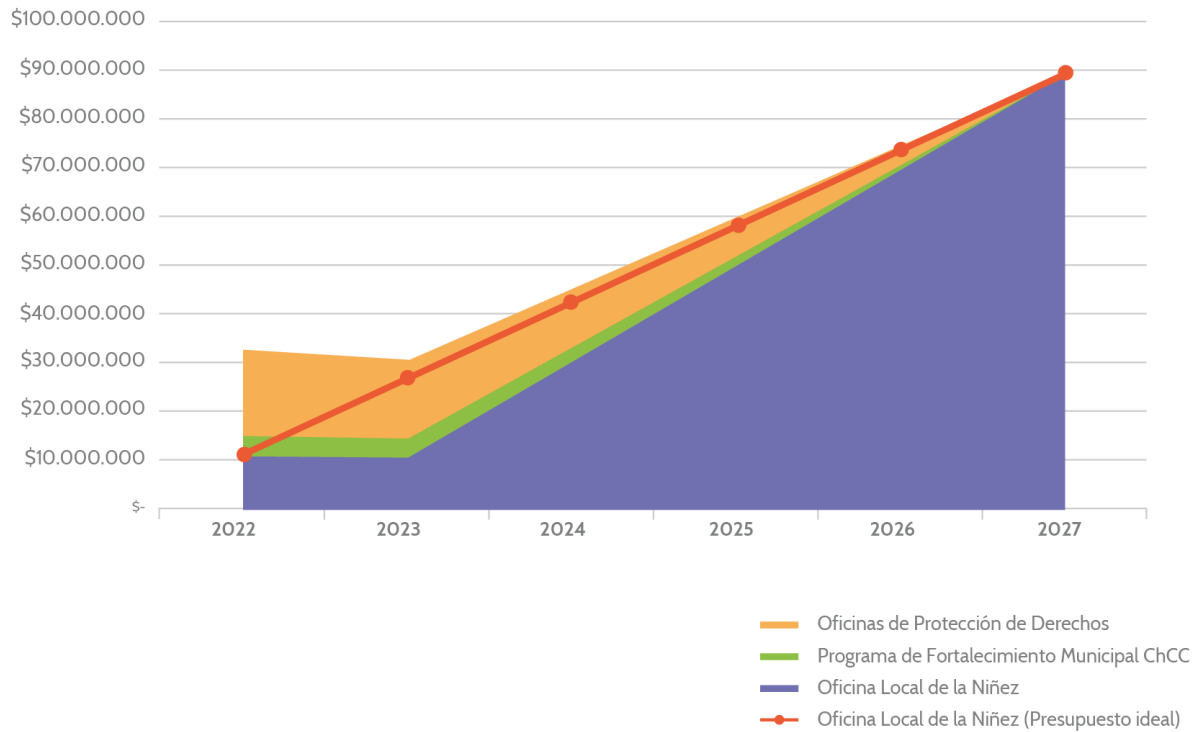
Proyección lineal requerida para el gasto presupuestario de las OLN de acuerdo con Informe Financiero (2019) (\$MM)



Fuente: Observatorio de Derechos de la Defensoría de la Niñez (2022) Análisis al proyecto de presupuesto del año 2023 en niñez y adolescencia. Documentos de Trabajo. N°1. El gráfico muestra como en la medida que avanzan los años de implementación, debiese ir aumentando el monto total de la asignación del programa de las Oficinas Locales de la Niñez hasta coincidir con que el total del gasto sea de este programa, mientras que van disminuyendo proporcionalmente los presupuestos de las actuales Oficinas de Protección de Derechos y el Programa de Fortalecimiento Municipal del Chile Crece Contigo.

Sin embargo, como se planteó anteriormente, la proyección, en torno al informe financiero de 2019, puede no estar contemplando el costo efectivo que exijan las funciones adicionales otorgadas a las OLN durante la tramitación legislativa. En este marco, es necesario un segundo análisis, que cuente el costo proyectado para el programa definido en el ex ante de éste y que se detalla en el Gráfico N°2.

Gráfico N°2 Proyección lineal requerida para el gasto presupuestario de las OLN de acuerdo con formulario ex ante del programa (\$MM)



Fuente: Observatorio de Derechos de la Defensoría de la Niñez (2022) Análisis al proyecto de presupuesto del año 2023 en niñez y adolescencia. Documentos de Trabajo. N°1. El gráfico muestra como en la medida que avanzan los años de implementación, debiese ir aumentando el monto total de la asignación del programa de las Oficinas Locales de la Niñez hasta coincidir con que el total del gasto sea de este programa, mientras que van disminuyendo proporcionalmente los presupuestos de las actuales Oficinas de Protección de Derechos y el Programa de Fortalecimiento Municipal del Chile Crece Contigo.

Como es posible observar, este escenario conlleva una meta final significativamente mayor a la inicial, y con más diferencia respecto a los marcos financieros actualmente desplegados. Siendo una proyección basada en un diseño que no ha culminado, se advierte que, en el caso de aumentar los costos proyectados inicialmente en 2019, esto afecte el proceso de instalación de las Oficinas, generando el grave riesgo de que, siendo desplegadas, no tengan la capacidad para cumplir con las obligaciones que les impone la ley y afrontar los desafíos que supone la desjudicialización y la protección administrativa.

1.4 Marco estratégico

Uno de los desafíos que tiene la implementación del Sistema de Garantías es lograr un nivel de integración intersectorial alto. Esto implica que los actores involucrados participen en la toma de decisiones (criterio de inclusividad) y se hagan cargo, de forma clara, oportuna, eficiente y

eficaz, de sus responsabilidades (criterio de mancomunidad)²². Un aspecto clave para lograr aquello, además de la existencia de escenarios formales de coordinación, es la existencia de una “*amplia estrategia nacional, o plan nacional de acción en favor de los niños, basada en la Convención*”²³.

En el Informe Anual 2020 de la Defensoría de la Niñez, se advirtió sobre una descoordinación en los procesos de planificación estratégica, la que puede “*afectar severamente el logro de estándares de calidad de las políticas públicas, tales como la estabilidad en el tiempo, adaptabilidad, coherencia y coordinación y capacidad de formulación, lo que tiene un impacto directo en la capacidad del Estado para la efectivización de los derechos humanos de la niñez y adolescencia*”²⁴.

Al respecto, la Ley de Garantías establece la formulación de una Política Nacional de la Niñez y Adolescencia por la cual se definen las directrices en materia de protección integral, detallándose su contenido mínimo para generar las condiciones político-institucionales que garanticen el ejercicio de derechos²⁵. Actualmente se cuenta con una Política Nacional, concebida de forma previa a estos lineamientos, por lo que se comprometió una actualización para adecuar su contenido a la Ley de Garantías²⁶. A su vez, cabe enfrentar el desafío de coherencia y coordinación con otros instrumentos dentro del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, como el Acuerdo Nacional por la Infancia de 2018, el plan del Comité Asesor y el Plan de Prevención de Fallecimientos. Estos instrumentos, que ponen especial énfasis en niños, niñas y adolescentes en protección especializada, incluyen medidas de coordinación entre el Servicio de Protección Especializada y el intersector, ampliando la cantidad de estrategias existentes.

También está el desafío de coherencia y coordinación con la Política Nacional de Reinserción Social Juvenil, instrumento de planificación relacionado al sistema de justicia juvenil²⁷. De conformidad a la reciente Ley N° 21.527, que crea el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil, esta política debe tener en consideración la Política Nacional de la Niñez y Adolescencia, pero no se estableció un plazo fijo para dictar la primera Política Nacional de Reinserción Social Juvenil, sino que depende del trabajo que realice el Consejo Nacional de Reinserción Social Juvenil, que tiene plazo para conformarse hasta marzo de este año. Esta situación evidencia a nivel legal, una falta de secuencialidad que permita a la Política Nacional de Reinserción Social Juvenil considerar la adecuación de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia, de acuerdo a los estándares de la Ley de Garantías.

²² Cunill, N. 2014. La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico conceptual. Revista Gestión y Política Pública, págs. 5-46. Vol. XXIII. N°1. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v23n1/v23n1a1.pdf>

²³ Comité de los Derechos del Niño. 2003. Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño. CRC/GC/2003/5, pág. 10. Disponible en: <https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/03/OG5.pdf>

²⁴ Defensoría de la Niñez. 2020. Capítulo 5: Deficiencias del Estado como garante de la efectivización de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Informe Anual 2020, pág. 661. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/informe-anual-2020/wp-content/uploads/2020/11/ia2020_parte3_cap5.pdf.

²⁵ Artículo 79 de la Ley de Garantías.

²⁶ Artículo segundo transitorio de la Ley de Garantías.

²⁷ Artículo 16 bis de la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.





DESTACABLE

Al momento de elaborar instrumentos regulatorios, tales como reglamentos, orientaciones técnicas y evaluaciones ex ante, se ha tomado la oportunidad de revisar la coherencia y comunicación de los distintos componentes del Sistema de Garantías.

A OBSERVAR

Al elaborar la Política Nacional y su Plan de Acción, se deben atender especialmente las incongruencias que han sido detectadas, para una mejor cohesión y coordinación de los elementos y sectores del Sistema. En línea con ello, que su publicación se acompañe de una revisión de todos los procesos en funcionamiento y que se impulsen acciones concretas a través del Plan de Acción, dirigidas a lograr mayor coherencia del Sistema.



Sección 2

Hacia una gestión articulada

2. HACIA UNA GESTIÓN ARTICULADA

Dimensión de gobernanza y coordinación

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, el Sistema de Garantías dispone de instrumentos e instancias de coordinación — creados en diferentes cuerpos normativos— dirigidos a planificar y ejecutar acciones intersectoriales en diferentes niveles.

En esta sección se ahonda en la interacción entre el Sistema de Garantías y el subsistema de protección especializada, haciendo énfasis en los mecanismos de coordinación presentados en la Figura N° 4.

El Comité Interministerial de Desarrollo Social, Familia y Niñez, como organismo de deliberación, tiene el rol clave de aprobar la Política Nacional de la Niñez y Adolescencia como marco orientador del trabajo conjunto y articulado de los diferentes actores²⁸. En consonancia, además, debe acordar mecanismos de coordinación de las acciones requeridas en los diferentes niveles de conformidad a lo prescrito²⁹.

Como un sistema no es un conjunto de esfuerzos o programas, sino que un conjunto de partes organizadas y relacionadas entre sí, para resguardar la coherencia interna se requiere que las instancias de coordinación, creadas en la Ley de Garantías y en la Ley del Servicio de Protección Especializada, se orienten por las directrices dictadas a nivel político-estratégico³⁰. De esta forma se asegura que todas las piezas del Sistema de Garantías estén interrelacionadas, siendo funcionales al objetivo común de efectivizar la protección integral.

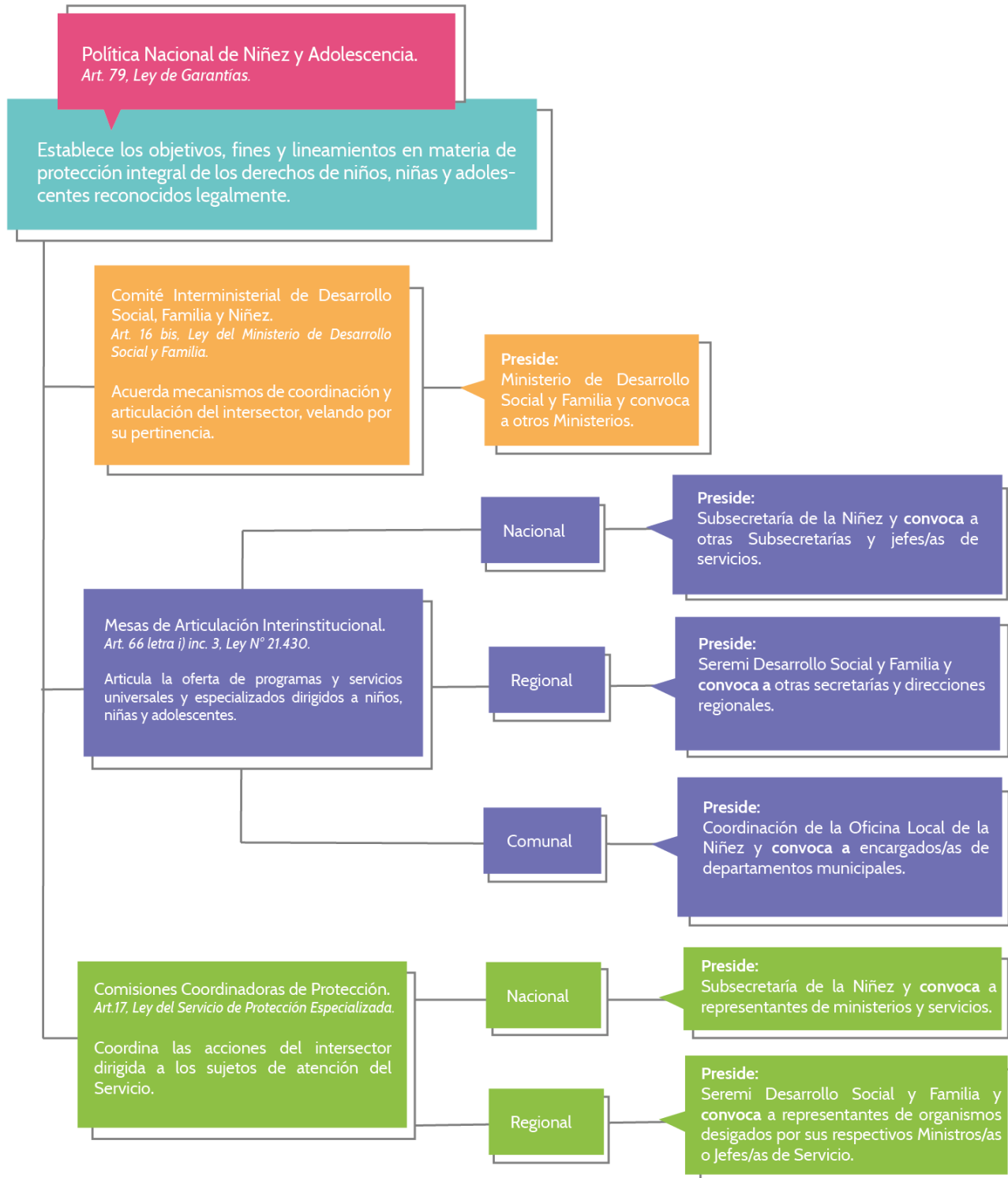
²⁸ Artículo 79 de la Ley de Garantías.

²⁹ Artículo 16 bis de la Ley del Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

³⁰ Morlachetti, A. 2013. Sistemas nacionales de protección integral a la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe, pág. 12. CEPAL. Santiago, Chile. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4040/1/S2012958_es.pdf



Figura N°4: Mecanismos de articulación relacionados a la interacción entre el Sistema de Garantías y el Servicio de Protección Especializada



Fuente: Elaboración propia.

2.1 Mecanismos de coordinación al servicio de la protección integral

El modo en que se concibió la reforma a nivel legal no facilita el proceso de instalación de los mecanismos de coordinación que, para consolidar la protección integral en Chile, requieren fortalecer el ámbito de prevención y concebir el subsistema de protección especializada dentro de una estructura sistémica. A nivel de propósito, se observan incongruencias en cuanto al rol que la Ley de Garantías le asigna al Comité Interministerial de Desarrollo Social, Familia y Niñez y en relación al posicionamiento institucional de las Mesas de Articulación Interinstitucional por lo que, a continuación, se levantan estas alertas **y se acompañan de observaciones prácticas** que ilustran la necesidad de adoptar todas las medidas necesarias para lograr el cometido de la reforma.

2.1.1 Comité Interministerial de Desarrollo Social, Familia y Niñez

De conformidad con la ley que crea el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, se le asigna al Comité la función central de *“acordar mecanismos de coordinación y articulación de las acciones de los órganos de la Administración del Estado, en sus diferentes niveles, en materia de infancia, velando por su pertinencia e integridad de acuerdo a la Política Nacional de la Niñez y su Plan de Acción”*³¹. No obstante, a pesar de estar absolutamente en línea con el principio de universalidad reconocido por la Ley de Garantías, contradictoriamente, ella enfatiza únicamente aquella dimensión relacionada con la protección especializada. En efecto, el artículo 75 sobre institucionalidad del Sistema de Garantías dispone que el Comité *“dará los lineamientos generales a la Comisión Coordinadora de Protección Nacional, la que, a su vez, instruirá a las Comisiones Coordinadoras de Protección Regionales al respecto”*. Sin embargo, no presta atención a las instancias de coordinación creadas en la misma ley, que contribuyen a realizar su función principal de velar por el cumplimiento de todas las materias tratadas en la Política Nacional.

Asimismo, se observa una incongruencia en la línea vertical de comunicación sobre necesidades de programas o servicios dirigidos a niños, niñas y adolescentes. La Ley de Garantías crea las Mesas de Articulación Institucional, que tienen como objeto coordinar la oferta dirigida a este grupo de la población. Como contrapartida se señala que, de detectarse brechas, éstas se comunicarán a determinadas autoridades. En el caso del nivel local y regional, las autoridades coinciden con aquellas llamadas a presidir las Mesas mientras que, a nivel nacional, se designa al Comité, en vez de la Subsecretaría de la Niñez que preside la Mesa a nivel nacional. Se confunde así el rol deliberativo a nivel político-institucional del Comité, con una función operativa, propia de las Mesas de Articulación, lo cual puede obstar su correcto funcionamiento.

³¹ Artículo 16 bis de la Ley del Ministerio de Desarrollo Social y Familia.



2.1.2 Función de articulación: Mesas de Articulación Interinstitucional y Comisiones Coordinadoras de Protección

Los resultados de las interacciones entre los diferentes componentes es lo que hace un sistema³², por tanto, la interacción entre las Mesas de Articulación Interinstitucional y las Comisiones Coordinadoras de Protección tiene que propender a fortalecer el ámbito de prevención y concebir el subsistema de protección especializada dentro de una estructura sistémica, para consolidar el paradigma de la protección integral. La efectiva adopción de un enfoque sistémico requiere que se logre una sinergia entre la protección universal y la especializada, bajo el objetivo común de satisfacer todos los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Para lograr aquello, es preciso que cada actor tenga plena consciencia del rol que cumple dentro del sistema, lo que constituye un particular desafío cuando existen diversas instancias que convocan, en gran medida a los mismos actores, pero para desempeñar fines diferentes y a la vez complementarios.

La población objetivo de la coordinación intersectorial de las Comisiones Coordinadoras de Protección son los sujetos de atención del Servicio de Protección Especializada, mientras que la población objetivo de las Mesas de Articulación Institucional es más amplia, siendo todos los niños, niñas y adolescentes, incluidos ciertamente los que están bajo el cuidado del Estado. Sin embargo, a nivel normativo, a pesar de dotar a las Mesas de la función estratégica de articular toda la oferta dirigida a niños, niñas y adolescentes, no se acompaña esta definición de una regulación que reconozca su posicionamiento dentro del Sistema de Garantías y tampoco se profundiza en flujos de trabajo con las otras instancias.

En atención a que las Comisiones Coordinadoras de Protección se encuentran en funcionamiento hace más de un año, es preciso preparar su apertura y relacionamiento con las Mesas. Su observación puede dar luces sobre cómo desarrollar una interacción funcional al propósito del Sistema de Garantías, así como levantar aprendizajes que orienten la puesta en marcha de las nuevas instancias. Por ello, la Defensoría de la Niñez analizó las dinámicas territoriales de las instancias, a partir de la sistematización de las experiencias de las coordinadoras de sedes regionales de la institución, que asisten a las comisiones regionales.

- **Sobre el objetivo de las Comisiones**

Se reparó en que el desarrollo de la coordinación intersectorial se dirigiera a su población objetivo –niños, niñas y adolescentes sujetos de atención del Servicio de Protección Especializada–, en tanto la apertura a ocuparse de asuntos de protección universal, podría afectar directamente la posibilidad de las Mesas de Articulación de posicionarse institucionalmente.

Se celebra que, en las primeras sesiones de las Comisiones Coordinadoras de Protección regionales, se haya tomado el espacio para presentar el mandato legal y el reglamento especificando el alcance del objetivo. Ahora bien, existe consenso entre las coordinaciones de sedes regionales de la Defensoría de la Niñez que, si bien se realizan esfuerzos por conducir las

³² Unicef. 2021. Child Protection Systems Strengthening, pág. 9. Disponible en: <https://www.unicef.org/documents/child-protection-systems-strengthening>.



instancias hacia su objetivo, existe una tendencia a extenderse a otras temáticas y a toda la población de niños, niñas y adolescentes.

Por ejemplo, en sesión del 26 de abril de 2022, en la Comisión Coordinadora de Protección de Aysén, desde la Superintendencia de Educación se planteó invitar al Departamento de Educación Municipal para abarcar a más niños, niñas y adolescentes, ante lo cual la Secretaria Regional Ministerial de Desarrollo Social y Familia, quien preside, tomó la oportunidad de recordar que la instancia se aboca únicamente a los sujetos de atención del Servicio, por lo que se tendrán que gestionar otras instancias para abordar temas de prevención general³³. También, en sesión del 26 de abril de 2022, en la Comisión Coordinadora de Protección de Antofagasta asisten niños, niñas y adolescentes del Consejo Consultivo de Niños de Tocopilla y Calama, quienes exponen sobre las problemáticas presentes en el territorio y cómo estas les afectan³⁴. Situación similar ocurrió en instancia realizada en Atacama, el 29 de septiembre de 2023, en tanto la coordinación de la sede regional informa que uno de los miembros propone invitar a centros de alumnos, con el objeto de que expongan sus problemáticas de violencia escolar y consumo de sustancias a los miembros de la Comisión.

Esta tendencia puede deberse a la necesidad de llenar el vacío que existe porque no se han conformado las Mesas de Articulación Interinstitucional. Para evitar duplicidad de instancias una vez conformadas, se requerirá desarrollar metodologías de trabajo que permitan abocarse claramente a los objetivos de cada instancia.

- **Sobre organización y metodología**

La observación de diversas instancias permitió identificar una alta heterogeneidad en el funcionamiento de las Comisiones. Si bien se valora que exista un espacio para que cada territorio, de acuerdo a sus necesidades, se organice de forma pertinente, se observan condiciones muy disímiles en cada región.

A modo de ejemplo, **no se observa la incorporación en todas las regiones de diagnósticos participativos de las necesidades de los niños, niñas y adolescentes sujetos de atención para determinar prioridades temáticas**. Solo ocho Comisiones³⁵ tomaron medidas concretas para efectivizar el derecho a la participación de la población que atienden, realizando encuestas, encuentros y grupos focales a nivel comunal y regional, mientras que en las demás se planteó como propuesta o se acordó hacer evaluación a futuro³⁶, o bien, no se han planteado actividades de este tipo³⁷.

³³ Acta de sesión de 26 de abril de 2022 de la Comisión Coordinadora de Protección de Aysén. Disponible en: <https://www.portaltransparencia.cl/PortalPDT/documentos/10179/62801/Abril+Aysen.pdf/937fad20-f738-461b-8b5b-2a4c712010d0>

³⁴ Acta de sesión de 26 de abril de 2022 de la Comisión Coordinadora de Protección de Antofagasta. Disponible en: https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/transparencia/documentos/2022/NINEZ/Octubre/Comision_Coordinadora/Comision_Coordinadora_Regional_SEPTIEMBRE_22/SEPTIEMBRE22ANTOFAGASTA.pdf

³⁵ Caso de las regiones de Antofagasta, Valparaíso, Ñuble, La Araucanía, Los Ríos, Los Lagos, Aysén y Magallanes. Aun así, se levanta que el caso de la Región de Antofagasta se focalizó en una presentación del Consejo Consultivo (OPD) de Tocopilla y Calama, la cual recogió necesidades de niños, niñas y adolescentes en general y no centradas en quienes son sujetos de atención del Servicio.

³⁶ Caso de las regiones de Arica y Parinacota, Atacama y O'Higgins.

³⁷ Caso de las regiones de Tarapacá, Coquimbo, Metropolitana, Maule y Biobío.



- **Sobre convocatoria de participantes**

Desde las sedes regionales de la Defensoría de la Niñez se rescata que, a pesar que la alta cantidad de participantes genera una dinámica más compleja, ello permite discusiones más representativas e intersectoriales. Asimismo, se valora que las Comisiones se constituyan como un espacio donde se puedan levantar temas y denuncias para conocimiento y deliberación del intersector. Ahora bien, se presentan dificultades relativas a la participación y perfil de los asistentes que obsta al cumplimiento del cometido de las instancias.

Primero, preocupa la inasistencia de ciertos sectores, especialmente de Hacienda y de Educación. Siendo un actor clave para abordar asuntos presupuestarios, representantes del Ministerio de Hacienda presentan nula asistencia en las Comisiones, con excepción de las regiones de Biobío, La Araucanía y Magallanes. Por su parte, las Seremis de Educación muestran una alta inasistencia (tres o más sesiones) en la mayoría de las regiones³⁸, así como también otros actores relacionados al sector, como de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (Junji)³⁹ y la Junta Nacional de Auxilio y Becas (Junaeb)⁴⁰. La inasistencia transversal de ciertos sectores hace necesario indagar sobre sus causas, pues puede decir relación con que no son conscientes del rol que juegan dentro del Sistema, así como también con la inexistencia de metodologías que les permita desarrollar un rol concreto.

Segundo, la alta rotación de quienes asisten, así como la falta de capacidad resolutoria de los participantes dificulta la realización de compromisos. En cada región hay, al menos, tres servicios o instituciones que presentan rotación constante de representantes⁴¹. Por su parte, se observa como nudo crítico transversal que, a pesar de que la ley señala que es esencial a la labor de las comisiones *“evaluar, diseñar, planificar y tomar las decisiones, con carácter vinculante, previo acuerdo entre las entidades respectivas, necesarias para articular y materializar la acción conjunta del intersector”*⁴², los participantes no cuentan con poder de decisión suficiente para materializar compromisos.

Esta necesidad surge para que las medidas inmediatas que necesiten decisiones urgentes no sean obstaculizadas por el desarrollo de un espacio de trabajo que sea entendido más bien como una instancia de exposición, traspaso de información, o plataforma de posturas u opiniones. Se comparte esta apreciación por otros actores convocados, en el caso de la Comisión Coordinadora de Arica y Parinacota, se manifestó como nudo crítico que *“si bien es cierto la mayoría de los servicios convocados asiste, van representados por profesionales sin capacidad de toma de decisiones”*⁴³. En atención al objeto operativo de estas instancias, es valorable que se convoquen representantes y no autoridades, siempre y cuando el personal

³⁸ Caso de las regiones de Atacama, Coquimbo, Valparaíso, Maule, Biobío y Magallanes.

³⁹ Caso de las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Coquimbo, Valparaíso, Metropolitana, Maule, Ñuble, Biobío y Los Ríos.

⁴⁰ Caso de las regiones de Arica y Parinacota, Antofagasta, Metropolitana, Ñuble, Biobío, La Araucanía y Los Lagos.

⁴¹ Revisión de actas desde marzo 2022, disponibles en portal de Transparencia a 15 de febrero de 2023. No obstante, se realiza la salvedad que, por la heterogeneidad estructural de las actas, no todas indican en detalle quienes asisten o no asisten, incumpliendo el Artículo 8 letra b) del Reglamento que establece normas para el funcionamiento de las Comisiones Coordinadoras de Protección. ⁴² Artículo 17 de la Ley del Servicio de Protección Especializada.

⁴³ Portal de Transparencia. Acta Comisión Coordinadora de Protección Arica y Parinacota. 27 de diciembre 2022. Disponible en <https://www.portaltransparencia.cl/PortalPdT/documents/10179/62801/ARICADICIEMBRE22.pdf/08144059-df0f-4464-9e3b-d7660e004b77>



designado cuente con competencias operativas suficientes. En atención a esto, se destaca que, en el caso de las Mesas de Articulación Interinstitucional, se eleva el perfil de los y las convocadas en cuanto mandata a autoridades y en caso de no poder, a quienes les subroguen o bien, designen directamente.

2.2 Avances normativos

En este escenario, se destaca que la Subsecretaría de la Niñez haya tomado las oportunidades que representan la dictación del reglamento que determina la integración y funcionamiento de las Mesas de Articulación Interinstitucional y la presentación del proyecto de ley de armonización de la Ley de Garantías y la Ley del Servicio de Protección Especializada, para atender los vacíos e incongruencias identificadas a nivel legal.

Ante la casi inexistente regulación legal de las Mesas de Articulación Interinstitucionales, el reglamento presenta una regulación que abarca el objeto y el rol que cumplen dentro del Sistema, especificando en detalle sus funciones. Con todo, igualmente es imprescindible asegurar su funcionamiento a nivel legal, a través del proyecto de ley de armonización, por lo que la Defensoría de la Niñez celebra que se haya acogido recomendación de incluir nuevos artículos en la Ley de Garantías, destinados a robustecer su posicionamiento estratégico dentro del Sistema y dotarlas de la función específica de conocer las brechas de programas o servicios. De todas formas, será necesario regular su relación con las Comisiones Coordinadoras de Protección, tarea que abarca avances legislativos y reglamentarios.





DESTACABLE

El proyecto de ley sobre armonización toma la oportunidad de potenciar las Mesas de Articulación y especificar roles del Comité Interministerial.

A OBSERVAR

La puesta en marcha y elaboración de lineamientos de las Mesas de Articulación Interinstitucional y, su comunicación operativa con las Comisiones Coordinadoras de Protección.



Sección 3

Hacia un modelo integrado de
servicios y prestaciones

3. HACIA UN MODELO INTEGRADO DE SERVICIOS Y PRESTACIONES

Dimensión de disponibilidad de servicios y prestaciones especializadas

El cambio de paradigma, desde la doctrina de la situación irregular hacia la protección integral, tiene consecuencias directas en relación a la concepción de la interacción e intervención con niños, niñas y adolescentes.

Como se ilustra la Figura N° 5, significa realzar el rol garante del Estado a fin de desplegar estrategias para generar condiciones propicias de disfrute de derechos. Ello comprende abordar las causas estructurales que favorecen situaciones de vulneración de derechos, así como disponer de servicios de respuesta personalizada. Para alcanzar aquello, organismos internacionales dedicados a promover el funcionamiento de los Sistemas Nacionales de Protección Integral (SNPI) recomiendan **concebir programas y servicios como un continuum desde la esfera de la prevención hasta la esfera de la respuesta focalizada**^{44 45}. La meta es disponer de un marco de intervenciones de prevención y respuesta basadas en un modelo de escalamiento completamente integrado, a través de un sistema nacional de gestión de casos⁴⁶. Ello no significa instalar una línea continua de escalamiento, sino que ofrecer programas y servicios de distinta intensidad, pero que, al estar integrados entre sí, permiten movimiento entre las distintas esferas, de ser recomendado en atención al interés superior del niño⁴⁷.

En consonancia con este enfoque, a nivel legal se dispone que el Sistema de Garantías *“realiza sus funciones a partir de una serie de acciones destinadas al respeto, protección y cumplimiento de todos los derechos y garantías de niños, niñas y adolescentes”*⁴⁸. Como se muestra en la Figura N° 5, se organiza esta aproximación multifacética estableciendo que la protección integral se efectúa en tres ámbitos de acción, interrelacionados: (1) *promoción y defensa de derechos*; (2) *seguimiento y acompañamiento* y (3) *protección de derechos*.

⁴⁴ Unicef. 2021. Child Protection Systems Strengthening, pág. 26. Disponible en: <https://www.unicef.org/documents/child-protection-systems-strengthening>.

⁴⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2017. Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección. Párr. 353 y ss. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/NNA-GarantiaDerechos.pdf>

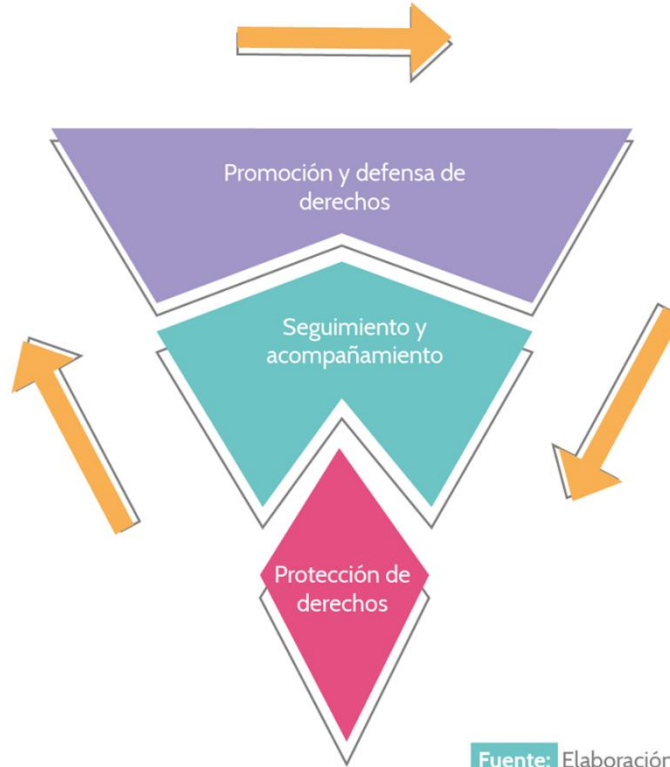
⁴⁶ Unicef. 2021. Child Protection Systems Strengthening, pág. 26.

⁴⁷ Unicef. 2020. Scaling up Child Protection: A Framework for the Future, Vol. 1: Laying a Foundation for Going to Scale, pág. 29. Disponible en: <https://www.unicef.org/media/104781/file/Scaling-up-Child%20Protection-A-Framework-Vol-1-2021.pdf>

⁴⁸ Artículo 57 de la Ley de Garantías.



Figura N° 5: Ámbitos de acción de la protección integral de acuerdo a la Ley de Garantías.



Fuente: Elaboración propia a partir del artículo 57 de la Ley de Garantías.

El reconocimiento de estos tres ámbitos es un avance normativo significativo para dejar atrás la concepción tradicional sobre la protección de derechos, que se limitaba a lidiar con situaciones de vulneración específicas, como el trabajo infantil o la explotación sexual comercial, de forma aislada. Se reconoce así la necesidad de adoptar una estrategia universal de protección, dirigida a todos los niños, niñas y adolescentes, lo que permitirá trabajar, a su vez, en todos los factores que permitan prevenir la ocurrencia de vulneraciones.

El **ámbito de acción de promoción y defensa de derechos** se compone por acciones destinadas a elevar el respeto los derechos de los niños, niñas y adolescentes, a modo de fomentar las condiciones que posibiliten su pleno ejercicio⁴⁹. Se dirige a todos los garantes de derechos de la niñez y adolescencia, para generar entornos más protectores, de modo que, gracias a una apropiación adecuada del enfoque de derechos, se contribuya al rechazo social de diversas formas de violencia y fomentando la realización de denuncias⁵⁰.

El **ámbito de acción de seguimiento y acompañamiento** se compone de acciones destinadas a dar apoyo a niños, niñas y adolescentes junto con sus familias y comunidades, con el fin de asegurar condiciones necesarias para el desarrollo integral⁵¹. Se dirige a niños, niñas y adolescentes y sus familias cuando se han identificado situaciones que requieran activar

⁴⁹ Artículo 57 N°2, letra a) de la Ley de Garantías.

⁵⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2017. Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección. Párr. 518. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/NNA-GarantiaDerechos.pdf>

⁵¹ Artículo 57 N°2, letra b) de la Ley de Garantías.



procedimientos y derivaciones sustentados en la protección social, asociándolo con estrategias de prevención focalizadas. Para ejecutar este ámbito, se requiere de sistemas que acompañen y den seguimiento a las trayectorias de los niños, niñas y adolescentes, sustentados en una canasta de respuestas programáticas atinentes a las obligaciones de la Ley de Garantías en base a un piso de protección social.

El **ámbito de acción de protección de derechos** se compone de acciones destinadas a preservar o restituir el ejercicio de derechos de niños, niñas y adolescentes, cuando se hayan detectado amenazas o vulneraciones⁵². Su dirección es más focalizada, buscando impedir que estas últimas se concreten, reparando las consecuencias de la vulneración y evitando nuevas amenazas.

La interrelación de estos ámbitos permite atender el hecho que un mismo niño, niña o adolescente, puede ser objeto de múltiples amenazas o vulneraciones de diferente índole, gravedad, y provenientes de diferentes entornos –familiar, comunitario, estatal–.

3.1 Oficinas Locales de la Niñez al servicio de la protección integral

Las Oficinas Locales de la Niñez (OLN) se crean a nivel comunal con el fin de acercar los programas y servicios a los niños, niñas y adolescentes y así asegurar su desarrollo integral. En específico, para desarrollar su objeto, la Ley de Garantías les encarga efectuar la “*protección administrativa*”, pero no define este concepto central, más allá de señalar ámbitos que comprende⁵³.

Lo anterior ha causado interrogantes para la elaboración de los reglamentos comprometidos para operativizar el mandato legal, ante lo cual, la Defensoría de la Niñez ha recomendado guiar su contenido de acuerdo al propósito de la reforma institucional. **En el caso de las OLN, significa atender a su rol dentro del Sistema de Garantías, es decir, a su contribución a la efectivización de la protección integral desde la esfera administrativa y local.**

En primer lugar, es menester considerar que, para asegurar un relacionamiento integral con la niñez y adolescencia, el Sistema está compuesto por una diversidad de actores, cada uno con un rol distintivo, y que representan a los tres poderes del Estado⁵⁴. En relación al Poder Ejecutivo, además de concebir a la Subsecretaría de la Niñez como el órgano rector, son diversos los actores pertenecientes a la Administración del Estado llamados a planificar, proveer, gestionar, o supervisar servicios y prestaciones dirigidos a niños, niñas y adolescentes. Todos ellos contribuyen a desarrollar la “*protección administrativa*”, pues la administración del

⁵² Artículo 57 N°2, letra c) de la Ley de Garantías.

⁵³ Para un análisis de las referencias al concepto “protección administrativa”, ver: Unicef. 2022. Consultoría para la revisión y sistematización de normativas e insumos que permitan contribuir a la elaboración de las modificaciones jurídicas e implementación de la Ley N°21.430, que crea el Sistema de Garantías. Producto 2: Informe sobre alcances de la protección administrativa, a la luz de lo dispuesto en la Ley N° 21.430 sobre Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia.

⁵⁴ De conformidad al artículo 1 de la Ley de Garantías, forman parte del Sistema de Garantías los Tribunales de Justicia, el Congreso Nacional, los órganos de la Administración del Estado, la Defensoría de los Derechos de la Niñez y las instituciones señaladas en el Título IV de la ley que, en el ámbito de sus competencias, deban ejecutar acciones de protección, promoción, prevención, restitución o reparación para el acceso, ejercicio y goce efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.



Estado debe ser un ente que funcione regularmente en consonancia con las obligaciones que dispone la ley y la Convención sobre los Derechos del Niño⁵⁵.

Artículo 65 de la Ley de Garantías: “[Se deberán] establecer Oficinas Locales de la Niñez con competencia en una comuna o agrupación de comunas, a lo largo de todo el territorio nacional, las que serán las **encargadas de la protección administrativa** de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, a través de la promoción de éstos, la **prevención de vulneraciones** y la **protección de sus derechos**, tanto de carácter universal como especializada, mediante acciones de carácter administrativo.”

En segundo lugar, las OLN ostentan facultades específicas dirigidas a posicionarse estratégicamente a nivel territorial, a modo de trabajar colaborativamente con las familias. Dentro de estas funciones, se encuentra tramitar el nuevo “*procedimiento de protección administrativa*”. Este procedimiento (descrito a grandes rasgos en el recuadro) se crea para intervenir ante amenazas y vulneraciones de derechos con medidas administrativas —como la activación de beneficios sociales o la derivación a programas de apoyo— en instancias conciliadoras con las familias.

Los procedimientos de protección de derechos son un medio de acción que se pueden tramitar en sede administrativa o judicial, pudiendo desarrollarse de forma complementaria. Se desarrollan en sede administrativa exclusivamente por las Oficinas Locales de la Niñez, como una instancia de colaboración y conciliación, y, en sede judicial, por los Tribunales con competencia en Familia, mediante el ejercicio de la función jurisdiccional. Por su parte, las Oficinas Locales de la Niñez pueden iniciar procedimientos administrativos universales o especializados, mientras que los Tribunales con competencia en Familia pueden iniciar únicamente los segundos. Sin perjuicio de su posible complementariedad, los procedimientos universales atienden riesgos de amenazas o vulneraciones que no requieran de atención diferenciada y especializada. Por su parte, los procedimientos especializados incorporan acciones de reparación y restitución por parte del Servicio Nacional de Protección Especializada.

Esta innovación significó la aprobación de varias normas que regulen su procedimiento, las que, lamentablemente, no son muy precisas, toda vez que utilizan indistintamente los conceptos “*protección administrativa*”, “*procedimiento de protección administrativa*” o “*medida administrativa*”⁵⁶. Esta imprecisión ha generado una confusión problemática, en tanto, mientras

⁵⁵ Unicef. 2022. Consultoría realizada por Anuar Quesille para la revisión y sistematización de normativas e insumos que permitan contribuir a la elaboración de las modificaciones jurídicas e implementación de la Ley N° 21.430, que crea el Sistema de Garantías. Producto 2: Informe sobre alcances de la protección administrativa, a la luz de lo dispuesto en la Ley N° 21.430 sobre Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, pág. 8.

⁵⁶ A modo de ejemplo, los artículos 65 y 75 letra g) utilizan el concepto de “protección administrativa” para hacer alusión a la efectivización de la protección integral en el ámbito administrativo local por las OLN. Por su parte, el artículo 71 utiliza el concepto para referirse al procedimiento de protección administrativa, toda vez que está ligado con la gestión de un caso.



se apunta a ampliar el concepto de “protección”, su utilización para referirse al procedimiento, hace que se vuelva a asociar con respuestas focalizadas, dificultando la consolidación de la protección integral. En este sentido, utilizar un concepto amplio para referirse a uno particular, no es incorrecto si se realiza en una relación de género a especie; pero ciertamente, puede generar problemas de comprensión de los términos, lo que puede tener repercusiones en la práctica.

Mensaje clave

La protección administrativa incluye la promoción, prevención y protección de derechos.

- Todos los órganos del Estado que dentro de sus competencias ejercen acciones de promoción, prevención o protección de derechos de niños, niñas y adolescentes, aportan a efectivizar la protección integral desde la esfera administrativa. De modo que la protección administrativa no se debe asociar únicamente a las Oficinas Locales de la Niñez.
- Las Oficinas Locales de la Niñez son los únicos órganos de la Administración del Estado que tienen la atribución para tramitar procedimientos de protección administrativa, y dictar medidas de protección administrativa de corresponder, de acuerdo con el interés superior del niño.

Como se mencionaba, las OLN tienen múltiples funciones y, a pesar de que poseen la potestad exclusiva de tramitar procedimientos administrativos de protección de derechos, en ningún caso es el único medio que poseen para contribuir a la efectivización de la protección integral. Siguiendo el estándar de concebir la protección como un *continuum*, como se observa del citado artículo 65, el objeto de estos dispositivos territoriales reconoce los diferentes ámbitos de acción para efectivizar la protección integral.

Si bien la ley le otorga funciones amplias a las OLN, no estableció medios de acción concretos asociadas a todas, por lo que se celebra que, a través de los reglamentos y orientaciones técnicas, se estén desarrollando en mayor profundidad las funciones y medios de acción para ejecutar los ámbitos de acción de promoción y acompañamiento que se encuentran menos detallados a nivel legal. Esto es importante porque asociar la protección administrativa, o las Oficinas Locales de la Niñez, de forma primordial con el ámbito de protección de derechos, es contrario al estándar que se quiere instaurar en que la prevención tiene un rol central.

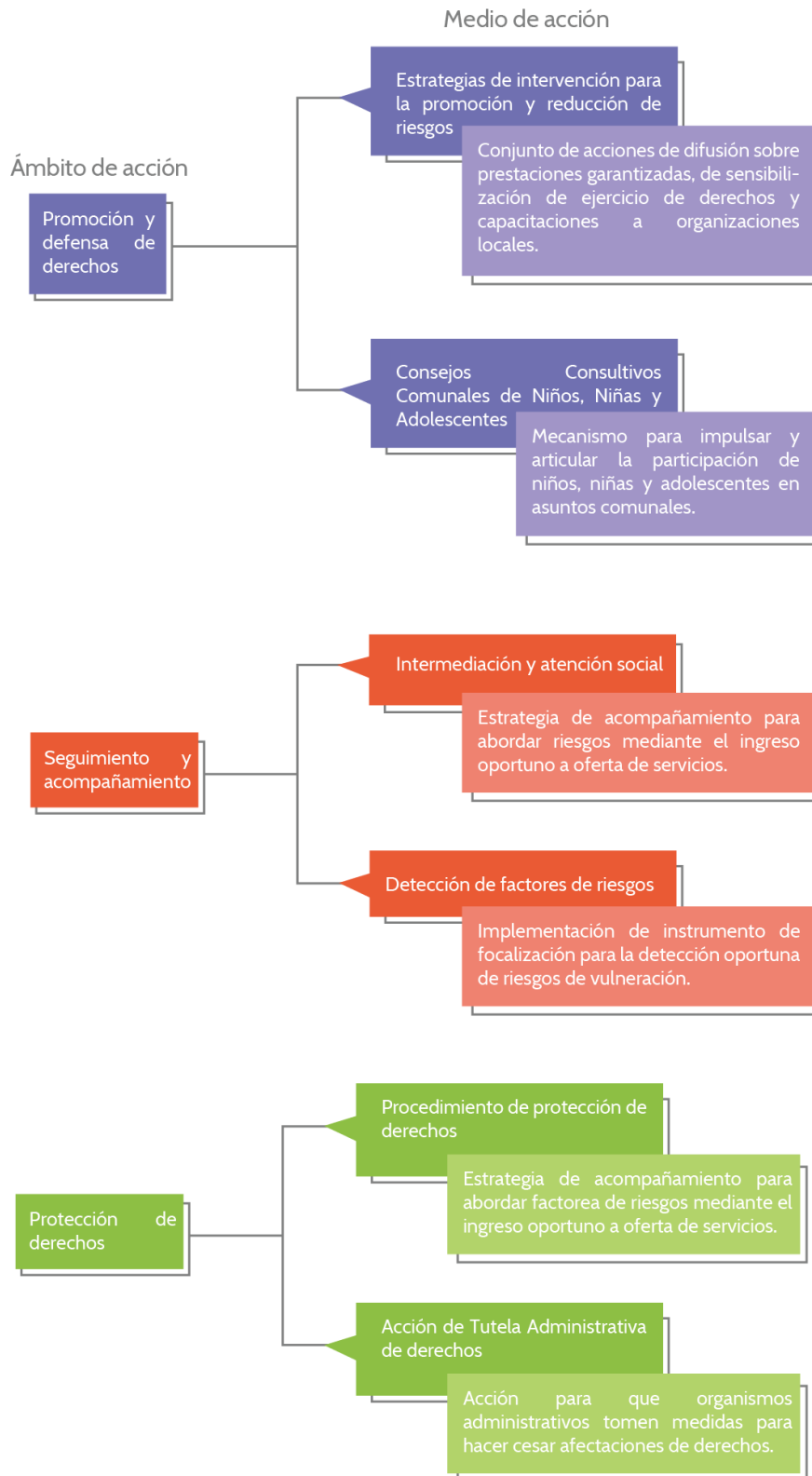
Sin perjuicio de la interrelación de todos los ámbitos, en la Figura N° 6 se exponen ejemplos de medios de acción asociados a los diferentes ámbitos, para acentuar que las Oficinas Locales de la Niñez contribuyen a la efectivización de la protección integral desde el ámbito local.

Para fortalecer este discurso, la Defensoría de la Niñez recomendó reconocer los medios de acción en los reglamentos que determinarán la normativa técnica y metodológica y los



procedimientos a cargos de las OLN, así como atender a su interrelación identificando los puntos de encuentro.

Figura N° 6: Ejemplos de medios de acción por ámbito de la protección integral.



3.2 Modelo de intervención integrado

A las Oficinas Locales de la Niñez se les dotó de la función estratégica de “*articular la oferta dirigida a niños, niñas y adolescentes, especialmente la oferta de los servicios sociales vinculados al Subsistema de Protección Integral de la Infancia ‘Chile Crece Contigo’ y la oferta del Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia, a través de redes intersectoriales a nivel comunal, regional y nacional*”⁵⁷. Esta función basal permite desplegar otras de sus funciones, especialmente la de derivación en base a procedimientos de orientación, seguimiento y procedimientos administrativos de protección.

Asimismo, esto implica necesariamente constituirse como punto focal para la gestión de programas que otros actores especializados requieran para asegurar intervenciones integrales.

A continuación, se desarrollan algunos ejemplos:

- **Servicio de Reinserción Social Juvenil:** la multidimensionalidad de necesidades de los y las adolescentes en conflicto con la ley penal exigen, para una intervención efectiva, coordinación con la red intersectorial a cargo de las OLN. Sin perjuicio de la especialización del Servicio de Reinserción Social Juvenil, la interdependencia con programas sociales y de protección especializada es alta. Los planes de medidas y sanciones deben apuntar a la reinserción social, lo que implica la coordinación con la red intersectorial. Además de la generación de estos requerimientos, el 61% de los sujetos de atención fueron atendidos de forma previa por algún programa de protección de derechos, lo que requiere de continuidad y seguimiento⁵⁸, evidenciándose así la necesidad de regular la integración de la gestión de las redes de justicia juvenil en el marco del Sistema de Garantías.
- **Sistema Lazos:** el programa dependiente de la Subsecretaría de Prevención del Delito utiliza las redes locales (generalmente administradas por municipalidades) para trabajar con las familias en la prevención focalizada de la participación de niños, niñas y adolescentes en actividades delictuales. Dentro de sus componentes, se encuentra el trabajo intersectorial con Senda, el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil, el Servicio Nacional de Protección Especializada, entre otros. De modo que, cabe preguntarse, cómo se acoplará su trabajo con el que desarrollarán las Oficinas Locales de la Niñez, especialmente con su función de desarrollar procedimientos administrativos de protección.

⁵⁷ Artículo 66 letra i) de la Ley de Garantías.

⁵⁸ Información entregada por el Servicio Nacional de Menores a través de Oficio N° 1285/2021 dirigido a la Defensoría de la Niñez.



- **Situación de calle de niños, niñas y adolescentes:** la Subsecretaría de Servicios Sociales del Ministerio de Desarrollo Social y Familia dirige la política pública sobre situación de calle, teniendo hoy también el abordaje de niños, niñas y adolescentes en ella, ya sea de forma acompañada o no por sus familias. Con la instalación de las OLN, cabe resolver sobre la administración del componente ambulatorio del modelo de intervención en estas situaciones y cómo los procesos de identificación de niños, niñas y adolescentes en situación de calle se vinculará con el componente de levantamiento de alerta temprana de estos dispositivos⁵⁹.

A este listado de programas especializados, se suma la necesidad de articular a los demás representantes del intersector en general, tales como Educación, Salud y Vivienda, de modo que no se trabaje fragmentadamente. Por ello, para garantizar el disfrute de los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes es imprescindible regular posibles interdependencias y avanzar en flujos de interacción que aseguren la integración de las atenciones .

En atención a este desafío, sin éxito la Defensoría de la Niñez ha instado a incorporar en el desarrollo del reglamento sobre procedimientos a cargo de las OLN a representantes del intersector, sobre todo a Educación y Salud , con la finalidad de analizar la factibilidad de continuar con modelos diferenciados y discutir alternativas de acoplamiento bajo un marco general otorgado por el Sistema de Garantías.

⁵⁹ Observatorio de Derechos de la Defensoría de la Niñez. 2022. Nota Técnica 4: Niños, niñas y adolescentes en situación de calle: factores y caracterización en los últimos años. Disponible en: <https://observatorio.defensorianinez.cl/2022/01/27/ninos-ninas-y-adolescentes-en-situacion-de-calle/>





DESTACABLE

Reconocimiento amplio del concepto de protección administrativa y consecuente regulación normativa de diversos medios de acción para ejercer las funciones de las OLN, en todos los ámbitos de la protección integral.

A OBSERVAR

La necesidad de avanzar hacia la integración de todas las atenciones dirigidas a la niñez y adolescencia, para progresar hacia un modelo como un *continuum* reforzando el trabajo en prevención como base primaria.



Sección 4

Hacia un cambio cultural organizacional

4. HACIA UN CAMBIO CULTURAL ORGANIZACIONAL

Dimensión equipos de trabajo y recursos financieros

La nueva institucionalidad de la niñez y adolescencia es parte de la estructura sobre la que se constituye el tejido social.

Los contextos socioculturales e institucionales, donde se insertan las personas “*definen su lectura de la realidad social, sus claves interpretativas y reinyectan en su visión de la realidad una serie de condicionantes que reflejan sus inserciones en la trama socioeconómica y en el tejido relacional*”⁶⁰. Por otra parte, el personal que pertenece a dichas instituciones interpreta la realidad y efectúa sus prácticas de acuerdo a ello. Así, la cultura es parte de la institución y se va modificando, enriqueciendo y desarrollando de acuerdo a las interpretaciones, significados y prácticas de quienes la conforman. Ambos aspectos, institucionalidad y prácticas, se entrelazan e inciden recíprocamente configurando la cultura.

La implementación del Sistema de Garantías significa un cambio cultural organizacional de envergadura. Será complejo cambiar formas de trabajo validadas en el tiempo y asumidas como una realidad, por lo que es fundamental contar con estructuras organizacionales que canalicen y faciliten la apropiación de la ley, que no la entorpezcan ni tampoco la resistan. Por ello, es fundamental difundir el propósito del cambio de paradigma, porque las interpretaciones y prácticas que los actores del sistema realicen sobre los procedimientos de protección administrativa le darán forma y aplicación a la protección integral⁶¹.

Por este motivo, resulta clave que quienes sean parte de la nueva institucionalidad, incorporen en su quehacer el paradigma de la protección integral y que este se traduzca en cada una de sus prácticas cotidianas. Para ello, las instancias especializadas en niñez y adolescencia en diversos niveles institucionales, a saber, local, regional y nacional son centrales, y un personal formado en derechos de niñez y adolescencia es fundamental para la incorporación sustancial de este paradigma en la cultura institucional.

Habiendo revisado las instancias especializadas de coordinación, en esta sección se abordará la especialización del personal y su suficiencia a partir de los estándares internacionales de derechos humanos y normativos de la materia que, a continuación, se pasan a exponer.

⁶⁰ Araya, S. (2002) Las instituciones sociales, ejes teóricos para su discusión, pág.19. FLACSO.

⁶¹ 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.



4.1. Estándares internacionales de derechos humanos sobre personal especializado

Los Sistemas Nacionales de Protección Integral requieren de personal especializado que efectivicen la protección integral. De acuerdo a organismos internacionales, esto significa contar con equipos de trabajo con las siguientes características ⁶²:

- Desarrollar y respaldar una planificación sobre la fuerza laboral requerida, lo cual es revisado y evaluado de forma periódica en base a evidencia.
- Asegurar que el personal posea la profesionalización y especialización requiere intrínsecamente que los servicios locales de intervención directa posean unidades especializadas y multidisciplinarias para la atención de niños, niñas y adolescentes.
- Disponer de planes de capacitación para las y los trabajadores, que sean fortalecidos en el tiempo y con cursos de formación profesional continuada.
- Robustecer los criterios y procesos de selección y contratación del personal que trabaja directamente con niños, niñas y adolescentes.
- Condiciones de trabajo propicias para las labores de trato directo y extremo cuidado, junto con una remuneración del personal suficiente que permita fomentar la vinculación y el mantenimiento de personal que sea idóneo y capacitado.

Para avanzar en el cumplimiento de estos estándares, la Subsecretaría de la Niñez tiene la tarea de reorganizar el funcionamiento y fortalecimiento de los equipos de cada Seremi⁶³.

La siguiente Figura N° 7 ilustra una revisión realizada a las unidades especializadas en niñez y adolescencia del Sistema de Garantías, el cumplimiento —o no— de su cobertura a nivel nacional (en las Seremis y OLN), además de observaciones relevantes para su análisis. Esta información apunta al cumplimiento formal de la cobertura del personal especializado, por lo que es importante tener en cuenta para contar con un panorama general al respecto.

⁶² Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2017. Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección, págs. 175-176. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/NNAGarantiaDerechos.pdf>, y, Unicef. 2021. Child Protection Systems Strengthening, pág. 29. Disponible en: <https://www.unicef.org/documents/child-protection-systems-strengthening>.

⁶³ Información entregada por la Subsecretaría de la Niñez a través de Oficio N° 277/2022.



Figura N°7

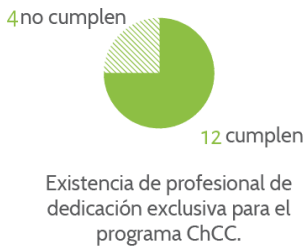
Revisión de dotación laboral en Secretarías Regionales Ministeriales de Desarrollo Social y Familia (SDSyF) y Oficinas Locales de Niñez (OLN) hasta noviembre 2022.



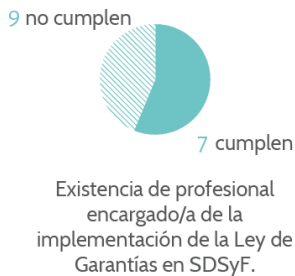
Respecto de las 3 regiones, si bien en lo formal se observa un cumplimiento suficiente en relación con el cargo, este es solo parcial ya que no corresponde a cargos exclusivos. Por ejemplo, cuando un mismo funcionario tiene más de un cargo bajo su responsabilidad. Por ende, falta información detallada respecto de las cargas de trabajo y las jornadas de las y los profesionales asignadas a cada una/o.



En este caso, se estima que las Unidades regionales de Infancia se consideran completas al tener mínimo 3 cargos, compuesto por Coordinador/a Regional, Encargado/a de Chile Crece Contigo y Asistente Técnico de Niñez.



En algunos casos no se ha definido un profesional a cargo, sino que es una responsabilidad compartida con otro cargo en una misma persona, o en un caso particular por toda una Unidad.



Se indica que, a partir de la puesta en marcha de la Ley de Garantías, se suman a algunas Seremis las y los Asistentes Técnicos de Oficinas Locales de Niñez, encargados de apoyar administrativa y técnicamente a las municipalidades en la implementación de las oficinas.

Se observa que solo 7 regiones cuentan con esta figura, sin embargo, se desconocen los criterios que fundamentan que ciertas regiones cuenten con el cargo y otras no.



El artículo 65 establece que las OLN tendrán un coordinador local y un equipo multidisciplinario, lo que se cumple en todas las OLN piloto, estando los equipos multidisciplinarios compuestos por al menos dos personas con cargos exclusivos.

Fuente: Elaboración propia en base a datos obtenidos a partir de oficios de solicitud documental.

Así, la Figura N° 7 permite observar que existen ámbitos en que el cumplimiento en la dotación de ciertos cargos se encuentra muy avanzada, siendo este el caso de las instancias de coordinación de la Subsecretaría de la Niñez, cuyo cargo es sumamente relevante para la instalación del nuevo paradigma en los niveles territoriales como prioridad institucional. Sin embargo, **se advierte que en algunos casos el o la funcionaria que cumple dicho rol, realiza otras funciones relativas a Chile Crece Contigo o a la asistencia técnica para el funcionamiento de las OLN.** Lo anterior hace pensar que la falta de exclusividad en el rol podría perjudicar el desempeño de las acciones relacionadas al mismo, o bien significar una amplia carga de trabajo para el funcionario o la funcionaria respectiva. En el caso de las OLN que participaron en el programa piloto, se celebra que el total de las comunas que contestaron la solicitud de información contaban con el mínimo legal de personal por oficina.

4.2. Recordando el propósito de la Ley de Garantías

En el marco de las competencias de la Defensoría de la Niñez, es preciso velar por la promoción y difusión del Sistema de Garantías, especialmente sus componentes principales, como son los principios, derechos, garantías y nueva institucionalidad, propendiendo a generar una cultura sustentada en el paradigma de la protección integral. Esto último debe abarcar todos los niveles territoriales y todos los actores institucionales que conforman el Sistema de Garantías, así como a la sociedad en general, incluyendo a los niños, niñas y adolescentes considerando, en este último caso, las características y necesidades de sus destinatarios para su diseño e implementación.

En relación a los equipos de trabajo, la incorporación por parte de la nueva mirada hacia la niñez y adolescencia, se debiese traducir en una nueva forma de actuar respecto a este grupo específico, que se deberá visualizar en sus prácticas cotidianas.

En este contexto, **el gran desafío es instalar la nueva cultura basada en la protección integral, a modo de promover la prevención de vulneraciones y la desjudicialización, en un contexto que aún no cuenta con los dispositivos para operativizar aquello.** Promover el enfoque sistémico en este escenario es especialmente complejo, y a la vez necesario, por lo que una arista importante de la instalación será capacitar a las y los operadores sobre las etapas de la implementación progresiva del Sistema de Garantías y la importancia de ir adoptando cambios en los significados y prácticas y clarificando roles hasta su consolidación.

Un ejemplo de la dificultad que implica la incorporación del nuevo paradigma y lo complejo que es cambiar prácticas funcionarias, se refleja en una observación realizada por un funcionario de una Oficina Local de Niñez, teniendo en cuenta que al momento de consultarles sobre dotación de profesionales y el criterio de perfil óptimo para ellos, señala *“frente al estándar ideal y bajo la experiencia en contratación de profesionales (...) aquellos profesionales que ya cuentan con más conocimiento en intervenciones de alta complejidad, es más complejo el cambio de paradigma”*⁶⁴.

⁶⁴ Oficio N° 01/2022 de la Oficina Local de la Niñez de Colina, 27 de octubre 2022.



De acuerdo a las directrices internacionales, se espera que los profesionales y técnicos que trabajan con niños, niñas y adolescentes, estén formados en sus derechos y tengan las competencias para comunicarse con ellos a cualquier edad, estado evolutivo y en especial situación de vulnerabilidad⁶⁵. Esto, **enfatisa la obligación de promover acciones especializadas en el trato directo, pues la falta de formación de ellas y ellos, suele dar lugar a prácticas que provocan daños emocionales y físicos**⁶⁶. En este escenario, además es relevante que cuenten con formación actualizada sobre la Ley de Garantías, desde un enfoque operativo, no meramente de manejo de contenidos.

En este sentido, vale revisar lo dispuesto en el artículo 20 inciso 3 de la Ley N°21.430, que dispone que:

“Corresponde a los órganos de la Administración del Estado, de acuerdo con sus competencias, que los itinerarios formativos que reciban los y las profesionales que tengan incidencia sobre niños, niñas y adolescentes incluyan los aspectos vinculados a sus derechos y deberes. Estos aspectos también deben formar parte de los temarios y los programas de los concursos públicos”.

4.2.1. Acciones desplegadas por la Subsecretaría de la Niñez

En virtud de este deber, es relevante destacar las instancias formativas que tanto la Subsecretaría de la Niñez como las distintas Seremis de la cartera han desplegado. Según información entregada por la Subsecretaría de la Niñez, a enero 2023, la División de Promoción y Prevención ha realizado instancias de difusión a funcionarios y funcionarias del intersector que trabajan en materias con implicancia en niñez y adolescencia, alcanzando a aproximadamente a 503 personas que se desempeñan a nivel central y 479 personas que se desempeñan a nivel regional o local. Mientras que, de acuerdo con información entregada por las Seremis de Desarrollo Social y Familia, la totalidad de estas secretarías han realizado instancias de difusión y capacitación en el marco de la Ley de Garantías.

En específico, se identificaron al menos 105 jornadas a nivel país en las distintas divisiones territoriales, las que se concentran en su mayoría en espacios formativos internos, Comisiones Coordinadoras de Protección, Mesas Regionales de Infancia y Adolescencia, Redes Comunales de Niñez, equipos de Chile Crece Contigo, Oficinas Locales de Niñez, autoridades de Carabineros y Gendarmería, entre otras. A esto se suman los cursos de formación y capacitación sobre herramientas prácticas dirigidos a operadores y operadoras del Sistema de Garantías, disponibles en la plataforma “Aprendiendo Juntos”⁶⁷. Asimismo, se han puesto a disposición materiales formativos dirigidos a la sociedad en su conjunto, como la Guía Didáctica para la Ley N° 21.430⁶⁸ y la página web “Respetar la Niñez es Ley”⁶⁹, que presentan la Ley de Garantías, junto con los derechos y principios reconocidos.

⁶⁵ Consejo de Europa. 2010. Directrices del Consejo de Europa sobre Justicia Adaptada a los Niños.

⁶⁶ Agencia Europea de Derechos Fundamentales (FRA). 2015. Justicia adaptada a la infancia: perspectivas y experiencias de los niños y de los profesionales.

⁶⁷ Disponible en: <https://aprendiendojuntosnew.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/>

⁶⁸ Subsecretaría de la Niñez. 2022. Guía didáctica para la Ley N° 21.430. Disponible en: <https://www.crececontigo.gob.cl/wp-content/uploads/2022/09/Guia-Didactica-Ley-21.430-1.pdf>

⁶⁹ Disponible en: <https://respetarlaninezesley.cl/>



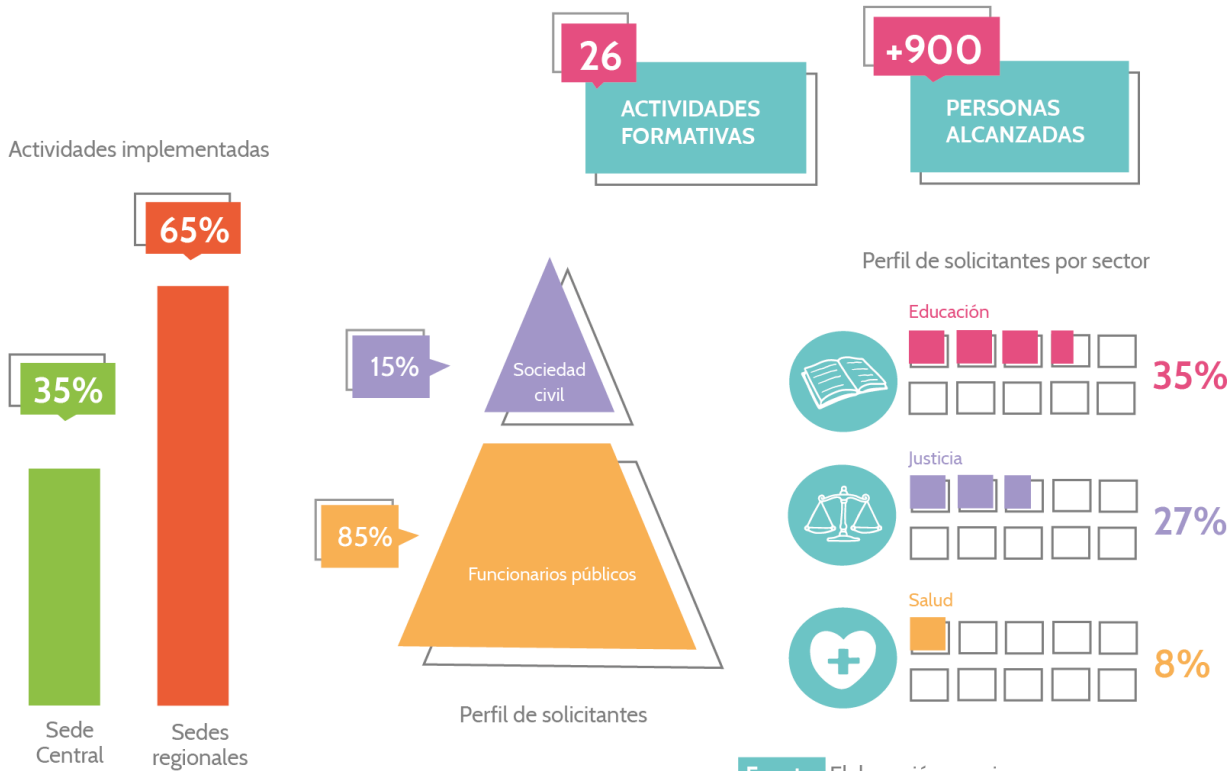
Por último, cabe celebrar la implementación de indicadores de desempeño colectivo en las Seremis de Desarrollo Social y Familia, bajo solicitud de la Subsecretaría para incluir un indicador del porcentaje de capacitaciones realizadas para el año 2023, en base a un estándar de plan de trabajo anual de capacitaciones planificadas⁷⁰. El monitoreo de estas capacitaciones da cuenta de un compromiso político-institucional con necesidad de transmitir un mensaje sobre la protección integral de niños, niñas y adolescentes.

4.2.2. Acciones desplegadas por la Subsecretaría de la Niñez

La Defensoría de la Niñez, en observancia de su rol dentro del Sistema de Garantías de difundir, promover y proteger los derechos de los niños, niñas y adolescencia, realizó acciones de formación sobre la Ley de Garantías con especial enfoque en el paradigma que inspira la reforma. En este contexto, se realizaron 26 actividades, con un alcance un poco mayor a 900 personas en total. De estas acciones, el 85% fueron requerimientos realizados a la Defensoría de la Niñez, lo que evidencia un interés activo en procesos formativos.

Como es posible observar en la Figura N° 8, el 85% de las solicitudes la realizaron funcionarios públicos y el 15% la sociedad civil. Además, se destaca que de la totalidad de requirientes la mayoría pertenecen al sector educativo, seguido por justicia y salud.

Figura N° 8: Actividades formativas realizadas por la Defensoría de la Niñez en el periodo 2022-2023.



Fuente: Elaboración propia.

⁷⁰ De conformidad a información entregada por Seremis en oficios citados en sección referencias.

Por otra parte, a través de las labores permanentes que desarrolla la Defensoría de la Niñez, particularmente en el ámbito de protección y defensa especializada, es propio de sus funciones destacar de forma recurrente el marco que otorga la nueva Ley de Garantías, haciendo mención explícita en sus presentaciones ante instancias administrativas, Tribunales de Familia, sedes penales y Cortes, sobre las garantías, derechos y principios que de esta ley emanan, con el fin de contribuir en el conocimiento y efectivización de los derechos de niños, niñas y adolescentes. De este modo, los instrumentos institucionales que se presentan a través de oficios, escritos, querellas, recursos de protección o *amicus curiae*, además de cumplir un objetivo concreto dentro de las situaciones atendidas, son formas de instalar el nuevo marco y sus atributos.

Los cambios culturales requieren de un proceso, por lo que toman su tiempo. Si bien el cambio de paradigma de la protección integral de derechos comenzó, en lo formal, con la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por Chile en 1990, la Ley de Garantías publicada hace un año, es un avance concreto en el ámbito normativo interno.

Se espera que la incorporación en la ley de transformaciones institucionales para efectivizar los principios y derechos reconocidos, facilite el cambio paradigmático al incorporarse en las prácticas funcionarias.





DESTACABLE

Interés de las instituciones rectoras en posicionar y desarrollar procesos formativos para funcionarios y funcionarias de todos los niveles territoriales y del intersector.

A OBSERVAR

Procesos formativos a funcionarios y funcionarias que efectivamente deben traducirse en nuevas prácticas de relacionamiento con la niñez y adolescencia, en su calidad de sujetos de derechos.



Sección 5

Hacia la ejecución de la garantía
de participación de niños, niñas y
adolescentes

5. HACIA LA EJECUCIÓN DE LA GARANTÍA DE PARTICIPACIÓN EFECTIVA

Dimensión de participación de niños, niñas y adolescentes y su entorno

Un elemento central en la consolidación del paradigma de la protección integral es el derecho a la participación de niños, niñas y adolescentes pues, en su calidad de sujetos de derecho, se reconoce su capacidad de agencia. Ahora bien, a pesar de que los niños, niñas y adolescentes no están ajenos a la realidad política y social de un país, sus inquietudes y opiniones no siempre son consideradas por las instituciones al momento de tomar decisiones que les afecten. Existen creencias, concepciones y conductas de las y los adultos respecto de niños, niñas y adolescentes que dificultan el ejercicio de este derecho en particular⁷¹. Por esto, **es esencial que el reconocimiento del derecho se acompañe de garantías explícitas para su ejercicio y que se vele por su cumplimiento.**

En línea con lo establecido por el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño y la correspondiente Observación General N° 12, la Ley de Garantías incorpora el derecho a la participación efectiva de forma amplia. Como se observa en la Figura N° 9, se reconoce el derecho de niños, niñas y adolescentes a expresar sus opiniones, a ser escuchados y a participar en los asuntos que les afecten, todo dentro del marco regulatorio basado en los principios de autonomía progresiva, interés superior, no discriminación y desarrollo integral.

⁷¹ Defensoría de la Niñez. 2020. Segunda Parte: Adultocentrismo en Chile y su Relación con la Participación de la Niñez y Adolescencia. Informe Anual 2020. Disponible en: <https://www.defensorianinez.cl/informe-anual-2022/adultocentrismo/>



Figura N° 9: Detalle de derechos de participación reconocidos para niños, niñas y adolescentes en la Ley de Garantías.

Art. 18 Participación social

El Estado debe promover mecanismos nacionales y locales necesarios para su incorporación progresiva a la ciudadanía activa.

Art. 22 Principio de participación y colaboración ciudadana

El Estado debe crear procedimientos que permitan participación ciudadana en materias de protección y garantía de los derechos de la niñez y adolescencia, así como del funcionamiento del Sistema de Garantías.

Art. 28 Derecho a ser oído

Derecho a que sus opiniones sean escuchadas y debidamente consideradas, en los procedimientos o actuaciones administrativas o judiciales que pudiesen afectar sus derechos o intereses, a través de medios adecuados y en atención a sus necesidades particulares.

Art. 31 Libertad de asociación y reunión

Derecho a asociarse con otras personas, por diversos fines y participar en reuniones públicas y manifestaciones pacíficas de conformidad a la ley, esto último, en compañía de sus cuidadores.

Art. 33. Derecho a la vida privada y a la protección de sus datos personales

Derecho a desarrollar su vida privada, la protección y reserva de sus datos personales y todo tratamiento referido a ellos les debe ser informado en un lenguaje que les sea fácilmente comprensible.

Art. 40 De la información sobre la salud y el consentimiento informado

Derecho a obtener información completa sobre su salud y su desarrollo, así como sobre el proceso sanitario que deban recibir, tanto de prestadores públicos como privados.

Art. 2 letra d), Principales obligados por esta ley

Corresponde a las familias, a los órganos del Estado y a la sociedad, el "crear e impulsar canales de participación social de niños, niñas y adolescentes".

Art. 20 Difusión de derechos de niños, niñas y adolescentes

El Estado es responsable, en atención a sus competencias, de la difusión permanente a toda la población, y en especial a niños, niñas y adolescentes, a sus padres y/o madres (...) de sus derechos y deberes.

Art. 23 Derechos civiles y políticos

El Estado debe facilitar a niños, niñas y adolescentes el pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos.

Art. 29 Libertad de expresión y comunicación

Derecho a expresar y difundir libremente sus opiniones, sin censura previa, a través de cualquier medio, con las restricciones normativas generales establecidas. Asimismo, tienen derecho a buscar, recibir y utilizar la información en cualquier medio, así como también asegurar acceso inclusivo.

Art. 32 Derecho a la participación

Derecho a participar activamente en los asuntos que les conciernan o les afecten, de conformidad con la ley. El Estado velará por incorporarlos progresivamente al ejercicio de sus derechos y responsabilidades ciudadanas.

Art. 35 Derecho a la información

Derecho a buscar y ser informado, especialmente sobre cualquier actuación que pueda afectar el ejercicio de sus derechos.

Art. 41 Derecho a la educación

Derecho a constituir centros de alumnos u otra forma de asociación y organización, y ningún establecimiento educacional puede negar el ejercicio de este derecho.

Fuente: Elaboración propia en base la Ley de Garantías.

5.1 Espacios de conocimiento de derechos para el empoderamiento

El conocimiento de sus derechos por parte de los niños, niñas y adolescentes es condición necesaria para su participación efectiva. No obstante, un 50% de los niños, niñas y adolescentes de quinto básico a cuarto medio, de establecimientos municipales, no ha escuchado hablar sobre sus derechos⁷².

En concordancia con esto, durante el último taller realizado por la Defensoría de la Niñez el año 2022, para niños, niñas y adolescentes en la Región Metropolitana, más de 90 estudiantes destacan la necesidad de informarse sobre derechos humanos a través capacitaciones, charlas y talleres⁷³.

El empoderamiento de los niños, niñas y adolescentes sobre la instalación del nuevo paradigma, requiere conocimiento de sus derechos en el marco de la Ley de Garantías. En este escenario, y en el marco de las competencias de la Defensoría de la Niñez, es preciso velar por la promoción y difusión del conocimiento de los principios, derechos y garantías de las que son titulares, siempre profundizando en el conocimiento sobre los derechos humanos, su surgimiento, características, evolución e implicancias, como piedra angular a partir de la cual el enfoque de derechos humanos se sustenta⁷⁴.

En atención a lo anterior, se hace seguimiento de las acciones que realiza el Poder Ejecutivo para consolidar instancias de difusión de derechos, así como se realizan actividades propias, en atención a la función de difusión y promoción de derechos de esta institución.

5.1.1 Actividades de difusión de derechos realizadas por representantes del Poder Ejecutivo

Consultadas las Secretarías Regionales Ministeriales de Desarrollo Social y Familia sobre instancias de capacitaciones y difusión de derechos en el marco de la Ley de Garantías a instituciones y población en general, únicamente la región del Maule informó de una actividad dirigida a niños, niñas y adolescentes⁷⁵. Se observa que, a nivel de gobierno regional, en este primer año de implementación, las instancias de difusión y capacitación se han focalizado hacia instituciones y servicios del intersector de niñez y adolescencia.

Por su parte, se le consultó a las Oficinas Locales de Niñez piloto lo referente a los lineamientos comunales, en el marco de sus planes de trabajo, para impulsar la participación efectiva de niños, niñas y adolescentes.

A partir de las diez respuestas recibidas, no se observan mayores avances en la implementación de instancias de participación efectiva, a 2022. Específicamente, **indicaron no contar aún con**

⁷² Defensoría de la Niñez. 2019. Estudio de Opinión de Niños, Niñas y Adolescentes. Más información en: <https://observatorio.defensorianinez.cl/2022/04/07/derecho-al-acceso-a-la-informacion/>

⁷³ Defensoría de la Niñez. 2022. Informe de Retroalimentación a Escuelas. Documento interno.

⁷⁴ Unicef. 2022. Enfoque basado en los derechos de la niñez. Disponible en <https://www.unicef.org/chile/media/7021/file/mod%201%20enfoque%20de%20derechos.pdf>

⁷⁵ La Secretaría Regional Ministerial del Maule informó sobre la realización de una feria de difusión de la Ley de Garantías a través de un conversatorio a estudiantes de un establecimiento de Talca.



políticas o acciones de participación concretas en el marco de la Ley de Garantías. Aun así, se destaca que tres OLN informaron que —en cumplimiento con las orientaciones técnicas para oficinas piloto⁷⁶— abordaron la promoción de derechos desde la participación de niños, niñas y adolescentes, en la elaboración del diagnóstico comunal y su plan estratégico. En este sentido, estas comunas detallan en sus respuestas que sus diagnósticos comunales establecieron metodologías participativas de niños, niñas y adolescentes, así como también en la priorización de necesidades para el abordaje del Plan Estratégico.

Asimismo, a partir de la observación directa de las Coordinadoras Regionales de la Defensoría de la Niñez, fue posible constatar que en las Comisiones Coordinadoras de Protección, en 6 regiones examinadas se están instalando metodologías de participación de niños, niñas y adolescentes bajo protección especializada. Esto resulta positivo pues permite identificar sus necesidades, las que se consideraron en el diseño de hoja de ruta del desarrollo de la Comisión Coordinadora de Protección respectiva, lo que implica un reconocimiento concreto de la escucha a niños, niñas y adolescentes y sus necesidades por parte del Estado, en cuanto garante de su protección.

En este sentido, **ha sido posible constatar que la participación de niños, niñas y adolescentes en este primer año ha sido incipiente, observándose que sus primeros pasos han sido más reforzados desde el nivel local, aunque de manera heterogénea.** Por ende, se requerirá que este segundo año de implementación progresiva de la Ley de Garantías se profundice el aspecto de difusión y promoción de derechos y sus garantías, en todos los niveles.

5.1.2 Acciones desplegadas por la Defensoría de la Niñez

La Defensoría de la Niñez, en el ejercicio de su facultad legal⁷⁷, desarrolla continuamente actividades formativas y participativas destinadas a niños, niñas y adolescentes, relativas a la Convención sobre los Derechos del Niño y la Ley de Garantías. Estas instancias se diseñan con metodologías participativas que las y los inviten a proponer temas específicos a tratar, para que así compartan su opinión en temas de su interés o que les afectan, lo que también permite orientar las labores de la Defensoría de la Niñez en la temática.

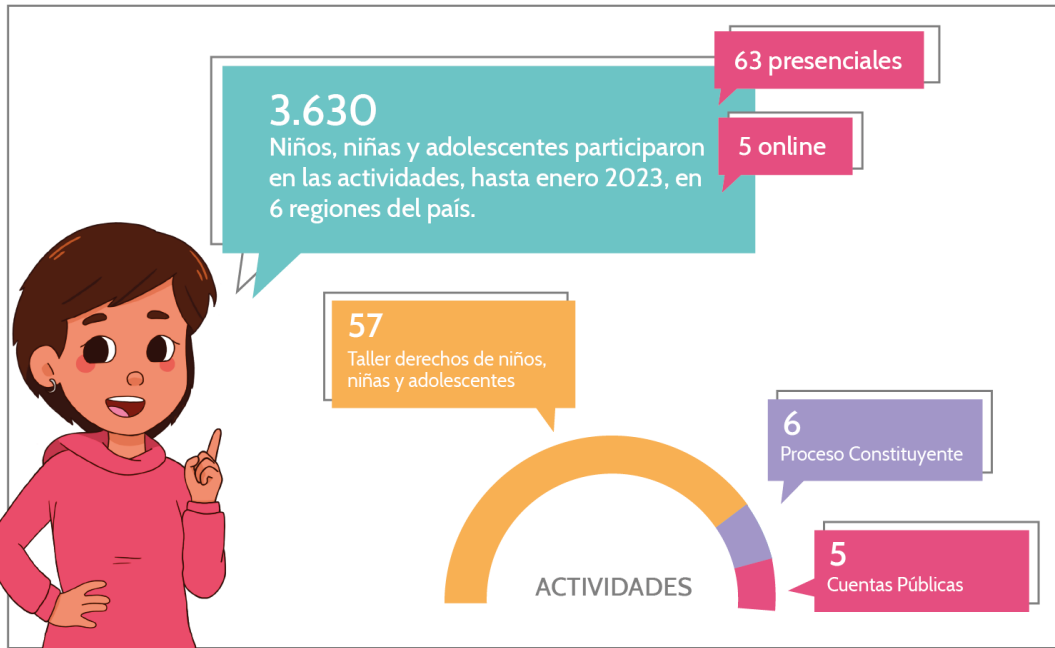
Una de las actividades desarrolladas por la Defensoría de la Niñez, la constituyen las cuentas públicas participativas, buscando que sean los propios niños, niñas y adolescentes quienes puedan relevar, desde sus territorios, las temáticas que son más importantes para ellos y ellas, siendo sistematizados y asociados a categorías de derechos que serán considerados en el trabajo institucional durante el año 2023, incluyendo el seguimiento de la implementación de la Ley de Garantías.

⁷⁶ Subsecretaría de la Niñez. 2020. Orientaciones técnicas para la implementación del Piloto de las Oficinas Locales de Niñez. Pág. 53. Disponible en: <https://www.crececontigo.gob.cl/wp-content/uploads/2021/04/Orientaciones-Técnicas-para-la-implementación-del-Piloto-de-la-Oficina-Local-de-la-Niñez-2020.pdf>

⁷⁷ Funciones de difundir y promover estándares que se deben respetar en materia de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes, además de velar por un cambio cultural de la sociedad hacia el reconocimiento de niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos. Defensoría de la Niñez. 2019. Plan Estratégico Institucional 2018-2023. Disponible en: <https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/07/PLAN-ESTRATÉGICO-INSTITUCIONAL-DEFENSORÍA-DE-LOS-DERECHOS-DE-LA-NIÑEZ.pdf>



Figura N° 10: Actividades de participación efectiva de niños, niñas y adolescentes realizadas por Defensoría de la Niñez en 2022-2023.



Fuente: Elaboración propia.

Las impresiones generales de las y los participantes destacan el poder ser escuchados y expresarse libremente.

“Fue muy cómodo ya que pudimos hablar sin que se nos juzgara”. 15 años, Arica. *“Me gustó que se escucharan todas nuestras opiniones”.* 12 años. Coquimbo.

En relación a la pregunta sobre qué cosas tendrían que pasar para ser feliz o sentirse mejor, un participante señala:

“Se necesita empezar a efectuar la ley de garantías e informarnos, como así también apoyar a los organismos que respaldan los derechos de niños, niñas y adolescentes. Eso necesito en mi vida para un futuro...” 16 años. Coquimbo.

5.2 Garantía para efectivizar el derecho a la participación ciudadana

Habilitados por su capacidad de agencia, niños, niñas y adolescentes generan un aporte sustantivo mejorando la calidad de las decisiones y las políticas públicas cuando ejercen su derecho a participar. Se reconoce y valora su capacidad de participar y de contribuir a las decisiones que les afectan, y pueden hacerlo en distintos espacios y entornos, como en el diseño, seguimiento y evaluación de programas, integrando instancias consultivas y como expertos a ser considerados en estudios o asesorando a quienes toman decisiones⁷⁸.

⁷⁸ New South Wales Commission for Children and Young People. 2015. “Understanding and Supporting Children and Young People’s Participation”. Sydney: NSW Commission for Children and Young People. Disponible en: <https://cdn2.hubspot.net/hubfs/522228/documents/participation-core->



En este sentido, la participación de niños, niñas y adolescentes ayuda a tomar mejores decisiones, entregando no solo aportes testimoniales, sino que información y una perspectiva que las y los adultos no poseen. Diversos estudios han demostrado la posibilidad de generar valor público que aporte tanto al empoderamiento de los niños, niñas y adolescentes, como a la mejora en la calidad democrática del proceso de formulación de políticas públicas⁷⁹. **En función de lo anterior, a pesar de que el concepto de participación es amplio y multifacético⁸⁰, podemos decir que una participación efectiva de niños, niñas y adolescentes supone la posibilidad de influenciar y efectuar cambios en procesos políticos y sociales, a través de instancias de toma de decisión inclusivos.** Participación en este sentido se refiere, como señala Hart, al *“proceso de compartir decisiones que afectan nuestra vida y la vida de la comunidad en la que vivimos^{81”}*.

En atención a lo anterior, la Ley de Garantías reconoce espacios formales para integrar la opinión de los niños, niñas y adolescentes en políticas en sus distintos niveles territoriales. Por ello, es preciso velar por la instalación y consagración de los espacios comprometidos y que sirvan a su propósito.

5.2.1 Participación en la formulación de políticas nacionales

En consideración con lo anterior, se celebra que se planifique la consideración de la opinión de niños, niñas y adolescentes en las dos políticas nacionales dirigidas específicamente a su población, es decir la Política Nacional de Niñez y Adolescencia y la Política Nacional de Reinserción Social Juvenil.

En relación a la primera, la Ley de Garantías establece que para su formulación se considerará la participación del Consejo Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes. En atención a lo significativo que será contar con la participación de representantes de este grupo de la población, la Defensoría de la Niñez ha consultado a la Subsecretaría de la Niñez cómo y con qué metodología efectuará el proceso participativo.

Es relevante también, porque se observa como una oportunidad para que los propios niños, niñas y adolescentes opinen sobre el diseño y planificación de los mecanismos que permitan recoger sus opiniones en relación a políticas, proyectos, programas y decisiones que les afecten, que deberán quedar establecidos en este instrumento⁸². Sin embargo, quedan solo doce meses para levantar, sistematizar y desarrollar la readecuación de la Política Nacional, y a la fecha, esta institución no ha podido acceder a información sobre el proceso a desarrollar.

Por otro lado, en relación a la Política Nacional de Reinserción Social Juvenil, a pesar de no exigirse explícitamente en el proceso de formulación, se celebra que el Ministerio de Justicia y

[document.pdf?_hssc=63901360.3.1574701182973&_hstc=63901360.973a0d6e650426994fb0276b163d0bd8.157470118297.2.1574701182972.1574701182972.i&_hsfp=1817284188&hsCtaTracking=21203a63-5c00-4b1a-be9d-1c30c27f5c08%7C1d872d56-7702-44e8-acf6-dcdd1c689c51](https://www.defensoria.gub.uy/document.pdf?_hssc=63901360.3.1574701182973&_hstc=63901360.973a0d6e650426994fb0276b163d0bd8.157470118297.2.1574701182972.1574701182972.i&_hsfp=1817284188&hsCtaTracking=21203a63-5c00-4b1a-be9d-1c30c27f5c08%7C1d872d56-7702-44e8-acf6-dcdd1c689c51)

⁷⁹ Perry-Hazan, L. 2016. “Children’s Participation in National Policymaking: “You’re so Adorable, Adorable, Adorable! I’m Speechless; So Much Fun!””, págs. 105-113. Children and Youth Services Review, 67.

⁸⁰ Sotkasiira, T., Haikkola, L., & Horelli, L. 2010. Building towards effective participation: a learning-based network approach to youth participation. En Percy-Smith, B., & Thomas, N. (Eds.). A handbook of children and young people’s participation: Perspectives from theory and practice, Págs. 174-183. Routledge.

⁸¹ Hart. 1992. Children’s Participation: Form Tokenism to Citizenship, pág. 5. UNICEF International Child Development Centre.

⁸² Artículo 32 de la Ley de Garantías.



Derechos Humanos haya tomado la iniciativa de concretar un espacio formal de participación, en colaboración con Sename, Unicef y la Defensoría de la Niñez. En efecto, durante el año 2022 se llevó a cabo una consulta participativa, dirigida a adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley, que tuvo como objeto incluir sus perspectivas, expectativas, desafíos y aspiraciones como elementos clave para determinar los lineamientos estratégicos del subsistema de reinserción social juvenil.

Se observa que la inclusión de la opinión de los niños, niñas y adolescentes trasciende los objetivos de cada proceso participativo, instaurándose como un estándar para abrir espacios democráticos, que permiten canalizar el cumplimiento de sus otros derechos al promover una cultura de enfoque de derechos.

5.2.2. Participación en Consejos Consultivos Comunales de Niños, Niñas y Adolescentes

La nueva institucionalidad dispuesta en la Ley de Garantías comprende un Consejo Consultivo Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes, *“que tendrá como objetivo hacer efectiva su participación en relación con las políticas, proyectos y programas que puedan afectarles en los ámbitos establecidos en esta ley”*⁸³, lo que significa un paso importante en el reconocimiento legal de la voz e ideas de niños, niñas y adolescentes. Se destaca que, en la elaboración de su reglamento, se haya buscado dotar de una regulación sólida a esta herramienta que ayuda a dejar atrás una visión adultocéntrica, para avanzar hacia una cultura que valora la agencia de niños, niñas y adolescentes. **Se observa que, para el resguardo de la participación efectiva, será necesario contar con un apoyo administrativo, técnico y presupuestario permanente de la Subsecretaría de la Niñez.**

Por su parte, los Consejos Consultivos Comunales, desde los cuales salen los y las representantes para la instancia nacional, responden a la consolidación de instancias participativas anteriores al Sistema de Garantías⁸⁴. En vista que su despliegue se encuentra a la espera de su regulación formal, se destaca positivamente que la Subsecretaría de la Niñez haya realizado un levantamiento de información para caracterizar el funcionamiento actual de estos espacios, para orientar la elaboración de una regulación que aborde las buenas prácticas y las dificultades presentadas⁸⁵.

En este sentido, se ha informado que se cuenta con un Consejo Consultivo activo en el 60% de las comunas, coordinados por lo general por las OPD (86%), conformados por un número heterogéneo de participantes y en que la mayoría de las directivas son elegidas por sus pares

⁸³ Artículo 76 de la Ley de Garantías.

⁸⁴ Los Consejos surgieron del alero del SENAME, promoviendo la instalación local, a través de convenios con las Oficinas de Protección de Derechos (OPD) o las Unidades de Infancia de las Municipalidades. Observatorio Nacional de los Derechos de la Niñez (2017) Panoramas de la niñez y adolescencia: Los Consejos Consultivos de Niños, Niñas y Adolescentes. Disponible en: <https://biblioteca.digital.gob.cl/bitstream/handle/123456789/155/Panoramas%208%20Consejos%20consultivos%20de%20NNA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁸⁵ Consulta realizada por la Subsecretaría de la Niñez en 2022 a Consejos Consultivos de Niños, Niñas y Adolescentes que contó con información de 328 de las 346 comunas del país.



(69%). En relación a la identificación de dificultades para su instalación o fortalecimiento, se menciona la necesidad de contar con *mayores recursos* (50%), *jornadas de formación con expertos* (25%) y *retroalimentación de experiencias exitosas* (12%). Se espera que la identificación de estos desafíos permita tomar medidas para asegurar condiciones que favorezcan la participación efectiva a nivel comunal.

5.3 Acceso y metodologías de participación de niños, niñas y adolescentes

Se ha comenzado con la instalación y operación de los espacios consagrados por ley. Ahora bien, en observancia con el principio de universalidad, para llegar a todos los niños, niñas y adolescentes se requiere difundir acerca de los espacios formales existentes, así como contar con medidas que permita su acceso sin discriminación o distinción alguna.

En este sentido, se observan los consejos consultivos como una valiosa instancia, pero no se debe perder de vista que sólo permiten la participación de un número reducido de niños, niñas y adolescentes. Por ello, en atención a su naturaleza de derecho universal, **será necesario que la participación se consagre como un pilar para el actuar del Estado, de manera que el reconocimiento a su agencia se entienda desde su amplitud y diversidad y no se reduzca su aplicación solo a estas instancias.**

Por su parte, para crear mecanismos y metodologías idóneos, este es el momento para evaluar la efectividad de las instancias y consultas en funcionamiento, de modo de extraer aprendizajes. **Existe la necesidad de materializar metodologías pertinentes, que permitan una participación más allá de lo simbólico, sino que efectiva e incidente tanto en los procesos y en sus resultados.** La oportunidad que entrega esta instancia de participación es tan valiosa para la calidad democrática que plantea el desafío a las instituciones de observar y monitorear, de manera conjunta y permanente, el espacio para que, a partir de ahí, los niños, niñas y adolescentes no pierdan el interés y deseo a participar. Por esta razón, los mecanismos de participación dispuestos por el Sistema y sus propuestas deben ser visibilizadas, legitimadas y canalizadas para que niños, niñas y adolescentes ejerzan su capacidad de agencia y caminen hacia una ciudadanía activa y plena.





DESTACABLE

Para la elaboración del reglamento asociado al Consejo Consultivo Nacional, la Subsecretaría de la Niñez realizó levantamiento de información sobre el funcionamiento de los Consejos Consultivos Comunales actuales, a modo de extraer lecciones que sirvieran de orientación.

A OBSERVAR

Materialización de trabajo de apoyo técnico, metodológico y presupuestario por parte de la Subsecretaría de la Niñez, para dotar de sustancia al Consejo Consultivo Nacional, evaluando tanto su funcionamiento, como el de los Consejos Consultivos Comunales, de manera periódica.



Sección 6

Hacia mecanismos de monitoreo y supervisión independientes

6. HACIA MECANISMOS DE MONITOREO Y SUPERVISIÓN INDEPENDIENTES

Dimensiones de monitoreo y mecanismos de supervisión y sistema de información centralizado

Para que el Sistema de Garantías efectivamente resguarde los derechos de niños, niñas y adolescentes, se requieren mecanismos de observación y monitoreo de la situación de sus derechos. Estos mecanismos abarcan diversos cometidos, como disponer de estándares de supervisión de servicios; monitorear y medir cumplimiento de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia; establecer un mecanismo independiente de protección de derechos de la niñez, entre varios otros⁸⁶.

En esta oportunidad, se hace referencia a observaciones de la Defensoría de la Niñez, como organismo autónomo de derechos humanos, sobre el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con priorizar el gasto y la gestión para la realización de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, así como la necesidad de disponer de otros mecanismos de observación que guíen la puesta en marcha del Sistema de Garantías, como un equipo de acompañamiento y la instalación de un sistema de información centralizado para realizar un monitoreo eficiente y efectivo. Se hace presente que, si bien este último elemento representa una dimensión por sí misma, por la etapa temprana de formulación en que se encuentra el Sistema de Información de Protección Integral⁸⁷, se hace referencia en esta sección como presupuesto básico para priorizar en base a evidencia.

6.1 Prioridad en la asignación y ejecución de presupuesto

La Ley de Garantías establece, en su artículo 16, que los “*órganos del Estado deberán entregar la debida prioridad a los niños, niñas y adolescentes en la formulación y ejecución de políticas públicas*”. Para ello, especifica que se deberán disponer “*hasta el máximo de los recursos de los que puedan disponer (...) procurando priorizar su financiamiento en sus respectivos presupuestos*”. En este marco, se hace fundamental el seguimiento del gasto o inversión en niñez y adolescencia, que permita contar con información fidedigna con la que poder analizar el cumplimiento de estos principios.

Desde el año 2020, la Defensoría de la Niñez ha remitido una serie de recomendaciones a los organismos involucrados⁸⁸, para contar con un ciclo presupuestario con enfoque de derechos, con importante énfasis en el acceso a la información, y en particular, con un sistema unificado de seguimiento y socialización que haga un análisis consensuado y en niveles, con mayor complejidad del gasto de niñez y adolescencia.

El cumplimiento de esta recomendación ha sido parcial, avanzándose positivamente en la realización de diversos estudios y reportes de medición, en función también del cumplimiento

⁸⁶ Ver contenido de dimensión en Anexo N°1.

⁸⁷ Artículo 66 letra h) de la Ley de Garantías.

⁸⁸ Para mayor detalle de estas recomendaciones visitar: <https://observatorio.defensorianinez.cl/2022/03/26/cuanto-presupuesto-se-ha-destinado-a-ninos-ninas-y-adolescentes/>



de glosas presupuestarias dispuestas en la Ley de Presupuestos. Al respecto, se constata la realización de un estudio a través de una consultora externa, encargado por la Subsecretaría de la Niñez, que da cuenta de una metodología de medición del gasto, realizado en 2021 para datos de 2019⁸⁹. Este estudio tuvo una actualización realizada por Unicef Chile, en 2020⁹⁰ y 2021⁹¹. Desde la base del aprendizaje ya obtenido, es posible avanzar hacia la medición de otros niveles de gasto como bienes públicos (clave para lograr un balance en todos los derechos) y de otros actores, como organismos autónomos y de todos los poderes del Estado, entre otros, en línea con lo recomendado por la Observación General N° 16 del Comité de los Derechos del Niño⁹².

Asimismo, la disposición de una plataforma por la cual se difunda información bajo una lógica de datos abiertos a la ciudadanía, y también a niños, niñas y adolescentes, podrá facilitar y profundizar el monitoreo del gasto, al contar con información de forma adecuada y accesible.

6.2 Prioridad en la formulación y gestión de políticas y programas

El principio de prioridad obliga a los órganos del Estado a priorizar a los niños, niñas y adolescentes en la formulación y ejecución de las políticas públicas y en el acceso y atención de los servicios sociales⁹³. Para verificar el cumplimiento de esta obligación, la misma disposición les impone el deber de incluir en sus respectivas cuentas públicas información, claramente identificada, sobre cómo priorizaron su gestión y recursos hacia la niñez y adolescencia. De esta forma se constituye un mecanismo de transparencia que permite el control, por parte de observadores de derechos humanos y de la ciudadanía en general, sobre el cumplimiento de compromisos.

Se valora que a nivel legal se imponga el estándar de identificar claramente dos aspectos:

- La gestión de políticas, planes, programas y acciones dirigidos a la niñez y adolescencia.
- La priorización y ejecución presupuestaria de los recursos destinados a la niñez y adolescencia.

Los organismos del Estado debieron emitir sus cuentas públicas en junio de 2022, tres meses después de la entrada en vigencia de la Ley de Garantías. El estrecho lapso de tiempo no permitió una readecuación completa de su gestión que se reflejase en los instrumentos de rendición pública. Sin embargo, de todas formas, **17 de 24 ministerios**⁹⁴ se refirieron a su **gestión orientada a la población objetivo, lo que permitió identificar buenas prácticas y espacios de mejora.**

⁸⁹ Co-laborando. 2021. Informe final “elaboración de una propuesta metodológica para estimar el gasto público destinada a niños, niñas y adolescentes y sus familias”.

⁹⁰ Unicef .2020. Estimación de la inversión pública del gobierno central destinado a niños, niñas y adolescentes y sus familias. Documento de trabajo. Disponible en: <https://www.unicef.org/chile/documents/estimaci%C3%B3n-de-la-inversi%C3%B3n-p%C3%BAblica-del-gobierno-central-de-chile>

⁹¹ Unicef .2021. Estimación de la inversión pública (gasto) del gobierno central destinado a niños, niñas y adolescentes durante el año 2021.

⁹² Comité de los Derechos del Niño .2016. Observación General N°16 Sobre elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño. (CRC/C/GC/19). Disponible en: <https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/03/OG19.pdf>

⁹³ Artículo 16 de la Ley de Garantías.

⁹⁴ Los ministerios de Secretaría General de la Presidencia, Medio Ambiente, Defensa Nacional, Obras Públicas, Agricultura, Minería y Bienes Nacionales no hicieron mención de los niños, niñas y adolescentes en sus respectivas cuentas públicas.



Figura N° 11: Niveles de exposición de información sobre gestión dirigida a niños, niñas y adolescentes.

Alta

Se identifica la gestión de políticas en ejecución dirigidas a niñez y adolescencia, ya sea contemplando una sección especial o de forma transversal respecto de los diferentes ámbitos de trabajo de la cartera, visualizándose esta población como objetivo estratégico dentro de su agenda.

Ejemplo

- El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos menciona a niños y adolescencia de forma destacada en su agenda y en dos apartados realiza un análisis específico de su gestión hacia este grupo haciendo alusión a diferentes componentes.
- El Ministerio de Educación no contempló una sección específica para la niñez y adolescencia, pero, además de mencionarla como objetivo estratégico, se refirió a ella a lo largo de la exposición de resultados.

Media

Se identifican programas o servicios relativos a niñez y adolescencia, pero sin un análisis global de su integración a la gestión de la cartera o cómo las necesidades de este grupo influyeron en la toma de decisiones.

Ejemplo

- El Ministerio de Desarrollo Social y Familia si bien se refiere a la niñez y adolescencia en varios acápite, no incluye un análisis general destacado al inicio de la cuenta pública que permita constatar una aproximación transversal como Ministerio, más allá del trabajo que realiza la Subsecretaría de la Niñez.
- El Ministerio de Hacienda dispuso de una sección especial sobre gestión dirigida a niños, niñas y adolescentes, no obstante expuso sobre programas que no necesariamente están focalizados a esta población pero que sí les afecta, como el Ingreso Familiar de Emergencias, pero sin detallar cómo la afectación a este grupo influyó en su formulación y ejecución.

Baja

Se mencionan programas, servicios o actividades que atienden o involucran niños, niñas o adolescentes, pero de forma disgregada y sin profundizar en la orientación de la gestión del Ministerio hacia esta población.

Ejemplo

- El Ministerio de Salud mencionó de forma aislada a la población de niñas, niños y adolescentes respecto de algunas temáticas, como en cumplimiento de objetivo de vacunación por COVID-19, pero no describió cómo organizó su gestión para priorizar su atención general.
- El Ministerio de Vivienda y Urbanismo incluyó una sección especial dirigida a su gestión hacia la niñez y adolescencia pero, además de ser escueta, sólo apuntó a temas emergentes a futuro sin mención a programas o servicios ya diseñados explícitamente.

Fuente: Elaboración propia.

En relación al contenido, como se expone en la Figura N° 11 ⁹⁵, es posible observar tres intensidades en la exposición de información sobre su gestión relativa a niños, niñas y adolescentes. La heterogeneidad en la presentación de información evidencia una oportunidad para que la Subsecretaría de la Niñez, en observancia de su rol como ente rector, dicte lineamientos que orienten el cumplimiento de la obligación. Para desarrollar una herramienta especializada de monitoreo, estos lineamientos podrán tomar en consideración las obligaciones específicas que cada cartera asumió con la publicación de la Ley de Garantías y su pertenencia al Comité Interministerial de Desarrollo Social, Familia y Niñez. Esto permitiría contar con diferentes estándares de cumplimiento, de acuerdo al rol que cada ministerio desempeña para la satisfacción de las garantías comprometidas en el marco normativo. Sobre todo, se destaca que la organización para cumplir con el deber de rendir cuenta sobre la priorización de la gestión, servirá para abrir una instancia de construcción para la reorganización del trabajo de los ministerios, a modo que quede reflejada en su cuenta pública.

6.3 Mecanismo de seguimiento de implementación de sistemas complejos

La implementación de sistemas complejos se beneficia de una observación independiente que permita identificar nudos críticos y obtener aprendizajes en aras de mejorar el proceso.

Si bien se valora que la Ley de Garantías disponga que la instalación progresiva de las Oficinas Locales de la Niñez se orientará de acuerdo con los resultados de una evaluación externa, lo cierto es que estos dispositivos son un elemento más dentro del Sistema de Garantías. Es decir, su implementación abarca diversos procesos sustantivos, por lo que llama la atención que no se haya sustentado su proceso global con mecanismos institucionales que permitan una revisión participativa y con grados de independencia.

La revisión comparada de otros procesos de implementación de sistemas públicos permite advertir la existencia de instancias intrainstitucionales, así como unidades de coordinación o acompañamiento encargadas de guiar el proceso. A modo de ejemplo, la reforma procesal penal contó con la Comisión Coordinadora de la Reforma Procesal Penal ⁹⁶ y la Unidad Coordinadora de la Reforma Procesal Penal⁹⁷, mientras que la implementación de los Servicios Locales de Educación contó con una Unidad de Apoyo a la Implementación con su respectivo programa presupuestario. Por su parte, en la creación de los nuevos servicios especializados que reemplazan al Sename se contemplaron equipos de acompañamiento por ley de presupuestos, manteniéndose en la actualidad el relativo al Servicio de Reinserción Social Juvenil.

En contraste a ello, **la implementación del Sistema de Garantías ha recaído en el personal de la Subsecretaría de la Niñez, que debe realizar funciones en régimen propias del organismo, perdiéndose así la prioridad estratégica y mirada holística del proceso.** Sin perjuicio de ello, se

⁹⁵ Las pueblas cuentas públicas a las que se hace referencia se encuentran disponible en: <https://www.gob.cl/cuentapublica2022/ministeriosyregiones/>

⁹⁶ Ley N° 20.534 que crea una Comisión Permanente de Coordinación del Sistema de Justicia Penal.

⁹⁷ Decreto 210 Crea Unidad Coordinadora de la Reforma Procesal Penal. Disponible en: [HTTPS://WWW.BCN.CL/LEYCHILE/NAVEGAR?IDNORMA=139621](https://www.bcn.cl/LEYCHILE/NAVEGAR?IDNORMA=139621)



destaca que la Subsecretaría de la Niñez haya considerado la contratación de personal para procesos de transferencia técnica a las Oficinas Locales de la Niñez, lo que resulta una medida positiva en el entendido de que, a diferencia de otras experiencias comparadas, la entidad no cuenta con canales intermedios de coordinación con los diferentes dispositivos de ejecución del programa, lo que aumenta de forma considerable la exigencia al organismo de gestiones administrativas y técnicas con cada una de las comunas en las que impulsa convenios de instalación de los dispositivos.

6.4 Sistema de Información de Protección Integral

En atención a lo expuesto, se hace notar que el desafío de un acopio de datos integrado constituye un insumo esencial para el Estado en el desarrollo de sus obligaciones. La gestión de la información relevante para sus tareas le permite analizar sus acciones e identificar nudos críticos que requieran subsanación por su parte, así como la medición de cumplimiento de objetivos.

Previo a la Ley de Garantías, el Servicio de Protección Especializada⁹⁸ contemplaba la creación y administración de un sistema integrado de información, seguimiento y monitoreo que permitiese la construcción de historial de niños, niñas y adolescentes que están bajo cuidado del Estado, cuyo reglamento fue publicado en diciembre de 2022⁹⁹. Asimismo, actualmente se contemplan otros sistemas de información relacionados a niñez y adolescencia, tales como el Sistema Informático de Tramitación de Tribunales de Familia (SIFTA)¹⁰⁰, Sistema Alerta Niñez (SAN)¹⁰¹, Sistema de Registro, Derivación y Monitoreo (SRDM)¹⁰², Registro Social de Hogares (RSH)¹⁰³ y, próximamente, lo relativo a Expediente Único de Ejecución de Reinserción Social Juvenil¹⁰⁴.

En virtud de lo anterior, **se observa como desafío la integración de los datos desagregados en diferentes instrumentos y registros, especialmente porque, de acuerdo la legislación actual, no se contempla la regulación del proceso de integración.** Este vacío es parcialmente atendido por el proyecto de ley de armonización presentado, en tanto propone robustecer la regulación del Sistema de Información de Protección Integral, indicando que el sistema integrado de información de protección especializada se acoplará al Sistema de Información de Protección Integral, además de comprometer un reglamento que regulará su estructura, contenido y administración¹⁰⁵.

⁹⁸ Artículo 31 de la Ley del Servicio de Protección Especializada.

⁹⁹ Decreto N° 5, Reglamento Sistemas de Información.

¹⁰⁰ Artículo 2, numeral 3° de la Ley de Tribunales de Familia.

¹⁰¹ Subsecretaría de la Niñez. 2020. Orientaciones Técnicas para la implementación del piloto de las Oficinas Locales de Niñez, pág. 21.

¹⁰² Artículo 10 del Reglamento de Chile Crece Contigo.

¹⁰³ Artículo 10, Decreto N°22, Ministerio de Desarrollo Social. 20 de noviembre 2015.

¹⁰⁴ Artículo 31 inciso 2, Ley del Servicio de Reinserción Social Juvenil.

¹⁰⁵ Artículo 1, numeral 8. viii) en 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).





DESTACABLE

Existencia de un estudio de medición del gasto y la visibilización progresiva de niños, niñas y adolescentes en las cuentas públicas.

A OBSERVAR

La necesidad de disponer de mecanismos de observación y seguimiento independientes, que ayuden tanto en la instalación del sistema, como en el almacenamiento de la información para la toma de decisiones.



Sección 7

Discusión y recomendaciones

7. DISCUSIÓN Y RECOMENDACIONES

En miras a consolidar el paradigma de la protección integral, a través del Sistema de Garantías, es esencial que todas las acciones para su implementación estén inspiradas desde el principio en los estándares de funcionamiento de los Sistemas Nacionales de Protección Integral.

Es especialmente relevante, en atención al contexto de su creación, donde la diversidad de estrategias de subsistemas y programas previos complejiza la adecuación a los estándares dictados por la ley. Así, el desafío de adecuación normativa y operativa del intersector y sus servicios es un objetivo primordial de la institucionalidad, que debe ser atendido con celeridad, siempre orientados hacia los estándares de calidad que conllevan garantizar la protección integral de niños, niñas y adolescentes.

En atención a lo expuesto en cada sección, se espera que la adecuación de la Política Nacional permita claridad sobre el rol que cada actor ocupa dentro del Sistema, para contribuir a la efectivización de la protección integral. Esto tendría que verse reflejado en una precisión de los objetivos sobre cada una de las instancias de deliberación y coordinación para evitar duplicidad y facilitar así el trabajo integrado. Esto último es fundamental para concebir los servicios y prestaciones como un *continuum*, que se sustente en la prevención de vulneraciones, el que dependerá, a su vez, de un número suficiente de personal especializado que oriente sus prácticas de acuerdo al enfoque de derechos, comprendiendo la trascendencia del nuevo relacionamiento con la niñez y adolescencia. Estas acciones deben ser monitoreadas y supervisadas por diferentes actores, donde el rol de los observadores independientes se torna esencial. Todo lo anterior, orientándose a partir de la participación transversal de niños, niñas y adolescentes, poniendo al centro del Sistema sus necesidades.

Se evidencia, así, como una integración intersectorial coherente se torna imprescindible, entendiendo que la mera regulación normativa no es suficiente para instalar los cambios culturales que la protección integral demanda. Por esta razón, la envergadura que implica el reconocimiento de niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho supone, como base, un compromiso estructural de todos los garantes.

Se recomienda enfatizar la alineación de componentes:

- La próxima adecuación de la Política Nacional y su Plan de Acción constituye una oportunidad sustancial para el acople de los objetivos del Sistema de Garantías debido al desalineamiento por cómo fue iniciada la reforma, por lo que se insta a que, a partir de la elaboración de este instrumento, se genere una mirada y abordaje común de los actores involucrados en todos los niveles territoriales. Asimismo, el mandato de establecer las condiciones político-institucionales para garantizar el ejercicio de derechos es una oportunidad para establecer líneas de acción y priorización en el proceso de instalación progresiva del Sistema. En este sentido, se reitera la necesidad de revisar la totalidad de instrumentos y procesos ya existentes al momento de adecuar la Política Nacional, tales como la organización de las instancias de coordinación, los reglamentos y, en especial, una revisión íntegra de las Orientaciones Técnicas de las OLN para que estas funcionen encaminadas al cumplimiento del Plan de Acción, así



como también sus planes territoriales. **De esta manera, la Política Nacional se puede consagrar como una línea estratégica integrada que apunte a servir como el marco del Sistema de forma que todas las instituciones involucradas trabajen en forma articulada bajo estándares y lineamientos comunes.**

- Resulta imprescindible presentar urgencia al trámite del proyecto de ley sobre armonización, de manera que se apruebe en corto plazo, para propender a la coherencia del Sistema de Garantías, acoplando los procesos que ya se encuentran en curso. Se considera que los cambios introducidos, además, facilitarán la apropiación de la nueva mirada por parte de las y los operadores del Sistema.

Se recomienda, en el seguimiento y evaluación de la implementación:

- Desarrollar metodologías especializadas para el seguimiento a la implementación progresiva del Sistema de Garantías. **Establecer mecanismos transversales permitirá la medición de avances y desempeño en todos sus niveles por diversos organismos de supervisión y control.** Esto es significativo, tanto para evaluar los ciclos de instalación de las OLN, como para el desarrollo de metodologías de medición de normas de priorización y rendición de cuentas.
- **Adoptar mecanismos permanentes de observación intrainstitucional al proceso de implementación.** Este mecanismo debiese aprobar las conclusiones de estudios y evaluaciones y realizar recomendaciones para el proceso de implementación en cuanto a plazos, reformas legales u otras que se requieran al respecto. Asimismo, debiese involucrar participación de representantes de diferentes actores, incluyendo el Poder Judicial, la sociedad civil y organismos de promoción de derechos de niños, niñas y adolescentes. Por ello, se observa la posibilidad de disponer de una instancia de seguimiento intrainstitucional acompañada por una unidad técnica de apoyo, albergada dentro de la Subsecretaría de la Niñez, que tenga por objetivo revisar avances, problemas y desafíos de la implementación.

Se recomienda organizar las instancias de coordinación:

- Organizar la instalación de las Mesas de Articulación Interinstitucional, tomando en consideración los aprendizajes de las Comisiones Coordinadoras de Protección, a modo de concretar objetivos e instaurar metodologías de trabajo que logren su comunicación, preocupándose de evitar la duplicidad de funciones. A su vez, se recomienda realizar una evaluación del componente de articulación que involucre mejoras para la utilización de todos los programas disponibles en la red luego de un proceso de revisión que propenda a su integración.

Se recomienda revisar la integración de los programas disponibles:

- **Para concebir programas y servicios como un *continuum*, desde la esfera de la prevención hasta la esfera de la respuesta focalizada,** se requiere instalar un modelo de escalamiento completamente integrado. Para ello, es preciso disponer de programas que abarquen los tres ámbitos de acción de la protección integral y revisar en detalle



las interacciones entre los modelos de intervención. Con tal de fijar orientaciones y regulaciones coherentes entre los diferentes subsistemas, desarrollar metodología de intervención integral, a partir de la revisión de procesos de diagnóstico, entrada y derivación de los procedimientos asociados a sistemas y programas como el Sistema Lazos, Red Calle Niños, Chile Crece Contigo, entre otros. A partir del proceso de revisión se debe hacer una bajada operativa al reglamento de procedimientos para incluir metodologías de trabajo que involucren al intersector que no fue partícipe del proceso de elaboración.

Se recomienda continuar con las instancias de formación en la Ley de Garantías:

- Realizar una caracterización sobre las necesidades de los equipos que trabajan con la niñez y adolescencia para guiar los procesos de difusión sobre la Ley de Garantías. Lo anterior permitirá contar con una línea base en relación a esta formación, incorporar en su contenido las practicas funcionarias identificadas, a modo de elaborar capacitaciones con más especialización y más pertinente según las necesidades levantadas en este contexto.

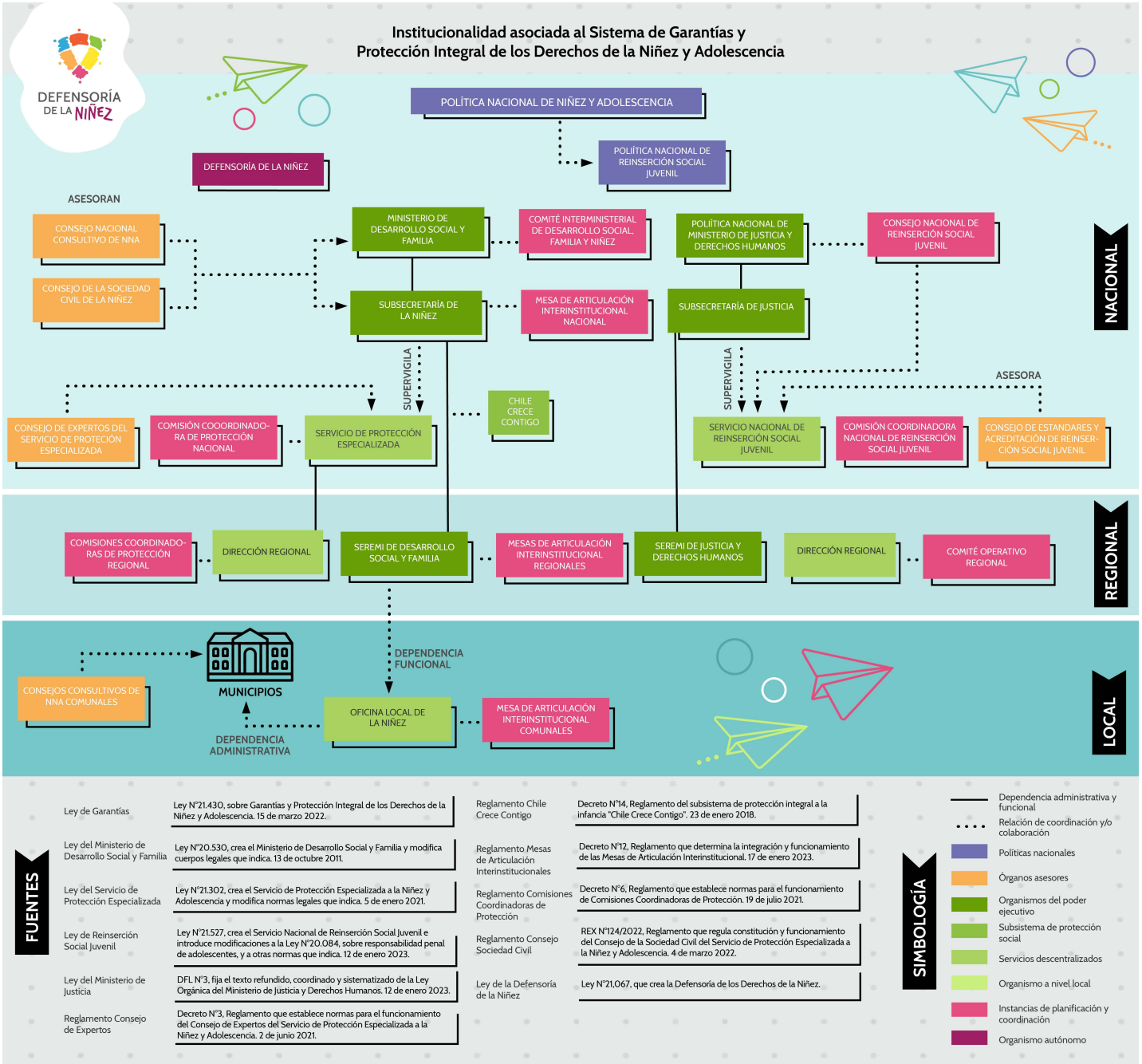
Se recomienda evaluar la efectividad de las consultas participativas:

- Revisar las metodologías con el fin de que la instalación de las garantías comprometidas por la Ley permita una participación efectiva de niños, niñas y adolescentes, de modo que realmente se considere su opinión en la formulación, planificación y evaluación de las políticas públicas que les afectan. Valorando la instalación de los Consejos Consultivos como espacios formales de participación, se insta a comprometer el desarrollo de metodologías que complementen otros espacios, atendiendo especialmente a la necesidad de ampliar la participación al alcance de todos los niños, niñas y adolescentes, respetando así el principio de universalidad.



ORGANIGRAMA DEL SISTEMA DE GARANTÍAS

Para orientar la lectura del presente informe, en la página web de la Defensoría de la Niñez se encuentra disponible un organigrama sobre la institucionalidad asociada al Sistema de Garantías y Protección Integral¹⁰⁶. Se identifican las políticas nacionales y se distinguen por nivel territorial organismos del Poder Ejecutivo, municipal e independiente, órganos asesores e instancias de planificación y coordinación.



¹⁰⁶ Ver organigrama completo, con descripción de funciones en: <https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2023/03/DDN-Organigrama-Web-4.pdf>

LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Convención	Convención sobre los Derechos del Niño
OLN	Oficinas Locales de Niñez
OPD	Oficinas de Protección de Derechos
Política Nacional	Política Nacional de Niñez y Adolescencia
SRSJ	Servicio de Reinserción Social Juvenil
Sename	Servicio Nacional de Menores
Seremi	Secretaría Regional Ministerial de Desarrollo Social y Familia
Sistema de Garantías	Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia
SNPI	Sistemas Nacionales de Protección Integral
SPE	Servicio de Protección Especializada
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

MARCO NORMATIVO

Ley de Tribunales de Familia	Ley N° 19.968 que crea los Tribunales de Familia, 30 de agosto de 2004
Ley del Ministerio de Desarrollo Social y Familia	Ley N° 20.530 crea el Ministerio de Desarrollo Social y Familia y modifica cuerpos legales que indica, 13 de octubre 2011.
Reglamento Chile Crece Contigo	Decreto N° 14 aprueba reglamento del subsistema de protección integral a la infancia "Chile Crece Contigo", 23 de enero 2018.
Ley de la Defensoría de la Niñez	Ley N° 21.067 crea la Defensoría de los Derechos de la Niñez, 29 de enero de 2018.
Ley del Servicio de Protección Especializada	Ley N° 21.302 crea el Servicio de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia y modifica normas legales que indica, 5 de enero 2021.



Reglamento de Expertos	Consejo	Decreto N° 3 aprueba reglamento que establece normas para el funcionamiento del Consejo de Expertos del Servicio de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia, 2 de junio 2021.
Reglamento Comisiones Coordinadoras de Protección	de	Decreto N° 6 aprueba reglamento que establece normas para el funcionamiento de Comisiones Coordinadoras de Protección, 19 de julio 2021.
Reglamento Sociedad Civil	Consejo	REX N° 124/2022 aprueba reglamento que regula constitución y funcionamiento del Consejo de la Sociedad Civil del Servicio de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia, 4 de marzo 2022.
Ley de Garantías		Ley N° 21.430 sobre Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, 15 de marzo 2022.
Reglamento de Información	Sistemas	Decreto N° 5 aprueba reglamento que regula la estructura y contenido del sistema integrado de información seguimiento y monitoreo del Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia y otras materias que indica según lo previsto en el artículo 31 de la Ley N°21.302, 19 de diciembre 2022.
Ley del Servicio de Reinserción Juvenil	Social	Ley N° 21.527 crea el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil e introduce modificaciones a la Ley N°20.084 sobre responsabilidad penal de adolescentes y a otras normas que indica, 12 de enero 2023.
Ley de Ministerio de Justicia y Derechos Humanos		DFL N° 3 fija el texto refundido coordinado y sistematizado de la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 12 de enero 2023.
Reglamento Mesas de Articulación Interinstitucionales		Decreto N° 12 aprueba reglamento que determina la integración y funcionamiento de las Mesas de Articulación Interinstitucional, 17 de enero 2023.



REFERENCIAS

Bibliografía

- Araya, S. 2002. Las instituciones sociales, ejes teóricos para su discusión. Cuadernos de Ciencias Sociales no.127. FLACSO: Costa Rica.
- Cirera, Ana. 2005. Evaluación en el diseño de políticas públicas, en X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública: CLAD, Santiago de Chile.
- Co-laborando. 2021. Informe final: Elaboración de una propuesta metodológica para estimar el gasto público destinada a niños, niñas y adolescentes y sus familias. Disponible en: <https://biblioteca.digital.gob.cl/bitstream/handle/123456789/3861/Inversi%c3%b3n%20P%c3%bablica%20en%20NNA%20-%20Informe%20Final.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Comité de los Derechos del Niño. 2003. Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño. CRC/GC/2003/5. Disponible en: <https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/03/OG5.pdf>
- Comité de los Derechos del Niño. 2016. Observación General N° 16 Sobre elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño. (CRC/C/GC/19). Disponible en: <https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/03/OG19.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2017. Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/NNA-GarantiaDerechos.pdf>
- Cunill, N. 2014. La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico conceptual. Revista Gestión y Política Pública. Vol. XXIII. N° 1. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v23n1/v23n1a1.pdf>
- Defensoría de la Niñez. 2020. Capítulo 5: Deficiencias del Estado como garante de la efectivización de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Informe Anual 2020. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/informe-anual-2020/wp-content/uploads/2020/11/ia2020_parte3_cap5.pdf
- Defensoría de la Niñez. 2019. Estudio de Opinión de Niños, Niñas y Adolescentes. Disponible en: <https://observatorio.defensorianinez.cl/2022/04/07/derecho-al-acceso-a-la-informacion/>
- Expósito, D. y Jesús González. 2017. Sistematización de experiencias como método de investigación. Gac Méd Espirit vol.19 no. 2. Universidad de Ciencias Médicas: Cuba.
- Hart, R. 1992. Children´s Participation: Form Tokenism to Citizenship. UNICEF International Child Development Centre.
- Morlachetti, A. 2013. Sistemas nacionales de protección integral a la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe. CEPAL. Santiago, Chile.



Disponible

en:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40401/S2012958_es.pdf

New South Wales Commission for Children and Young People. 2015. "Understanding and Supporting Children and Young People's Participation". Sydney: NSW Commission for Children and Young People. Disponible en:

https://cdn2.hubspot.net/hubfs/522228/documents/participation-core-document.pdf?__hssc=63901360.3.1574701182973&_hstc=63901360.973a0d6e650426994fb0276b163d0bd8.1574701182972.1574701182972.1574701182972.1&__hsfp=1817284188&hsCtaTracking=21203a63-5c00-4b1a-be9d-1c30c27f5c08%7C1d872d56-7702-44e8-acf6-dcdd1c689c51

Observatorio de Derechos de la Defensoría de la Niñez. 2022. Análisis al proyecto de presupuesto del año 2023 en niñez y adolescencia. Documentos de Trabajo. N° 1. Disponible en: <https://observatorio.defensorianinez.cl/2022/10/12/apuntes-1-analisis-al-proyecto-de-presupuestos-de-2023-en-ninez-y-adolescencia/>

Observatorio Nacional de los Derechos de la Niñez. 2017. Panoramas de la niñez y adolescencia: Los Consejos Consultivos de Niños, Niñas y Adolescentes. Disponible en: <https://biblioteca.digital.gob.cl/bitstream/handle/123456789/155/Panoramas%208%20Consejos%20consultivos%20de%20NNA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Perry-Hazan, L. 2016. Children's Participation in National Policymaking: "You're so Adorable, Adorable, Adorable! I'm Speechless; So Much Fun!", Children and Youth Services Review, 67.

Save the Children. 2010. Child Protection Initiative: Building rights-based national child protection systems: a concept paper to support Save the Children's work. Disponible en: <https://resourcecentre.savethechildren.net/document/child-protection-initiative-building-rights-based-national-child-protection-systems-concept/>

Sotkasiira, T., Haikkola, L., & Horelli, L. 2010. Building towards effective participation: a learning-based network approach to youth participation. En Percy-Smith, B., & Thomas, N. (Eds.). A handbook of children and young people's participation: Perspectives from theory and practice. Routledge.

Subdere. 2009. Guía metodológica para la formulación de políticas públicas regionales. Disponible en: <https://www.descentralizachile.cl/wp-content/uploads/2020/02/O62-Guía-Metodológica-para-la-Formulación-de-Políticas-Públicas-Regionales-SUBDERE-2009.pdf>

Subsecretaría de la Niñez. 2020. Orientaciones Técnicas para la implementación del piloto de las Oficinas Locales de Niñez. Disponible en: <https://www.crececontigo.gob.cl/wp-content/uploads/2021/04/Orientaciones-Técnicas-para-la-implementación-del-Piloto-de-la-Oficina-Local-de-la-Niñez-2020.pdf>

Subsecretaría de la Niñez. 2022. Orientaciones Técnicas para la instalación de las Oficinas Locales de Niñez.



Unicef. 2021. Child Protection Systems Strengthening. Disponible en: <https://www.unicef.org/documents/child-protection-systems-strengthening>.

Unicef. 2020. Estimación de la inversión pública del gobierno central destinado a niños, niñas y adolescentes y sus familias. Documento de trabajo. Disponible en: <https://www.unicef.org/chile/documents/estimaci%C3%B3n-de-la-inversi%C3%B3n-p%C3%BAblica-del-gobierno-central-de-chile>

Unicef. 2021. Estimación de la inversión pública (gasto) del gobierno central destinado a niños, niñas y adolescentes durante el año 2021. Disponible en: [https://www.unicef.org/chile/media/7926/file/Inversion%20Publica%20en%20Infancia.p df](https://www.unicef.org/chile/media/7926/file/Inversion%20Publica%20en%20Infancia.pdf)

Unicef. 2022. Consultoría realizada por Anuar Quesille para la revisión y sistematización de normativas e insumos que permitan contribuir a la elaboración de las modificaciones jurídicas e implementación de la Ley N°21.430, que crea el Sistema de Garantías. Producto 2: Informe sobre alcances de la protección administrativa, a la luz de lo dispuesto en la Ley N°21.430 sobre Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia.

Walker L, Gilson L. 2004. 'We are bitter but we are satisfied': nurses as street-level bureaucrats in South Africa. Soc Sci Med 59(6).

Solicitudes de información

Monitoreo a oficios recibidos desde Oficinas Locales de Niñez.

OLN	OFICIO ENVIADO	RESPUESTA RECIBIDA
Putre	Oficio N° 915/2022	Oficio N° 1415/2022
Alto Hospicio	Oficio N° 901/2022	Oficio N° 475/2022
La Serena	Oficio N° 902/2022	No responde
Viña del Mar	Oficio N° 903/2022	Oficio N° 03/2022
Requínoa	Oficio N° 907/2022	Oficio N° 336/2022
Cauquenes	Oficio N° 908/2022	No responde
Quillón	Oficio N° 902/2022	Oficio S/N/2022
Concepción	Oficio N° 910/2022	No responde
Nueva Imperial	Oficio N° 911/2022	Oficio N° 1322/2022
Lanco	Oficio N°912/2022	No responde
Aysén	Oficio N° 913/2022	Oficio N° 3223/2022
Punta Arenas	Oficio N° 914/2022	No responde
Colina	Oficio N° 904/2022	Oficio N° 01/2022
La Florida	Oficio N° 906/2022	Oficio N° 1396/2022
Santiago	Oficio N° 905/2022	Oficio N° 140/2022



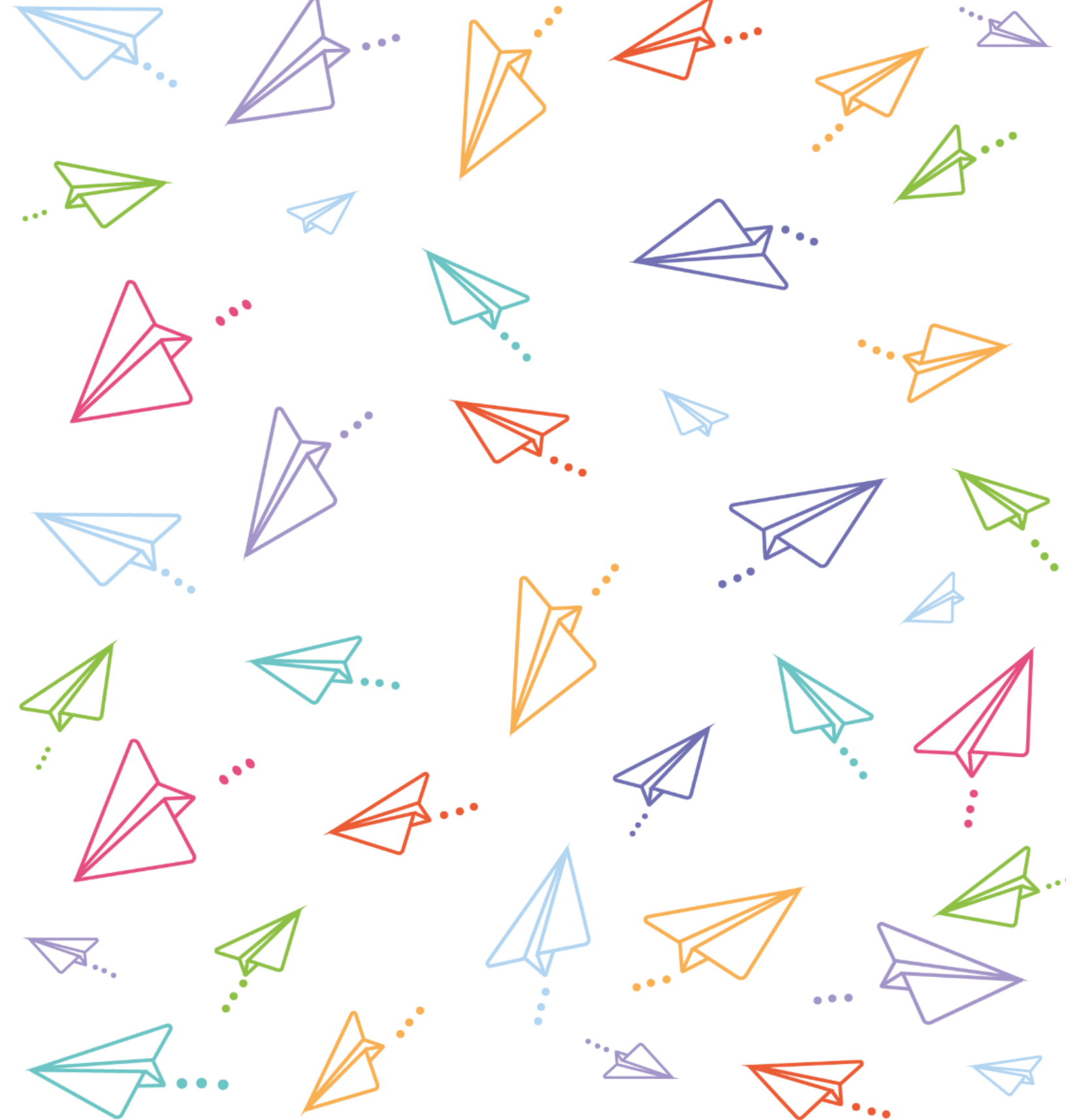
Monitoreo a oficios recibidos desde Seremis de Desarrollo Social y Familia.

SEREMI	OFICIO ENVIADO	RESPUESTA RECIBIDA
Arica y Parinacota	Oficio N° 986/2022	Oficio N° 404/2022
Tarapacá	Oficio N° 985/2022	Oficio N° 1102/2022
Antofagasta	Oficio N° 984/2022	Oficio N° 419/2022
Atacama	Oficio N° 983/2022	Oficio N° 549/2022
Coquimbo	Oficio N° 997/2022	Oficio N° 684/2022
Valparaíso	Oficio N° 996/2022	Oficio N° 507/2022
O'Higgins	Oficio N° 995/2022	Oficio N° 1272/2022
Maule	Oficio N° 994/2022	Oficio N° 2022/2022
Ñuble	Oficio N° 993/2022	Oficio N° 783/2022
Biobío	Oficio N° 992/2022	Oficio N° 631/2022
La Araucanía	Oficio N° 991/2022	Oficio N° 625/2022
Los Ríos	Oficio N° 990/2022	Oficio N° 850/2022
Los Lagos	Oficio N° 975/2022	Oficio N° 558/2022
Aysén	Oficio N° 989/2022	Oficio N° 791/2022
Magallanes	Oficio N° 988/2022	Oficio N° 351/2022
Metropolitana	Oficio N° 987/2022	Oficio N° 840/2022

Comunicación con otros organismos

OFICIO	DESDE	DIRIGIDO A
Oficio N° 883/2020	Defensoría de la Niñez	Comisión de Hacienda del Senado
Oficio N° 1285/2021	Servicio Nacional de Menores	Defensoría de la Niñez
Oficio N° 277/2022	Subsecretaría de la Niñez	Defensoría de la Niñez





DEFENSORÍA
DE LA NIÑEZ