

INFORME

ANUAL

**20
23**

Derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en Chile



DEFENSORÍA
DE LA NIÑEZ

SEGUNDA PARTE

DERECHOS HUMANOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN CHILE

02

Contenidos

Panorama estadístico	137
Notas temáticas	153
1. Garantías de no repetición de la violencia institucional contra niños, niñas y adolescentes	154
2. Una tarea inconclusa: preparación para la vida indepen- diente y reinserción social de la niñez y adolescencia bajo cuidado del Estado en Chile	174
3. Voces de Concón, Quintero y Puchuncaví: el conflicto medioambiental desde la mirada de los y las adolescentes....	200
4. Explotación sexual: un fenómeno que impacta a la niñez y adolescencia en Chile	222
5. Educación en la primera infancia: desafíos que impiden el ejercicio de este derecho en Chile	244
6. Representación jurídica de niños, niñas y adolescentes: ha- cia la consolidación de un sistema integral de protección	262
7. Plan de Acción de Niñez y Adolescencia 2018-2025: balance y desafíos	284

Panorama Estadístico

Presentación

En la segunda parte del Informe Anual 2023, se aborda la situación de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en Chile. Comienza con la elaboración de un panorama estadístico, elaborado a partir de los antecedentes recopilados por el Observatorio de Derechos de la Defensoría de la Niñez, el cual tiene el objetivo dar cuenta a la ciudadanía sobre la aplicación, vigilancia y efectivización de todos los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes que viven en el país. Lo anterior, mediante el seguimiento a diferentes indicadores de derechos humanos a nivel de resultados, procesos y elementos estructurales de la situación de derechos, elaborados con base en fuentes externas a la institución, así como de estudios y publicaciones propias. Para efectos de este panorama, se selecciona una serie de indicadores y antecedentes claves, agrupados por eje de derechos, para de esa manera levantar alertas, realizar énfasis y relevar hallazgos.





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

1. Estimación de población, según grupo etario, género y año

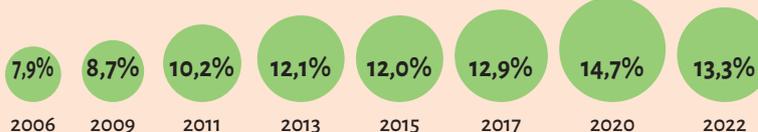


2. Niños, niñas y adolescentes según grupo prioritario

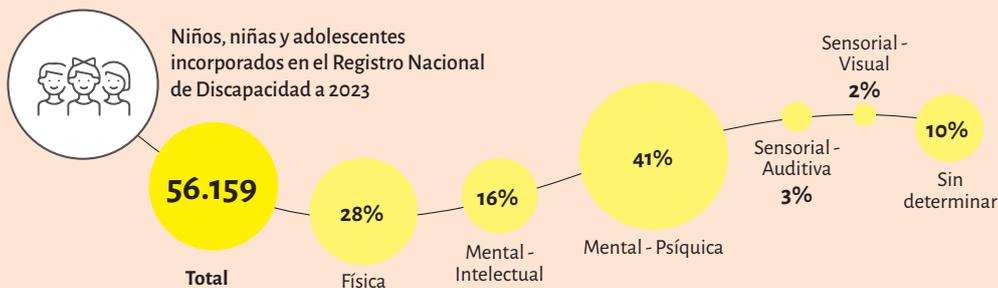
Porcentaje de niños, niñas y adolescentes migrantes (2006-2023)



Niños, niñas y adolescentes pertenecientes a pueblos originarios



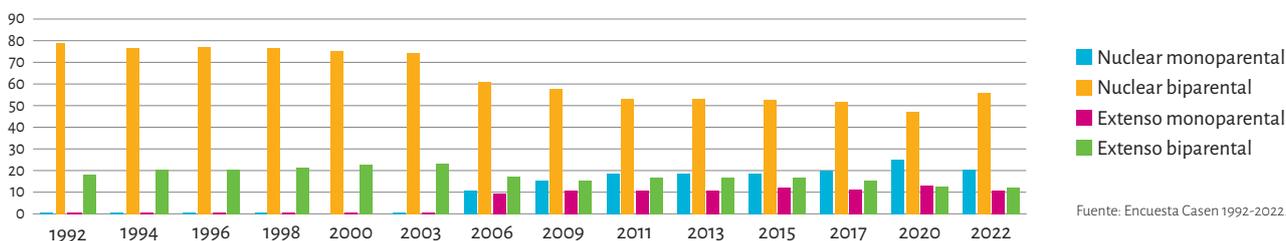
Niños, niñas y adolescentes con discapacidad



Cantidad proyectada de niños, niñas y adolescentes con discapacidad a partir de Encuesta de Discapacidad y Dependencia 2022 (2 a 17 años).

Fuente: Encuesta de Discapacidad y Dependencia 2022 y Registro Civil 2023.

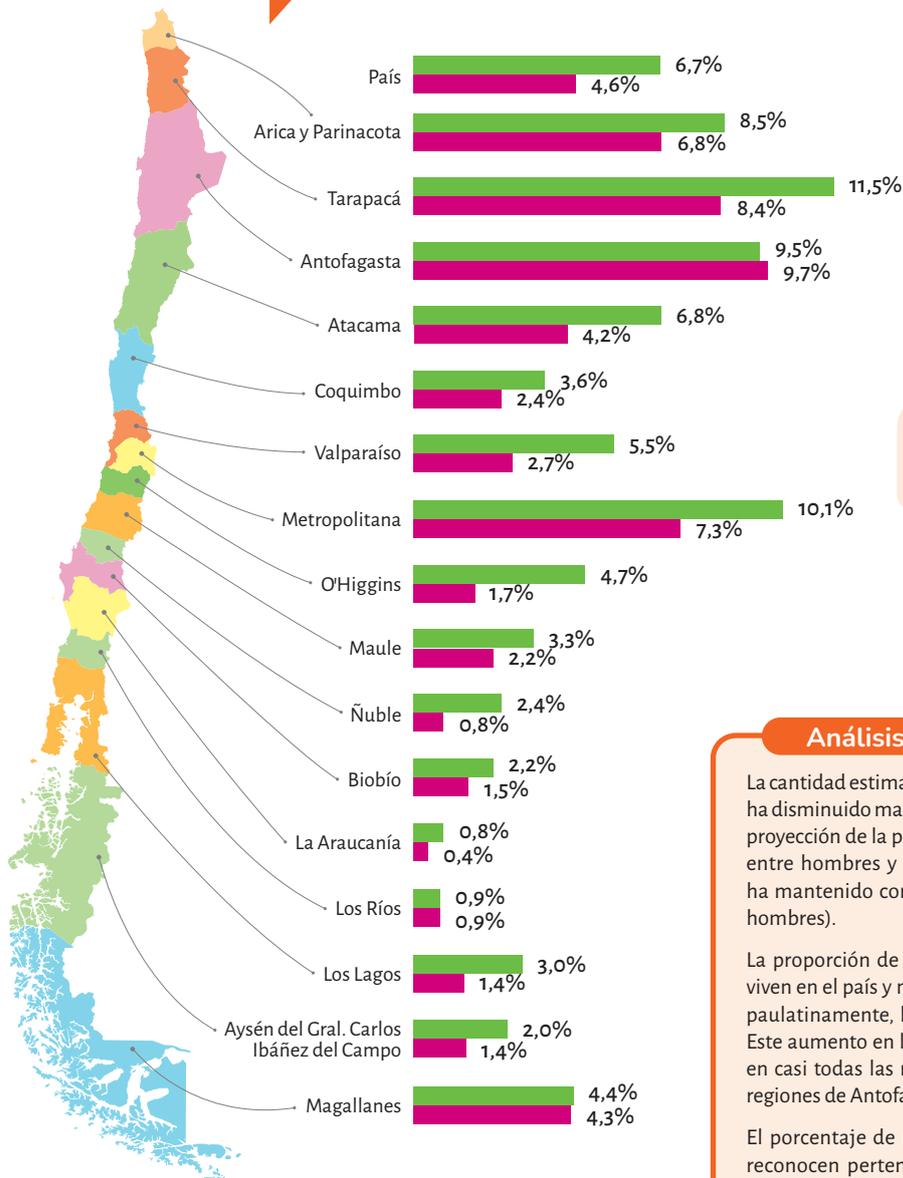
3. Tipos de hogares con niños, niñas y adolescentes (1992-2022)



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



Porcentaje de niños, niñas y adolescentes migrantes por región (2020-2022)



Análisis

La cantidad estimada de niños, niñas y adolescentes que viven en el país y nacieron fuera de Chile ha crecido paulatinamente, llegando el año 2023 a un 6,7%. Este aumento en la población migrante se observa en casi todas las regiones del país, excepto en las regiones de Antofagasta y Los Ríos.

La proporción de niños, niñas y adolescentes que reconocen pertenencia a algún pueblo indígena en la medición 2022 disminuyó con respecto a la medición 2020, pero aumentó con respecto al 2017, siguiendo la tendencia al alza.

Se observa un quiebre en la tendencia a la baja de hogares nucleares biparentales, con un aumento el último año de la proporción de estos.

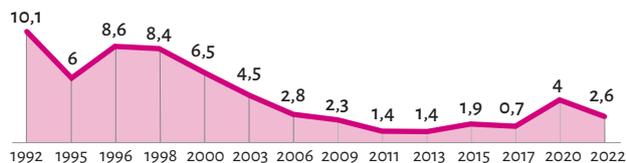


Eje de supervivencia y desarrollo



SALUD

Porcentaje de la población de 0 a 17 años sin afiliación a sistema previsional de salud (1992-2022)



Fuente: Encuesta Casen 1992-2022.

Porcentaje de personas de 0 a 17 años que declara haber tenido algún problema de salud, enfermedad o accidente en los últimos tres meses (2011-2022)



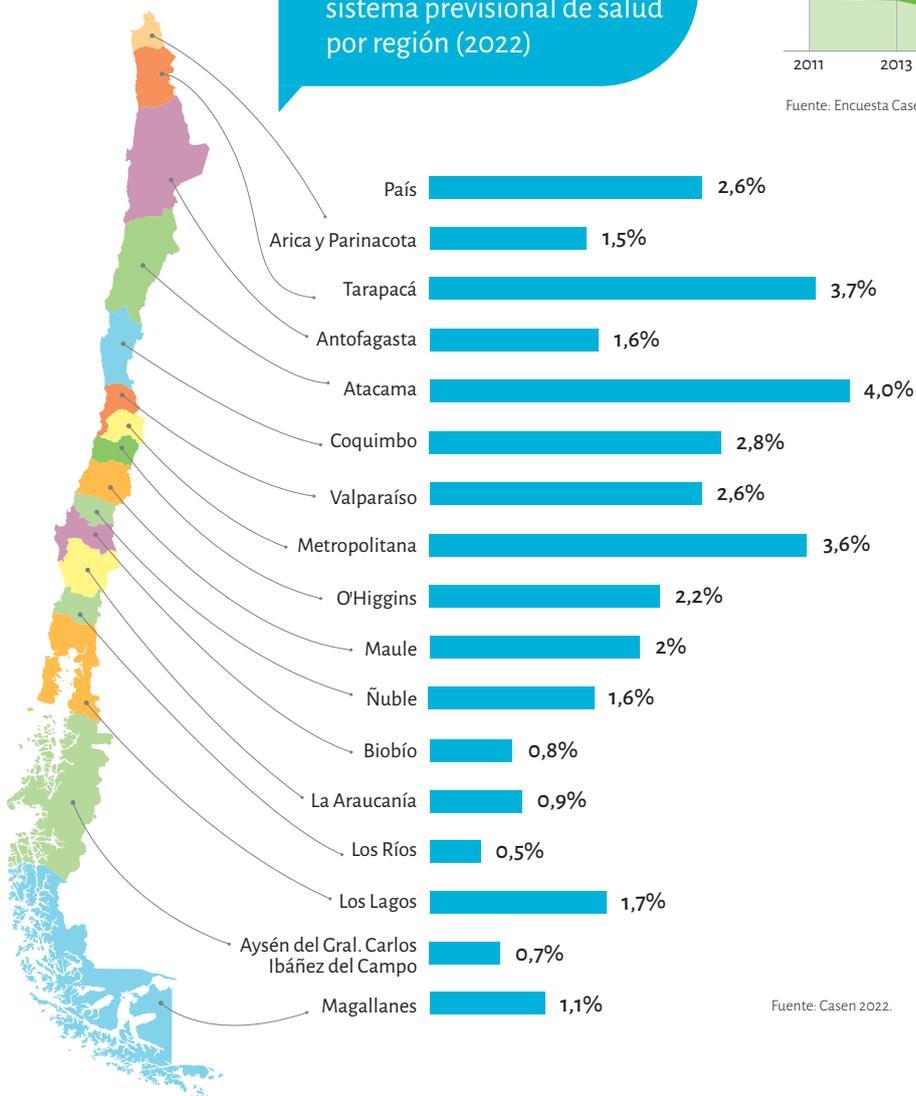
Fuente: Encuesta Casen 2011-2022.

Porcentaje de personas de 0 a 17 años que no tuvo atención médica ante problemas de salud en los últimos 3 meses (2011 - 2020)

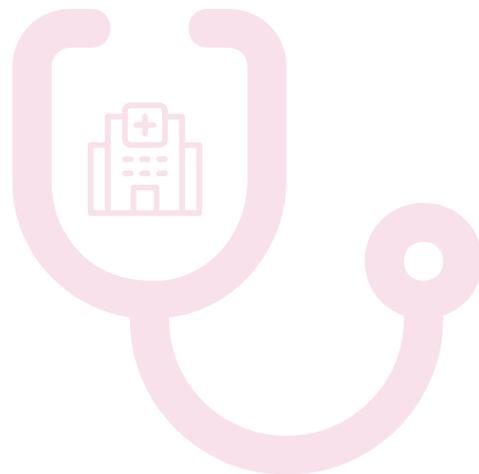


Fuente: Encuesta Casen 2011-2022.

Porcentaje de la población de 0 a 17 años sin afiliación a sistema previsional de salud por región (2022)



Fuente: Casen 2022.

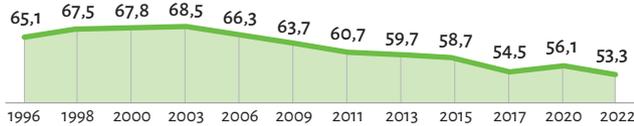


Eje de supervivencia y desarrollo



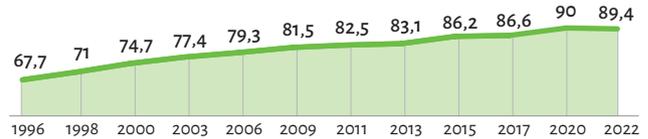
VIVIENDA ADECUADA

Porcentaje de hogares con niños, niñas y adolescentes con situación de ocupación de la vivienda propia



Fuente: Encuesta Casen 1996-2022.

Porcentaje de hogares con niños, niñas y adolescentes sin hacinamiento (1996 - 2022)



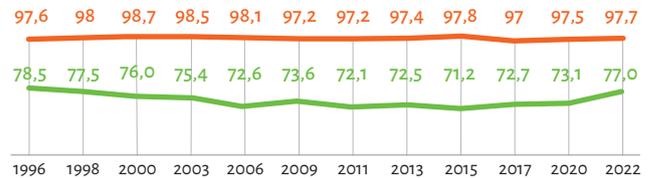
Fuente: Encuesta Casen 1996-2022.

Porcentaje de hogares con niños, niñas y adolescentes con índice de saneamiento aceptable² (1996 - 2022)



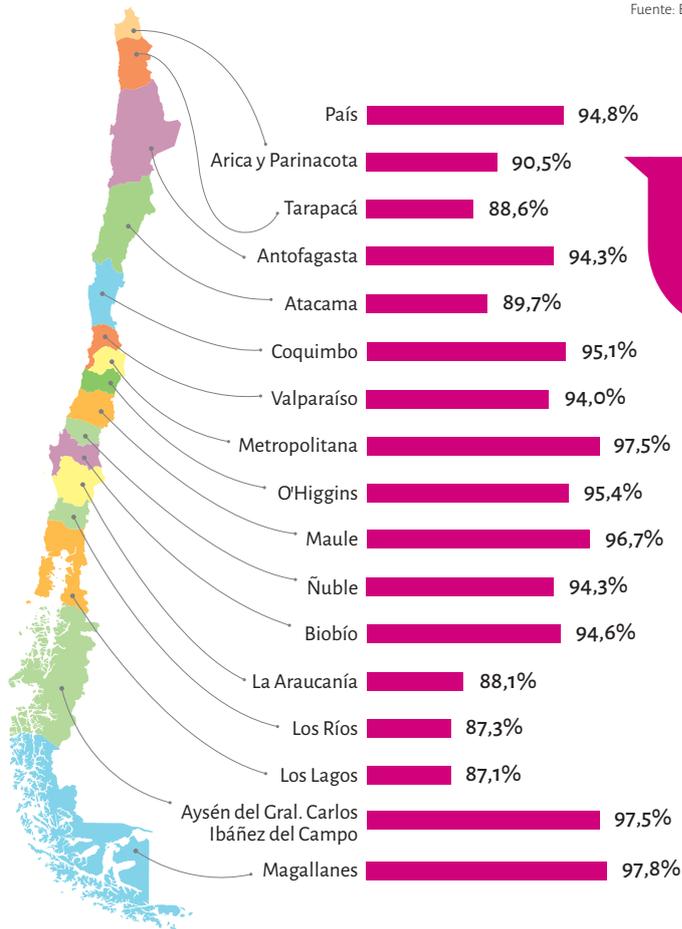
Fuente: Encuesta Casen 1996-2022.

Porcentaje de hogares con niños, niñas y adolescentes sin albergamiento externo (1996 - 2022) y sin albergamiento interno¹



Fuente: Encuesta Casen 1996-2022.

■ Sin albergamiento externo
■ Sin albergamiento interno



Porcentaje de hogares con niños, niñas y adolescentes con índice de saneamiento aceptable por región (2022)²

Fuente: Encuesta Casen 2022.

¹ Concepto Saneamiento aceptable: En lo referente al saneamiento, disponen de agua dentro de la vivienda y sistema de eliminación excreta.

² El albergamiento es la estrategia utilizada por los hogares y núcleos familiares para solucionar la falta de vivienda, compartiendo una vivienda con otro hogar o núcleo. La encuesta Casen identifica los diferentes hogares al interior de una vivienda y los diferentes núcleos al interior de un hogar, así como si son receptores o allegados, y el tipo de albergamiento: externo o interno. Se dice que hay presencia de albergamiento externo cuando hay presencia de hogares adicionales al hogar principal e interno cuando hay presencia de núcleos adicionales al núcleo principal del hogar.

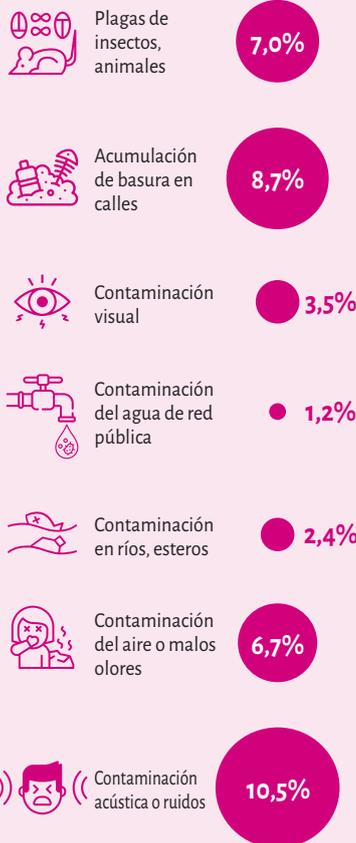


Eje de supervivencia y desarrollo

MEDIOAMBIENTE SANO

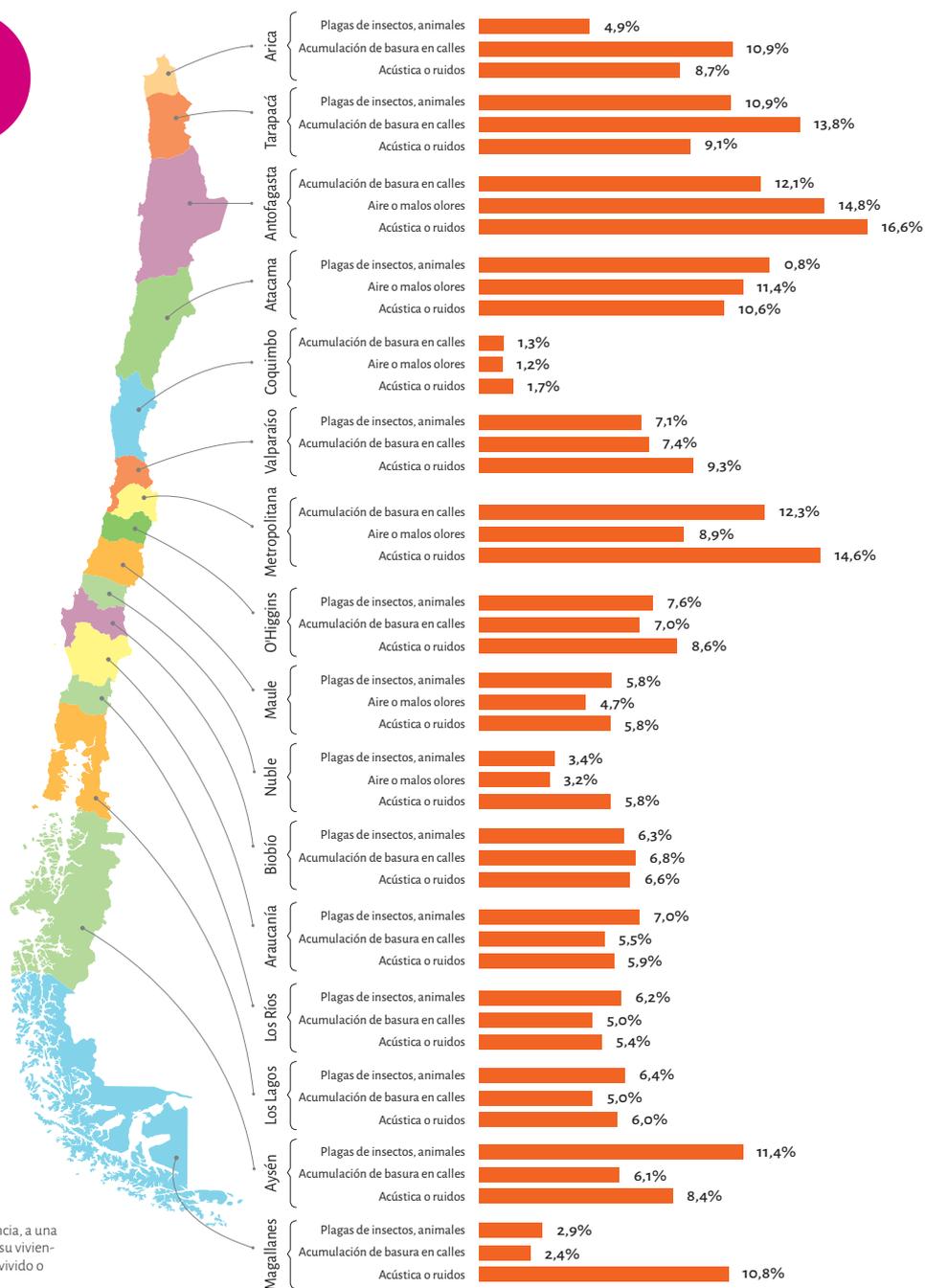
Porcentaje de hogares con niños, niñas o adolescentes que siempre han presenciado alguna de las siguientes situaciones.*

Porcentaje de tipos de contaminación en el país año 2022



Fuente: Encuesta Casen 2022

Porcentaje de mayores tipos de contaminación por región en 2022



Fuente: Encuesta Casen 2022.

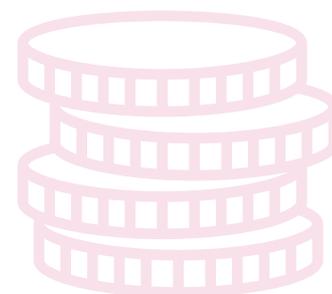
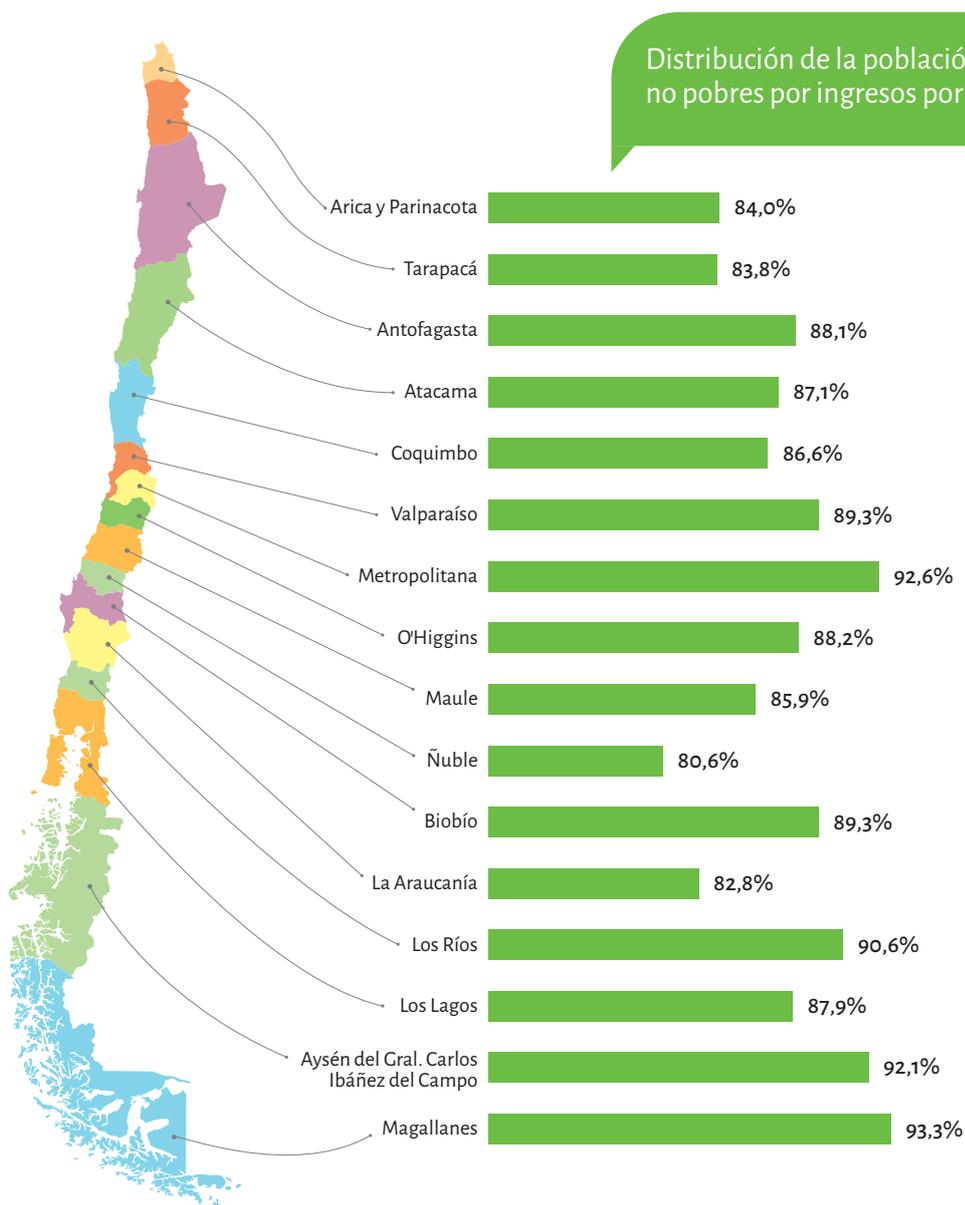
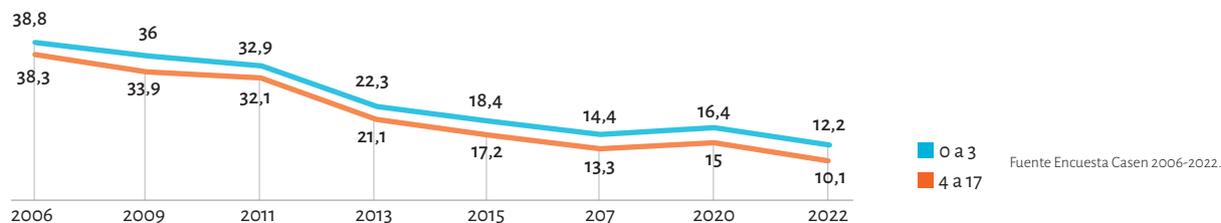
* Pregunta indagada en Casen 2022: «En su área de residencia, a una distancia de no más de quince minutos caminando desde su vivienda, ¿en los últimos 12 meses, ud. o alguien de su hogar, ha vivido o presenciado alguna de las siguientes situaciones...?»



Eje de supervivencia y desarrollo

NIVEL DE VIDA

Porcentaje de niños, niñas o adolescentes que se encuentran en situación de pobreza por ingresos (2006-2022)



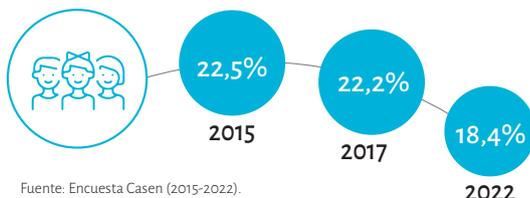
Fuente: Encuesta Casen 2022.



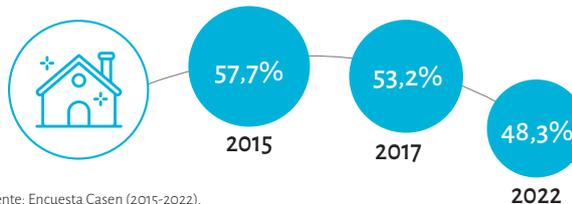
● Eje de supervivencia y desarrollo

▶ NIVEL DE VIDA

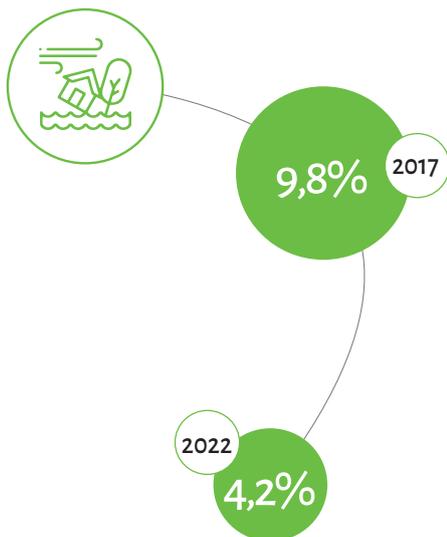
Incidencia de pobreza multidimensional (5 dimensiones) en niños, niñas y adolescentes (2015, 2017, 2022)



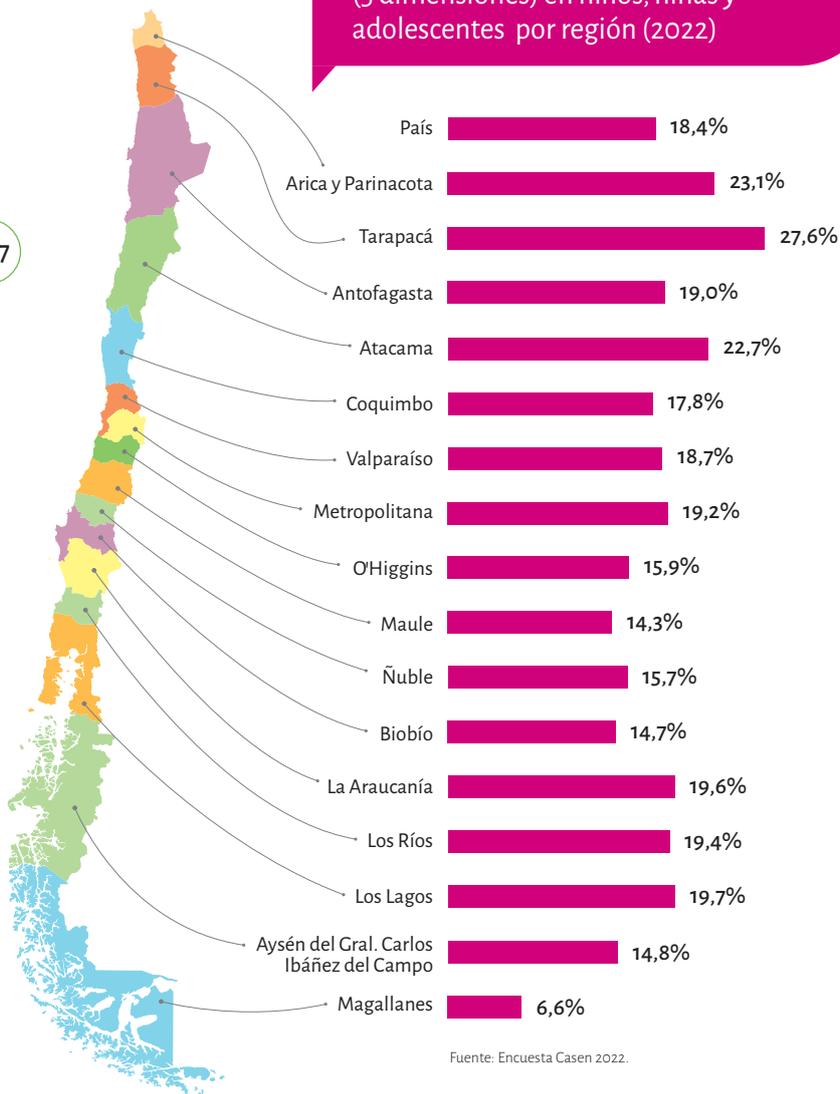
Incidencia de pobreza multidimensional (5 dimensiones) en hogares con niños, niñas y adolescentes (2015, 2017, 2022)



Porcentaje de hogares con presencia de niños, niñas y adolescentes que declaran haber sufrido alguna pérdida o daño debido a desastres naturales.



Incidencia de pobreza multidimensional (5 dimensiones) en niños, niñas y adolescentes por región (2022)

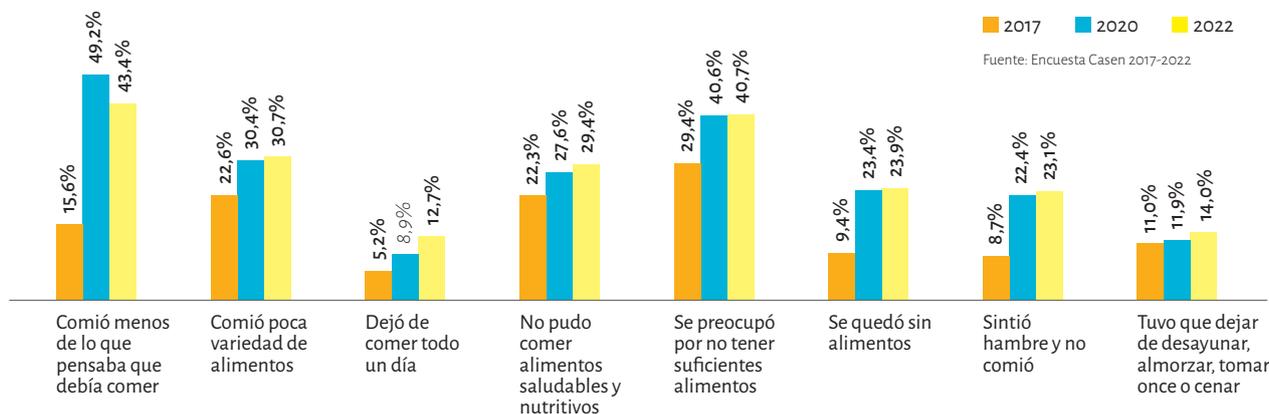


Eje de supervivencia y desarrollo



NIVEL DE VIDA

Porcentaje de hogares, con presencia de niños, niñas y adolescentes, en los que al menos un integrante presentó situaciones de inseguridad alimentaria en los últimos 12 meses, por tipo de situación



Análisis del eje de supervivencia y desarrollo

- En relación con el derecho a la salud, se observa que el porcentaje de niños, niñas y adolescentes sin afiliación al sistema previsional de salud disminuyó con respecto de la medición de 2020, pero aumentó con respecto de 2017, siguiendo una tendencia al alza. Las regiones con la mayor proporción de niños, niñas y adolescentes sin afiliación a sistema previsional de salud son Atacama, Tarapacá y Metropolitana, esto podría estar relacionado a la proporción de población migrante, ya que son las regiones que concentran la mayor proporción al respecto, con excepción de la Región de Arica y Parinacota.
- El porcentaje de niños, niñas y adolescentes que declara en 2022 haber tenido algún problema de salud, enfermedad o accidente en los últimos tres meses aumentó con respecto a la medición de 2020, pero disminuyó con respecto de 2017, siguiendo una tendencia a la baja. Así también, el porcentaje de niños, niñas y adolescentes que no tuvo atención médica el 2022 ante problemas de salud en los últimos tres meses disminuyó con respecto de la medición de 2020, pero sigue estando en niveles mayores a las mediciones anteriores.
- En relación con el derecho a una vivienda adecuada, se observa que el porcentaje de hogares con niños, niñas y adolescentes con situación de ocupación propia disminuye con respecto de las mediciones de 2020 y 2017, retomando una tendencia a la baja. Así también, se observa que el porcentaje de hogares con niños, niñas y adolescentes sin hacinamiento disminuye marginalmente con respecto de 2020, pero aumenta con respecto de 2017 siguiendo la tendencia al alza. De la misma forma el porcentaje de hogares con niños, niñas y adolescentes sin allegamiento interno aumenta con respecto de las mediciones de 2020 y 2017 manteniendo la tendencia al alza. También se observa que el porcentaje de hogares con niños, niñas y adolescentes con índice de saneamiento aceptable aumenta con respecto de 2020 y 2017, retomando la tendencia anterior al alza.
- Las regiones con menores porcentajes de hogares con niños, niñas y adolescentes con índice de saneamiento aceptable son Tarapacá, Atacama, La Araucanía, Los Lagos y Los Ríos.
- En relación con el derecho a un medioambiente sano, se observa que el año 2022 las situaciones de contaminación que se viven con mayor proporción en hogares con niños, niñas y adolescentes son la contaminación acústica y la acumulación de basura en las calles. Las regiones con mayor proporción de niños, niñas y adolescentes que han visto siempre contaminación son Tarapacá (acumulación de basura en las calles), Antofagasta (acústica, aire y acumulación de basura en las calles), Atacama (plagas) y Metropolitana (acústica y acumulación de basura), concentrándose en las regiones del norte del país y la región más poblada.
- En relación con el derecho a un nivel de vida adecuado, se observa que, el porcentaje de niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza disminuyó con respecto de 2020 y 2017, retomando la tendencia anterior a la baja. Las regiones con mayor proporción son Ñuble, Arica y Parinacota, Araucanía y Tarapacá. Esta disminución se observa también para la pobreza multidimensional tanto en hogares con niños, niñas y adolescentes como a nivel individual. Las regiones con mayor proporción de niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza multidimensional son Tarapacá, Atacama, y Arica y Parinacota, concentrándose en el norte del país.
- Se observa que la situación de seguridad alimentaria en hogares con niños, niñas y adolescentes empeoró en casi todas las situaciones medidas. El mayor aumento se observa en «Dejó de comer todo un día» y las situaciones con mayor proporción de hogares fueron «Se preocupó por no tener suficientes alimentos» y «Comió menos de lo que pensaba que debía comer».

Eje de protección

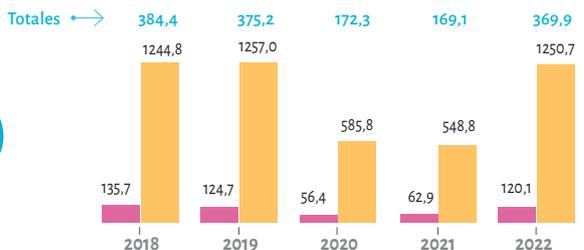


Tasa de niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos graves entre 2018-2022 (por cada 100 mil habitantes)

SEGÚN RANGO DE EDAD



Menores de 14 Mayores de 14 Total



Delitos de mayor connotación social

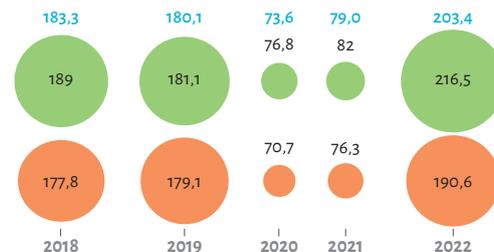
SEGÚN SEXO



Mujer Hombre Total



Lesiones leves



Abuso sexual y otros delitos sexuales



Violaciones

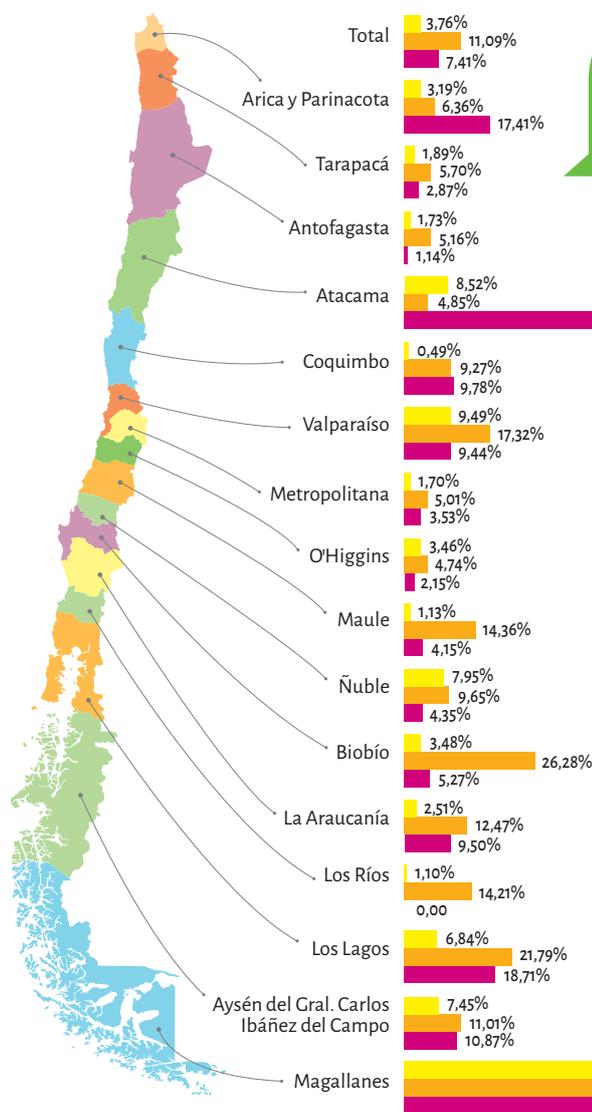


Homicidios

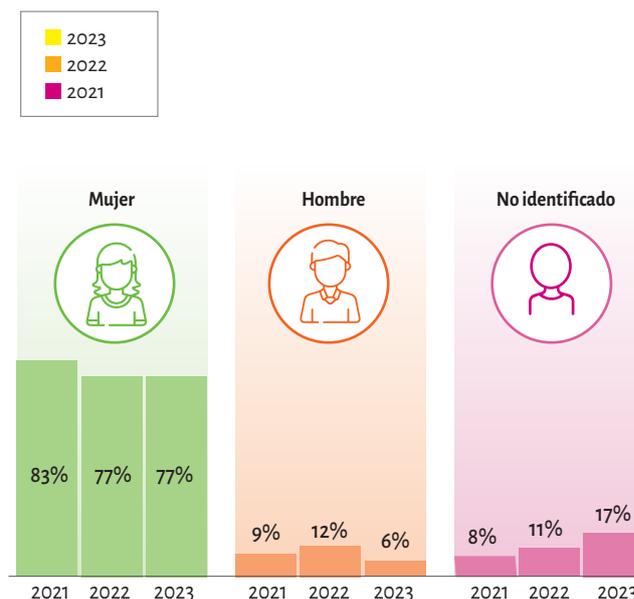


Fuente: Elaboración propia con base en datos del Centro de Estudios y Análisis del Delito.

Eje de protección



Tasa de niños, niñas y adolescentes víctimas de explotación sexual comercial infantil, según denuncias ingresadas al Ministerio Público, por región¹



Fuente: Elaboración propia a partir de datos entregados por Fiscalía Nacional

¹ Es importante señalar que la Defensoría de la Niñez utiliza el concepto explotación sexual de niños, niñas y adolescentes (ESNNA), en tanto el comercio entre adultos y niños, niñas y adolescentes no es posible, pues no existe reciprocidad en el intercambio.

Análisis del eje de protección de derechos

- La tasa de niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos graves en Chile muestra que los delitos de mayor connotación social aumentarán al doble en el año 2022, con respecto de 2021, volviendo a las cifras anteriores a la pandemia. En cuanto a la diferencia de tasa entre hombres y mujeres, estas últimas presentan las cifras de victimización más altas en la mayoría de los delitos, excepto en homicidios. En «abuso sexual y otros delitos sexuales», es particularmente significativa la diferencia: las mujeres víctimas son 250 de cada 100.000 y los hombres son 30 por cada 100.000.
- Por su parte, según denuncias ingresadas al Ministerio Público, la tasa de niños, niñas y adolescentes víctimas de explotación sexual comercial infantil entre los años 2021 y 2023 muestra cifras preocupantes en su distribución regional, siendo la Región de Magallanes la que presenta una tasa prácticamente 12 veces más alta que los demás territorios, con 300 víctimas por cada 100.000. En cuanto a la diferencia entre hombres y mujeres, estas últimas presentan los porcentajes más altos: 83% en el año 2021 y 77% tanto en 2022 como en 2023.



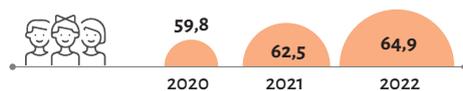
Situación de niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado

CUIDADADO ALTERNATIVO

Tasa de niños, niñas y adolescentes (entre 0 y 17 años) con medidas de protección vigentes por cada 100.000 personas*



Porcentaje de niños, niñas y adolescentes con medidas de protección vigentes en cuidado alternativo familiar, con respecto al total de medidas de protección que corresponden a cuidado alternativo*

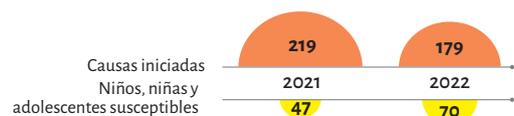


* Fuente: elaboración a partir de informes de visitas del Poder Judicial los años 2020, 2021 y 2022.

Porcentaje de centros residenciales con sobreocupación



Fuente: elaboración a partir de Informes de visitas del Poder Judicial 2019, 2020, 2021 y 2022.



Fuente 2021: Entrega de solicitud del Servicio de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia, 2022.

Fuente 2022: Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia, 2022. Informe de Gestión 2022, disponible en: <https://mejorinez.cl/descargas/doc-MN/informes-de-gestion/INF-GESTION-FINAL-2022.pdf>

PROTECCIÓN DE DERECHOS

Número de niños, niñas y adolescentes atendidos según línea programática de atención del Servicio de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia (2022)



Fuente 2022: Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia, 2022. Informe de Gestión 2022, disponible en: <https://mejorinez.cl/descargas/doc-MN/informes-de-gestion/INF-GESTION-FINAL-2022.pdf>

JUSTICIA JUVENIL

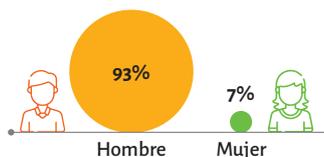
Adolescentes registrados en programas de justicia juvenil (2022)

Según sanción o medida

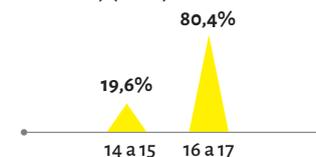


Fuente: Oficio 625 que remite información indicada, Sename, julio 2023.

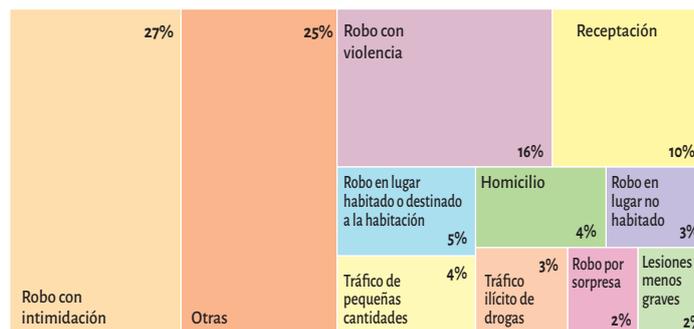
Ingresos de adolescentes y jóvenes según sexo (cada ingreso es de un caso diferente) (2022)



Ingresos de adolescentes y jóvenes según su rango vigente de edad (cada ingreso es de un caso diferente) (2022)



Ingresos de adolescentes y jóvenes según causal de ingreso (cada ingreso es de un caso diferente) (2022)



Porcentaje de adolescentes y jóvenes que reingresaron a justicia juvenil, desagregado por tipo de proyecto y sistema (2022)

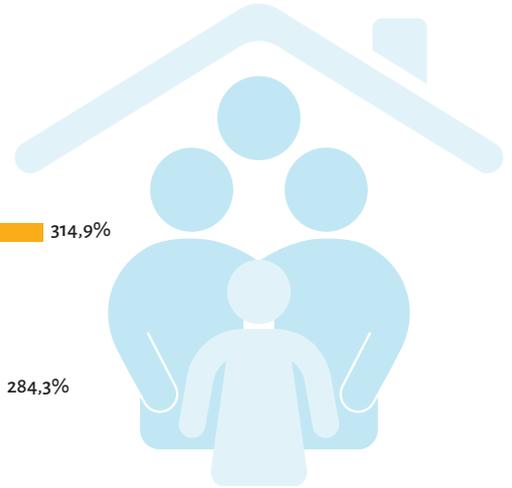
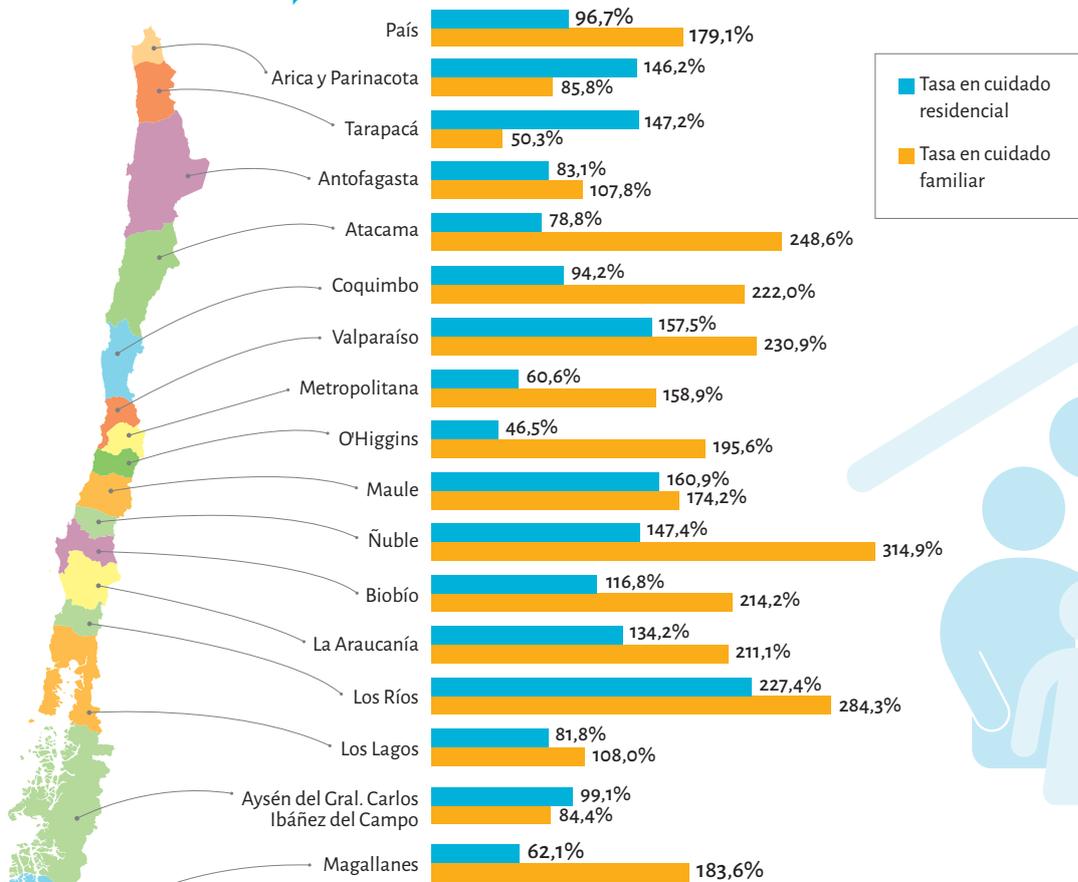


Fuente: Oficio N° 625 que remite información indicada, Servicio Nacional de Menores, julio 2023.

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



Tasa de niños, niñas y adolescentes (entre 0 y 17 años) con medidas de protección vigentes en sistema residencial y cuidado alternativo por cada 100.000 personas, según región (2022)



Análisis de situación de niños, niñas y adolescentes bajo cuidado del Estado

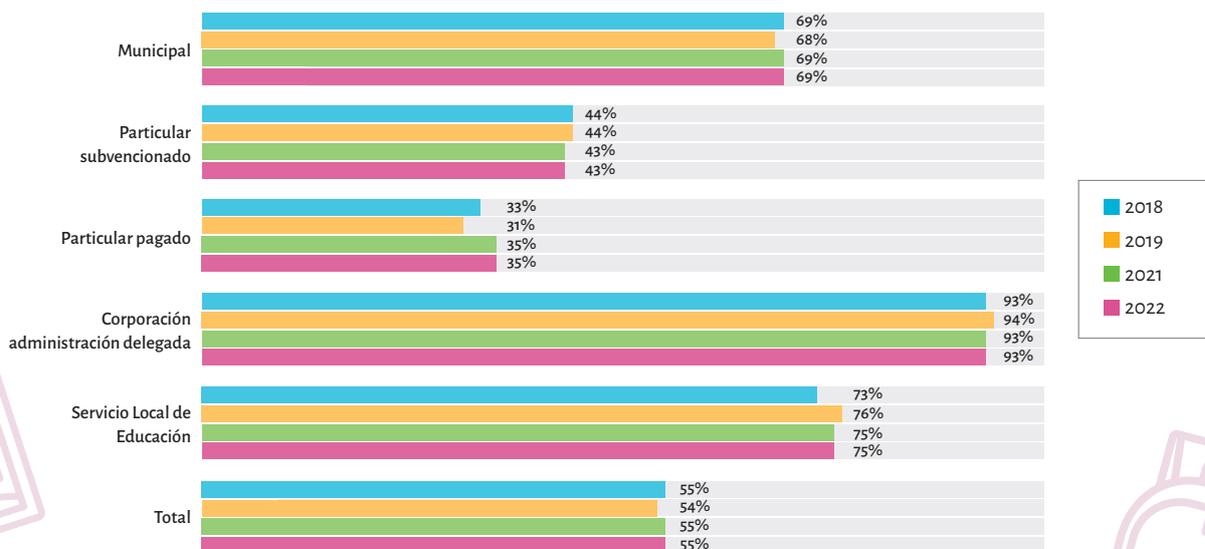
- En el ámbito de la protección de derechos, los indicadores demuestran una disminución de la institucionalización de niños, niñas y adolescentes en centros residenciales en los últimos años, versus el aumento comparado del uso de medidas de cuidado alternativo familiar, las cuales alcanzan un 65% del total del cuidado alternativo. Aún así existen regiones con indicadores muy bajos al respecto como Tarapacá que llega a un 56%. Sin embargo, esta disminución se contrapone también a un aumento del porcentaje de centros residenciales que tienen sobreocupación: el 27% tiene esta situación, principalmente en el norte del país. Asimismo, es posible identificar la disminución de las causas iniciadas de adopción.
- Mientras tanto, en el ámbito de la justicia juvenil en 2022, es posible identificar que el 21% de los adolescentes se encuentran privados de libertad y el 79% se encuentra en programas de medio libre. El 93% de ellos corresponde al sexo masculino, principalmente de 16 a 17 años, y que para diciembre de 2022 cumplían medidas y sanciones en privación de libertad, con un total de 49% en centros de régimen cerrado. La gran mayoría de los adolescentes se encuentran cumpliendo medidas y sanciones del medio libre con un 79%, especialmente medidas cautelares ambulatorias y libertad asistida especial. Los ingresos al sistema responden principalmente a robo con intimidación como principal causal de ingreso, con un 27%, seguido con un 16% por robo con violencia. Cabe destacar que el porcentaje de adolescentes y jóvenes que reingresaron al sistema en 2022 llegó a un 47%, siendo el mayor porcentaje el de las sanciones privativas de libertad con un 80,8%.

Eje de participación



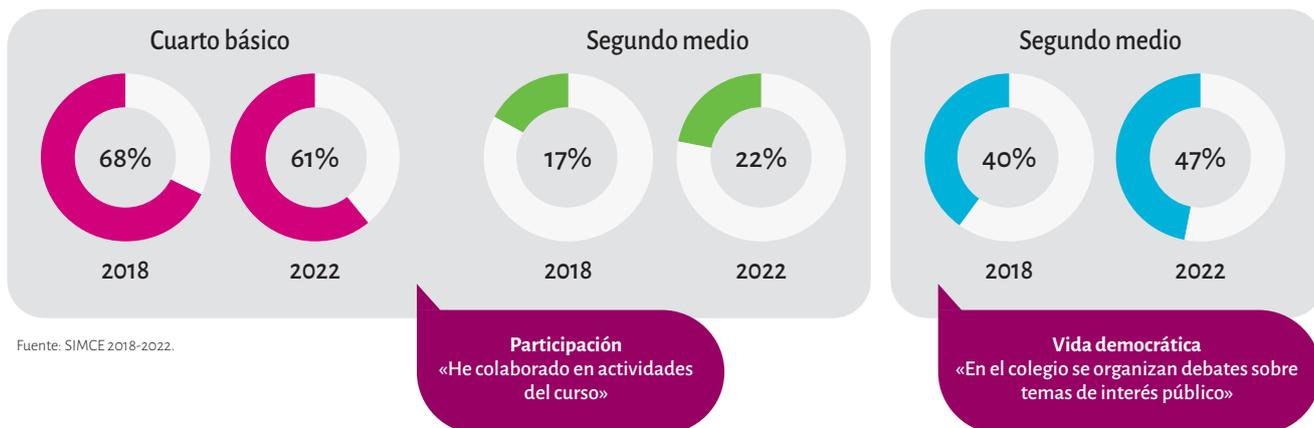
Participación de niños, niñas y adolescentes en establecimientos educacionales

Porcentaje de establecimientos educacionales que cuentan con centros de alumnos conformados, según tipo de administración.



Fuente: elaboración en torno a datos del Centro de Estudios de Mineduc.

Porcentaje de estudiantes de cuarto básico y segundo medio que dicen estar de acuerdo con diferentes dimensiones de participación y formación ciudadana.



Fuente: SIMCE 2018-2022.

Porcentaje de adolescentes entre 15 a 17 años que han participado activamente en centros de alumnos, alumnas, estudiantes o federaciones estudiantiles.

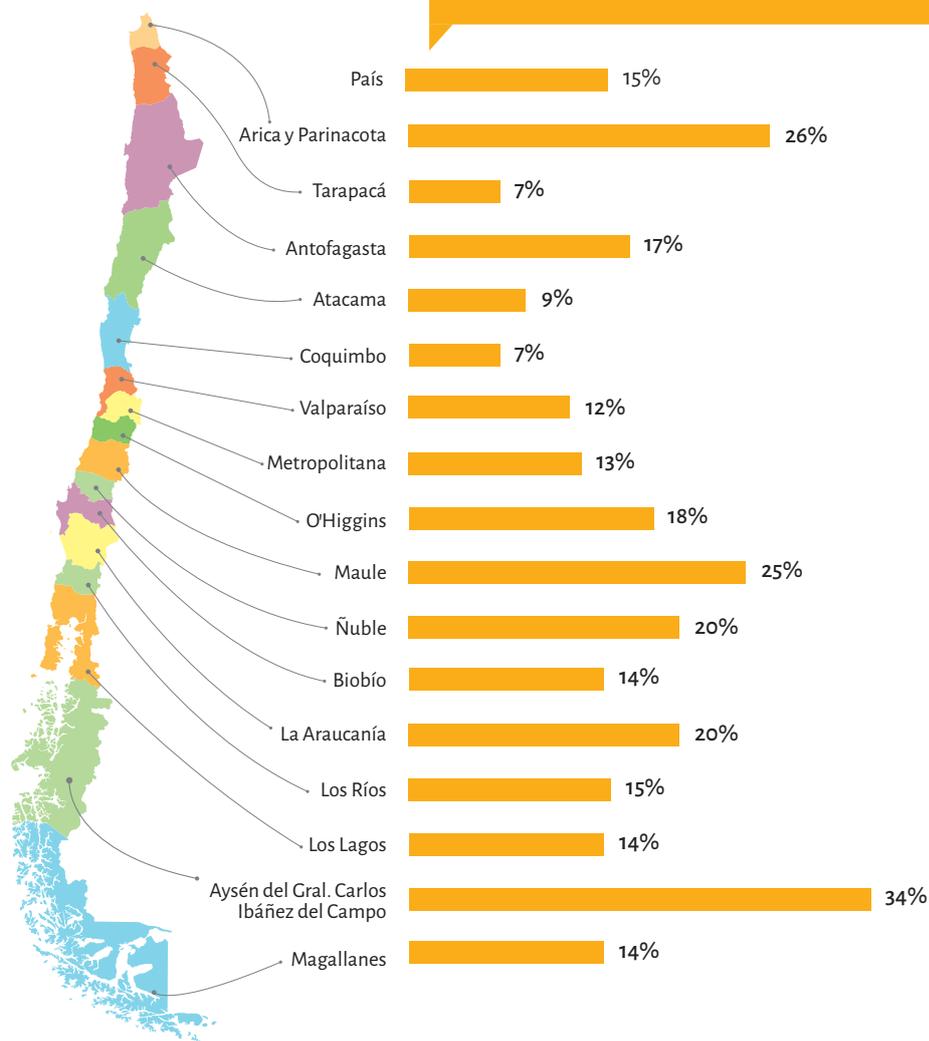


Fuente: Encuesta Nacional de Juventudes, INJUV 2018-2022

Eje de participación



Porcentaje de adolescentes entre 15 a 17 años que han participado activamente en centros de alumnos, alumnas, estudiantes o federaciones estudiantiles, por región (2022)



Fuente: Encuesta Nacional de Juventudes, INJUV 2022.

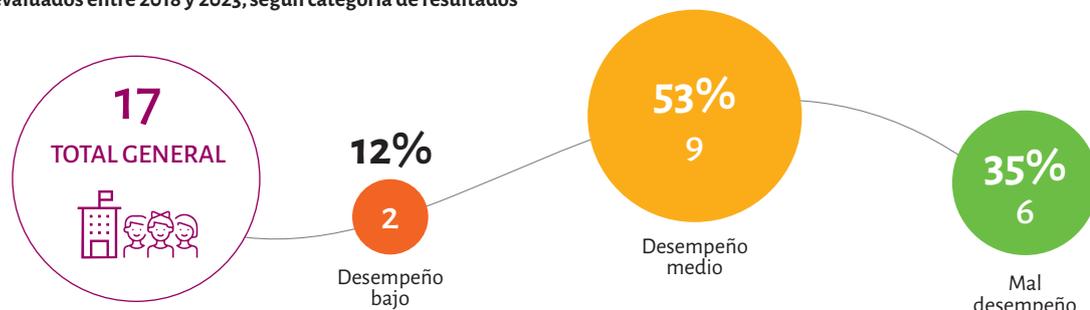
Análisis del eje participación

- En todo el país, dos de cada diez establecimientos cuenta con centros de alumnos y los adolescentes, entre 15 a 17 años que han participado activamente en ellos, son prácticamente uno de cada diez. Por su parte, en las regiones extremas del país (Aysén y Arica y Parinacota) dicha proporción aumenta a tres de cada diez.
- La proporción de colegios con presencia de centros de alumnos no muestra diferencias significativas entre 2018 y 2022. Según tipos de administración, dicha proporción en los colegios particulares (pagados y subvencionados) es preocupantemente más baja.
- En los ámbitos de colaboración y formación ciudadana, según el Simce del año 2022, aproximadamente tres de cada cinco estudiantes de cuarto básico manifiestan colaborar en actividades del curso y, en el caso de los estudiantes de segundo medio, es uno de cada cinco. Cabe destacar que la proporción de estudiantes de segundo medio que afirma que en el colegio se organizan debates sobre temas de interés público aumenta de cuatro de cada diez en el año 2018, a cinco de cada diez en la medición del año 2022.



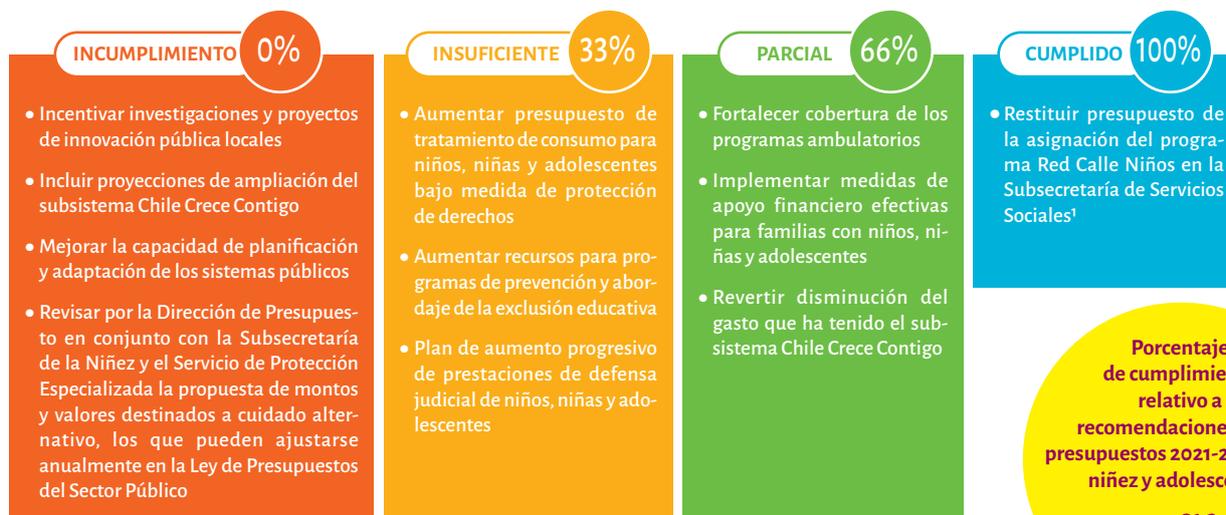
Rol del Estado como garante principal

Porcentaje de programas gubernamentales relativos a niñez y adolescencia evaluados entre 2018 y 2023, según categoría de resultados

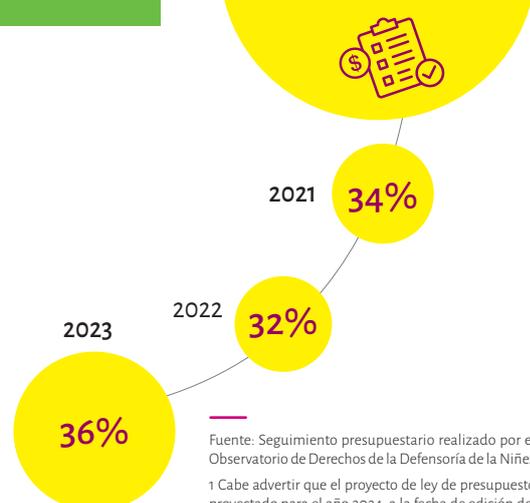


Fuente: Dirección de Presupuestos (base obtenida en septiembre de 2023).

Porcentaje de cumplimiento relativo a las recomendaciones de la Defensoría de la Niñez para el presupuesto 2023 del Estado sobre niñez y adolescencia.



Porcentaje de cumplimiento relativo a recomendaciones para presupuestos 2021-2023 sobre niñez y adolescencia



Fuente: Seguimiento presupuestario realizado por el Observatorio de Derechos de la Defensoría de la Niñez
 1 Cabe advertir que el proyecto de ley de presupuesto proyectado para el año 2024, a la fecha de edición del presente informe, no consideraba la asignación para este programa.

Análisis del rol del Estado como garante principal

En el panorama estadístico de 2023 se destacan dos elementos relativos al rol del Estado como garante principal:

- El primero, en relación a la cantidad de programas sociales evaluados por la Dirección de Presupuestos entre el año 2018 y 2023, es posible identificar que el 35% de los programas de niñez y adolescencia evaluados han tenido como resultado un «mal desempeño». Mientras que ninguno ha tenido un desempeño óptimo.
- El segundo se refiere al cumplimiento del principio de priorización de derechos establecido en la Ley de Garantías. Para ello, la Defensoría de la Niñez ha realizado diversas recomendaciones para los presupuestos de 2021, 2022 y 2023. De los análisis, es posible identificar que existe un nivel de cumplimiento insuficiente entre 32% y 36% en todos los años. Para el caso del presupuesto 2023, 4 de 11 recomendaciones enviadas por la Defensoría de la Niñez tuvieron cumplimiento parcial o completo.

Notas temáticas

Presentación

A continuación, se presentan siete notas temáticas elaboradas por la Defensoría de la Niñez que profundizan en el estado actual de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes que viven en el país y entrega recomendaciones a las instituciones responsables en distintos ámbitos de relevancia. En el contexto de los 50 años del golpe cívico-militar, una de las notas aborda las garantías de no repetición de la violencia institucional contra niños, niñas y adolescentes, y se insta a la definición de mecanismos que fomenten la construcción de procesos de memoria con enfoque de derechos en niñez y adolescencia. También se exponen las tareas inconclusas para la preparación de la vida independiente y la reinserción social juvenil para niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado. En el ámbito de la participación, se amplifican las voces de la niñez y adolescencia de Concón, Quintero y Puchuncaví, a través de sus opiniones sobre el problema medioambiental que viven en la zona. El Informe además aborda el fenómeno de la explotación sexual que hoy impacta mayormente a niñas y adolescentes bajo protección residencial, a través de sus manifestaciones, factores de riesgo y graves consecuencias. Igualmente se presentan los desafíos que impiden el pleno ejercicio del derecho a la educación en la primera infancia, relevando las dificultades en el acceso, asistencia y principales nudos críticos. También se aborda la necesidad de consolidar un sistema integral en materia de representación jurídica como un derecho de carácter universal para niños, niñas y adolescentes y se finaliza con el análisis del cumplimiento de las metas del Plan de Acción de Niñez y Adolescencia 2018-2025, entregando recomendaciones para la formulación de la nueva política nacional en la materia.





Nota temática 1

Garantías de no repetición de la violencia institucional contra niños, niñas y adolescentes

Contenidos

Presentación.....	155
1. Niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia institucional en entornos institucionales y de cuidado estatal.....	156
2. Garantías de no repetición y justicia transicional con enfoque de niñez y adolescencia	165
3. La relevancia de la memoria en la justicia transicional	169
4. Recomendaciones	172

Mural ubicado en el actual Centro de Internación Provisoria y Centro Cerrado San Joaquín (ex Centro de Torturas de Tres y Cuatro Álamos durante la dictadura cívico militar).

Garantías de no repetición de la violencia institucional contra niños, niñas y adolescentes

Presentación

En un contexto fecundo para la reflexión, en el que se conmemoran los 50 años del golpe militar en Chile, esta nota temática demanda verdad, justicia y reparación para niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia en entornos institucionales y de cuidado estatal, situación que constituye graves violaciones a sus derechos humanos. Se releva la importancia de reflexionar activamente para instar a la definición de mecanismos formales que garanticen la no repetición y fomenten la construcción de procesos de memoria permanentes con enfoque en derechos de niñez y adolescencia.

Mediante la elaboración de diversos documentos especializados y la emisión de recomendaciones¹, que abordan la deuda histórica en verdad, justicia y reparación, la Defensoría de la Niñez ha invocado la responsabilidad del Estado ante las graves y sistemáticas violaciones a los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en entornos institucionales.

Por tanto, la presente nota temática se centra en la necesidad de establecer procesos de verdad, justicia y reparación, con un especial énfasis en las garantías de no repetición, con el objeto de recomendar la conformación de instancias especializadas que aborden esta materia con sentido de urgencia. Asimismo, se introduce en la discusión la trascendencia de incorporar el concepto de memorialización en la justicia transicional desde un enfoque de derechos humanos de niñez y adolescencia. Finalmente, se presentan recomendaciones al Estado de Chile para el abordaje de esta materia.

La trascendencia de incorporar el concepto de memorialización en la justicia transicional desde un enfoque de derechos humanos de niñez y adolescencia.

¹ Defensoría de la Niñez, 2023a, Comisión Verdad, Justicia y Reparación en materia de violaciones de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en entornos institucionales y de cuidado estatal: antecedentes y recomendaciones, disponible en <https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2023/05/Documento-especializado-Comision-de-VRJ-Informe-Final-DDN-31052023.pdf>

1. Niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia institucional en entornos institucionales y de cuidado estatal

La violencia institucional hacia niños, niñas y adolescentes por parte del Estado va en contra de los principios y obligaciones para los Estados parte establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño y otros instrumentos internacionales ratificados por Chile y cuyas principales menciones se encuentran estipuladas tanto en la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo N.º 5), en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo N.º 7), así como en el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura².

Desde el año 2019, se incorpora en la legislación chilena menciones a la violencia institucional del Estado, en términos de prohibición de la tortura, pena o trato cruel, inhumano o degradante y otras acciones vulneradoras de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes. Específicamente, en la Ley N.º 21.1547, la que además instruye la conformación del Comité de Prevención contra la Tortura. No obstante, la escasa inclusión de la mención de violencia institucional en la normativa nacional y la baja familiaridad jurídica y cultural con este tipo de violencia ejercida por el Estado agudiza los obstáculos en el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales y pone en evidencia que no se ha asumido la responsabilidad por parte del Estado, ni en lo reparatorio ni en lo preventivo³.

La violencia institucional se ha evidenciado en diversos contextos históricos e institucionales y ha sido ejercida por parte de diferentes agentes e instituciones del Estado, entre los cuales cabe mencionar: las violaciones de derechos humanos realizadas a niñas, niños y adolescentes durante la dictadura cívico-militar (entre 1973 y 1990) y las acaecidas en contextos democráticos tales como la violencia estatal durante el Estallido Social iniciado en octubre 2019⁴,

La violencia institucional se ha evidenciado en diversos contextos históricos e institucionales y ha sido ejercida por parte de diferentes agentes e instituciones del Estado.

2 Defensoría de la Niñez, 2022a, «El derecho de la niñez y adolescencia a estar protegido de la violencia del Estado», en Informe Anual 2022, p. 183, disponible en: <https://www.defensorianinez.cl/informe-anual-2022/>.

3 Para mayor detalle sobre la escasa mención en la normativa nacional del concepto de violencia institucional en contra de niños, niñas y adolescentes, consultar Defensoría de la Niñez, 2022a.

4 Defensoría de la Niñez, 2021a, Informe Verdad, Justicia y Reparación: estado de avance de las recomendaciones de la Defensoría de la Niñez a dos años del estallido social, disponible en: https://media.elmostrador.cl/2021/10/Informe-verdad-justicia-y-reparacion%CC%81n_161021.pdf; y Defensoría de la Niñez, 2022b, Informe de seguimiento: verdad, justicia y reparación de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia estatal durante estallido social, disponible en: https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2022/10/Informe-verdad-justicia-y-reparacion_181022.docx-final.pdf.

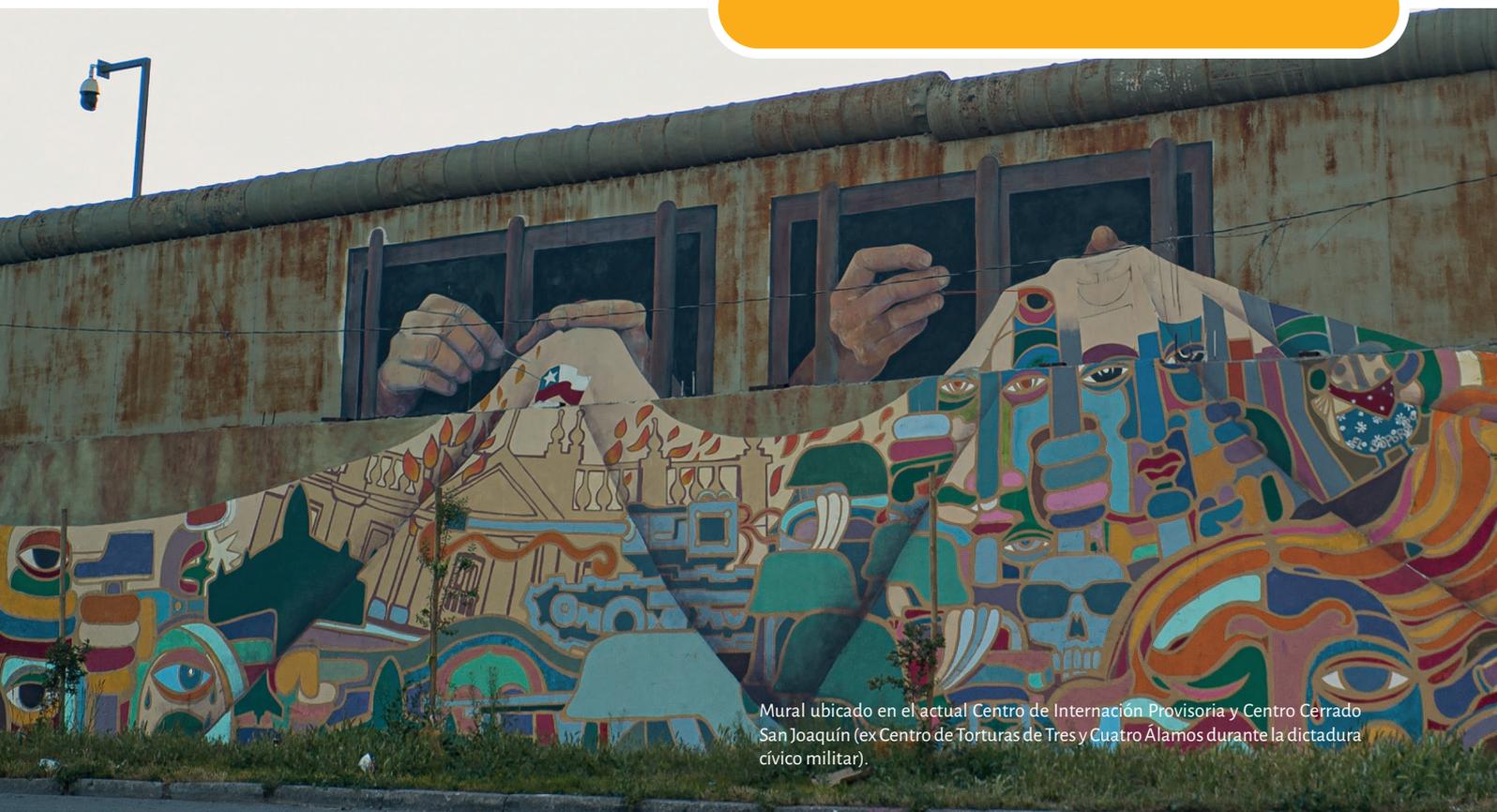
la violencia en espacios educativos⁵, la violencia policial hacia niños, niñas y adolescentes mapuches⁶ y las violaciones de derechos humanos en espacios de cuidado alternativo.

Reafirmando lo antes expuesto, en el año 2018⁷, el Comité de los Derechos del Niño declara que el Estado de Chile es responsable de graves y sistemáticas violaciones de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes bajo cuidado del Estado. Sus recomendaciones al respecto promueven el establecimiento de mecanismos de reparación para las víctimas, actuales y pasadas, priorizando su derecho a ser oídas y a expresar su dolor. Junto a ello, recomienda el desarrollo de un plan de acción de reparación que incluya acciones en salud, especialmente tratamiento psicológico, educación, vivienda, justicia y, en su caso, indemnización económica.

5 Defensoría de la Niñez, 2022c, «El derecho a la educación: desafíos en la convivencia escolar», en Informe Anual 2022, p. 240, disponible en https://www.defensorianinez.cl/informe-anual-2022/wp-content/uploads/2022/11/IA2022-Defensoria_de_la_Ninez.pdf.

6 Defensoría de la Niñez, 2021b, «Niñez y adolescencia mapuche: situación de sus derechos ante la presencia y violencia policial», en Informe Anual 2021, p. 360, disponible en: <https://www.defensorianinez.cl/informe-anual-2021/revisar-informe-anual-2021/>.

7 Comité de los Derechos del Niño, 2018, «Investigación relacionada con Chile en virtud del artículo 13 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones», disponible en <https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2021/03/Investigaci%C3%B3n-relacionada-con-Chile-en-virtud.pdf>.



Mural ubicado en el actual Centro de Internación Provisoria y Centro Cerrado San Joaquín (ex Centro de Torturas de Tres y Cuatro Álamos durante la dictadura cívico militar).

Asimismo, en el año 2022⁸, el mencionado Comité reitera su preocupación sobre el carácter sistemático y estructural de las vulneraciones a los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en materia de cuidado alternativo, y alerta sobre los niveles crecientes de violencia institucional, tales como maltrato, uso desproporcionado de la fuerza, muertes, limitado acceso a la justicia⁹ y especialmente sobre la sistematicidad de la violencia policial hacia la niñez y adolescencia mapuche. En consecuencia, recomienda establecer “una comisión de la verdad independiente, imparcial con financiamiento adecuado para examinar los casos de abusos de niños, niñas y adolescentes ocurridos en entornos institucionales, incluyendo los ocurridos en el seno de la Iglesia católica y centros residenciales.”¹⁰

En el marco de dichas vulneraciones a los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes, se demanda que el Estado asuma su responsabilidad, de acuerdo a lo consignado en la Convención sobre los Derechos del Niño en su artículo 39, que alude a la responsabilidad del Estado de adoptar todas las medidas apropiadas para:

8 Comité de los Derechos del Niño, 2022, «Observaciones finales sobre los informes periódicos sexto y séptimo combinados de Chile», disponible en: <https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2023/01/C2238669.pdf>.

9 En específico, la Defensoría de la Niñez ha analizado los avances en la actividad jurisdiccional para la determinación y sanción de los responsables en el caso de los fallecimientos de niños, niñas y adolescentes bajo cuidado estatal en su informe de política pública N.º3, de 2022, «No hay justicia sin verdad: avances en la tramitación de causas de fallecimientos de niños, niñas y adolescentes en la red Sename», disponible en <http://observatorio.defensorianinez.cl/2022/06/27/no-hay-justicia-sin-memoria-avances-en-la-tramitacion-de-causas-de-fallecimientos-de-ninos-ninas-y-adolescentes-en-la-red-sename/>.

10 Comité de los Derechos del Niño, 2022, «Observaciones finales sobre los informes sexto y séptimo combinados de Chile», versión sin editar, p. 6, disponible en https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/CHL/CRC_C_CHL_CO_6-7_48912_E.pdf.

Asimismo, en el año 2022, el mencionado Comité reitera su preocupación sobre el **carácter sistemático y estructural de las vulneraciones a los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en materia de cuidado alternativo.**



[...] promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño víctima de: cualquier forma de abandono, explotación o abuso; tortura u otra forma de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; o conflictos armados. Esa recuperación y reintegración se llevarán a cabo en un ambiente que fomente la salud, el respeto de sí mismo y la dignidad del niño¹¹.

Considerando, además, que el artículo 19 de la misma Convención declara que los Estados parte adoptarán:

[...] todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo¹².

Con el objetivo de asegurar dicha responsabilidad del Estado, en el año 2020¹³, la Defensoría de la Niñez se hizo eco de las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño y recomendó a la Presidencia de la República de Chile disponer la creación de una Comisión de Verdad, Justicia y Reparación, que incluya acciones afirmativas por parte de los órganos del Estado en favor de la clarificación de los hechos y efectiva reparación de los derechos cuando estos han sido vulnerados. Esta recomendación fue reiterada en el año 2022¹⁴, pero dirigida al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, promoviendo que dicha instancia defina estrategias diferenciadas para la diversidad de ámbitos y materias en que se han vulnerado los derechos de niños, niñas y adolescentes (bajo cuidado del Estado, adopciones irregulares y otros entornos institucionales)¹⁵.

11 Unicef Comité Español, 2006, Convención sobre los Derechos del Niño, Unicef, p. 26, disponible en: <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>.

12 Ídem, p. 16.

13 Oficio N.º 715/2020 de la defensora srta. Patricia Muñoz a S. E. el presidente de la República, sr. Sebastián Piñera, disponible en <https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2020/09/Oficio-N%C2%BO-715-S.E.-reparaci%C3%B3n.pdf>. Dicho documento surge con posterioridad al Estallido Social y al informe del Comité de los Derechos del Niño del año 2018 en el que se declara que el Estado de Chile es responsable de graves y sistemáticas violaciones de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes bajo cuidado del Estado. Además, se solicita específicamente la creación de un programa de apoyo a víctimas de delitos sexuales.

14 Oficio N.º 521/2022 de la defensora srta. Patricia Muñoz a la ministra de Justicia y Derechos Humanos, sra. Marcela Ríos, disponible en <https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2022/06/Oficio-N%C2%BO521-MINISTERIO-DE-JUSTICIA.pdf>.

15 Cabe precisar que la referencia a espacios de ocurrencia de vulneraciones de derechos de niños, niñas y adolescente englobados en el contexto «bajo cuidado estatal y entornos institucionales» responde principalmente a su mención en esos términos en los informes del Comité de los Derechos del Niño. La Defensoría de la Niñez adhiere a ello, no obstante, es necesario que la definición de los contextos, temporalidades, actores involucrados, materias y ámbitos de acción asociados a esos espacios de ocurrencia sean menester de las instancias de verdad, justicia y reparación con garantías de no repetición.

Luego, en su último informe sobre este tema publicado en mayo del 2023¹⁶, la Defensoría de la Niñez recomienda la activación e inclusión efectiva en la agenda tanto pública como gubernamental, de una instancia independiente de los poderes del Estado para consolidar una respuesta en materia de verdad, justicia y reparación con garantías de no repetición.

En este contexto, esta nota temática forma parte de la serie de informes previos de la Defensoría de la Niñez, que dicen relación con las vulneraciones de derechos hacia niños, niñas y adolescentes en el contexto del Estallido Social (desde 2019 a la fecha)¹⁷, la violencia policial vivida por la niñez y adolescencia mapuche¹⁸ y las vulneraciones de derecho sufridas por niños, niñas y adolescentes que se encuentran bajo cuidado estatal y/o entornos institucionales.

1.1 La urgencia en verdad, justicia y reparación de la violencia institucional

En este apartado se describen los derechos de verdad, justicia y reparación para víctimas de violencia institucional. En primer lugar, cuando se cometen violaciones graves a los derechos humanos existe un derecho a la verdad, sobre el cual la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) señala que hay dos dimensiones de este derecho: por un lado, una dimensión social, es decir, que toda la sociedad tiene el derecho inalienable de conocer la verdad de lo ocurrido, así como las razones y circunstancias en las que aberrantes delitos llegaron a cometerse, a fin de evitar que estos hechos vuelvan a ocurrir en el futuro. Por otro lado (...) una dimensión individual, que involucra el derecho de la víctima y de sus familiares a conocer la verdad¹⁹.

16 Defensoría de la Niñez, 2023. Dicho informe fue entregado presencialmente el 31 de mayo de 2022, por la exdefensora de la Niñez, Patricia Muñoz, al ministro de Justicia y Derechos Humanos, Luis Cordero, disponible en <https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2023/05/Documento-especializado-Comision-de-VRJ-Informe-Final-DDN-31052023.pdf>.

17 Revisar en la página institucional de la Defensoría de la Niñez: <https://www.defensorianinez.cl/proyecto-institucional-verdad-justicia-y-preparacion/>.

18 Defensoría de la Niñez, 2021c, «Estudio de caracterización de la situación de los niños, niñas y adolescentes mapuche ante la presencia y violencia policial en La Araucanía», disponible en https://www.defensorianinez.cl/estud_y_estadi/estudio-caracterizacion-de-la-situacion-de-los-ninos-ninas-y-adolescentes-mapuche-ante-la-presencia-y-violencia-policial-en-la-araucania/.

19 Defensoría de la Niñez, 2023.

Los Estados pueden cumplir las obligaciones que emanan de este derecho «mediante mecanismos judiciales o extrajudiciales, los cuales pueden operar conjunta y complementariamente»²⁰.

En segundo lugar, el derecho a la justicia es un pilar fundamental en el proceso de reparación para las víctimas. En el marco jurídico interamericano²¹, el derecho a la justicia implica que se investiguen los hechos, se identifique, juzgue y sancione a los responsables. El establecimiento de responsabilidades y la aplicación de sanciones a los culpables son aspectos claves para la prevención de futuras vulneraciones de derechos y evitar la impunidad, entendiéndose por esta «una infracción a las obligaciones que recaen sobre los Estados de investigar y, en su caso, sancionar a los autores con penas apropiadas, garantizar a las víctimas los recursos eficaces y la reparación de los daños ocasionados»²².

20 Ibídem.

21 Federico Sersale, 2013, «Justicia transicional en las Américas: el impacto del Sistema Interamericano», p. 126, disponible en <https://www.corteidh.orcr/tablas/r32271.pdf>.

22 Defensoría de la Niñez, 2023., p. 38.



En tercer lugar, las violaciones de derechos humanos a niños, niñas y adolescentes dejan secuelas físicas, emocionales y psicológicas que pueden afectar su desarrollo a lo largo de toda su vida. Por lo anterior, el derecho a la reparación «es un concepto general que contempla distintas formas en que un Estado puede responder ante la responsabilidad internacional en que ha incurrido, la que varía dependiendo del daño producido»²³. La reparación no solo implica una compensación económica, sino también medidas concretas para restaurar el bienestar y la dignidad de las víctimas. Estas medidas pueden incluir programas de apoyo psicológico y emocional, acceso a servicios de salud integral, becas educativas u otras.

De acuerdo a la relatoría especial de las Naciones Unidas, los derechos de verdad, justicia y reparación deben adoptar un enfoque centrado en las víctimas, las reparaciones solo serán eficaces si las víctimas y la sociedad civil han participado en el diseño de los mecanismos y medidas proporcionales al daño sufrido. Además, cuando las víctimas son niños, niñas y adolescentes, las obligaciones deben ser reforzadas: «El Estado debe garantizar su participación y derecho a ser escuchados y, paralelamente, debe desplegar medidas necesarias para evitar la revictimización en el proceso»²⁴.

Por lo anterior, es necesario que el Estado y otras instituciones trabajen de manera coordinada y sostenida para brindar una reparación efectiva y que esta sea adecuada a las necesidades específicas de las víctimas y sus familias. Esto en concordancia con lo que establece el Comité de los Derechos del Niño, en su Observación General N.º 13 sobre la necesidad de un marco nacional de coordinación de la lucha contra la violencia para con los niños y niñas, siendo uno de los principales problemas la descoordinación interinstitucional de programas, presupuesto y mecanismos de vigilancia²⁵.

En definitiva, la verdad, justicia y reparación para niños, niñas y adolescentes víctimas de vulneraciones de derechos humanos en Chile requiere un compromiso sostenido y coordinado entre el Estado, la sociedad civil y las instituciones. Dichos procesos son esenciales para la reparación de las víctimas y la construcción de una memoria que no olvide ni ignore los acontecimientos del pasado, tenga mecanismos efectivos para el reconocimiento de los hechos y sus víctimas, y defina acciones para su no repetición.

[...] Las obligaciones deben ser reforzadas: «El Estado debe garantizar su participación y derecho a ser escuchados y, paralelamente, debe desplegar medidas necesarias para evitar la revictimización en el proceso»

23 Ídem, p. 39.

24 Ídem, p. 36.

25 Comité de los Derechos del Niño, 2011, «Observación general N.º 13: Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia».

1.2 Adopción de mecanismos de justicia transicional para víctimas de violencia institucional

Naciones Unidas ha definido la justicia transicional como «toda la variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación»²⁶. El Comité de los Derechos del Niño en el 2018 señaló que para todo tipo de causas que involucren la violación de derechos humanos, «el proceso investigativo y judicial no ha bastado para lograr verdad, justicia y reparación, por lo que, junto con el conocimiento, investigación y condena a estos hechos, se requieren otro tipo de instancias que permitan la reparación»²⁷. En este sentido la justicia transicional ha sido demandada como una vía ante la ocurrencia de graves y sistemáticas violaciones a los derechos humanos, principalmente en casos de dictaduras, genocidios, conflicto armado u otras.

En atención a lo antes referido, la literatura especializada analiza la aplicabilidad de los mecanismos de justicia transicional en casos de violaciones a los derechos humanos dentro de regímenes democráticos establecidos²⁸, a partir de la revisión de las experiencias canadiense, sudafricana y chilena. Su aplicabilidad en casos no paradigmáticos responde a una reconfiguración de su campo de acción.

En el caso de Chile, se ha experimentado un cambio respecto a la manera que debiese entenderse tradicionalmente la justicia transicional:

[...] entre 1990 y 2019, (...) se refería al conjunto de medidas y mecanismos que contribuirían a hacerse cargo de las violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura de Pinochet. Pero luego de la magnitud de la violencia y represión estatal del estallido social, se han comenzado a tomar decisiones políticas conducentes a reconocer la vigencia de los principios y derechos que forman parte de la justicia transicional de manera permanente²⁹.

«el proceso investigativo y judicial no ha bastado para lograr verdad, justicia y reparación, por lo que, junto con el conocimiento, investigación y condena a estos hechos, se requieren otro tipo de instancias que permitan la reparación».

26 Naciones Unidas, 2014, Justicia transicional y derechos económicos, sociales y culturales, disponible en https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/HR-PUB-13-05_sp.pdf.

27 Comité de los Derechos del Niño, 2018, disponible en <https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/03/2018-Informe-del-Comit%C3%A9-de-los-Derechos-de-la-Ni%C3%B1ez.pdf>.

28 Hugo Rojas y otros, 2022, «Justicia transicional en democracias establecidas: análisis de las experiencias canadiense, sudafricana y chilena», *Latin American Legal Studies*, vol. 10, n.º 2, p. 502, disponible en https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-91122022000200470.

29 Ídem, p. 526.

La justicia transicional «no es un tipo especial de justicia sino una forma de abordarla en épocas de transición desde una situación de conflicto o de represión por parte del Estado»³⁰. Es así como el uso de la justicia transicional en “casos no paradigmáticos”³¹ requiere que los mecanismos convencionales, como las Comisiones de Verdad y Reconciliación, se combinen con otros elementos que permitan abordar las causas estructurales y profundas de la violencia.

Por tanto, cabe enfatizar que va más allá del periodo de cambio a un sistema democrático. Es un enfoque holístico que busca conciliar los procesos de verdad y penales, como mecanismos que se complementan. Dado que los procesos penales no son suficientes, «se requiere una investigación más amplia que la mera responsabilidad penal de un individuo, algo que las Comisiones de Verdad pueden ofrecer»³². Estas últimas, tienen mayor flexibilidad para tratar los temas que los tribunales no pueden abordar con tanta facilidad, y adicionalmente:

[...] pueden formular recomendaciones de reforma institucional, como que se cree una Comisión de Derechos Humanos o un programa de reparaciones, así como el Estado tenga la infraestructura para llevar a cabo procesos judiciales³³.

En atención a lo mencionado, adoptar un enfoque de justicia transicional ante violaciones de derechos humanos hacia niños, niñas y adolescentes permitirá identificar y actuar sobre aquellas prácticas violentas ejercidas por agentes del Estado, funcionarias y funcionarios públicos directos, personas colaboradoras³⁴ u otros actores en el marco de entornos institucionales diversos. Lo anterior, mediante la adopción de medidas políticas, administrativas y legislativas, orientadas a la reparación y no repetición, ante violaciones a los derechos humanos hacia niños, niñas y adolescentes, que han ocurrido tanto en dictadura como en democracia en diversos entornos institucionales y de cuidado estatal.

**La justicia transicional
«no es un tipo especial
de justicia sino una
forma de abordarla en
épocas de transición
desde una situación de
conflicto o de represión
por parte del Estado»**

30 Sersale, 2013, p. 116.

31 Rojas, 2022.

32 Sersale, 2013, p. 124.

33 Ídem, p. 125.

34 Defensoría de la Niñez, 2022d, «El derecho de la niñez y adolescencia a estar protegido de la violencia del Estado», en Informe Anual 2022, disponible en <https://www.defensorianinez.cl/informe-anual-2022/>.

2. Garantías de no repetición y justicia transicional con enfoque de niñez y adolescencia

En este apartado se profundiza en las garantías de no repetición, en el marco de la necesidad de verdad, justicia y reparación frente a las violaciones a los derechos humanos de niños, niñas, adolescentes en contextos de cuidado estatal y entornos institucionales. De igual forma, se aborda la relevancia de adoptar una perspectiva de justicia transicional³⁵ con enfoque de niñez y adolescencia, en casos de violaciones a los derechos humanos dentro de regímenes democráticos. En consideración de aquello, se relevan ciertos elementos que deben ser contemplados a partir de experiencias internacionales de implementación de Comisiones de Verdad que incorporan este enfoque.

2.1 Sobre las garantías de no repetición

En relación a lo expuesto anteriormente, es necesario aludir a otro elemento esencial de la justicia transicional, como son las garantías de no repetición. Estas pueden ser entendidas como las acciones del Estado que tienen el objetivo de modificar y reformar la estructura estatal encargada de proteger y garantizar la realización de los derechos humanos, haciendo referencia además a la prevención de futuras violaciones y cuidar su correcto ejercicio³⁶. La implementación de estas garantías, para que sea una práctica efectiva e incidente de reparaciones con carácter integral, deben ser entendidas como un pilar fundamental y una estrategia para afrontar el pasado³⁷.

Naciones Unidas ha señalado a través de su Resolución 60/147³⁸ que es posible utilizar el concepto de reparación en dos acepciones: la primera es jurídica y la segunda se refiere a los programas de reparación. Los organismos internacionales de derechos humanos estipulan como principales categorías de reparación: restitución de bienes y derechos; compensación monetaria; rehabilitación a través de servicios para víctimas; satisfacción (medidas legales) y medidas simbólicas; y garantías de no repetición a través de las reformas institucionales.

35 Para más detalle, ver Rojas, 2022.

36 Unicef Chile, 2022, Ruta de reparación, verdad, justicia y no repetición para niños, niñas y adolescentes víctimas de violaciones de sus derechos humanos en contextos de cuidado alternativo residencial.

37 Julieta Mira, 2023, «La lucha por “el desmantelamiento del aparato represivo del Estado” en la Argentina democrática: el dilema de las garantías de no repetición como reparación por graves violaciones a los derechos humanos», en Lisandro Cañón (comp.), Terrorismo estatal: negacionismo y verdad, Córdoba: Lago Editora.

38 Naciones Unidas, 2005a, «Principios y directrices básicas sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones».



La reparación integral y la aplicación del interés superior de niños, niñas y adolescentes es fundamental para que ellos y ellas se encuentren integrados en todos los elementos de la justicia transicional.

Asimismo, Naciones Unidas refiere que las garantías de no repetición deben incluir medidas que contribuyan además a la prevención³⁹, dentro de aquellas se encuentra la garantía de que todos los procedimientos civiles se ajusten a las normas internacionales relativas a las garantías procesales, la equidad y la imparcialidad. A su vez, se estipula la necesidad del fortalecimiento de la independencia del poder judicial y la revisión y reforma de las leyes que no se ajusten a las normas internacionales de derechos humanos. Por otro lado, centra la educación en derechos humanos como un elemento prioritario y permanente, en todos los sectores de la sociedad, y capacitaciones en la materia a funcionarios públicos encargados de hacerlos cumplir. Releva también la promoción de la observancia de los códigos de conducta y de las normas éticas de todos aquellos involucrados como los medios de comunicación, personal de servicios médicos, psicológicos y sociales. Finalmente, insta la necesidad de la promoción de los mecanismos destinados a prevenir, vigilar y resolver los conflictos sociales.

Sumado a aquello, se destaca la importancia de la resolución antes mencionada, en la medida que evidencia la diferenciación entre las respuestas en los planos individual y el colectivo o social frente a las violaciones de derechos humanos cometidas en el pasado. Así, es posible afirmar que las garantías de no repetición se entienden como una parte de la reparación integral, estableciendo las medidas que buscan, por un lado, resarcir el daño a las víctimas, pero por otro, generar cambios de carácter estructural en el Estado y así dar efectiva protección a las víctimas de violencia por la repetición de las violaciones a derechos humanos, para lo cual son clave las reformas institucionales⁴⁰.

2.2 Justicia transicional con enfoque de niñez y adolescencia

Los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes deben ser protegidos de manera reforzada tanto por el Estado como por la sociedad en su rol de garantes de derechos, debiendo tener en consideración siempre su interés superior en todas las medidas institucionales, administrativas o de bienestar social. Las víctimas deben tener un carácter prioritario en las jurisdicciones, para asegurar la no repetición de actos que transgredan gravemente sus derechos fundamentales. Es por esto que el enfoque diferencial para la reparación integral y el interés superior de niños, niñas y adolescentes es fundamental para que ellos y ellas se encuentren integrados en todos los elementos de la justicia transicional⁴¹.

[...] las garantías de no repetición se entienden como una parte de la reparación integral, estableciendo las medidas que buscan, por un lado, resarcir el daño a las víctimas, pero por otro, generar cambios de carácter estructural en el Estado.

39 Ídem.

40 Mira, 2023.

41 Fabiana Torres-Rodríguez, 2016, «Verdad, justicia y reparación: aplicación del estándar internacional en el marco del posconflicto para niños, niñas y adolescentes (NNA)», en J. Cubides-Cárdenas y otros, Fundamentación y aplicabilidad de la justicia transicional en Colombia, pp. 135-152, Bogotá: Universidad Católica de Colombia.

Asimismo, las medidas adoptadas por la justicia transicional con enfoque de derechos de niñez y adolescencia deben considerar los principios fundamentales de la Convención sobre los Derechos del Niño: su interés superior, participación, no discriminación y derecho a la vida, la supervivencia y desarrollo⁴², lo que implica que se deben atender tantos sus derechos civiles y políticos, así como sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Estos elementos deben apuntar a hacer efectivo el derecho de niños, niñas y adolescentes a expresar su opinión, a fortalecer su participación en los procesos de justicia locales, tradicionales y de justicia restaurativa, y garantizar reparaciones específicas para ellos y ellas. Así también para que se lleven a cabo reformas institucionales que creen nuevas oportunidades para niños, niñas y adolescentes víctimas de violaciones a los derechos humanos⁴³.

Entre los desafíos que se presentan, se encuentra la adaptación de los procesos judiciales para niños, niñas y adolescentes, la creación de instrumentos específicos para el esclarecimiento de la verdad, las reparaciones y las reformas institucionales, para así garantizar su interés superior. Estos mecanismos deben fortalecer la participación considerando la evolución de sus facultades y los estándares internacionales en la materia⁴⁴.

Respecto de la participación de niños, niñas y adolescentes en Comisiones de Verdad, se cuenta con experiencias internacionales como Sierra Leona, Sudáfrica y Liberia⁴⁵, en los cuales se presentan elementos positivos a resaltar y algunos aspectos de mejora. Entre los elementos a destacar se encuentra el reconocimiento de niños, niñas y adolescentes como víctimas de violaciones de derechos humanos y la necesidad de incorporar sus experiencias, ya sea a través de instancias de declaración o audiencia reservada, así como también la conformación de comités especializados que buscaron materializar el enfoque de derechos de niñez y adolescencia. Entre las brechas observadas en estos casos, se cuenta principalmente con las barreras presupuestarias y la ejecución de los planes de reparación, las cuales son elementos esenciales para la concreción de las Comisiones de Verdad.

Asimismo, las medidas adoptadas por la justicia transicional con enfoque de derechos de niñez y adolescencia **deben considerar los principios fundamentales de la Convención sobre los Derechos del Niño.**

42 Unicef, 2018, «La garantía de derechos de los niños, niñas y adolescentes en los mecanismos de justicia transicional».

43 Sharanjeet Parmar y otros (ed.), 2010, Children and transitional Justice: truth-telling, accountability and reconciliation, Cambridge: Human Rights Program, Harvard Law School.

44 Unicef, 2018.

45 Ídem.

3. La relevancia de la memoria en la justicia transicional

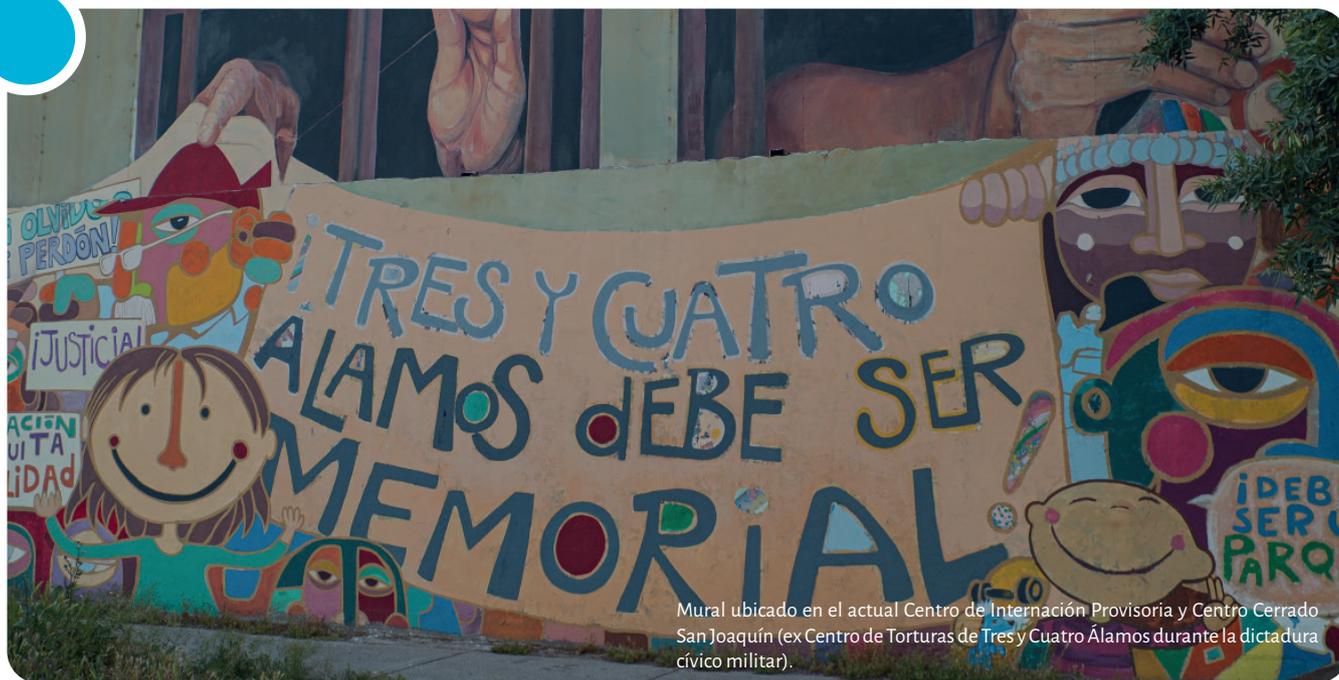
La investigadora argentina experta en derechos humanos Elizabeth Jelin⁴⁶ define memoria como la capacidad de recordar o tener presente algo que está conectado al pasado. Indica además que, desde una perspectiva sociopolítica, la memoria se centra en aquello ligado a episodios y procesos políticos, sociales y culturales que, en algún grado, tuvieron un carácter particular, situaciones límites y violencia política extrema.

En el ámbito de la política pública, es necesario la instalación de políticas de la memoria, las cuales pueden ser entendidas como:

[...] todas aquellas iniciativas de carácter público (no necesariamente político) destinadas a difundir o consolidar una determinada interpretación de algún acontecimiento del pasado de gran relevancia para determinados grupos sociales o políticos, o para el conjunto del país⁴⁷.

⁴⁶ Boris Hau, 2023, «A 50 años del Golpe Militar: las políticas de la Memoria para las mujeres víctimas de la dictadura en Chile», *Textos y Contextos*, 1, 27.

⁴⁷ Paloma Aguilar, 2008, *Políticas de la memoria y memorias de la política*, Madrid: Alianza Editorial, p. 53.



Mural ubicado en el actual Centro de Internación Provisoria y Centro Cerrado San Joaquín (ex Centro de Torturas de Tres y Cuatro Álamos durante la dictadura cívico militar).

Así, la memoria de un colectivo puede pasar a ser una memoria institucional si las autoridades consideran las reivindicaciones de la organización. Esto, conocido como memoria social, se transforma en la memoria oficial o memoria institucional cuando logra visibilidad en el espacio público de una comunidad. Por lo tanto, esta memoria oficial debe ser promovida por las autoridades a través de las políticas de la memoria⁴⁸.

Estos conceptos sientan las bases para incorporar los procesos de memorialización en el contexto de violaciones a los derechos humanos, siendo considerado el quinto pilar de la justicia transicional⁴⁹. El relator especial de las Naciones Unidas, en su informe sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, señala que la memorialización es un pilar autónomo y a la vez transversal, que contribuye a la implementación de los cuatro restantes. Así, indica que un trabajo positivo de la memoria contribuye al desarrollo de culturas democráticas y respetuosas de los derechos humanos, y da cumplimiento a la obligación jurídica de los Estados de garantizarlos.

Señala el relator especial, que el reconocimiento de las violaciones masivas de derechos humanos es esencial para restablecer la dignidad de las víctimas y permitir que la sociedad recupere la confianza e inicie un proceso de reconciliación tanto vertical (entre los ciudadanos y los órganos del Estado) como horizontal (a nivel grupal en casos de conflictos entre poblaciones), que complementa debidamente el juzgamiento y la condena penal de responsables y las reparaciones a las víctimas. En este sentido, los procesos de memoria contribuyen así en la obtención de los objetivos de la justicia transicional, en la medida que promueven los debates sobre la representación de los hechos pasados, para permitir abordar de manera permanente las problemáticas del presente, preparando el futuro para la prevención de la violencia⁵⁰.

A nivel normativo, es importante precisar que existe la obligación general de los Estados de garantizar el derecho a no ser víctima de graves violaciones a los derechos humanos, explicitado en diversas convenciones y pactos internacionales⁵¹. Del mismo modo, el conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad⁵², establece el deber de los Estados de recordar y responsabilizarse en la transmisión de la historia, puntualizando que las medidas adoptadas deben estar orientadas a preservar la memoria colectiva.

48 Ibidem.

49 Naciones Unidas, 2005b, «Los procesos de memorialización en el contexto de violaciones graves de derechos humanos y del derecho internacional humanitario: el quinto pilar de la justicia transicional», informe del relator especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, A/HRC/5/45.

50 Ídem.

51 Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes y la Convención para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.

52 Naciones Unidas, 2005c, «Informe de la Sra. Diane Orentlicher, experta independiente encargada de actualizar el conjunto de principios para la lucha contra la impunidad - Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad», E/CN.4/2005/102/Add1.

Estos conceptos sientan las bases para incorporar los procesos de memorialización en el contexto de violaciones a los derechos humanos, siendo considerado el quinto pilar de la justicia transicional.

Finalmente, la Asamblea General estima que los procesos de memorización también forman parte del derecho a la reparación, incluyendo las medidas como la verificación de los hechos y la divulgación pública y total de la verdad; una declaración oficial o una decisión judicial que restablezca la dignidad, la reputación y los derechos de la víctima y de las personas estrechamente vinculadas a ella: una disculpa pública, incluido el reconocimiento de los hechos y la aceptación de responsabilidad; conmemoraciones y homenajes a las víctimas; y la inclusión, tanto en las capacitaciones en materia de normas internacionales de derechos humanos y de derecho internacional humanitario como en el material didáctico en todos los niveles, de información precisa sobre las violaciones ocurridas⁵³.

De lo expuesto, es posible señalar que los procesos de memoria atraviesan todos los aspectos de la reparación integral, especialmente las dimensiones de satisfacción y garantías de no repetición, como una nueva obligación que surge de las violaciones a los derechos humanos.

⁵³ Naciones Unidas, 2005b.



4. Recomendaciones

El contexto chileno ha experimentado una historia marcada por hechos de violencia, con un quiebre democrático y graves vulneraciones a los derechos humanos, que han poblado la memoria histórica y marcado con cicatrices. Por tanto, es clave contribuir a prevenir la impunidad, garantizar la atribución de responsabilidades y promover la reconciliación y la construcción de una sociedad basada en el respeto de los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes.

En definitiva, los procesos de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, frente a la violencia institucional hacia niños, niñas y adolescentes desde la justicia transicional con enfoque en niñez, debe incluir procesos de memorialización, pues favorecen a una mayor comprensión de las dinámicas y de los factores subyacentes que han contribuido a la generación e institucionalización de dichas violaciones a los derechos humanos.

A continuación se presentan las recomendaciones de la Defensoría de la Niñez, para atender la violencia institucional hacia niños, niñas y adolescentes, particularmente en entornos institucionales y de cuidado estatal. Lo anterior, tomando como referencia el informe elaborado por esta institución, en materia de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición⁵⁴.

54 Defensoría de la Niñez, 2023, Comisión Verdad, Justicia y Reparación en materia de violaciones de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en entornos institucionales y de cuidado estatal: antecedentes y recomendaciones, disponible en <https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2023/05/Documento-especializado-Comision-de-VRJ-Informe-Final-DDN-31052023.pdf>.



Mural ubicado en el actual Centro de Internación Provisoria y Centro Cerrado San Joaquín (ex Centro de Torturas de Tres y Cuatro Álamos durante la dictadura cívico militar).



Poder Ejecutivo

- Realizar, por parte de la Presidencia de la República de Chile, un reconocimiento público de las graves violaciones a los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en contextos de cuidado estatal y otros entornos institucionales.
- Se reitera, al presidente de la República, la recomendación de conformación de una Comisión de Verdad, Justicia y Reparación de niños, niñas y adolescentes en contextos de cuidado estatal u otros entornos institucionales, con enfoque de derechos de niñez y adolescencia, que contemple mecanismos para su participación efectiva.
- Elaborar un Plan Nacional de procesos de memorialización respecto de niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia institucional, por la Subsecretaría de Derechos Humanos, en coordinación con la Subsecretaría de la Niñez, que incorpore instancias de conmemoración, formación en derechos humanos a funcionarias y funcionarios de instituciones públicas y reconocimiento de los hechos ocurridos.
- Incorporar, por parte de la Subsecretaría de Derechos Humanos y la Subsecretaría de la Niñez, medidas de reparación para niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia institucional, tanto en el Plan Nacional de Derechos Humanos como en el Plan de Acción Nacional de Niñez y Adolescencia, respectivamente.
- Ajustar, por parte del Ministerio de Educación (Mineduc), las materias de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en el currículum educativo dirigido a quienes están cursando la enseñanza básica y media; además de incluir el enfoque de derechos humanos en los procesos de formación de los actores involucrados en el sistema educativo.



Nota temática 2

Una tarea inconclusa: preparación para la vida independiente y reinserción social de la niñez y adolescencia bajo cuidado del Estado en Chile

Contenidos

Presentación.....	175
1. Conceptos claves del sistema de protección y sistema de justicia juvenil: preparación para la vida independiente y reinserción social juvenil.....	178
2. Marco normativo para la transición a la vida adulta	181
3. Situación actual en Chile	185
4. Recomendaciones	198

Una tarea inconclusa: preparación para la vida independiente y reinserción social de la niñez y adolescencia bajo cuidado del Estado en Chile

Presentación

El preámbulo de la Convención sobre los Derechos del Niño pone énfasis en que cada niño, niña y adolescente “(...) debe estar plenamente preparado para una vida independiente en sociedad (...)”¹, lo que debe estar presente en la forma en que se conciben, garantizan y ejercen sus derechos a lo largo de su ciclo vital. Al mismo tiempo, este instrumento pone de relevancia a la familia o el contexto familiar como el ambiente idóneo para esta preparación y el desarrollo armónico de su personalidad². Pese a lo esencial de esta premisa, ¿qué ocurre con este proceso cuando no hay un medio familiar que lo facilite? Es el aparato estatal que, en ejercicio de su rol de garante, debe asegurarlo y proveerlo. No obstante, el tránsito hacia la vida adulta bajo el cuidado del Estado³ de Chile, es una labor que aún entraña profundos desafíos de priorización y concretización.

Por la situación y condiciones⁴ de aquellos niños, niñas y adolescentes que pasan por los sistemas de protección y justicia penal adolescente, en cualquiera de sus formas o modalidades, la preparación para la vida independiente tiene un papel preponderante y esencial para la reintegración a la sociedad⁵ y para el

1 Naciones Unidas, 1989, Convención sobre los Derechos del Niño, preámbulo, disponible en <https://www.defensorianinez.cl/home-adulto/biblioteca-digital-adulto#list-settings>.

2 Comité de los Derechos del Niño, 2003a, «Comentario general N.º 4: La salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño», párrafos 14 y 15.

3 Para los efectos de esta nota, se entenderá bajo el cuidado del Estado a aquellos niños, niñas y adolescentes que ingresaron a modalidades de cuidado alternativo o a centros de privación de libertad en contexto del sistema de justicia.

4 Los obstáculos que enfrentan los niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado han sido documentados y abordados en múltiples documentos de las Naciones Unidas ver: Naciones Unidas, 2006, «Estudio de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños», informe del experto independiente para el estudio de la violencia contra los niños, Paulo Sergio Pinheiro, A/61/299; y Naciones Unidas, 2019, «Estudio mundial sobre los niños privados de libertad», informe del experto independiente que dirige el estudio mundial de las Naciones Unidas sobre los niños privados de libertad, Manfred Nowak, A/74/136.

5 Entendida de acuerdo al Art. 39 sobre Recuperación y reintegración social de la Convención sobre los Derechos del Niño.

desarrollo de la autonomía progresiva⁶. Esta última, muchas veces se ve teñida «(...) por las experiencias individuales y colectivas que configuran su trayectoria de vida (...).»⁷, por lo que es de sumo relevante que el enfoque que se le dé a este proceso sea respetuoso, no sólo de su dignidad y de los derechos que emanan de ella, sino además de sus contextos, particularidades, expectativas y anhelos.

Cuando se trata de adolescentes privados de libertad, en virtud de la Ley N.º 20.084⁸, debemos también hablar de reinserción social. Si bien no es un concepto sinónimo de preparación para la vida independiente, sino más bien paralelo, muchas de las acciones encausadas a ella se subsumen bajo el mismo techo en el marco del sistema de justicia juvenil. En orden a dar cumplimiento al objetivo propio de la sanción penal en la normativa nacional, es decir, la «intervención socioeducativa amplia y orientada a la plena integración social»⁹. Ambos procesos, que se desenvuelven bajo prismas y marcos normativos distintos en Chile, se cruzan e irrigan en un mismo sentido, la labor que el Estado debe ejecutar respecto de aquellos niños, niñas y adolescentes que se encuentran bajo su cuidado, en tanto buscan el mismo objetivo, que es permitir la máxima realización de sus derechos tras su paso por la institucionalización, con plena consciencia de las «(...) especiales dificultades y obstáculos para el ejercicio y goce de sus derechos humanos (...)»¹⁰.

En ese sentido, el paso de la adolescencia a la vida adulta debe entenderse como un proceso que requiere del apoyo permanente de adultos a los adolescentes o jóvenes que lo transitan, con el fin de prepararlos para los desafíos que enfrentarán al momento de egresar de una residencia de protección o familia de acogida¹¹, o bien, desde el centro de privación de libertad. El momento de enfrentar el cambio implica la necesidad de obtener nuevas herramientas, para lo que requieren el acompañamiento de adultos, ya sea familiares u otros vínculos relevantes para el o la adolescente, así como el soporte de redes intersectoriales¹².

El momento de enfrentar el cambio implica la necesidad de obtener nuevas herramientas, para lo que requieren el acompañamiento de adultos, ya sea familiares u otros vínculos relevantes para él o la adolescente, así como el soporte de redes intersectoriales.

6 Acorde a la definición entregada por la Ley N.º 21.430 sobre garantías y protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia, art. 11.

7 Ley N.º 21.430, art. 11 inc. 2, parte final.

8 Establece un sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal.

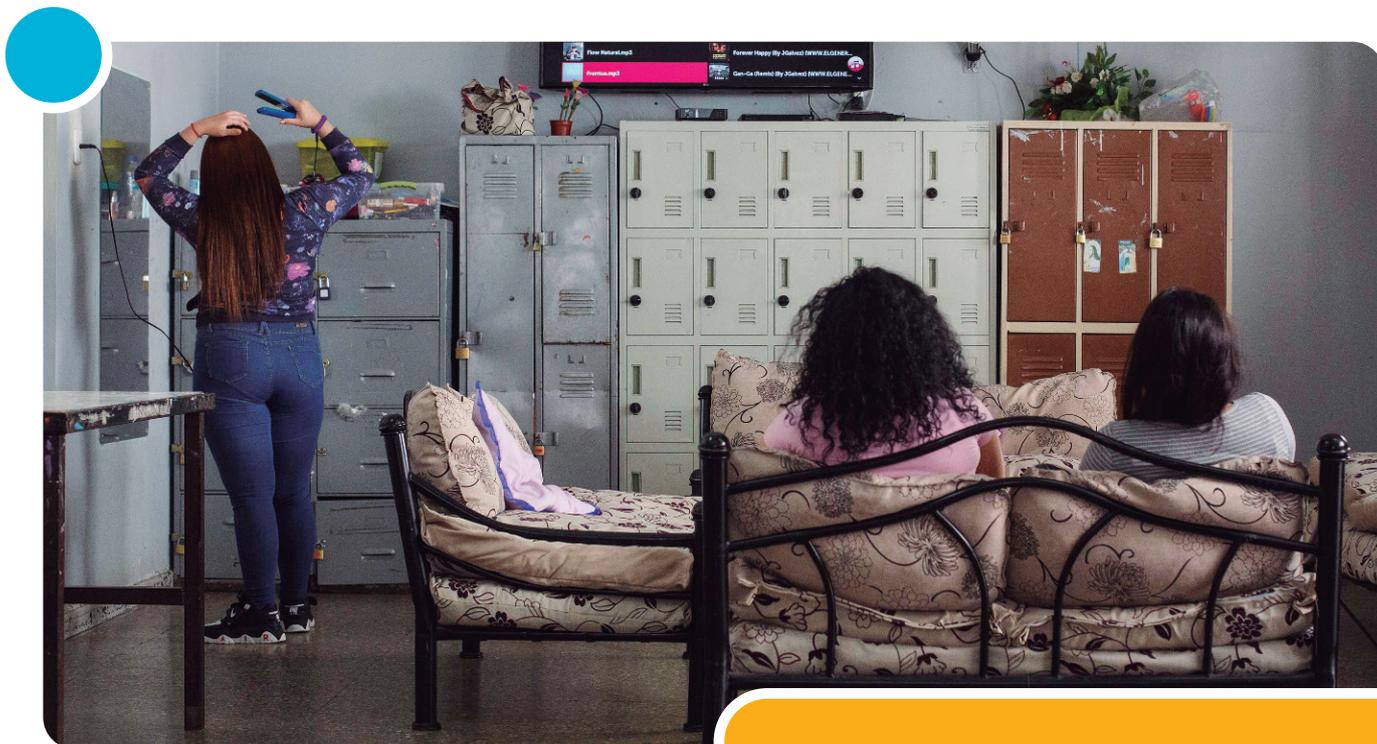
9 Ídem.

10 Defensoría de la Niñez, 2021d, Informe anual 2021, p. 259.

11 Servicio de Protección Especializado a la Niñez y Adolescencia, 2022, «Recomendaciones para el diseño de programas de preparación para la vida independiente».

12 Ídem, p. 2.

Así, la trascendencia que envuelven ambos procesos para el desarrollo integral de la vida de niños, niñas y adolescentes bajo cuidado del Estado hace necesario un diagnóstico que permita identificar las principales brechas que han obstaculizado la transición a la vida adulta en condiciones favorables desde el abordaje institucional. Para ello, en la presente nota se entregan definiciones claves de los conceptos de preparación para la vida independiente y la reinserción social; y se describe el marco normativo internacional y nacional sobre dichos conceptos. Luego, se da cuenta de la situación en Chile en la materia, destacando la percepción de niños, niñas y adolescentes, y finaliza con recomendaciones de la Defensoría de la Niñez para abordar lo relevado, con la finalidad de aumentar la agencia y la adquisición de herramientas suficientes de niños, niñas y adolescentes para desenvolverse e integrarse en la sociedad, así como el impacto de las mismas en la no perpetuación de situaciones de vulnerabilidad y transgresión de sus derechos en etapas posteriores de su ciclo vital.



1. Conceptos claves del sistema de protección y sistema de justicia juvenil: preparación para la vida independiente y reinserción social juvenil

Contar con conceptos claros sobre qué entendemos por preparación para la vida independiente y por reinserción social permite dotar de sentido y alcance a las obligaciones del Estado en términos de ejecución de acciones y adopción de medidas para su materialización. Asimismo, entender a qué se refiere cada uno, permite determinar la existencia de nudos críticos en la forma de incorporar sus principios y fundamentos en contraste con la práctica y realidad de cada sistema especializado involucrado.

Por su parte, el Sistema de Protección Especializada, que forma parte del Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, corresponde a la red articulada de órganos de la administración del Estado y otras instituciones públicas y privadas, así como de una oferta de servicios y prestaciones destinadas a niños, niñas y adolescentes que han sido amenazados o vulnerados en sus derechos, y su finalidad última es la reparación y restitución de estos, promoviendo al mismo tiempo su desarrollo integral. Bajo este sistema se encuentran las residencias de protección, a las que ingresan aquellos niños, niñas y adolescentes separados transitoriamente de sus familias por determinación de los Tribunales de Familia, y que son administradas directamente por el Servicio de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia o por organismos colaboradores acreditados.

Es dentro de este contexto que se aborda la preparación para la vida independiente, entendida como la planificación por parte del sistema de protección del egreso de niños, niñas o adolescentes¹³ para que alcancen su autonomía. Para ello deben desarrollarse progresivamente hábitos cotidianos vinculados a la vida interdependiente (por ejemplo, labores domésticas y responsabilidad propia de asistencia educacional, entre otros), junto con generar instancias prioritarias para el acceso a la educación superior, fomentar capacitaciones laborales o de emprendimiento, entregar ofertas especiales de acceso a la vivienda, entre otras.

Es dentro de este contexto que se aborda la preparación para la vida independiente, entendida como la planificación por parte del sistema de protección del egreso de niños, niñas o adolescentes para que alcancen su autonomía.

¹³ Sename, 2021. «Lineamientos y recomendaciones sobre el acompañamiento a adolescentes en residencias para la transición a la vida independiente», p. 6.

Los planes de preparación para la vida independiente buscan desarrollar habilidades relacionadas con el autocuidado (higiene personal, buena nutrición y salud); y prácticas para la toma de decisiones (elaborar y manejar presupuestos, usar el transporte público, realizar compras, cocinar, lavar ropa, hacer aseo, entre otras). No obstante, también deberían contemplar el trabajo de habilidades interpersonales para construir y mantener relaciones afectivas positivas y apropiadas, desarrollando habilidades como la empatía y la expresión afectiva, entre otras.

Por otro lado, el Sistema de Justicia Juvenil, que también forma parte del Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, es la red articulada de órganos de la administración del Estado y otras instituciones públicas y privadas, así como de oferta de servicios y prestaciones, destinado a adolescentes entre 14 y 17 años que se encuentran en conflicto con la ley, por haber cometido infracciones o sospecharse de ello, y que se encuentran ejecutando medidas o sanciones contempladas por la Ley sobre Responsabilidad Penal Adolescente¹⁴. Se entiende que las y los adolescentes que entran en contacto con el sistema de justicia requieren de respuestas y atenciones especializadas, oportunas y efectivas por parte del intersector para el abandono de toda conducta delictiva y su integración social. Lo anterior, garantizando también la reparación y restitución de sus derechos vulnerados, y promoviendo su desarrollo integral.

En el marco de la ejecución de las medidas y sanciones privativas de libertad que contempla este sistema, las y los adolescentes se encuentran residiendo en centros de privación de libertad (centros de internación provisoria y centros semicerrados o cerrados), los que son de administración directa del Servicio Nacional de Menores (Sename) y del Servicio de Reinserción Social Juvenil¹⁵. En ese marco, la reinserción social juvenil se entiende como:

[...] un proceso sistemático de acciones orientado a favorecer la integración a la sociedad de una persona que ha entrado en conflicto con la ley penal. Estas acciones buscan abordar la mayor cantidad de factores que han contribuido al involucramiento de una persona en la actividad delictiva, con el objetivo de disminuir sus probabilidades de reincidencia y promover el cambio hacia conductas prosociales¹⁶.

14 Ley N.º 20.084 que establece un sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal.

15 Cuya implementación es de carácter diferido a lo largo del país, de acuerdo al art. 1 de las disposiciones transitorias de la Ley 21.527 que crea el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil e introduce modificaciones a la Ley 20.084, sobre Responsabilidad Penal de Adolescentes.

16 Reinserción Social, «¿Cómo entendemos la reinserción social?», en <https://www.reinsercionsocial.gob.cl/que-es-la-reinsercion/>.

Ambos procesos, así como los servicios encargados de ellos, giran en torno a un concepto común que es el desarrollo integral del niño, niña o adolescente. Este, debe ser entendido «(...) en su sentido más amplio, como un concepto holístico que abarca el desarrollo físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social (...)»¹⁷, y en este contexto particular, se extiende al «(...) desarrollo de forma equilibrada y una preparación adecuada para entrar en la edad adulta y asumir un papel constructivo en sus comunidades y sociedades en general»¹⁸.

17 Comité de los Derechos del Niño, 2003b, «Comentario general N.º 5: Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño», artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44, p. 5.

18 Comité de los Derechos del Niño, 2003a, p. 4.



2. Marco normativo para la transición a la vida adulta

A continuación, se realiza una revisión de los instrumentos nacionales e internacionales de derechos humanos que dotan de contenido a los conceptos anteriores, con la finalidad de identificar los estándares generales o específicos de los mismos a los cuales debe atenderse.

2.1 Preparación para la vida independiente

Pese a su importancia, no existe un instrumento que explore la preparación para la vida independiente de forma sistemática, profunda y contundente. Internacionalmente los principales instrumentos son la Convención sobre los Derechos del Niño¹⁹ y las directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de las Naciones Unidas. Sobre lo mencionado en el preámbulo de la Convención sobre la vida independiente en sociedad, se debe vincular necesariamente al vasto abanico de derechos que contiene este instrumento para hacerlo efectivo. Sin embargo, hay disposiciones que le otorgan especial sentido, tales como el artículo 6.2, sobre supervivencia y desarrollo; el artículo 27, sobre nivel de vida adecuado, el que debe ser idóneo para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social; y el artículo 29.1 a) y d) sobre los objetivos de la educación, en lo relativo a lo que se provea debe estar orientado a desarrollar al máximo las aptitudes y capacidades de todo niño, niña y adolescente, y prepararle para asumir una vida responsable en sociedad. Asimismo, se deben considerar los derechos de participación comprendidos entre los artículos 12 y 15, ya que este proceso requiere contar con la perspectiva de niños, niñas y adolescentes de manera angular. Sobre estos, el año 2022, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) abordó el concepto de habilidades transferibles²⁰ como un eje a considerar en el proceso de tránsito hacia la vida adulta²¹.

Pese a su importancia, no existe un instrumento que explore la preparación para la vida independiente de forma sistemática, profunda y contundente.

19 Ver también Comité de los Derechos del Niño, 2003a y 2003b.

20 «Son aquellas que se relacionan con las destrezas necesarias para poder adaptarse a los diferentes contextos de la vida y que, potencialmente, los individuos pueden transferir a distintos ámbitos laborales o sociales. Dependiendo del contexto, también suelen llamarse habilidades para la vida, habilidades blandas, habilidades socioemocionales o para el siglo XXI, denominaciones que, con frecuencia, se usan de manera intercambiable. Estas habilidades son las que permiten que los niños, niñas y adolescentes aprendan con agilidad, se adapten con facilidad y se conviertan en ciudadanos capaces de navegar a través de diversos desafíos personales, académicos, sociales y económicos» (Unicef, 2022, «Derecho a la participación de niños, niñas y adolescentes», p. 16, disponible en <https://www.unicef.org/chile/media/7031/file/Mod%204%20derecho%20participacion.pdf>).

21 Ver también Unicef, 2020, «Importancia del desarrollo de habilidades transferibles en América Latina y el Caribe».

Tratándose de niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado, cabe agregar el artículo 3.2 sobre el interés superior del niño, el cual toma especial relevancia al establecer la obligación de protección y cuidado del Estado en ausencia del entorno familiar y el artículo 37 sobre recuperación y reintegración social frente a vulneraciones de derechos. De ahí que las directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado traten la materia en los párrafos 131 al 136, las que, si bien no son vinculantes, pretenden dar lineamientos claros para entender estos deberes estatales.

En la legislación nacional, pese a no existir un marco legal o infralegal robusto sobre la vida independiente en particular de niños, niñas y adolescentes, es la Ley N.º 21.430 sobre garantías y protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia (en adelante Ley de Garantías), la que provee el sustento sobre el cual debe trabajarse. Además de establecer de forma clara como un principio rector la autonomía progresiva en su artículo 11²², suma en su catálogo de derechos otros que le sirven de base en el mismo sentido, tales como los derechos a la identidad (artículo 26), derecho a ser oído (artículo 28), derecho a la participación (artículo 32), derecho a la vida privada y el derecho a la información (artículo 35), entre otros. Todo esto para garantizar la vida independiente considerando siempre las opiniones, intereses, expectativas, gustos y anhelos de todo niño, niña y adolescente.

En términos de lineamientos para la ejecución de la preparación para la vida independiente bajo el sistema de protección, el Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia, también llamado Mejor Niñez²³, ha trabajado en su desarrollo como lo hiciera su antecesor legal, el Sename. Como es posible observar, existe normativa disgregada en torno a la vida independiente de niños, niñas y adolescentes; sin embargo, no existe ningún cuerpo normativo específico que trate el tema con el detalle que se requiere.

22 La Ley en comento indica, entre otras cosas, que «Durante su proceso de crecimiento los niños, niñas y adolescentes van desarrollando nuevas capacidades y profundizando otras, junto con un aumento paulatino de su capacidad de responsabilización y toma de decisión respecto de aspectos que afectan su vida. El desarrollo y profundización de capacidades que favorecen la autonomía de los niños, niñas y adolescentes se ve afectado, no sólo por la edad, sino también por aspectos culturales y por las experiencias individuales y colectivas que configuran su trayectoria de vida.»

23 La Ley N.º 21.302 que crea el Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia determina que le corresponde a esta institución garantizar la preparación de la vida independiente.

2.2 Reinserción social

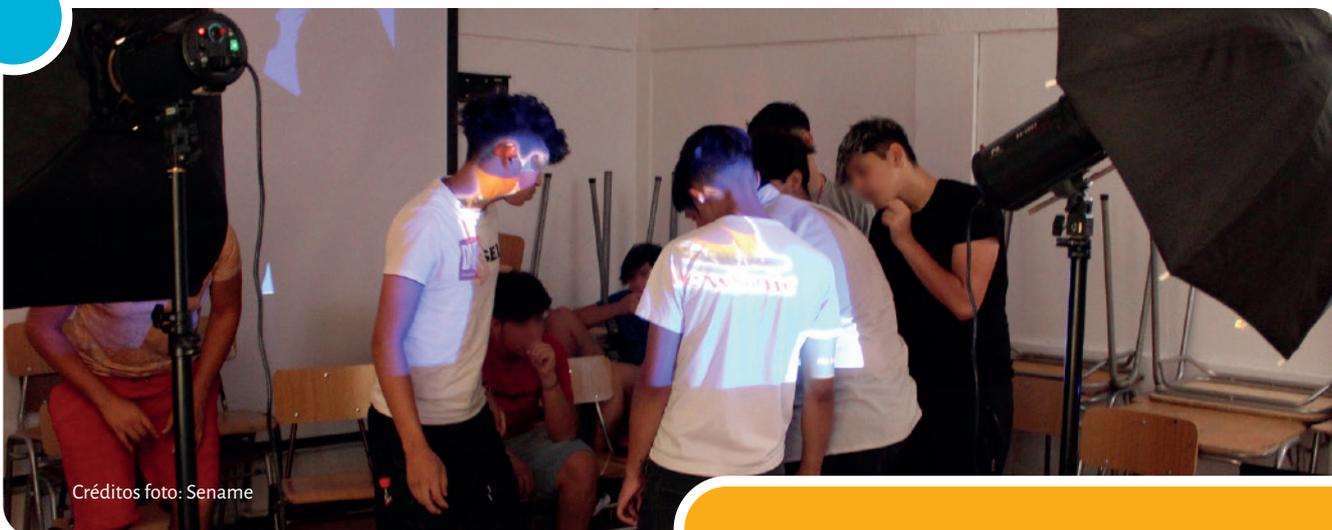
Internacionalmente, la Convención sobre los Derechos del Niño, en su artículo 40.1 sobre la administración de justicia, menciona explícitamente la «importancia de promover la reintegración del niño y de que este asuma una función constructiva en la sociedad». A su vez, el alcance de esta materia también ha sido tratada por el Comité de los Derechos del Niño, en sus Observaciones Generales N.º 10²⁴ y N.º 24²⁵, en que se habla de reinserción social y reintegración social de forma indistinta²⁶.

Sumado a ello, es posible encontrar lineamientos en múltiples instrumentos, tales como las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing, 1985); las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad (Reglas de la Habana, 1990) y las Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio, 1990). Asimismo, es posible identificar elementos para la erradicación de los factores que inciden en la comisión de delitos en las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad, 1990). A su vez, son aplicables los estándares establecidos por las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos (Reglas Nelson Mandela, 2015) en lo relativo a niños, niñas y adolescentes.

24 Comité de los Derechos del Niño, 2007, «Observación general N.º 10: Los derechos del niño en la justicia de menores», párrafo 89.

25 Ello da pie a una discusión que excede los límites de la presente nota.

26 La diferencia entre ambos conceptos y el enfoque de la normativa chilena y el sistema de justicia juvenil nacional sigue siendo discutido, por lo que su análisis excede los límites de la presente nota.



Créditos foto: Sename

En el país, el marco legal está dado, primeramente, por la Ley N.º 20.084, que establece en su artículo 20 la finalidad socioeducativa del sistema de justicia juvenil y su plena orientación a la reintegración social. Esto debe compatibilizarse con los principios y derechos establecidos en la Ley de Garantías y la Ley N.º 21.527 que crea el nuevo servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil²⁷; sin embargo, ninguno de estos cuerpos legales entrega estándares sobre qué es la reinserción social o reintegración social.

Si bien esta materia ha sido abordada ampliamente en el mundo por distintos organismos y suele ser un tema recurrente en el campo académico, es posible identificar una deficiencia en el marco regulatorio nacional. Lejos de brindar claridad sobre su conceptualización, se menciona de forma casi simbólica, sin incorporar en ningún cuerpo normativo elementos que permitan aterrizarlo o incorporarlo estructuralmente a las funciones de las distintas instituciones que intervienen en el Sistema de Justicia Juvenil con igual enfoque. Al contrario, parece responder a una ponderación adultocéntrica²⁸, lo que soslaya el objetivo mismo de la creación de un sistema especial de justicia para un sujeto particular: adolescentes en conflicto con la ley.

Si bien esta materia ha sido abordada ampliamente en el mundo por distintos organismos y suele ser un tema recurrente en el campo académico, **es posible identificar una deficiencia en el marco regulatorio nacional.**

27 Establece para este Servicio el deber de coordinar con los otros órganos del Estado, la elaboración e implementación de planes, estrategias, programas, prestaciones relacionadas con la reinserción, rehabilitación e intervenciones socioeducativas.

28 «A partir de esta visión, se sitúa a la persona adulta como el centro de la sociedad, su visión como el parámetro de las cosas, relegando el sentir, pensar y hacer de quienes se encuentran en un rango etario inferior a un espacio de subordinación» (Defensoría de la Niñez, 2022e, Informe anual 2022, p. 118).



3. Situación actual en Chile

La situación en Chile respecto de ambas materias se describe a continuación desde el ejercicio de las funciones de la Defensoría de la Niñez, en atención a su facultad de observación y seguimiento. Además, destaca en la descripción de la situación en la materia la percepción de niños, niñas y adolescentes vinculados al sistema residencial o al de responsabilidad penal.

3.1 Situación de la preparación para la vida independiente

En agosto de 2021, el Servicio Nacional de Protección Especializada convocó a una mesa técnica sobre preparación para la vida independiente, considerando su mandato legal respecto del diseño e implementación de programas sobre la materia, que deben estar basados en evidencia y contar con la opinión de actores vinculados al tema, así como con la participación de las y los adolescentes. Dicha instancia tuvo la finalidad de generar un espacio de diálogo técnico participativo en el cual, a partir de experiencias y evidencias de organizaciones de la sociedad civil, testimonios de egresados, experiencias internacionales y conocimiento de la academia, surgieran recomendaciones, orientaciones y propuestas para el diseño de los programas.

La mesa técnica trabajó en sesiones virtuales hasta enero de 2022, en las que participaron diversas instituciones²⁹, entre ellas, la Defensoría de la Niñez³⁰. Este trabajo intersectorial se plasmó en un documento con recomendaciones para el diseño de programas de preparación para la vida independiente, abordando temas como el plan individual de intervención, participación de las y los adolescentes, salud mental, educación, trabajo intersectorial, metodologías para la intervención psicosocioeducativa (incluye intervención en situaciones de explotación sexual de niños, niñas y adolescentes), inserción laboral, vivienda, recursos humanos, registro y seguimiento. Todo lo anterior tanto en la etapa previa a los 18 años, centrándose en la preparación, como los años posteriores a los 18 que consisten principalmente en el acompañamiento y seguimiento del proceso³¹.

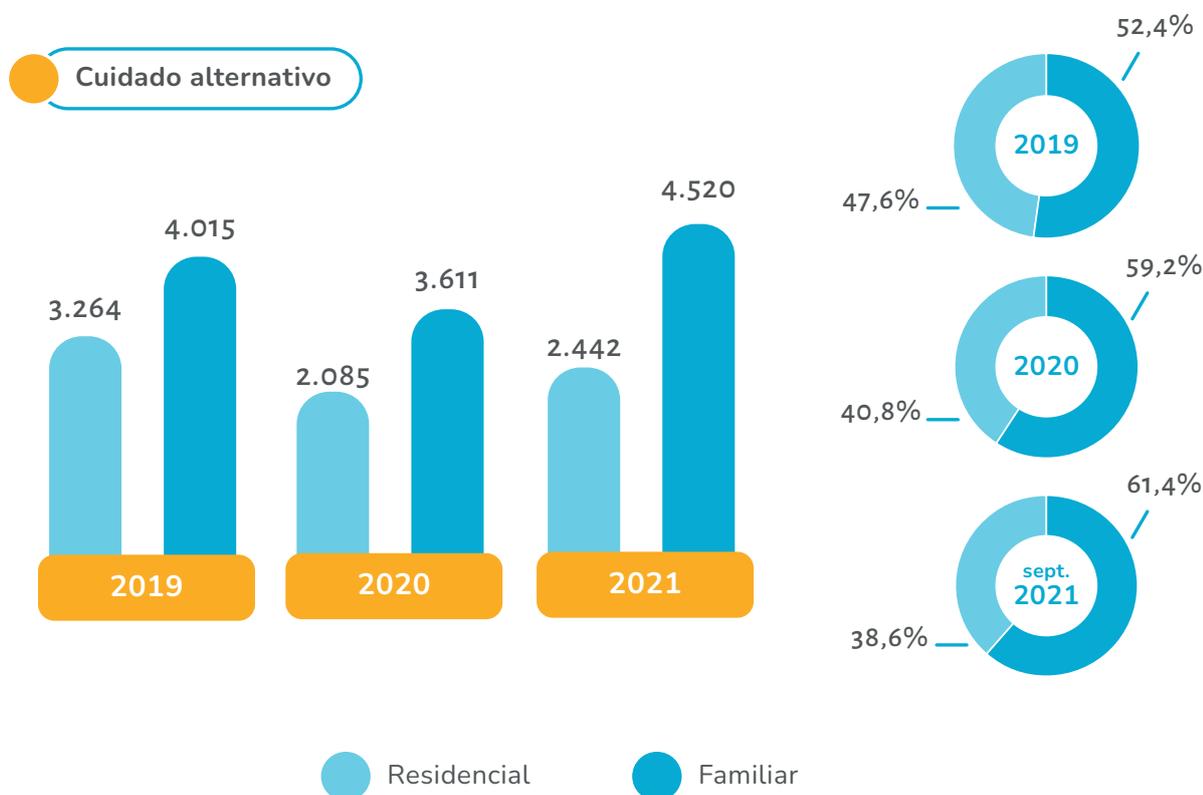
29 La Subsecretaría de la Niñez, Subsecretaría de Servicios Sociales, el Servicio Nacional de Menores, el Servicio Mejor Niñez, la Pontificia Universidad Católica, la Red de Egresados, Aldeas Infantiles SOS, Corporación Crecer Mejor, Corporación ONG Raíces, Fundación Hogar de Cristo, Fundación Sentido, Fundación Padre Semeria, Fundación María Ayuda, Fundación Proyecto B, Fundación Aldea de Niños Cardenal Raúl Silva Henríquez y Fundamor.

30 Servicio Nacional de Protección Especializado a la Niñez y Adolescencia, 2022.

31 Ídem.

En el *Informe anual 2022* de la Defensoría de la Niñez³², se identificó el porcentaje de niños, niñas y adolescentes que ingresan y son atendidos en cuidado alternativo, tanto residencial como familiar (figura 1). Sin perjuicio de que este número varía constantemente, el total de estos niños, niñas y adolescentes en algún minuto egresan de estos programas, ya sea por revinculación familiar, por adopción o porque cumplen la mayoría de edad, y en cualquiera de los casos, es fundamental que mientras se encuentren en cuidado alternativo se realice un trabajo de preparación para su vida independiente.

Figura N° 1: Ingresos de niños, niñas y adolescentes al cuidado alternativo residencial y familiar



Fuente • Anuario estadísticas Sename 2019 a 2020 y Solicitud de información Servicio de Protección Especializada a Niñez y Adolescencia en datos, septiembre 2023.

³² Defensoría de la Niñez, 2022e, p. 165.

Hallazgos observados de las visitas realizadas a las residencias de protección

La Defensoría de la Niñez tiene entre sus funciones la facultad de visitar los centros de privación de libertad, centros residenciales de protección o cualquier otra institución donde se encuentren niños, niñas o adolescentes bajo el cuidado del Estado³³, labor que ejecuta a través de su propio mecanismo de observación y seguimiento del ejercicio de derechos de niños, niñas y adolescentes en estos contextos. Desde su implementación, si bien se han identificado algunas residencias que destacan por la ejecución de planes de preparación para la vida independiente, la priorización de este tema no es una práctica habitual bajo el sistema de protección. En ese sentido, durante el período comprendido entre el 1 julio del año 2022 y el 30 de junio del año 2023, la Defensoría de la Niñez realizó un total de 15 visitas, de las cuales en cuatro se identificó la falta de un plan de preparación para la vida independiente³⁴ para los niños, niñas y adolescentes que vivían en ellas. Esta situación se advierte en residencias donde las y los adolescentes también manifestaron la ausencia de acciones destinadas a profundizar sus intereses y destrezas en el ámbito educacional, deportivo y cultural, pese a su interés en ello.

Frente a ello, la Defensoría de la Niñez relevó, mediante recomendaciones, la importancia de implementar procesos de preparación para la vida independiente, ya que estos podrían ser determinantes para el desarrollo de trayectorias positivas en su vida, a través de la disminución de los factores de riesgo que implican el inicio de altos circuitos de calle, fortaleciendo factores como la autonomía e independencia. Así también recomendó la incorporación, tanto dentro de la rutina como del plan de intervención individual, actividades y talleres que garanticen la preparación para la vida independiente de los niños, niñas y adolescentes o que se realicen gestiones de coordinación con otras instituciones, para proveer de oferta programática de capacitaciones, cursos y talleres, para tener una disponibilidad de programas acorde a los intereses de los y las adolescentes.

La Defensoría de la Niñez tiene entre sus funciones la facultad de visitar los centros de privación de libertad, centros residenciales de protección o cualquier otra institución donde se encuentren niños, niñas o adolescentes bajo el cuidado del Estado.

33 Chile, Ley N.º 21.067, que crea la Defensoría de los Derechos de la Niñez, Diario Oficial de de 29 de enero de 2018, art. 4, letra f).

34 Informe final de visita de seguimiento a Residencia RDS-PRE-PRD San Ricardo, julio de 2022; Informe final de visita de seguimiento a Residencia Teniente Merino, octubre de 2022; Informe final de visita de seguimiento a Residencia RVA Puerto Natales, noviembre de 2022; Informe final de visita a Residencia RVA Lyra, junio de 2023. Todos los informes disponibles en: <https://www.defensorianinez.cl/informes-finales-de-visitas/>.



La Defensoría de la Niñez relevó la importancia de implementar procesos de preparación para la vida independiente, ya que estos podrían ser determinantes para el desarrollo de trayectorias positivas en su vida.

La opinión de las y los adolescentes

Con el objetivo de conocer la opinión de niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado sobre sus condiciones de vida, el ejercicio de sus derechos, sus inquietudes sobre el presente y sus perspectivas hacia el futuro, la Defensoría de la Niñez realizó durante el año 2022 el estudio de opinión «Niños, niñas y adolescentes bajo cuidado del Estado», generando un apartado sobre la vida independiente aplicado a adolescentes de 16 a 17 años. Entre los resultados preliminares del estudio se indica que el 71% de las y los participantes dice sentirse apoyados por la residencia en la preparación para la vida independiente. Dicha cifra llama la atención considerando la información recabada en visitas sobre la falta de oferta programática vinculada y de implementación de planes al interior de residencias sobre la materia.

Figura N° 2: ¿En la residencia te ayudan a preparar tu vida independiente?

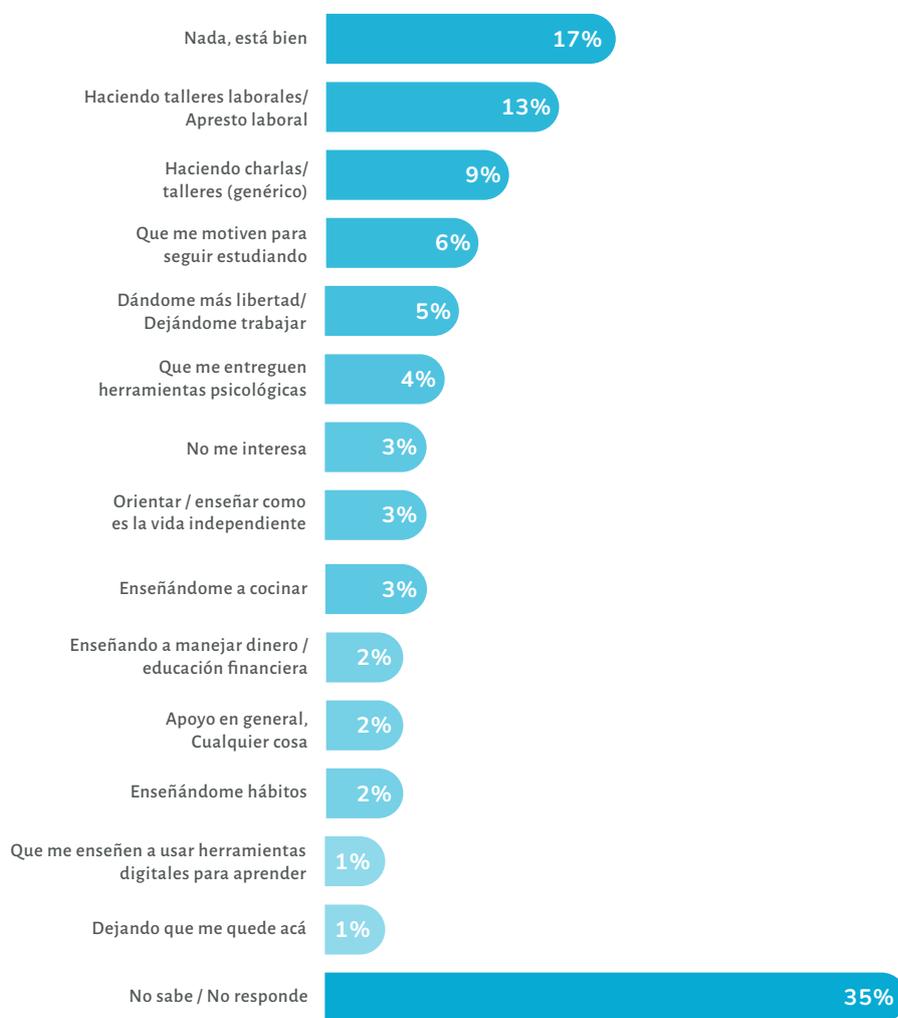


Fuente • Elaboración propia según los resultados preliminares del Estudio de Opinión de Niños, Niñas y Adolescentes bajo cuidado del Estado de la Defensoría de la Niñez.

Al indagar respecto del tipo de apoyo que reciben, en su mayoría se trata de talleres/apoyo emocional (30%) y orientación para la vida independiente (27%). En un segundo nivel aparecen el apresto para la realización de labores domésticas (aseo, lavar, etc.) y en un tercer nivel un apresto laboral, de estudios y administrativo para la vida adulta (hacer trámites y educación financiera) con porcentajes muy bajos.

Ahora bien, en el mismo estudio, cuando se les pregunta sobre cómo les gustaría que les ayudaran a preparar su vida independiente, se refieren a la necesidad de realización de talleres laborales en primera opción con un 13%; sin embargo, llama la atención que un 35% no sabe qué responder. Esto último podría tener distintas razones subyacentes, desde una falta de socialización sobre el proceso mismo o la ausencia de acciones tendientes a promoverlo o ejecutarlo, o bien, que cuentan con el apoyo suficiente y no existan otras acciones que requieran mayor énfasis. En este sentido, del panorama general de respuestas a estas preguntas, podría desprenderse que incluso de haber planes de preparación para la vida independiente implementados y en ejecución en estas residencias (figura 1), estos podrían no corresponder ni considerar los intereses, anhelos, deseos y expectativas de los y las adolescentes a quienes están dirigidos (figura 3).

Figura N° 3: ¿Cómo te gustaría que en el hogar o residencia te ayudaran a preparar tu vida independiente?



Fuente • Elaboración propia según los resultados preliminares del Estudio de Opinión de Niños, Niñas y Adolescentes bajo cuidado del Estado de la Defensoría de la Niñez.

Es importante mencionar que, ante la mayoría de edad y el consecuente egreso de la residencia, algunos adolescentes expresaron sentimientos de angustia, porque no se sienten preparados. Esto se refuerza en los casos de jóvenes que no cuentan con redes de apoyo externas como familiares o amigos, lo que incrementa su sensación de vulnerabilidad.

Hay niñas que sufren de ansiedad y crisis de pánico cuando cumplen la mayoría de edad, y yo sé que voy a ser una de ellas...porque da miedo estar sola, hacer las cosas sola, vivir sola, trabajar³⁵.

También se expone en el mismo estudio el caso de algunos jóvenes que están en residencias porque fueron dañados de alguna manera por adultos que «los están esperando afuera», señalando que:

Obviamente les va a dar miedo y pánico salir afuera, porque ya nadie las va a poder proteger y les va a tocar enfrentar la vida solas³⁶.

Ante este problema se manifiesta en los grupos focales del estudio la necesidad de recibir ayuda para superar esos miedos, por lo que sugieren reforzar la preparación en atención a como se sienten, además de generar un sistema de seguimiento para todos los «egresados».

Junto con los resultados del apartado específico sobre vida independiente comentado, en otros apartados, en específico, en los grupos focales sobre el ejercicio de sus derechos, los encuestados explican que entre las 14:00 y 19:00 horas de la semana no cuentan con actividades o talleres y los que se llevan a cabo ocasionalmente no les interesan, indicando:

Si se supone que nos están preparando para tener una vida independiente, no nos pueden estar haciendo talleres de manualidades o pintar mándalas, necesitamos talleres más formativos y entretenidos³⁷.

También indican la necesidad de talleres que promuevan el desarrollo de habilidades parentales indicando «que nos ayuden como mamás».

Además, indicaron que en las residencias «se les hace todo» impidiéndoles aprender a cocinar o a hacer el aseo, «yo creo que deberían dejarnos hacer más cosas, aunque fuera una vez a la semana». Las actividades domésticas se valoran como actividades que crean hábitos que preparan para la vida independiente. Respecto de las residencias de administración directa conocidas como Cread, señalan que «todos hacíamos aseo y todos apoyábamos en algo». En cambio, se percibe que «cuando nos estábamos ya acostumbrando a hacer el aseo propio, en las residencias en vez de estar avanzando en esto, retrocedimos en este aspecto»³⁸.

«Hay niñas que sufren de ansiedad y crisis de pánico cuando cumplen la mayoría de edad, y yo sé que voy a ser una de ellas...porque da miedo estar sola, hacer las cosas sola, vivir sola, trabajar».

35 Defensoría de la Niñez, 2023b, «Estudio de opinión de niños, niñas y adolescentes bajo cuidado del Estado de la Defensoría de la Niñez: resultados preliminares».

36 Ídem.

37 Ídem.

38 Ídem.

Programa de Acompañamiento para el Egreso de Argentina: un modelo a observar

El Programa de Acompañamiento para el Egreso de Argentina (PAE), extiende la protección del Estado a niños, niñas y adolescentes que vivieron en contextos residenciales más allá de los 18 años, entregándoles las herramientas necesarias para estar preparados para la vida adulta.

El PAE se encuentra establecido en la Ley N.º 27.364. Este programa de acompañamiento está destinado a todos aquellos niños, niñas y adolescentes que transcurrieron un período de sus vidas alejados de sus cuidadores parentales y ahora egresan de dispositivos de cuidado alternativo, como los son las residencias de protección o las casas convivenciales, entre otros.

El programa busca ser una herramienta por medio de la cual el Estado asume el acompañamiento de estos niños, niñas y adolescentes, y los prepara para el egreso de los dispositivos de cuidado alternativo, para desarrollar un proyecto de vida autónoma. Este acompañamiento consiste en la asignación de una o un referente que tiene por función acompañar durante el proceso.

El acompañamiento consiste en dos etapas; la primera es el acompañamiento personal, que va directamente relacionado con la segunda etapa que consiste en la entrada de una asignación económica mensual, correspondiente al 80% del salario vital en Argentina. Estas dos etapas tienen distintos sujetos activos. La primera comprende niños y niñas desde los 13 años o desde que estos ingresan al dispositivo de cuidado y se extiende hasta el momento de egreso. En toda esta etapa, el niño, niña o adolescente cuenta con un(a) referente que lo(la) acompaña durante la preparación para el egreso. Luego, la segunda etapa comienza a partir del egreso y se extiende hasta los 21 años o hasta los 25 si el joven está estudiando o capacitándose para algún oficio. En esta etapa, además del acompañamiento de la persona de referencia, el titular tiene derecho a una asignación económica. Es importante señalar que el PAE es un programa voluntario, que no cuenta con requisitos, por lo que los niños, niñas y adolescentes pueden tomar la decisión de hacerse parte o no cuantas veces quieran.

3.2 Situación de la **reinserción social**

El 12 de enero de 2023 se publicó la Ley N.º 21.527 que crea el Servicio de Reinserción Social Juvenil. Este servicio reemplaza el antiguo Sename, puesto que administrará y ejecutará las medidas y sanciones de la Ley N.º 20.084, mediante el desarrollo de programas que contribuyan al abandono de toda conducta delictiva, a la integración social de las y los sujetos de su atención y a la implementación de políticas de carácter intersectorial en la materia. A diferencia del antiguo servicio, este incorpora un modelo de provisión de programas especializados³⁹; intervención técnica y profesionalizada⁴⁰; y establece estándares de calidad para cada programa de ejecución, entre otros elementos⁴¹.

La creación de este nuevo servicio, así como su misión específica, responden a la intención de abordar las profundas brechas identificadas en justicia juvenil y que han pervivido a través de los años desde la entrada en vigencia de la Ley N.º 20.084. Una de ellas, vinculada a la reinserción social adolescente, es que no existen mecanismos holísticos — o siquiera formales — para medir la efectiva implementación de acciones multifactoriales e intersectoriales en torno a esta materia, su especificidad, sus resultados o efectividad para lograr el desistimiento de la conducta delictiva y la no reincidencia o la reintegración social posprivación de libertad.

39 Chile, Ley N.º 21.527, que crea Servicio Nacional de Reinserción social Juvenil, Diario Oficial de 12 de enero de 2023, art. 13 letra c).

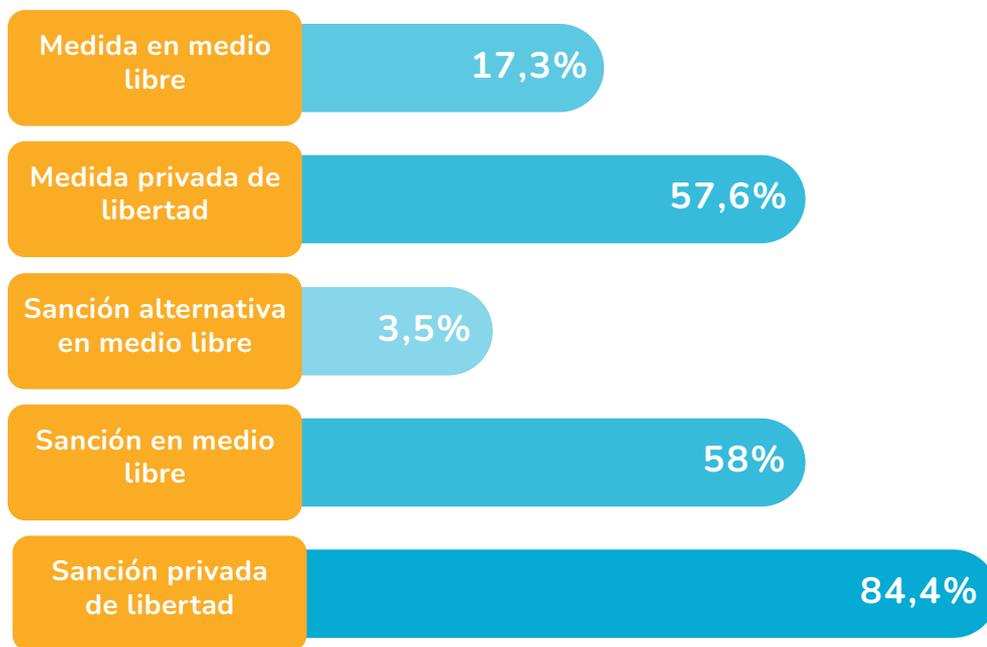
40 Ídem, letra f).

41 Ídem, art. 17.



En 2022, la Defensoría de la Niñez⁴² identificó el porcentaje de adolescentes y jóvenes que reingresaron a programas o centros de responsabilidad penal adolescente a diciembre de 2021 (figura 4). Sin perjuicio de que se trata de información parcial sobre un panorama que requiere un vasto análisis, permite concluir que los reingresos al sistema de justicia juvenil tienen una correlación con las medidas de privación de libertad. El mayor porcentaje se centra en medidas y sanciones privativas de libertad, instancia en que precisamente el Estado debiera reforzar la implementación de acciones focalizadas en la reinserción social del adolescente en conflicto con la ley.

Figura N° 4: Porcentaje de reingresos de adolescentes a programas o centros RPA



Fuente • Elaboración propia según el Panorama Estadístico de Informe Anual 2022 de la Defensoría de la Niñez, Tercera Parte: Situación de niños, niñas y adolescentes bajo cuidado del Estado.

A finales del año 2022, entre los meses de octubre y diciembre, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos junto al Sename, con el apoyo de la Defensoría de la Niñez y la asistencia técnica y metodológica de Unicef, realizaron una consulta participativa con adolescentes y jóvenes sujetos de atención del sistema de justicia juvenil en el contexto de la elaboración de la política nacional de reinserción social juvenil, realizando un total de 107 entrevistas individuales y 46 talleres grupales. A este respecto, cabe destacar positivamente los siguientes elementos: generación de espacios de incidencia de adolescentes y jóvenes para la elaboración de una política que les afecta; creación de espacios protegidos, a través del desarrollo de un protocolo de seguimiento de eventuales vulneraciones; uso de dos metodologías adaptadas a las y los adolescentes y jóvenes destinatarios de la consulta; implementación del enfoque de género e interculturalidad de forma transversal en los resultados de la encuesta.

Tras esto, en junio de 2023, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos publicó una propuesta de una política nacional de reinserción social juvenil. En esta destaca el trabajo en torno al concepto de reinserción que regirá la labor del nuevo servicio, el énfasis a la intersectorialidad que requiere el plan de acción y el avance en materia de determinación de brechas con el fin de abordarlas. Sin embargo, toda medida propuesta sigue sólo en papel, por lo que queda un largo camino por recorrer en cuanto a evaluar cómo se desenvolverá el nuevo servicio, y con ello, el abordaje de los nudos críticos identificados durante este periodo previo a su puesta en marcha nacional. Es más, aún queda pendiente la generación de una forma de medición, evaluación y acompañamiento tras el egreso del sistema de justicia juvenil, que permita hacer efectiva la reinserción social como un proceso de largo aliento, paulatino y sostenido en el tiempo, y que responda de manera concreta a las necesidades de las y los adolescentes, así como a los distintos factores que inciden en el fenómeno y dinámicas de la infracción de ley.

Hallazgos observados de las visitas realizadas en los centros de privación de libertad

Sin perjuicio de lo anterior, es importante mencionar que la reinserción propiamente tal es un elemento difícil de medir mediante el mecanismo de observación y seguimiento con los instrumentos y metodología utilizados y, de manera más categórica, con las facultades con las que cuenta la institución. Evaluar la reinserción requiere procesos de larga data más allá de verificar la existencia de oferta programática y planes de intervención. Sin embargo, desde la implementación del mecanismo se ha podido evidenciar obstáculos y nudos críticos en torno a estas herramientas para la vida independiente en contexto de adolescentes en conflicto con la ley bajo el cuidado del Estado, ya sea por ausencia de planes de intervención individual o bien, de existir, estos son inadecuados; inexistencia o deficiencia de talleres o cursos, capacitaciones y apresto laboral y educacional, deficiente oferta programática de programas socioeducativo y laborales, entre otros.

Al mismo tiempo, a través de las visitas a algunos centros de privación de libertad, se han identificado casos de buenas prácticas. Un ejemplo de ello es el Centro Metropolitano Norte de Til Til en la Región Metropolitana⁴³, que destacó por el tipo de talleres que ofrecen para la obtención de habilidades para la vida independiente y la reinserción social, tanto por la diversidad de actividades efectivamente implementadas como por la posibilidad de generar contratos laborales para los adolescentes mediante la unidad productiva con la que se cuenta. En ese sentido, durante 2021 se relevó la existencia de una escuela de verano con clases de macramé, cocina entretenida y deporte, la incorporación de capacitaciones en construcción, gastronomía, informática y comercio, así como apresto laboral. Adicionalmente, se observó que contaba con una unidad productiva, implementada por la empresa Komatsu Cummins⁴⁴, instancia valorada no solo por ser un espacio de aprendizaje de un oficio, sino porque también abre la posibilidad de acceder a empleos formales a quienes se destacan en el mismo por medio de la suscripción de contratos laborales, cuya extensión permitía asegurar una fuente laboral al egreso del centro de privación de libertad una vez cumplida su medida. En la misma línea, dentro de las visitas recientes de la Defensoría de la Niñez entre junio de 2022 y junio de 2023, es dable mencionar al Centro de Internación Provisoria y de régimen cerrado de San Bernardo, observando como buena práctica el desarrollo de diversos talleres de arte y música⁴⁵.

Sin embargo, la disparidad en el territorio nacional entre un centro y otro da cuenta de la desigualdad en la priorización, recursos y acciones tendientes a brindar oportunidades en materia de reinserción.

La opinión de las y los adolescentes

De la consulta participativa con adolescentes y jóvenes sujetos de atención del sistema de justicia juvenil realizado durante 2022 por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos es posible abstraer elementos claves para entender las brechas que aún persisten alrededor de la reinserción social. En este caso, la consulta indagó sobre la materia bajo dos títulos: reconocimiento de talentos y habilidades, y construcción de proyectos de vida.

Bajo el primer título, se consultó a las y los adolescentes entrevistados qué necesitan para reconocer sus talentos y habilidades, manifestando la necesidad de apoyo, motivación y oportunidades, así como distintas experiencias para indagar en ellos. Asimismo, mencionaron la necesidad de contar con mayor

Sin embargo, la disparidad en el territorio nacional entre un centro y otro da cuenta de la desigualdad en la priorización, recursos y acciones tendientes a brindar oportunidades en materia de reinserción.

43 Defensoría de la Niñez, 2021e, «Informe final de visitas CMN Til-Til», pp. 8-9.

44 Es importante mencionar que esta empresa se encuentra inserta en el marco de acción de la Fundación Reinventarse, cuyo objetivo es «desarrollar programas de formación técnica y competencias laborales para jóvenes que infringieron la ley, para prepararlos y mejorar su empleabilidad, e identificar nuevos talentos para su incorporación a nuestra empresa», disponible en: <https://www.komatsucummins.cl/fundacion-reinventarse/>.

45 Defensoría de la Niñez, 2022f, «Informe final visita CIP CRC San Bernardo», disponible en <https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2023/01/INFORME-FINAL-DE-VISITA-CIP-CRC-San-Bernardo.pdf>.

orientación sobre su futuro y poder entender cuáles son sus posibilidades. Se relevó, además, la necesidad de las y los adolescentes de contar con reconocimiento externo de sus talentos y habilidades, manifestando que no se sienten escuchados por los adultos, sino infantilizados y subestimados.

Yo creo que tratando de hacer las actividades en que ellos creen que son buenos, ponte tú de repente dicen “ay, yo no soy bueno haciendo esto”, pero como nunca lo ha hecho no saben si en verdad es bueno o es malo⁴⁶.

No siempre, pucha yo siempre he visto que a los jóvenes como “no importa, minoría”, cosas así, “son jóvenes, ¿pa' que van a opinar?” no po, si yo entiendo ya⁴⁷.

En la misma línea, se concluyó que la ausencia de afecto y oportunidades a lo largo de su biografía se vuelve una barrera en el reconocimiento de talentos y habilidades, por lo que se identifica como un momento de transformación el cambio en la autopercepción que las y los lleva a ganar confianza en sí mismos y les da la oportunidad de entender sus alternativas de desarrollarlo personal.

Bajo el segundo título, construcción de proyectos de vida, la estigmatización es un gran obstáculo y temor de las y los adolescentes:

Los que hemos cometido delitos deberíamos tener las mismas oportunidades que cualquier tipo de persona, que una persona que no haya cometido delitos porque, o sea, muchas veces igual nos juzgan, en el sentido de que “no, porque tú hiciste eso, no voy a cambiar, no voy a ser nadie en la vida” y no es así, igual merecemos las mismas oportunidades⁴⁸.

Sin embargo, fue posible identificar que muchos de ellos y ellas contaban con proyecciones materiales, como estabilidad económica o bienes materiales; de planificación familiar, como tener pareja e hijos; de desarrollo, desde tener un trabajo o emprender hasta estudiar y formarse para alcanzar metas laborales; de movilidad, tales como viajar dentro y fuera del país, ya sea para conocer nuevos lugares o para construir su vida desde cero; y emocionales. Esta última proyección dice relación con buscar sentimientos de tranquilidad, felicidad y madurez⁴⁹.

De lo anterior, cabe atender la real participación que tienen las y los adolescentes en el marco de la creación de la oferta programática para la reinserción social, ¿está realmente enfocada en permitirles alcanzar sus proyecciones una vez fuera del sistema?

«los que hemos cometido delitos deberíamos tener las mismas oportunidades que cualquier tipo de persona, que una persona que no haya cometido delitos porque, o sea, muchas veces igual nos juzgan, en el sentido de que “no, porque tú hiciste eso, no voy a cambiar, no voy a ser nadie en la vida” y no es así, igual merecemos las mismas oportunidades».

46 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2023, «Consulta participativa con adolescentes y jóvenes sujetos de atención del sistema de justicia juvenil», p. 94.

47 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2023, p. 95.

48 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2023, p. 97.

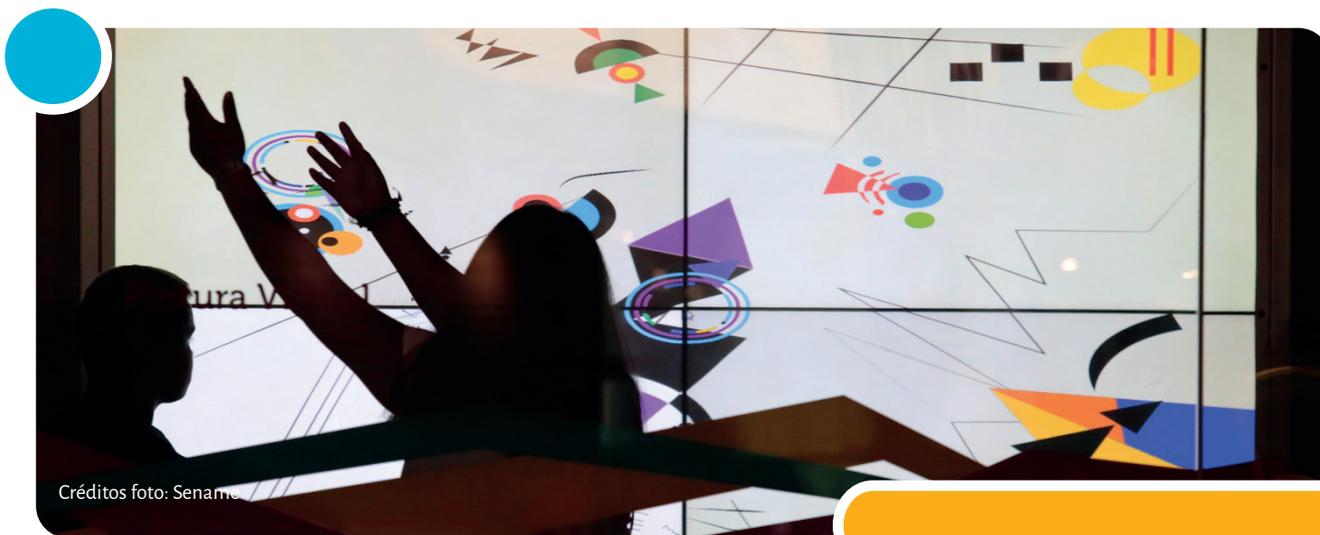
49 Ídem, p. 100.



4. Recomendaciones

De lo previamente analizado queda al descubierto que en materia de vida independiente y reinserción social aún quedan obstáculos por sortear. En el contexto del sistema de protección, y sin desmerecer los casos que pueden ser destacados, hallazgos del mecanismo de observación y seguimiento de la Defensoría de la Niñez, aún perviven nudos críticos sobre los planes individuales para abordar el ámbito de vida independiente. Queda aún pendiente la forma en que el Servicio Nacional de Protección Especializada hacer efectivo el cruce entre el estándar y las medidas adoptadas, con suficiente incorporación de la visión de los niños, niñas y adolescentes en residencias de protección y su efectiva participación en el proceso.

En materia de reinserción social, recientemente se identificaron de manera generalizada las brechas que deben ser atendidas y, si bien existe una propuesta que pretende concretar acciones para alcanzar el objetivo propio del nuevo Servicio, aún se requiere observar la forma en que se desenvolverán en el tiempo y hasta dónde se involucrarán de manera efectiva e idealmente eficiente el intersector que debe jugar un rol clave en el proceso de los y las adolescentes para obtener un resultado positivo. Así también, es central considerar la función del Sistema de Garantías en el abordaje de ambos temas, considerando que este cuerpo legal es la norma marco del ámbito de la niñez y adolescencia. En atención a esta situación, que aún requiere de seguimiento, la Defensoría de la Niñez elaboró las siguientes recomendaciones.



Créditos foto: Senam

Poder Ejecutivo

Sistema de protección

- Elaborar e implementar, por el Servicio Nacional de Protección Especializada, una política pública sobre preparación para la vida independiente que, de manera integral, incorpore las recomendaciones en la Mesa de Preparación para la Vida independiente⁵⁰. Asimismo, que para la elaboración, implementación y ejecución de esta política se establezcan mecanismos de participación de niños, niñas y adolescentes bajo cuidado del Estado de todo el país, a fin de incorporar sus visiones, expectativas y deseos, hacer efectivos así los objetivos mismos del proceso de preparación para la vida independiente en sociedad.
- Velar y resguardar, por el Servicio Nacional de Protección Especializada en conjunto con la Subsecretaría de la Niñez, la debida intersectorialidad en la implementación de la política pública que aborde la preparación para la vida independiente bajo el cuidado del Estado, a través de mecanismos y flujos claros, eficientes y permanentes. Ello a objeto de que su implementación no se vea afectada por obstáculos administrativos de ningún tipo.
- Evaluar y adecuar, en caso de ser necesario, por el Servicio Nacional de Protección Especializada, la línea programática de preparación para la vida independiente que existe actualmente, poniendo énfasis en su calidad y efectividad, en atención a la evidencia y resultados. De ser necesario, realizar nuevos diseños y adecuaciones a los programas ya existentes.

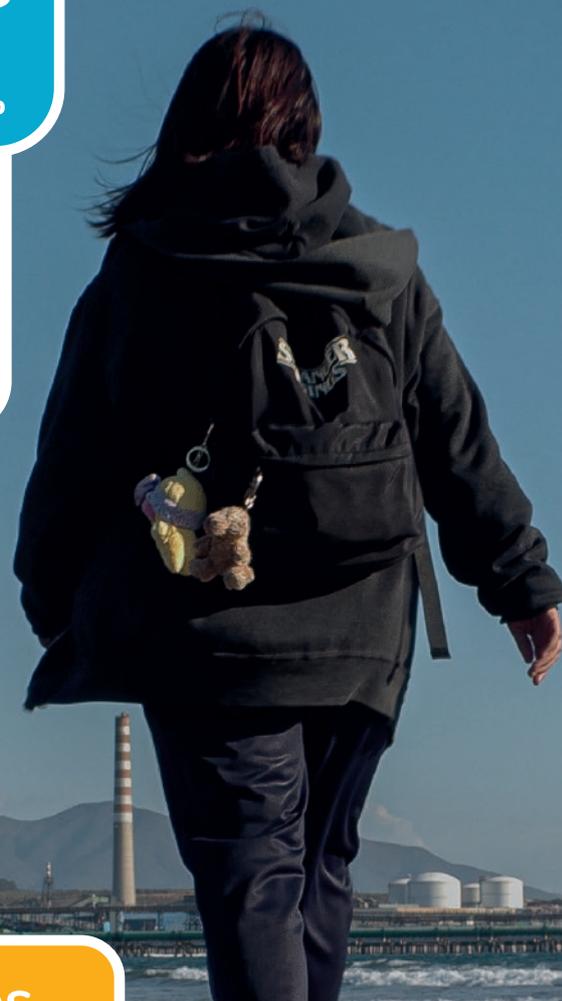
Sistema de justicia juvenil

- Asegurar, por el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil, que las y los adolescentes que entran en contacto con el sistema de justicia juvenil tengan acceso a un plan de reinserción social, que contemple la construcción de proyectos de vida acordes a las aspiraciones, habilidades, talentos e intereses de cada uno, considerando el acceso a sus proyecciones familiares, educacionales, laborales, de movilidad y emocionales. Este acceso debe contemplar no sólo la evaluación y elaboración del mismo, sino acciones concretas en torno a los objetivos que se fijan en cada caso particular, de acuerdo a la oferta disponible. Para ello, una evaluación y monitoreo de la oferta actual y sus resultados es indispensable.
- Elaborar, por el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil, un plan periódico nacional de identificación de intereses con los y las adolescentes en el sistema de justicia juvenil, que permita actualizar los datos que informan la generación de oferta programática para reinserción social. Este debe considerar instancias de cocreación de la oferta a través de mecanismos de participación para las y los adolescentes que se vean beneficiados por ella, así como un proceso de evaluación posterior que permita proveer una retroalimentación periódica de la oferta.

⁵⁰ Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia, 2022.

Nota temática 3

Voces de Concón, Quintero y Puchuncaví: la situación medioambiental desde la mirada de las y los adolescentes



Contenidos

Presentación.....	201
1. Estándares de derechos humanos	202
2. Conflictos ambientales en la Región de Valparaíso	204
3. Conflicto medioambiental en Concón, Quintero y Puchuncaví	209
4. Voces de la adolescencia de Concón, Quintero y Puchuncaví	212
5. Recomendaciones.....	220

Voces de Concón, Quintero y Puchuncaví: la situación medioambiental desde la mirada de las y los adolescentes

Presentación

La presente nota temática tiene por objeto relevar la voz de las y los adolescentes¹ de Concón, Quintero y Puchuncaví, para conocer sus apreciaciones sobre la situación medioambiental que se vive en la zona, producto del cordón industrial presente desde los años sesenta, como consecuencia del modelo extractivista imperante en Chile. Para ello, se mencionará de manera breve la normativa internacional y nacional de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes asociados al medioambiente, así como también las normas referidas a su participación, de modo de entregar un marco de referencia sobre el cual se enmarca el presente acápite.

Seguido de lo anterior, se presentará un estado de la situación ambiental de Valparaíso, región que presenta la mayor cantidad de conflictos ambientales en el país, superando incluso a la Región Metropolitana. Asimismo, se expondrán los principales procesos de fiscalización que se han realizado desde la Superintendencia del Medio Ambiente.

Luego, se relevarán las opiniones de seis adolescentes residentes en las comunas de Concón, Quintero y Puchuncaví quienes, mediante la realización de entrevistas semiestructuradas, reflexionaron sobre lo que para ellas y ellos significa vivir en estos territorios, sus anhelos, ideas y propuestas en relación a la temática medioambiental.

Por último, se entregarán recomendaciones en el marco de las facultades y el mandato legal de la Defensoría de la Niñez, derivadas de las necesidades que las y los adolescentes de Concón, Quintero y Puchuncaví manifestaron en sus relatos, con el objetivo de contribuir al abordaje que el Estado realiza en torno al problema, de modo que la opinión de niños, niñas y adolescentes sea considerada en la misma.

¹ Se hace presente que esta nota temática levantó las voces de adolescentes habitantes de los territorios mencionados, no consultando de manera directa a niñas y niños. Sin perjuicio de lo anterior, las recomendaciones que se efectúan consideran la situación de la niñez.

1. Estándares de derechos humanos

El derecho a un medioambiente sano es parte de los denominados derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), indispensables para asegurar una vida en dignidad, dado que son aquellos «relacionados con el lugar de trabajo, la seguridad social, la vida en familia, la participación en la vida cultural y el acceso a la vivienda, la alimentación, el agua, la atención de la salud y la educación»².

En el sistema universal destaca la Convención sobre los Derechos del Niño, la que reconoce el derecho a un medioambiente sano del que es titular todo niño, niña y adolescente a propósito del derecho a la salud (artículo 24), detallando en una de sus observaciones generales que «los Estados deben adoptar medidas para hacer frente a los peligros y riesgos que la contaminación del medioambiente local plantea a la salud infantil en todos los entornos»³. Señalando, además que las intervenciones del Estado en lo que refiere al medioambiente, deben hacer frente al cambio climático⁴.

Es en esta línea, y en reconocimiento del papel de cogarante de la sociedad en el respeto y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, que el Comité de los Derechos del Niño recalca el impacto que el sector empresarial tiene en sus derechos. Así, la Observación General N.º 16⁵ menciona que el Estado no se debe desentender de la responsabilidad de fiscalizar y exigir que privados promuevan y respeten los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes⁶. En concreto, con relación al impacto del medioambiente en la vida de niños, niñas y adolescentes, señala que los Estados deben adoptar todas las medidas inmediatas para evitar mayores daños a la salud de los niños y reparar los daños causados en caso de que se identifique que son víctimas de contaminación ambiental⁷.

“Los Estados deben adoptar medidas para hacer frente a los peligros y riesgos que la contaminación del medioambiente local plantea a la salud infantil en todos los entornos”.

2 OACDH, 2008, «Folleto informativo n.º 33: preguntas frecuentes sobre los derechos económicos, sociales y culturales», p. 3, disponible en https://www.unhcr.org/web/archives_resources/html/resource_000445.html.

3 Comité de los Derechos del Niño, 2013b, «Observación general N.º 15: sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud», párrafo 49, disponible en <https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/03/OG15.pdf>.

4 Ídem, párrafo 50.

5 Comité de los Derechos del Niño, 2013c, «Observación General N.º 16: sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño», disponible en <https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/03/OG16.pdf>.

6 Ídem, párrafo 31.

7 Ídem.

A lo anterior, se suma la Observación General N.º 26 recientemente aprobada por Naciones Unidas, sobre los derechos del niño y el medioambiente, con especial atención al cambio climático, en la cual, se releva que un medioambiente limpio, saludable y sostenible, además de ser un derecho humano en sí mismo, es necesario para el pleno disfrute de una amplia gama de derechos de los niños, niñas y adolescentes, por lo que su deterioro afecta sus derechos. Asimismo, destaca que el ejercicio de los derechos de libertad de expresión, reunión pacífica, asociación, información, educación, participación y ser oído, puede tener como resultado políticas ambientales más respetuosas de sus derechos y, por ende, más efectivas⁸. Esto, sumado a la relevancia de su participación en todos los asuntos que les afectan, lo que evidentemente incluye no solo la consideración de su interés superior⁹, sino que también su opinión en la búsqueda e implementación de soluciones de política pública en los casos de los problemas que les afecten¹⁰, como son los medioambientales, que, de conformidad con el estudio de opinión de la Defensoría de la Niñez, les reporta un mayor interés que otras (79,3%)¹¹, en la línea de lo mencionado por el Comité de los Derechos del Niño¹² y de lo mandatado por el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú), cuya entrada en vigor en Chile es del 25 de octubre de 2022¹³.

Por último, es necesario mencionar la Ley N.º 21.430 sobre Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia (Ley de Garantías), que en su artículo 48 establece que los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a vivir en un medioambiente saludable y sostenible, a conocerlo y a disfrutar de él. Allí se establece que los órganos de la administración del Estado deben adoptar progresivamente las medidas adecuadas para la protección y sostenibilidad del medioambiente en favor de su disfrute por parte de niños, niñas y adolescentes, incorporando en la Política Nacional de la Niñez y Adolescencia y su Plan de Acción, actividades de goce y disfrute de montañas, ríos, playas, bosques y demás riquezas naturales de la nación, y el disfrute de parques nacionales y reservas naturales por parte de niños, niñas y adolescentes, entre otros.

8 Comité de los Derechos del Niño, 2023, «Observación General N.º 26: sobre los derechos del niño y el medio ambiente, con especial atención al cambio climático», párrafo 8, disponible en https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FC%2FC%2F26&Lang=en.

9 Comité de los Derechos del Niño, 2013a, «Observación General N.º 14: sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial», disponible en <https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/03/OG14.pdf>.

10 Comité de los Derechos del Niño, 2009, «Observación General N.º 12: sobre el derecho del niño a ser escuchado», disponible en: www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/03/OG12.pdf.

11 Defensoría de la Niñez, 2020, Estudio de opinión niños, niñas y adolescentes 2019, disponible en https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2020/05/Estudio_opinion_nna_2019-VF.pdf.

12 Comité de los Derechos del Niño, 2023. Observación general núm. 26 (2023), relativa a los derechos del niño y el medio ambiente, con particular atención al cambio climático. Disponible en <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRICAqhKb7yhsqIkirKQZLK2M58RF%2F5FovHrW-ghmhzPLo92jou3MJAYh1pG8vjX%2BTbapbdwymBZbuwwrM7i1mmfJdZAM9BCgcZqUGCNIrEBHJEziU-6gaXYp>.

13 Fecha de publicación del Decreto N.º 209 que promulga el acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y El Caribe y su anexo 1, disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1183363&tipoVersion=0>.

2. Conflictos ambientales en la Región de Valparaíso

El Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) en 2012 realizó un mapa de conflictos medioambientales en el país, definiendo este problema como

Disputas entre diversos actores —personas naturales, organizaciones, empresas privadas y/o el Estado—, manifestadas públicamente y que expresan divergencias de opiniones, posiciones, intereses y planteamientos de demandas por la afectación (o potencial afectación) de derechos humanos, derivada del acceso y uso de los recursos naturales, así como por los impactos ambientales de las actividades económica¹⁴.

En aquel mapeo se informaba que la Región de Valparaíso mantenía diez conflictos medioambientales. De los datos actualizados al 2023, el INDH¹⁵ informa que la Región de Valparaíso tiene la mayor cantidad de conflictos medioambientales en el país con un total de 21¹⁶, de los cuales, dos se encuentran cerrados, hay dos latentes y el resto se encuentra activo¹⁷. Estos problemas medioambientales son:

De los datos actualizados al 2023, el INDH informa que **la Región de Valparaíso tiene la mayor cantidad de conflictos medioambientales en el país.**

14 INDH, 2012, «Mapa de conflictos socioambientales en Chile», p. 5, disponible en <https://bibliotecadigital.indh.cl/server/api/core/bitstreams/81696ba6-a254-47df-ae3e-a725fc173cd3/content>.

15 INDH, 2023, «Mapa de conflictos socioambientales en Chile», disponible en <https://mapaconflictos.indh.cl>.

16 Por su parte, la Fundación Terram al 31 de marzo de 2023 identificó 34 conflictos medioambientales en la Región de Valparaíso, según un informe que se encuentra actualmente en elaboración. Para mayor información, revisar proyecto Tayú de la Fundación Terram, disponible en <https://www.proyectotayu.org/wp-content/uploads/2023/04/230331-Ppt-P%C2%BoTayu-Seminario-Apertura-FLAVIA.pdf>.

17 De conformidad al mapeo señalado, el INDH entrega las siguientes definiciones:

1. Activo: el conflicto socioambiental está iniciado, se tienen medios de verificación que dan cuenta de nuevos hitos ocurridos en el último año y no existen antecedentes sobre su cierre.
2. Latente: el conflicto socioambiental está iniciado, los últimos medios de verificación con que se cuenta tienen una antigüedad mayor a un año y no existen antecedentes que permitan asumir su cierre.
3. Cerrado: existe un acuerdo entre las partes en disputa o una resolución institucional que pone fin al conflicto socioambiental.
4. Si el conflicto no tiene movimientos luego de un año del cierre es archivado, sacándose del navegador geográfico y quedando disponible solo en el repositorio.

Figura N° 1: Mapa de conflictos medioambientales en la Región de Valparaíso

V Región de Valparaíso

Mapa de problemas medioambientales:



Problemas medioambientales

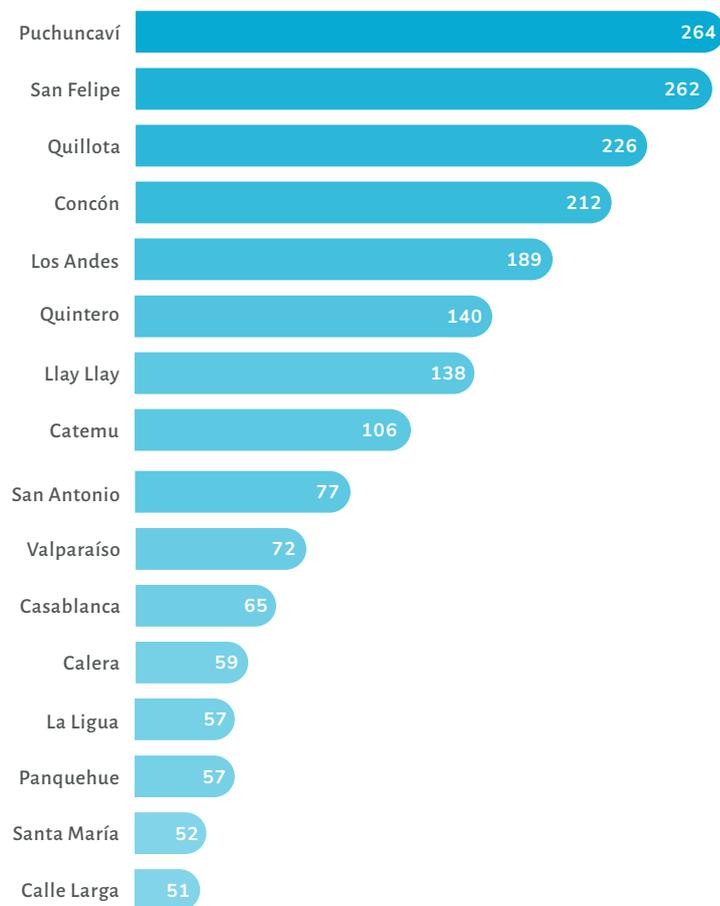
- | | |
|---|---|
| a. Usurpación de aguas en Petorca, Cabildo y La Ligua | l. Cambio de Plan Regulador Comunal Los Molles |
| b. Manejo y disposición de residuos industriales sólidos (RISES) del Complejo Termoeléctrico Ventanas | m. Minas de hierro en Longotoma y La Ligua (latente) |
| c. Fundición Ventanas, Cabildo y La Ligua | n. Dunas de Concón (latente) |
| d. Vertedero la Hormiga de San Felipe (cerrado) | o. Termoeléctrica Los Rulos |
| e. Proyecto Minero Vizcachitas | p. Terminal Oxiquim |
| f. Derrame en río Aconcagua (latente) | q. Mina El Soldado |
| g. Derrame en bahía de Quintero | r. Línea de Transmisión Cardones-Polpaico, tramo Región de Valparaíso |
| h. Embalse Chacrillas | s. Termoeléctrica Nueva Era |
| i. Emanación de olores en Longotoma y La Ligua | t. Expansión portuaria en humedal Ojos de Mar de Llolleo |
| j. Embalse Puntilla del Viento (cerrado) | u. Megaproyecto inmobiliario sector Las Salinas |
| k. Central Termoeléctrica Campiche | |

Fuente • Elaboración propia en base a INDH 2023.

Para enfrentar estos conflictos, surge en 2010 la Superintendencia del Medio Ambiente bajo la Ley N.º 20.417, cumpliendo un rol fiscalizador y de sanción sobre los instrumentos de gestión ambiental vigentes en el país (Ley N.º 19.300): resoluciones de calificación (RCA), normas de emisión, normas de calidad y planes de prevención y/o de descontaminación ambiental, entre otros¹⁸, es decir, no fiscaliza todos los temas relacionados con el medioambiente, sino que solo la normativa ambiental establecida bajo sus competencias¹⁹.

En la figura 2, se observa que, en la Región de Valparaíso en un periodo de diez años, se han generado un total de 2.027 expedientes de fiscalización por diversos problemas ambientales, siendo Puchuncaví y San Felipe, las principales comunas donde se han desarrollado. La primera, por categoría de energía y, la segunda, por agroindustria.

Figura N° 2: Número de expedientes de fiscalización publicados y terminados por la Superintendencia del Medio Ambiente en la Región de Valparaíso entre 2013 y septiembre de 2023



Fuente • Sistema Nacional de Información de Fiscalización Medioambiental.

¹⁸ Disponible en <https://portal.sma.gob.cl/index.php/que-es-la-sma/>.

¹⁹ Disponible en <https://portal.sma.gob.cl/index.php/preguntas-frecuentes/>.

En la figura 3 se presentan los procedimientos sancionatorios de la región, desglosado por comuna.

Figura N° 3: Número de procesos sancionatorios llevados a cabo por la Superintendencia del Medio Ambiente en la Región de Valparaíso entre 2013 y septiembre de 2023



Fuente • Sistema Nacional de Información de Fiscalización Medioambiental.

En este ámbito, cabe destacar que se repite la comuna de Puchuncaví en el primer lugar; estando, además, las comunas de San Felipe, Quintero y Concón dentro de las seis primeras comunas con mayores procedimientos sancionatorios realizados por la Superintendencia del Medio Ambiente.



Es tal el nivel de complejidad del problema que toma mayor fuerza la necesidad de **incorporar la participación de la niñez y adolescencia en la propuesta de soluciones.**

3. Conflicto medioambiental en Concón, Quintero y Puchuncaví

En la bahía de Quintero se localiza el cordón empresarial denominado Parque Industrial, que abarca las comunas de Concón, Quintero y Puchuncaví. Este fue inaugurado en febrero de 1961, como un polo de desarrollo económico importante y una fuente significativa de trabajo para el sector²⁰.

A continuación se presenta una línea de tiempo que tiene por objeto visualizar los hitos y hechos más relevantes del problema ambiental que afecta a los territorios señalados, de modo de graficar la larga data, magnitud y complejidad del mismo y permitan situar al lector en el contexto de afectación ambiental de la zona.

Se han ordenado estos hitos en tres grandes momentos: instalación de las empresas en los territorios, alertas ambientales y respuestas de la autoridad ante las mismas.

Es tal el nivel de complejidad del problema, de la detección y el diagnóstico de los agentes contaminantes, que toma mayor fuerza la necesidad de incorporar la participación ciudadana, particularmente de la niñez y adolescencia en la propuesta de soluciones, pero también desde la obligación del Estado de hacer efectivos los derechos a ser oído y participación de niños, niñas y adolescentes. Por dicho motivo, a continuación se realiza una revisión de los temas abordados por un grupo de adolescentes de los territorios afectados, con el objeto de visibilizar su opinión y sentires sobre la situación ambiental que viven, de modo que sirva de hoja de ruta para las recomendaciones a realizar como Defensoría de la Niñez en la materia.

²⁰ INDH, 2019, «Informe misión de observación zona de Quintero y Puchuncaví», disponible en <https://bibliotecadigital.indh.cl/items/afcc550d-15fc-4245-a5f7-829dc8e3fec2>.

Figura N° 3: Línea de tiempo de Quintero, Puchuncaví y Concón



- Alertas medioambientales**
- 2021**
Varamiento de carbón en Quintero. Entre el año 2009 y el año 2020, suman 832 varamientos de carbón.
 - 2021**
Diversos episodios de derrame de petróleo en la bahía de Quintero.
 - 2022**
Al menos cuatro episodios de intoxicación masivos en Quintero, Puchuncaví y Concón.
 - 2023**
Alerta sanitaria en Concón, Quintero y Puchuncaví.

- Respuestas ante alertas medioambientales**
- 2016**
Ministerio de Medio Ambiente (MMA) inicia proceso de tramitación de Plan de Descontaminación.
 - 2017**
Consejo Ministros para la Sustentabilidad aprueba Plan de Descontaminación y envía a Contraloría General de la República para toma de razón.
 - 2017**
Contraloría General de la República rechaza el Plan de descontaminación por no ajustarse a derecho.
 - 2019**
Excelentísima Corte Suprema confirma sentencia dictada por la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Valparaíso que ordena una serie de acciones a adoptar por parte del Estado para el restablecimiento del imperio del derecho y la debida protección de las personas afectadas.
 - 2019**
Defensoría de la Niñez realiza estudio de afectación de niños, niñas y adolescentes por contaminación en Quintero y Puchuncaví 2018 emitiendo una serie de recomendaciones al Estado en cumplimiento del mandato institucional.
 - 2022**
Defensoría de la Niñez solicita medidas cautelares a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) a favor de los niños, niñas y adolescentes de las comunas de Quintero y Puchuncaví.

Fuente • Elaboración a partir de diversas fuentes de información²¹.

21 Flavia Liberona y Hernán Ramírez, 2019, «Antecedentes y reflexiones sobre la zona de sacrificio de Quintero y Puchuncaví», Cuadernos Médico Sociales, 59(1), pp. 21-31, en <https://cuadernosms.cl/index.php/cms/article/view/190>; Defensoría de la Niñez, 2019, «Estudio de afectación de niños, niñas y adolescentes por contaminación en Quintero y Puchuncaví 2018: análisis multinivel de afectación, abordaje y soporte normativo de la emergencia», disponible en https://www.defensorianinez.cl/estud_y_estadi/afectacion-de-ninos-ninas-y-adolescentes-por-contaminacion-en-quintero-y-puchuncavi-2018-analisis-multinivel-de-afectacion-abordaje-y-soporte-normativo-de-la-emergencia/; Talía Llanos, 2023, «Alerta sanitaria para Concón, Quintero y Puchuncaví por contaminación ambiental», El Desconcierto, disponible en <https://www.eldesconcierto.cl/bienes-comunes/2023/05/23/alerta-sanitaria-para-concon-quintero-y-puchuncavi-por-contaminacion-ambiental.html>.

4. Voces de la adolescencia de Concón, Quintero y Puchuncaví

Considerando el derecho a ser oído de niños, niñas y adolescentes y el rol de la Defensoría de la Niñez de ser un canal para que sus voces sean escuchadas por quienes son garantes de sus derechos, se presentan los principales resultados de las entrevistas semiestructuradas, realizadas a seis adolescentes provenientes de las comunas de Concón, Quintero y Puchuncaví. A través de las mismas, se buscó indagar en lo que significa para ellos y ellas vivir en estos territorios, sus anhelos, ideas y propuestas en relación con el tema medioambiental, teniendo en consideración la categoría de pertenencia al territorio, la presencia de industrias y el futuro de su ciudad y comunidades.

4.1 Pertenencia territorial

Cada una de las y los adolescentes presenta un sentimiento de arraigo importante con su comuna, teniendo muy claro los aspectos positivos y negativos que identifican sobre los mismos.

Entre los aspectos positivos, valoran que sean territorios más bien pequeños, contrastándolo con lo que pasa en otras ciudades más grandes como Santiago o Viña del Mar. Esta característica, según sus opiniones, conlleva a una serie de beneficios tales como cercanía entre las y los habitantes, tranquilidad, distancias cortas entre lugares.

Otro punto que destacan es la biodiversidad, tanto de flora y fauna como de espacios naturales, valorando el acceso a la playa y el campo dentro de un mismo territorio. Asimismo, la presencia de familia extensa y la cercanía y vínculos entre la comunidad es un punto que también se valora.

[...] lo que más destaco de Concón es que es (...) una comuna en la que aún se siente esta como unidad, de conocer al carnicero, de conocer al panadero, poder conocernos entre todos. *(Joaquín, 16 años, Concón)*

Me gusta mucho que es un lugar pequeñito y que todo está muy cercano. Me gusta la fauna que hay aquí, el mar, me encanta la playa que hay aquí. *(Mariana, 17 años, Quintero)*

Lo que me gusta de vivir en la comuna es que es bastante tranquilo. Es muy tranquilo (...) es sano, no es como por ejemplo Santiago, que generalmente en las grandes ciudades todo es como competencia. *(Emilia, 16 años, Puchuncaví)*

Así como identifican los aspectos que les gustan de sus territorios, también son muy claros en identificar los aspectos negativos, asociados principalmente a la contaminación. Aluden a que la presencia de las empresas es la principal causa de la contaminación, pese a las regulaciones existentes, dada la continuidad de las alertas medioambientales. Es menester mencionar el nivel de concientización que tienen al respecto, producto de las mismas experiencias, directas e indirectas, que han tenido a lo largo de su vida en esos territorios.

Otro de los temas que mencionan como negativos corresponde a la falta de espacios o instancias para niños, niñas y adolescentes, como talleres que sean de su interés. También la delincuencia e inseguridad son destacados negativamente, planteando diferencias entre el pasado y el presente, en el que hay más riesgos, ejemplificando con la presencia de balaceras.

Igual me siento como insegura aquí, no solo por la contaminación, sino porque siento que se ha vuelto más peligroso. Quintero igual se conocía como que era un lugar más tranquilo, pero se ha empezado como (...) ya no se siente tan seguro como lo era antes. ¿Sabe? (Mariana, 17 años, Quintero)

A pesar de estos aspectos negativos, en sus discursos es posible identificar un sentimiento de pertenencia territorial relevante, lo que se puede extrapolar también a los sueños y anhelos para sus ciudades en el futuro, que se desarrollará en el punto 4.3. de esta nota temática.

A pesar de estos aspectos negativos, en sus discursos es posible identificar un sentimiento de pertenencia territorial relevante.



4.2 Vivir y crecer alrededor de las empresas

Creer en las comunas de Concón, Quintero y Puchuncaví no puede comprenderse sin considerar el impacto que tienen las empresas en las vidas de quienes las habitan. Las y los adolescentes señalan que la existencia de las empresas dentro de sus territorios fue algo natural en sus vidas, situación que fue cambiando a medida que crecieron y conocieron otras realidades, lo que les permitió tener mayor conciencia de su situación y de la efectación medioambiental que experimentan en su vida cotidiana.

Sin embargo, es importante mencionar que las y los adolescentes identifican la presencia de las empresas como importantes para el desarrollo económico comunal y para las familias que habitan el territorio. Pese a ello, tienen conciencia de la contaminación que estas empresas generan y destacan el impacto visual que implica su presencia, lo que contrastan con la belleza natural del territorio.

Hubo un momento de mi vida en el que yo empecé a normalizar las empresas. De hecho, cuando yo (...) no había salido como al exterior de este territorio, yo pensé que todas las comunas tenían una empresa. *(Fernanda, 17 años, Puchuncaví)*

En realidad, nunca me lo había preguntado (qué significa vivir cerca de empresas), como es algo que siempre he visto, pero sí, no es tan agradable porque (...) todo ese espacio que hay se podría ocupar para cosas más bonitas, eso pienso yo, me gustaría. *(Mariana, 17 años, Quintero)*

Esto contrasta al hablar de la contaminación y las afectaciones a la salud que las empresas generan. Las y los adolescentes tienen un entendimiento integral de la salud, mencionando que la contaminación no solo afecta su salud respiratoria, sino que tiene un impacto importante en su salud mental.

Esto afecta la vida cotidiana y al final es una mochila psicológica que lleva el habitante de Quintero. El no saber cuándo se van a suspender las clases, el no saber si hoy vas a salir al horario normal o a las doce de la tarde se va a informar una alerta ambiental y vas a tener compañeros sufriendolo. *(Matías, 15 años, Quintero)*

(Vivir cerca de empresas) significa también un miedo constante de los riesgos que a futuro va a significar para mí y para todos los que conozco. *(Matías, 17 años, Concón)*

Vivir cerca de un cordón industrial me afecta demasiado, tanto como físicamente y psicológicamente también porque me frustra eso. El pensar o el saber de que, por culpa de empresas, nuestra educación tiene que congelarse. *(Emilia, 16 años, Puchuncaví)*

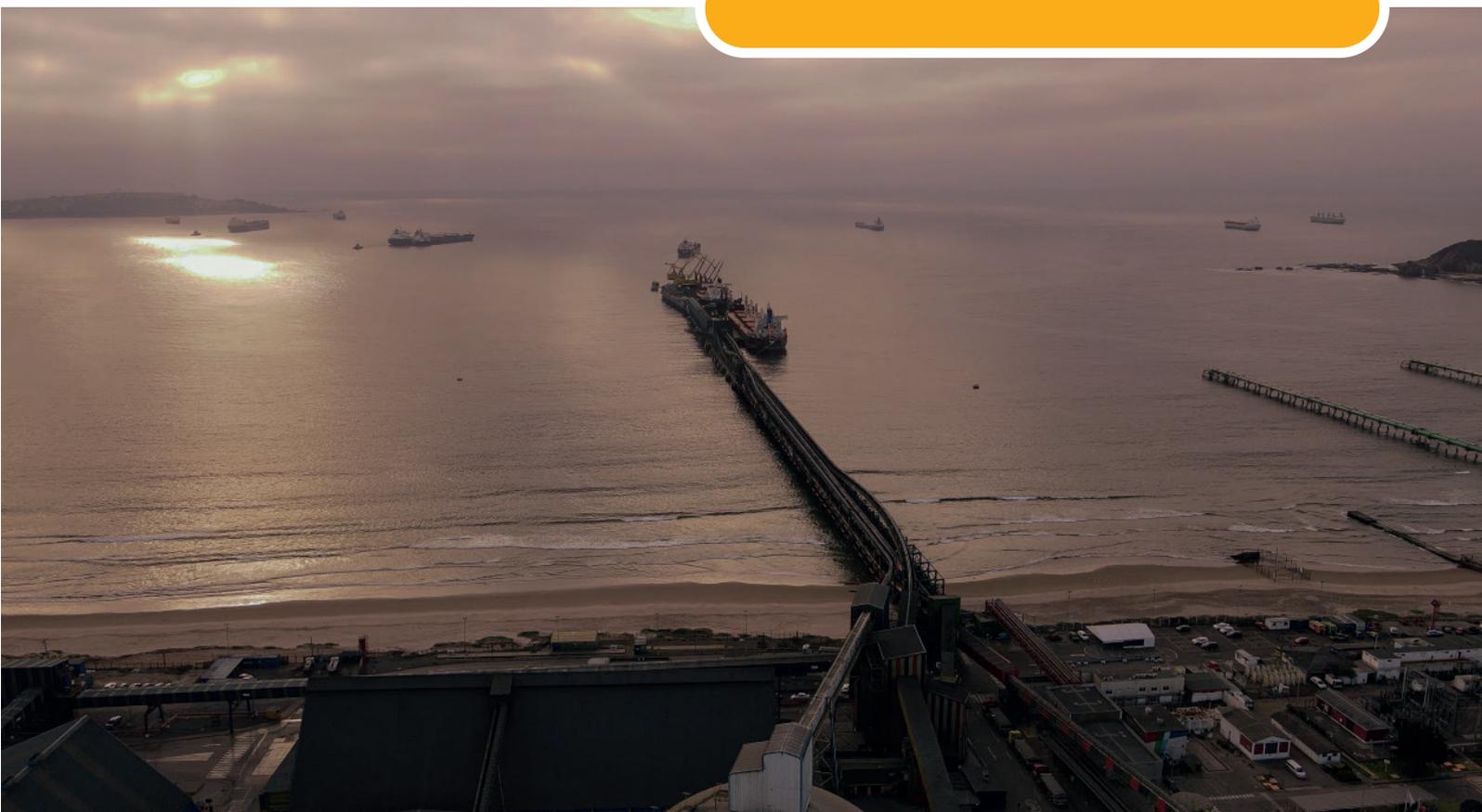
En los seis relatos es posible encontrar testimonios de vivencias en momentos de alerta medioambiental. Las y los adolescentes han tenido que experimentar directa e indirectamente los efectos de la contaminación, lo que les genera sentimientos de injusticia, frustración, tristeza, rabia, entre otros.

He vivido en carne propia yo creo que las peores cosas que se pueden vivir, han sido desmayos, vómitos, por este episodio de contaminación. Y en cuanto al sentir, yo creo que se basa en tres conceptos que se pueden hilar fácilmente porque son relacionados, que sería la frustración, la pena y la rabia que genera ser vulnerado de esta forma. (...) Estamos dando nuestra vida por la economía y no estamos recibiendo nada a cambio y aunque recibiéramos algo a cambio, es nuestra vida y es cruel.
(Matías, 15 años, Quintero)

De acuerdo al estudio realizado por la Defensoría de la Niñez en 2019²², el derecho a la salud no es el único derecho vulnerado por la contaminación, sino que hay otros que también se ven afectados. Las y los adolescentes están conscientes de estas múltiples afectaciones, mencionando los efectos que ha tenido en su educación, en sus pasatiempos y en el entorno, percibiendo una sensación de desventaja en relación con niños, niñas y adolescentes de otros territorios.

22 Defensoría de la Niñez, 2019. Estudio de afectación de niños, niñas y adolescentes por contaminación en Quintero y Puchuncaví 2018. Análisis multinivel de afectación, abordaje y soporte normativo de la emergencia. Disponible en https://www.defensorianinez.cl/estud_y_estadi/afectacion-de-ninos-ninas-y-adolescentes-por-contaminacion-en-quintero-y-puchuncavi-2018-analisis-multinivel-de-afectacion-abordaje-y-soporte-normativo-de-la-emergencia.

“Estamos dando nuestra vida por la economía y no estamos recibiendo nada a cambio y aunque recibiéramos algo a cambio, es nuestra vida y es cruel”.



Están arruinándole las experiencias a los niños más chicos. O sea, los niños que tienen más conciencia solamente van a recordar su día de la chilenidad como que la tía a cargo se desmayó. (Fernanda, 17 años, Puchuncaví)

Póngase usted en el contexto de un deportista que su terapia psicológica es hacer del deporte, es su forma de encontrar la paz mental. Ese deportista le gusta salir a correr al borde costero, a alguna playa o por Ritoque. Ese deportista los días que hay *peak* de contaminación está arriesgando seriamente su salud por salir a correr. Y muchas veces para cuidarse su salud va a evitarlo. ¿Y qué va a significar esto? De que se afecta su salud mental. (Matías, 15 años, Quintero)

Además, muestran una alta sensibilidad y conciencia por el entorno, la flora y fauna afectada por la contaminación, mostrando una preocupación por el deterioro ambiental.

Yo al menos, en los episodios de contaminación he visto palomas cayendo muertas, se ha dado que en Valle Alegre han muerto animales. También los episodios de contaminación en el agua, en el mar, donde ha habido derrames de petróleo, que afecta también a los trabajadores de Quintero, a los pescadores artesanales y también a quienes nos bañamos en estas playas. (Matías, 15 años, Quintero)

Imagínese un día normal en la playa, uno puede ir normal y de repente encuentra un animal muerto, una gaviota o algo así, y no es bonito de ver y me da pena también porque yo no lo viví tan pequeña, sabe, pero imagínese los niños de hoy en día que lo vivieron, que ahora para ellos muchas veces es un privilegio poder salir a jugar, es difícil. (Mariana, 17 edad, Quintero).

A mí muchas veces me pasó cuando yo iba con mi abuela y me decía, es increíble pensar que yo en este terreno plantaba papas, trigo, cebada y ahora la tierra es polvillo. (Fernanda, 17 años, Puchuncaví)

Por otra parte, a pesar de vivir constantemente con los efectos de la contaminación, las y los adolescentes manifiestan que no quieren que sus territorios continúen siendo estigmatizados, manifestando que sus ciudades son mucho más que una zona afectada por la contaminación.

Tuvimos la oportunidad de conocer a gente de Coquimbo, de Limache, que me dicen (...) yo tuve que hacer un informe sobre la contaminación en Ventanas. Y yo decía pucha hay cosas tan lindas acá en Ventanas y qué lata que (lo) tengan que hacer de eso. (Fernanda, 17 años, Puchuncaví)

No me gusta que seamos una ciudad que literalmente está al lado de todas esas chimeneas y de todas esas antorchas como le dicen. Me da pena ver eso. (Matías, 17 años, Concón)

Es triste también porque se conoce más a Quintero por eso (la contaminación), cuando uno piensa en Quintero lo primero que piensa es contaminación y eso me parece triste. *(Mariana, 17 años, Quintero)*

Sobre el rol de las empresas, cinco adolescentes identifican que estas podrían hacer más por el cuidado del medioambiente, desde la lógica que se encuentran cohabitando un territorio. Mencionan que todas las empresas presentes en el territorio tienen algún grado de responsabilidad sobre las afectaciones que ellas, ellos y sus seres queridos han experimentado a lo largo de su vida y plantean soluciones para ello.

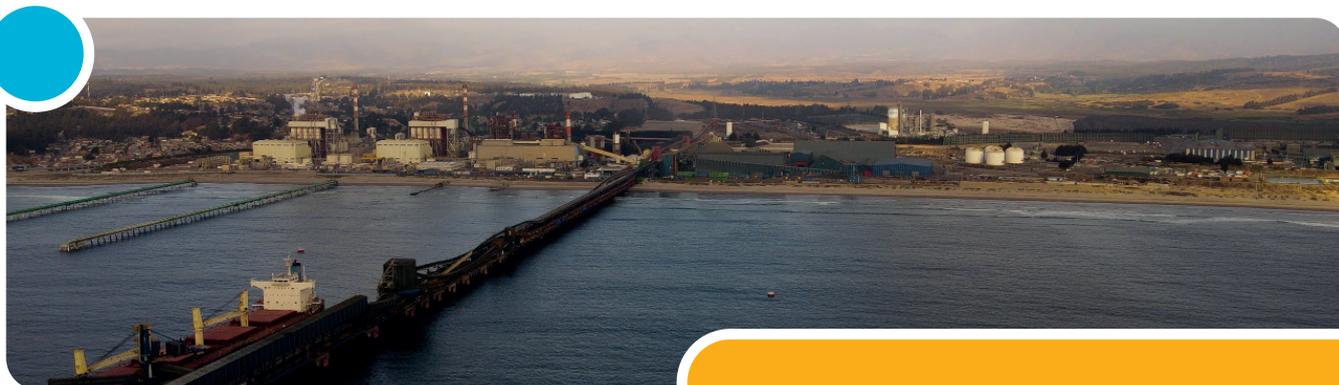
En general, yo creo que, obviamente, o probablemente, es difícil no contaminar nada, pero, por último, que contaminen menos. Debe haber opciones para contaminar menos. O podrían tener cuidado con el tema de los límites, ser más estrictos con el cuidado del medioambiente. Si al final, el medioambiente es lo que nos brinda todo. *(Joaquín, 16 años, Concón)*

Sí, que digan sí por voluntad propia, no que cedan porque nosotros los presionamos. Porque al final si lo hacen porque la comuna los presiona, lo van a hacer de mala gana y no es la idea tampoco, es que lo hagan, como dicen las abuelitas, lo hagan con amor para que (...) se sienta el amor, para que se sienta que lo están haciendo con ganas. *(Emilia, 16 años, Puchuncaví)*

No se sabe qué empresa es la que está contaminando, pero yo creo que son todas un poquito, así que deben hacerse responsables porque ellos son los que nos enferman, los que enferman a esta comunidad y muchas veces lo ignoran o no se quieren hacer cargo, pero ellos deberían aportarnos con esas cosas, es su deber, yo creo que es lo justo. *(Mariana, 17 años, Quintero)*

No podemos estar viviendo de nuestra ciudad, de nuestros recursos, de nuestro humedal, de nuestro río. Y si hablamos de innovación, ya se está buscando no depender del combustible, no depender de todo eso que hace daño al planeta y a Concón en específico. (...) Así que si yo les pudiera pedir algo es que busquen otro recurso que explotar. *(Matías, 17 años, Concón)*

Sobre el rol de las empresas, cinco adolescentes identifican que estas podrían hacer más por el cuidado del medioambiente, desde la lógica que se encuentran cohabitando un territorio.



4.3 Deseos para su territorio y comunidad

A pesar de lo relatado en el punto anterior, las y los adolescentes entrevistados manifiestan un interés real de que sus territorios sobrepasen la estigmatización y las afectaciones experimentadas producto de la contaminación presente. Sueñan por una parte con mayores espacios para que los niños, niñas y adolescentes sean escuchados y, por otra, que ya no exista más contaminación en distintos niveles: atmosférica, hídrica, de suelo, visual, acústica y odorífera.

Sobre el primer punto, las y los adolescentes de Quintero y Puchuncaví plantean la necesidad de contar con más espacios recreativos para ellos y ellas. Lamentan que la oferta proveniente desde los gobiernos locales sea generalmente para adultos o adultos mayores y plantean su interés de ser escuchados. En este punto, también comparan su realidad con la de otras comunas que sí cuentan con espacios para niños, niñas y adolescentes.

Sobre la contaminación, es posible encontrar deseos tanto a nivel general de descontaminación y de cese de afectación a la flora y fauna presente en el lugar, así como también asociados a que las industrias tomen mayores medidas para el resguardo del medioambiente y a la importancia de este.

Y que se comprometieran (las empresas) mucho más con el medioambiente. Porque, por ejemplo, con mis papás fuimos muchas veces a charlas que las mismas empresas hacían, hablando del medioambiente, pero al final las empresas lo único que hacen es cumplir con la norma, o sea, ni más ni menos. Entonces lo que al final me gustaría es que (...) no solamente se comprometieran con la norma, sino que (...) pudieran hacer mucho más, que se comprometieran mucho más con el medioambiente.
(Emilia, 16 años, Puchuncaví)

Con relación a la comunidad, las y los adolescentes anhelan que las y los adultos puedan apoyar más a los niños, niñas y adolescentes, en el sentido de darles espacio para su desarrollo y para formar y dar sus propias opiniones. Por otra parte, también se manifestó la necesidad que las y los adultos puedan tener un discurso más positivo sobre la posibilidad de cambios en las situaciones de contaminación y sus efectos, ya que ellas y ellos están con el ímpetu de generar cambios.

No porque yo deje de ser estudiante tengo que dejar de interesarme por lo que algún día fui (...) voy a cumplir en menos de cinco meses (...) 18 años, voy a ser considerada una adulta, pero no por eso me voy a dejar de interesar en la niñez, porque yo también fui niña. *(Fernanda, 17 años, Puchuncaví)*

Con relación a la comunidad, las y los adolescentes anhelan que las y los adultos puedan apoyar más a los niños, niñas y adolescentes, en el sentido de darles espacio para su desarrollo y para formar y dar sus propias opiniones.

Sobre sus pares, las y los adolescentes entregan recomendaciones en la línea de informarse y vincularse con el cuidado del medioambiente. En ese sentido, reconocen a su generación como agentes de cambio y el impacto positivo que tiene participar y ejercer el derecho a ser oído.

Que (los niños, niñas y adolescentes) tengan el valor suficiente para decir siempre lo que piensan, siempre lo que les molesta, lo que les gusta también, es importante, siempre, siempre, siempre, siempre. Porque al final uno opinando y diciendo lo que piensa y lo que siente, sabe lo que le gusta y lo que no, crea una propia opinión, una propia personalidad. Así que eso, que nunca se callen y que no dejen que nadie los haga callar tampoco. *(Emilia, 16 años, Puchuncaví)*

Que sean más empáticos, que dejen de ver el vaso medio vacío y que piensen que está medio lleno y que lo podemos llenar aún más y podemos hacer cosas mejores. Que para mejorar las cosas y hacer un cambio tenemos que trabajar en equipo. *(Mariana, 17 años, Quintero)*

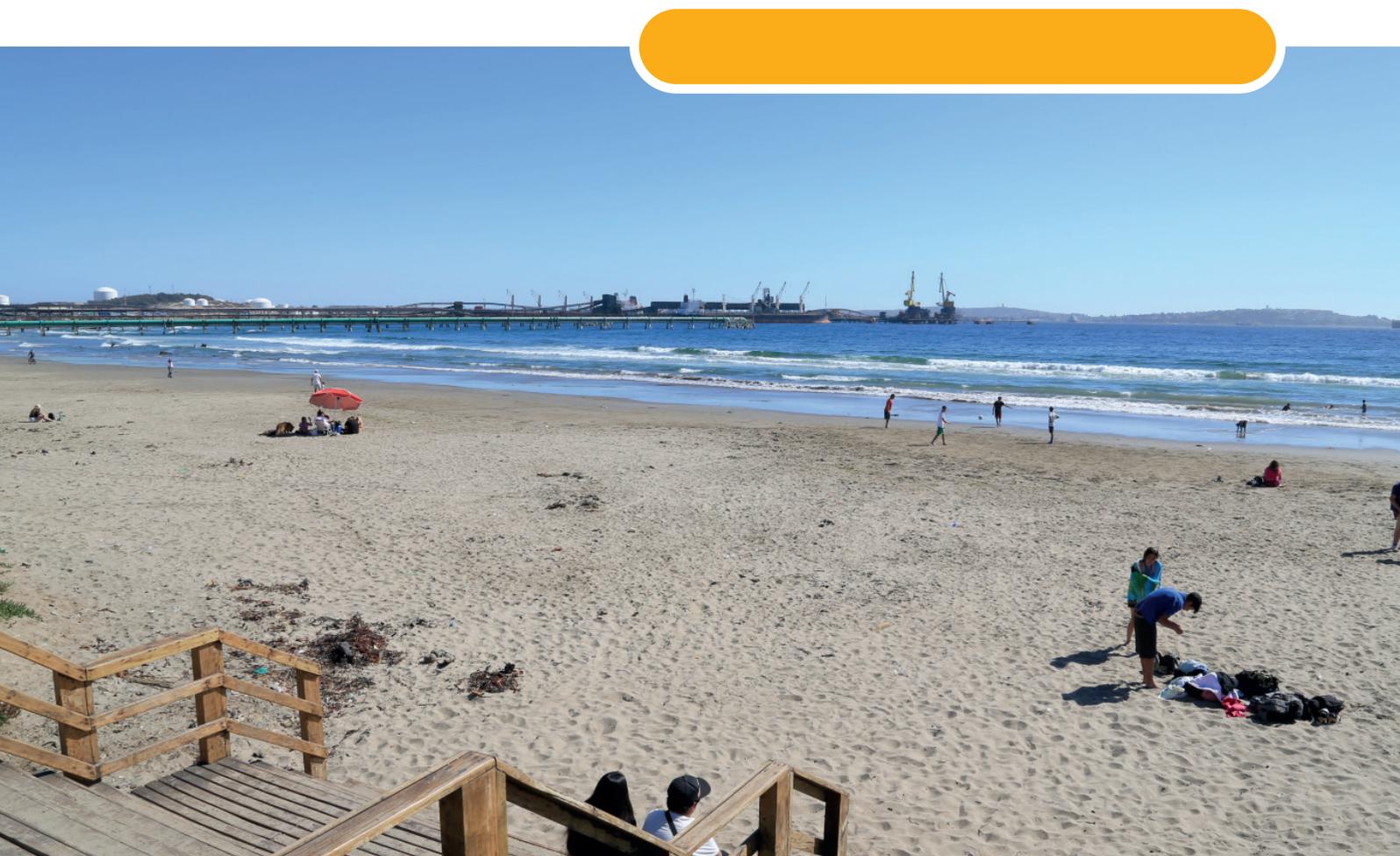




5. Recomendaciones

En atención a los relatos de las y los adolescentes descritos en el punto anterior y a los estándares de derechos humanos revisados, tanto de la normativa interna como internacional, a continuación se presentan una serie de recomendaciones para contribuir al abordaje del problema ambiental en las zonas de Concón, Quintero y Puchuncaví.

Todas las recomendaciones, que se realizan a modo general, están dirigidas al delegado presidencial para Concón, Quintero y Puchuncaví, en atención a sus funciones, de modo que pueda generar una coordinación del intersector, que incluya al gobierno regional, los gobiernos locales, la red territorial, la comunidad y, en especial, a niños, niñas y adolescentes.



Poder Ejecutivo

Delegado presidencial para Concón, Quintero y Puchuncaví

- Implementar actividades recreativas que incluyan talleres y espacios de reflexión dirigidos a niños, niñas y adolescentes, que versen sobre los temas de medioambiente que ellos y ellas quieran abordar, así como también de otras que releven y contribuyan a su bienestar, desarrollo y a estar informados.
- Aumentar la oferta y cobertura de los programas de salud mental del territorio para niños, niñas y adolescentes con énfasis en las afectaciones de salud mental provocadas por el contexto de conflicto ambiental que viven de manera cotidiana.
- Evaluar la implementación de acciones y medidas para el abordaje de los niveles más altos de contaminación que tengan un mínimo impacto en el derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes, potenciando y entregando el presupuesto y herramientas a los establecimientos educacionales, de modo que se constituyan como espacios seguros para los niños, niñas y adolescentes durante los episodios de crisis.
- Generar instancias periódicas de información sobre la situación ambiental, las medidas adoptadas por parte del Ejecutivo y los gobiernos locales para hacer frente a la crisis, el alcance de la afectación, así como también de los protocolos de actuación en estos casos, con respeto al derecho a la información de los niños, niñas y adolescentes.
- Establecer mecanismos de participación para niños, niñas y adolescentes, de modo que sean efectivamente oídos acerca de sus necesidades, impresiones del conflicto y propuestas de solución.
- Proponer modificaciones legales a la normativa ambiental vigente sobre calidad ambiental e institucionalidad, que permitan responder de manera idónea a las afectaciones que viven los niños, niñas y adolescentes de los territorios afectados.

Nota temática 4

Explotación sexual: un fenómeno que impacta a la niñez y adolescencia en Chile



Contenidos

Presentación.....	223
1. Estándares internacionales y avances en la normativa nacional	225
2. Manifestaciones, factores, consecuencias y dinámicas especiales de ESNNA	227
3. La explotación sexual de niños, niñas y adolescentes en Chile	231
4. Nudos críticos en el abordaje e intervención de la ESNNA en Chile	238
5. Recomendaciones	242

Explotación sexual: un fenómeno que **impacta a la niñez y adolescencia** en Chile

Presentación

La explotación sexual de niñas, niños y adolescentes (ESNNA), como forma de violencia sexual, se ha transformado en un fenómeno creciente en el mundo, que presenta diversas causas, factores de riesgo y manifestaciones que han variado en el tiempo. Se trata de una práctica abusiva y delictual, que envuelve una grave violación a los derechos humanos. Incluso, la Organización Internacional del Trabajo de las Naciones Unidas (OIT) ha considerado que la ESNNA es «una forma de explotación económica análoga a la esclavitud y al trabajo forzoso, que constituye además un delito»¹.

La ESNNA comprende acciones en que un adulto «se aprovecha de la condición de vulnerabilidad (etaria, social, emocional, de género, entre otras) de una niña, niño o adolescente para satisfacer sus deseos sexuales, entregándole a cambio un pago en dinero, especies, regalos o algo intangible como amparo o protección»², remuneración o prestación que puede darse también a una tercera persona para estos fines. También se denomina explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes (ESCNNA), sin embargo, no es apropiado usar el término «comercial», pues no existe «comercio», ya que en estos casos no hay voluntad de las víctimas en participar en estas interacciones, porque existe un abuso extremo de poder por parte de un adulto. Por ello, el término correcto es explotación sexual, concepto amplio que refiere tanto a actividades comerciales como aquellas que no lo son³.

1 OIT, 2007, «Directrices para el diseño de estrategias de acción directa para combatir la explotación sexual comercial infantil», p. 7, disponible en <https://www.ilo.org/ipec/areas/CSEC/lang-es/index.htm>.

2 Consejo Nacional de la Infancia y ONG Raíces, 2017, «Caracterización de las formas de explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes», disponible en https://www.ongraces.org/ver_not.php?cod=150.

3 IIN-OEA, 2023, «Explotación sexual de niñas, niños y adolescentes: bases conceptuales», módulo I, p. 1.

Tanto en América Latina como en Chile, el fenómeno responde a huellas socio-culturales predominantes en las relaciones sociales, basadas en la dominación masculina, la explotación y el poder; en el que niños, niñas y adolescentes son considerados como «objetos». El crecimiento de la ESNNA ha transformado a la niñez y adolescencia en una «oferta» para la industria sexual, desconociendo su calidad de sujetos de derechos y generando graves consecuencias en su desarrollo vital, de ahí la importancia de encontrar un camino adecuado de prevención y protección⁴.

De esta manera, la presente nota temática aborda la ESNNA, sus principales manifestaciones, factores de riesgo, consecuencias y graves dinámicas, tanto en el sistema de protección residencial, como en general en el país, relevándose los nudos críticos en materia de prevención, persecución y reparación, y entregando recomendaciones al Estado para su abordaje.

4 IIN-OEA, 2003, «La explotación sexual de niños, niñas y adolescentes en América Latina», pp. 3-4, disponible en http://www.iin.oas.org/Cursos_a_distancia/explotacion_sexual/Lecturas.IIN.pdf.



1. Estándares internacionales y avances en la normativa nacional

El Estado de Chile tras la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño en 1990⁵ asumió una serie de compromisos internacionales para la prevención, protección y persecución de las conductas que constituyen ESNNA. En ellos se reconoce el derecho de los niños niñas y adolescentes a estar protegidos contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, entre ellos, la explotación (artículo 19). Además, establece deberes para los Estados parte, que apuntan a adoptar las medidas necesarias para impedir la incitación o coacción para que un niño, niña o adolescente se dedique a cualquier actividad sexual ilegal; sea explotado en la «prostitución»⁶ u otras prácticas sexuales ilegales; tanto en espectáculos como en materiales pornográficos (arts. 34, 35, 36)⁷.

Para hacer efectivos estos deberes, se adoptó el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía de 2000, cuyo objetivo es ampliar las medidas que deben realizar los Estados para garantizar su protección⁸. En el país, y recogiendo estos estándares, la Ley N.º 21.430 sobre Garantías y Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, reconoce el derecho a la protección de niños, niñas y adolescentes contra la explotación sexual y el trabajo infantil, disponiendo el deber de adoptar todas las medidas necesarias para erradicar este tipo de prácticas, sancionar a los responsables, proteger a las víctimas y disponer programas de reparación y tratamiento de riesgo asociado.

El Estado de Chile tras la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño en 1990 asumió una serie de compromisos internacionales para la prevención, protección y persecución de las conductas que constituyen ESNNA

5 Naciones Unidas, 1989.

6 La Convención sobre los Derechos del Niño, utiliza el concepto de prostitución conforme al contexto y época de su adopción (1989); sin embargo, de acuerdo a lo ya explicado, este concepto se encuentra erradicado en la actualidad, debiendo utilizarse adecuadamente el concepto de explotación sexual.

7 Naciones Unidas, 2000, «Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía», A/Res/54/263, disponible en <https://www.defensorianinez.cl/biblioteca/protocolo-facultativo-de-la-convencion-sobre-los-derechos-del-niño-relativo-a-la-venta-de-niños-la-prostitucion-infantil-y-la-utilizacion-de-niños-en-la-pornografía/>.

8 A los instrumentos internacionales citados, se suman otros, vinculantes y no vinculantes, que forman parte del *corpus iuris* internacional que ha relevado la necesidad de adoptar medidas concretas y efectivas de prevención y protección de niños, niñas y adolescentes frente a la ESNNA. Entre ellos se destacan la Declaración de Estocolmo adoptada en el Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial Infantil (1996), la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000) y sus protocolos, destacándose el Protocolo de Palermo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, en especial de mujeres y niños, la propia Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belem Do Para, 1994), entre otros.

En el ámbito penal, la Ley N.º 21.522 de 2022⁹ puso término a conceptos tales como «facilitar o promover la prostitución» y la «obtención de servicios sexuales». Esta semántica desconocía completamente la fenomenología de este tipo de delitos y permitía considerar, erróneamente, la existencia de un consentimiento válido de una niña, un niño o adolescente en una actividad ilícita, lo que invalidaba su condición de víctimas. Así, las reformas introducidas por la referida ley constituyen un importante avance, ya que no solo abandona estas nociones sumamente dañinas¹⁰, sino que además reconoce como delitos otras manifestaciones del fenómeno de la ESNNA, tales como las que se perpetran mediante plataformas de internet¹¹.

9 Chile, Ley N.º 21.522, que Introduce un nuevo párrafo en el título VII del Libro II del Código Penal, relativo a la explotación sexual comercial y material pornográfico de niños, niñas y adolescentes, Diario Oficial del 30 de diciembre de 2022, disponible en <https://bcn.cl/3c4qr>.

10 El artículo 367 del Código Penal chileno, tras la reforma introducida por la Ley N.º 21.522 de fecha 30 de diciembre del año 2022, contempla la ESNNA como «la utilización de una persona menor de dieciocho años para la realización de una acción sexual o de una acción de significación sexual con ella a cambio de cualquier tipo de retribución hacia la víctima o un tercero».

11 Nota explicativa: Al efecto la reforma introducida incorpora al Código Penal, un párrafo denominado «Explotación Sexual Comercial y material Pornográfico de niños, niñas y adolescentes» e incorpora importantes figuras delictivas tales como la reconocida en el actual artículo 367 septies que sanciona al que "usando dispositivos técnicos transmitiere la imagen o sonido de una situación o interacción que permitiere presenciar, observar o escuchar la realización de una acción sexual o de una acción de significación sexual, por parte de una persona menor de dieciocho años," como así mismo los artículos 367 quáter recoge como conducta ilícita la comercialización, importación, exportación o exhibición no solo de material pornográfico sino también de explotación sexual.



2. Manifestaciones, factores, consecuencias y dinámicas especiales de ESNNA

Manifestaciones

La ESNNA puede manifestarse de distintas formas, en general ocultas y naturalizadas, que dependen de dinámicas y factores diversos, identificándose cuatro expresiones que se describen a continuación¹².

Figura N° 1: Principales manifestaciones en que se desarrolla la ESNNA



Fuente • Elaboración propia.

12 ONG Raíces, 2010, «Manifestaciones de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en Chile: dinámicas, espacios y género», pp. 28-34, disponible en https://www.ongraices.org/admin/doctos/doc_11.pdf.

13 Grupo de Acción Regional para las Américas, 2022, «Modelo de protocolo de actuación para guías de turismo ante posibles casos o situaciones de riesgo de explotación sexual y/o laboral de niñas, niños y adolescentes en el sector de los viajes y turismo», p. 2, disponible en https://ecpat.org/wp-content/uploads/2022/05/GARA_-_Protocolo_y_Deca%CC%81logo_para_Gui%CC%81as_de_Turismo_2022-1.pdf.

14 Naciones Unidas, 2000b, Convención contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos, disponible en <https://bcn.cl/2m9zp>.

15 Nota explicativa: Tratándose de retribuciones o pagos directos a niños, niñas y adolescentes, no debe hablarse de *comercial*.

16 Hoy se prefiere abandonar el concepto de *pornografía* (actividad legal entre adultos).

Factores de riesgo de ESNNA

Los factores de riesgo de la ESNNA pueden ser múltiples y en ellos influyen elementos sociales, económicos y culturales, dada su naturaleza compleja y multicausal. A continuación, se relevan algunos que acentúan su ocurrencia:

Figura N° 2: Principales factores de riesgo que se relacionan con la ESNNA



Fuente • Elaboración propia.

17 Hoy se prefiere abandonar el concepto de pornografía (actividad legal entre adultos).

18 IIN-OEA, 2003, p. 20.

19 Comité de los Derechos del Niño. 2001. Observación General N° 1 sobre propósitos de la Educación, disponible en: <https://www.defensorianinez.cl/home-adulto/biblioteca-digital-adulto#list-estudios>.

20 Ídem, p. 25.

21 Defensoría de la Niñez, Oficio 645/2020 de fecha 25 de agosto de 2020, Oficio 151/2020 de fecha 8 de febrero de 2020.

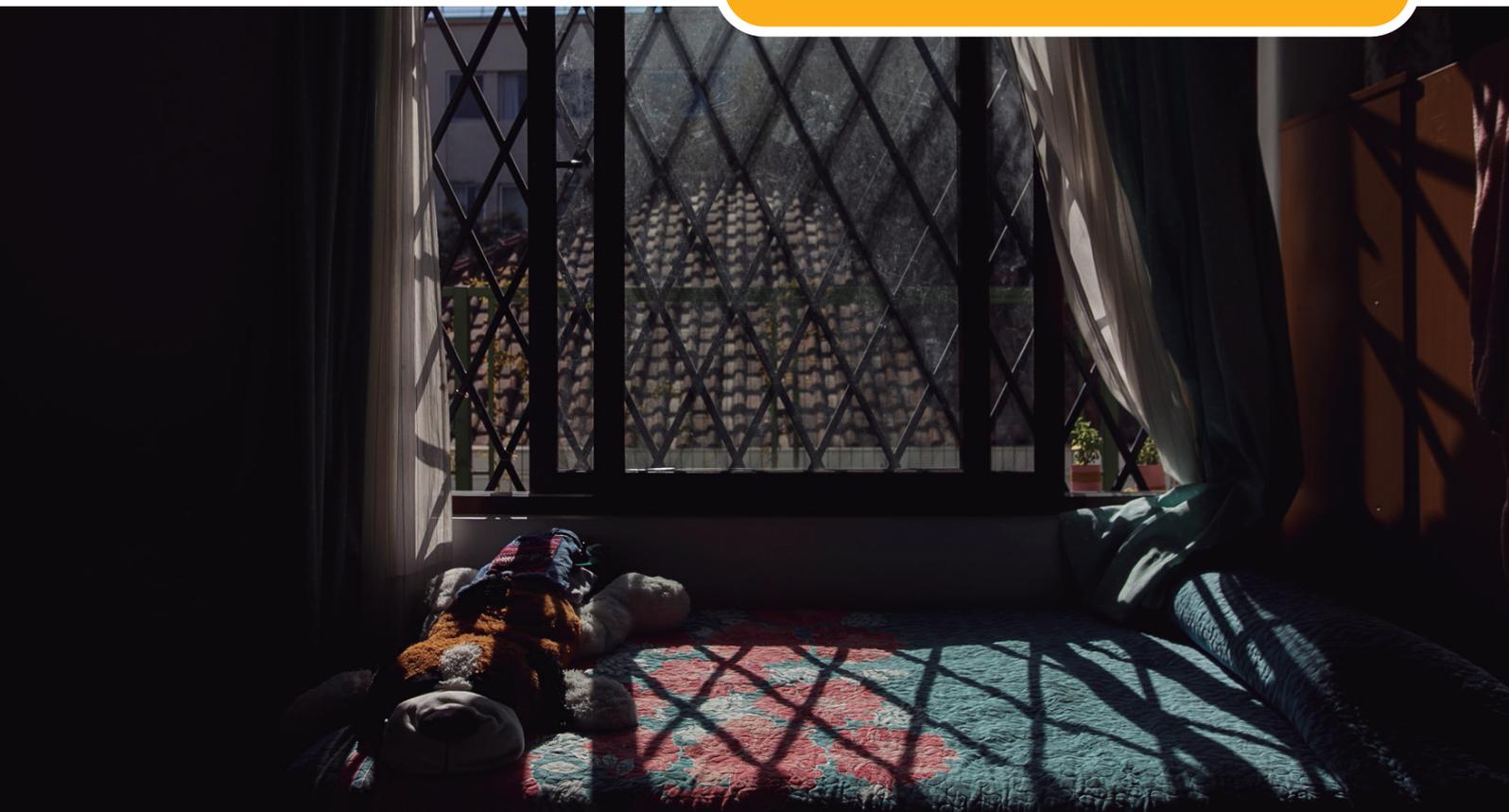
Consecuencias de la ESNNA

Las consecuencias en el desarrollo vital de las víctimas de ESNNA son diversas, graves y persistentes en el tiempo, generando «un impacto en su desarrollo físico, psicológico, espiritual, moral y social, incluyendo otras amenazas, como embarazo precoz, mortalidad materna, lesiones, y desarrollo de enfermedades de transmisión sexual»²². Entre ellas, se identifica en sus víctimas una disminución de la autoestima, falta de confianza en sí mismas (os), actos de autoagresión, exclusión escolar, conductas de drogadicción y alcoholismo²³. Entre otras consecuencias, se identifica que las víctimas de ESNNA sufren abusos sexuales reiterados, antes, durante y posterior a estas conductas, además de estigmatización y marginación social²⁴.

22 Sename, 2017, «ESNNA: concepto, causas, consecuencias e indicadores», p. 3, disponible en https://www.sename.cl/wsename/otros/DOCPFTI/ESNNA_CCEI.pdf.

23 Fundación Tierra de Esperanza, 2022, «Diagnóstico de la ruta de atención de niños, niñas y adolescentes víctimas de explotación sexual comercial, identificación de nudos críticos y propuesta de un modelo de intervención», p. 81, disponible en <https://plandeaccioninfancia.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/cms/document/csEyp7LiEFETW4E1FbzMre9aSLjoxrZNJNt4j3Hr.pdf>.

24 OIT, 2003, «La explotación sexual comercial de niños y adolescentes: la respuesta de la OIT», p. 2, disponible en <https://www.ilo.org/ipecinfo/product/download.do?type=document&id=9152>.



Dinámica de la ESNNA en el sistema de protección residencial

El sistema de protección residencial en Chile es un blanco de preferencia de explotadores sexuales de niños, niñas y adolescentes, en especial de niñas y adolescentes mujeres, como se explicará más adelante. Estos espacios son especialmente buscados por agresores, pues facilitan el reclutamiento de potenciales víctimas²⁵. Entre las causas destaca el funcionamiento de las propias residencias o la especial situación de vulnerabilidad de quienes allí residen. En este sentido, las experiencias vitales de las víctimas, con múltiples carencias e historias de violencia, maltrato o negligencias, y las graves consecuencias que estas experiencias generan pueden incidir en el desarrollo de conductas y patologías que facilitan la captación por parte de las y los explotadores²⁶.

La ESNNA en el sistema de protección residencial presenta otros elementos que permiten comprender su incidencia, como que explotadores o intermediarios (captadores) buscan establecer relaciones con sus víctimas, que no son meramente sexuales, y que se construyen abusando de sus carencias afectivas y desplegando estrategias que permiten generar afectos, miedos o sumisión. Las víctimas presentan una sensación momentánea de afecto y protección por la seducción de sus agresores, creando relaciones vinculares que generan inseguridad, sensación de responsabilidad y dependencia hacia ellos, identificándolos como personas que les han ofrecido ayuda y protección²⁷. Existe además un componente de manipulación, pues los agresores manejan las situaciones, haciéndoles creer una falsa voluntariedad²⁸ y, así, las niñas y adolescentes creen ser merecedoras de lo que les sucede y, pertenecientes a esta red, lo que les impide visualizarse como víctimas, favoreciendo su silencio y no develación, situación que afecta la detección e interrupción de la ESNNA.

Las víctimas presentan una sensación momentánea de afecto y protección por la seducción de sus agresores, creando relaciones vinculares que generan inseguridad, sensación de responsabilidad y dependencia hacia ellos.

25 Hogar de Cristo, 2021, pp. 149-151.

26 Ídem, p. 143.

27 Ídem, pp. 148-151.

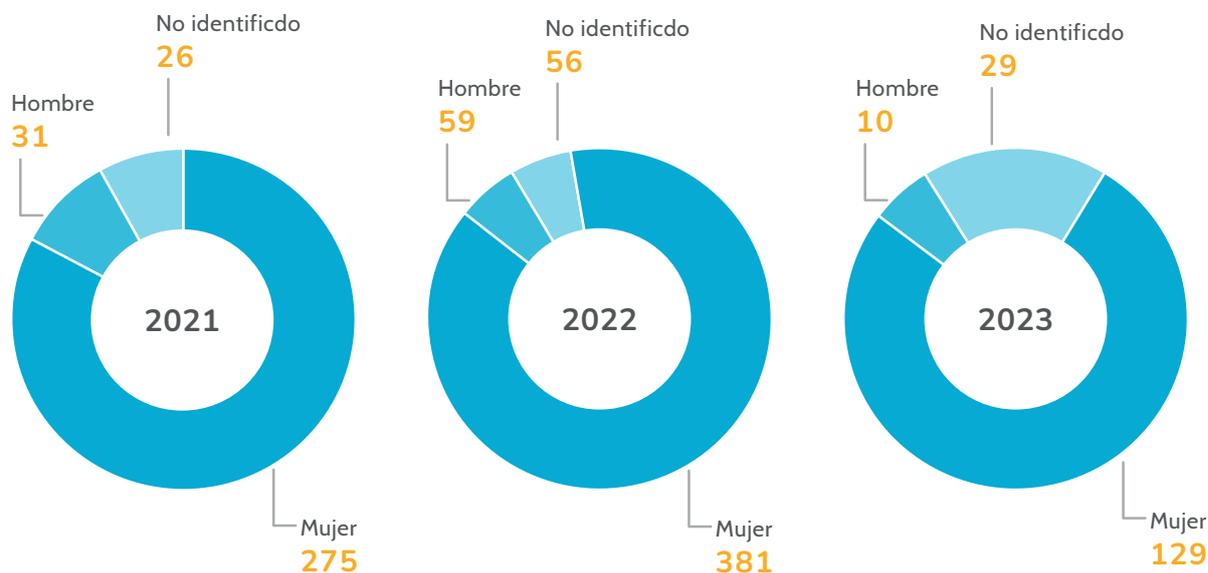
28 Ídem, p. 151.

3. La explotación sexual de niños, niñas y adolescentes en Chile

La ESNNA afecta mayormente a niñas y mujeres adolescentes en Chile

Tal y como se mencionó, la ESNNA constituye un fenómeno que responde a factores socioculturales caracterizados por la dominación masculina, es decir, el patriarcado. Así, conforme a datos proporcionados por el Ministerio Público, desde el año 2021 a mayo de 2023 han existido un total de 996 víctimas de ESNNA, en su mayoría niñas y adolescentes mujeres²⁹.

Figura N° 3: Total víctimas de ESNNA³³ entre los años 2021, 2022 y primer semestre de 2023, conforme a datos del Ministerio Público



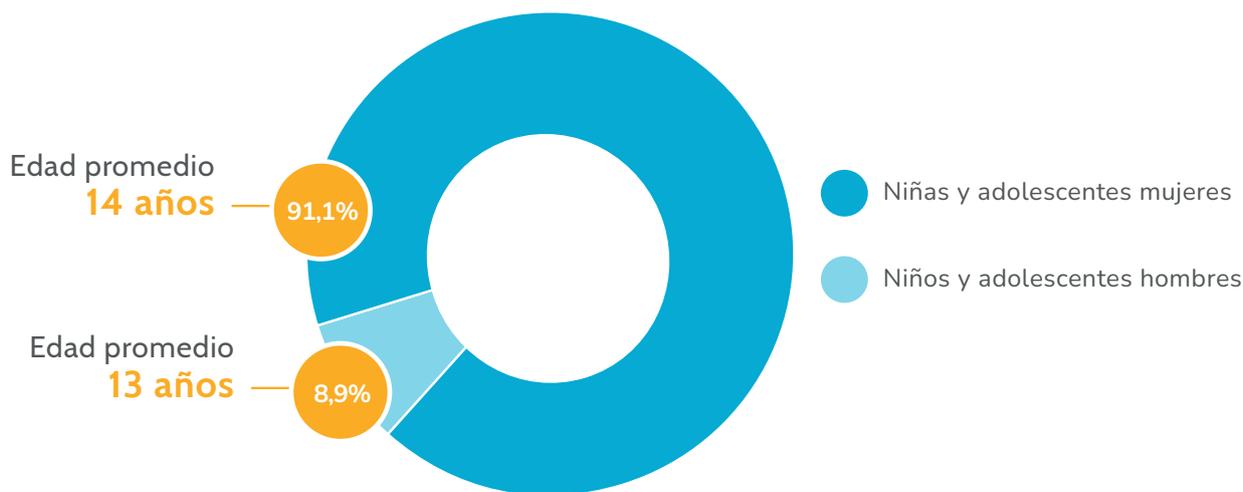
Fuente • Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Unidad de Especialidad en Delitos Sexuales y Explotación Sexual (UDESEX) del Ministerio Público.

²⁹ Conforme a datos conferidos durante el mes de mayo de 2023, por la UDESEX a la Defensoría de la Niñez.

³⁰ Se utiliza este concepto de explotación sexual, dado que actualmente el Código Penal los tipifica de esta forma. No obstante recordar que hasta la entrada en vigencia de la Ley N.º 21.522 los delitos de ESNNA eran los mal llamados delitos de «facilitar o promover la prostitución» u «obtención de servicios sexuales de menor de edad».

Se releva que, desde el año 2021 a mayo de 2023, se registraron un total de 785 niñas y adolescentes mujeres víctimas de explotación y, en la línea de reparación, los datos de atención de los programas de protección especializada en explotación sexual (PEE)³¹ también reflejan al género como un factor de incidencia.

Figura N° 4: Porcentaje de niños, niñas y adolescentes atendidos por programas PEE entre diciembre de 2020 y diciembre de 2021



Fuente • Elaboración propia a partir de datos levantados del estudio «Diagnóstico Ruta de atención de niños, niñas y adolescentes» de Fundación Tierra de Esperanza, julio de 2022.

Del total de casos atendidos entre los años 2020 y 2021, el 91,1% corresponden a niñas y adolescentes mujeres³². Para el año 2023 las cifras no dejan de ser preocupantes ya que, en el primer semestre del año 2023, existieron 1.255 atenciones por estos programas, correspondiendo el 91% (1.147 atenciones) a niñas y adolescentes mujeres³³.

³¹ Dependientes en su momento de Sename, hoy del Servicio de Protección Especializada, los programas buscan la recuperación integral de niños, niñas y adolescentes víctimas de explotación sexual comercial, en cualquiera de sus modalidades: explotación sexual comercial infantil, turismo sexual, trata de personas con fines sexuales y pornografía infantil, que han sido víctimas de graves vulneraciones de derechos. Fuente: <https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/programas/65038/2017/3>.

³² Fundación Tierra de Esperanza, 2022, p. 17.

³³ Conforme a datos expuestos por el Servicio de Protección Especializada en sesión de 29 de agosto de 2023, 4° Marco de acción contra la explotación sexual.

Aumento de casos de ESNNA en denuncias y atenciones

Según los datos del Ministerio Público, desde el año 2010, ha existido un aumento importante de denuncias e investigaciones por delitos de ESNNA, conforme al siguiente detalle³⁴:

Figura N° 5: Total de denuncias ingresadas al Ministerio Público por delitos de ESNNA (facilitamiento y promoción de explotación entre 2010 y mayo de 2023)



Fuente • Elaboración propia a partir de datos proporcionados por el Ministerio Público.

Se observa un incremento considerable de denuncias e investigaciones entre los años 2021 a 2022, siendo las regiones de Valparaíso (18%) y Metropolitana (21%) las que presentan mayores casos denunciados³⁵.

Como se aprecia en la figura 6, desde el año 2010 hasta el primer trimestre del año 2021, los delitos de utilización de niños, niñas y adolescentes en pornografía presentaron un incremento, mientras que los de «facilitamiento y promoción» u «obtención» (ESNNA comercial y no comercial) fueron los más frecuentes de identificar³⁶.

Figura N° 6: Delitos de ESNNA denunciados en modalidad comercio sexual y pornografía ingresados al Ministerio Público entre 2010 y el primer semestre de 2021

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Pornografía contra niños, niñas y adolescentes	159	140	142	143	152	155	149	192	195	212	211	43	1893
Promoción y facilitamiento	118	106	131	117	120	94	106	147	183	166	194	38	1520
Obtención de servicios sexuales	25	20	25	29	39	29	15	24	28	34	42	11	321

Fuente • Elaboración propia a partir de datos del Ministerio Público.

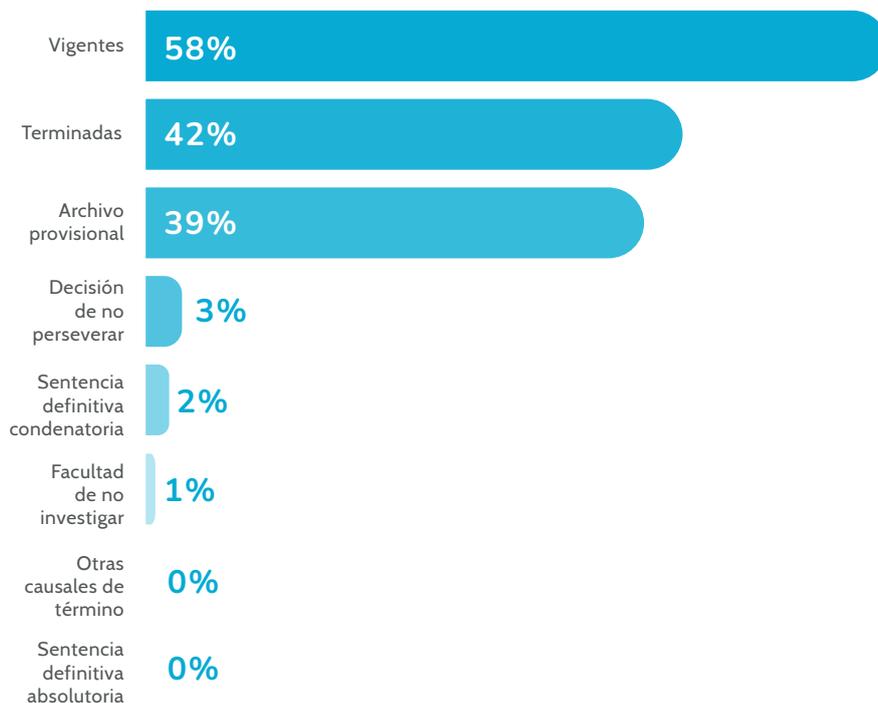
34 Conforme a datos conferidos durante el mes de mayo de 2023 por la UDESEX a la Defensoría de la Niñez.

35 Ídem.

36 Utilizan los conceptos de promoción y facilitamiento de prostitución, así como obtención de servicios sexuales, dado que para el período indicado los delitos se encontraban así regulados en la legislación nacional.

Respecto del curso de las investigaciones iniciadas por denuncias de ESNNA, durante el mismo período, solo el 2% de los procesos culminaron con sentencia definitiva, obteniéndose solo siete condenas totales.

Figura N° 7: Promedio de estados de investigaciones para los años 2021, 2022 y primer semestre de 2023



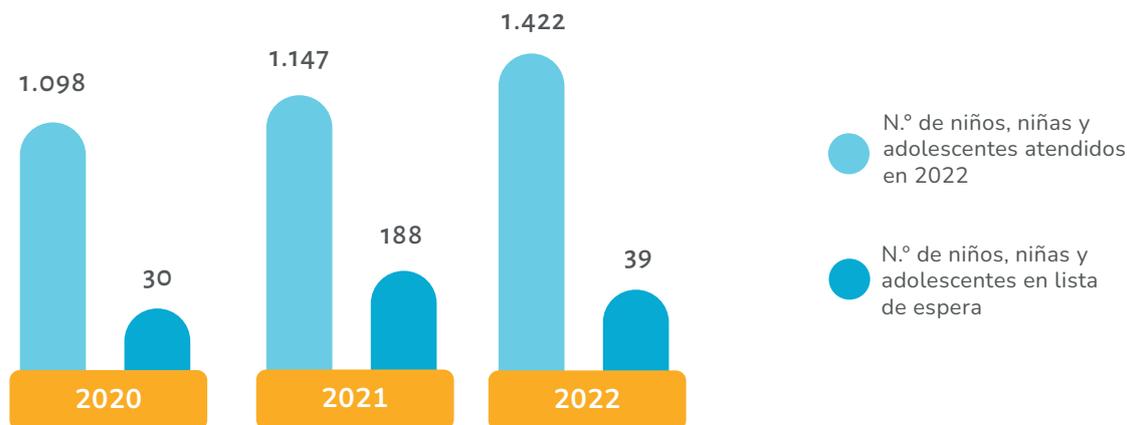
Fuente • Elaboración propia a partir de datos del del Ministerio Público.

La mayor causal de término es el archivo provisional, mecanismo de término anticipado de los procesos, sin llegar a juicios y sentencias, lo que podría relacionarse con que, para igual período, el 67% de los casos no contaba con imputadas o imputados conocidos³⁷.

Respecto de las atenciones efectuadas por el PEE³⁸, se observa igualmente un incremento.

37 PEE. Programa que busca la recuperación integral de niños, niñas y adolescentes víctimas de explotación sexual comercial, en cualquiera de sus modalidades: explotación sexual comercial infantil, turismo sexual, trata de personas con fines sexuales y pornografía infantil, que han sido víctimas de graves vulneraciones de derechos. Fuente: <https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/programas/65038/2017/3>.

38 Oficio 192/2020 al Servicio Nacional de Menores. Respuesta del Servicio de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia. 2022 (Oficio 736/2022). Año 2022, Informe gestión 2022 Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia.

Figura N° 8: Total de niñas, niños y adolescentes atendidos en PEE entre el 2020 y 2022

Fuente • Elaboración propia en base a las respuestas recibidas por la Defensoría de la Niñez³⁹.

Es importante observar la considerable cifra de niños, niñas y adolescentes en espera de atención debido a la falta de cupos, lo que dificulta la atención oportuna de víctimas de ESNNA. Como ya se precisó, solo en el primer semestre del año 2023, 1.255 niños, niñas y adolescentes han sido atendidos por estos programas, lo que refleja un aumento significativo comparándolo con las atenciones anuales en 2022 (1.422)⁴⁰.

La ESNNA en el sistema de protección residencial en Chile

Las cifras de niñas y adolescentes víctimas de ESNNA en sistema residencial de Chile no deja de ser alarmante. Desde abril de 2022 a julio de 2023, la Defensoría de la Niñez fue informada de un total de 158 denuncias emitidas por el Servicio Mejor Niñez respecto de delitos de ESNNA que afectaron a niñas, niños y adolescentes bajo el cuidado del Estado⁴¹, las regiones de Valparaíso (62 casos), Metropolitana (24 casos) y Antofagasta (43 casos) presentaron la mayor cantidad de denuncias.

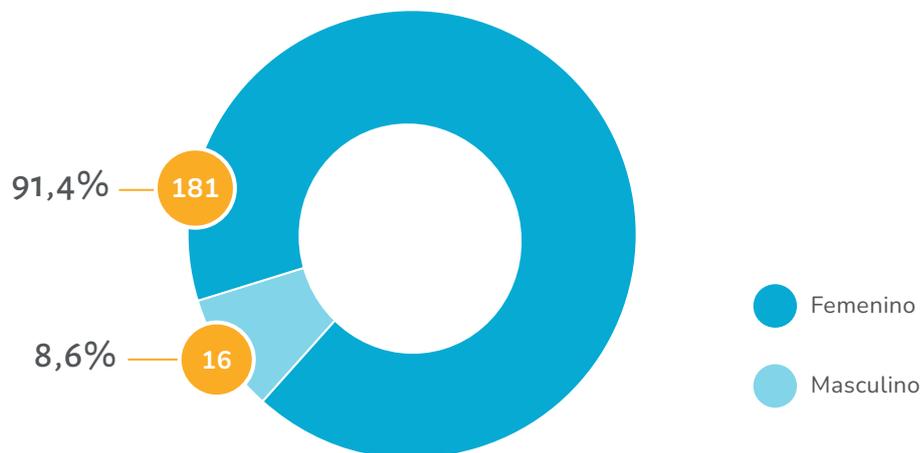
39 Oficio 192/2020 al Servicio Nacional de Menores. Respuesta del Servicio de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia. 2022 (Oficio 736/2022). Año 2022, Informe gestión 2022 Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia.

40 Conforme a datos proporcionados por el Servicio de Protección Especializada en sesión de 29 de agosto de 2023, 4º Marco contra la Explotación Sexual.

41 De conformidad al artículo 18 del Reglamento que regula los mecanismos y procedimientos de participación y de exigibilidad de derechos del servicio nacional de protección especializada a la niñez y adolescencia (decreto N° 14, 2021, Ministerio de Desarrollo Social y Familia), debe ser remitida a la Defensoría de la Niñez. Así, el referido artículo dispone que: «El Servicio comunicará a la Defensoría de los Derechos de la Niñez, las reclamaciones que hubiese recibido en los últimos tres meses. En los casos de denuncias dicha comunicación se efectuará dentro de las 24 horas siguientes a su recepción, para que ejerza las atribuciones que le competen conforme al ordenamiento jurídico, sin perjuicio de la facultad de hacer las denuncias que correspondan conforme al literal a) artículo 20 de este reglamento.»

Por su parte, en el primer semestre de 2023 se levantaron 298 casos de ESNNA en este sistema, que corresponde al 38% de las residencias del país afectando a 15 de las 16 regiones⁴².

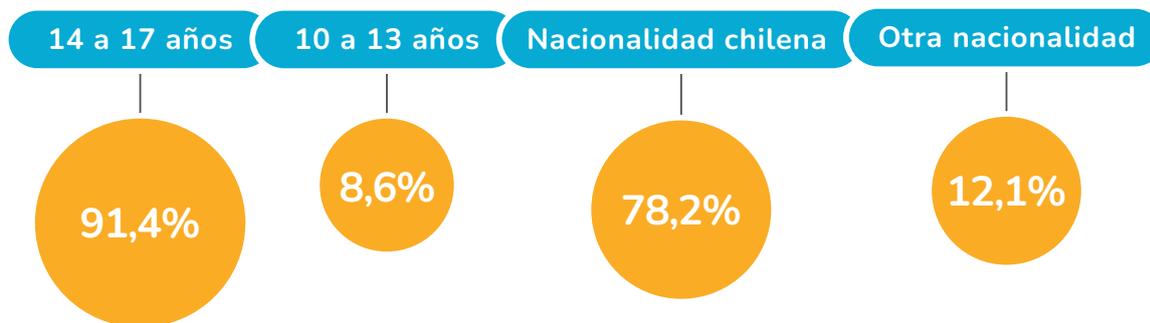
Figura N° 9: Cantidad y porcentaje de víctimas de ESNNA bajo el cuidado del Estado durante el primer semestre de 2023, según sexo



Fuente • Elaboración propia a partir de presentación del Servicio de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia, 29 de agosto de 2023, 4° Marco.

La mayoría de los casos han afectado a niñas y adolescentes mujeres y, según muestra la figura 10, el rango etario mayormente afectado es entre los 14 y 17 años que en su mayoría corresponde a víctimas de nacionalidad chilena.

Figura N° 10: Porcentaje de víctimas de ESNNA bajo el cuidado del Estado durante el primer semestre de 2023, según rango etario y nacionalidad



Fuente • Elaboración propia a partir de presentación del Servicio de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia, 29 de agosto de 2023, 4° Marco.

⁴² Información proporcionada por el Servicio de Protección Especializada, en sesión de fecha 29 de agosto de 2023, en el contexto del Cuarto Marco de Acción contra la Explotación sexual de niños, niñas y adolescentes, convocada y coordinada por la Subsecretaría de la Niñez.



La Defensoría de la Niñez advierte distintas brechas en el abordaje integral del fenómeno de ESNNA que se presentan en la prevención, protección, persecución y sanción.

4. Nudos críticos en el abordaje e intervención de la ESNNA en Chile

La Defensoría de la Niñez advierte distintas brechas en el abordaje integral del fenómeno de ESNNA⁴³, que se corroboran a través de diversas investigaciones y estudios⁴⁴, que se presentan en la prevención, protección, persecución y sanción, observándose tanto genéricas como especialmente en el sistema residencial, todas las que serán abordadas de manera conjunta.

Nudos críticos en la línea de prevención

Ausencia de sensibilización y desconocimiento del fenómeno de la ESNNA

Existe una ausencia de espacios de sensibilización sociocomunitaria, que incluyan a niños, niñas y adolescentes, sobre el fenómeno de ESNNA y se reducen hoy a fechas de conmemoración específicas⁴⁵, de bajo impacto que no utilizan canales de difusión acordes a los contextos actuales⁴⁶. Esto se extiende al ámbito educativo, dado que las comunidades educativas carecen de planes de sensibilización y no conocen el fenómeno ni la articulación intersectorial para su prevención e intervención⁴⁷.

En el mismo sentido, en el sistema residencial no existen instancias destinadas a la educación sexual integral de niñas y adolescentes, como tampoco se observa un trabajo continuo de sensibilización, que les permita conocer instancias de protección y factores de riesgo, así como de la gravedad del fenómeno de la ESNNA⁴⁸.

43 Defensoría de la Niñez, Oficios Recomendaciones N.º 397/2021 de fecha 26.05.2021 dirigido a Subsecretaría de la Niñez, N.º 793/2021 de fecha 08 de septiembre de 2021 dirigido a Servicio de Protección Especializada, N.º 1139/2021 de fecha 13 de diciembre de 2021, dirigido a la Fiscalía Nacional; N.º 1064/2021 de fecha 10 de noviembre de 2021, dirigido a Policía de Investigaciones de Chile, N.º 848/2022 de fecha 22 de septiembre de 2022 dirigido a la Fiscalía Nacional.

44 Hogar de Cristo, 2021; y Fundación Tierra de Esperanza, 2022.

45 El día 18 de mayo de cada año fue instaurado como el Día Internacional contra la Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes que se conmemora desde el año 2005, a partir de un caso grave de explotación sexual ocurrido en el año 1973 en Brasil. Otra fecha relevada es el Día Internacional contra la Explotación Sexual y la Trata de Personas que se celebra el 23 de septiembre, instaurado por la Conferencia Mundial de la Coalición Contra el Tráfico de Personas en coordinación con la Conferencia de Mujeres que tuvo lugar en Dacca, Bangladés, en enero de 1999.

46 Fundación Tierra de Esperanza, 2022, p. 110.

47 Fundación Tierra de Esperanza, 2022, pp. 113-114.

48 Hogar de Cristo, 2021, p. 153.

Falta de especialización y de respuesta del intersector

La red de protección, tanto jurídica como de intervención, no está lo suficientemente preparada para la identificación oportuna de factores o indicadores de riesgo de la ESNNA. Ello conlleva a una derivación inoportuna e inadecuada a programas de intervención lo que, sumado a las largas listas de espera, provoca que niños, niñas y adolescentes permanezcan demasiado tiempo sin la intervención adecuada, llegando a ser atendidos por los programas PEE cuando ya existe un daño significativo y se complejiza su abordaje⁴⁹. En la misma línea, en el sistema de protección residencial no existen instrumentos de evaluación y de diagnóstico, específicos y periódicos respecto de factores de riesgo de ESNNA en niños, niñas y adolescentes que ingresan al sistema y que permita un abordaje preventivo⁵⁰.

El sector de salud también presenta brechas de especialización. Existe estigmatización respecto de adolescentes con embarazo o con presencia de enfermedades de transmisión sexual, junto con largas listas de espera en la atención de salud mental y escasa dotación de psiquiatras con especialidad infantojuvenil⁵¹, realidad que impide conferir una oportuna respuesta. A su vez, tratándose de niñas y adolescentes bajo cuidado del Estado con consumo de drogas y alcohol, no cuentan con atenciones o tratamientos pertinentes, acorde a sus necesidades⁵².

Residencias ubicadas en sectores inseguros y déficit en equipos técnicos

El emplazamiento de algunas residencias de niños, niñas y adolescentes en sectores inseguros, donde existen balaceras, funerales de narcotraficantes, compra y venta de drogas y alcohol, lo que favorece el aumento de consumo en niñas y adolescentes, agudizando las salidas no autorizadas y abandonos residenciales que son instancias de riesgo de vulneración y de ESNNA⁵³. Por su parte, la Defensoría de la Niñez ha observado una alta rotación y bajos sueldos de los equipos residenciales, encontrándose sobrepasados, lo que genera una descoordinación de trabajo interno residencial⁵⁴.

En el sistema de protección residencial no existen instrumentos de evaluación y de diagnóstico, específicos y periódicos respecto de factores de riesgo de ESNNA en niños, niñas y adolescentes.

49 Fundación Tierra de Esperanza, 2022, pp. 104-106.

50 Hogar de Cristo, 2021, p. 152.

51 Fundación Tierra de Esperanza, 2022, pp. 114-115.

52 Defensoría de la Niñez, 2023c, «Informe final de seguimiento REM PER Hogar de niñas La Granja, junio de 2023».

53 Defensoría de la Niñez, 2023c.

54 Fundación Tierra de Esperanza, 2022, p. 113.

Nudos críticos en la línea de protección

Inexistencia o falencia de protocolos, flujos y metodologías de intervención

El sistema residencial no cuenta con protocolos claros y articulados de abordaje de ESNNA⁵⁵ y sus acciones se generan desde la contingencia⁵⁶, con escasa incidencia y objetivos contradictorios⁵⁷. Tampoco existen flujos eficaces de derivación y colaboración con el intersector, en especial con actores cuya intervención es relevante en el proceso de protección de las víctimas⁵⁸ tales como los equipos de residencias, de salud, tribunales, policías, Ministerio Público y profesionales que asumen representación jurídica de niños, niñas y adolescentes víctimas, quedando su coordinación a merced de la voluntariedad⁵⁹.

Por su parte, la Defensoría de la Niñez ha identificado falencias en la asistencia y acompañamiento técnico supervisor de la ESNNA que debe prestar el Servicio de Protección Especializada a las residencias, en particular sobre situaciones críticas, como salidas no autorizadas o abandonos del sistema residencial⁶⁰. No existe, así, un plan de búsqueda y recogimiento previamente articulado y coordinado, por lo que las residencias recurren a desplegar acciones propias y urgentes, siendo ineficaces para la protección de las víctimas.

Déficit en la intervención especializada en reparación y victimización secundaria

Las orientaciones técnicas de intervención que utilizan los PEE se basan en los mismos lineamientos de intervención terapéutica de otros programas⁶¹ y sugieren metodologías no acordes a la complejidad del fenómeno⁶². Además, existen procesos reiterados de intervención en niños, niñas y adolescentes víctimas, descoordinados, fragmentados que no cumplen sus objetivos⁶³, haciéndoles transitar por distintos programas, cronificando su daño, promoviendo su escasa voluntariedad en procesos terapéuticos, su desesperanza y su desconfianza en el sistema⁶⁴.

55 Se destaca en este punto el Protocolo Investigativo interinstitucional en Explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes, recientemente sancionado en la Comisión Nacional de Coordinación del Sistema de Justicia Penal, celebrada el 25 de julio de 2023.

56 Fundación Tierra de Esperanza, 2022, p. 102.

57 Ídem, p. 114.

58 Defensoría de la Niñez. Oficio N.º 397/2021, N.º 793/2021, N.º 1139/2021.

59 Fundación Tierra de Esperanza, 2022, p. 105.

60 Defensoría de la Niñez, 2023c.

61 Tales como PRM los programas de reparación de maltrato que no cuentan con especialidad para el abordaje e intervención de niños, niñas y adolescentes víctimas de la ESNNA.

62 Fundación Tierra de Esperanza, 2022, pp. 106-107.

63 Ídem, p. 105.

64 Ídem, pp. 107-108.

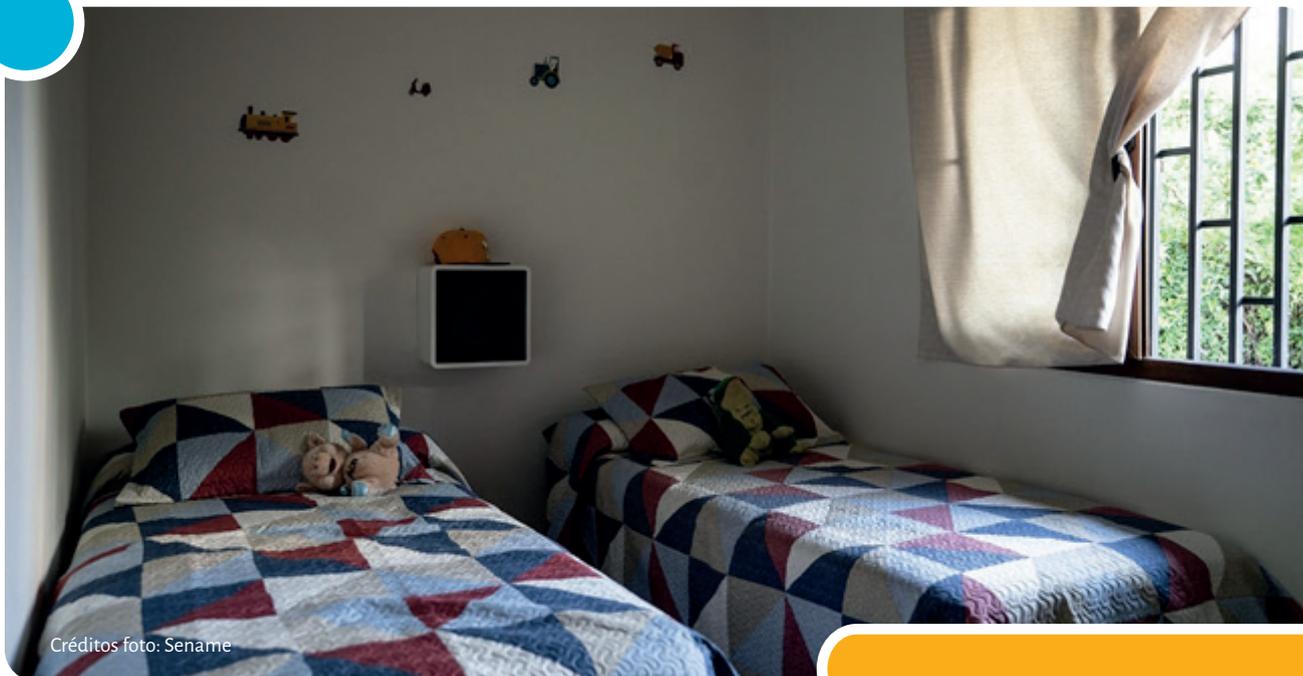
Nudos críticos en la línea de persecución y sanción de la ESNNA

Las investigaciones de ESNNA culminan, en su mayoría, sin sanción, ya que el sistema jurídico no aborda de manera integral el fenómeno y la lentitud de los procesos investigativos⁶⁵ facilita que los agresores modifiquen sus estrategias, reduciendo posibilidades de identificarlos⁶⁶. A ello se suma que Carabineros de Chile no cuenta con grupos especializados de investigación en ESNNA, pese a su actuación directa en este tipo de investigaciones⁶⁷. A su vez se observan deficiencias en la recolección, sistematización y socialización de datos estadísticos de ESNNA, lo que dificulta prever, oportunamente, dinámicas del fenómeno lo que permitiría crear lineamientos eficaces para investigaciones basadas en evidencia.

65 Ídem, p. 105.

66 Ídem, p. 103.

67 Se identifica como un avance positivo que en el año 2021 la Policía de Investigaciones haya informado la creación de un Grupo Especial de ESNNA enfocado en delitos sexuales y del Grupo UBIPAR destinado a la ubicación de niñas, niños, y adolescentes; sin embargo, a la fecha, y pese a que la Defensoría de la Niñez requirió la información, se desconoce las bases y lineamientos de funcionamiento de dicho grupo investigativo, así como los resultados de su implementación.



Créditos foto: Sename



Recomendaciones

Dado los nudos críticos observados, se realizan las siguientes recomendaciones, esenciales y prioritarias, al Poder Ejecutivo, Poder Judicial y el Ministerio Público.

Poder Ejecutivo

- Proveer, por intermedio del Servicio de Protección Especializada y en coordinación con la Subsecretaría de la Niñez y la Subsecretaría de Prevención del Delito, un plan de abordaje integral, debidamente articulado, para los equipos técnicos de residencias sobre el fenómeno de ESNNA y que considere espacios de sensibilización, capacitaciones, evaluaciones periódicas de indicadores de riesgo, y protocolos claros y uniformes para el abordaje de situaciones de contingencia y riesgo, en especial respecto de salidas no autorizadas, abandonos de residencias y acogimiento. Todo ello con el acompañamiento y supervisión permanente del Servicio de Protección Especializada.
- Rediseñar, por intermedio del Servicio de Protección Especializada de la Niñez y Adolescencia, las orientaciones y metodologías de intervención psicosocial de los programas que asumen o asumirán la intervención especializada en explotación sexual de niños, niñas y adolescentes.
- Crear y difundir, por intermedio de la Subsecretaría de la Niñez y la colaboración del Ministerio de Educación, campañas periódicas de sensibilización del fenómeno de ESNNA, dirigidas a niños, niñas, adolescentes y comunidades educativas, con perspectiva sociocomunitaria y que aborde sus diversas dinámicas, factores de riesgo y consecuencias.
- Crear e implementar, por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, en coordinación con la Subsecretaría de la Niñez y la participación del Servicio de Protección Especializada, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación, una oferta de capacitación y especialización del fenómeno de la ESNNA, de forma permanente y dirigida a profesionales de programas ambulatorios de intervención, de salud primaria, secundaria y terciaria, y de la educación.

Poder Judicial

- Promover un plan de oferta de capacitación y especialización continuo, periódico y obligatorio para jueces y juezas con jurisdicción en familia y penal, y consejeros técnicos, relativo al abordaje del fenómeno de ESNNA con enfoque de derechos humanos de niñez y adolescencia y sobre la oferta de atención institucional para niños, niñas y adolescentes víctimas.

Ministerio Público

- Promover la socialización y ejecución del nuevo protocolo investigativo interinstitucional de explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes, junto con un plan de capacitación permanente para profesionales de la Unidad de Apoyo a Víctimas y Testigos y fiscales, relativo al abordaje del fenómeno de ESNNA con enfoque de derechos humanos de niñez y adolescencia.
- Generar, implementar y evaluar, por el Ministerio Público, un plan de mejora en la recolección de datos sobre delitos de ESNNA, promoviendo su visualización, ya sea en los apartados especializados de sus informes estadísticos públicos, o replicando buenas prácticas como el Informe Estadístico de los Homicidios con Perspectiva de Género del año 2022.



Nota temática 5

Educación en la primera infancia:
desafíos que impiden su ejercicio
como derecho de la niñez en Chile



Contenidos

Presentación.....	245
1. La educación parvularia en Chile	247
2. Los beneficios de la educación parvularia	250
3. Los desafíos de la educación parvularia	253
4. Recomendaciones	261

Educación en la primera infancia: desafíos que impiden su ejercicio como derecho de la niñez en Chile

Presentación

La presente nota temática tiene como objetivo exponer diversos elementos que relevan la importancia del derecho a la educación y su relación con la primera infancia, describiendo las principales características de la educación parvularia (o educación inicial) como principal medio hoy en Chile para que niños y niñas pequeños¹ ejerzan su derecho a la educación. Junto con ello, se identifican los principales desafíos existentes que pueden impedir que niños y niñas ejerzan este derecho, tales como las dificultades en el acceso y en la asistencia, así como los nudos críticos respecto de las modalidades no formales de educación; brechas que son abordadas a través de recomendaciones elaboradas por la Defensoría de la Niñez.

Tal como plantea Unicef respecto a América Latina y el Caribe, «ha costado siglos reconocer que el aprendizaje comienza desde el nacimiento»². Esta aseveración da cuenta del lento reconocimiento del derecho a la educación como un derecho que debe garantizarse y ejercerse desde los primeros días de vida. El Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas también ha manifestado que el derecho a la educación comienza en el nacimiento y está estrechamente vinculado al derecho de los niños y niñas a desarrollar al máximo sus capacidades posibles³.

1 La educación parvularia en Chile considera a los niños y niñas de entre 0 y 6 años. Los establecimientos educacionales que imparten educación parvularia se estructuran según los siguientes niveles:

1º Nivel: Sala Cuna, 85 días a 2 años de edad.

2º Nivel: Nivel Medio, 2 a 4 años de edad.

3º Nivel: Nivel de Transición, 4 a 6 años de edad.

2 Unicef, Planificación quinquenal para América Latina y el Caribe, 2000–2005.

3 Comité de los Derechos del Niño, 2001.

En Chile, la Ley N.º 20.370 General de Educación reconoce la educación parvularia, señalando que es el nivel educativo que atiende integralmente a niños y niñas desde el momento en que nacen hasta su ingreso a la educación básica, y que tiene como propósito favorecer de manera sistemática, oportuna y pertinente el desarrollo integral y aprendizajes relevantes y significativos en los niños y niñas, de acuerdo a las bases curriculares⁴ que se determinen en conformidad a la ley, apoyando a la familia en su rol insustituible de primera educadora⁵.

En esta misma línea, otra de las cuestiones que resulta imprescindible comprender es que la educación inicial va mucho más allá de una educación preescolar o de preparación para la etapa escolar, ya que el acceso a ella no responde únicamente a una etapa preparatoria para otra futura, sino que es una etapa que responde a una educación con características propias.

En función de lo anterior y del objetivo de la presente nota temática, a continuación se presenta una caracterización del sistema de educación parvularia en Chile y los beneficios que tiene este nivel para el desarrollo y bienestar integral de niñas y niños. Luego, se desarrollan tres nudos críticos identificados por la Defensoría de la Niñez, vinculados a las bajas en la asistencia y matrículas de niños y niñas en los últimos años y a las modalidades no formales de educación existente. Dichos nudos se identifican a partir de alertas detectadas por la Defensoría de la Niñez en el proceso de monitoreo y seguimiento del Plan de Reactivación Educativa y la Hoja de Ruta de Educación Parvularia 2022-2026, en el marco del proyecto institucional de educación y buen trato.

La educación inicial va mucho más allá de una educación preescolar o de preparación para la etapa escolar.

4 Las Bases Curriculares de la Educación Parvularia son un referente que define principalmente qué y para qué deben aprender las niñas y niños desde los primeros meses de vida hasta el ingreso a la educación básica, según requerimientos formativos que emanan de las características de la infancia temprana. Subsecretaría de educación parvularia, 2018, «Bases Curriculares Educación Parvularia», disponible en https://parvularia.mineduc.cl/wp-content/uploads/2019/04/Bases-curriculares_Educ-Parv_IMPRENTA-v3-1.pdf.

5 Chile, Ley N.º 20.370 General de Educación, Diario Oficial del 12 de septiembre de 2009, disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1006043>.

1. La educación parvularia en Chile

El nivel de educación parvularia en Chile no es obligatorio, salvo para el segundo nivel de transición (4 a 6 años de edad) que es requisito para el ingreso a la educación básica. Este nivel tiene como propósito favorecer aprendizajes de calidad para todos los niños y niñas, a través de diversos organismos e instituciones, en forma complementaria a la educación que realizan las familias.

La Superintendencia de Educación emitió el Dictamen N.º 51 en 2019, a través del cual aclaró el contenido y sentido de los elementos que configuran el concepto de educación parvularia consagrado en el artículo 1 de la Ley N.º 20.832, distinguiendo un *elemento formal*, vinculado a la obtención de la autorización para funcionar; y un *elemento sustancial*, referido a los componentes asociados estrictamente al proceso educativo, el que a su vez está constituido por tres factores copulativos: a) que imparta educación integral, b) que atienda a niños y niñas desde el nacimiento y la edad de ingreso a la educación básica, y c) favorezca de manera sistemática, oportuna y pertinente su desarrollo integral, aprendizajes, conocimiento, habilidades y actitudes.

De esta manera, un recinto de educación parvularia se constituye como tal cuando se configuran copulativamente estos tres componentes. Para ello se debe disponer con recintos que cuenten con un espacio destinado al desarrollo de la función educacional; de lo contrario, son considerados lugares dedicados simplemente al cuidado o custodia de los niños y niñas, quedando exentos de la reglamentación del sector, sin perjuicio de las normas generales de funcionamiento⁶.

En cuanto a los niveles, el Decreto N.º 315 de 2011 del Ministerio de Educación especifica que los establecimientos educacionales que imparten educación parvularia deben estructurarse en tres niveles: nivel sala cuna, nivel medio y nivel de transición, los que a su vez se dividen en dos subniveles, cada uno según la edad de los niños y niñas, tal como se muestra la figura N.º 1. Adicionalmente, existen los grupos heterogéneos⁷, tanto en el nivel de sala cuna como en los niveles medio y transición, compuestos respectivamente por niños o niñas cuyas edades fluctúan entre los niveles de sala cuna menor y sala cuna mayor, o los niveles medio menor y segundo nivel de transición⁸.

6 M. Victoria Peralta, 2018, «Programas no-formales en la educación parvularia: aportes y proyecciones», Cuadernos de Educación Inicial, 9, p. 83.

7 El artículo 5 del Decreto N.º 315 del Ministerio de Educación señala: «Excepcionalmente podrán existir grupos heterogéneos, tanto en el nivel de sala cuna como en los niveles Medio y Transición. El grupo heterogéneo de sala cuna podrá estar conformado por lactantes y/o niños o niñas de edades correspondientes a los niveles de sala cuna Menor y sala cuna Mayor, mientras que el grupo heterogéneo de los niveles Medio y Transición podrá estar conformado por párvulos, cuyas edades fluctúen entre las correspondientes a los niveles medio menor y Segundo Nivel de Transición».

8 Subsecretaría de Educación Parvularia, 2022, «Informe de caracterización de educación parvularia oficial», p. 8.

Figura N° 1: Clasificación de los niveles en educación parvularia

Nivel	Edad	Nombre común
Sala cuna menor	0 a 1 año	Sala cuna menor
Sala cuna mayor	1 a 2 años	Sala cuna mayor
Medio menor	2 a 3 años	Medio menor
Medio mayor	3 a 4 años	Medio mayor
Primer nivel de transición (NT1)	4 a 5 años	Prekinder
Segundo nivel de transición (NT2)	5 a 6 años	Kinder
Heterogéneo sala cuna	0 a 2 años	Sala cuna o sala cuna heterogéneo
Heterogéneo nivel medio	2 a 4 años	Niveles medios o nivel medio heterogéneo
Heterogéneo niveles transición	4 a 6 años	Transiciones o transición heterogéneo
Heterogéneo medio y transición	2 a 6 años	Medio y transición heterogéneo

Fuente • Informe de Caracterización de Educación Parvularia Oficial 2022.

No obstante, en las últimas décadas la educación parvularia en Chile y en América Latina se ha desarrollado no solo a través de los programas formales como salas cunas, jardines infantiles y escuelas, sino que también a través de los llamados *programas no formales*⁹ que serán profundizados más adelante en el contexto de las iniciativas convocadas por la Subsecretaría de Educación Parvularia¹⁰.

En cuanto a los tipos de establecimientos, en Chile existen diversas instituciones que proveen educación parvularia: se agrupan en salas cunas, jardines infantiles y escuelas. Estas últimas incluyen a las escuelas regulares, escuelas de lenguaje, escuelas de párvulos y escuelas especiales.

9 Existen también otras denominaciones para estos programas, tales como «no convencionales», «no escolarizados» o «comunitarios». En esta nota se utilizará el concepto «no formal» ya que es la denominación técnica que hace Unesco y que aparece además en la Ley General de Educación de Chile N.º 20.370. Para ampliar la información respecto al debate conceptual revisar: Peralta, 2018.

10 Subsecretaría de Educación Parvularia, 2023a, «Comienzan diálogos sobre modalidades no formales de educación parvularia», disponible en <https://parvularia.mineduc.cl/comienzan-dialogos-sobre-modalidades-no-formales-de-educacion-parvularia/>.

Las salas cunas y jardines infantiles son aquellos establecimientos que entregan educación parvularia primordialmente a niños y niñas de entre 0 a 3 años. Algunos de ellos también ofrecen nivel transición. Los principales sostenedores de estos establecimientos son la Junta Nacional de Jardines Infantiles (Junji), y la Fundación Integra. Adicionalmente, y a través de un convenio de transferencia de fondos desde Junji (VTF) y Fundación Integra (CAD), existen universidades, ONG, municipalidades y servicios locales de educación pública que son sostenedores y administradores de estos establecimientos¹¹.

Por otro lado, la mayoría de las escuelas o colegios que brindan educación parvularia imparten el nivel de transición. Entre estos establecimientos existen aquellos que brindan exclusivamente educación parvularia, aquellos que adicionalmente cuentan con niveles de educación básica y media (escuelas o colegios) y otros que imparten educación especial para el nivel (escuelas de lenguaje y escuelas especiales)¹².

En cuanto a la provisión de educación parvularia cabe señalar que existe un total de 12.545 establecimientos, los cuales el 89,2% cuenta con financiamiento estatal y un 10,9% corresponde a financiamiento privado. En este sentido se puede indicar que la mayoría de la educación parvularia es impartida por el Estado. La mayor cantidad corresponde a escuelas particulares subvencionadas (35,5%), seguido por Junji (25,7%) y establecimientos de origen municipal (21,4%).

En este sentido se puede indicar que la mayoría de la educación parvularia es impartida por el Estado.

11 Subsecretaría de Educación Parvularia, 2022.

12 Subsecretaría de Educación Parvularia, 2022.



2. Los **beneficios** de la educación parvularia

Para comprender los beneficios de la educación parvularia es necesario conocer elementos esenciales de la primera infancia, los aprendizajes propios de la edad y la manera cómo repercuten las experiencias de los primeros años de vida en el desarrollo y bienestar integral de la niñez.

De acuerdo con Unicef, la primera infancia es esencial, ya que los niños y niñas pequeños atraviesan el período de más rápido crecimiento y transformación de todo su ciclo vital, en términos de maduración del cuerpo y sistema nervioso, de movilidad creciente, de capacidad de comunicación y aptitudes intelectuales, y de rápidos cambios de intereses y aptitudes. También crean vínculos emocionales fuertes con sus padres u otros cuidadores, de los que necesitan recibir cuidado, atención, orientación y protección, los que deben ser entregados para el desarrollo de sus capacidades¹³.

¹³ Unicef, 2022.



Es en este escenario, el derecho a la educación en la primera infancia se vuelve clave, principalmente porque uno de los objetivos fundamentales de este derecho es que niños y niñas puedan desarrollar sus aptitudes, sus aprendizajes y otras capacidades, así como también fortalecer su dignidad humana, autoestima y confianza en sí mismos¹⁴. Bajo esta premisa, y de acuerdo a lo planteado por el Comité de los Derechos del Niño con relación a los propósitos de la educación, esta misma debe entenderse como un amplio espectro de experiencias vitales y procesos de aprendizaje que permiten a la niñez y adolescencia, ya sea de manera individual o colectiva, desarrollar su personalidad, dotes y aptitudes y llevar una vida plena y satisfactoria en el seno de la sociedad¹⁵.

Las diversas formas de enseñanza, en el marco del ejercicio del derecho a la educación, deben centrarse en el niño o niña, entendiendo que uno de los objetivos principales de la educación es el desarrollo de su personalidad, de sus dotes naturales y capacidad, reconociéndose el hecho de que cada persona tiene características, intereses y capacidades únicas y también necesidades de aprendizaje propias¹⁶. En este sentido, los conocimientos básicos no se limitan a la alfabetización y a la aritmética elemental, sino que comprenden también la preparación para la vida activa; por ejemplo, la capacidad de adoptar decisiones ponderadas, resolver conflictos de forma no violenta, llevar una vida sana, tener relaciones sociales satisfactorias y asumir responsabilidades, desarrollar el sentido crítico, dotes creativas y otras aptitudes que den a los niños y niñas las herramientas necesarias para llevar adelante sus opciones vitales¹⁷.

En el caso particular de la primera infancia, niños y niñas están construyendo sus primeras experiencias afectivas, consolidando sus vínculos de apego y estableciendo relaciones con otros, ya sea pares o adultos, que les permiten potenciar la construcción gradual de su identidad y progresiva autonomía, como aspectos esenciales en su desarrollo socioemocional. En este sentido, las bases curriculares proponen para cada uno de sus niveles, objetivos de aprendizaje transversales del ámbito de desarrollo personal y social¹⁸.

Uno de los **objetivos fundamentales de este derecho** es que niños y niñas puedan desarrollar sus aptitudes, sus aprendizajes y otras capacidades, así como también fortalecer su dignidad humana, autoestima y confianza en sí mismos.

14 Comité de los Derechos del Niño, 2001.

15 Ídem.

16 Unesco, 1994, «Declaración de Salamanca y Marco de Acción sobre Necesidades Educativas Especiales», disponible en https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000098427_spa.

17 Comité de los Derechos del Niño, 2001.

18 Subsecretaría de Educación Parvularia, 2023b, «Orientaciones para favorecer la asistencia y la continuidad de las trayectorias educativas en los niveles de salas cuna y medios», p. 10, disponible en <https://parvularia.mineduc.cl/wp-content/uploads/2022/12/asistencia-sala-cuna-y-medios-24-abril-2023.pdf>.

Lo anterior se ve reflejado, por ejemplo, en los núcleos de los objetivos de aprendizaje¹⁹ definidos para el primer nivel (sala cuna) y el segundo nivel (medio), que tienen que ver con la identidad y la autonomía, la convivencia y ciudadanía, y la corporalidad y el movimiento. A su vez, estos núcleos se desagregan en objetivos de aprendizaje más concretos como lo son que los niños y niñas manifiesten su agrado al sentirse cómodos, seguros y contenidos corporalmente, o manifestar su disposición y confianza al separarse de los adultos significativos²⁰.

Figura N° 2: Alguno de los beneficios de la educación parvularia



Fuente • Elaboración propia a partir de material publicado por la Subsecretaría de Educación Parvularia, Junji y Comité de los Derechos del Niño.

¹⁹ De acuerdo a las Bases Curriculares de la Educación Parvularia establecidas por el Ministerio de Educación, los núcleos de los objetivos de aprendizaje corresponden a focos de experiencias para el aprendizaje, en torno a los cuales se integran y articulan los objetivos de aprendizaje.

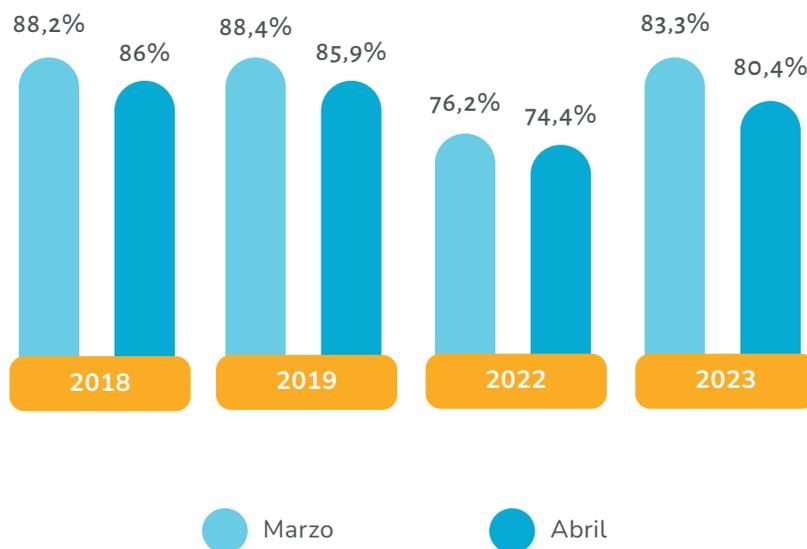
²⁰ De acuerdo a las Bases Curriculares de la Educación Parvularia establecidas por el Ministerio de Educación, los objetivos de aprendizaje establecen los aprendizajes que se esperan de los párvulos en cada nivel educativo.

3. Los desafíos de la educación parvularia

3.1 Los desafíos en la asistencia

Como muestra la figura 3, a marzo de 2023, el promedio de asistencia a la educación parvularia alcanzó el 83%, un 5% más abajo que el mismo mes de 2018. En abril, esa cifra cae al 80% versus el 86% que presentaba en abril de 2018. Además, si se desglosan los datos por regiones, se revela una situación crítica en Atacama, presentando un 11% menos de asistencia en abril de 2023, en comparación con 2018.

Figura N° 3: Promedio de porcentaje de asistencia durante marzo y abril en educación parvularia, nivel país (2018/2019-2022/2023)²¹



Fuente • Elaboración propia a partir de datos abiertos del Centro de Estudios del Ministerio de Educación²².

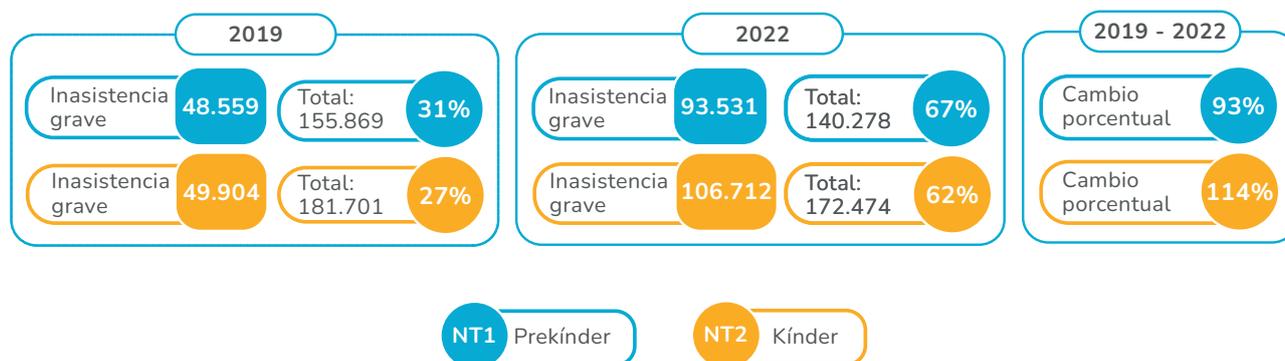
²¹ Detalle sobre promedio de porcentaje asistencia durante marzo y abril a educación parvularia (2018/2019-2022/2023) según región disponible en <https://observatorio.defensorianinez.cl/2023/07/07/la-reactivacion-educativa-en-educacion-parvularia/>.

²² Los datos son analizados a partir de la clasificación de nivel educativo correspondiente, disponible en <https://datosabiertos.mineduc.cl/asistencia-declarada-mensual-2/>.

En la misma línea, la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen) 2022 del Ministerio de Desarrollo Social y Familia indica que en 2022 las siguientes regiones alcanzaron los porcentajes más altos de inasistencia en establecimientos de educación parvularia: Antofagasta 49%, Atacama 45,2%, y La Araucanía 44,1%.

Los datos del Centro de Estudios del Ministerio de Educación, evidenciados en la figura 4 muestran la asistencia de niños y niñas en los niveles de transición (comúnmente llamados prekínder y kínder), en los meses de marzo a junio de 2022 y su comparación respecto de 2019 como línea de base, tomando como criterio de inasistencia «grave», que refiere a aquellos niños y niñas cuyo promedio acumulado de asistencia es menor al 85%.

Figura N° 4: Comparación inasistencia grave 2019-2022 para NT1 y NT2



Fuente • Centro de Estudios Mineduc 2022 en Subsecretaría de Educación Parvularia (2022). Orientaciones para favorecer la asistencia y la continuidad de las trayectorias educativas en los niveles de transición²³.

²³ Subsecretaría de Educación Parvularia, 2022b, «Orientaciones para favorecer la asistencia y la continuidad de las trayectorias educativas en los niveles de transición», disponible en <https://parvularia.mineduc.cl/wp-content/uploads/2022/12/Orientaciones-asistencia-NT.pdf>.

Según estos datos, existe un importante aumento de la inasistencia grave en los niveles NT1 (prekínder) y NT2 (kínder) en los meses de marzo a junio de 2022, con cambios porcentuales de 93% y 114%, respectivamente, lo que implica aumentos de más del doble en la inasistencia en comparación al mismo periodo 2019, evidenciando que la inasistencia es un problema constante en estos niveles.

Entre las causas que pueden explicar esta situación están las consecuencias de la crisis originada a partir de la pandemia. En primer lugar, cuidadores y familias de niños y niñas ahora cursando los niveles de NT1 y NT2 podrían no estar fidelizados con la educación parvularia. Lo anterior, debido a que estos cuidadores vivieron la pandemia en los niveles previos, por lo que tuvieron poca o nula conexión con los establecimientos educativos. Esto podría influir en la no valoración del nivel de educacional en general. Por otro lado, se considera que el grupo de niñas y niños en este nivel son aquellos que actualmente tienen muy baja inmunidad, por lo que están más expuestos a sufrir problemas de salud que dificultan la asistencia. Lo anterior se agudiza en niños y niñas que viven en situaciones particulares, como pertenecer a una comunidad migrante, estar en situación de discapacidad o vivir en sectores muy apartados a establecimientos de educación inicial.

La Defensoría de la Niñez ha alertado respecto de los datos mencionados sobre la asistencia debido a la importancia y consecuencias que ello tiene para niños y niñas. Su trayectoria educativa se ve interrumpida no sólo cuando no hay matrícula sino también cuando los niveles de asistencia no son los óptimos para resguardar la continuidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje²⁴.

Diversos estudios²⁵ dan cuenta de las posibles consecuencias negativas del ausentismo en el proceso de aprendizaje y bienestar integral de los niños y las niñas en el nivel de educación parvularia. En la misma línea, la literatura especializada²⁶ destaca lo insustituible de la experiencia presencial en la educación inicial vinculado al desarrollo afectivo, socioafectivo, cognitivo, a la preparación desde el punto de vista de la interacción social, las conexiones emocionales, las habilidades, la salud mental, y el bienestar en términos generales.

La Defensoría de la Niñez ha alertado respecto de los datos mencionados sobre la asistencia debido a la importancia y consecuencias que ello tiene para niños y niñas.

24 Se reconoce la relevancia de la trayectoria educativa, para lo cual es clave garantizar el acceso, revinculación, retención y acompañamiento de aquellos niños, niñas y adolescentes excluidos de la educación formal o en potencial interrupción de su trayectoria educativa (Ministerio de Educación, 2022, «Política de Reactivación Educativa Integral»).

25 Phillip Cook y otros, 2017, «A new program to prevent primary school absenteeism: results of a pilot study in five schools», *Children and Youth Services Review*, 82, pp. 262-270, disponible en <https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2017.09.017>.

26 Juan P. Valenzuela y otros, 2022, «Experiencia de familias con niños y niñas matriculados en educación parvularia en Chile durante la pandemia», disponible en <https://hdl.handle.net/20.500.12365/18732>.

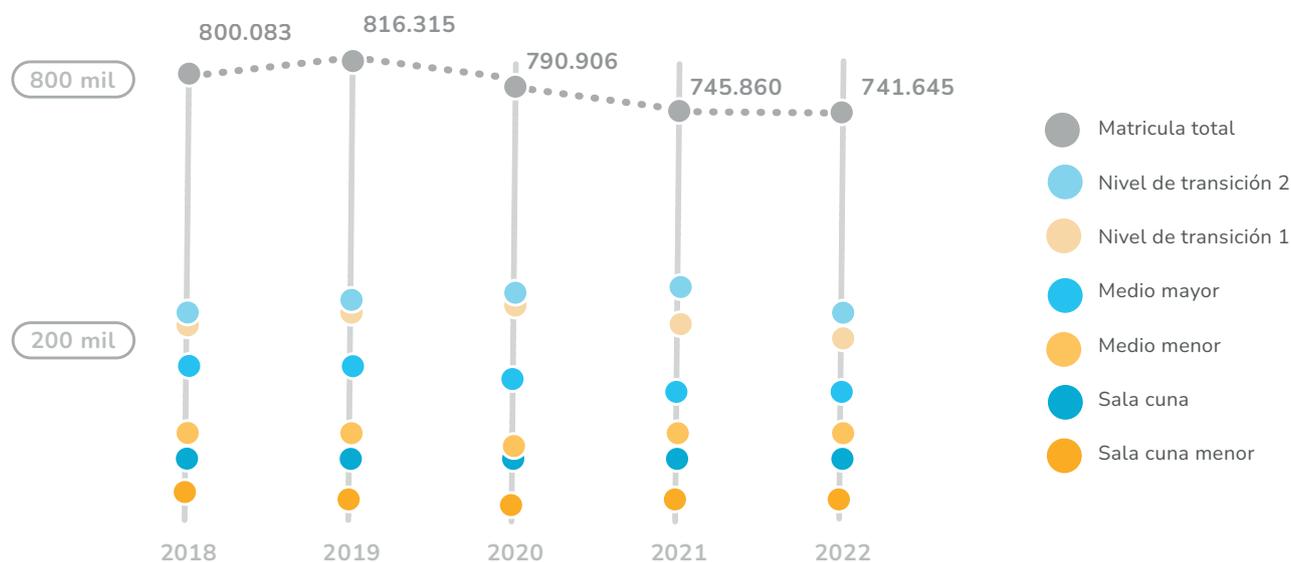


De 2018 a 2022, el total de matrícula de educación parvularia ha disminuido de 800.083 cupos a 741.645, lo que significa un descenso del 7,4%.

3.2 Los desafíos de matrícula

Respecto de las matrículas, es posible identificar una disminución en este nivel educativo; de 2018 a 2022, el total de matrícula de educación parvularia ha disminuido de 800.083 cupos a 741.645, lo que significa un descenso del 7,4%.

Figura N° 5: Matrícula total de educación parvularia, según nivel educativo, zona y dependencia (2018-2022)



Fuente • Elaboración propia a partir de datos abiertos de Centro de Estudios del Ministerio de Educación²⁷.

Al profundizar según dependencia, zona o nivel educativo, es posible identificar que la principal disminución es aquella oferta con financiamiento público, en zonas urbanas y en sala cuna menor y medio menor²⁸. Al analizar estos datos en relación con el total de la población potencial según edad, para cada nivel, es posible identificar que ha existido una disminución de la matrícula en 2,5% y que es más acentuada, precisamente, en el nivel medio y sala cuna.

²⁷ Los datos son analizados a partir de la clasificación de nivel educativo correspondiente, sin exclusión de casos, disponible en: <https://datosabiertos.mineduc.cl/matricula-educacion-parvularia/>.

²⁸ Observatorio de Derechos de la Defensoría de la Niñez, 2023a, «Asistencia y matrícula a educación parvularia: una revisión preliminar de la situación», disponible en <https://observatorio.defensorianinez.cl/2023/07/07/la-reactivacion-educativa-en-educacion-parvularia/>.

Respecto de las causas vinculadas a la disminución de matrícula, la Encuesta Casen 2022 reveló que, dentro de la población que no asiste a educación parvularia, el 64% señala que eso se debe a que «no es necesario porque lo cuidan en la casa», mientras que un 20,5% señala que «no es necesario que asista a esa edad», con un incremento de 7,9 puntos porcentuales entre 2017 y 2022. De esto se desprende que para muchas familias la educación parvularia tiene un carácter principal de cuidado y protección para sus hijas e hijos o niños y niñas bajo su cuidado; también podría relacionarse con el desconocimiento de la importancia de la función educativa del nivel.

Otro resultado de la Encuesta es que, en relación con las causas para no asistir a este nivel, la razón de «no hay matrícula» para los nacidos en Chile representa el 2,4% de las respuestas, mientras que para la población migrante es un 18,1%. De este modo se constata que niños y niñas no nacidas en Chile pueden encontrarse en condiciones de mayor discriminación y vulneración del derecho a la educación en términos de acceso.

De este modo se constata que niños y niñas no nacidas en Chile pueden encontrarse en condiciones de mayor discriminación y vulneración del **derecho a la educación en términos de acceso**.

3.3 Los desafíos de las modalidades no formales en educación parvularia

Para comprender las modalidades no formales y los desafíos que se presentan, se hace necesario definir las e identificar sus principales características. Al respecto, la académica y especialista en la materia, María Victoria Peralta²⁹, señala que estas modalidades no formales se podrían definir como:

(...) propuestas educacionales intencionadas, con un conjunto de componentes curriculares consistentes, flexibles y diversificados, que una comunidad educativa ha coconstruido participativamente con profesionales y/o técnicos para atender características, necesidades, fortalezas y objetivos muy propios de su realidad. Para ello, se abren a todas las posibilidades de agentes educativos presenciales o mediatos, en todo tipo de espacios y ciclos de tiempo, empleando recursos pertinentes y diversos que se consideran necesarios para alcanzar los propósitos planificados, siendo además evaluados³⁰.

Ante esta definición, la primera distinción respecto de las instancias formales que aparece es que los programas no formales no son una alternativa de cuidado, sino una propuesta educativa que no supone una menor calidad técnica. Tampoco son concebidos de manera transitoria sino una propuesta con una forma de trabajo diferente.

²⁹ Educadora de párvulos, PhD en Educación, Premio Nacional de Ciencias de la Educación 2019, vicepresidenta ejecutiva de la JUNJI entre 1990 y 1998.

³⁰ M. Victoria Peralta, 2021, «Los programas no-formales y su posible aporte en el complejo contexto actual», Revista Niñez Hoy, 1, p. 36.

Asimismo, se considera que los programas no formales pueden incluso contribuir a enriquecer a los formales dotándolos de recursos pertinentes e innovadores. A su vez, permiten que el derecho a la educación sea efectivo para más niños y niñas, con independencia de su lugar de residencia y características familiares o comunitarias en las que se nace³¹.

Desde un punto de vista de su desarrollo, en Chile durante la década de los noventa las modalidades no formales se fortalecieron a partir de la ayuda internacional para la recuperación de la democracia y fueron asumidas por instituciones públicas que destinaron recursos y apoyo técnico para ello a través de instituciones como Unicef, Fundación Bernard van Leer y la Organización de Estados Americanos (OEA)³². De esta manera, en la década de los noventa, entre Junji, Fundación Integra y el Ministerio de Educación, llegaron a ofrecerse más de 20 programas no formales, orientados a comunidades con diversas necesidades específicas³³.

Pese a esta reconocida importancia de las modalidades no formales, en Chile se evidencian varios desafíos. Peralta destaca la importancia del reconocimiento educativo oficial, lo que implica dotarlos de recursos suficientes e incorporación en las Bases Curriculares de la Educación Parvularia; evaluar los programas no formales que desarrollan las diferentes instituciones públicas; diseñar o actualizar los programas no formales existentes; y detectar aquellas comunidades cuya población infantil no cuenta con ninguna oferta pertinente estatal o, incluso, de tipo privado, dada su situación de vida, cultural o laboral familiar³⁴.

31 Ídem, p. 45.

32 Peralta, 2018, p. 57.

33 Los principales programas fueron: a) Creados por Junji: jardín familiar, jardines estacionales, programa de atención a párvulos de comunidades indígenas, sala cuna en el hogar, jardín infantil a distancia, patio abierto, jardín infantil a domicilio, jardín infantil radial urbano, sala cuna en el consultorio; b) Creados por Mineduc, Subsecretaría Educación Parvularia: programa «Conozca a su hijo» CASH, programa de mejoramiento de la infancia (PMI), y c) Creados por Fundación Integra: jardín sobre ruedas, veranadas pewenche (Peralta, 2018, pp. 57-61).

34 Peralta, 2021, p. 45.



Ante esto, se considera especialmente preocupante la falta de regulación de estas modalidades puesto que imposibilita su supervisión. Actualmente, las facultades de la Superintendencia de Educación Parvularia solo se refieren a recintos que tienen la naturaleza de establecimientos de educación parvularia, en los términos establecidos en el artículo 1 de la Ley N.º 20.832 y el Dictamen N.º 51. Como se ha advertido, no siempre las modalidades no formales están asociadas a un establecimiento por lo que quedan fuera de regulación³⁵.

Se requiere observar los criterios expuestos y la concurrencia de los factores copulativos para verificar la conformación de un establecimiento de educación parvularia, en el periodo de adecuación regulado en la Ley N.º 20.832, para resolver la falta de regulación de los programas no formales. Por consiguiente, se considera importante avanzar para establecer nuevas categorizaciones, más flexibles, que van más allá del establecimiento y que también necesitan ser reconocidas, pero a través de una normativa que permita asegurar estándares de calidad. Por tanto, se requiere encontrar la forma que comprenda la educación parvularia con sus distintas particularidades y programas en relación con el ámbito normativo, en particular en aquello que el reconocimiento oficial exige.

Ante esto, se considera especialmente preocupante la falta de regulación de estas modalidades puesto que imposibilita su supervisión.

³⁵ Respecto a centros de cuidado como guarderías y *after school*, la Defensoría de la Niñez a través de la publicación del Informe Anual 2021, específicamente del capítulo 1: «Los primeros mil días: situación de los derechos de niñas y niños de 0-3 años en Chile» recomienda «Reglamentar y supervisar por el Ministerio de Educación y la Superintendencia de Educación los recintos que cuiden niñas y niños que no son reconocidos como establecimientos educativo, tales como *after schools* y guarderías, exigiendo a estos contar con estándares de cuidado». Sobre el particular, a través de oficio la Superintendencia de Educación informó que aquellos establecimientos que solo ofrecen servicios de cuidado personal de niños y niñas sin un componente formativo o educativo como guarderías y *after school* quedan fuera del ámbito de su competencia, no siendo fiscalizables por esta entidad.



4. Recomendaciones



Todos los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a la educación desde el momento en el que nacen y el Estado tiene el deber de tomar medidas que hagan efectivo su reconocimiento y garantía. Sin embargo, de acuerdo con lo expuesto, los desafíos para garantizar su ejercicio en la primera infancia son diversos y complejos, por lo que la Defensoría de la Niñez, en cumplimiento de sus funciones, realiza al Estado de Chile las siguientes recomendaciones:

Poder Ejecutivo

- Regularizar, a través del Ministerio de Educación y su Subsecretaría de Educación Parvularia, en conjunto con la Superintendencia de Educación, los programas no formales, reconociendo como programas educativos aquellos que cumplan con los requisitos que se establezcan.
- Promover, a través del Ministerio de Educación y su Subsecretaría de Educación Parvularia, en conjunto con la Subsecretaría de la Niñez, a través de la gestión territorial, la importancia de asistir a la sala cuna y jardín infantil y los beneficios asociados a ello, a través de campañas dirigidas a las familias y a la sociedad en su conjunto.
- Indagar, a través del Ministerio de Educación y su Subsecretaría de Educación Parvularia, en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Social y Familia y sus subsecretarías de la Niñez y Evaluación Social, las causas de inasistencia y matrícula a establecimientos educacionales de niños y niñas, considerando criterios sociodemográficos e involucrando a las diversas comunidades educativas a fin de obtener resultados acordes a la realidad de cada establecimiento.
- Investigar, a través del Ministerio de Educación y su Subsecretaría de Educación Parvularia, en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Social y Familia y su Subsecretaría de Evaluación Social, las causas que limitan el acceso a las personas migrantes a la educación parvularia y tomar las medidas que permitan garantizar y promover el acceso y asistencia de niños, niñas y adolescentes migrantes a este nivel educativo, a fin de asegurar su derecho a la educación en igualdad de condiciones que los nacionales.

Nota temática 6

Representación jurídica de niños, niñas y adolescentes: hacia la consolidación de un sistema integral de protección



Contenidos

Presentación.....	263
1. Procedimientos en que niños, niñas y adolescentes pueden necesitar representación	264
2. Situación actual de la representación jurídica en Chile	269
3. Representación jurídica de niños, niñas y adolescentes víctimas	270
4. Deficiencias en la representación jurídica	278
5. Recomendaciones	282

Representación jurídica de niños, niñas y adolescentes: hacia la consolidación de un sistema integral de protección

Presentación

La representación jurídica de niños, niñas y adolescentes ha sido analizada por la Defensoría de la Niñez en diversas ocasiones con el objetivo de dotar de contenido a este derecho, de acuerdo a los estándares internacionales de derechos humanos y, así, poder operativizar su ejecución en el derecho interno.

De esta manera, en el Informe Anual del año 2022 de la institución se señala que la representación jurídica es la:

[...] defensa especializada de los derechos de niños, niñas y adolescentes, es decir, contar con acceso a un abogado o abogada con especialidad en materia de niñez y adolescencia, que le asista personal y directamente sobre la situación jurídica que le afecta y con el objeto de que se forme un juicio propio y, eventualmente, le represente judicial o extrajudicialmente para hacer valer este interés¹.

Esta definición, se encuentra en armonía con la Ley de Garantías², en particular con lo establecido en el artículo 50 sobre debido proceso, tutela judicial efectiva y especialización, que señala:

[...] todo niño, niña y adolescente tiene derecho a que en todos los procedimientos administrativos y judiciales se le respeten las garantías de un proceso racional y justo, y se le aseguren, entre otros, el derecho de tutela judicial; (...) el derecho a una representación judicial especializada para la defensa de sus derechos;

¹ Concepto elaborado en el Taller de expertos (Miguel Cillero, Ester Valenzuela, Francisco Estrada y Fabiola Lathrop), ver Defensoría de la Niñez, 2021d, p. 413.

² Chile. Ley sobre garantías y protección integral de la niñez y adolescencia. En adelante en este texto «Ley de Garantías»

Es decir, la norma, no establece más distinción que la de procedimientos administrativos y judiciales, por lo que es deber del Estado proveer una oferta de programas y garantizar este derecho, en todos los procedimientos y desde las primeras actuaciones.

La presente nota temática tiene como objetivo evidenciar la falta de integralidad de la representación jurídica de niños, niñas y adolescentes, de acuerdo a las consideraciones de la Convención sobre los Derechos del Niño y la Ley N.º 21.430. Para ello se presentará un panorama de los procedimientos administrativos y judiciales en materia penal y la oferta programática de la cual dispone el Estado para dar cumplimiento a este derecho; para finalmente, hacer recomendaciones en la línea de que se realicen los ajustes necesarios para dar cumplimiento efectivo a la representación jurídica como un derecho universal e integral.

La presente nota temática tiene como objetivo evidenciar la falta de integralidad de la representación jurídica de niños, niñas y adolescentes, de acuerdo a las consideraciones de la Convención sobre los Derechos del Niño y la Ley N.º 21.430.

1. Procedimientos en que niños, niñas y adolescentes pueden **necesitar representación**

En la presente sección se explicará en qué consiste cada uno de los procedimientos administrativos y judiciales y la relevancia que tienen o pueden tener para los niños, niñas y adolescentes. Se pondrá el foco en los procedimientos judiciales penales y en los procedimientos administrativos, por cuanto se trata de materias en que, a diferencia de lo que ocurre en el ámbito de familia, la defensa jurídica especializada ha tenido menor desarrollo y visibilización y, a su vez, son asuntos esenciales para poder hablar de un derecho a la representación jurídica universal y con una mirada integral de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho.

Figura N° 2: Procedimientos en que un niño, niña o adolescente puede requerir representación

3 Defensoría de la Niñez, 2021d, p. 419.

4 Ídem.

Con relación a la definición jurídica del concepto de procedimiento administrativo⁵, debe entenderse que aplica a todos los ministerios, las intendencias, las gobernaciones y los servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa. También aplica a la Contraloría General de la República, a las Fuerzas Armadas y a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, a los gobiernos regionales y a las municipalidades⁶.

Así, en cumplimiento de los principios de efectividad de los derechos y progresividad, ambos establecidos en la Ley de Garantías⁷ debemos entender que todo niño, niña y adolescente, tiene derecho a contar con un abogado especializado en cualquier procedimiento administrativo que tenga como finalidad producir un acto administrativo terminal, ante alguna de las instituciones señaladas. A modo de ejemplo, podríamos señalar el derecho de un adolescente a presentar un requerimiento ante la Contraloría General de la República para que analice la legalidad de alguna decisión que le afecte como persona o como grupo social, definida en el Concejo Municipal de una determinada comuna; el de solicitar un permiso o autorización para una actividad en un espacio público, que debe dirigir ante el Gobierno Regional; o el de iniciar un procedimiento ante la Superintendencia de Educación a raíz de la adopción de medidas disciplinarias de expulsión o cancelación de matrícula por parte de un establecimiento educacional. En todos estos casos, de acuerdo al derecho a representación jurídica, el niño, niña o adolescente debería contar con un abogado especializado que le asista personal y directamente.

En cuanto a los procedimientos judiciales, incluye todos aquellos en los que se requiere de la intervención de un juez, con independencia de la materia de la que se trate; es decir, pudiera corresponder a un Tribunal de Familia, como sería en el caso de un niño o niña que quiera declarar en un procedimiento por aumento de alimentos; a un Tribunal Civil, en un procedimiento voluntario de cambio de nombre o; a un Tribunal Penal, tratándose de un adolescente víctima de un delito de cualquier índole, entre otros. Es decir, contar con un abogado o abogada en todos los casos es del todo necesario, particularmente en el ámbito penal, en el que, por una parte, se experimentan las expresiones más extremas de la violencia contra niñas, niños y adolescentes (constitutivas de delito) y, por otra, enfrentan la determinación de su responsabilidad penal. En ambos casos se ven expuestos, a juicio de la Defensoría de la Niñez, a un sistema muchas veces revictimizante y adultocentrista, en el que su derecho a ser oídos y a la participación efectiva encara múltiples obstáculos.

En todos estos casos, de acuerdo al derecho a representación jurídica, el niño, niña o adolescente debería contar con un abogado especializado que le asista personal y directamente.

5 Artículo 18, Ley N.º 19.880: «El procedimiento administrativo es una sucesión de actos trámite vinculados entre sí, emanados de la Administración y, en su caso, de particulares interesados que tienen por finalidad producir un acto administrativo terminal».

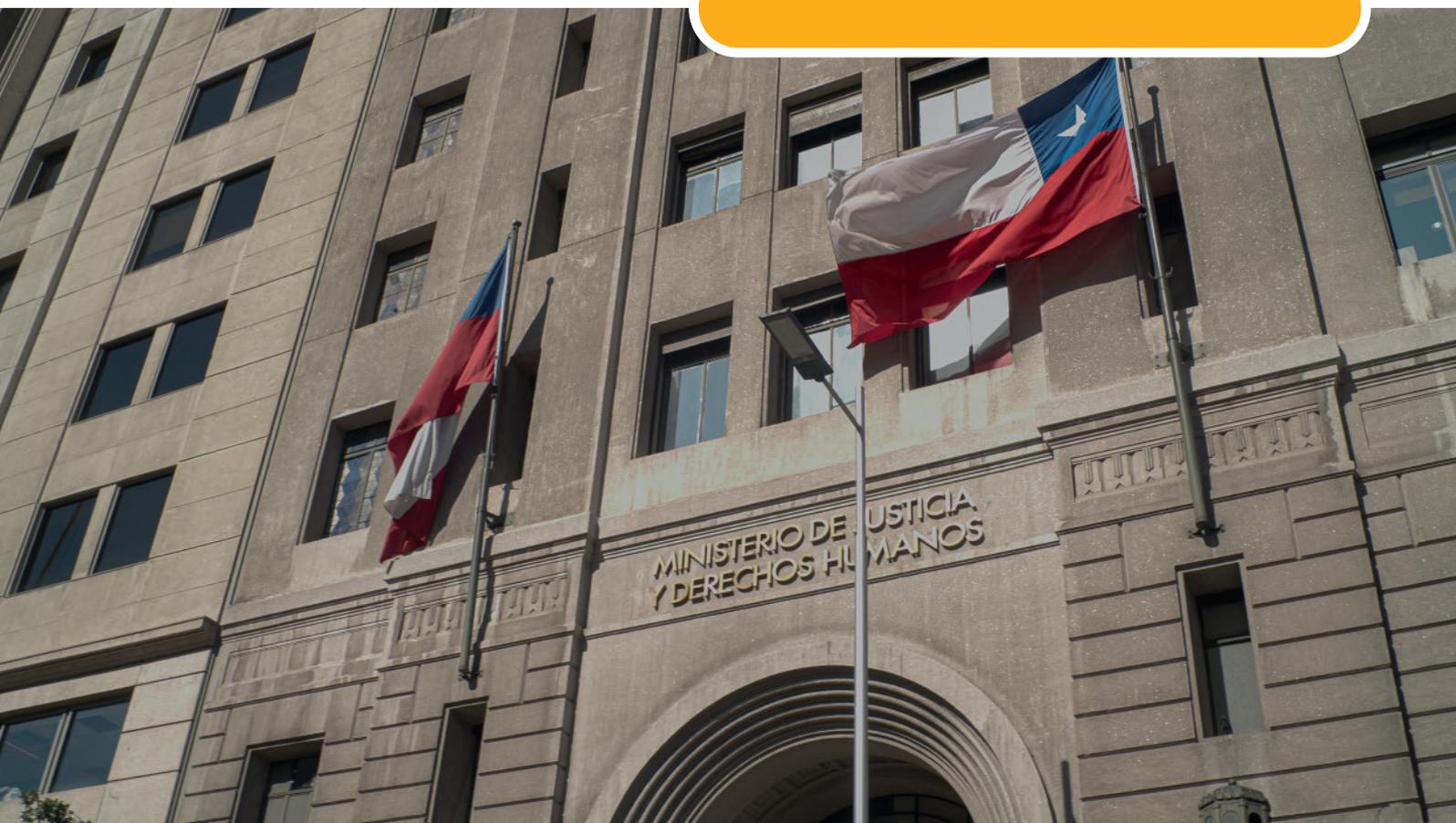
6 Ídem.

7 Artículo 12 y 17 de la Ley de Garantías, respectivamente.

Las distinciones y especificaciones mencionadas en esta sección son relevantes, ya que permiten comprender que niños, niñas y adolescentes no solo son víctimas de vulneraciones, sino también, sujetas y sujetos con capacidad de agenciamiento, con voluntad y con la posibilidad de requerir la asistencia de un abogado o abogada para recibir acompañamiento en las acciones, administrativas o judiciales, de las que son parte o en las que quieran serlo.

Para el correcto cumplimiento del derecho a la representación jurídica de niños, niñas y adolescentes, el Estado cuenta con ciertos programas que les otorgan abogadas y abogados especializados; sin embargo, ya en el Informe anual 2022 de la Defensoría de la Niñez se advertían problemas que dificultaban el adecuado cumplimiento del comentado derecho, entre los que se encuentran: sobrexigencia de la capacidad de atención del Programa Mi Abogado; retroceso en la implementación del modelo de defensa especializada multidisciplinario a propósito de la nueva línea de representación jurídica La Niñez se Defiende, impulsada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; mantención de la desagregación y desarticulación de los programas de representación jurídica; y falta de uniformidad legislativa. Con algunos matices, dichos problemas se mantienen en la actualidad; es decir, la situación actual de la representación jurídica en Chile no ha presentado cambios sustanciales en el período informado, visualizándose además otras brechas, específicamente con relación al ámbito administrativo y penal.

Niños, niñas y adolescentes no solo son víctimas de vulneraciones, sino también, sujetas y sujetos con capacidad de agenciamiento, con voluntad y con la posibilidad de requerir la asistencia de un abogado o abogada.





En el modelo actual no existe una política pública de representación jurídica para niños, niñas y adolescentes, sino que más bien encontramos distintos actores públicos y privados que ofrecen prestaciones de manera desagregada y desarticulada.

2. Situación actual de la representación jurídica en Chile

En los últimos años, a partir de los recientes cambios legislativos, el Estado de Chile ha creado distintos programas que buscan dar acceso a niños, niñas y adolescentes a la representación jurídica, bajo modelos y estándares que se analizarán en lo sucesivo. Para comenzar, es necesario relevar que, como se ha destacado en informes anuales anteriores de la Defensoría de la Niñez, en el modelo actual no existe una política pública de representación jurídica para niños, niñas y adolescentes, sino que más bien encontramos distintos actores públicos y privados que ofrecen prestaciones de manera desagregada y desarticulada, careciendo este modelo de un sistema que controle y evalúe el cumplimiento de los estándares internacionales por parte de estos diversos actores⁸.

En este acápite se presenta una actualización de la oferta de representación vigente para los distintos tipos de procedimientos que pueden afectar a niños, niñas y adolescentes, especialmente en su calidad de víctimas y con foco en los programas que ha implementado el Estado de manera más reciente, a propósito de los avances generados por la Ley y Sistema de Garantías y Protección Integral a la Niñez y Adolescencia. Se pone un principal énfasis en los lineamientos técnicos que den cuenta del ejercicio de acciones de representación no solo en el ámbito de la vulneración de derecho, sino también, en la intervención en procedimientos administrativos, que como se ha dicho, no necesariamente tratarán de una vulneración de derecho, junto con abordar los procedimientos penales.

⁸ Defensoría de la Niñez, 2021d, p. 421.

3. Representación jurídica de niños, niñas y adolescentes víctimas

En cuanto a la oferta pública, en su gran mayoría está alojada en las Corporaciones de Asistencia Judicial (CA), las cuales tienen a su cargo distintos programas o centros que, de manera fragmentada, proporcionan abogadas y abogados a niñas, niños y adolescentes vulnerados en sus derechos. Entre ellos cabe mencionar:

- Centro Integral por los Derechos del Niño/a (Creden)
- Centro de Atención Integral a Víctimas (CAVI)
- Programa Mi Abogado (PMA)
- Programa La Niñez y Adolescencia se Defiende (NAD)

A su vez, esta oferta es complementada por los Centros de Apoyo a Víctimas de Delito (CAVD), dependientes del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, así como también por actores privados, como fundaciones o universidades, que prestan servicios de representación a través de sus clínicas jurídicas. No obstante, los actores privados quedan supeditados a sus propias capacidades y criterios de intervención.

Ahora bien, de la oferta pública mencionada, los programas que asumen la representación jurídica de niños, niñas y adolescentes víctimas como querellantes en procesos judiciales penales son Creden, CAVI, PMA, NAD y CAVD. Si bien la Defensoría de la Niñez solicitó al Poder Judicial⁹ la cifra total de causas penales en que los niños, niñas y adolescentes víctimas cuentan con abogado o abogada querellante, no se ha obtenido respuesta hasta la fecha. Por su parte, el Ministerio Público no cuenta con un registro de dicha información.

Por otro lado, los programas que representan a niños, niñas y adolescentes en procedimientos administrativos son PMA y NAD, en los que se ahondará en lo sucesivo, considerando, además, que los programas CAVI y CAVD no son especializados en niñez y adolescencia y que el programa Creden solo tiene cobertura en la Región Metropolitana Sur¹⁰.

⁹ Solicitud realizada por medio de Oficio N° 934/2023 de la Defensoría de la Niñez dirigido al Poder Judicial, de fecha 1 de septiembre 2023.

¹⁰ Cuenta con cinco abogados, dos psicólogos, dos trabajadores sociales y una funcionaria administrativa.

Programa Mi Abogado

Entre los actores públicos que brindan representación jurídica, destaca el PMA como un importante avance para la defensa de niños, niñas y adolescentes. Este programa, dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, fue implementado progresivamente a partir del año 2019 y el año 2021 asumió el traspaso de casos de los antiguos Programas de Representación Jurídica (PRJ). Su objetivo es entregar defensa jurídica técnica, especializada, interdisciplinaria e independiente a niñas, niños y adolescentes¹¹, para contribuir a la restitución de sus derechos y garantizar su acceso a la justicia y a la igual protección de la ley, lo que opera tanto ante los juzgados de familia como ante tribunales penales, tribunales superiores de justicia y toda otra sede o instancia judicial o administrativa correspondiente¹².

Se estructura sobre la base de equipos interdisciplinarios compuestos por tres profesionales, un abogado(a), un(a) psicólogo(a) y un(a) trabajador(a) social, con el objetivo de asumir de manera integral la representación de los niños, niñas y adolescentes usuarios, así como también dispone de estándares especializados en la materia¹³.

Destaca la independencia de este programa, que puede accionar en contra del Estado y sus distintos ministerios, servicios y organismos, así como también en contra de cualquier persona o institución que sea responsable de vulneraciones de derechos, sean o no constitutivas de delito¹⁴.

Si bien el PMA tiene una amplia cobertura¹⁵, que alcanza todo el territorio nacional, no todo niño, niña y adolescente puede acceder a este programa especializado, ya que está dirigido a una población objetivo prioritaria, que son niños, niñas y adolescentes que se encuentran en modalidades de cuidado alternativo¹⁶; es decir, en cuidado residencial o cuidados por una familia de acogida. Además, aplica respecto de los lactantes que se encuentran junto a sus madres privadas de libertad en recintos penitenciarios, incluyendo al que está por nacer, de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados o separados de sus familias, y de aquellas víctimas de explotación sexual de niños, niñas y adolescentes. De manera excepcional, y siempre que no se encuentren llenos los cupos regionales por niños, niñas y adolescentes de los perfiles definidos como prioritarios, se asume la representación jurídica de quienes se encuentran en el sistema de protección y que cuenten con medidas de carácter

Si bien el PMA tiene una amplia cobertura, que alcanza todo el territorio nacional, no todo niño, niña y adolescente puede acceder a este programa especializado.

11 Defensoría de la Niñez, 2021d, p. 427.

12 Resolución Exenta N° 1178 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, de fecha 14 de julio de 2022, p. 4.

13 Defensoría de la Niñez, 2022e, p. 196.

14 Disponible en: <https://www.minjusticia.gob.cl/mi-abogado/>.

15 Al 14 de marzo de 2022, a partir de datos aportados por la Corte Suprema, existían en Chile 114.356 medidas de protección de niñas, niños y adolescentes. De ellas, 4.436 niños, niñas y adolescentes se encontraban en modalidad residencial, y de ellos, el 90,4% se encontraban representados por el Programa Mi Abogado (Cuenta pública participativa MINJU, 2022).

16 Resolución Exenta N° 1178 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, de fecha 14 de julio de 2022, p. 11.

ambulatorio y cuyas causas revisten de gravedad¹⁷. Esto cobra total relevancia puesto que, hasta finales del año 2022, se trataba del principal programa de defensa especializada disponible en el país¹⁸.

Así, por ejemplo, en materia penal, según información entregada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a la Defensoría de la Niñez, en el período comprendido entre enero y mayo de 2022, el PMA ha asumido la representación de 44 niños, niñas y adolescentes en causas penales¹⁹. Ello muestra una muy baja cobertura del programa en este tipo de procedimientos, considerando que la cantidad total de niñas, niños y adolescentes víctimas de delitos informada por el Ministerio Público para el período enero a junio de 2022 fue de 58.190²⁰. Por otro lado, esta cifra representa un 1% de los casos asumidos por el PMA en ese período, siendo las causas en materia de familia las que abarcan el 98,8% de los casos²¹.

Por otro lado, si bien el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos fijó dentro de sus lineamientos técnicos una cantidad estándar de niños, niñas y adolescentes a cargo de los profesionales, con un límite máximo previamente determinado²², lo cierto es que dicho límite ha sido sobrepasado con creces. En efecto, según informó el mismo Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a la Defensoría de la Niñez, durante el año 2021 el PMA logró ejecutar una cobertura de 20.458 niños, niñas y adolescentes atendidos. Esto es un 240% de la cobertura determinada para el año 2021 (8.517 niños, niñas y adolescentes) y un aumento de 226% de cobertura de niños atendidos respecto del mismo período año 2020 (9.040 niños, niñas y adolescentes)²³.

Si bien se desconocen con exactitud los costos en la calidad del servicio y cómo esto ha impactado en el ejercicio efectivo del derecho de participación de la niñez y adolescencia, hay que considerar la exigencia que tiene este modelo de entrevistar u observar de manera presencial y en condiciones de confidencialidad a cada niño, niña o adolescente, a lo menos una vez al mes²⁴. Asimismo, uno de los lineamientos del programa es lograr un contacto permanente con ellos y ellas, para detectar eventuales falencias y necesidades en ámbitos distintos del afectivo, como educación, salud y uso del tiempo libre, entre otros²⁵ respecto de los cuales se requiere intervenir oportunamente. Aquello es fundamental en términos de acceso a los procedimientos administrativos, puesto que estos son usualmente la vía por la cual se puede reclamar derechos en los ámbitos señalados. Por ende, la superación de los límites de carga laboral

17 Ídem.

18 Además del programa Creden, que mantiene cobertura en parte de la Región Metropolitana.

19 Oficio N.º 4624, de Subsecretario de Justicia a Defensoría de la Niñez, de fecha 16 de agosto de 2022.

20 Ministerio Público, 2022, «Boletín institucional enero junio 2022», disponible en <http://www.fiscalia.dechile.cl/Fiscalia/estadisticas/index.do>.

21 Oficio N.º 4624, de Subsecretario de Justicia a Defensoría de la Niñez, de fecha 16 de agosto de 2022.

22 Límite de 60 niños, niñas o adolescentes por abogado y 180 por dupla psicossocial, con límite de superación de 25%. Resolución Exenta N.º 1178 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, de fecha 14 de julio de 2022, p.6.

23 Oficio N.º 4624 de Subsecretaría de Justicia, de fecha 16 de agosto de 2022.

24 Resolución Exenta N.º 1178 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, de fecha 14 de julio de 2022, pág. 6.

25 Ídem.

podría tener directa repercusión en ello. Al respecto, cabe mencionar también que la Defensoría de la Niñez consultó por la cantidad de acciones de tutela administrativa interpuestas durante el año 2023 por el PMA²⁶, sin embargo, hasta la fecha no ha sido respondida.

Conocer dicha información es de gran relevancia, puesto que la acción de tutela administrativa es aquella introducida por la Ley de Garantías, que se puede interponer ante la Secretaría Regional Ministerial del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, las Direcciones Regionales del Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia o las Oficinas Locales de la Niñez, en razón de riesgos, amenazas o vulneraciones que afecten los derechos y garantías que a ellos corresponden, con el fin de que los órganos competentes tomen las medidas necesarias para hacer cesar la afectación de sus derechos²⁷.

En esta línea, cabe mencionar que, en el *Estudio de opinión de niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado* efectuado por la Defensoría de la Niñez el año 2022, solo el 58% de los niños, niñas y adolescentes declara que han sido informados de la razón por la que están viviendo en la residencia²⁸, y de ellos y ellas, un 64% indica haber sido informado por un abogado o abogada. Más aún, de los niños, niñas y adolescentes que han sido informados, el 86% ha entendido la explicación dada, persistiendo un 15% que no entiende la razón de su estada en cuidados alternativos. Es decir, podría entenderse que en la decisión de separación de un niño, niña o adolescente de su padre o madre, éstos no han participado oportunamente en dichos procedimientos, haciendo ineficaz su derecho a ser oído, a través de una abogada o abogado especializado, lo que da cuenta de la necesidad de mayor presencia en la representación jurídica.

Solo el 58% de los niños, niñas y adolescentes declara que han sido informados de la razón por la que están viviendo en la residencia, y de ellos y ellas, un 64% indica haber sido informado por un abogado o abogada.

26 Solicitud de información realizada mediante Oficio N.º 609/2023 enviado por la Defensoría de la Niñez al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, de fecha 14 de junio de 2023.

27 Artículo 60 de la Ley de Garantías.

28 La pregunta fue formulada de la siguiente manera: ¿Algún abogado o similar te explicó por qué estás viviendo aquí? (Defensoría de la Niñez, 2022g, Estudio de opinión de niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado por medidas de protección 2022).



Programa La Niñez y Adolescencia se Defiende

En julio del año 2022, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos presentó una nueva línea de representación jurídica La Niñez y Adolescencia se Defiende, para ser implementada al interior de las CAJ, a raíz de la entrada en vigor de la Ley N.º 21.430 y, en particular, a fin de ajustar las políticas públicas de prestación de servicios jurídicos al artículo 50 de dicha ley — que dispone el derecho a una representación jurídica universal—, considerando la focalización prioritaria de la cobertura del PMA. Es decir, se trata de una línea de protección especializada y reforzada de carácter general²⁹. Por otro lado, cabe resaltar que, si bien en un comienzo el programa descansó sobre un protocolo de asistencia jurídica referido principalmente a conflictos jurídicos de familia³⁰ de acuerdo a sus lineamientos técnicos, este busca representar los intereses de la niñez y adolescencia en todo tipo de causas judiciales y administrativas³¹.

Durante el año 2022, NAD representó a un total de 25.869 niños, niñas y adolescentes³², desconociéndose cuál es el porcentaje de causas judiciales penales y administrativas asumidas por el programa³³. Sin embargo, si bien la actuación de NAD tiene una vocación universal, lo cierto es que esta «supone la designación de abogados/as, por parte de los tribunales de justicia, en calidad de curadores *ad litem*»³⁴, lo cual requiere que los distintos tipos de tribunales conozcan y apliquen tanto la Ley de Garantías, como los distintos programas existentes y sus respectivos ámbitos de intervención.

En este sentido, la Defensoría de la Niñez ha podido constatar en los procesos judiciales penales en que interviene como querellante institucional que gran parte de los juzgados de garantía desconocen tanto el nuevo marco legal introducido por la Ley N.º 21.430, como los programas PMA y NAD, efectuando la designación de curadores *ad litem* únicamente a solicitud de la Defensoría de la Niñez y no por iniciativa del tribunal. Por otro lado, no todos los jueces han interpretado la Ley de Garantías, en su labor jurisdiccional, de conformi-

29 Que se ocupa de todos aquellos niños, niñas y adolescentes que, «encontrándose insertos en su medio, presentan vulneraciones de mediana o leve entidad, o son parte de una causa contenciosa que afecta sus intereses. El programa debe atender dos poblaciones objetivo: 1) niños, niñas y adolescentes involucrados en las causas judiciales vigentes, en las cuales no existe designación de un curador *ad litem* por falta de oferta pública; y 2) niños, niñas y adolescentes en todos los futuros procesos administrativos y judiciales iniciados en el marco de la aplicación de la Ley N.º 21.430» (oficio N.º 4.614 de Subsecretario de Justicia a las Corporaciones de Asistencia Judicial, de fecha 12 de agosto de 2022).

30 Defensoría de la Niñez, 2022e, p. 128.

31 Es decir, causas conocidas por los juzgados de familia, del trabajo, en materia civil y/o penal, tribunales superiores de justicia, además de procesos ante los órganos administrativos competentes (oficio N.º 4.614 de Subsecretario de Justicia a las Corporaciones de Asistencia Judicial, de fecha 12 de agosto de 2022).

32 Disponible en: https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/2023/PRG2023_3_122348.pdf.

33 Dicha información también fue solicitada al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos mediante Oficio N.º 609/2023, de fecha 14 de junio 2023, sin respuesta al cierre del presente Informe Anual.

34 Además de ser solicitada por los profesionales de la línea, ante situaciones de vulneración de derechos en que se estime necesaria su intervención. En efecto, el ingreso podrá ser realizado a través de la designación como curador *ad litem* en sede jurisdiccional de familia o penal. También procederá por derivaciones desde otras unidades operativas de la CAJ, incluido PMA, y en circunstancias calificadas, se podrá solicitar autorización de la Coordinación Técnica de cada CAJ para el ingreso por otras vías. Oficio N.º 4614 de Subsecretario de Justicia a las Corporaciones de Asistencia Judicial, de fecha 12 de agosto de 2022.

dad con los estándares de acceso a la justicia establecida por dicha normativa, habiendo, por ejemplo, algunos jueces que han denegado solicitudes al efecto en determinados casos, fundando sus resoluciones en que ya hay un organismo que representa a las víctimas, indicando a la Defensoría de la Niñez como dicho organismo.

No obstante, es importante señalar que esta institución no cumple el rol de la representación directa de víctimas. En otros casos, se entiende que con la presentación de querrela por la madre o padre, en calidad de víctimas indirectas, se encuentra garantizado el derecho a la representación de niños, niñas y adolescentes, no haciéndose cargo la judicatura de que el derecho del niño, niña o adolescente es independiente del de su madre, padre, o representante legal³⁵. Todo lo anterior priva y obstaculiza que se haga efectivo el derecho a la defensa jurídica especializada en los procesos penales.

Por otro lado, se vislumbra que la forma de delimitar el ámbito de actuación del Programa NAD puede afectar de manera importante el acceso de la niñez y adolescencia a la representación jurídica en los procesos administrativos, ya que estos procesos no se encuentran vinculados a causas judiciales ante algún tribunal, como pueden ser aquellos relacionados con prestaciones de salud, educación y migración, entre otros, y el programa NAD; requiere la designación de abogados/as por parte de los tribunales de justicia. Al respecto, cabe mencionar que la Defensoría de la Niñez consultó al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos por la cantidad de acciones de tutela administrativa interpuestas durante el año 2023 por el Programa NAD, sin embargo, hasta la fecha no ha recibido respuesta³⁶.

³⁵ La Defensoría de la Niñez ha instado que en todos los procesos en el que participa como querellante institucional, que son excepcionales de conformidad a la Ley N.º 21.067 que crea la institución, el tribunal designe a una abogada o abogado que asuma la representación jurídica directa de las y los niñas, niños y adolescentes víctimas.

³⁶ Oficio N.º 609/2023 de la Defensoría de la Niñez dirigido al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, de 2022.



En esta línea, y también relacionado con la posibilidad de acceso a los programas de representación jurídica, se ha identificado que la página web de la CAJ no cuenta con información para conocer y contactar a los programas PMA y NAD en la mayoría de las regiones, generándose una importante brecha de acceso a la información³⁷ y, por tanto, a la intervención. Todo lo cual implica en la práctica obstáculos para una representación jurídica universal en los hechos.

En otro orden de ideas, es fundamental tener presente que para el diseño de este programa NAD se tomó en consideración que, a julio del año 2021, existía un universo de 36.764 niñas, niños y adolescentes sin curador designado³⁸. Sin embargo, según información entregada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a poco más de nueve meses desde la implementación del programa, la cobertura efectiva al mes de mayo de 2023 es más del doble de la que fue considerada inicialmente (79.789 usuarios con causa judicial vigente)³⁹.

Lo anterior ha tenido como consecuencia la situación crítica que atraviesa el NAD en el país. En efecto, a través de comunicados y movilizaciones desplegadas por los diversos equipos que integran el programa, la Defensoría de la Niñez ha tomado conocimiento de importantes nudos críticos en su implementación, tales como notables diferencias de infraestructura entre regiones, falta de espacios adecuados para la atención de sus usuarias y usuarios, problemas de financiamiento, variación del número de profesionales entre regiones que tienen carga similar, o plazas del programa que se encuentran completas y existe una superación con creces de los lineamientos determinados por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en cuanto a causas por profesional. Existen incluso regiones que no estarían asumiendo más curadurías.

Por ejemplo, en la Región de Coquimbo, conforme a información recopilada por la Sede Regional de la Defensoría de la Niñez, NAD ha asumido un promedio de 500 causas por abogado o abogada, cuando el lineamiento es de 150⁴⁰. Por su parte, en la Región de Valparaíso las y los profesionales han asumido un promedio de 400 casos cada uno, debiendo asistir a un promedio de 100 a 130 audiencias diarias en toda la región. Desde el punto de vista del abordaje social, esto implica aproximadamente 1.600 casos por trabajador o trabajadora social⁴¹.

Esta situación planteada impacta directamente a niños, niñas y adolescentes e implica costos para los equipos y para la calidad del servicio que se les brinda, considerando particularmente que los mismos lineamientos técnicos del programa, en línea con los estándares internacionales de derechos humanos,

En efecto, a través de comunicados y movilizaciones desplegadas por los diversos equipos que integran el programa, la Defensoría de la Niñez ha tomado conocimiento de importantes nudos críticos en su implementación.

37 Oficio N.º 634/2023 de la Defensoría de la Niñez a la Subsecretaría de Justicia, de fecha 19 de junio de 2023, en que se levantan preocupaciones y efectúan recomendaciones en la materia.

38 Basado en el informe «Medidas de protección vigentes por territorio jurisdiccional y situación actual de las curadurías ad litem de NNA», elaborado por la Unidad de Seguimiento de Acta 37/2014 de la Excm. Corte Suprema, y que proyecta la contratación de 245 profesionales, con un estándar de 150 causas por abogado y un trabajador social por cada cuatro abogados (Oficio N.º 4.721 de la Subsecretaría de Justicia a Defensoría de la Niñez, de fecha 3 de agosto de 2023).

39 Oficio N.º 4721 de Subsecretaría de Justicia a Defensoría de la Niñez, de fecha 3 de agosto de 2023.

40 Oficio N.º 634/2023, de fecha 19 de junio de 2023, de la Defensoría de la Niñez a Subsecretaría de Justicia.

41 Reporte Situación Actual Programa La Niñez y Adolescencia se Defienden Valparaíso, de fecha 31 de mayo de 2023.

establecen obligaciones expresas para los profesionales de atender el interés manifiesto de niñas, niños y adolescentes, como dedicar tiempo suficiente a cada caso, mantener un contacto regular y continuo con las y los usuarios, explicarles los procedimientos, leyes, soluciones, alternativas y resultados antes y después de cada audiencia, asistir y actuar en todas las instancias administrativas y judiciales, controvertir decisiones o intereses que las partes y tribunales manifiesten en el curso de los procesos, mantener entrevistas con las familias o el entorno significativo, coordinar intersectorialmente y hacer seguimiento a los egresos, entre otros⁴². De esta manera, en la práctica se merman sus posibilidades de participación en todas las decisiones que los afectan como sujetos de derecho.

Por último, en cuanto a la estructura del Programa NAD, cabe hacer presente que esta nueva línea de representación replica el modelo de dupla jurídico-social de los antiguos PRJ, abandonando el modelo multidisciplinario del PMA; el que, además, cuenta con profesionales psicólogas o psicólogos⁴³. En este sentido, como ya se ha relevado por parte de la Defensoría de la Niñez, no cuenta con la interdiscipliniedad que una defensa especializada exige⁴⁴.

42 Oficio N.º 4614 de Subsecretario de Justicia a Corporaciones de Asistencia Judicial, de fecha 12 de agosto de 2022.

43 Defensoría de la Niñez, 2022e, p. 198.

44 En tal sentido, «En los casos relacionados con niños, niñas y adolescentes es necesaria una intervención que permita abordar la heterogeneidad de las características y necesidades propias de los niños, niñas y adolescentes en el restablecimiento y reparación de sus derechos». Cideni, 2019, Manual de curadurías, p. 89.



4. Deficiencias en la representación jurídica

En cuanto a las brechas, es posible advertir que se mantienen la mayoría de las indicadas en el *Informe Anual 2022*, lo que la Defensoría de la Niñez observa con preocupación porque, en concreto, significa que durante un año no han existido avances significativos en estos puntos. En particular, los problemas que persisten corresponden a la desagregación, desarticulación y falta de uniformidad de los programas de representación jurídica; la sobrexigencia de capacidades humanas y materiales de los equipos, así como también de la infraestructura en la cual se desarrollan. Lo anterior, tiene una consecuencia directa en la capacidad del Estado de cumplir el acceso universal al derecho de representación jurídica de niños, niñas y adolescentes.

Por otro lado, garantizar el derecho a representación jurídica de niños, niñas y adolescentes es parte de la política pública del Estado en torno a la niñez y adolescencia; por lo que, considerando un enfoque de derechos humanos de la niñez y adolescencia, es clave su diseño y presupuesto, ambos aspectos en los cuales se observan brechas que en este Informe Anual se relevan, toda vez que tienen consecuencias directas en el adecuado cumplimiento de las obligaciones por parte del Estado en este ámbito.

Figura N° 2: Problemas en la representación jurídica de niños, niñas y adolescentes, relevados por la Defensoría de la Niñez para el periodo julio 2022 y junio 2023



Deficiencias en el diseño de los programas de representación jurídica y el sujeto de atención

En los lineamientos técnicos de los distintos programas de representación jurídica se señalan criterios de priorización para el ingreso de niños, niñas y adolescentes que, en la práctica, para la Defensoría de la Niñez constituyen criterios de exclusión, estableciendo por la vía de los hechos una focalización de la intervención. Lo anterior es contrario a un estándar de derechos humanos y a la obligación que tiene el Estado en esta materia.

En este sentido, los criterios de priorización del Programa Mi Abogado⁴⁵, dan cuenta de una focalización en situaciones de vulneración grave de derechos de niños, niñas o adolescentes bajo cuidado del Estado en un sentido amplio, señalando expresamente que:

(...) de manera excepcional, y siempre que no se encuentren llenos los cupos regionales por niños, niñas y adolescentes de los perfiles definidos como prioritarios en virtud del punto VI.1., se asumirá también la representación jurídica de todos aquellos niños, niñas y adolescentes del sistema de protección que cuenten con medidas de carácter ambulatorio y cuyas causas revisten gravedad.

Por su parte, el Programa la Niñez y Adolescencia se Defiende⁴⁶, en referencia a los procesos productivos de la línea, en cuanto al ingreso de los niños, niñas y adolescentes, indica:

el ingreso podrá ser realizado a través de la designación como curador *ad litem* en la sede jurisdiccional de familia o penal, según sea el caso (...). Sin perjuicio de lo anterior, los equipos regionales podrán ingresar niñas, niños y adolescentes al servicio por otras vías en circunstancias calificadas y, siempre previa autorización de la Coordinación Técnica de cada CAJ en consulta con el DAJ.

Así, las propias definiciones técnicas de ambos programas permiten afirmar que existe un criterio de exclusión para la representación jurídica de niños, niñas y adolescentes, porque deja fuera a quienes no se encuentren en los criterios de priorización.

Las propias definiciones técnicas de ambos programas permiten afirmar que **existe un criterio de exclusión para la representación jurídica de niños, niñas y adolescentes**, porque deja fuera a quienes no se encuentren en los criterios de priorización.

45 Actualizados en la Resolución Exenta N.º 1178 de fecha 14 de julio de 2022, de la Subsecretaría de la Justicia.

46 Sus lineamientos técnicos están definidos en oficio N.º 4614 de la Subsecretaría de Justicia, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, de fecha 12 de agosto de 2022.

A su vez, es posible advertir que la construcción de los criterios de priorización pone el foco en situaciones de vulneraciones de derechos, dejando fuera todos aquellos temas relacionados con la consideración de niños, niñas y adolescentes como sujetos complejos e integrales de derechos, que pueden requerir de la asistencia jurídica no solo cuando son víctimas de un vulneración de derechos, sino también en todas las materias que sean de su interés, considerando su carácter de agentes sociales.

Con lo planteado, no se quiere indicar que no sea posible tener criterios de priorización; porque, sin duda, existen situaciones de gravedad que requieren rápida intervención de un abogado o abogada especializado. Pero esto no puede tener como consecuencia la exclusión de otros niños, niñas y adolescentes o que sean ingresados a listas de esperas. A juicio de la Defensoría de la Niñez es necesario compatibilizar la priorización con el derecho universal al acceso a un abogado o abogada especializado para la representación jurídica en todos los temas administrativos o judiciales que un niño, niña o adolescente requiera, de manera de dar cumplimiento a los estándares internacionales de derechos humanos a la Ley de Garantías.

Deficiencias en el presupuesto de programas de representación jurídica

Los programas tanto PMA como NAD se encuentran sujetos solo a la ley de presupuesto de cada año y a la asignación de recursos en dicho proceso, lo que dificulta la proyección adecuada de su continuidad y algunos cambios deben esperar la próxima partida presupuestaria para su modificación. En virtud de lo anterior, para garantizar la estabilidad en la discusión presupuestaria de estos programas sería relevante que estos se encuentren en el marco de una ley específica de representación jurídica de niñez y adolescencia que los reconozca como permanentes dentro del proceso presupuestario y en el marco de una orgánica fortalecida.

Por su parte, y en lo inmediato, en agosto de 2023 la Defensoría de la Niñez recomendó que, en el ámbito del derecho a un trato justo de la niñez y adolescencia, se aumenten los recursos destinados a los programas de representación jurídica de niños, niñas y adolescentes en el presupuesto 2024 (recomendación 24)⁴⁷.

⁴⁷ Observatorio de Derechos de la Defensoría de la Niñez, 2023b, «Recomendaciones para la formulación del presupuesto 2024 en materia de niñez y adolescencia», disponible en <https://observatorio.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2023/08/Recomendacion-general-presupuesto-2024.pdf>.

Desconocimiento de la Ley de Garantías por la institucionalidad vinculada con niñez y adolescencia

Otra brecha de suma importancia observada por la Defensoría de la Niñez es el desconocimiento sobre la Ley de Garantías por los diversos actores institucionales que intervienen en los procedimientos penales—jueces, Ministerio Público y demás funcionarios—, lo que dificulta o impide hacer efectivo el derecho de representación jurídica de niños, niñas y adolescentes. Lo que la Defensoría de la Niñez ha observado a través de la comparecencia a juicios en los que como institución plantea argumentos basados en los principios, derechos y garantías de la citada ley, es que los demás intervinientes del sistema de justicia demuestran desconocimiento o, incluso, una activa oposición a las peticiones realizadas. En la misma línea, se observa una falta de capacitación periódica sobre los principios, garantías y derechos establecidos en la misma ley.

Deficiencia en la recolección, sistematización y gestión de datos relativos a la representación jurídica de niños, niñas y adolescentes

Finalmente, desde el punto de vista de la gestión de datos como herramienta que permite mejorar los diseños de políticas públicas, no existen criterios uniformes en el registro de la información que permitan realizar un adecuado seguimiento e identificación de brechas. Por ejemplo, el Ministerio Público tiene los datos estadísticos de niños, niñas y adolescentes que son víctimas de un delito, pero no ha sistematizado en cuántas causas hay una querrela presentada en su favor, lo que se observa en la inexistencia de estos datos en los boletines trimestrales publicados por el Ministerio Público disponibles en su página web.





5. Recomendaciones

Como se ha mencionado, si bien el artículo 50 de la Ley de Garantías incorpora el derecho a una representación jurídica especializada en niñez y adolescencia y la garantía expresa de proveer programas que garanticen progresivamente el derecho a una «defensa jurídica letrada, especializada y autónoma». Hoy los programas e iniciativas existentes en este ámbito no responden adecuadamente a este estándar, identificando falencias particularmente en relación a la fragmentación y desarticulación de la oferta e incluso la falta de representación de la niñez y adolescencia tanto en el ámbito administrativo como en el judicial-penal.

En virtud de lo anterior, las recomendaciones apuntan a abordar los nudos críticos detectados, de carácter estructural, relevando la importancia de contar con una institucionalidad y gobernanza clara, lo que hoy está disgregado en diversos programas tanto públicos como incluso particulares.

Poder Ejecutivo

La representación jurídica de niños, niñas y adolescentes se operativiza a través del diseño, implementación y evaluación de una política pública que sea capaz de responder eficientemente al derecho a un abogado especialista, reconocido en la Convención sobre los Derechos del Niño y en la Ley de Garantías, en la que la función del ejecutivo es fundamental en asegurar la universalidad de su acceso y al estándar de cumplimiento, teniendo en consideración que la Ley N.º 21.430 reconoce, como principio, la progresividad y no regresividad de derechos. Es por ello que se recomienda:

- Diseñar e implementar una política pública de representación jurídica que contemple una institucionalidad y gobernanza especializada, autónoma y comprensiva en la materia, que cumpla estándares de intervención y atención que apunten a una representación jurídica de carácter universal, a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos por medio de su Subsecretaría de Justicia, que considere las particularidades de los grupos prioritarios, y cuente con especialización en materias administrativas, civiles (de familia) y penales.

- Avanzar hacia una definición presupuestaria para contar con un marco político, normativo y regulatorio que permita la implementación progresiva y sin regresividad de los recursos necesarios para el funcionamiento con calidad y pertinencia de los programas de representación jurídica de niños, niñas y adolescentes, a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en coordinación con la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, y así dar continuidad a la implementación de la política de representación jurídica con carácter interdisciplinar.
- Modificar el lineamiento técnico de los programas PMA y NAD para que los criterios de priorización de ingresos a programas de representación jurídica para niños, niñas y adolescentes no terminen con la exclusión de otros, a través de la Subsecretaría de Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, de modo de asegurar el estándar de representación jurídica especializada en todas aquellas instancias en que se decidan cuestiones que le afecten, sean judiciales o administrativas.

Poder Judicial

Los Tribunales de Justicia son una de las principales instituciones que pueden operativizar los derechos de niños, niñas y adolescentes en el contexto judicial; sin embargo, se identifica una brecha en el conocimiento que funcionarios(as) de justicia tienen en relación a los principios, garantías y derechos que reconoce la Ley N.º 21.430, lo que tiene como consecuencia la precariedad en su aplicación en los procedimientos que estén bajo su conocimiento. Por tanto, se reitera la siguiente recomendación realizada el año 2022 por esta Defensoría de la Niñez:

- Formar, por la Academia Judicial y de manera obligatoria, a las y los funcionarios del Poder Judicial y los Tribunales de Justicia con competencia penal y de distintos escalafones, sobre el contenido de la Ley N.º 21.430.



Nota temática 7

Plan de Acción de Niñez y
Adolescencia 2018-2025:
balance y desafíos

Contenidos

Presentación.....	285
1. Metodología de seguimiento al Plan de Acción.....	287
2. Resultados	291
3. Recomendaciones.....	302

Plan de Acción de Niñez y Adolescencia 2018-2025: balance y desafíos

Presentación

El Plan de Acción de Niñez y Adolescencia 2018-2025 fue publicado en 2017 por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet, con el propósito de operacionalizar los lineamientos y las orientaciones prioritarias establecidas anteriormente en la Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2015-2025¹ (en adelante la Política). A partir de la Política, se focalizaron los diversos ejes y líneas de acción para delinear las futuras políticas, planes y programas dirigidos a niños, niñas y adolescentes en el país.

La realización de estos instrumentos responde a las obligaciones administrativas, legislativas y de diversa índole contraídas por el Estado de Chile con la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño². Esto va en línea con lo planteado por el Comité de los Derechos del Niño, organismo a cargo del seguimiento de la Convención, que plantea que debe elaborarse una «amplia estrategia nacional, o plan nacional de acción en favor de los niños, basada en la Convención»³.

Ambos instrumentos de planificación se formalizaron legalmente con la Ley N.º 21.090 de 2018 que creó la Subsecretaría de la Niñez y, luego, en la Ley N.º 21.430 sobre Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia (Ley de Garantías). Esta última define en su artículo 79 que la Política establece los «objetivos generales, fines, directrices y lineamientos en materia de protección, garantía y promoción integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes», y que el Plan de Acción materializa en programas, acciones, plazos, órganos responsables, metas e indicadores involucrados.

1 Consejo Nacional de la Infancia, 2015, «Política Nacional de Niñez y Adolescencia: sistema integral de garantía de derechos de la niñez y adolescencia, 2015-2025», disponible en <https://biblioteca.digital.gob.cl/handle/123456789/167>.

2 De acuerdo con lo establecido por el artículo 4º que señala que los Estados «adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención».

3 Comité de los Derechos del Niño, 2003b, p. 10.

A su vez, cabe destacar que las disposiciones transitorias de la Ley de Garantías establecen la readecuación de la actual Política y su Plan a los estándares definidos por ella, proceso que se encuentra en desarrollo a partir de la formulación de una nueva Política y Plan a publicarse en 2024.

Lograr que niños, niñas y adolescentes alcancen su desarrollo integral depende de la creación de condiciones óptimas en los distintos ámbitos de sus vidas para el ejercicio pleno de sus derechos, tales como el acceso a servicios básicos de salud, participar activamente en sus comunidades, acceder a una educación de calidad y estar protegidos ante todo tipo de violencia, negligencia, descuido o malos tratos, entre otros. De esta manera, el Plan de Acción constituye una herramienta que permite medir los avances o retrocesos del Estado de Chile en las condiciones de vida de los niños, niñas y adolescentes en el país, a partir de sus obligaciones traducidas en indicadores⁴.

En este contexto, la presente nota temática muestra un resumen del cumplimiento de las metas del Plan de Acción que se formuló en 2018, a partir de herramientas construidas por el Observatorio de Derechos de la Defensoría de la Niñez⁵. En función de este análisis, en la nota se realiza un balance de la implementación del Plan de Acción de Niñez y Adolescencia 2018-2025 en torno a los resultados observados en el análisis evolutivo de los indicadores de derechos, con la finalidad de detectar avances y desafíos, generando a partir de ello recomendaciones tanto para la formulación de la nueva Política y Plan que se presentará en 2024, como para el propio proceso de implementación del Sistema de Garantías y Protección de Derechos establecidos por la Ley N.º 21.430, cuya Política es un elemento central para su éxito.

El Plan de Acción constituye una herramienta que permite medir los avances o retrocesos del Estado de Chile en las condiciones de vida de los niños, niñas y adolescentes en el país, a partir de sus obligaciones traducidas en indicadores.

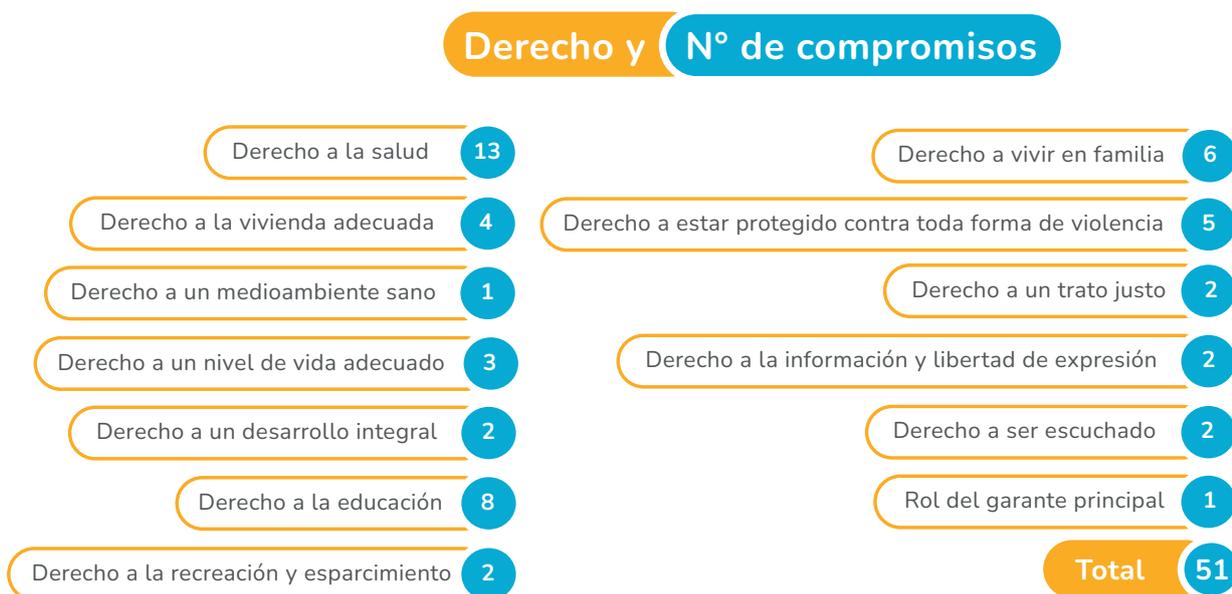
4 Para estos efectos, las obligaciones del Plan de Acción son traducidas en indicadores con el propósito de monitorear el proceso de tal objetivo; para ello, se requiere de una unidad de medida que nos entregue información del estado de una variable (en este caso cada una de las obligaciones) de manera que así podamos comparar cómo se ha desarrollado el cumplimiento—o no—de esa meta a través del tiempo.

5 Defensoría de la Niñez, 2023, «Informe de seguimiento de compromisos del Plan de Acción de Niñez y Adolescencia 2018-2025», disponible en <https://observatorio.defensorianinez.cl/2023/10/11/informe-de-seguimiento-de-compromisos-del-plan-de-accion-de-ninez-y-adolescencia-2018-2025/>.

1. Metodología de seguimiento del Plan de Acción

La metodología utilizada se orienta al abordaje del objetivo ya descrito, focalizándose a partir de un monitoreo al cumplimiento —o no— de los compromisos del Estado como garante principal de los derechos de niños, niñas y adolescentes. De esta manera, la Defensoría de la Niñez elaboró una categorización de todos los derechos de los cuales los niños, niñas y adolescentes son titulares, generando a partir de ello una agrupación amplia de las 51 metas que el Estado compromete en el Plan de Acción. En razón de lo anterior, la nota realiza un seguimiento detallado de cada uno de los compromisos, los cuales se encuentran agrupados según su relación con cada derecho como muestra la figura 1.

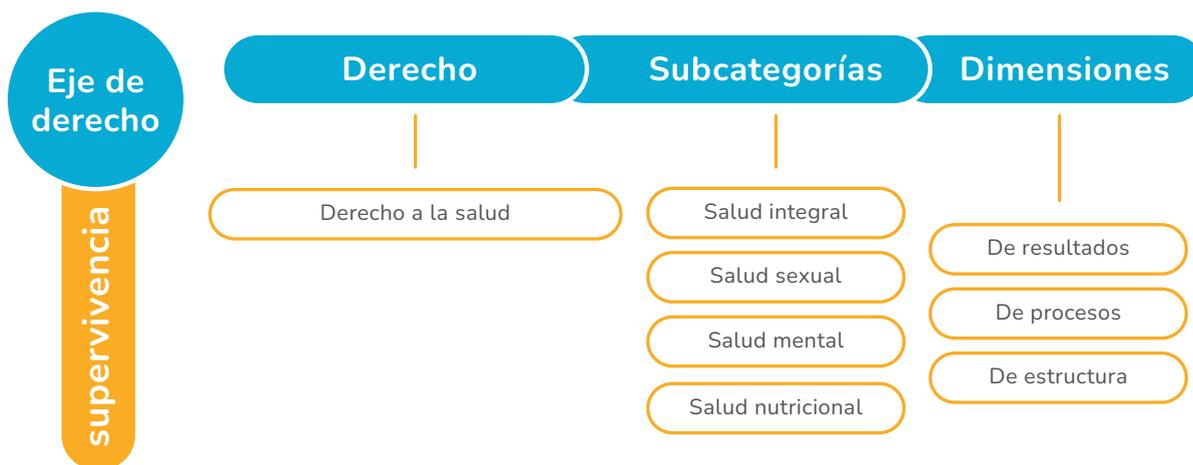
Figura N° 1: Total de compromisos identificados y con seguimientos del Plan de Acción



Fuente • Elaboración propia a partir de Plan de Acción de Niñez y Adolescencia 2018-2025.

Por su parte, los indicadores de derechos están estructurados según ejes, categorías, subcategorías y dimensiones, tal y como se proyecta en la figura 2. Los cinco ejes son la agrupación más amplia de derechos, en torno a los pilares estructurales de la Convención sobre los Derechos del Niño: supervivencia, desarrollo, protección, participación y uno de carácter transversal relativo al rol del Estado sobre la institucionalidad y sistemas públicos relacionados con derechos de niñez y adolescencia. Por su parte, cada categoría de derechos refleja un derecho humano de la niñez y la adolescencia, siendo la unidad principal de análisis. Cada categoría tiene subcategorías que corresponden a una delimitación de cada derecho, según los temas que involucra y que son descritos en las diferentes fuentes de derecho tanto nacional como internacional. Además, cada categoría está desagregada según grupos prioritarios, tales como niños, niñas y adolescentes con discapacidad, migrantes, pertenecientes a pueblos originarios y bajo cuidado del Estado, interseccionalidades, territorio y ciclo vital.

Figura N° 2: Ejemplo de modelo de conceptualización y categorización de análisis



Fuente • Defensoría de la Niñez. 2022⁶.

Cada una de las 51 metas del Plan de Acción fueron ordenadas según el modelo descrito anteriormente y que se relacionan con un listado de indicadores de derechos humanos, el cual también ha sido elaborado por el Observatorio de Derechos de la Defensoría de la Niñez. En este balance particular, los indicadores se miden a partir de datos estadísticos cuantitativos, los cuales por una parte provienen de fuentes de información internas y primarias, identificadas de forma directa por la institución, y de fuentes externas identificadas por otros organismos mediante encuestas y datos administrativos.

⁶ Defensoría de la Niñez. 2022. Modelo de conceptualización y categorización de derechos de la niñez y adolescencia Disponible en: <https://observatorio.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2022/10/Instructivo-categorizacion-de-derechos-pdf>.

Así, a partir de los datos recogidos se realiza una medición de cada meta a partir de indicadores de resultados; es decir, determinando si la evidencia sustenta el logro de la meta —o no—, de acuerdo a cuatro niveles de cumplimiento detallados en la figura 3, los cuales se centran específicamente en el impacto de las políticas, planes o programas destinadas al cumplimiento de ese compromiso.

Figura N° 3: Niveles de cumplimiento de compromisos a nivel particular y agregados



Fuente • Elaboración propia de acuerdo con el Informe Metodológico del Observatorio de Derechos de la Defensoría de la Niñez.

De esta manera, se analizan los resultados de los indicadores de derechos humanos con la información más actualizada que se pueda recopilar, según distintos niveles de desagregación (ejes, categorías, subcategorías y dimensiones) del Observatorio de Derechos de la Defensoría de la Niñez desde 2018 al presente⁷.

⁷ La selección de los indicadores de derechos se realiza según criterios de selectividad de validez, confianza, éticos, legales, pertinencia y permanencia, entre otros. El análisis, en la medida de la disponibilidad, considera desagregación territorial, por géneros y grupos prioritarios, siendo incluido ello en los análisis, evaluaciones y recomendaciones.



Se identifica un nivel de cumplimiento de 27% de las metas del Plan de Acción, lo que es un rango de cumplimiento insuficiente.

2. Resultados

En general, es posible identificar un nivel de cumplimiento de 27% de las metas del Plan de Acción, lo que es un rango de cumplimiento insuficiente del Estado en relación a sus compromisos.

En este marco, se identifica que los ejes de supervivencia y participación son los que presentan un mayor nivel de avance. Sin embargo, las metas relativas a derechos de desarrollo y protección tienen resultados muy bajos, los cuales se explican —entre otros— factores tanto por el impacto derivado de la pandemia como por el aumento de las situaciones de violencia en contra de niños, niñas y adolescentes, tales como delitos violentos o violencia sexual. A continuación, se abordará un breve análisis del cumplimiento de cada uno de los ejes mencionados:

Figura N° 4: Niveles de cumplimiento según metodología según eje

Eje de derechos	Nivel de cumplimiento
Eje de supervivencia	38%
Eje de desarrollo	10%
Eje de protección	23%
Eje de participación	44%
Eje de Estado garante	33%
Nivel de cumplimiento total	27%

Fuente • Informe de Compromisos Plan de Acción de Niñez y Adolescencia 2018-2025 (datos preliminares).

Resultados por eje de derechos

A continuación, se detallan los resultados en los cinco ejes de derecho, dando énfasis a la situación de avance del cumplimiento de los compromisos de los diferentes derechos involucrados, de acuerdo con los datos y antecedentes más ilustrativos.

Eje de supervivencia

Los 21 compromisos del Estado contenidos dentro del eje de supervivencia dicen relación con las necesidades vitales y fundamentales para que niños, niñas y adolescentes alcancen su desarrollo integral y contempla el derecho a la salud, vivienda adecuada, entre otros. Es posible observar, en términos generales, que el nivel de cumplimiento en la ejecución de compromisos ha sido insuficiente (38%). Tal como se analiza a continuación, si bien se evidencian algunos avances, estos no se traducen directamente en los resultados y el logro óptimo de los compromisos adquiridos por el Estado.

En el derecho a la salud, se evidencia un cumplimiento de los compromisos en el rango de insuficiente con un 43%. Se destaca el cumplimiento parcial, con un 66%, de la subcategoría de salud integral, refiriéndose a la reducción progresiva de los índices de mortalidad infantil en cuatro medidas relevantes⁸. No obstante, el cumplimiento se categoriza como parcial a pesar de dicha disminución, en razón a la falta de datos oficiales de años más recientes, así como también por las diferencias observadas entre los niveles socioeconómicos, de acuerdo a los resultados de mortalidad infantil que es posible observar en los antecedentes del Departamento de Estadísticas e Información de Salud⁹.

En la misma línea, se observa en la subcategoría de salud sexual y reproductiva, relativas a los indicadores de reducción de embarazo adolescente, enfermedades de transmisión sexual y el aumento del acceso y uso de métodos anticonceptivos, un avance parcial de un 66% en todas las dimensiones relacionadas a estos compromisos. Por otro lado, preocupa el estado crítico de la salud mental de la niñez y adolescencia, en tanto se visualiza un avance insuficiente de un 17%, debido a la afectación de diversos indicadores de resultados, como es el aumento en las tasas de suicidio en adolescentes en 2022 y el incremento de niños, niñas y adolescentes con afectaciones de salud mental.

Por su parte, en materia de derecho a una vivienda adecuada, los resultados de la Encuesta Casen 2022 evidencian avances significativos en diversos indicadores de resultados que pueden identificarse como estadísticamente significativos con respecto a 2017, tal como el porcentaje de niños, niñas y adolescentes viviendo en condiciones de hacinamiento, y que, si bien ha disminuido sostenidamente, no logra resolver el problema de habitabilidad en sus hogares, existiendo focos más altos en algunas zonas y grupos prioritarios. Por otra parte, dentro de la misma subcategoría el compromiso de «gestionar el cierre de campamentos» muestra un evidente retroceso a un 0% en los últimos años, en los que ha existido un aumento del total de campamentos y niños, niñas y adolescentes, en comparación a los años 2018 y 2020, con una importante incidencia en niños, niñas y adolescentes en contexto de movilidad humana.

El compromiso de «gestionar el cierre de campamentos» muestra un evidente retroceso a un 0% en los últimos años, en los que ha existido un aumento del total de campamentos y niños, niñas y adolescentes, en comparación a los años 2018 y 2020.

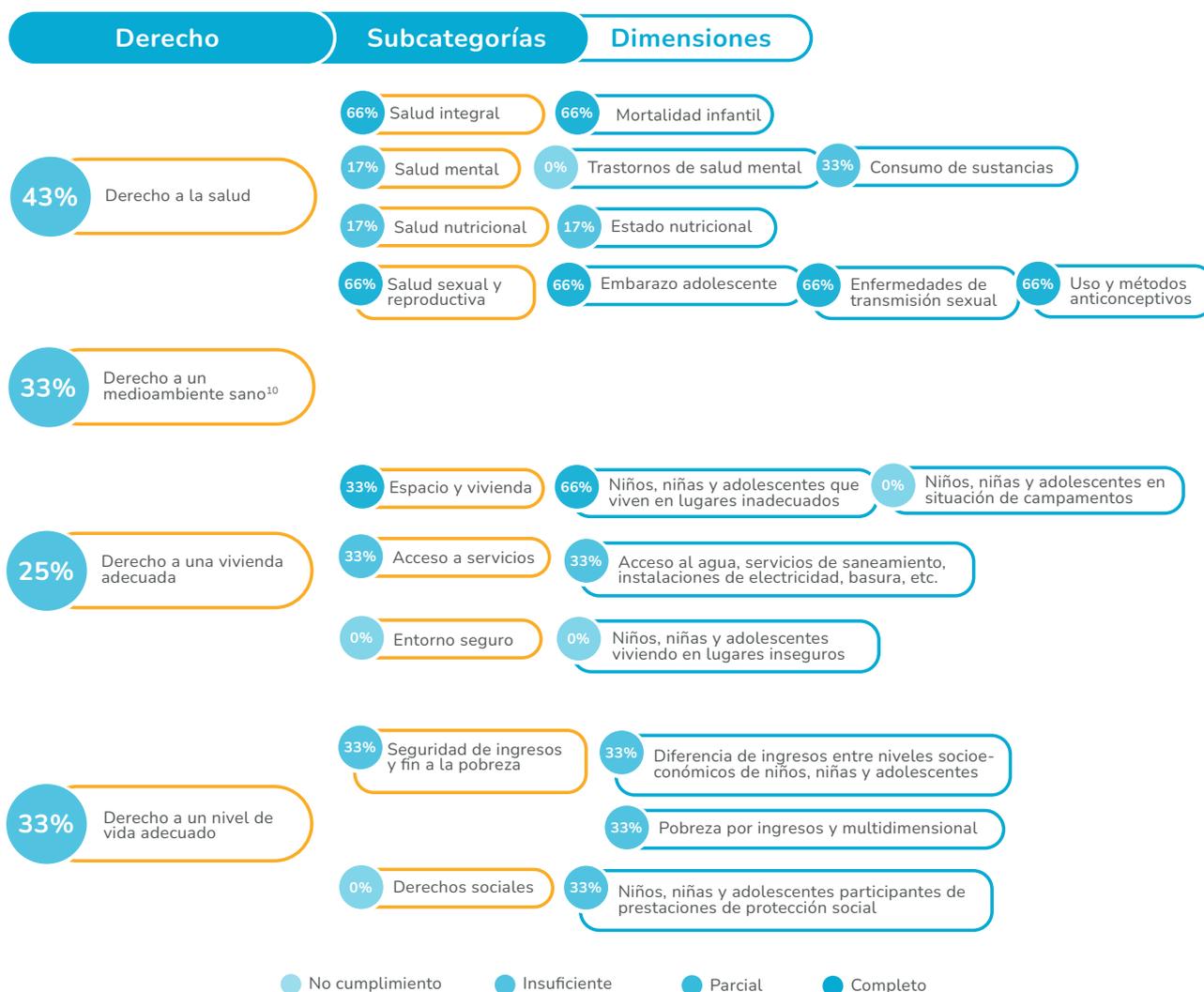
8 Las que corresponden a los indicadores de mortalidad infantil, neonatal, neonatal precoz y postneonatal.

9 Para más información revisar: <https://deis.minsal.cl/>.

En términos de protección social, el derecho a un nivel de vida adecuada, presenta un nivel insuficiente, con un 33% de cumplimiento, en cuanto se observa un avance limitado en las obligaciones relativas a seguridad de ingresos y fin a la pobreza. Si bien se observa en los últimos datos de la Casen 2022 una disminución de los niveles de pobreza y extrema pobreza, mejorando las cifras prepandemia, esto no responde de forma principal a ingresos autónomos de las familias, sino a la importancia que han tenido las políticas de subsidios y transferencias estatales. Estas medidas no se traducen necesariamente en un cumplimiento de las metas, ya que tal focalización del gasto se centra en un modelo subsidiario que no contempla una sostenibilidad de las mejoras de vida para niños, niñas y adolescentes y sus familias.

En la siguiente figura, se presentan los resultados de forma desagregada:

Figura N° 5: Niveles de cumplimiento según metodología aplicable en el eje de supervivencia, por subcategoría y dimensión



10 En esta categoría de derecho solo hay un compromiso.

Eje de desarrollo

Los 13 compromisos contenidos en el eje de desarrollo dicen relación con las condiciones necesarias para que niños, niñas y adolescentes puedan alcanzar todo su potencial físico, mental, espiritual, moral y social, en situaciones de equidad a lo largo de sus trayectorias de vida. En términos generales, se advierte que el nivel de cumplimiento en la ejecución de estos compromisos ha sido insuficiente con un 10%, en cuanto se evidencian algunos avances, pero no se traducen directamente en resultados y en el logro óptimo del compromiso respectivo.

A modo general, se observa que el cumplimiento de los compromisos de derecho al desarrollo integral ha sido insuficiente con un avance de un 33%, tanto en las subcategorías de primera infancia como de adolescencia. Específicamente, al analizar las estadísticas del programa Chile Crece Contigo, se advierte que los indicadores de desarrollo funcional, tales como rezago¹¹, llegaron el año 2022 a niveles prepandemia.

En relación con el derecho a la educación, su nivel de cumplimiento fue insuficiente con un 7%. En relación a la subcategoría acceso a la educación se observa un avance promedio del 22%, destacando el resultado de la medida «Aumentar la asistencia al sistema escolar de los niños de 4 a 5 años y de 14 a 17 años, con especial foco en niños, niñas y adolescentes en situación de discapacidad»¹², la cual presenta un avance insuficiente de un 33%. En este marco, cabe profundizar que en el análisis de la información del Ministerio de Educación se advierte la existencia de una disminución del porcentaje de asistencia a educación parvularia de niños y niñas, no logrando llegar a niveles prepandemia. Por otra parte, se observa un aumento en la tasa neta de asistencia a educación básica de niños y niñas de 6 a 13 y adolescentes de 14 a 17 años con discapacidad.

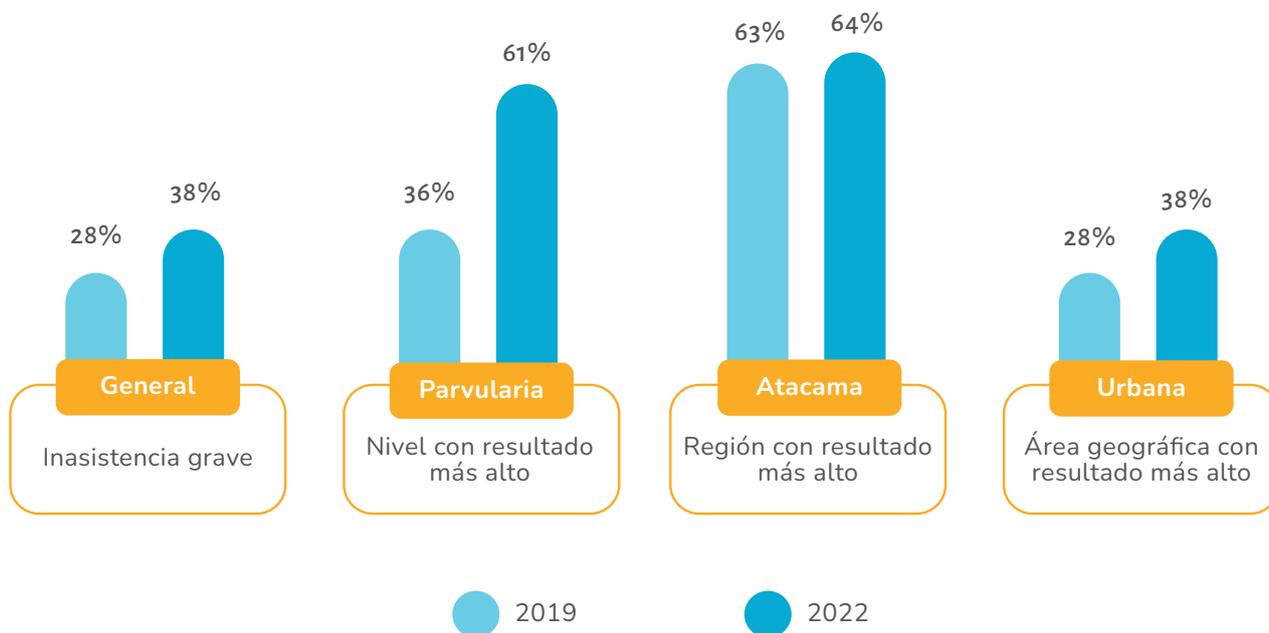
En la misma subcategoría, la medida «Aumentar la cantidad de adolescentes que finalizan la educación media» presenta un resultado de sin cumplimiento (0%) ya que no se observa un incremento de los porcentajes de egresos de adolescentes de la educación media desde el 2017. Por último, la medida «Disminuir la exclusión de los niños, niñas y adolescentes del sistema educativo» presenta un avance insuficiente de un 33%. Según información entregada por el Ministerio de Educación¹³, la inasistencia grave aumenta en un 10% de 2019 a 2022, lo que es particularmente grave en el nivel de parvularia, la Región de Atacama y en las zonas urbanas, tal y como se muestra en la figura 6.

La medida «Disminuir la exclusión de los niños, niñas y adolescentes del sistema educativo» presenta un avance insuficiente de un 33%.

¹¹ El rezago funcional se refiere a los niños y niñas que no son capaces de realizar funciones correspondientes a su edad y edad anterior.

¹² Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2023, «Encuesta nacional de discapacidad y dependencia».

¹³ Centro de Estudios Mineduc, 2023, «Situación de la desvinculación y la asistencia, año 2022», Apuntes, 25, disponible en https://bibliotecadigital.mineduc.cl/bitstream/handle/20.500.12365/19346/APUNTES%2025_2023_fdo1.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Figura N° 6: Porcentajes de inasistencia grave según nivel, región y área geográfica con resultado más alto

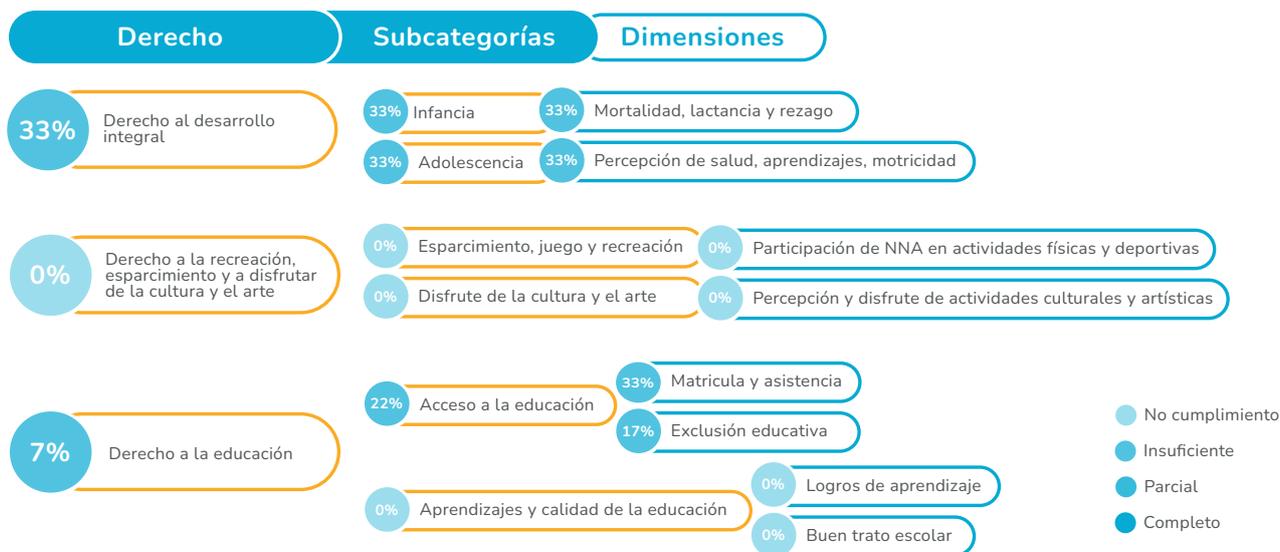
Fuente • Elaborado con datos del Centro de Estudios Mineduc, 2023.

Con relación a la subcategoría aprendizajes y calidad de la educación no se observan avances (0%) en ninguna de sus dimensiones (logros y aprendizajes y buen trato, abordaje de conflictos y participación). Los resultados del Simce 2022 muestran que en lectura hubo una baja de cuatro puntos en 4° básico (267) y de seis puntos en 2° medio (243); en matemática se registró una baja en ambos niveles educativos de diez puntos en 4° básico (250) y de doce puntos en 2° medio (252). En relación a la autoestima académica y motivación escolar, se observa una disminución del porcentaje de estudiantes que se siente capaz de aprender matemática. En cuanto al clima de convivencia escolar, se identifica un aumento de la percepción de discriminación. A su vez, las estadísticas de la Superintendencia de Educación muestran un aumento de las denuncias ingresadas por convivencia. En relación a la participación, se observa un aumento de adolescentes que han participado en centros de alumnas y alumnos¹⁴.

14 Instituto Nacional de la Juventud, 2022, «Décima encuesta nacional de juventudes 2022».

Por último, el derecho a la recreación y esparcimiento tuvo un nivel preocupante de incumplimiento (0%). En relación a la subcategoría de esparcimiento, juego y recreación (0%) la Encuesta Nacional de Hábitos de Actividad Física y Deporte 2021¹⁵ muestra que el 5,7% de los niños, niñas y adolescentes de 11 a 17 años realizan actividad física todos los días de la semana y el 16,1% realizan actividad física entre 3 a 6 días de la semana. En relación a la subcategoría disfrute de la cultura y el arte se advierte un incumplimiento evidente (0%). En este sentido, la información del Instituto Nacional de la Juventud muestra que la participación activa de adolescentes entre 15 a 17 años en agrupaciones culturales o artísticas bajó del 2018 (10,9%) al 2022 (9,3%).

Figura N° 7: Niveles de cumplimiento según metodología aplicable en el eje de desarrollo, por subcategoría y dimensión



Fuente • Elaboración propia.

¹⁵ Ministerio del Deporte, 2021, «Encuesta nacional de hábitos de actividad física y deporte».

Eje de protección

Los 14 compromisos contenidos en el eje de protección guardan relación con derechos que preservan o resguardan su ejercicio ante situaciones de afectaciones, privaciones o amenazas de derechos. Es posible observar, en términos generales, que el nivel de cumplimiento en la ejecución de compromisos ha sido insuficiente (23%), siendo un aspecto importante mencionar el aumento de diversos indicadores de violencia hacia la niñez y adolescencia en el ámbito sexual, delitos violentos y homicidios, entre otros.

En cuanto al derecho a vivir en familia es posible identificar un cumplimiento insuficiente en el caso de niños, niñas y adolescentes ya separados de su entorno familiar. Si bien se identifican algunos avances en los indicadores de procesos y resultados, tales como la disminución de la tasa de institucionalización, el aumento de la proporción de familias de acogida en el cuidado alternativo o el tamaño promedio de los centros residenciales, aún persisten serias falencias en materia de calidad y pertinencia de los centros residenciales de protección, sobreocupación y situaciones de violencia y explotación en estos espacios que son urgentes de resolver.

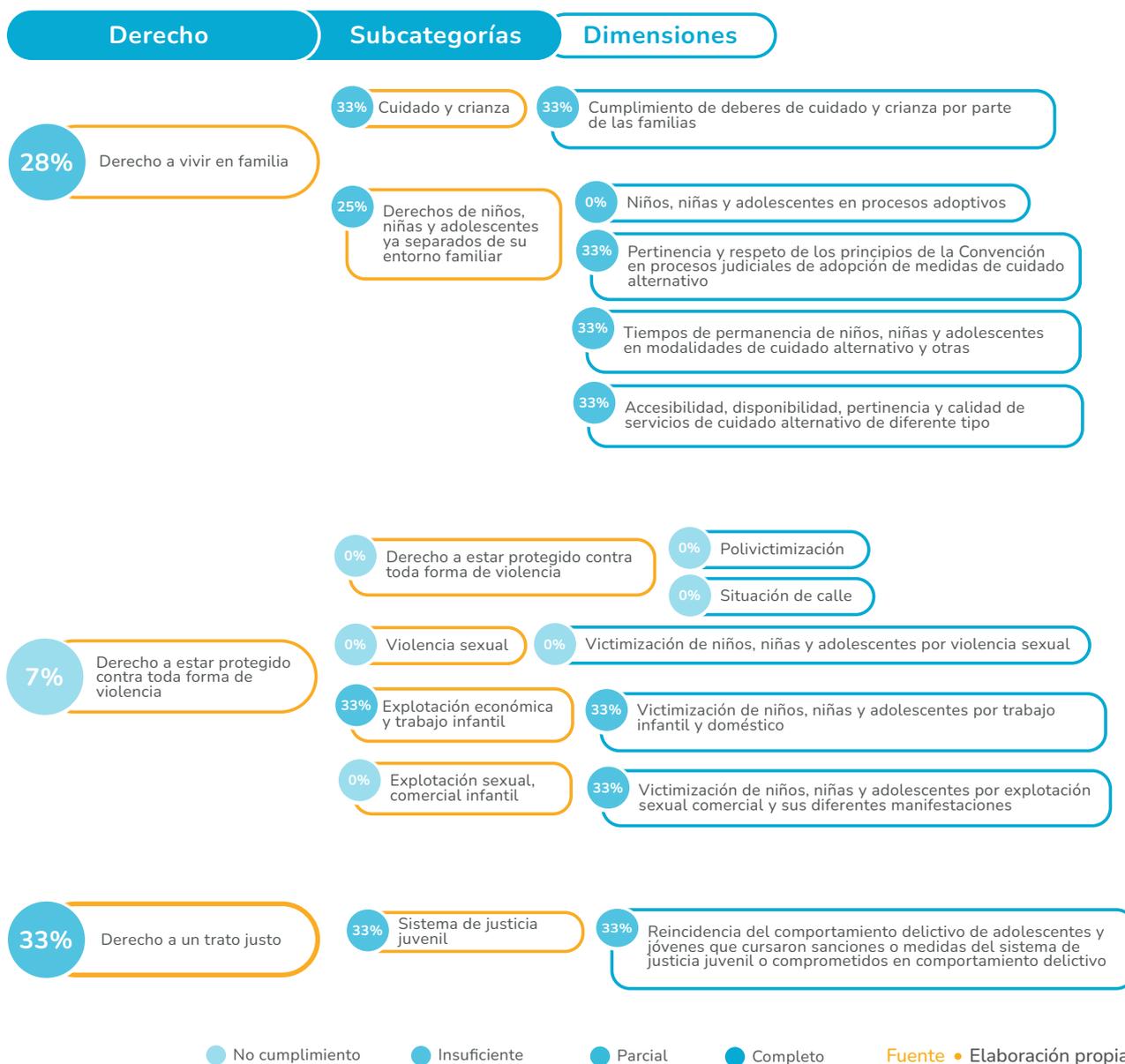
Un aspecto crítico de este eje es el escaso avance en los compromisos relativos al derecho a estar protegido contra toda forma de violencia que alcanza solo un 7% (insuficiente) en promedio. En este marco, se relevan negativamente los indicadores relativos a violencia en general graficado en el aumento de diversos tipos de situaciones como, por ejemplo, el abuso sexual infantil y los hechos de explotación sexual de niños niñas y adolescentes.

Aún persisten serias falencias en materia de calidad y pertinencia de los centros residenciales de protección, sobreocupación y situaciones de violencia y explotación en estos espacios que son urgentes de resolver.



Por su parte, en materia del derecho a un trato justo, específicamente en el ámbito del sistema de justicia juvenil, aún persisten una serie de falencias en el cumplimiento de derechos humanos de los adolescentes que son objetos o sujetos de medidas o sanciones, particularmente en los tiempos de permanencia y tasas de utilización de la internación provisoria, por ejemplo, y diversas dificultades de infraestructura y violencia institucional en los centros de privación de libertad, lo cual conlleva un cumplimiento insuficiente de estos compromisos.

Figura N° 8: Niveles de cumplimiento según metodología aplicable en el eje de protección, por subcategoría y dimensión



Eje de participación

Los derechos relacionados a este eje se focalizan en el libre ejercicio de niños, niñas y adolescentes de acceder a información, expresar sus opiniones, a ser escuchados y a que sus apreciaciones sean debidamente tomadas en cuenta en función de su edad y madurez. Lo anterior, se encuentra respaldado por los artículos 12, 13, 14 y 15 de la Convención y su Observación General N.º 12 del Comité de los Derechos del Niño, entendiéndose aún que el derecho a la información y a ser escuchados(as), son parte fundamental de concebir a niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos. En específico, este eje presenta un cumplimiento insuficiente, con un 44% de las metas asociadas (ver figura 9).

En relación con el derecho a la información, se alcanzó un cumplimiento de un 66%, en tanto se mide la meta de que niños, niñas y adolescentes accedan a medios de comunicación, internet y tecnologías de la información. La determinación de este cumplimiento se basa en los datos comparados de la Encuesta Kids Online Chile¹⁶ de 2016 a 2022, en la que se observa que, mientras un 84% de niños, niñas y adolescentes tenía acceso a internet en 2016, en 2022, esta cifra se incrementó hasta un 92%¹⁷. La determinación del avance parcial en este eje se define en cuanto no se evidencia una resolución integral del problema, teniendo en consideración que aún existe un 8% de este grupo de la población que no tiene acceso a internet, así como también persisten brechas relativas a ciertos grupos socioeconómicos.

En cuanto a los compromisos relativos al derecho a ser escuchados se midieron dos indicadores asociados a la participación de niños, niñas y adolescentes. Por una parte, se determinó un cumplimiento insuficiente, en tanto los datos del Estudio de Opinión a Niños, Niñas y Adolescentes¹⁸ de la Defensoría de la Niñez indicaron que los niveles de asociatividad en los distintos espacios en los que se desenvuelve este grupo de la población han aumentado entre 2018 y 2019, así como se evidencia en la Encuesta Nacional de Juventudes de 2022. No obstante, sus resultados aun muestran que se puede seguir avanzando en un mayor nivel de participación en los espacios educativos y sociales.

En relación con el derecho a la información, se alcanzó un cumplimiento de un 66%, en tanto se mide la meta de que niños, niñas y adolescentes accedan a medios de comunicación, internet y tecnologías de la información.

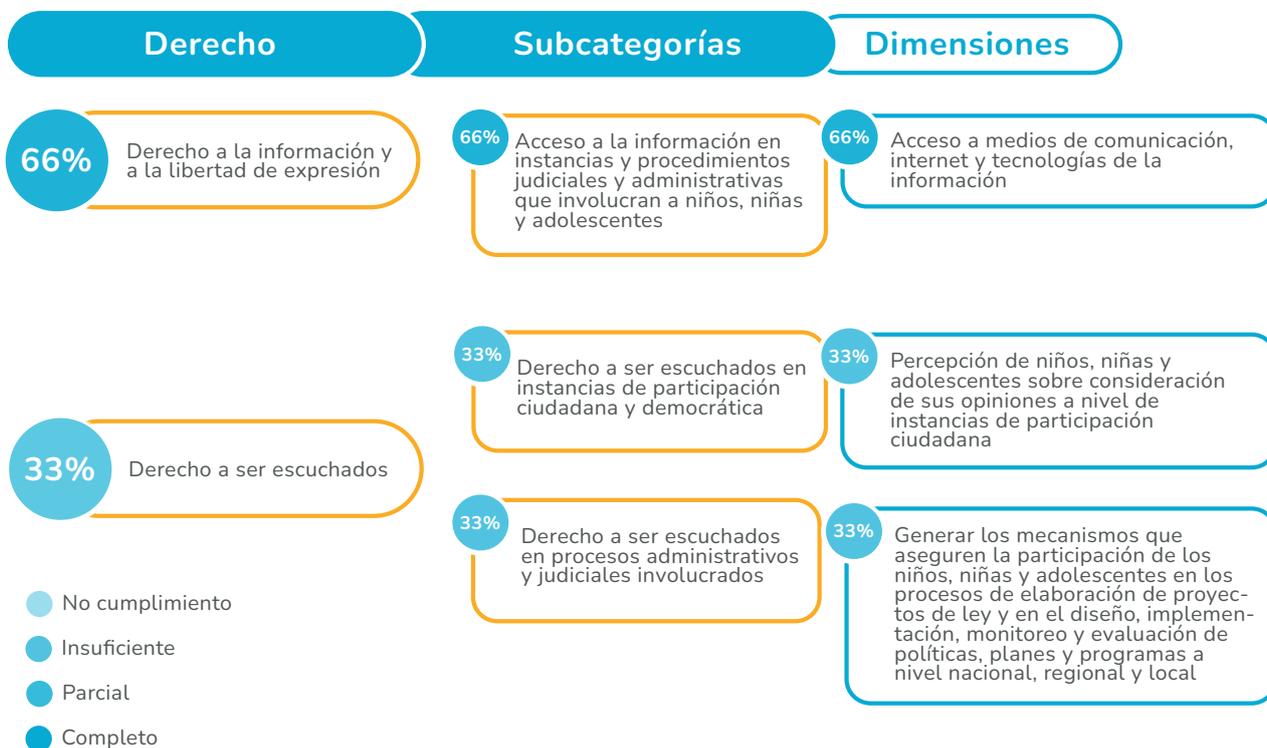
16 Esta investigación es impulsada por académicos de las universidades Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Chile y Universidad de Chile en colaboración con el Ministerio de Educación y Unicef. Se trata de una encuesta realizada en escuelas a niños, niñas y adolescentes y al director o directora del establecimiento educacional. En el año 2022 fue realizada en 131 establecimientos educacionales del país y se encuestaron a más de tres mil niños, niñas y adolescentes.

17 Global Kids Online, 2022, «La relación de niños, niñas y adolescentes con el mundo digital», disponible en http://globalkidsonline.net/wp-content/uploads/2023/05/Kids-Online-Chile-Presentación-Resultados-2022-para-SONIA_L-Solo-lectura.pdf.

18 Defensoría de la Niñez, 2020.

Asimismo, respecto de la generación de mecanismos de participación que garanticen el derecho a ser escuchados de niños, niñas y adolescentes en los procesos de toma de decisiones de políticas, planes y programas que puedan afectarles, se estableció un cumplimiento insuficiente en tanto no ha sido posible medir el impacto de las opiniones que surgen de los Consejos Consultivos que se han implementado a partir de la publicación de la Ley de Garantías. Por otro lado, a pesar de que el Sistema de Garantías reconoce la existencia de estos espacios, es necesario que no se reduzca la aplicación de este derecho únicamente a estas instancias de participación tipo Consejo, sino que consagrarlas como un pilar central de las actuaciones del Estado.

Figura N° 9: Niveles de cumplimiento según metodología aplicable en el eje de participación, por subcategoría y dimensión



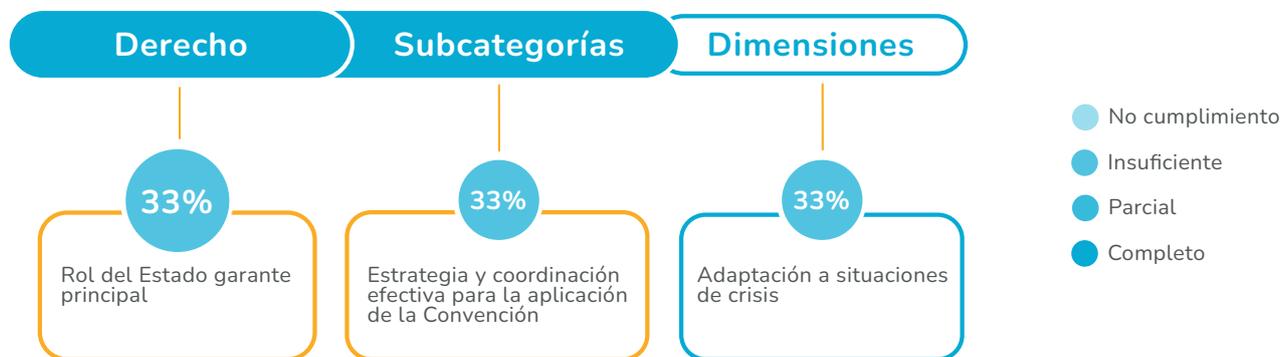
Fuente • Elaboración propia.

Eje de Estado garante

En relación a este eje, el Plan establece el compromiso de «minimizar el impacto adverso que se produce en los niños, niñas y adolescentes frente a los riesgos y las amenazas de desastres». Al respecto, cabe destacar que según la Encuesta Casen 2017, el 9,2% de los hogares con niños, niñas y adolescentes declararon haber sufrido alguna pérdida o daño producto de desastres naturales. Este indicador disminuyó a 4,2%, según los datos de la Encuesta Casen 2022, lo cual constituye un importante avance.

No obstante, este indicador está sujeto a la existencia de situaciones de desastres naturales, lo que puede ser variable y no mide necesariamente la capacidad de adaptación de los sistemas públicos frente a otras situaciones de crisis como fue, por ejemplo, la pandemia, en la que se han identificado diversas afectaciones graves de derechos en salud, desarrollo, violencia y educación entre otras, y se evidenció la falta de políticas públicas que permitieran prevenir y actuar a tiempo frente a las afectaciones, lo que fue altamente recomendado por la Defensoría de la Niñez durante la crisis sanitaria.

Figura N° 10: Niveles de cumplimiento según metodología aplicable en el eje de Estado garante, por subcategoría y dimensión



Fuente • Elaboración propia.



3. Recomendaciones

La formulación de la Política y su Plan de Acción actual tuvo como contexto una gobernanza institucional en formación que impidió su debida formalización como instrumento rector de la política pública en niñez y adolescencia, generando con ello una serie de problemas de coherencia vertical y horizontal entre sus instrumentos, compromisos y líneas de acción, así como dificultades en su seguimiento y transparencia de la información. En este marco, queda como uno de los aprendizajes clave la importancia de concordar metas entre las instituciones que permitan evaluar sus avances de manera articulada.

No obstante, lo avanzado particularmente por el Plan de Acción evidencia una serie de progresos y aprendizajes que serán trascendentales para la formulación de la nueva Política y Plan que debe presentar la Subsecretaría de la Niñez en marzo de 2024. En este marco, se destaca la conformación de la Mesa de Trabajo Interinstitucional para el seguimiento del Plan, que permitirá tener una mejor base de trabajo intersectorial para los desafíos de la implementación del nuevo instrumento.

En atención a lo señalado y los resultados presentados de cumplimiento del Plan, se entregan por la Defensoría de la Niñez las siguientes recomendaciones que se desprenden de este análisis evaluativo y que son orientadas a aspectos metodológicos en miras de incorporarlas en el proceso de formulación de la nueva Política y Plan de Acción.

Poder Ejecutivo

Medidas a corto plazo

- Incorporar e implementar, por parte de la Subsecretaría de la Niñez, una estructura de indicadores de derechos humanos para evaluar el cumplimiento de las líneas estratégicas de la Política en el Plan de Acción 2024-2034, según criterios de confianza técnica y permanencia en el tiempo. Específicamente, se recomienda la selección de una cantidad reducida de indicadores capaces de ser medidos de manera permanente en el tiempo, agregando en los casos que sea factible y pertinente el establecimiento de metas deseables de avance, o rangos de estas, para diferentes periodos y de forma adaptativa.

Medidas a largo plazo

- Generar, por parte de la Subsecretaría de la Niñez, una gobernanza de seguimiento al cumplimiento de las metas del Plan de Acción 2024-2034 de Niñez y Adolescencia, que considere la participación periódica de niños, niñas y adolescentes, organismos de la sociedad civil y la Defensoría de la Niñez, de cara a la realización de reportes de avances.



Lo avanzado por el Plan de Acción Nacional de la Niñez y Adolescencia evidencia una serie de progresos y aprendizajes que serán trascendentales para la formulación de la nueva Política y Plan que debe presentar la Subsecretaría de la Niñez en marzo de 2024.

La Defensoría de la Niñez tiene el mandato legal de publicar anualmente un informe cuyo contenido aborda la cuenta pública institucional y el estado de situación de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes que viven en Chile. Este 2023 es el quinto Informe Anual de la institución.

En la primera parte de esta publicación, que corresponde a la Cuenta Pública, se da cuenta de las acciones desplegadas por la institución entre el 01 de julio de 2022 y el 30 de junio de 2023. Se relevan los principales hitos en el periodo y el reporte las acciones en el marco de la gestión institucional, el trabajo territorial y los desafíos de la Defensoría de la Niñez para el próximo periodo. En este marco, también se presentan las cuentas públicas de sus siete sedes regionales: Arica y Parinacota, Coquimbo, Valparaíso, O'Higgins, Biobío, La Araucanía y Aysén. Esta rendición, evidencia el importante trabajo de descentralización institucional que busca llegar a los territorios más alejados donde la niñez y adolescencia aún esperan respuestas que garanticen sus derechos.

En la segunda parte, se aborda la situación de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en Chile. Comienza con la presentación de un panorama estadístico, elaborado por el Observatorio de Derechos de la Defensoría de la Niñez, que, a través de fuentes secundarias e información proveniente de diversos organismos del Estado, da cuenta de la situación de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en Chile.

El Informe finaliza con el desarrollo de siete notas temáticas que profundizan en el estado actual de los derechos humanos de la niñez y adolescencia, y entrega recomendaciones a las instituciones responsables en distintos ámbitos de relevancia en el país. En el contexto los 50 años del golpe cívico-militar, se abordan las garantías de no repetición de la violencia institucional contra niños, niñas y adolescentes, y se insta a la definición de mecanismos que fomenten la construcción de procesos de memoria con enfoque de derechos en niñez y adolescencia. También se exponen las tareas inconclusas para la preparación de la vida independiente y la reinserción social juvenil para niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado. En el ámbito de la participación, se amplifican las voces de la niñez y adolescencia de Concón, Quintero y Puchuncaví, para conocer sus opiniones sobre la problemática medioambiental que viven en la zona. El Informe además aborda el fenómeno de explotación sexual que hoy impacta mayormente a niñas y adolescentes bajo protección residencial, a través de sus manifestaciones, factores de riesgo y graves consecuencias. Igualmente se presentan los desafíos que impiden el pleno ejercicio del derecho a la educación en la primera infancia, relevando las dificultades en el acceso, asistencia y principales nudos críticos. También se aborda la necesidad de consolidar un sistema integral en materia de representación jurídica como un derecho de carácter universal para niños, niñas y adolescentes; y finaliza con el análisis de cumplimiento de las metas del Plan de Acción de Niñez y Adolescencia 2018-2025, entregando recomendaciones para la formulación de la nueva Política Nacional en la materia.

