

DERECHOS DE LOS NIÑOS EN CHILE

Informe alternativo al Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas sobre la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño en Chile



Santiago, octubre de 2014

Índice

Contexto	2
Capítulo 1. Medidas Generales de Aplicación.	2
Capítulo 2. Definición del Niño.	7
Capítulo 3. Principios Generales.....	8
Capítulo 4 Derechos Civiles y Libertades.	10
Capítulo 5. Entorno Familiar y Alternativas de tutela.	12
Capítulo 6. Salud y bienestar básicos.	16
Cap. 7. Educación, actividades culturales y recreativas	19
Capítulo 8. Medidas especiales de protección	22
Anexos	31

Contexto

El presente Informe fue elaborado conjuntamente por las instituciones que conforman la mesa de seguimientos de tratados; Fundación Iguales, Observatorio de Derechos Humanos y Legislación, Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales, Corporación Humanas, Círculo Emancipador de Mujeres y Niñas con Discapacidad de Chile (CIMUNIDIS) y Corporación OPCION. Ha acompañado además este proceso la **OMCT** siguiendo un trabajo que se viene realizando con Opción desde el año 2004. La coordinación general ha estado a cargo del Centro de Estudios de la Niñez, de la Corporación Opción

Creada en 1985, la Organización Mundial contra la Tortura (OMCT) constituye actualmente la principal coalición internacional de organizaciones no gubernamentales (ONG) que luchan contra la tortura, las ejecuciones sumarias, las desapariciones forzadas y cualquier otro tratamiento cruel, inhumano o degradante. Su Secretariado Internacional con sede en Ginebra, ofrece asistencia individualizada de carácter médico, jurídico y/o social a cientos de víctimas de la tortura, y difunde cada día llamados urgentes por el mundo entero, con el objetivo de proteger a los individuos y de luchar contra la impunidad. Los programas específicos permiten aportar un apoyo a ciertas categorías de personas particularmente vulnerables como las mujeres, los niños y los defensores de derechos humanos. Entre otras actividades, la OMCT facilita el acceso de organizaciones del terreno a los mecanismos de protección de los derechos humanos de las Naciones Unidas. La OMCT cuenta con estatus consultivo ante las siguientes instituciones: ECOSOC (Organización de las Naciones Unidas), Organización Internacional del Trabajo, Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Organización Internacional de la Francofonía y el Consejo de Europa.

El Informe se ha desarrollado siguiendo las recomendaciones del Child Rights Connect, establecidas en la Guía para las Organizaciones no Gubernamentales que presentan Informes alternativos al Comité de los Derechos del Niño, distinguiéndose ocho secciones que resumen los principales avances valorados y preocupaciones de las instituciones sobre la aplicación de la Convención sobre Derechos del Niño en Chile. Se adjunta además un anexo con documentos y entrevistas a informantes claves que permiten profundizar los temas que en este Informe se desarrollan.

Capítulo 1. Medidas Generales de Aplicación.

Durante el período han existido avances significativos en materias de educación, salud, protección especial y justicia juvenil, que se han expresado tanto en cambios legislativos como institucionales, especialmente destacables son:

- La derogación de la Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE) del año 1990 y sustituida en el año 2009 por la Ley General de Educación (LGE), gracias a las movilizaciones estudiantiles del año 2006. El cambio fundamental dice relación con que al modificar su categoría legal y disminuir el quórum requerido para su aprobación facilita modificaciones posteriores.
- La promulgación de la Ley de Responsabilidad Penal de Adolescente (LRPA) del 2005, que permite generar un sistema de tratamiento diferenciado para los NNA en conflicto con la ley.
- Entrada en vigencia de los Tribunales de Familia, a partir de la dictación de la ley 19.968, que instituyó el procedimiento especial de medidas de protección, desformalizadas cuando se producen vulneraciones graves de derechos fundamentales de NNA.
- Asimismo, es posible destacar la exclusión de los (as) menores de edad de las regulaciones sobre delitos terroristas, así como del registro de huella genética.
- El Programa Chile Crece Contigo (ChCC), que hasta el informe del año 2009, hacía suponer la existencia de avances importantes en materia de protección social para la primera infancia.

- La extensión del período post natal de 12 a 24 semanas, existiendo ahora la posibilidad que el período de extensión pueda ser asumido por la madre o el padre. No obstante, se mantiene a la madre como la responsable exclusiva del cuidado de hijos e hijas y a la fecha, son muy pocos los padres que han hecho uso de este beneficio.
- La creación y constitución (2010) del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), con la función de cautelar y promover la plena vigencia de los derechos humanos en Chile.
- La adopción de la ley 20.430 en el año 2010 que establece disposiciones sobre protección de refugiados e incluye un procedimiento especial para los casos de menores no acompañados o separados de sus familias.
- El cambio de criterio administrativo por parte del Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior y Seguridad pública, en cuanto a la interpretación del concepto de “extranjero transeúnte” lo que posibilita el otorgamiento de la nacionalidad a todos los niños nacidos en Chile, con la excepción de los hijos de tripulantes y/o turistas.
- La creación del Consejo nacional de Infancia (CONINFANCIA), Decreto N° 021 año 2014, con el objeto de asesorar a la Presidenta de la República en la promoción, protección y garantía de los derechos de niños y niñas.

Tanto los avances ocurridos en el período, como los elementos que preocupan especialmente a la sociedad civil en estos temas específicos serán abordados con mayor profundidad en los capítulos siguientes.

Los organismos de la sociedad civil, han jugado un rol activo en pos de ***adecuar la legislación e institucionalidad a la Convención***. Sin embargo, observamos con preocupación diversas materias que afectan a los niños y niñas que viven en Chile.

La necesidad de responder ante las diversas problemáticas de los niños, niñas y adolescentes (NNA) llevó al Estado a la puesta en práctica de iniciativas que buscaban suplir de alguna manera estas deficiencias. Al respecto y de acuerdo a lo informado al Comité por el Estado, entre el año 1999 y 2000, a través del Comité Técnico Intersectorial de Infancia y Adolescencia, con apoyo de la Unicef, se impulsó la elaboración de la Política Nacional de Infancia y Adolescencia y de su Plan de Acción. Con posterioridad, en julio de 2002, fue completamente tramitado el D.S. N° 114, que creó el Consejo de Ministros para la infancia y Adolescencia. Entre las tareas de este Consejo estaba el monitoreo y aprobación de las políticas y planes de acción orientados a infancia, instrumento que se posicionó en el continente como una valiosa metodología y que marcaba pauta para la región. Este órgano dejó de funcionar a partir del año 2004, sin conocerse las razones que llevaron a tal decisión. El 14 de mayo 2014, mediante Decreto N°021 se deroga el anterior decreto y se crea el referido Consejo Nacional de Infancia.

El año 2007, organismos de la sociedad civil trabajaron junto a equipos de MIDEPLAN en una propuesta que creó el Observatorio de la Infancia, el cual dejó de funcionar en el año 2010.

Chile es el único país de América Latina que no cuenta con una Ley de Protección integral de Derechos. De hecho, la ley de Menores del año 1967 aún se encuentra vigente en Chile, la cual responde a una visión de la infancia desde el paradigma tutelar¹. Por ello, desde el año 1990 la sociedad civil ha participado impulsando este debate, sin embargo no ha tenido buenos resultados. En el año 2005, el gobierno presentó un Proyecto de Ley, que al día de hoy se encuentra congelado en el Congreso Nacional.² En 2011 se elaboró, junto a los Ministerios de Justicia y de Desarrollo Social, un proyecto de Ley de Protección Integral. En abril de 2012, las organizaciones de la sociedad civil, reunidas en el Bloque por la Infancia (que representa un amplio espectro político) y el gobierno, llegaron a un consenso con el gobierno en la propuesta de un

¹ Ver Comité de derechos del Niño, Observaciones Finales, Chile, CRC/C/CHL/CO/3, 2007, par. 7

² Documento del Foro por los Derechos de la Infancia: Propuestas en Materias de Infancia para los Candidatos Presidenciales, 2009.

proyecto de ley, el que fue desestimado por el propio gobierno y fue ingresado posteriormente como moción senatorial³.

En materia de reformas legislativas, cabe señalar que al año 2012 se encontraban ingresados en el Congreso Nacional 110 proyectos de ley⁴, y 2 propuestas de reforma constitucional, lo que evidencia la dispersión y desarticulación, intentando resolver problemas de manera parcial ante la falta de la ley de Protección Integral de Derechos.

A esta dispersión se suma el que el Ejecutivo envió un proyecto de ley de reforma del SENAME que implica su división en dos servicios⁵, ante lo cual los organismos de la sociedad civil en su conjunto han señalado en reiteradas oportunidades⁶ que dicha reforma sólo adquiere un real sentido en el marco de una Ley de Protección Integral apegada a los principios de la CDN, la que desde un enfoque de derechos oriente al conjunto de políticas universales (Salud, Trabajo, Vivienda, Educación, Protección Social, Obras Públicas, Justicia, entre otras) y mandate a los organismos públicos (Servicios Estatales, Municipios, Tribunales, servicios prestados por ONG con fondos estatales, etc.), organizando la acción con el propósito de efectivizar los derechos de todos los NNA, y no sólo de aquellos que están en situación de vulneración como es en la actualidad. SENAME desarrolla programas totalmente separados y focalizados hacia un grupo determinado de NNA. Por una parte, atiende a NNA vulnerados en sus derechos, lo que es coordinado por el Departamento de Protección de Derechos. Y por otra parte, los adolescentes en conflicto con la ley penal, programas que son coordinados por el Departamento de Justicia Juvenil.

Preocupa entonces que la acción del Ejecutivo se haya orientado hacia dar una orgánica distinta al Servicio, sin tocar los problemas de fondo, como son el abordaje de los temas de infancia y adolescencia desde una perspectiva tutelar, que en principio podría comenzar a resolverse con una ley marco sobre garantía y protección de la infancia y adolescencia y una institucionalidad que ponga la protección administrativa como primera línea en la acción del Estado hacia la niñez.

Este *vacío estructural de la protección* en Chile⁷, genera una presión constante hacia todo lo existente, particularmente hacia el SENAME, hacia la atención directa de los programas a cargo de ONG's, hacia los tribunales, los cuales se ven sobrepasados en las expectativas sociales provocando las críticas de mundo político, de los medios de comunicación y de la opinión pública, ante lo que se percibe como ineficacia y falta de logros, sin reconocer el profundo impacto que tiene el no decidirse, como Estado, a cerrar de una vez por todas el vacío estructural existente.

Se debe señalar que persiste la ausencia de la figura del Defensor del Niño, en la forma de un Defensor del Pueblo especializado o de un Defensor independiente, para cumplir así con las recomendaciones hechas por el Comité. El actual gobierno incorporó en su programa la promesa de crear el mecanismo de Ombudsman en el país, cuestión que ha sido una demanda permanente de las organizaciones de la sociedad civil desde los años 80 en el país, sin embargo, no se conocen hasta ahora propuestas concretas en esta materia.

Otro ámbito de preocupación para los organismos de la sociedad civil, es **la desigualdad social existente en Chile** lo que atenta contra la calidad de vida de los NNA y sus posibilidades futuras de desarrollo.

³ Esta moción fue rechazada por tratar de materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

⁴ Infancia y adolescencia: Proyectos de ley en tramitación. Biblioteca del Congreso Nacional, Mayo de 2012.

⁵ Véase Mensaje Nº 31-360 (2012) *Mensaje de S. E. el Presidente de la República, con el que inicia un proyecto de ley que suprime el actual Servicio Nacional de Menores, creando dos nuevos servicios de atención a la infancia y adolescencia.*

⁶ Véase: Propuesta Comité Consultivo (Julio 2009) *Los organismos colaboradores acreditados y el rediseño del SENAME*; Comité Consultivo de los Organismos Colaboradores del SENAME (2011) *Nudos Críticos y Propuestas Comisión de Justicia Juvenil*; Comité Consultivo de los Organismos Colaboradores del SENAME (2011) *Nudos críticos y propuestas Comisión de Protección*; Foro Chileno por los Derechos de la Infancia (s/f) *Sistema de Protección a los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes.*

⁷ A partir de la evidencia recogida en los capítulos de 2013 y 2014 del Informe sobre DDHH de la UDP, el vacío estructural se produce porque se trata de un sistema que no se orienta hacia la protección integral de la infancia y la adolescencia, sino sólo hacia la que está siendo gravemente vulnerada y, especialmente por la ausencia total de una política pública que articule la respuesta institucional, prioritariamente desde lo administrativo, dejando la respuesta judicial como alternativa última.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), sitúa a Chile como el país con mayores desigualdades entre su población en términos de ingresos, y el tercero en lo que se refiere a la proporción de población pobre. En su informe "Panorama de la Sociedad", la OCDE destacó que el coeficiente de Gini es en Chile de 0,50, situándose por sobre la media de la organización (0,31). Además, según este informe, el 18,9 % de los chilenos son pobres, lejos del 10% promedio de la OCDE⁸. En el ámbito territorial, también se presentan profundas desigualdades ligadas a la accesibilidad, debido a los bajos niveles de integración nacional y alta prevalencia de pobreza y falta de educación formal en las zonas aisladas, como también en lo referido a movilidad urbana, marcada por una fuerte segregación territorial vinculada a las desigualdades sociales.⁹

De acuerdo al análisis realizado por la Fundación Sol, en base a los datos CASEN 2009, el ingreso autónomo promedio del 10% de los hogares más ricos del país, representa 46,2 veces el ingreso autónomo promedio de los hogares del 10% más pobre.

El Índice de Infancia y de Adolescencia 2009¹⁰ establece puntajes de 0 a 1 de acuerdo a la calidad de vida que gozan los NNA a nivel nacional, regional y comunal. Se abordan cuatro temáticas principales: Educación, Salud, Habitabilidad e Ingresos. En términos generales, los NNA pertenecientes a la región de Magallanes alcanzaron la mayor calidad de vida, con un índice de 0,728. La región de la Araucanía obtuvo el índice más bajo, llegando a 0,563, siendo el promedio nacional de 0,664. Estas cifras se polarizan aún más al comparar la situación de los NNA residentes en la comuna de Vitacura, una de las más ricas del país que obtuvo un índice de 0,927 en comparación a la comuna de Alto Biobío, una de las más pobres y que obtuvo el índice más bajo, llegando sólo a 0,275.

Esta desigualdad, tiene su correlato en la carencia de políticas de prevención universales dirigidas a la infancia y articuladas en los territorios¹¹. La prevención es un tema sobre el cual todos reclaman en Chile pero respecto del cual muy poco se implementa.

Las acciones de sensibilización o promoción de buenas prácticas en la ciudadanía, tienen un saldo negativo, específicamente en dos ámbitos que han resonado bastante este último tiempo en el país: el abuso sexual y la explotación sexual infantil. Aun cuando se ha tomado conocimiento del gran alcance de estos problemas a nivel nacional, el quehacer preventivo y las campañas de educación destinadas a toda la población infantil son en extremo débiles.

En lo que concierne a la **prevención general**, el Programa Chile Crece Contigo sólo alcanza al 40% de la población que vive en condiciones de extrema pobreza y que tienen entre 0 y 6 años de edad. Así, los NNA mayores de 6 años, viviendo en pobreza y extrema pobreza, quedan fuera de los beneficios, sin que ningún otro organismo público se haga cargo de este grupo, lo que también ocurre con los NNA de todas las edades que no pertenecen a estos sectores sociales y que no obstante pueden ser vulnerados en sus derechos. Es necesario terminar con la idea existente en el país, que los planes y programas de infancia están destinados única y exclusivamente a los sectores que viven en condiciones de pobreza. Está demostrado que las vulneraciones a los **derechos** de NNA son transversales a todos los sectores del país.

Es también preocupación de los organismos de la sociedad civil, la **débil sistematización de conocimiento e información en materias relativas a infancia, familias y adolescencia**. En Chile, los datos se encuentran

⁸ Sin considerar además, las profundas diferencias cualitativas respecto de ese 10% OCDE, por ejemplo, con el reconocimiento de mínimos garantizados por el Estado, respecto del 18,9% de Chile, que no cuenta con esas garantías.

⁹ Senado (2012) *Retrato de la Desigualdad en Chile*.

¹⁰ Ministerio de Planificación (2009) Índice de Infancia y Adolescencia.

¹¹ Entre el año 2006 – 2007, el SENAME cerró la mayor parte de los programas de prevención, conocidos como Centros Infanto-Juveniles (CIJ), para poder levantar programas de prevención focalizada (PIB) y oferta en protección especializada. Por presión de la Asociación de Municipios y del mundo Parlamentario, finalmente el SENAME accedió a generar en algunas localidades, destinando para ello \$2.000.000.000, una oferta de programas preventivos, nacen así los Programas de Prevención Comunitaria (PPC).

dispersos entre los distintos actores del sistema y no se cuenta con un banco unificado de datos que permita acceder a información confiable y actualizada¹². Si bien el SENAME cuenta con un sistema de datos, éstos se refieren a la población de NNA que ha sufrido de graves vulneraciones de derecho o que se encuentra dentro del sistema de justicia penal adolescente, no dando cuenta de la realidad de todos los NNA que habitan el territorio nacional. Un ejemplo de lo que aquí se menciona es el hecho de que el Instituto de Estadísticas (INE) segmenta a la población infantil con criterios distintos a los del Ministerio Público o del Ministerio de Salud, lo que dificulta la realización de análisis exhaustivos que involucren cruces de datos provenientes de diversas fuentes. Esta debilidad también se encuentra en las estadísticas del poder judicial, que no desagrega la información sobre las medidas de protección entabladas ante tribunales de familia, causales, medidas adoptadas y seguimiento de las mismas. Asimismo, resultaría importante que esa información estuviera desagregada por variables como género, identidad de género, nacionalidad y pertenencia étnica.

Las organizaciones de la sociedad civil, muestran especial preocupación por las distintas manifestaciones de **violencia** que se presentan en la relación de la sociedad chilena con NNA. En este contexto, preocupa las altas tasas de maltrato infantil destacando que el 71% de los NNA declara vivir violencia psicológica en sus hogares y el 29,5% violencia física grave.¹³

Por su parte, a nivel escolar es posible señalar que el 86% de los alumnos declara ver frecuentemente insultos y burlas en los colegios. Un 50% ha identificado amenazas u hostigamiento y un 71% peleas.¹⁴ Resulta alarmante un reporte reciente de la Superintendencia de educación, el cual indica que el 54% de los hechos denunciados relacionados con maltrato hacia alumnos en recintos escolares es provocado por adultos, en su mayoría profesores.¹⁵

Preocupan también los niveles de violencia institucional hacia NNA, fundamentalmente en materia de represión policial durante las manifestaciones estudiantiles y el conflicto mapuche, lo que se detalla en el capítulo 4 de este informe.

Finalmente, existen diversos problemas en cuanto a la regularización migratoria de los niños y niñas, hijos de extranjeros que se encuentran residiendo en Chile en condición migratoria irregular, tanto para la obtención de una visa de residencia como para la obtención de la nacionalidad chilena. Es necesario adecuar la normativa que regula la temática migratoria garantizando que el nuevo marco regulatorio aborde estos temas e incluya entre sus principios, al del interés superior del niño. Este tema será abordado en con más detalle en el capítulo 8 de este informe.

Recomendaciones:

- 1. Dictar a la brevedad de una Ley Integral de Protección de Derechos, de acuerdo a los principios y normas de la CDN, con la consecuente derogación de la Ley de menores y la instalación de un sistema institucional de protección de derechos que priorice por el rol de lo administrativo y que garantice su efectividad respecto de todos los NNA que habitan el territorio nacional.**
- 2. Instalación de un Ente Rector, con poder político suficiente para articular al conjunto de los organismos públicos y del sector privado que reciben aportes estatales, velando por el cumplimiento de los planes y programas destinados a efectivizar los derechos de los NNA a partir de la fijación de estándares derivados de la CDN y otros instrumentos de Derechos Humanos ratificados por Chile.**

¹² Esta situación se ve agravada por los cuestionamientos al último Censo de población del año 2012 y a la encuesta CASEN del año 2011 debido a su baja calidad metodológica.

¹³ Véase Unicef (2012) *4º Estudio de Maltrato Infantil*. Santiago de Chile

¹⁴ Véase Encuesta del Mineduc entrega alarmantes cifras de Bullying. Fundación SEPEC. 25 de Abril de 2011.

¹⁵ Véase Maltrato en Colegios: 54% de los denunciados son adultos. LA TERCERA. 20 de Octubre de 2012.

3. Establecer la figura de la Defensoría del niño y la niña de acuerdo a los principios de París y la Observación General Nº2 del Comité de Derechos del Niño.
4. Adoptar e implementar un Acuerdo Nacional Contra la Violencia y la Desigualdad Social de la Infancia, fundada en un enfoque de derechos de niños y niñas con amplia participación de los diversos órganos de administración del Estado involucrados y que contemple espacios de participación ciudadana en su elaboración.
5. Instalación de un sistema de recopilación de datos fiables con datos desagregados por edades hasta los 18 años, que permita también obtener información desglosada por sexos y grupos vulnerables, en particular nacionalidad y pertenencia étnica.
6. Adoptar una nueva norma en materia migratoria que garantice por una parte, la observación al principio del interés superior del niño en todos los procedimientos que los involucren, y por otra parte que facilite su regularización migratoria conforme a las normas sobre derechos humanos nacionales e internacionales.

Capítulo 2. Definición del Niño.

Preocupa la contraposición entre la noción de los **NNA como sujetos de derecho y el enfoque imperante en las políticas públicas que pone acento en la seguridad ciudadana**. La prioridad del Ejecutivo por el resguardo del orden y la seguridad ha llevado a la implementación de proyectos como el plan Chile Seguro, que establece los lineamientos de seguridad pública para el período 2010-2014¹⁶. Dicho programa no se pronuncia respecto a los derechos fundamentales de las personas, ni considera en su análisis la multicausalidad del fenómeno delictivo.¹⁷ Todo esto repercute negativamente en la apreciación que la ciudadanía tiene acerca de los NNA en situación de vulnerabilidad ya que, en lugar de mirárseles como sujetos con derechos que deben ser protegidos, se les estigmatiza y criminaliza poniéndose el acento únicamente en el eventual peligro que estos revisten para la sociedad.

Esta visión del fenómeno llevó a que en 2007 se estableciera un acuerdo político legislativo en materia de seguridad que convocó a todas las sensibilidades políticas con representación parlamentaria.¹⁸ Este, al poner en el centro de la agenda los temas de seguridad pública, postergó una vez más cambios necesarios en la línea de construir política social con un enfoque de derechos. Se definió una nueva institucionalidad en la materia, creándose la Subsecretaría de Prevención del Delito y de un Servicio Nacional especializado en la prevención del consumo de drogas. Asimismo, se puso en marcha la denominada “Agenda corta Anti delincuencia” que se tradujo fundamentalmente en el otorgamiento de mayores facultades al Ministerio Público y las policías, además de crearse la “Red Nacional de Asistencia a Víctimas” para la atención de la población que se ha visto expuesta a delitos violentos. Como ejemplo de la crítica que hacemos, dicho acuerdo incorporó también la “Nueva institucionalidad de SENAME”.

Así, se hace deficiente la respuesta del Estado orientada a generar programas de intervención para niños y niñas menores de 14 años que han infringido la ley.¹⁹ Es preocupante que estos programas, bajo la óptica de la seguridad ciudadana, se hayan enfocado principalmente en la conducta de los NNA, dejando de lado la situación contextual. En consecuencia, éstos no son visualizados como sujetos expuestos a una grave vulneración y, por lo tanto, pertenecientes al ámbito de protección. Sino que por el contrario, son concebidos como infractores delictivos. Esto fragmenta al niño(a) y le define como un potencial riesgo que es necesario controlar y minimizar.

¹⁶ Véase Plan de Seguridad Pública, Chile Seguro.

¹⁷ Véase Instituto Igualdad (2010) “Chile Seguro”: análisis de la propuesta de seguridad pública del Gobierno.

¹⁸ Véase Acuerdo Político Legislativo en Materia de Seguridad Pública

¹⁹ Véase entrevista a A. Astorga. Psicólogo, coordinador de proyecto PIE, Corporación Opción

En cuanto a la determinación de **la edad mínima para contraer matrimonio**, el Comité recomendó examinar la legislación²⁰ con miras a establecer la edad mínima para contraer matrimonio a los 18 años, sin embargo la legislación actual mantiene la posibilidad de que niñas y niños contraigan matrimonio a los 16 años autorizados por sus padres o representantes legales, con una regla de preferencia favorable al matrimonio.²¹ En promedio, 350 adolescentes contraen nupcias al año.

En Chile coexisten **distintas nociones sobre la capacidad de los NNA**, que no dicen relación con criterios uniformes o que se deduzcan de la aplicación del principio de autonomía progresiva. De acuerdo a un informe del Instituto Libertad y Desarrollo existe disparidad de criterios al menos en relación a la edad legal para realizar ciertos actos jurídicos, para contraer matrimonio, para tener responsabilidad penal, para ingresar al mundo del trabajo, en materia procesal y en salud. Las nociones de infante (menor de 7 años y absolutamente incapaz), impúber (mujer mayor de 7 años y menor de 12 y hombre mayor de 7 y menor de 14 años), menor adulto (mujer mayor de 12 años y hombre mayor de 14 años), establecen diferencias en materia de la administración de bienes y reconocimiento de hijos entre otras.²²

Recomendaciones:

1. **Hacer prevalecer el enfoque de derechos sobre cualquier otro en las políticas de prevención del delito dirigidas a NNA.**
2. **Armonizar la legislación en el sentido de hacer efectivo el principio de autonomía progresiva de los derechos del niño en toda la legislación nacional.**

Capítulo 3. Principios Generales.

En lo que dice relación con el principio de **no discriminación**, la sociedad civil celebra la creación de la ley²³ que establece medidas contra la discriminación y determina penalizaciones específicas para toda persona que cometa un acto discriminatorio arbitrario. Preocupa, sin embargo, la persistencia de actitudes que van en esta dirección en la población juvenil e infantil respecto a la diversidad sexual y los inmigrantes, como se demuestra en un estudio cuantitativo llevado a cabo por el Centro de Estudios de la Niñez (CEN) de Corporación Opción²⁴, en el cual queda en evidencia que son estos grupos los que con mayor frecuencia son objeto de comentarios negativos en los círculos sociales de NNA. A su vez, son las demandas de reivindicación de derechos de las personas LGBTI e inmigrantes (principalmente de nacionalidad peruana), las que en menor medida obtienen validación por los NNA. Según antecedentes proporcionados por Unicef²⁵, niños indígenas mapuches señalan ser objeto de discriminación especialmente por sus rasgos físicos y sus apellidos, a la vez que se sienten excluidos en el acceso a una buena educación, el trabajo y los recursos tecnológicos. En el caso de los niños inmigrantes, son los de nacionalidad peruana los más afectados por la discriminación. Se constata así que en Chile esta nacionalidad constituye un estigma de discriminación negativa, sin que desde el Estado se promuevan políticas, programas de atención y gestión de la diversidad en el ámbito escolar, social o comunitario.²⁶

²⁰ Ver Comité de derechos del Niño, Observaciones Finales, Chile, CRC/C/CHL/CO/3, 2007, para. 28

²¹ Artículo 107 inciso 2º del Código Civil “en igualdad de votos contrarios se preferirá el favorable al matrimonio”.

²² Ver Informe Instituto Libertad y Desarrollo, Menores en Chile ¿cuándo son o no capaces?

²³ Ley N° 20.609 de 24 de julio de 2012.

²⁴ Véase Centro de Estudio de la Niñez CEN, Corporación Opción, Universidad Central (2012) Niños, Niñas y Derechos Humanos: Nuevo actores nuevas visiones. Santiago de Chile.

²⁵ Véase Unicef (2007) Los Jóvenes Mapuche de Chile hablan contra la discriminación.

²⁶ Véase Pavez, I. (2012) Inmigración y Racismo: Experiencias de la niñez peruana en Santiago de Chile.

Es de preocupación de la Sociedad Civil, la invisibilización de la orientación sexual e identidad de género en NNA, graficada en la ausencia de políticas públicas inclusivas y respetuosas o de la obligatoriedad de cumplir roles sociales supuestamente normales, anulando su libertad de expresar y ser.

La Corte Suprema ha venido haciendo referencia al **interés superior del niño** en sus fallos, destacando el fallo de tuición donde conceptualiza lo que debe entenderse por el mismo.²⁷ Sin embargo, aún es débil la construcción jurídica del principio del interés superior que sirve de base para fundamentar sus fallos. Es decir, hacen mención al principio del interés superior, sin explicitar de que manera los hechos de la causa fueron valorados para construir el interés superior en la resolución.²⁸

Aunque ha habido avances en su implementación, preocupa que el principio de Interés Superior del Niño no sea aún transversal y siga encapsulado en el círculo de especialistas. No es posible encontrarlo en la actual formulación de políticas públicas ni en el discurso de las autoridades. Caso emblemático, por su errónea aplicación es el de C.C.M, niño que a los nueve años participa en actos delictivos junto a otros pares y adolescentes. En este caso, muy publicitado mediáticamente, tanto el sistema de salud, como educacional y judicial abordan el problema del niño desde un punto de vista delictual, sin tomar nunca en cuenta su situación de vulneración de derechos y dejando absolutamente de lado el interés superior de C.C.M.²⁹

En lo concerniente al **derecho a ser oído**, uno de los principales avances en esta materia tiene relación con la incorporación de las opiniones de NNA en la elaboración del 4° y 5° Informe entregado por el Estado al Comité. Se valora la ejecución en el 2010 del proyecto de Participación de Niñez, financiado por el Fondo Iberoamericano para el Desarrollo de la Infancia. Así como la realización de seis encuentros de participación (2011) en el área de la salud, cuyos resultados fueron un insumo para la formulación del Programa Nacional de Salud Integral de Adolescentes y Jóvenes.

Sin embargo, aún todas las acciones del Estado son aisladas faltando un marco general que impulse la participación en los asuntos que les competen a los NNA. En ese sentido se han desarrollado esfuerzos desde la sociedad civil para generar espacios de participación infantil, innovando con metodologías apropiadas y fomentando que los NNA puedan ser escuchados por los decisores de política pública.³⁰

Preocupa que la Ley de derechos y deberes de los pacientes (2012), no contemple el derecho de los NNA a obtener la información sobre su diagnóstico y tratamiento,³¹ entregándoles a sus responsables legales toda decisión al respecto.

También es objeto de preocupación de la sociedad civil, la manera represiva en que el Estado ha respondido a las manifestaciones sociales lideradas por estudiantes descontentos con el sistema educativo (2011 – 2012). Frente a las demandas expresadas por jóvenes y adolescentes, se ha optado desde el gobierno por la desacreditación y criminalización del movimiento, mostrando mayor interés en restar fuerza al movimiento social y aplacar la opinión pública que en escuchar a este grupo como un interlocutor válido.

La actual LGE no contempla en sus artículos la figura del centro de alumnos, hecho que niega bases legales a un elemento fundamental para la participación de NNA en sus establecimientos educativos. Por otra parte, la Ley de Asociaciones y Participación Ciudadana, promulgada el 2011, no contempla la creación de espacios de participación para NNA, dejando de lado el derecho de éstos a ser oídos y a tener injerencia en la creación de políticas públicas.³²

²⁷ Ver fallo rol 620-2011 de la Cuarta Sala de la Corte Suprema que se adjunta al anexo del presente informe.

²⁸ Sólo a modo ejemplar ver fallos, 608-2010, 1715-2011, 528-2011 todos de la cuarta sala de la Corte Suprema

²⁹ Véase minuta resumen del caso adjunto al presente informe.

³⁰ Ver Informe Alternativo de la Sociedad Infantil Chilena, septiembre 2012, Corporación Opción

³¹ Véase Cámara de Diputados (2011) Legislatura 359ª, Sesión 123ª en martes 20 de diciembre de 2011

³² Véase Ley 20.500

En relación al principio de **Supervivencia y desarrollo**, celebramos la dictación, en el año 2012, de la Ley que establece Subsistema de Protección y Promoción Social denominado “Seguridades y Oportunidades”, destinado a personas y familias vulnerables por encontrarse en situación de pobreza extrema conocido como “Ingreso Ético Familiar”, y cuyo objeto es promover el acceso a mejores condiciones de vida. Este subsistema establece programas de apoyo a las familias más vulnerables, y también transferencias monetarias por dignidad, deberes y logros. Dentro de estas dos últimas se han determinado como condiciones para su otorgamiento que los niños menores de 6 años tengan el “Control niño sano” al día³³, que los NNA en edad escolar asistan efectivamente a la escuela, y adicionalmente que obtengan buenos resultados en sus notas escolares. Si bien valoramos el incentivo en salud y educación para los niños que estas medidas pretenden establecer, nos parece preocupante que para que las familias reciban un ingreso adicional, la entrega de éste se encuentre condicionada a que sean los NNA quienes cumplan con estos requisitos.

Recomendaciones:

- 1. Instaurar un Sistema Institucional de Protección, articulado y con estándares aplicados transversalmente al conjunto de políticas públicas de carácter universal, que reconozcan los principios generales de la CDN. Una buena práctica del Estado de Chile es el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) de género, el que podría asimilarse a Infancia y adolescencia.³⁴**
- 2. Crear canales y prácticas que permitan mayores espacios de participación infantil.**
- 3. Elaborar políticas públicas inclusivas de NNA de la diversidad sexual, con énfasis en el respeto y la no discriminación.**

Capítulo 4 Derechos Civiles y Libertades.

Desde la sociedad civil se valora la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, suscrita por Chile en 2008.

Preocupa que, a pesar de esta ratificación, hayan tenido lugar numerosas situaciones de **violencia policial** en el marco de las manifestaciones estudiantiles del 2011 y 2012. El INDH en su informe 2011³⁵, da cuenta del carácter represivo de las detenciones, así como de los abusos denunciados por NNA durante éstas. También se ha evidenciado el uso excesivo de gases lacrimógenos y la ocurrencia de hechos de violencia inusitada, siendo uno de los más emblemáticos el caso de Manuel Gutiérrez, asesinado por parte de un funcionario de carabineros mientras observaba una manifestación.³⁶ Si bien el resguardo del orden público es una de las

³³ Se refiere a un programa gratuito desarrollado por el Ministerio de Salud dirigido a toda la población de 0 a 6 años cuyo objetivo es supervisar el crecimiento y desarrollo del mismo.

³⁴ “El principal propósito de este instrumento es que el enfoque de género sea incorporado en la provisión de los servicios y/o productos estratégicos y los sistemas de información de los servicios públicos, a fin de que los mismos identifiquen necesidades y otorguen respuestas diferenciadas tanto para hombres como para mujeres. La ventaja de incorporar esta dimensión al PMG permite que el presupuesto destinado a las mujeres beneficiarias de los programas gubernamentales aumente sostenidamente y además permitirá visibilizar brechas, inequidades y barreras de género para adoptar decisiones tendientes a alcanzar equidad en la materia.” Ministerio de Desarrollo Social [en línea] < <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/centro-informacion/equidad-genero/> [Consultado el 3 de octubre de 2014]

³⁵ Véase Instituto de Derechos Humanos (2011) *Situación de los Derechos Humanos en Chile. Informe Anual 2011*. Santiago de Chile

³⁶ Manuel Gutiérrez, falleció el 26 de agosto del 2011 luego de recibir el impacto de una bala disparada por Carabineros de Chile. Se trataba de un joven de 14 años que se encontraba caminando junto a amigos cuando recibió el impacto de bala en una jornada en que se realizaban protestas estudiantiles. Frente a los hechos la primera reacción de Carabineros fue rechazar la responsabilidad de la institución, posteriormente se abrió una investigación ante la Fiscalía Militar se procesó a funcionarios y se les dio de baja, estando pendiente la determinación de la procedencia de la acusación en la investigación penal.

tareas que debe desarrollar Carabineros, preocupa la falta de medidas preventivas apropiadas que protejan a los ciudadanos movilizados y el entorno donde se desarrollan las mismas.

También constituye una seria preocupación que hasta la fecha no se haya modificado la conceptualización del **delito de tortura** ni se haya consagrado su imprescriptibilidad en conformidad a las obligaciones internacionales asumidas por el Estado, hecho que ha generado reproches tanto del Comité contra la Tortura, como del Consejo de Derechos Humanos. Las iniciativas de ley presentadas para llevar a cabo estas modificaciones no fueron debatidas hasta 2013, ni les fue asignada urgencia legislativa.³⁷

Un informe de Corporación Opción ha dado a conocer la existencia de una serie de situaciones constitutivas de torturas y/o tratos degradantes hacia NNA, ejercidas por los aparatos policiales, que estableció la existencia de 289 casos, en su mayoría niños de sexo masculino, víctimas de maltrato por parte de Carabineros y la PDI³⁸, destacando dos casos de niños que fueron objeto de tortura a propósito de una investigación penal y que fueron detenidos y encapuchados por personal de la PDI, realizándose las denuncias respectivas con el apoyo del INDH.

Entre los años 2011 y 2012 se ha observado violencia sexual ejercida por parte de Carabineros contra estudiantes detenidas durante manifestaciones o en desalojos de centros educativos. Las afectadas han denunciado agresiones llevadas a cabo en dependencias policiales, tales como desnudez forzada, tocamientos, insultos y amenazas.³⁹ Esto llevó al INDH y ONGs feministas a presentar acciones judiciales contra los responsables.⁴⁰ Sin embargo, la tendencia ha sido cerrar las investigaciones sin responsables, impidiendo la debida reparación de las víctimas. Particularmente preocupante resulta el que el Ministerio del Interior, responsable directo de la acción policial, no se haya hecho parte de las causas ni haya tomado medidas ejemplificadoras para demostrar su absoluto rechazo a prácticas como las señaladas.⁴¹

La sociedad civil celebra la resolución promulgada en Septiembre de 2012 por la Contraloría General de la República que permite a funcionarios del INDH ingresar a los buses policiales donde se encuentren personas detenidas en manifestaciones, con el fin de corroborar el debido respeto a sus derechos.

Se celebra también la resolución emitida por el Juez titular de familia, Juan Patricio Silva, que determinó la prohibición absoluta del uso por parte de carabineros de elementos de disuasión como bombas lacrimógenas y balines, en contra de NNA y sus respectivos domicilios.⁴²

Hasta la fecha no se ha implementado el Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura tal como lo estipula el Protocolo Facultativo de la Convención internacional sobre derechos civiles y políticos, como tampoco se cuenta con registros de casos ni formación policial en la doctrina de Derechos Humanos.⁴³

Preocupa además que al no existir la Ley de Protección Integral de Derechos, las policías siguen desarrollando su actuar en función de normas sustantivas tutelares y no se han adecuando a las normas de

³⁷ Observatorio Parlamentario (2012) *Balance al Poder Legislativo año 2011*. Chile

³⁸ Véase carta enviada por Consuelo Contreras, Directora Ejecutiva de Corporación Opción a Rolando Melo, Director Nacional de SENAME. 30 de Agosto de 2012.

³⁹ Véase "Protestas estudiantiles y violencia policial en Chile: ¿Hay un vínculo entre la dictadura de Pinochet y la violencia actual? Eguneko Gaiak. Agosto, 2012

⁴⁰ Véase <http://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/269/Querella-joven-desnudada?sequence=1> y <http://www.humanas.cl/?p=11503>

⁴¹ Corporación Humanas interpuso dos querellas por hechos de violencia sexual en contra de dos jóvenes estudiantes durante el año 2012 (RUC 1210001818-5 Fiscalía de Ñuñoa y RUC 1210019942-2 Fiscalía de Puente Alto) En ambas causas el Ministerio Público cerró la investigación comunicando a la parte querellante su Decisión de No Perseverar, sin formalización ni acusación en contra de ninguno de los funcionarios de Carabineros involucrados en los hechos.

⁴² Decisión tomada en respuesta a la solicitud de protección elevada por 9 niños afectados por disuasivos químicos lanzados por Carabineros en el marco de las manifestaciones llevadas a cabo en la Región de Aysén.

⁴³ Véase informe de Comisión Ética contra la tortura, "La tortura es el miedo a las ideas de otros". Informe de derechos humanos 2012. Editorial Quimantú.

Derechos Humanos ratificadas por Chile. No se cuentan con protocolos policiales⁴⁴ que garanticen los derechos de las personas en materia de investigación, así como existe una débil protección en relación al resguardo del orden público, que les permita adecuar su actuar a los NNA.⁴⁵

En la actualidad no se han materializado las **medidas necesarias para erradicar la violencia ejercida hacia NNA**. La modificación del artículo 234 del Código Civil limitó las facultades de los progenitores para ejercer disciplina sobre sus hijos e hijas. Esto presenta dos problemas: el alcance de la ley, que sólo limita el comportamiento de los padres, sin pronunciarse respecto a otros adultos que pudieran infligir un daño a NNA y la escasa repercusión pública de esta iniciativa debido a que su discusión no ha tenido difusión significativa.⁴⁶

Recomendaciones:

1. **Implementar el Mecanismo Nacional de Prevención contra la tortura y conceptualizar el delito de tortura de acuerdo a los estándares internacionales y la generación de protocolos de actuación policial adecuados a la CDN.**
2. **Proscribir todas las formas de violencia, de acuerdo a lo señalado por el Comité de derechos del niño en su Observación General Nº 13.**
3. **Realizar campañas de sensibilización y educación pública contra todos los castigos corporales y fomentar métodos participativos y no violentos para criar y educar a NNA.**

Capítulo 5. Entorno Familiar y Alternativas de tutela.

Un estudio realizado por el CEN⁴⁷ en el año 2012, señala que el 90,4% de los NNA se sienten seguros en sus casas, lo que indicaría la existencia de un buen nivel de protección al interior de la familia. Por su parte Unicef ha señalado que el 71% de los niños y niñas es víctima de **violencia** psicológica y un 51,1% de violencia física, cifra que se ha mantenido sin variación en los últimos 6 años. Ello implica que las relaciones interpersonales al interior de la familia chilena se basan en patrones violentos de comportamiento, lo que requiere de un urgente cambio social y cultural.

El programa piloto de Alerta Temprana llevado a cabo por SERNAM y Hogar de Cristo promueve cambios importantes, ya que busca prevenir y detectar oportunamente situaciones de violencia familiar en niños y niñas que asisten a jardines infantiles. No obstante, para su real impacto será necesaria su implementación oficial y consecuente aumento de cobertura.

De acuerdo a la CASEN 2011, el porcentaje de pobreza en los NNA en Chile (22,8%) es 2 veces superior al de la población mayor de 18 años (11,5%), y 1,36 veces al de la población general (14,4%)⁴⁸. Del total de personas en situación de pobreza, el 41% corresponde a NNA menores de 18 años. Los hogares con niños tienen casi 4 veces mayor nivel de pobreza que aquellos que no tienen, como consecuencia, y el 15%

⁴⁴ Véase "Procedimientos Policiales y Derechos del Niño", Unicef Chile, 2012

⁴⁵ Véase <http://www.lasegunda.com/Noticias/Impreso/2012/05/743732/violencia-policia-en-protestas-lo-que-revisa-la-justicia-y-el-giro-de-carabineros>.

⁴⁶ El Comité Nacional contra el Maltrato Infantil fue creado por el Ministerio de Justicia el año 1996. En el año 1999 este Comité elaboró un plan de acción que contemplaba acciones de difusión y estudios en esta materia. Desde el año 2007 su labor desaparece y consecuentemente con esto también desaparecen las campañas contra el maltrato infantil.

⁴⁷ Centro de Estudios de la Niñez, (2012). Abuso: Configuración y Supervivencia. Representaciones sociales de niños y niñas y el relato de adultos sobrevivientes de abuso sexual en su niñez. OPCION, CEN, Fundación Para la Confianza, Santiago de Chile.

⁴⁸ Centro de Estudios de la Niñez, CEN (2014). Niñez y adolescencia en Chile: Las cifras. Datos estadísticos y principales estudios. Corporación Opción. Santiago de Chile.

hacinamiento crítico. Por lo tanto, para un país que crece de manera sostenida y que se enorgullece de tener una economía sana, el que 1 de cada 4 NNA vivan bajo la línea de pobreza es altamente preocupante.

Específicamente en materia indígena, el 10,2% de la población menor de 18 años pertenece a alguna etnia, el 34,5% de esta cifra se encuentra en situación de pobreza o pobreza extrema, bastante superior al 26,4% de la población no indígena menor de 18 años. Por ello, los hogares que se identifican con alguna etnia y que tienen niños presentan mayores niveles de pobreza y alcanzan un 19,6% de hacinamiento.

Destaca la creación del Programa Educativo Masivo, en el marco de “Chile Crece Contigo” (ChCC), el cual se instala desde una plataforma multimedial que combina radio, televisión, internet y telefonía, medios a través de los cuales se entrega información útil y material educativo a padres, madres, adultos significativos y niños/as respecto a la importancia de preservar el buen desarrollo en las primeras etapas de la vida. Asimismo, el programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial de ChCC divulga contenidos a los padres en torno a la gestación, nacimiento y desarrollo de los infantes, y contempla visitas domiciliarias que enfocan de manera integral la situación familiar de los hogares en los que viven niños gestantes de hasta cuatro años de edad con el propósito de promover su desarrollo.

Por otra parte, la sociedad civil observa con beneplácito el reconocimiento del principio de la reunificación familiar como eje de la Ley de protección a refugiados.⁴⁹

En cuanto a iniciativas llevadas a cabo por SENAME y su red de Organizaciones acreditadas, consideramos un avance el aumento en la cobertura para **la reparación de situaciones de maltrato y abuso sexual**; sin embargo, ésta es aún insuficiente por su alta prevalencia. Según el mismo estudio del CEN al respecto⁵⁰, un 6,7% de los NNA señaló haber sido agredido sexualmente y de acuerdo a las estadísticas de la Corporación Opción, en un 80,9% de casos atendidos en programas de intervención terapéutica por abuso sexual, la agresión había ocurrido al interior de la familia, siendo el 31% de los agresores el padre biológico⁵¹.

Durante el año 2013 se dieron a conocer varios casos de niñas menores de edad embarazadas producto de violación y/o abuso sexual, particularmente mediático fue el caso de la dramática situación sufrida por una niña de 11 años -que fue llamada “niña Belén” para mantener la reserva de su identidad- el que fue profusamente difundido por los medios de comunicación. La niña vivía con su abuela materna y fin de semana por medio visitaba a su madre quien vivía con su pareja y el hijo de ambos. Desde que la niña tenía siete años este hombre habría abusado de ella, violándola en reiteradas oportunidades y amenazándola para que no relatara a nadie lo sucedido.

El 11 de junio del 2013, ante molestias referidas por la niña y la ausencia de período menstrual, la abuela acude con ella al centro de salud y es atendida por una matrona. Tras practicarle un examen se les informa sobre el embarazo de la niña. Al conocer la abuela que la niña había sido violada presenta ese mismo día la denuncia ante la policía (Carabineros de Chile). Paralelamente el consultorio de salud envía un informe a la Fiscalía local (Ministerio Público) y al Tribunal de Familia.

En tanto, por tratarse de un embarazo de alto riesgo obstétrico, se deriva a la niña para la realización de exámenes y la atención de especialistas a un hospital. Al darse a conocer este caso ante la prensa la niña cursaba las 14 semanas de gestación. La abuela señaló: “... *ella es una guagua ... con once años andar embarazada ... quedar embarazada de una persona enferma porque que más se le puede decir que una persona enferma*”⁵².

⁴⁹ Ley Nº 20.430 “Establece Disposiciones sobre Protección de Refugiados”, abril 2010

⁵⁰ Centro de Estudios de la Niñez (2012) *Ibíd.*

⁵¹ *Idem.*

⁵² Reportaje del noticiero 24 Horas de Televisión Nacional de Chile disponible en: <http://www.24horas.cl/noticiarios/cronicas/violada-y-embarazada-a-los-once-anos-729589> (revisado por última vez el 12 de julio de 2013).

Es de público conocimiento, asimismo, que en Chile está prohibida toda interrupción del embarazo, tipificándose como delito el aborto en cualquier circunstancia, incluso si se trata de proteger la vida o la salud de la embarazada, si el embarazo es producto de una violación sexual o incesto y si la gestante es una niña.⁵³ La niña “Belén”, por tanto, se encuentra compelida a llevar adelante la gestación y no ha tenido ninguna alternativa frente al embarazo que cursa a consecuencia de las violaciones sexuales sufridas.

En una de las entrevistas televisivas que se le hizo a la niña “Belén”, ella se refirió a su embarazo y las violaciones sexuales sufridas mostrando una pasiva resignación ante la violenta situación que enfrenta. Señaló que *“será como una muñeca tenerla en sus brazos ... pero bueno ... la voy a querer mucho aunque sea lo que sea aunque sea de ese hombre que me hizo daño igual no más la voy a querer la voy a cambiar”*.⁵⁴ Pese a que la denuncia de la violación sexual habría sido presentada por la abuela ante Carabineros el 11 de junio, es solo durante la primera semana de julio, al realizarse la investigación periodística para el reportaje referido, que los organismos públicos encargados de la protección de la niña adoptan medidas en tal sentido. Transcurrieron varias semanas sin que se ubicara al denunciado ni se decretaran medidas judiciales de protección a favor de la niña.

Luego de varias semanas de aparición en los medios de prensa nacionales se decretó una prohibición de informar en relación con la situación de la niña, por lo que su historia quedó en las sombras y nada se sabe respecto a su paradero ni al estado de salud de la misma.

Lamentablemente, casos como estos son periódicamente dados a conocer a la luz pública, sin que exista un abordaje integral respecto a la situación de indefensión que se encuentran los NNA víctimas de violencia sexual y abusos en Chile, lo que es especialmente preocupante en el caso de niñas y adolescentes que, productos de relaciones de abuso quedan embarazadas, en una legislación que prohíbe el aborto en todas las circunstancias y que no entrega una protección adecuada para los casos revelados.

En relación a la situación de NNA institucionalizados. Si bien desde el año 90 se ha impulsado una política de disminución paulatina de casos en residencias, aumentando la oferta en programas ambulatorio, el impacto mediático de situaciones de abuso en residencias en los últimos años, ha presionado aún más a los Gobiernos para disminuir plazas en dicho sistema, buscando alternativas y continuando con el aumento de la oferta ambulatoria. Esto queda graficado en el comportamiento del total de atendidos en residencias entre el 2007 y el 2013, según datos del SENAME:

Residencias 2007	Residencias 2008	Residencias 2009	Residencias 2010	Residencias 2011	Residencias 2012	Residencias 2013
22.917	22.512	20.227	19.294	19.558	18.628	16.799

Fuentes: Boletines Estadísticos del SENAME.

No obstante lo anterior, esta no ha sido una tarea fácil, dado que no se han producido los cambios estructurales antes descritos. Es por ello que el sistema residencial tiene signos evidentes de crisis, donde ya al año 2008 los recursos del Estado estaban cubriendo en promedio, sólo el 58% de los recursos requeridos.⁵⁵ Al mismo tiempo, los perfiles de ingreso se han hecho más complejos, exigiendo mayores niveles de intervención y por lo mismo aumentando las exigencias de recursos, lo que no estaba considerado en su momento, cuando se aprobó la Ley 20.032.⁵⁶

⁵³ Reportaje del noticiero 24 Horas de Televisión Nacional de Chile disponible en: <http://www.24horas.cl/noticiarios/cronicas/violada-y-embarazada-a-los-once-anos-729589> (revisado por última vez el 12 de julio de 2013).

⁵⁴ Canal 13 (8 de julio), disponible en <http://www.13.cl/t13/nacional/dramatico-testimonio-de-nina-de-11-anos-embarazada-tras-violacion> (revisado por última vez el 11 de Julio de 2013).

⁵⁵ “Estudio de gastos de las Líneas de Acción Centros Residenciales, Programas de Familia de Acogidas, Programas Especializados”, Fundación León Bloy, Diciembre 2009 (por encargo de SENAME)

⁵⁶ Ley que regula la transferencia de recursos a privados sin fines de lucro, por parte del SENAME.

Por lo mismo, la tendencia al fortalecimiento del modelo de Familias de Acogida como respuesta a la recomendación Nº 45 del Comité, constituye un avance, así al 2013 se contaba con 46 proyectos a nivel nacional.

Otra iniciativa valorada durante los años 2009 y 2010 fue la implementación de visitas por parte de una comisión de jueces de Tribunales de Familia a NNA ingresados en centros residenciales de SENAME de todo el país⁵⁷. En esta misma línea, en el año 2012 destaca la aplicación de un mecanismo de supervisión de residencias de protección dependientes del SENAME, a cargo del SEREMI de justicia.⁵⁸ Durante el año 2011 se constituyó una Comisión conformada por Jueces de familia y Unicef, con el propósito de levantar información cualitativa y cuantitativa sobre NNA separados de su familia de origen y que se encuentran en acogimiento familiar. Esto permitió precisar los motivos de la separación familiar y evaluar la calidad del sistema de acogimiento familiar. El estudio constató diversas problemáticas entre las que destacan las siguientes: fuentes de financiamiento insuficientes, supervisión del Estado acotada sólo a los programas que reciben fondos estatales, intervención psicosocial de calidad dispar, largos tiempos de separación de las familias de origen, cobertura insuficiente y asimétrica, déficit de especialización de los actores que intervienen.⁵⁹

En marzo del 2014 fue aprobado el informe de la comisión investigadora de la Cámara de Diputados, sobre el funcionamiento del SENAME, comisión que surge a propósito de la situación que reporta el informe mencionado que revela entre otras cosas, situaciones de abuso sexual no judicializadas de NNA que viven en residencias. El informe de la Cámara de diputados constata la falta de control judicial sobre las causales que implican la separación de NNA de sus familias de origen, las largas estadías de NNA en estas residencias, las falencias especialmente en materia de enlazar a un niño/a cuando ha sido declarado susceptible de adopción con una familia adoptiva, recomendando múltiples acciones para proteger a los NNA que se encuentran en estas circunstancias.⁶⁰ No obstante que dicho informe somete a una fuerte crítica al SENAME, a los Tribunales y a las ONG's que trabajan en residencias, no se explicitan las debilidades estructurales de todo el sistema de atención a la infancia en el país, las cuales inciden directamente en las posibilidades **reales y de largo plazo** de alcanzar un mejoramiento sustantivo en lo residencial y en el fortalecimiento de alternativas al mismo.

Es importante destacar una buena práctica en el **ámbito judicial**, con la creación de un centro de Medidas Cautelares en los tribunales de la jurisdicción de Santiago, que ha permitido tomar medidas de resguardo de manera expedita y ha generado un sistema de seguimiento de casos. La sociedad civil espera que esta modalidad se implemente en todas las regiones del país.

En materia de **adopción**, se valoran las iniciativas llevadas a cabo desde el año 2008 destinadas a mejorar la gestión de procesos técnicos involucrados en la adopción, entre los cuales se cuenta el Sistema de Detección Precoz, cuyo objetivo es aplicar la medida de adopción de manera oportuna. En esta línea, ese mismo año destaca la creación del subprograma "Búsqueda de Orígenes", por parte de SENAME, orientado a otorgar apoyo a personas adoptadas mayores de edad o adoptantes que deseen localizar a sus familias biológicas.

Preocupa la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran los hijos de parejas del mismo sexo toda vez que al no estar regulado ni las uniones civiles ni el matrimonio, su vínculo y los derechos y obligaciones lo tendrán sólo con el padre/madre biológico.

Con todo, a la fecha, poco se ha avanzado desde el Estado en la generación e implementación de indicadores que permitan efectivamente medir y monitorear los avances en materia de diseño e

⁵⁷ El ingreso a Residencias en Chile es siempre por decisión judicial, dado que no existe un sistema administrativo de protección.

⁵⁸ CISC – Protección (Comisiones interinstitucionales de Centros de Protección).

⁵⁹ Informe de Comisión Interinstitucional. Mesa de residencia, donde participa Aldeas Infantiles SOS, CODENI, la Protectora, Hogar de Cristo, María Ayuda, Fundación Mi Casa y Koinomadelfia

⁶⁰ Ver <http://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=10892&prmTIPO=INFORMECOMISION>

implementación de políticas públicas, reformas legales y planes de desarrollo dirigidos específicamente a un sector de la población infantil de mayor vulnerabilidad, que carece de un cuidado parental o que éste se encuentra por razones económicas, sociales o culturales, en condiciones de precariedad.

Recomendaciones:

1. **Fomentar los programas de prevención y apoyo a las familias, invirtiendo especialmente en el trabajo de revinculación familiar.**
2. **Monitorear el cumplimiento de cada una de las medidas que afectan a los NNA separados de su familia de origen de modo de mantener una revisión periódica de la conveniencia de la misma**
3. **Mantener un diagnóstico actualizado del acceso al derecho a la educación o salud de los NNA que se encuentran fuera de su familia de origen por una situación de vulneración de derechos.**
4. **Tomar medidas concretas y efectivas para la protección de niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual, especialmente para el caso de niñas y adolescentes embarazadas producto de violación y/o relaciones de incesto y abuso sexual, estableciendo mecanismos nacionales de detección de estos casos y de estadísticas nacionales desagregadas por sexo, situación socioeconómica y origen étnico.**
5. **Modificar la legislación vigente en materia de adopción, adecuándola a los estándares internacionales en materia de igualdad y no discriminación.**

Capítulo 6. Salud y bienestar básicos.

Sobre el **bienestar básico**, son positivas las diversas acciones que ha llevado a cabo por el Ministerio de Obras Públicas con el fin de subsanar la disparidad en el acceso a bienes básicos como agua potable y alcantarillado. No obstante, estos progresos han sido coordinados principalmente a nivel central sin que se involucre mayormente a las autoridades locales o municipales como había recomendado el Comité en su último informe. Preocupa también la escasa cobertura de servicios básicos presente en zonas rurales del país. Según un estudio realizado por Datavoz, para la Universidad Andrés Bello, en el año 2009 sólo el 66% de hogares pertenecientes al mundo rural presentaba un índice de saneamiento aceptable, cifra muy inferior al 98% de los hogares urbanos.⁶¹

Paso importante fue la promulgación de la **Estrategia Nacional de Salud 2011-2020 (ENS)**, que prioriza el periodo perinatal, la infancia y la adolescencia. Se valora que en coherencia con las recomendaciones hechas por el Comité, uno de las principales metas de la ENS comprenda la disminución de la obesidad en menores de 6 años. A pesar de estos esfuerzos, preocupan las altas cifras de obesidad presentes actualmente en el país. Según datos de la OCDE, Chile es el sexto país miembro más afectado por la obesidad infantil, con indicadores que señalan que el 27,1% de las niñas y el 28,6% de los niños superan el peso correspondiente a su edad y estudios nacionales indican que el 40% de los estudiantes de octavo año básico está excedido de peso, por lo cual resultan necesarias medidas al respecto.⁶²

Produce inquietud la tendencia a la sobre medicación de NNA con deficiencias de aprendizaje que promueven algunos establecimientos educacionales. En el informe anual de derechos humanos de la Universidad Diego Portales,⁶³ se señala la presión que reciben los padres de NNA con problemas de aprendizaje para que corrijan este problema en base a medicamentos como condición para su permanencia en el establecimiento. Estas medidas de presión, son consecuencia de un concepto de calidad educativa basada en indicadores de resultados globales y no en el desarrollo de cada NNA según sus ritmos y aptitudes.

⁶¹ Véase Datavoz (s/f) *Vivienda y urbanismo*. Andrés Bello

⁶² Véase Ocede: Chile es el sexto país con más obesidad infantil. LA TERCERA. 24 de Febrero de 2012.

⁶³ Universidad Diego Portales (2009) *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2009*. Santiago de Chile

En materia de **salud adolescente**, se han establecido normas sobre información, orientación y prestaciones en materia de regulación de la fertilidad⁶⁴, lo que entrega herramientas a los adolescentes para regular la concepción y así evitar la maternidad o paternidad indeseada⁶⁵. Sin embargo, la sociedad civil ha manifestado en diversas instancias y mesas de trabajo que preocupan las barreras culturales que obstaculizan aún la atención de hombres adolescentes en los establecimientos de salud puesto que la oferta de atención sigue estando enfocada principalmente en la salud reproductiva de mujeres. Asimismo los(as) adolescentes ven dificultado su acceso a métodos anticonceptivos, debido al incumplimiento de protocolos por parte de funcionarios, que optan por no entregar herramientas de control de la natalidad a menores de edad.⁶⁶ Cabe mencionar que en una investigación desarrollada por el Centro de Estudios de la Niñez de Corporación Opción se observa que las niñas y adolescentes identifican que a la mejor solución para evitar que las niñas se embaracen a temprana edad es la educación sexual, con el 40% de las preferencias.⁶⁷ La baja calidad de los programas de educación sexual en los establecimientos educacionales limita el derecho a la información de las niñas y adolescentes y el Estado debe tener un rol activo en este asunto.

Otra temática de preocupación es que según cifras de SENDA, el 35,6% de los/as adolescentes consume alcohol por lo menos una vez al mes y dentro de este porcentaje el 62,8% indica haber bebido 5 o más tragos en una sola ocasión durante los últimos 30 días.⁶⁸ Considerando que estas cifras se mantienen altas, a pesar de ir disminuyendo desde el 2005 en adelante se vuelve necesaria una política de atención especializada a este problema. Con respecto a otro tipo de drogas, se observa una disminución de la prevalencia en el consumo de tabaco en la frecuencia mensual (de 42% en 2003 a 26,7% en 2013) y un aumento en la prevalencia del consumo de marihuana en la frecuencia mensual (de 7,9% en 2001 a 18,8% en 2013) en la población escolar.⁶⁹

Especialmente alarmante resulta el índice de suicidio de jóvenes entre 10 y 19 años, cuya tasa se ha doblado desde el año 2000 hasta la fecha⁷⁰, convirtiendo a Chile en uno de los países con mayor aumento en suicidio adolescente a nivel mundial.⁷¹ Frente a esto, no se aprecia una respuesta clara de parte del Estado, ni tampoco la recopilación de evidencia sobre la salud mental de los NNA que permita adoptar medidas acordadas. En este mismo sentido, se requiere garantizar el adecuado abordaje del suicidio adolescente a través de una política pública efectiva y un plan de acción concreto, que incluya la consideración de los grupos particularmente vulnerables, entre ellos los niños, niñas y adolescentes LGTBI.

Hoy, el Estado no cuenta con un sistema de seguimiento y evaluación, por consiguiente dicha inexistencia interfiere con la capacidad de monitorear la efectividad de los programas y servir de insumo crucial para coordinar la acción intersectorial requerida para el logro del objetivo de proveer salud mental a los NNA.

Se requieren políticas públicas articuladas que estén centradas tanto en la prevención como en la respuesta frente a casos de intento de suicidio.⁷² No existe atención psiquiátrica residencial para NNA que se encuentren dentro del sistema de protección, sólo los infractores de ley cuentan con un número muy limitado de vacantes.

⁶⁴ Ley N° 20.418 de enero del 2010

⁶⁵ Según cifras del MINSAL (2013) hubo 34.900 casos de hijos nacidos vivos de niñas y adolescentes (10 a 19 años) en el 2012, donde 3320 casos corresponden a segundos hijos de estas adolescentes, lo que genera una especial preocupación.

⁶⁶ Véase entrevista a Alexandra Obach, Directora e Investigadora de organización Cultural Salud.

⁶⁷ Centro de Estudios de la Niñez (2013) "Aspiraciones y expectativas de niñas y adolescentes: La Transformación de los roles tradicionales en medio de las limitaciones estructurales", Corporación Opción – Humanas, Santiago, Chile

⁶⁸ SENDA (2014) Décimo estudio nacional de drogas en población escolar. Principales resultados nacionales.

⁶⁹ Idem.

⁷⁰ En el 2009, el suicidio se convirtió en la primera causa de muerte externa, superando la mortalidad por accidentes de tránsito en jóvenes. Chile y Corea ocupan los dos primeros lugares de países miembros de la OCDE que mostraron tasas crecientes.

⁷¹ Véase *Tasa de suicidio adolescente es la más alta de Latinoamérica. Radio Uchile.cl. 24 de Marzo 2012.*

⁷² Véase entrevista a doctor Paris, Presidente del Colegio Médico de Chile.

Sin duda la situación que afecta a recién nacidos intersex o sexo ambiguo es altamente preocupante, ya que ante la ausencia de protocolos de atención, es el médico quien toma la decisión de mutilar, con la justificación de “normalizar un cuerpo que nació con una anomalía”. Esta mutilación afecta el desarrollo de la identidad de género del recién nacido, lo que significa a su vez una decisión arbitraria, en donde no se respeta el interés superior del NNA.

En materia **medioambiental** en el 2011 se detectó altas concentraciones de cobre y arsénico en las salas de clases de la escuela básica La Greda⁷³, donde se encuentra en funcionamiento una fundición de Cobre y una planta termoeléctrica. No obstante, y a pesar del peligro que significa para los NNA su desarrollo en un ambiente contaminado, se permitió el funcionamiento de las plantas contaminantes, optando por alejar el recinto educativo algunos kilómetros.⁷⁴ En abril del 2007 se denunció altas concentraciones de plomo ligadas al transporte de este material desde Bolivia hasta Antofagasta en la llamada “Ruta del plomo”. Los principales afectados por esta contaminación son los niños, ya que la exposición prolongada genera variados trastornos irreversibles en bebés en gestación y niños/as pequeños/as. Sin embargo, hasta el momento no se han tomado las medidas necesarias para disminuir los niveles de contaminación, aun cuando las medidas a tomar no implican grandes inversiones.⁷⁵

Uno de los principales avances fue la ratificación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con **Discapacidad** (2008). En este contexto, destaca también la promulgación en 2010 de la ley⁷⁶ que establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad y crea el SENADIS. Otro progreso lo constituye la creación en 2011 de la Mesa de Infancia y Discapacidad, cuyo objetivo es la articulación y optimización de los recursos públicos y privados para la atención de niños/as entre 0 y 6 años liderados por el Ministerio de Desarrollo Social a través del SENADIS.

Preocupa que a nivel de política pública se siga desarrollando un enfoque asistencialista de la discapacidad. La calificación de la discapacidad se aleja de los estándares internacionales, aún se encuentra pendiente el reglamento de la ley de discapacidad, y todos los servicios de apoyo que entrega el Estado se encuentran dirigidos a los sectores más vulnerables de la sociedad, no existiendo políticas que cubran a todos los NNA con discapacidades.⁷⁷ Preocupa además a organismos que trabajan la discapacidad de la sociedad civil, la esterilización de niñas con discapacidad intelectual y sordas, las que serían intervenidas afectando sus derechos sexuales y reproductivos.

Recomendaciones:

- 1. Considerar de manera prioritaria en las políticas de salud, el abordaje de la obesidad infantil y sobremedicación como apoyo al rendimiento escolar, y en materia adolescente el consumo de drogas y alcohol, el embarazo, y la atención psiquiátrica de NNA.**
- 2. Elaborar protocolos de atención para recién nacidos intersex y/o sexo ambiguo, basado en los estándares internacionales de derechos humanos.**
- 3. Generar políticas de prevención medio ambiental que protejan efectivamente los derechos de los NNA en esta materia.**
- 4. Adecuar las políticas públicas sobre discapacidad ampliando su cobertura a todos los NNA y ejecutarlas conforme a la CDN.**
- 5. Desarrollar una política pública intersectorial para abordar la salud mental en los NNA destinando fondos presupuestarios acordes a estos.**

⁷³ La Greda es una localidad ubicada en la zona costera central de Chile.

⁷⁴ Véase "Niños de escuela de Puchuncaví son afectados por sustancias tóxicas". Elciudadano.cl. Marzo, 2011 <http://www.elciudadano.cl/2011/03/10/33208/ninos-de-escuela-de-puchuncavi-son-afectados-por-sustancias-toxicas/>

⁷⁵ Véase "Gobierno relizará nuevos estudios en ruta del plomo". CAS Ambiental. Julio, 2010 http://www.ambiental.cl/web/index.php?option=com_content&view=article&id=63%3Aruta-del-plomo&Itemid=120

⁷⁶ Ley N° 20.422 de 10 de febrero del año 2010

⁷⁷ Evaluación de la Ley 20.422, Departamento de evaluación de la Ley Cámara de Diputados, noviembre 2012

6. **Recopilar información estadística sustancial que permita direccionar la política pública en relación a la salud mental.**

Cap. 7. Educación, actividades culturales y recreativas

En Chile existen tres tipos de establecimientos educacionales, las escuelas municipales a través de las cuales se imparte la educación pública gratuita; las escuelas subvencionadas que son administradas por el sector privado, con aporte económico del Estado y de las familias; y los colegios particulares pagados que representan el sistema de educación privado.

En materia de educación **preescolar** uno de los principales avances legislativos del período es la reforma constitucional que establece la obligatoriedad de esta educación para niños de 5 a 6 años, otorgándosele al Estado la responsabilidad de asegurar su acceso y financiamiento.⁷⁸ Esto constituye un avance, en tanto asegura el acceso universal a la educación en las primeras etapas de la vida de los NNA, confiriéndoles herramientas para su futuro desarrollo. Es también un avance el compromiso que ha anunciado JUNJI para ampliar su cobertura del 40% al 60% de los niños y niñas más vulnerables, otorgando así educación preescolar a un número mayor de la población infantil del país.

Aunque se aprecia un aumento en la cobertura de la educación preescolar y de las salas cuna, preocupa la calidad del servicio otorgado por estas últimas ya que *“puede ser más perjudicial para los niños asistir a una sala cuna con nula calidad que quedarse en sus casas, porque es el peak de desarrollo de lenguaje”*.⁷⁹ Alarma especialmente en este contexto, la formación recibida por las educadoras y los educadores de párvulo y la función que muchas veces se le otorga a las salas cuna, percibidas como lugares de cuidado y no de aprendizaje.

Existe poca claridad del rol del Estado en materia de educación parvularia. La JUNJI es la responsable de la fiscalización general, pero al mismo tiempo, diseña e implementa jardines. También están facultados para diseñar e implementar jardines infantiles los municipios y la Fundación INTEGRAL, organismo dependiente de la Red de Fundaciones de la Dirección Sociocultural de la Presidencia de la República. Todas estas iniciativas se encuentran destinadas a la población de menores recursos. No existe educación parvularia pública y gratuita para sectores de ingresos medios y altos.

A nivel central, existe la Coordinación Nacional de Preescolar, dirigida por el área de educación pre-escolar del MINEDUC, área que posee una estructura regional y provincial, para la supervisión a nivel municipal. En la Coordinación se busca articular a estas tres instancias, para generar políticas concordadas. Frente a esa realidad se vuelve necesaria la generación de una estructura estatal única que permita establecer más claramente las responsabilidades en este ámbito.⁸⁰

En materia de **calidad de la educación** importantes progresos son la creación del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad⁸¹ de la educación parvularia, básica y media, constituido por la Agencia de la

⁷⁸ Modificación introducida por la Ley 20162 de 16 de febrero del 2007 que se adjunta como anexo al presente informe

⁷⁹ Véase entrevista a Manuel Sepúlveda, Encargado de Política Educativa de Educación 2020

⁸⁰ Ídem

⁸¹ Ley N° 20.529 de agosto del 2011

Calidad de la Educación y la Superintendencia de Educación que vienen a completar las reformas iniciadas con la LGE⁸².

En el ámbito de la educación sexual se observa ausencia de continuidad en las políticas públicas y no se ha evaluado el impacto de los diferentes programas en la disminución del embarazo adolescente. Tampoco se ha desarrollado una política específica de apoyo a madres adolescentes de modo de asegurar su permanencia en el sistema escolar. De la misma forma, esta educación no contempla la diversidad sexual, ni el acompañamiento y consejería laica para adolescentes gays, lesbianas, trans o para aquellas que presenten dudas sobre su orientación sexual o identidad de género.

La sociedad civil aprecia la implementación de la Beca Vocación de Profesor, que incentiva el ingreso de estudiantes con alto rendimiento académico a carreras de pedagogías. Sin embargo, preocupan los problemas de calidad de la oferta educativa ligados al nivel socioeconómico de los estudiantes. La dependencia municipal de los establecimientos educacionales, condiciona sus recursos a la realidad económica de la comuna, produciendo fuertes desigualdades entre sectores más y menos acomodados, e impactando en la calidad de la educación impartida, especialmente en los establecimientos de menores recursos. Se generan de esta manera escuelas para pobres y para ricos, lo que crea un sistema segregado que impide el establecimiento de un piso mínimo en términos de calidad educativa.

La regulación del sistema educativo en base al mercado, ha implicado la creación de centros educacionales enfocados en la obtención de ganancias más que en el desarrollo educativo de los estudiantes, lo que ha derivado en un sistema educativo caro y de baja calidad. Se ha asociado la idea que para obtener calidad en la educación el único indicador relevante es el establecimiento educacional, sin embargo, se ha comprobado que las variables que más influyen son las condiciones socioeconómicas de las familias. Así la competencia existente entre los dos tipos de establecimientos financiados por el Estado: los colegios municipales y los subvencionados, ha llevado a que en vez de potenciar su oferta educativa, estos dos sectores rivalicen por la cantidad de matrículas y resultados obtenidos, lo que afecta negativamente a los estudiantes, que ven dejadas de lado sus necesidades en la carrera por una mayor financiación estatal.⁸³ En este contexto, se vuelve alarmante también la selección de alumnos que llevan a cabo tanto los colegios municipales, subvencionados y particulares aun cuando esto se encuentre expresamente prohibido en la LGE. A través de esto, se obstaculiza el derecho de los NNA a ingresar a un establecimiento educacional acorde a sus necesidades.

Cabe señalar que de acuerdo a los resultados de la prueba SIMCE (Sistema nacional de Evaluación de resultados de aprendizaje del Ministerio de Educación de Chile) del año 2011, aplicada a los alumnos de 4º Educación Básica, el grupo socioeconómico bajo presenta los mayores porcentajes en el nivel *inicial* (lectura 44%, matemáticas 48% y Ciencias Naturales 57%). El resultado es contrastante con los niños y niñas del nivel socioeconómico alto que se ubican mayoritariamente en el nivel de *avanzados* (lectura 71%, Matemáticas 66% y Ciencias Naturales 66%). Esta tendencia se repite para la misma prueba aplicada a los 8º básicos (nivel que marca el fin de la primaria) y también se mantiene en los resultados de la Prueba de Selección Universitaria (PSU), la que se rinde al finalizar la educación secundaria y cuyos resultados demuestran que a mayor ingreso del grupo familiar, mayor es el puntaje obtenido⁸⁴.

En este sentido, el Programa de Apoyo a la Retención Escolar llevado a cabo por JUNAEB desde el 2011 constituye otro avance, ya que contribuye a la continuidad en el sistema educativo de estudiantes en situación de vulnerabilidad social, permitiendo su permanencia e intentando asegurar los 12 años de escolaridad obligatoria. Sin embargo, frente a la complejidad de las causas que generan la deserción escolar, no puede ser la única respuesta estatal. Es necesario visibilizar el problema, generar programas innovadores

82 Ley Nº 20.370 de septiembre de 2009 Ley General de Educación

83 Véase entrevista a Manuel Sepúlveda, encargado de Política Educativa de Educación 2020.

84 Para más información ver Estadísticas 2010 (año 2009) DEMRE: www.demre.cl

y adecuados a cada NNA y articular las políticas sectoriales para fortalecerlas en esta materia⁸⁵. Un estudio del CEN hace evidente que en materia de reintegración educativa, los modelos educativos convencionales no tienen el mismo impacto que alternativas centradas en el sujeto, el entorno social y el clima escolar.⁸⁶ De acuerdo a este estudio, la **decisión de abandonar la escuela** se relaciona con factores internos del sistema educativo: Problemas conductuales en la sala de clases (27,1%), repitencia de curso (19,4%) y las bajas calificaciones (12,3%). A lo que se suma la reiterada repitencia escolar (94,4%) y la frecuente rotación de colegios (52,8%), por lo cual resulta necesario dar cabida a nuevas alternativas de modelos educativos para disminuir el problema de la desescolarización.

En el ámbito de la **convivencia escolar**, destaca la definición a través de una ley de las responsabilidades y medidas a tomar por apoderados y profesionales en casos de violencia escolar.⁸⁷ Aunque se reconocen avances en el ámbito de la convivencia escolar, preocupan las altas tasas de violencia presente en los recintos educacionales. Un estudio llevado a cabo por el Ministerio de Educación, señala que el 86% de los alumnos declara ver frecuentemente insultos y burlas en los colegios. A su vez, un 50% ha identificado amenazas u hostigamiento y un 71% peleas.⁸⁸ Resulta preocupante la inexistencia de campañas educativas para prevenir el bullying homofóbico, lesbofóbico y transfóbico.

En lo que respecta a las **políticas educativas especiales**, en el ámbito de *justicia juvenil*, preocupa la falta de programas especializados de escolarización que se inserten en la política educativa universal, desde una perspectiva que no distinga a los adolescentes infractores desescolarizados de los que no han cometido delito. La falta de aprestos pedagógicos que permitan al adolescente insertarse en el sistema escolar, se traducen en la existencia de casos con 3 o más años de desescolarización, sin que exista una oferta estatal para personas con retraso escolar severo.⁸⁹

La educación especial para *personas con discapacidad* no se adecua a los distintos tipos de discapacidad que presentan los NNA, tampoco existen programas de educación inicial para NNA con discapacidad. En particular, se aprecian incongruencias entre la ley 20.422 con los planteamientos de la Convención sobre Derechos de Personas con Discapacidad, que no permiten hacer efectivo el derecho a una educación inclusiva, de calidad y en igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. En este contexto, acoger el proyecto de reconocimiento constitucional de las personas con discapacidad puede ser un elemento gatillador de una reorientación de las actuales políticas hacia un enfoque inclusivo⁹⁰. Preocupa que el lenguaje de señas no sea reconocido como un lenguaje oficial.

Es necesario instalar en términos comunicacionales y de decisiones educativas, el enfoque de la educación inclusiva como un asunto que le compete a la educación general, en que la educación especial puede actuar colaborativamente, pero no como única responsable.

En lo que respecta a los *niños y niñas indígenas*, constituye un avance el establecimiento de la responsabilidad del Estado en la promoción de políticas educativas que reconozcan y fortalezcan las culturas originarias, a través de medidas como el aprendizaje de lenguas indígenas en establecimientos con alto porcentaje de niños pertenecientes a culturas originarias (Programa Educación Intercultural Bilingüe). No obstante el avance en esta materia, se considera importante la inclusión de la población no indígena en estas instancias. En esta misma línea, se valora la firma en 2007 de un convenio entre JUNJI y CONADI para la creación de al menos 30 jardines interculturales en el país.

⁸⁵ Véase entrevista a Liliana Cortés, Directora Ejecutiva, Fundación Educacional Súmate

⁸⁶ Centro de Estudios de la Niñez (2014) La reintegración educativa: Los colegios de segunda oportunidad como vía de restauración del derecho a la educación. Corporación Opción, Santiago de Chile.

⁸⁷ Ley N° 20.536

⁸⁸ Véase Encuesta del Mineduc entrega alarmantes cifras de Bullying. Fundación SEPEC. 25 de Abril de 2011.

⁸⁹ Véase entrevista a Miguel Luarte, coordinador de proyectos PLE, PLA y Programa de Medidas Cautelares, Corporación Opción.

⁹⁰ De acuerdo a datos de CIMUNIDIS sólo el 6% de las personas con discapacidad termina sus estudios básicos.

El **currículo escolar** también muestra deficiencias. Una de éstas es la ausencia de un enfoque consistente, transversal y recurrente para la educación en derechos humanos, impidiendo esto que los alumnos cuenten con conocimientos específicos, desarrollen habilidades y tengan disposiciones actitudinales frente a la temática. Un estudio realizado por el CEN⁹¹, con apoyo del INDH, indicó que el 77,1% de los NNA, desconocen la existencia de la CDN como instrumento jurídico ratificado por Chile, incluso muchos textos escolares cuando mencionan los derechos del niño, hacen referencia a la Declaración de 1959.

Otro ámbito de gran preocupación tiene relación con la ausencia de educación sexual en las bases curriculares y programas de enseñanza básica tratándose el tema sólo en la educación media. El casi nulo tratamiento del tema en esta etapa educativa deriva en desconocimiento y malas prácticas, hecho alarmante especialmente si se tiene en cuenta la alta tasa de embarazo adolescente que presenta el país.

Existe una falta de **formación docente** en temáticas de Derechos Humanos y diversidad sexual. Sólo aproximadamente un 8% de los ramos impartidos en carreras de pedagogía tratan tangencialmente la temática. Además, la inexistencia de un Plan nacional en Derechos Humanos impide la creación de una política educacional en torno a esta temática, lo que sitúa el tema en un plano muy marginal. Aunque los Derechos Humanos son abordados en los marcos curriculares del sistema educativo, son poco trabajados a nivel de los programas que finalmente guían la forma en que se imparte los conocimientos a los alumnos. Debido a esto, quedan encapsulados sólo en ciertas áreas de aprendizaje, específicamente Historia, geografía y ciencias sociales, sin que los profesores cuenten con capacitaciones para abordar la temática de manera adecuada. Por todo esto, los niveles de aprendizaje y conocimiento en torno a los Derechos Humanos son superficiales y restrictivos, basado principalmente en hechos históricos recientes y no en una difusión integral del concepto.⁹²

Un aspecto a destacar es el no respeto de la identidad de género de NNA transexuales, la exigencia del uso de uniformes correspondiente al sexo registral y no al social, la deserción escolar producto de la discriminación y la ausencia de políticas públicas inclusivas, violatorios de derechos humanos fundamentales como es el de la igualdad y el derecho a la identidad.

Recomendaciones:

- 1. Profundizar los avances en materia de educación preescolar asegurando la calidad y acceso universal de la educación que se imparta.**
- 2. Asegurar que todos los NNA reciban una educación de calidad sin discriminaciones basadas en las condiciones socioeconómicas de sus familias.**
- 3. Mejorar el currículo escolar tanto en materia de educación en Derechos Humanos, diversidad sexual y especialmente en la difusión de la CDN.**
- 4. Desarrollar un programa de educación sexual desde una mirada de Derechos Humanos, que incorpore las diversas opciones y acorde a un Estado laico.**
- 5. Elaborar políticas públicas inclusivas respetando la identidad de género de NNA Trans (Transexuales, transgéneros, travestis e intersex) como la flexibilización el uso del uniforme escolar, respetando la identidad de género de NNA.**
- 6. Incorporar en las mallas curriculares de formación docente, ramos de Derechos Humanos y diversidad sexual.**

Capítulo 8. Medidas especiales de protección

En protección social de los niños y niñas, un paso adelante fue la creación del programa Chile Crece Contigo en el año 2006, institucionalizada en 2009 mediante la Ley N° 20.379. Preocupa el que esta política pública no es de carácter universal, ya que sólo alcanza al 40% de los niños y niñas de entre 0 y 6 años de edad, que

⁹¹ Centro de Estudio de la Niñez CEN, “Niños, niñas y Derechos Humanos: Nuevos Actores nuevas visiones”, 2012.

⁹² Véase entrevista a Enrique Azúa, Jefe Unidad de Educación y Promoción, y María de los Ángeles Villaseca, profesional de la Unidad de Educación y Promoción, Instituto Nacional de Derechos Humanos.

viven en condiciones de pobreza, quedando al margen el 60% restante, además de todos los niños y niñas pertenecientes a sectores medios y altos. Para estos últimos, el conjunto de derechos protegidos por el ChCC podrán ser ejercidos en la medida que existan los recursos y la voluntad de los padres para ello.

En las Regiones Metropolitana y de Valparaíso una buena práctica ha sido la instalación de mesas interinstitucionales entre el poder judicial y SENAME que han acordado mejorar la transferencia de información sobre NNA vulnerados en sus derechos compartiendo sus bases de datos. Se espera que esta iniciativa se replique en todo el territorio nacional.

En materia de **Niños Migrantes y Refugiados**, las estimaciones de población extranjera para el año 2014 con las que cuenta el departamento de Extranjería y Migración dependiente del Ministerio del Interior (DEM), apuntan a **415.540** personas extranjeras en Chile. Los extranjeros provienen principalmente de Perú, Bolivia, Colombia y Argentina⁹³.

Por su parte, en el tema de refugiados destaca la promulgación en el año 2010 de la ley N° 20.430 que establece disposiciones sobre su protección. También en el plano legislativo se avanza en la ley N° 20.507 del año 2011 que tipifica los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas, estableciendo normas para su prevención y una más efectiva persecución criminal.

No obstante los logros mencionados, aún persisten obstáculos y vacíos que la sociedad civil observa con preocupación. La legislación chilena no se ajusta a los escenarios migratorios actuales debido a que se limita al Decreto Ley N° 1.094 del año 1975, al Reglamento de Extranjería (Decreto Supremo N° 597 de 1984) y al Decreto Supremo N° 5.142 de 1960. Además de su anacronismo, lo anterior resulta particularmente grave si se considera que la inmigración ha ido creciendo con los años.

Si bien en el año 2013, el Poder Ejecutivo presentó un proyecto de ley de migraciones, éste no responde a los estándares de Derechos humanos que deben ser aplicados en el país. Es necesario que el gobierno modifique sustancialmente dicho proyecto de ley de forma tal que se adecúe por un lado a la realidad migratoria y por el otro lado a los compromisos internacionales en la materia.

En lugar de una política migratoria integral con un enfoque de derechos, en la actualidad en Chile existen una serie de acciones, instrucciones y convenios de colaboración adoptados por el Ministerio del Interior con otros ministerios para facilitar la integración de los y las migrantes, y entre otros temas, promover el acceso a la educación de los niños y niñas migrantes en edad escolar.⁹⁴

Lamentablemente, en reiteradas ocasiones dichos acuerdos no se cumplen, ya que se les deniega a los niños estudiantes la posibilidad de obtener Visa de Estudiante, a pesar de estar matriculados en un establecimiento educacional (situación expresamente contemplada en el Oficio Circular N° 6.232 de mayo de 2003) y de que supuestamente se propicie la incorporación de ellos a la educación sin importar su

⁹³ Información obtenida con fecha 11 de abril de 2014, mediante la solicitud de Acceso a la Información N° AB001W0002557 al Departamento de Extranjería y Migración.

⁹⁴ Por ejemplo: Convenio de Colaboración firmado en 2008 por parte del Ministerio de Salud con el Ministerio del Interior a través de la Resolución Exenta N° 1914, en materia de regularización migratoria y atención en igualdad de condiciones que la población chilena a los extranjeros menores de 18 años; la Acción Especial de Acceso a la Educación, donde el Ministerio del Interior en conjunto con el Ministerio de Educación buscan facilitar y promover la incorporación a los colegios de educación básica y media a todos los hijos de migrantes que residen en Chile, independiente de la condición migratoria de sus padres (así se puede desprender tanto de los Oficios dictados al respecto como del sitio web del Departamento de Extranjería y Migración donde ello aparece explícitamente, <http://www.extranjeria.gob.cl/acciones-de-integracion/>); el Oficio Circular N° 6.232 de mayo de 2003, del Departamento de Extranjería y Migración (que amplía la Circular N° 1179 de enero de 2003), y el Oficio ORD N° 07/1008 (1531) de Agosto de 2005 del Ministro de Educación. También, en agosto de 2014, la Municipalidad de Santiago y el Ministerio del Interior, firmaron un Convenio para la regularización de la situación migratoria de hijos de migrantes en Colegios de Santiago.

condición migratoria o la de sus padres. Para lo anterior se dan diferentes argumentos que son del todo infundados y arbitrarios.

Por lo tanto, preocupa que la débil regulación existente permita en la práctica que el ingreso al sistema de educación o la atención en el sistema de salud se vea dificultada y en ocasiones imposible acceder por trabas de carácter administrativo tales como: los padres no cuentan con documentos que comprueben la relación familiar, los NNA no cuentan con certificados escolares anteriores o no cuentan con cédula de identidad que les permita convalidar sus estudios, la familia no cuenta con residencia fija, entre otras.⁹⁵

Así, debe plasmarse en una nueva ley de extranjería la posibilidad de que los NNA accedan a estos servicios y a la regularización migratoria, sin mayor trámite e independientemente de la situación migratoria de sus padres.

Además se observa con preocupación la histórica negación de nacionalidad a los hijos de extranjeros en situación migratoria irregular, ya que son catalogados como “hija/o de extranjera transeúnte”, quedando los NNA en riesgo de apatridia. Debemos destacar que desde marzo del año 2014 ha habido avances importantes en la materia pero que, sin embargo, deben quedar plasmados finalmente en una norma de carácter general.

Por último, preocupa el hecho de la falta de consideración por parte de los DEM (Dirección de Extranjería y migración) de la situación de los NNA en las expulsiones de sus padres. En este sentido, dicho departamento, en reiteradas ocasiones, ha procedido a expulsar (o a enviar el caso a la Intendencia respectiva, para que ellos lo hagan) a extranjeros a pesar de tener conocimiento de la existencia de NNA de nacionalidad chilena o extranjera residiendo y/o estudiando en Chile⁹⁶. Esto parece inadecuado, en especial si se tiene en cuenta la Opinión Consultiva N° 21 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos publicada recientemente. Por tanto, es necesario adecuar la normativa interna de migraciones de manera tal que se incluyan los derechos de los NNA en ella, tomando en cuenta su situación frente a la toma de cualquier medida por parte del Estado.

Se hace perentorio, entonces, el diseño de una política y legislación migratorias acorde a las nuevas realidades de la sociedad chilena que garantice los derechos de todos los NNA residentes en el territorio nacional sin importar su situación migratoria.

En relación a la **Explotación Económica, incluyendo Trabajo Infantil** es de destacar la adecuación a través de la Ley N° 20.189 del año 2007 de la legislación nacional a los estándares internacionales sobre la edad de ingreso al trabajo.⁹⁷ Asimismo, la Ley N° 20.539 del año 2011 prohíbe a los menores de dieciocho años todo trabajo nocturno en establecimientos industriales y comerciales.

Respecto de las acciones de prevención y erradicación progresiva del trabajo Infantil el Ministerio del Trabajo y Previsión Social (MINTRAB) ha continuado liderando el Comité Nacional Asesor para la Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil constituido en el año 2006. Durante los años 2007-2010 el Comité trabajó en torno a una revisión y monitoreo de los avances del Plan Nacional 2001-2010.

En los últimos 3 años, el Comité Nacional ha tenido un funcionamiento con menor periodicidad y visibilidad. El 30 de mayo de 2012 se reanudaron las sesiones y hasta el presente su trabajo se ha centrado en construir un nuevo plan nacional. Cabe señalar que el Plan Nacional 2001-2010, no contaba con recursos para su

⁹⁵ Véase www.lanacion.cl/hatianos-luchan-para-que-hospital-san-jose-les-devuelva-a-su-hijo/noticias/2012-04-17/200358.html.

⁹⁶ A modo de ejemplo, ver la sentencia de la Excm. Corte Suprema, en la causa Rol N° 23.480-14, en particular sus considerandos 6° y 7°.

⁹⁷ Establece los requisitos para que un niño mayor de 15 pueda ser contratado, y establece además un reglamento que cataloga las actividades consideradas peligrosas para la salud y desarrollo.

operación y se encontraba centrado en Explotación Sexual Infantil, por lo que se espera que este nuevo plan contemple diversidad de acciones y tenga los recursos necesarios para su operación e implementación. Además todas las regiones cuentan con un Comité Regional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, los cuales también han tenido un funcionamiento irregular.

Dentro de los aspectos más preocupantes está que ha aumentado la cantidad de niños ocupados 6,9% (el 2003 era sólo el 5,4%). Además los niños que están ocupados los están en su mayoría realizando trabajos peligrosos (125.000 niños) o bajo la edad admisible para el empleo (94.000 niños)⁹⁸.

En la actualidad, el SENAME dispone de un Sistema de Registro Único Intersectorial sobre Peores Formas de trabajo infantil⁹⁹ que cuenta con la asesoría de OIT, y se extiende a todo el país, pero éste no resulta suficiente, ya que provoca un subregistro de los casos. Esto se debe a la inconsistencia de los datos ingresados y/o falta de formación en los operadores del sistema que facilite el registro. Por otra parte, preocupa de sobremanera la escasa intervención que se realiza con estos NNA, debido a la falta de protocolos, la escasa oferta programática de intervención especializada en ESCI y la absoluta inexistencia de programas para atender a NNA que se encuentran en Peores Formas de Trabajo infantil en el sector minero, pesquero, agrícola, construcción, comercio callejero, basurales o trabajo infantil doméstico¹⁰⁰. En la actualidad se carece de un circuito de intervención para erradicar el Trabajo Infantil, en el que cada institución y organismo asuma un papel definido en esta tarea.

Frente a los **Niños en situación de calle** es posible señalar que en el año 2011 se realizó un catastro nacional que registra 12.423 personas que viven en situación de calle, de los cuales 785 son NNA. A raíz de esto el Ministerio de Desarrollo Social está realizando un piloto para incorporar a 200 NNA al Programa Chile Solidario en 5 regiones del país.

No existe una estrategia nacional en materia de detección temprana, prevención y atención de los NNA en situación de calle. Los proyectos con que cuenta el SENAME sólo funcionan en la Región Metropolitana. Además no existe una mesa de interlocución pública/privada en esta materia. Sin embargo el mundo privado¹⁰¹ trabaja en investigación, monitoreo de datos, coordinación de actores y generación de estrategias para interrumpir la situación de calle de NNA.

En materia de **Explotación Sexual y venta de Niños** el MINJU junto a SENAME, con el apoyo de OIT han elaborado el segundo marco para la acción en contra de la explotación sexual comercial infantil 2012-2014, convocando a actores institucionales y de la sociedad civil, con el propósito de aunar y coordinar esfuerzos para su erradicación. Además SENAME generó un Observatorio sobre Explotación Sexual.

Los programas sobre Explotación Sexual Comercial Infantil (ESCI) de la Red SENAME constituyen la oferta especializada destinada a abordar estas situaciones, teniendo como objetivo principal el contribuir a la reparación del daño y restitución de derechos de NNA víctimas de Explotación Sexual Comercial. Al año 2013, la oferta está constituida por un total de 15 programas, ubicados en la mayoría de las regiones, exceptuando cinco de ellas. La cantidad y distribución de la oferta ha ido aumentando y focalizándose en la medida en que se han detectado casos y consiguientemente, se caracteriza por una mayor concentración en regiones especialmente vulnerables a la ocurrencia de explotación sexual infantil según dinámicas productivas o geográficas particulares como son la minería, puertos y fronteras.

⁹⁸ Centro de Estudios de la Niñez (2014), Niñez y Adolescencia en Chile: Las Cifras. Ob cit.

⁹⁹ Según esos registros entre enero de 2007 y diciembre de 2011, se registraron 1.728 nuevas situaciones, lo que suma un total de 4.034 niños, niñas y adolescentes registrados entre junio 2003 y diciembre 2011.

¹⁰⁰ Documento OPCION consultoría a Ministerio del Trabajo sobre Planes regionales sobre Trabajo Infantil. 2010.

¹⁰¹ Fundación San Carlos del Maipo creó en 2007 un Observatorio Metropolitano de niños y jóvenes en situación de calle, que a la fecha almacena datos de 554 niños en situación de calle de la Región Metropolitana.

La información sobre esta materia no está actualizada. En efecto, el último estudio se realizó en el año 2003¹⁰² lo que dificulta la planificación de la oferta de atención, y limita el desarrollo de programas en regiones donde el problema ESCI tiene mayor presencia. En estos casos la detección de NNA afectados por explotación sexual, ha sido resuelta por medio de su inclusión en otros programas de la red SENAME (no especializados en ESCI). Esto implica que una vulneración de derechos de máxima complejidad no sólo por la profundidad y vastedad del daño causado, sino también por las posibles implicaciones de redes y organizaciones delictuales, entre otras, no cuente con una oferta especializada ni la articulación interinstitucional requerida a nivel nacional.

La protección de los **niños víctimas de delitos sexuales** ha conocido avances legislativos en el período.

Un aporte es la modificación en el inicio de la cuenta de la prescripción de la acción, en el caso de los delitos sexuales, cuyo periodo se computará desde el momento en que la víctima alcance la mayoría de edad.¹⁰³ Con ello se ha otorgado más tiempo a las víctimas para procesar su experiencia y realizar la denuncia. No obstante, no se logró implementar la imprescriptibilidad de este tipo de delitos. En la misma línea ha habido avances en el combate contra el acoso sexual de NNA, estableciéndose sanciones específicas para quienes envíen, entreguen o exhiban pornografía infantil.¹⁰⁴ Asimismo, se ha instituido la inhabilidad perpetua para condenados por delitos sexuales contra NNA, para ejercer cargos que involucren una relación directa con menores de edad.¹⁰⁵ En el año 2012 se creó el registro de inhabilidades de delitos sexuales hacia NNA. Se ha incrementado de 12 a 14 años la edad de víctimas del delito de violación, respecto del cual no procede el beneficio de la libertad condicional para su autor, sino hasta que haya cumplido a lo menos, los dos tercios de la pena.¹⁰⁶ Finalmente y como una forma de evitar la victimización secundaria se permite la anticipación de prueba de menores de edad.¹⁰⁷

En relación al fenómeno del abuso sexual contra NNA, no es posible dimensionar su magnitud. Estimaciones realizadas tanto por Unicef como el Instituto de Criminología de la PDI, estimaron que el número de delitos no reportados, puede llegar a elevar la cifra de denuncias en siete veces.

Un estudio realizado por Unicef¹⁰⁸ indica que el 8.7% de los NNA señalaron haber sido abusados sexualmente. Por su parte un estudio a nivel nacional realizado por la Corporación Opción, sobre una muestra de 1.103 NNA ingresados a los Programas especializados de Reparación en Abuso y Maltrato, constató que el 70.1% de los ingresos corresponde a situaciones de abuso sexual infantil (el 29.9% restante corresponde a maltrato grave) y que en un 80.9% de los casos el abuso ocurrió al interior de la familia.

Los programas ejecutados por las ONG y financiados por el Estado cuentan con 6.025 vacantes para todo el país. Éstas se encuentran totalmente copadas, y con 1.854 NNA (30%) en lista de espera. Sin lugar a dudas la cobertura existente no da abasto para contener la magnitud del problema.

Por otra parte, la investigación penal dirigida por el Ministerio Público, pero desarrollada en gran parte por las policías, requiere con urgencia ser adecuada y adaptada a las necesidades de los NNA. No basta con centrarse en el imputado del delito, sino también es necesario otorgar la debida protección a la víctima. Se deben generar los debidos resguardos para evitar su identificación por terceros ajenos al juicio, garantizar que puedan declarar sintiéndose seguros y en espacios adecuados y que cuenten con un soporte que les permita sostener su declaración y evitar retractaciones.

¹⁰² Estudio de La Explotación Sexual Comercial Infantil y Adolescente, Chile. OIT/ SENAME. 2003

¹⁰³ Ley Nº 20.207 de agosto del 2007

¹⁰⁴ Ley Nº 20.526 de agosto del 2011

¹⁰⁵ Ley Nº 20.594 de junio de 2012

¹⁰⁶ Ley Nº 20.230 año 2007

¹⁰⁷ Ley 20.253 de 2008

¹⁰⁸ Cuarto Estudio de Maltrato Infantil 2012 Unicef Chile

En materia de **Administración de justicia juvenil** la exclusión de menores de edad de la aplicación de la ley N° 18.314 sobre delitos terroristas ha significado un avance, la que surge luego de una huelga de hambre que mantuvieron jóvenes mapuches en recintos penales.¹⁰⁹ Del mismo modo, el 2012 tuvo lugar un hito importante en la jurisprudencia nacional, es que por primera vez se ordenó excluir de los registros la huella genética de un menor de edad infractor de ley, por considerarse que la incorporación del ADN de adolescentes a dicho registro vulnera las normas de LRPA y va en sentido opuesto a un enfoque sustentado en los derechos del niño¹¹⁰.

En junio de 2007 entró en vigencia la Ley N° 20.084¹¹¹, que estableció un sistema penal especial para adolescentes infractores de ley. Para dar cuenta de la magnitud de la población atendida cabe señalar que el SENAME atendió entre enero a diciembre de 2012 a 34.161 NNA en Justicia Juvenil, de los cuales 89.7% corresponden a sexo masculino. Respecto a las medidas y sanciones, 3679 fueron atendidos en Centros de Internación Provisoria, 1741 en Centros de Internación de Régimen Cerrado, 1754 en Centros de Internación Semicerrado, 5650 en Medidas Cautelares Ambulatorias, 4222 en Programas de Libertad Asistida, 7397 en Programas de Libertad Asistida Especial, 5756 en Servicios en Beneficio de la Comunidad y Reparación del Daño y 3962 en Programas de salidas Alternativas. Estas cifras superan los promedios existentes a nivel de la región latinoamericana.

El Decreto N° 1.378 de Justicia del año 2006 crea en su artículo 90 la Comisión Interinstitucional de Supervisión de Centros (CISC) de la Ley N° 20.084 sobre Responsabilidad Penal Adolescente. Estas comisiones están constituidas por observadores que supervisan los Centros Privativos de Libertad de jóvenes imputados y condenados según la citada ley, cuyos informes son públicos¹¹².

La promulgación de la LRPA constituyó un avance significativo respecto del antiguo sistema y permitió que nuestro ordenamiento jurídico contemplara un sistema penal especial de justicia juvenil, con expreso reconocimiento de garantías dentro de un marco del debido proceso. Junto con lo anterior, la LRPA incorpora los principios del interés superior del niño, de proporcionalidad de la intervención punitiva del Estado y de responsabilidad de los adolescentes por las infracciones cometidas. Desde allí la LRPA contiene un amplio catálogo de sanciones socioeducativas, tanto en medio libre como en cerrado.

No obstante, la ley está centrada en el sistema de sanciones lo que impide la conformación real de un sistema especializado. Es así como no contempla tribunales, defensores o fiscales expertos en el tema, ni establece la posibilidad de tribunales de segunda instancia o una ley de Ejecución Penal. La ley N° 20.084 en su artículo N° 29 sólo establece que los intervinientes deben estar capacitados en los temas, pero al párrafo siguiente explicita que cualquier juez, defensor o fiscal con experiencia en lo criminal puede intervenir.¹¹³

En la implementación de la ley, se ha venido dando algún grado de especialización como consecuencia de iniciativas de las respectivas instituciones. Así, una Corte de Santiago, de Valparaíso y otra en la ciudad de Talca han realizado experiencias con Salas Especializadas en Justicia Juvenil. De igual manera, la Defensoría ha creado un área especializada.

De igual manera, nuestra legislación aún no contempla dentro de su ordenamiento jurídico, alternativas procesales especializadas para LRPA que permitan una diversificación de las respuestas acordes a la etapa evolutiva de los/as adolescentes, debiéndose utilizar como norma supletoria el Código Procesal Penal, establecido para los adultos, para casos de acuerdos reparatorios (se han dado como negociaciones directas entre fiscal y defensor sin mayor participación de la víctima y del ofensor) y suspensiones condicionales del

¹⁰⁹ Ver un mayor desarrollo de esto en informe adjunto de visita a Temuco y Cholchol, enero 2010, misión de observación INDH.

¹¹⁰ Causa rol 4760-2012, 2ª Sala Corte Suprema 31 de julio del 2012

¹¹¹ La ley 20.084 fue aprobada en el 2005 pero entró en vigencia el año 2007 por las dificultades que se presentaron para su implementación.

¹¹² Véase <http://dosvias.minjusticia.gob.cl/>

¹¹³ Ideas desarrolladas en mayor profundidad en documento de evaluación de los 5 años de la LRPA que Opción presentó ante la Cámara del Senado 19 de julio del 2012 que se adjunta en anexo

procedimiento¹¹⁴. Esta situación ha impedido la utilización de las salidas alternativas con contenido socioeducativo como primera respuesta a la base piramidal propia de los sistemas penales juveniles.

Otro aspecto deficiente, siguen siendo las articulaciones intersectoriales y de políticas, en pro de satisfacer las necesidades de integración social de los/las adolescentes en conflicto con la ley penal, con las políticas generales de protección de derechos. Preocupa también, en materia de justicia penal juvenil, la falta de inclusión de protocolos y orientaciones técnicas apropiadas para la prevención de la discriminación hacia jóvenes LGBTI.

En el ámbito de acceso a los programas de salud frente a la necesidad y derechos del adolescente a tratamiento del consumo problemático de drogas, ha sido un obstáculo la judicialización de estas situaciones, mediante la figura de la sanción accesoria¹¹⁵ y de incluir la condición de tratamiento en las Suspensiones Condicionales del Proceso. Durante el año 2010, la cantidad de jóvenes atendidos por los programas especializados de CONACE (actual SENDA), a través de la sanción accesoria y suspensiones condicionales, sólo fue de un 12,8% de los casos.¹¹⁶ Los jóvenes que se encuentran en SBC (Servicios en beneficios a la comunidad) y salidas alternativas pudieron acceder a tratamientos sólo mediante la interposición de acciones de cautela de garantías¹¹⁷.

Otro aspecto deficitario, es que al momento de la determinación de la sanción existen dificultades prácticas, dado que el juez no cuenta con la información de peritos o consejero técnico, pese a que el artículo N° 40 de la LRPA lo permite, para determinar que sanción es la más idónea y proporcional para cumplir eficazmente con las finalidades enunciadas. Lo anterior ha generado que las sanciones determinadas no tomen en cuenta las necesidades y capacidades de los adolescentes, trasgrediendo el principio de idoneidad de la pena para dar cumplimiento al artículo N° 20 de la LRPA. Esto facilita el fracaso de las sanciones, posibilitando las declaraciones de quebrantamientos de las condenas, incumplimientos (para el caso de las salidas alternativas) y, en definitiva, aumentar la tasa de reingresos al sistema.

Desde una perspectiva responsabilizadora-educativa de la LRPA, no se ha logrado establecer, en la etapa de ejecución, una diferenciación respecto de las finalidades propias del sistema de adultos. De esta forma la dinámica adversarial, ha estado presente en los operadores del sistema judicial y en las prácticas jurídicas, extendiéndose ésta en la etapa de control de ejecución, lo que ha impedido obtener respuestas flexibles y diversificadas centradas en el interés superior de los/las adolescentes. Asimismo, se ha apartado de lo señalado en el artículo N° 40.4 de la CDN, disposición que reclama la necesidad de que el Juez cuente con un amplio repertorio de instrumentos para facilitar una flexible intervención que permita una respuesta individualizada conforme a las necesidades e intereses de cada NNA. Lo anterior inhibe la utilización de mecanismos jurídicos que permitan resolver adecuadamente las resoluciones que se pronuncian sobre sustitución, suspensiones, remisiones, criterios de unificación de penas, apercibimientos de quebrantamiento, quebrantamientos, entre otros.

Cabe señalar que ciertas modificaciones a la LRPA (efectuadas en 2007, luego de entrada en vigencia de éstas y otras en curso) apuntan en sentido contrario a la CDN. El año 2007 se amplió el plazo de detención de 12 a 24 horas, se ampliaron los casos en que procede la internación provisoria, y se estableció la obligación de aplicar dos años de internación cerrada antes de poder aplicar semicerrada en el tramo más alto del sistema de determinación de sanciones. Actualmente se tramita una reforma legal que permite el

¹¹⁴ Las suspensiones condicionales y los acuerdos reparatorios son formas alternativas de terminar anticipadamente el proceso penal. En el caso de la suspensión, el proceso penal se suspende a condición de que se cumplan una condición que fija el juez y en el caso de los acuerdos reparatorios, el imputado y la víctima convienen formas de reparación satisfactorias de las consecuencias dañosas del hecho punible y aceptadas por el juez extinguen la acción penal.

¹¹⁵ Una sanción accesoria es aquella que depende de una pena principal, pero en el caso de LRPA se ha traducido en la posibilidad de acceso al tratamiento de drogas.

¹¹⁶ Fuente Presentación del Defensor Nacional ante Comisión de Constitución, legislación y Justicia de Senado, Valparaíso 2012.

¹¹⁷ Según Registros de Opción en el 2012 se interpusieron 18 acciones.

establecimiento de guardias internos permanentes de Gendarmería en los recintos de privación de libertad de adolescentes.¹¹⁸

De igual manera, un nudo permanente, refiere a la simultaneidad y superposición de sanciones. Un número importante de adolescentes se encuentran con condenas sucesivas y/o paralelas, lo que dificulta el cumplimiento de la finalidad de las sanciones. Se requiere promover la unificación de las penas, con acuerdo del circuito judicial, pero sería de vital relevancia poder contar con una Ley de Ejecución de Sanciones de la LRPA (que entre otros aspectos resuelva la gestión de sustituciones y/o remisiones de condenas).

Se encuentran pendientes desde el año 2008 la creación de 10 nuevos centros de alto estándar en la LRPA. A la fecha se aprobaron sólo 5 nuevos centros, de ellos 3 están en construcción. Se entregó un centro ubicado en la comuna de Til Til a SENAME comenzando su funcionamiento en el año 2012.

La privación de libertad como último recurso y por el menor tiempo que proceda como señala el Artículo N° 37 de la CDN y la declaración de principios señalada en el mensaje de la LRPA no solo no se ha cumplido, sino que se ha utilizado esta institución de manera excesiva, ejemplo de ello es lo señalado en el estudio de la DPP (Defensoría penal pública)¹¹⁹ en que más del 65% de los imputados que estuvieron en Prisión Preventiva fueron sancionados con penas a cumplir en el medio libre o se dio término a su causa por Salida Alternativa u otra forma de término.

Sumado a lo anterior, es preocupante el aumento en el promedio de días de internación provisoria que según el estudio mencionado observa un significativo aumento del tiempo de internación en el caso de los adolescentes, de un 46,5%, mientras que en los adultos es de un 30,6%.¹²⁰

En relación a **Niños Indígenas** en septiembre del 2008, el Estado chileno ratificó el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Los niños/as mapuches son un sector de la infancia que ha resultado particularmente vulnerable a la violencia institucional. Aún se encuentra pendiente el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, moción parlamentaria que fuera presentada al Congreso el año 2007. Por otra parte, es necesario ampliar el programa intercultural bilingüe a sectores urbanos y no sólo dejarlo en el ámbito rural. Además es necesario que se establezca un protocolo de actuación de las policías, que impida que niños puedan ser interrogados como testigos sin la presencia ni autorización de sus representantes legales.

Después de la presentación de 3 informes periódicos, el Comité de Derechos del Niño sigue observando al Estado de Chile:

- Ley de Menores (de 1928, reformada en 1967) y su remplazo por una Ley de protección, de acuerdo a los principios y normas de la CDN y sus protocolos opcionales (todos ratificados por Chile).
- La creación de una institución nacional e independiente de derechos humanos que vele por la promoción y protección de los derechos del niño en concordancia con los Principios de París.
- Contar con un marco institucional estable y recursos financieros y humanos suficientes para encargarse de la coordinación eficaz y completa de la realización de los derechos del niño a nivel nacional.

Sin lugar a dudas, Ley, Institucionalidad y Defensor son los grandes retos de hoy. No sólo porque el Comité lo recomienda, sino porque la realidad de niños, niñas y adolescente así lo exige. Se requiere en Chile de un

¹¹⁸ Servicio de guardia armada que se encarga de la custodia de imputados y condenados, y en el caso de adolescentes custodian el perímetro externo de los recintos cerrados.

¹¹⁹ "3 Años de Vigencia, Ley de Responsabilidad Penal del Adolescente", Unidad de Defensa Penal Juvenil. con cooperación técnica de Unicef, Abril de 2011.

¹²⁰ El 90% de los adolescentes es condenado a sistemas no privativos de libertad, los cuales no tienen el nivel de especialización adecuado para cumplir con los fines perseguidos por estas penas.

cambio cultural profundo, que instale a los NNA y sus derechos como grupo prioritario en materia de políticas públicas, que entienda a los Derechos Humanos como universales, integrales e interdependientes y que la realización de los Derechos Humanos (contenidos en los compromisos ratificados por el Estado de Chile), sean el eje central de esas políticas públicas.

Recomendaciones:

Generar un Sistema de Protección Integral a los Derechos de Niños, Niñas y adolescentes, que contemple:

- a. Un sistema de Protección Legal: constituido por el conjunto de regulaciones jurídicas, en el que la ley de protección de derechos debe ser eje central.**
- b. Un sistema de Protección judicial, compuesto por un sistema de justicia, especializado y de fácil acceso para niños(as), adolescentes y sus familias.**
- c. Un sistema de protección social compuesto por:**
 - i. El conjunto de políticas universales (educación, salud, trabajo, etc). Estas políticas deben considerar, los derechos de la niñez y adolescencia como elementos estratégicos de su diseño, estableciendo una institucionalidad administrativa acorde, con presencia territorial en lo local que permita el acceso efectivo de los NNA al ejercicio de sus derechos.**
 - ii. Un sistema de protección focalizada, que permita generar procesos de alta calidad para la reparación y restitución de derechos, así como programas que permitan igualar oportunidades, a niños, niñas y adolescentes que han visto amenazados o vulnerados sus derechos.**
 - iii. Un sistema de justicia juvenil, especializado, con una amplia gama de penas o sanciones de cumplimiento en el medio libre, en que efectivamente la privación de libertad sea el último recurso.**

Anexos

Capítulo 1	Propuesta del Comité Consultivo 2009 Ley de división del SENAME Nudos críticos y propuestas de comisión de justicia juvenil Nudos críticos y propuestas comisión de protección Propuesta Foro Chileno para candidatos presidenciales 2009
Capítulo 2	Acuerdo político legislativo en materia de seguridad pública Entrevista a Alejandro Astorga Informe libertad y desarrollo
Capítulo 3	Interés superior caso tuición 620-2010 Minuta resumen caso CCM
Capítulo 4	Querrela joven desnudada Respuesta a director SENAME por torturas Resumen ejecutivo situación Derechos Humanos 2012 INDH
Capítulo 5	Resumen ejecutivo EVA final 2010
Capítulo 6	Derechos del niño UDP Entrevista doctor Paris Entrevista Culturasalud
Capítulo 7	Entrevista Miguel Luarte Opción Entrevista Enrique Azúa INDH Entrevista Manuel Sepúlveda Educación 2020 Entrevista Liliana Cortés Súmate Ley 20.162 16 febrero 2007 (obligatoriedad de la educación parvularia)
Capítulo 8	Evaluación 5 años de la ley 20.084 de responsabilidad penal adolescente, Opción Causa rol 4760-2012 Misión Chol Chol