

PANDEMIA Y POBREZA: NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN EL PEOR DE LOS MUNDOS¹

- 1 Capítulo elaborado por Ester Valenzuela Rivera, abogada, Magister en derechos de infancia, adolescencia y familia, Académica Universidad Diego Portales de pregrado y postgrado, Co-directora del Diplomado en Derechos de Infancia y Adolescencia: Problemas y desafíos actuales, directora ejecutiva de CIDENI; Jorge Fernández Mejías, abogado, Magister en Penal y Proceso Penal, investigador de CIDENI, con la colaboración de la ayudante de investigación Belén Mendoza Toporowicz.

SÍNTESIS

El presente capítulo tiene como objetivo realizar un análisis de los efectos de la pandemia en la situación de niños, niñas y adolescentes, en especial, su impacto en aquellos/as pertenecientes a sectores socioeconómicos más vulnerables, mostrando cómo la pandemia de la Covid-19 ha amplificado la situación de pobreza de este grupo, durante el último año, y cómo esta tendrá consecuencias a largo plazo. Las implicancias de la pandemia han sido abismales, profundizando las brechas existentes en materia educacional, propiciando el abandono escolar y generando las condiciones para el trabajo infantil, las uniones tempranas y el embarazo adolescente. En muchas familias, la pandemia ha ocasionado también la pérdida de empleo e ingresos, carencias que se han visto asociadas a un incremento de las variables de riesgo, exponiendo a niños, niñas y adolescentes a factores de malnutrición, violencia y maltrato físico, afectando con ello su derecho a una salud física y mental. En el ámbito penal, los niños, niñas y adolescentes² han visto restringidos sus derechos y garantías procesales, a la vez que limitada la comunicación con sus seres significativos. En el caso de los niños, niñas y adolescentes privados de libertad, la falta de recursos económicos y humanos ha impedido un acceso efectivo a los diversos programas socioeducativos.

PALABRAS CLAVES: Pandemia, niños, niñas y adolescentes; pobreza, violencia contra niñas, niños y adolescentes; educación, trabajo infantil, salud física y mental, separación por pobreza, responsabilidad penal adolescente.

2 Nos referiremos siempre a niños, niñas y adolescentes sin sigla, solo se utilizará (NNA) cuando hagamos referencia a citas textuales

INTRODUCCIÓN

Toda la evidencia señala que tanto la pobreza como la pobreza extrema afectan más a niños, niñas y adolescentes por el ciclo vital que están viviendo. Asimismo, la intensidad, gravedad y prolongación de la pobreza o vulnerabilidad experimentada, tienen implicancias significativas en el bienestar y desarrollo de las personas en cualquier etapa de su vida.³

Sin duda, las implicancias de la pobreza y vulnerabilidad también dependen del género, origen racial, edad o lugar de residencia, entre otras importantes variables. Estas categorías sociales interactúan en distintos niveles y pueden incluso superponerse y reforzarse entre sí, reflejando lo que llamamos interseccionalidad.⁴ Es así como, por ejemplo, las condiciones laborales precarias de los padres determinan en gran medida el barrio donde vivirán, la calidad de la vivienda y de la alimentación a la que podrán acceder, afectando simultáneamente, entre otros, la salud física y mental de los niños, niñas y adolescentes, y las posibilidades de ser acompañados en su trayectoria escolar.⁵ Que un niño, niña o adolescente nazca en un determinado lugar, bajo condiciones de pobreza o en situación de vulnerabilidad, marcará su vida: la pobreza no es inocua, ya que implica desventajas de base en las personas.

La pandemia ocasionada por la Covid-19 ha afectado a toda la humanidad, sin embargo, han sido las poblaciones más vulnerables las que han sufrido con mayor crudeza sus efectos, y dentro de estos

- 3 Alianza Erradicación de la Pobreza Infantil, *Nacer y crecer en pobreza. Implicancias y propuestas para Chile*, 2021. Esta publicación fue preparada en el marco de la Alianza Erradicación de la Pobreza Infantil, conformada por el Centro Iberoamericano de los Derechos del Niño (CIDENI), Fundación Colunga, el Núcleo Milenio para el Estudio del Curso de Vida y la Vulnerabilidad (MLIV), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Fundación Hogar de Cristo. Disponible en: www.cideni.org www.unicef.org/chile
- 4 ACNUDH, *Efectos de las formas múltiples e interseccionales de discriminación y violencia en el contexto del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia sobre el pleno disfrute por las mujeres y las niñas de todos los derechos*, abril de 2017.
- 5 Alianza Erradicación de la Pobreza Infantil, *Nacer y crecer en Pobreza. Implicancias y propuestas para Chile*, 2021. Disponible en: www.cideni.org www.unicef.org/chile

grupos se encuentra la infancia y adolescencia, especialmente aquellos que nacen y crecen en pobreza.

En relación a la pobreza, la región de América Latina y el Caribe experimentó, en la primera década de 2000, una disminución de los índices de pobreza; sin embargo, esto cambió en los últimos años previos a la pandemia. Así, entre 2014 y 2019, la incidencia de la pobreza en América Latina pasó del 27,8% al 30,8%, mientras que la pobreza extrema aumentó del 7,8% al 11,5%.⁶ A partir de 2020, a propósito de la crisis sanitaria mundial producto de la Covid-19, dicha incidencia empeoró y la pobreza se acrecentó aún más.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) han previsto impactos significativos en el bienestar de las familias de América Latina y el Caribe con niños, niñas y adolescentes, como consecuencia de los efectos sociales y económicos de la pandemia de Covid-19 que se encuentra en curso.

Durante 2020, UNICEF y Save de Children anunciaron que, a menos que se tomen medidas urgentes, el número de niños, niñas y adolescentes que viven en hogares pobres en los países de bajos y medianos ingresos podría aumentar un 15%. El incremento más considerable, de hasta un 44%, podría registrarse en los países de Europa y Asia Central, mientras que en América Latina y el Caribe podría producirse un aumento de un 22%.⁷ El informe agrega que las dificultades económicas que están enfrentando las familias a nivel mundial podrían revertir años de avances en la reducción de la pobreza infantil y privar a los niños, niñas y adolescentes de los servicios esenciales.

El Comité de Derechos del Niño, a través de una declaración, advirtió sobre los graves efectos físico, emocional y psicológicos de la pandemia de Covid-19 en los niños, niñas y adolescentes, haciendo un llamado a los Estados para que protejan los derechos de este grupo.⁸ Dadas las circunstancias excepcionales provocadas por la pandemia, el Comité solicitó incrementar la protección, en especial, de niños, niñas y adolescentes en situación de discapacidad, de aquellos que viven en la pobreza o en situación de la calle, de niños, niñas y adolescentes migrantes, pertenecientes a minorías e indígenas; con afecciones de salud subyacentes, de niños, niñas y adolescentes privados de libertad o internados en centros de detención policial, cárceles, centros de atención segura, centros o campos de detención de

6 CEPAL y UNICEF, *Protección social para familias con niños, niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe un imperativo frente a los impactos del COVID-19*, 2020.

7 UNICEF.org: "Pandemia y pobreza infantil", 8 de junio de 2020.

8 Comité de Derechos del Niño, "El Comité advierte sobre el grave efecto físico, emocional y psicológico de la pandemia COVID-19 en los niños y hace un llamado a los Estados para proteger los derechos de los niños", abril de 2020.

migrantes; y de niños, niñas y adolescentes que viven en instituciones, entre otros.

Es por ello que el presente capítulo sobre derechos de niños, niñas y adolescentes de este *Informe* se enfocará en la pobreza como vulneración a sus derechos, y en cómo la crisis sanitaria mundial de la Covid-19 ha tenido un efecto amplificador de la misma. Analizaremos el impacto de la pandemia en la infancia y adolescencia –no solo desde lo sanitario, sino también desde la perspectiva socioeconómica–, explicando de qué manera ha repercutido en la vida de los niños, niñas y adolescentes más vulnerables de Chile.

Nos referiremos, primero, al panorama general de la infancia y adolescencia y a las consecuencias de la pandemia en materia de violencia, educación, trabajo infantil y salud. Luego, intentaremos evidenciar cómo la pobreza afecta de manera inconmensurable a niños, niñas y adolescentes que se encuentran privados de libertad, es decir, tanto aquellos/as en acogimiento residencial como aquellos/as en conflicto con la ley.

1. LA PANDEMIA EN NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN CONTEXTO DE POBREZA EN CHILE

Chile está siendo fuertemente afectado por la pandemia en términos económicos y sociales. Según proyecciones de la CEPAL, la pobreza en el país podría aumentar de un 8,6% a un 13,7%, lo que significa que habrá un millón más de personas viviendo en situación de pobreza.⁹ Esto resulta especialmente grave para la infancia y adolescencia, que actualmente casi duplica el porcentaje de pobreza de los adultos, lo cual es muy complejo por tratarse de un grupo más vulnerable.¹⁰⁻¹¹ En cuanto a cifras actuales, la encuesta Social Covid-19 advierte que en Chile el 66,1% de los hogares con niños, niñas o adolescentes disminuyeron los ingresos.¹² A estas cifras, es preciso agregar que la crisis económica provocada por la pandemia genera carencias importantes en lo referido a las condiciones mínimas de alimentación y habitabilidad de las familias, lo que provoca déficits de protección social. Respecto a este último punto, es preciso recordar que “Antes de la pandemia, dos terceras partes de los niños del mundo carecían de acceso a cualquier forma de protección social, lo cual impide a las familias resistir las crisis económicas y perpetúa el ciclo vicioso de la pobreza intergeneracional”.¹³

9 UNICEF.org: “Pandemia y pobreza infantil”, op. cit.

10 Id.

11 La recientemente publicada encuesta CASEN trae datos solo hasta 2020, no incluyendo los de este año.

12 UNICEF.org: “Principales indicadores de infancia se han estancado a nivel mundial producto de la pandemia”, 15 de marzo de 2021.

13 UNICEF.org: “Pandemia y pobreza infantil”, op. cit.

La situación es preocupante. Al respecto, “La OCDE advirtió que el 53% de la población chilena está en riesgo de caer bajo la línea de pobreza si deja de recibir ingresos por tres meses y a su vez la CEPAL alertó que este año un millón de personas en el país podrían volverse pobres. Si esto es así, es muy probable que durante y tras la pandemia la pobreza infantil aumente, pues estas cifras suelen ser el doble de la población adulta (Human Rights Watch, 2020)”.¹⁴

Una de las poblaciones de mayor vulnerabilidad son las personas migrantes y en el caso de los niños, niñas y adolescentes, esto es aún más complejo. Un estudio del Servicio Jesuita a Migrantes señaló que “entre el 2017 y el 2020 la pobreza en Chile afectó más a las personas migrantes, alcanzando a un 17% de dicha población en el 2020, sin embargo, entre ellos hay tres grupos aún más castigados: mujeres; niños, niñas y adolescentes; y quienes viven en la zona norte del país”. Así, tenemos que la pobreza, en general, afecta más a niños, niñas y adolescentes nacidos fuera de Chile, donde un 26%, es decir, uno de cada cuatro, se encontraba en situación de pobreza en el 2020. El informe también señala que el 15% de los niños, niñas y adolescentes nacidos en Chile está bajo la línea de pobreza, pero dentro de este grupo, cuando un NNA que nace en el país tiene al menos uno de los padres migrante, la cifra es de 22% debajo de la línea de pobreza.¹⁵

En Chile los efectos de la pandemia de la Covid-19 han estado más presentes en materia de violencia y educación, sobre todo cuando se trata de niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza, y se estima que la pos-pandemia traerá problemas significativos en el terreno del trabajo infantil y las uniones tempranas o matrimonio infantil. Adicionalmente, una vez más, quienes se ven mayoritariamente afectados/as son todos/as aquellos/as niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de internación, ya sea por protección o por estar en conflicto con la ley. La pandemia, respecto de ellos, exacerbó aún más los efectos de la pobreza como un factor de vulneración estructural.

1.1. VIOLENCIA

En cuanto a las consecuencias relacionadas con situaciones de violencia, el reporte de Human Rights Watch (2020) es claro en señalar que las tensiones familiares adicionales relacionadas con la crisis de la Covid-19 –como son la cesantía, el aislamiento, las ansiedades que se gatillan en torno a la salud y las finanzas– aumentan el riesgo de violencia en el hogar, incluida la violencia entre parejas y hacia los niños, niñas

14 Nicolás Contreras y otros, *COVID-19 Y NIÑEZ -Visibilizando las barreras estructurales para enfrentar la pandemia y sus efectos*, Observatorio Niñez y Adolescencia, junio de 2020.

15 Servicio Jesuita Migrantes Chile, Informe: *Casen y Migración: Una caracterización de la pobreza, el trabajo y la seguridad social en la población migrante*, 2021.

y adolescentes, situación que ya era grave en nuestro país antes de la pandemia.¹⁶

El representante de UNICEF Chile señaló que en nuestro país los niveles de violencia intrafamiliar hacia la infancia han sido históricamente altos. Al respecto, señaló que “según la Encuesta Longitudinal de Primera Infancia (ELPI, 2017), el 62% de los padres, madres o cuidadores reconocen utilizar métodos de disciplina violentos en la crianza de sus hijos e hijas. Este dato coincide con el de otras encuestas realizadas a nivel nacional, donde los propios niños (cerca del 70%) señalan que han sido víctimas de violencia en sus hogares”.¹⁷ Se ha descrito el aumento de algunos factores de riesgo a nivel familiar asociados al abuso infantil, por ejemplo, el aislamiento social, el aumento de consumo de alcohol, la conflictividad en el hogar y las dificultades de salud mental. Además, se ha planteado que el estrés familiar y social a causa de la pandemia aumenta el riesgo de violencia.¹⁸

En Chile, paradójicamente, disminuyeron las denuncias a Fiscalía por motivos de violencia intrafamiliar. No obstante, aumentaron los llamados telefónicos a Carabineros y a teléfonos de orientación.¹⁹ Según estadísticas proporcionadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS), han aumentado en un 70 % las llamadas a los números de emergencia por situaciones de violencia contra las mujeres y los niños, niñas y adolescentes en los distintos países miembros.²⁰ En ese contexto, en abril de 2020, la ONG Activa reportó un aumento del 42% de casos de maltrato a niños, niñas y adolescentes desde que llegó la pandemia al país.²¹ Además, se mostró que cuatro de cada 10 denuncias de violencia intrafamiliar estuvieron asociadas a la violencia ejercida sobre menores de edad, concentrándose en el segmento etario que va entre los 0 y los 14 años.²² Un informe de la PDI muestra que las denuncias por agresiones sexuales, cuyas víctimas mayoritarias son niños y niñas, disminuyeron más de un 50% en relación a 2019.²³ Contrario a lo esperado, este antecedente se ha interpretado como una mala noticia

16 Nicolás Contreras y otros, op. cit.

17 UNICEF.org: “Coronavirus y violencia hacia la infancia”, 27 de abril de 2020.

18 CIPER.cl: “Agresiones sexuales a niños, niñas y adolescentes en Chile: experiencias y lecciones durante la pandemia”, 23 de diciembre de 2020.

19 En este sentido véase, en este *Informe*, capítulo: “Derechos humanos de las mujeres en el contexto de la pandemia: aumento de la violencia y postergación de la salud sexual y reproductiva”.

20 Cristián Lepin, “La familia ante la pandemia del COVID-19”, *Ius et Praxis, Revista de la Facultad de Derecho* Universidad de Lima, n° 50-51, 2020.

21 El Mostrador.cl: “Maltrato a menores aumentó un 42% desde el inicio de la cuarentena”, 13 de abril de 2020.

22 Claudia Salas, “Violencia intrafamiliar: La cara oculta de la pandemia”, *Instituto de Bioética* Universidad Finis Terrae, N° 17, 2021.

23 CIPER.cl: “Agresiones sexuales a niños, niñas y adolescentes en Chile: experiencias y lecciones durante la pandemia”, 23 de diciembre de 2020.

ya que la baja puede deberse al temor: obligadas a convivir con el agresor producto de la Covid-19, las víctimas no se atreven a denunciar la agresión sufrida.²⁴

La directora regional de UNICEF, Jean Gough, señaló, en este sentido, que “La familia es el mejor lugar para el desarrollo de un niño o una niña, sin embargo, estar encerrados en casa algunas veces ha supuesto, para los más pequeños, un mayor riesgo de ser golpeados y maltratados”, agregando que “para todos ha sido difícil, pero en situaciones de pobreza, exclusión, violencia y movilidad humana, el estrés de padres, madres u otros cuidadores suele ser más crítico. En estas familias, las niñas y niños pequeños están expuestos a mayores riesgos de abuso físico y psicológico, e incluso de negligencia y abandono”.²⁵

Sabemos que en materia de violencia hay mayor prevalencia de abusos sexuales en las niñas o en las adolescentes; pues bien, dentro del contexto de emergencia y confinamiento, aumentan los riesgos de violencia contra las mujeres y las niñas.²⁶ En este sentido, el ser mujer o niña –y en especial, ser mujer o niña pobre– hoy no es inocuo.

Hasta el cierre de este capítulo, en agosto de 2021, constatamos que no hubo una política pública o programa implementado desde el Ejecutivo, durante el periodo 2020-2021, para prevenir y denunciar la violencia contra niños, niñas y adolescentes en un escenario de pandemia en el cual, dadas las circunstancias, se requería adoptar medidas de crisis. Solo podemos mencionar que, desde el Poder Judicial, la Secretaría de Género de la Corte Suprema elaboró un Protocolo de atención para acceder a canales de denuncia de violencia intrafamiliar y de violencia de género y requerimientos de aplicación judicial de medidas de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes en los tribunales del país, en el contexto de la pandemia de Covid-19.²⁷

El confinamiento y el cierre de las escuelas tuvo como efecto colateral la ausencia de un ente protector en materia de violencia contra niños, niñas y adolescentes, es decir, de un sistema escolar que facilitara la identificación de abusos y maltratos en sus alumnos(as) y posibilitara las correspondientes denuncias.

De esta forma, el estrés de la pandemia asociado a las incertidumbres económicas y sociales, en conjunto con las restricciones sanitarias de movilidad y desplazamiento, han generado un aumento exponencial de

24 CIPER.cl: “Agresiones sexuales...”, op. cit.

25 UNICEF.org: “La pandemia incrementó la violencia contra niños, niñas en América Latina y el Caribe”, 24 de junio de 2021.

26 Hogar de Cristo, *Del dicho al derecho: Ser niña en una residencia de protección en Chile*, 2021.

27 Secretariadegenero.pjud.cl: “Protocolo de atención para acceder a canales de denuncia de violencia intrafamiliar y de violencia de género; y requerimientos de aplicación judicial de medidas de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes en los tribunales del país, en el contexto de pandemia Covid-19”, julio 2020.

la violencia de género. Cabe señalar que “la violencia contra las mujeres y la violencia contra niñas, niños y adolescentes comparten factores de riesgo, y, por otro lado, la exposición de niñas, niños y adolescentes a la violencia perpetrada hacia otras personas tiene efectos físicos y psicológicos similares a los de la violencia experimentada directamente”.²⁸

1.2. Educación²⁹

El cierre de escuelas en todo el mundo no tiene ningún precedente histórico. Un total de 188 países han impuesto el cierre a nivel nacional, lo que ha afectado a más de 1.500 millones de niños, niñas y adolescentes.³⁰ La pandemia está agravando la crisis mundial de aprendizaje que ya existía: debido a ella, podría aumentar del 53 % al 63 % el porcentaje de niños en edad de asistir a la escuela primaria, de los países de ingreso bajo y mediano, que se verán afectados por la pobreza de aprendizajes, y esta generación de estudiantes podría perder alrededor de USD 10 billones en ingresos generados a lo largo de toda la vida, monto equivalente a casi el 10 % del producto interno bruto (PIB) mundial.³¹

En Chile, a inicios del año escolar 2020, a causa de la pandemia se cerraron las escuelas, lo cual afectó la educación de 3,5 millones de estudiantes.³² Según el Ministerio de Educación, el 89 % de los estudiantes de hogares de ingresos altos han tenido acceso a educación en línea, en comparación con solo el 27 % de los estudiantes de hogares de escasos recursos.³³ A este escenario se suma el hecho que, debido a la drástica disminución de los ingresos familiares, muchos niños, niñas y adolescentes se ven obligados a trabajar para aportar en el hogar, por tanto, disminuye el apego a la escuela y la motivación de los estudiantes y de sus familias a dar continuidad al aprendizaje. Como consecuencia de lo anterior, han aumentado las tasas de deserción escolar, con todo lo que ello implica, incluyendo la falta de la alimentación que era entregada en los establecimientos.

El regreso a las aulas, en el sector educacional público, se ha comenzado a implementar en el mes de agosto de 2021, es decir, un año

28 CEPAL y UNICEF, *Violencia contra niñas, niños y adolescentes en tiempos de COVID-19*, noviembre 2020.

29 Respecto al acceso a la educación de niños, niñas y adolescentes y su afectación por la pandemia, ver en mayor detalle, en este *Informe*, el capítulo: “El derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes durante la pandemia”.

30 Digitallibrary.un.org: “Informe de políticas: Las repercusiones de la COVID-19 en los niños”, 2020. (Disponible en: https://digitallibrary.un.org/record/3856951/files/informe_guterres_covid_infancia.pdf)

31 Banco Mundial.org: “Debido a la pandemia de COVID-19, 72 millones de niños más podrían verse afectados por la pobreza de aprendizajes”, 2 de diciembre de 2020.

32 Ver en este *Informe* el capítulo: “El derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes durante la pandemia”.

33 HRW.org: “Chile, eventos de 2020”, 2020.

ocho meses después de la suspensión de clases presenciales. Si bien ya existían brechas en materia educacional antes de la pandemia, estas se incrementaron aún más, cuestión que quedó en evidencia al observar la calidad y posibilidad de acceso a la infraestructura técnica necesaria para la realización de actividades escolares a distancia, la experiencia con respecto al uso de los dispositivos y de internet y la capacidad del establecimiento para continuar el servicio educativo en un formato a distancia (online/plataformas/otros).³⁴⁻³⁵ Han sido los niños, niñas y adolescentes más pobres quienes han sufrido con mayor intensidad una vulneración a su derecho a la educación, ya que “para lograr cierta eficacia en el aprendizaje bajo esta modalidad, es imprescindible contar con distintos elementos, como acceso a internet, equipos digitales, un espacio adecuado y silencioso para estudiar y conectarse a las clases (...)”,³⁶ condiciones con las que no cuentan necesariamente.

En cuanto a la edad de los/as afectados/as, la CEPAL en su informe sobre el Panorama Social en América Latina 2020, ha indicado que “los efectos sobre el aprendizaje serán mayores en los niños menores de 8 años, que aún no cuentan con las herramientas necesarias para poder adaptarse a los procesos de instrucción a distancia, especialmente los de sectores más desaventajados y que cuentan con menos recursos culturales en el hogar”. Igual o mayor dificultad existe en relación a los pre-escolares, pues las familias más pobres, a menudo, no cuentan con los recursos socioculturales y mucho menos económicos para el cuidado de los niños y niñas en una etapa de su vida donde es fundamental la estimulación del entorno.. En este aspecto, diversos especialistas coinciden en la importancia del jardín infantil como un aporte a las familias más vulnerables que carecen de herramientas propias para la estimulación de los niños y niñas, y en lo complejo que resulta para ellas carecer de este apoyo en una etapa esencial del aprendizaje .³⁷ En relación a los problemas que se agravan por razones de género, el mismo informe señala que “el cierre de las escuelas afecta de manera diferente a niños y niñas, dada la distribución de los roles de cuidado en nuestras sociedades, las niñas corren un riesgo mayor de verse sobrecargadas con labores domésticas y de cuidado que pueden obstaculizar la continuidad de su educación”.³⁸ Asimismo, las niñas corren mayor riesgo de embarazo adolescente y matrimonio prematuro.

34 Cidemi y Datavoz, *Estudio Cualitativo: Brechas Digitales y el aprendizaje online en Chile: las opiniones de niños, niñas y adolescentes*, noviembre de 2020.

35 Ver en este *Informe* el capítulo: “El derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes durante la pandemia”.

36 CEPAL, *Panorama social América Latina 2020*, marzo de 2021.

37 La Tercera.com: “Crecer encerrados: el efecto de la pandemia en niños, adolescentes y jóvenes”, 16 de abril de 2021.

38 CEPAL, “*Panorama social...*”, op. cit.

Por otra parte, los niños, niñas y adolescentes en situación de discapacidad presentan necesidades especiales que son particularmente difíciles de atender a través de programas a distancia. Asimismo, los niños, niñas y adolescentes que viven en asentamientos informales, campamentos con infraestructura limitada y sin acceso a internet, se ven particularmente afectados en su aprendizaje. Igual cosa sucede en las zonas extremas o rurales aisladas, donde los estudiantes no tienen el mismo nivel de acceso al aprendizaje en línea. Al respecto, es importante precisar que “En Chile existen 3.317 escuelas rurales, que corresponden al 30% del total país, con una matrícula total de cerca de 300 mil estudiantes, establecimientos ubicados en las localidades con más dificultades para continuar su educación de forma remota”.³⁹

Todos estos grupos en situación de vulnerabilidad, como también las minorías étnicas y los refugiados, tienen menos probabilidades de acceder a materiales de aprendizaje remoto adecuados y de regresar a la escuela después de la crisis.⁴⁰

Pese a las estrategias desplegadas para llevar adelante la educación a distancia, el cierre de escuelas y centros de estudio ha afectado a millones de niños, niñas y adolescentes de la región. A inicios de julio de 2020, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (en adelante, también, UNESCO) estimaba que más de 165 millones de estudiantes de todos los niveles de enseñanza de América Latina y el Caribe estaban fuera de los sistemas escolares. Esto repercutirá en el aprendizaje y aumentará las tasas de abandono escolar.⁴¹⁻⁴²

1.3. Trabajo infantil

Chile, antes de la pandemia, presentaba una de las tasas más bajas de trabajo infantil dentro de Latinoamérica. En efecto, para 2018 la Organización Internacional del Trabajo (OIT) reveló que al menos 220.000 niños, niñas y adolescentes se encontraban realizando algún tipo de labor a cambio de dinero. De ellos el 26% realizaba actividades de cuidado de otras personas, tales como niños, enfermos o adultos de la tercera edad. Por otra parte, la mayoría de los niños, niñas y adolescentes que desempeñaban labores a cambio de un pago, se dedicaban a las áreas del comercio (almacenes familiares, ferias libres, mercados y comercio ambulante), y a servicios asociados al sector agrícola.

39 Mineduc.cl: “Ministros de educación y agricultura anuncian entrega de recursos impresos para hacer Diagnóstico Integral de Aprendizaje a más de 200 mil alumnos de escuelas rurales”, 16 de marzo de 2021.

40 DigitalLibrary.un.org: “Informe de políticas...”, op.cit.

41 CEPAL y UNICEF, *Protección social para familias con niños...*, op. cit.

42 Ver, en este *Informe*, el capítulo: “El derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes durante la pandemia”.

En este sentido, según datos liberados por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, en 2019, el trabajo infantil se estimaba en un 6,9% de la población entre los 5 y 17 años, es decir, 230 mil niños y niñas aproximadamente. La mayor concentración de trabajo infantil se encuentra en zonas rurales, donde un 9,7% de los niños, niñas y adolescentes están en esta situación. En zonas urbanas un 6,1% de los niños, niñas y adolescentes realiza actividades consideradas como trabajo infantil. Además, existe una estrecha relación entre pobreza y trabajo infantil, ya que un 70% de los niños, niñas y adolescentes que lo ejercen pertenece al 40% de los hogares de menores ingresos.⁴³

En septiembre de 2020, se aprobó la Ley 21.271 que adecua el Código del Trabajo en materia de protección de los niños, niñas y adolescentes en el mundo laboral. Este cuerpo legal busca erradicar el trabajo infantil y regular el trabajo adolescente protegido. Dentro de la normativa, se fijó una diferencia expresa entre ser mayor de edad (tener más de 18 años), adolescente con edad para trabajar (entre 15 y 18 años), adolescente sin edad para trabajar (entre 14 y 15 años), y niño o niña (menor de 14 años), junto con los conceptos de Trabajo Peligroso y Trabajo Adolescente Protegido. De esta forma, el Código del Trabajo fue adaptado a la normativa internacional según los aportes efectuados por la OIT, en el entendido de que dicha organización considera el trabajo infantil como una mala práctica que debe erradicarse, toda vez que vulnera los derechos y garantías establecidos en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CDN), normativa que también incorpora la figura de trabajo infantil como un asunto a regular. Esto, de alguna manera, resguarda a niños, niñas y adolescentes de uno de los efectos propios de la pandemia por Covid-19, que afecta principalmente, como hemos indicado antes, a niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza: el trabajo infantil.⁴⁴

En relación con esto último, aún no existen cifras a nivel nacional donde se aprecie la incidencia de la pandemia, y su correspondiente crisis económica, en el trabajo de niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, dado el contexto y lo anunciado por organismos internacionales, el trabajo de niños, niñas y adolescentes aumentará. Un informe elaborado por la OIT y UNICEF indica que miles de niños, niñas y adolescentes como consecuencia de la pandemia de Covid-19, corren el riesgo de ingresar al mundo del trabajo, lo que podría propiciar un aumento del trabajo infantil, por primera vez tras veinte años de avances en esta materia.⁴⁵

43 Uss.cl: "Erradicación del trabajo infantil: compromiso de todos", 11 de junio de 2021.

44 Ley 21.271. Adecua el Código del Trabajo en materia de protección de niños, niñas y adolescentes en el mundo del trabajo.

45 Ilo.org: "Según la OIT y UNICEF, millones de niños podrían verse obligados a realizar trabajo infantil como consecuencia de la COVID-19", 12 de junio de 2020.

Las crisis económicas y el cierre de centros educativos, a raíz de la pandemia de la Covid-19, pueden tener como consecuencia que muchos/as niños, niñas y adolescentes ingresen al mundo del trabajo y los/as que ya están en el incrementen las horas laborales. En síntesis, lamentablemente, gran cantidad de niños, niñas y adolescentes, de los sectores más vulnerables, podrían verse obligados a trabajar, a veces en labores deplorables, por la pérdida de empleo e ingresos en las familias vulnerables a las que pertenecen y el cierre de los establecimientos educativos. Este panorama es muy desalentador.

Por eso, es primordial que, además de la nueva normativa desarrollada a partir de la Ley 21.271, anteriormente mencionada, se desarrollen políticas públicas que apunten a la reducción y a la identificación de focos de trabajo infantil. El citado informe de la OIT y UNICEF, explica que el trabajo infantil se da mayormente al interior de las propias familias en espacios donde los niños y niñas realizan tareas que atentan contra su integridad, desarrollo y/o seguridad. Dicho informe señala, por ejemplo, que el 83% del trabajo de niños y niñas, entre los 5 y 11 años, tiene lugar en las familias, principalmente en situaciones de explotación, a veces vinculadas a microempresas familiares, donde los NNA desempeñan trabajos, a menudo, peligrosos para ellos y ellas. El trabajo infantil en las familias es a menudo peligroso, a pesar de la percepción generalizada de que la familia ofrece un entorno de trabajo más seguro⁴⁶

Según un informe de la UNICEF y la OIT,⁴⁷ el trabajo infantil había disminuido en 94 millones desde 2000, una mejora que producto a la pandemia se ha estancado. Adicionalmente, el informe indica que “la cantidad de niños que trabajan se eleva actualmente a 160 millones en todo el mundo, tras un aumento de 8,4 millones en los últimos cuatro años, en 2020 hubo 16,8 millones más de niños de 5 a 11 años de edad en situación de trabajo infantil que en 2016”.⁴⁸ Esta situación es inédita y preocupante, pues el trabajo infantil amenaza directamente el derecho a la educación, que a futuro limita severamente las posibilidades de un trabajo bien remunerado y, por tanto, la posibilidad de salir de la pobreza.

1.4. Salud

a) *Salud física*

El derecho a la salud de los niños, niñas y adolescentes no se ha visto en riesgo solamente por la amenaza del contagio de la Covid-19, sino que

46 OIT y UNICEF, *Trabajo infantil: Estimaciones mundiales 2020, tendencias y el camino a seguir*, junio de 2021.

47 Id.

48 Id.

también ha sido vulnerado por distintas circunstancias que se han producido a partir de la pandemia y, una vez más, aquellos pertenecientes a los hogares con menores recursos son los más afectados.

Debido al cierre de los establecimientos educacionales, muchos niños, niñas y adolescentes que participaban de programas de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) para alimentación escolar y parvularia, se han encontrado sin acceso a una alimentación saludable.⁴⁹ Esto impacta directamente en la salud, pues una alimentación adecuada es un aspecto clave para el neurodesarrollo de los NNA.⁵⁰ En este sentido, el informe de políticas de la ONU sobre las repercusiones de la Covid-19 en este grupo ha señalado que, debido a la disminución de ingresos de los hogares, las familias pobres se verán obligadas a recortar gastos esenciales en salud y alimentación.⁵¹

En relación a las repercusiones de la crisis sanitaria en una alimentación adecuada, según datos entregados por UNICEF en Chile, los hogares con niños, niñas y adolescentes viven una realidad preocupante, pues “antes de la pandemia el 96% consumía 3 o más comidas al día, durante la pandemia se redujo al 78% y el 29% redujo las porciones de comida de los adultos, 8% redujo las porciones de niños, niñas o adolescentes, 18% redujo la cantidad de comidas”.⁵²

Por años, Chile aplicó políticas nutricionales en el ámbito educacional de manera exitosa, lo que llevó incluso a señalar que entre 1960 y 2000 el país logró erradicar la desnutrición infantil al pasar de una prevalencia del 37% al 2,9% en niños y niñas menores de seis años, incluyendo la desnutrición leve.⁵³ Sin embargo, el Mapa Nutricional 2020 de la JUNAEB constató un aumento de 0,8 puntos porcentuales en la prevalencia de la desnutrición en la población escolar, llegando al 2,6% de una muestra de más de 736 mil alumnos de pre-kínder, kínder, primero básico, quinto básico y primero medio. 19 mil estudiantes de todo Chile mostraron señales de desnutrición, es decir, su índice de masa corporal para la edad (IMC) está 2 puntos o más por debajo de lo considerado normal. En el informe del año anterior, la prevalencia de desnutrición había marcado 1,8%, correspondiente a 16.901 casos, de una muestra de 920.404 escolares.⁵⁴ Francisco Pérez Bravo,

49 Hogar de Cristo, Universidad Alberto Hurtado, Servicio Jesuita a Migrantes y otros, *Pobreza y Pandemia: Diagnóstico y propuestas para un Chile más digno y justo*, 2020.

50 La Tercera.com: “Crecer encerrados: el efecto de la pandemia en niños, adolescentes y jóvenes”, abril de 2021.

51 Digitallibrary.un.org: “Informe de políticas...”, op. cit.

52 UNICEF.org: “Principales indicadores de infancia se han estancado a nivel mundial producto de la pandemia”, 15 de marzo de 2021.

53 INTA, Ministerio de salud, PNUD y otros, *La desnutrición infantil en Chile: políticas y programas que explican su erradicación*.

54 CIPER.cl: “19 mil escolares con señales de desnutrición: las historias que se viven en las escuelas donde aumentaron los casos”, 6 de mayo de 2021.

director del Instituto de Nutrición y Tecnología de los Alimentos de la Universidad de Chile (INTA), señaló, en una entrevista otorgada a un medio de prensa nacional, que “están apareciendo focos de desnutrición en grupos vulnerables y teníamos erradicado ese problema (...) aunque marginal aún, ya comienza a notarse los efectos de la crisis sanitaria y económica en algunos hogares que han tenido fuertes déficit”. El profesional advierte que “el país está atravesando un problema de inseguridad alimentaria caracterizado por la incapacidad de solventar correctamente las necesidades alimentarias de la población, tanto por carencia como por exceso”.⁵⁵ Con todo, lo más preocupante hoy es el aumento de la obesidad y el sobrepeso, problemas que afectan al 64% de los escolares de quinto básico, según el Mapa Nutricional 2020. Se especula que esto se debe a las cuarentenas, al sedentarismo y a la incorporación de alimentos poco saludables a la canasta familiar, debido a las dificultades en el abastecimiento de los bienes básicos, que se han generado a causa de la pandemia.⁵⁶

Sumado a las causas anteriores, encontramos también la dificultad en el acceso a servicios de salud. Debido a que los esfuerzos se han concentrado en la crisis sanitaria producida por la pandemia, los sistemas de salud se encuentran sobrecargados y, en especial, los del sector público, con efecto en las atenciones de salud de niños, niñas y adolescentes. De acuerdo a las estadísticas, existe una considerable disminución en las consultas y controles de carácter preventivos: el 79% de los niños y niñas de 0 a 6 años que debían asistir a controles de salud por control del niño sano, no lo hizo.⁵⁷

b) Salud mental

Con anterioridad a la pandemia, se afirmaba que Chile posee una de las peores situaciones de salud mental en niños, niñas y adolescentes. Así lo revelaba el informe realizado por Mónica Kimelman, directora del Departamento de Psiquiatría y Salud Mental de la Universidad de Chile, junto al doctor en psicología infantil, Felipe Lecannelier, al indicar que entre el 12% y el 16% de los niños chilenos tienen ansiedad y depresión, mientras que a nivel global solo sería el 5%.⁵⁸

Con el arribo de la pandemia la situación se volvió aún más preocupante, pues el deterioro de la salud mental en niños, niñas y adolescentes ha sido otra de las repercusiones de la crisis sanitaria. A esto se suma

55 La Tercera.com: “Director del INTA: “Están apareciendo focos de desnutrición en grupos vulnerables y teníamos erradicado ese problema”, 23 de abril de 2021.

56 CIPER.cl: “19 mil escolares...”, op. cit.

57 CETEP.cl: “El impacto de la pandemia en los niños: Un 79% no fue a controles de salud y un 61% está más irritable que antes”, 14 de agosto de 2020.

58 SOCHIPE.cl: “Niños chilenos sufren la peor Salud mental del mundo”, 26 de junio de 2019.

la interrupción de los servicios esenciales de salud mental en el 93% de los países del mundo, mientras la demanda de apoyo a la salud mental va en aumento.⁵⁹

En el país son múltiples los factores que inciden en la afectación a la salud mental de los niños, niñas y adolescentes a causa de la pandemia. Entre ellos, podemos mencionar: a) La interrupción abrupta y sorpresiva de las actividades escolares presenciales, debido al cierre de escuelas y centros de cuidado infantil, que se traduce en aislamiento social, en que niños, niñas y adolescentes quedan expuestos a mayores niveles de estrés y ansiedad ante la pérdida de sus rutinas, y en la disminución o ausencia de las relaciones sociales de los NNA con sus pares.⁶⁰ b) Las condiciones de hacinamiento de las familias, sumada a las cuarentenas que obligaron a permanecer al interior de las viviendas, generó mayores grados de estrés, incidiendo negativamente en la convivencia familiar. c) El confinamiento llevó a una disminución del uso de plazas y parques y por ende del ejercicio de la recreación, esto incidió más en aquellos niños, niñas y adolescentes que vivían en departamentos o en espacios habitacionales reducidos.⁶¹

Existen diversos estudios que han concluido que la salud mental de los niños, niñas y adolescentes chilenos se ha visto fuertemente deteriorada a causa de la crisis sanitaria. Uno de estos es la Consulta Nacional sobre la Situación de la Primera Infancia por Crisis COVID, realizada a madres, padres y cuidadores de niños y niñas menores de 6 años, durante el mes de julio de 2020. Dicho estudio mostró que “el 61% de los cuidadores ha notado que los niños y niñas a su cuidado están más irritables; un 59% percibe que presentan más pataletas y llantos que antes; y un 37% siente que están más tristes”.⁶²

El Diagnóstico Integral de Aprendizaje 2021, realizado por la Agencia de Calidad de la Educación, que incluyó un diagnóstico socioemocional, mostró en sus resultados que el 55% de los estudiantes de educación media declaró sentirse “aburrido”, más del 40% sentirse de “mal genio” o “enojado”; y sobre un 54% “con menos ganas de hacer cosas”. El 70% de los niños, niñas y adolescentes indicó tener dificultades para expresar sus emociones, y el 45% de los niños y niñas de alta vulnerabilidad señaló que les gustaría que los profesores les preguntaran cómo ha sido estar lejos del colegio.⁶³

59 UNICEF.org: “Por lo menos 1 de cada 7 niños y jóvenes ha vivido confinado en el hogar durante gran parte del año, lo que supone un riesgo para su salud mental y su bienestar, según UNICEF”, 4 de marzo de 2021.

60 CEPAL, *Panorama social...*, op. cit.

61 Digitallibrary.un.org: “Informe de políticas...”, op. cit.

62 Hogar de Cristo, Universidad Alberto Hurtado, Servicio Jesuita a Migrantes y otros, op. cit.

63 Agencia de calidad de la educación, *Resultados Diagnóstico Integral de Aprendizaje 2021*, mayo de 2021.

Un estudio realizado por la Universidad de Chile sobre la misma temática identifica el impacto de la cuarentena en la salud mental de escolares y preescolares.⁶⁴ El incremento de afectaciones a la salud mental se contrapone a la disminución de las atenciones de salud mental de niños, niñas y adolescentes. Según datos del Ministerio de Salud, en 2019, 381.037 niños y niñas de 0 a 9 años recibieron atenciones de salud mental en el sector público, disminuyendo a 141.750 en 2020. En el caso de niños y niñas de 10 a 14 años, la cantidad disminuye de 347.296 a 147.960. En tanto, en adolescentes de 15 a 19 años, desciende de 377.025 a 186.836.⁶⁵ A este respecto, es fundamental también tener en cuenta que niños, niñas y adolescentes de sectores más pobres y grupos más vulnerables (como quienes viven y trabajan en la calle, los niños en situación de discapacidad y los que habitan en entornos donde se producen conflictos) corren el riesgo de que sus necesidades de salud mental no se tengan en cuenta en absoluto.⁶⁶

2. POBREZA, NIÑOS SUJETOS DE PROTECCIÓN Y PANDEMIA

Si bien la pandemia y las medidas establecidas tuvieron impacto en niños, niñas y adolescentes, en el caso de aquellos que se encontraban en sistema residencial, esto fue aún mayor, ya que los primeros protocolos establecieron que, respecto de las visitas familiares, resultaba necesario priorizar la disponibilidad del contacto vía telefónica o por algún otro medio tecnológico, en todas las oportunidades que fuesen necesarias y, en caso de no ser posible, dar prioridad a la visita presencial por parte del adulto más significativo.⁶⁷ En la práctica, esto se tradujo en que los niños, niñas y adolescentes no tuvieran visitas entre marzo y agosto de 2020, mes en el que se actualizó el protocolo dando mayor flexibilidad. Sin embargo, durante casi medio año estuvieron sin la posibilidad de ver a sus familiares o a personas significativas. Lo anterior tuvo impacto directo en las visitas que los curadores *ad litem* realizaban a las residencias, ya que con mucha dificultad pudieron hacerse contactos telefónicos o video llamadas, cuestión compleja dado el contexto de abuso y maltrato al interior de muchas de las residencias de administración directa del Servicio Nacional de Menores (en adelante, Sename) o de sus organismos colaboradores.⁶⁸

64 Universidad de Chile.cl: "Estudio U. de Chile identifica el impacto de la cuarentena en la salud mental de escolares y preescolares", 29 de enero de 2021.

65 UNICEF.org: "Principales indicadores de infancia se han estancado a nivel mundial producto de la pandemia", 15 de marzo de 2021.

66 UNICEF: "Por lo menos 1 de cada 7 niños... ", op. cit.

67 Sename, "Protocolo de Actuación frente a la alerta sanitaria por coronavirus Covid-19 en organismos colaboradores, residencias y ambulatorios", 15 de marzo de 2020.

68 Experiencia del ejercicio de curadores *ad litem* de la Clínica de Infancia de la Universidad Diego Portales.

Como ya hemos señalado, la pandemia tiene un efecto amplificador en la pobreza y, por consiguiente, sostenemos que esto tendrá impacto en una mayor institucionalización de niños, niñas y adolescentes.

Así, la pandemia aumenta la pobreza y esta última, junto a la desigualdad, son las principales causas de pérdida, o riesgo de pérdida, de cuidados parentales en la población infanto-juvenil. Esto, pese a que los estándares internacionales de derechos humanos en materia de derechos de infancia apuntan a erradicar la pobreza como causal de separación de los niños, niñas y adolescentes de su entorno familiar. Así lo señala el propio Comité de los Derechos del Niño haciendo alusión a las Directrices de las Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños:

62. El propósito de las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños es velar por que los niños no estén en cuidado alternativo de manera innecesaria y porque, cuando en efecto sea necesario, el cuidado alternativo se haga en condiciones adecuadas que respondan a los derechos y el interés superior del niño. En particular, “[I] a pobreza económica y material, o las condiciones imputables directa y exclusivamente a esa pobreza, no deberían constituir nunca la única justificación para separar un niño del cuidado de sus padres [...], sino que deberían considerarse como un indicio de la necesidad de proporcionar a la familia el apoyo apropiado”

63. Del mismo modo, los niños no se separarán de sus padres en razón de una discapacidad del menor o de sus padres. La separación ha de barajarse solo en los casos en que la asistencia que la familia requiere para preservar la unidad familiar no es suficientemente eficaz para evitar el riesgo de descuido o abandono del niño o un riesgo para la seguridad del niño.⁶⁹

Sin embargo, permanentemente desde la academia, la sociedad civil y diversas instituciones nacionales e internacionales, se ha señalado que la mayoría de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en instituciones son pobres, y que esto podría responder a dos causas.

La primera dice relación con que la pobreza sigue siendo un factor que determina la internación de niños, niñas y adolescentes. Por un lado, los jueces resuelven en clave tutelar, por lo que muchos de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en acogimiento residencial pertenecen a grupos en situación de vulnerabilidad. La segunda causal es que no existiría un sistema de protección social con un piso de protección para

69 Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, Observación general N° 14: Sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, 2013, artículo 3, párr.1.

las familias.⁷⁰ Esto sin duda tiene impacto en las familias de niveles socio económicos más bajos ya que no cuentan con apoyos para hacerse cargo adecuadamente del cuidado de sus hijos e hijas.

En la práctica, vivir en pobreza aumentaría las posibilidades de experimentar el trabajo infantil, el consumo problemático de drogas o alcohol, la violencia intrafamiliar, la deserción escolar, u otras situaciones de compromiso sobre sus derechos, las que conducirían a la intervención del Estado y a la dictación de medidas de protección que implican la separación del niño, niña o adolescente de su entorno familiar.

Así lo confirma el Informe del Comité de Derechos del Niño de 2018, al señalar que “existe consenso en que la pobreza es una causa de internación. Las ‘condiciones socioeconómicas deficitarias’ son frecuentemente utilizadas por los actores del sistema para fundar la interposición de denuncias por maltrato o falta de cuidado parental”.⁷¹ En un sentido similar, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que ha visto con gran preocupación la separación de niños niñas y adolescentes vinculada solo a causales asociadas a la pobreza, ha señalado que “la pobreza constituye entonces una de las causas subyacentes a la limitación de las capacidades materiales de las familias para proveer el bienestar adecuado para sus hijos/as, pudiendo convertirse en uno de los motivos por los cuales los progenitores tomen la decisión de renunciar al cuidado de estos o entregarlos en adopción”.⁷²

Las Directrices sobre las modalidades alternativas de los cuidados de los niños de las Naciones Unidas, se han pronunciado en torno al tema, señalando que “la pobreza económica y material, o las condiciones imputables directa o exclusivamente a la pobreza, no deben ser la única justificación para separar a un niño, niña o adolescente de su entorno familiar”. Sin embargo, los distintos informes y estudios nacionales, sobre la situación de niños niñas y adolescentes en acogimiento residencial, muestran que existe una alta asociación entre pobreza y el ingreso de los jóvenes al sistema de protección. Es decir, los padres en situación de pobreza tienen mayor probabilidad de ser investigados por

70 Andrea Rossi, *Assessing Child-Sensitivity in Social Protection. A Toolkit for Social Transfers*, Unicef, 2014.

El Piso de protección social es una iniciativa de Naciones Unidas orientada a proveer un seguro contra la pobreza para todos y en todo momento. Se basa en un enfoque de derechos y tiene un carácter sistémico consistente en el deber de los Estados de establecer un nivel mínimo de protección social a partir de dos dimensiones básicas: un piso de seguridad social que asegure un ingreso mínimo a las familias, especialmente las más vulnerables, y la obligación de los Estados de proveer acceso total a un amplio rango de servicios públicos esenciales, en particular salud y educación (traducción de los autores).

71 Comité de Derechos del Niño, *Informe de la investigación relacionada en Chile en virtud del artículo 13 del protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones*, 2018.

72 CIDH, *Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 54/13, octubre de 2013.

los servicios de protección infantil. Adicionalmente, la pobreza está relacionada con una mayor permanencia bajo cuidado del Estado.⁷³

Con todo, en la actualidad, no hay estudios que aporten datos duros sobre la caracterización socioeconómica de los niños que se encuentran institucionalizados, puesto que los últimos realizados tienen una data de más de 10 años. En esos estudios desactualizados se constataba que niños, niñas y adolescentes sujetos de protección y en cuidado alternativo provenían, en su gran mayoría, de familias de bajos ingresos económicos. Así se puede apreciar en la siguiente tabla:

Tabla N°1: Ingresados (internación) por Pobreza⁷⁴

	Niñ@ vive en sector de exclusión social	Problema de vivienda	Total general
XV Arica y Parinacota	0	1	1
I Tarapacá	3	5	8
II Antofagasta	0	5	5
III Atacama	11	18	29
IV Coquimbo	2	10	12
V Valparaíso	3	43	46
VI Libertador Bernardo O'Higgins	0	10	10
VII Maule	4	2	6
VIII Biobío	1	20	21
IX Araucanía	0	2	2
XIV Los Ríos	0	3	3
X Los Lagos	3	29	32
XI Aysén	0	0	0
XII Magallanes	0	6	6
XIII Metropolitana	240	84	324
Total Nacional	267	238	505

Fuente: Sename, Anuario Estadístico 2014.

73 Hogar de Cristo, *Del dicho al derecho: Estándares de calidad para residencias de protección de niños y adolescentes*, 2017.

74 Sename, Anuario Estadístico 2014, p. 48, tabla 44. Ingresados por pobreza. Disponible en www.sename.cl.

Estos datos corresponden al anuario del Sename de 2014, último año en que se consideró como causal de ingreso la pobreza.⁷⁵ Independientemente de que la falta de registros posteriores invisibiliza el tema, creemos que la pobreza no debiese ser considerada como causal única para aislar al niño o niña de su entorno social. La carencia de recursos materiales no puede ser el fundamento exclusivo para una decisión judicial o administrativa que suponga la separación del niño, niña o adolescente de su familia, con la consecuente privación de otros derechos consagrados en la Convención.

En conclusión, el niño debe permanecer en su núcleo familiar, salvo que existan razones determinantes, en función de su interés superior, para optar por separarlo de su familia. La separación debe ser siempre excepcional y, preferentemente, temporal.⁷⁶ Surge la preocupación de que, precisamente en un contexto de pandemia y pospandemia, la pobreza se acrecentará y con ello, también, el número de niños, niñas y adolescentes separados de sus familias por motivos asociados a dicha pobreza.

En la actualidad los niños, niñas y adolescentes ingresados a residencia son 6.581 a nivel nacional, y, como señalamos, desde 2015 en adelante la causal por pobreza fue eliminada de los registros, lo cual no significa que este factor siga siendo determinante en las internaciones de niños, niñas y adolescentes en centros residenciales.

75 Id.

76 Corte IDH, *Opinión consultiva: Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*, 2002.

Tabla N° 2: Ingreso de Niños, Niñas y Adolescentes por Jurisdicción

Jurisdicción	NNA con ingreso a centros residenciales
Arica	104
Iquique	98
Antofagasta	211
Copiapó	88
La Serena	202
Valparaíso	708
Rancagua	125
Talca	536
Chillán	255
Concepción	1.062
Temuco	381
Valdivia	242
Puerto Montt	216
Coyhaique	21
Punta Arenas	41
Santiago	1.591
San Miguel	700
Total	6.581

Fuente: Informe de Gestión trimestral cumplimiento autoacordado acta 37-2014 y medidas de protección en el territorio nacional.⁷⁷

77 Informe de Gestión Trimestral Cumplimiento, Autoacordado Acta 37-2014 Y Medidas de Protección En el Territorio Nacional Elaborado por la Unidad De Seguimiento Acta 37-2014 Período: Abril a Junio 2020.

3. RESPONSABILIDAD PENAL ADOLESCENTE, POBREZA Y PANDEMIA

En el ámbito penal, niños, niñas y adolescentes han visto restringidos sus derechos y garantías procesales, a la vez que limitada la comunicación con sus seres significativos producto de la pandemia. En el caso de los niños, niñas y adolescentes privados de libertad, la falta de recursos económicos y humanos les ha impedido un acceso efectivo a los diversos programas socioeducativos. Este apartado pretende ofrecer una mirada inicial y general sobre la situación de niñas, niños y adolescentes dentro del ámbito de la responsabilidad penal adolescente. Esto, teniendo como ejes la situación de vulnerabilidad y la afectación producida por la pandemia, a partir de los escasos datos sobre el asunto que poseen las diversas instituciones intervinientes dentro del sistema de justicia penal juvenil de nuestro país, y que sirven de primera alerta acerca de un contexto que no está siendo observado con la preocupación y urgencia que debiera. Adicionalmente, el apartado incluye, en cuanto a su metodología, la entrevista realizada a la jefa de la División Penal Juvenil de la Defensoría Penal Pública, único espacio especializado dentro del sistema de justicia penal de adolescentes, y voz en la que confluyen las diversas experiencias de los defensores: actores en contacto permanente con los imputados y con la situación institucional existente en el Sename.⁷⁸

Mientras la criminalidad es un fenómeno presente de manera transversal en todas las clases sociales, los sectores socioeconómicos más vulnerables poseen una representatividad exacerbada en las diversas etapas del sistema de justicia penal. Esta afirmación se extiende también a la responsabilidad penal adolescente, de acuerdo con estudios que evidencian que los jóvenes de comunidades marginales experimentan, comparativamente a sus pares de sectores socioeconómicos más aventajados, tasas mayores de contacto y un trato diferenciado dentro del sistema de justicia penal.⁷⁹

En Chile, a pesar de que los datos han ido demostrando una disminución de la delincuencia juvenil con el transcurso de los años,⁸⁰ el Estado

78 Entrevista realizada para este capítulo a la defensora penal juvenil jefe, Georgina Guevara, 2 de agosto 2021.

79 Jeffrey Sharlein y Malitta Engstrom, "Neighborhood Disproportion in Juvenile Justice Contact", *Juvenile Family Court Journal*, 2018. Las autoras nombran los estudios de: Leventhal, Dupere y Brooks-Gunn, 2009, 2010; Peebles y Loeber, 1994; Rodríguez, 2010, 2013; Shaw y McKay, 1942.

80 Centro Iberoamericano de Derechos del Niño, "*Sistema penal adolescente 2008-2018: cifras, avances y desafíos pendientes*", 2020. De acuerdo con las estadísticas de la Defensoría Penal Pública, en 2011, la cantidad de (ingresos) imputados menores de 18 años en su registro ascendía a 370.510, número que para 2018 disminuyó a 319.660. En igual sentido, los datos del Ministerio Público de Chile, *Boletín Anual años 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020*. (<http://www.fiscalia.dechile.cl/Fiscalia/estadisticas/index.do?d1=0>) muestran un descenso de los casos. En 2016 (37.314 ingresos de casos); en 2017 (33.975 ingresos de casos); en 2018 (31.759 ingresos de casos); en 2019 (31.774 ingresos de casos); y en el año 2020 (23.734 ingresos de casos).

de Chile ha insistido en abordar el fenómeno de la delincuencia penal juvenil a través de un progresivo aumento de la intensidad penal.⁸¹ Sin embargo, esta forma de respuesta afecta de manera directa a los adolescentes más vulnerables, exponiéndolos a los efectos negativos del contacto con el sistema de justicia, situación que los Estados, de acuerdo a los instrumentos internacionales, tienen la obligación de evitar.⁸² Adicionalmente, la mayor representatividad de adolescentes pertenecientes a sectores socioeconómicos más vulnerables, dentro del sistema penal, incrementa sus niveles de marginalidad y los de la comunidad a la que pertenecen.⁸³

A esto se suma que, durante la pandemia, la situación de defensa de los derechos de los adolescentes imputados por infracciones a la ley penal se vio severamente afectada. En el ámbito procesal, la realización de las audiencias por vía de las plataformas tecnológicas significó la pérdida de contacto directo entre adolescente y su defensor, cuestión de especial importancia para generar un espacio de confianza y comunicación entre ambos. Esto debido a que, considerando la etapa de maduración y desarrollo en la que se encuentran los y las adolescentes, es necesario poder transmitirles de manera adecuada la información asociada al proceso y a las consecuencias de las decisiones que se van adoptando con su participación durante el mismo. De acuerdo a lo señalado por la defensora penal juvenil jefe, Georgina Guevara, en la entrevista realizada para este capítulo, los jueces eran reticentes a abrir alguna sala virtual privada para la comunicación entre el adolescente y su defensor penal. En los casos en que los adolescentes se conectaban desde sus casas, la conexión y tranquilidad de la audiencia se veía constantemente interrumpida.⁸⁴

Un problema adicional, es que las audiencias a distancia no permiten a la defensa controlar el estado de salud del adolescente, en especial cuando se trata de audiencias de control de detención. Como lo explica la defensora penal juvenil jefe: “cuando veo a un chico que viene detenido antes de un control, lo miro, le pregunto qué te pasó en el ojo, porque estás cojeando, porque tienes la ropa sucia o la ropa rasgada [...] todo eso se pierde, sobre todo en los controles de detención, porque muchas veces les

81 Miguel Cillero, “Política criminal y justicia juvenil en Chile”, *Iustel, Revista General de Derecho Penal*, 2016.

82 Comité de los Derechos del Niño, *Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (“Reglas de Beijing”)*, noviembre de 1985.

83 Todd Clear, *Imprisoning Communities: How Mass Incarceration Makes Disadvantaged Neighborhoods Worse*, New York, Oxford University Press, 2007; Julia Dmitrieva, Kathryn Monahan y otros, “Arrested Development: The Effects of Incarceration on the Development of Psychosocial Maturity”, *Development and Psychopathology*, Cambridge University Press, 2012; Uberto Gatti, Richard Tremblay y otros, “Iatrogenic Effect of Juvenile Justice”, *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, vol 50, 2009; Amélie Petitclerc, Uberto Gatti y otros, “Effects of Juvenile Court Exposure on Crime in Young Adulthood”, *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 2013.

84 Entrevista realizada para este capítulo a la defensora penal juvenil jefe, Georgina Guevara, 2 de agosto 2021.

pegan y los chicos no dicen nada [...] el autor o testigo de la agresión puede estar al lado, a un metro, obviamente no va a decir nada. [En] los controles de detención, muchas cosas se pierden, porque solo se ve la cara”.⁸⁵

En la actualidad, no existen iniciativas normativas que se hagan cargo de estas dificultades y ofrezcan mayores garantías y espacios de confidencialidad en el uso de las tecnologías de la información y comunicación durante las audiencias en las que participan adolescentes⁸⁶. A su vez, una regulación encaminada a mejorar el sistema de audiencias por videoconferencia permitiría evitar el traslado de los y las adolescentes en condiciones gravosas desde los centros de detención. De acuerdo a lo señalado por la defensora penal juvenil jefe, llegar a una audiencia en el Centro de Justicia de Santiago les significa a los y las adolescentes salir del centro de detención a las 5 de la mañana, dar vueltas por todo Santiago, quedar aislados y a la espera de la audiencia por largos periodos, perderse su almuerzo y regresar muy tarde a los centros.⁸⁷ En ocasiones, son trasladados, al interior de un camión, desde otras ciudades, recorriendo largas distancias e incluso teniendo que quedarse algunos días en esos lugares, solos, distantes de su hogar y su familia.⁸⁸

Si nos trasladamos ahora al ámbito de la ejecución de las sanciones, la situación de vulnerabilidad propia de la internación se intensificó durante la pandemia. En 2015, un estudio con datos estadísticos del Sename,⁸⁹ ya mostraba que, entre 2013 y 2015, mientras la pobreza por ingresos en

85 Id.

86 Más allá de la Ley 21.226 de abril de 2020, y los Auto Acordados N° 41 (Acta N° 41-2020) y N° 53 (Acta N° 53-2020) de la Corte Suprema, que han regulado, en términos muy generales, la actuación del poder judicial durante la pandemia. Actualmente, se encuentra en el tercer trámite constitucional en el Senado, el proyecto de ley “que reforma el sistema de justicia para enfrentar la situación luego del estado de excepción constitucional de catástrofe por calamidad pública” (boletín n° 13.752-07 y 13.651-07). El proyecto aborda una reforma en distintas áreas del sistema de justicia (familia, laboral, civil y penal). En el ámbito procesal penal, no obstante, centra su preocupación en la eficiencia, con modificaciones de carácter general y no extensivas al espacio de ejecución de las sanciones.

87 La utilización de mecanismos tecnológicos en circunstancias similares, tanto para evitar los riesgos de traslados de los adolescentes detenidos, como para la comunicación con sus familias, ha sido destacada también a nivel comparado. Véase: Nessa Lynch y Ursula Kilkelly, “Zooming In’ on Children’s Rights During a Pandemic: Technology, Child Justice and covid-19, *The International Journal of Children’s Rights*, 29(2), 2021, p. 292 y ss.

88 Entrevista realizada para este capítulo a la defensora penal juvenil jefe, Georgina Guevara, 2 de agosto 2021.

89 Teresita Fuentealba, *Factores que inciden en la reincidencia de los/as adolescentes infractores/as de ley Penal*, memoria para la obtención del grado en Sociología, Universidad de Chile, 2015, p. 61. Los datos fueron extraídos del sistema de medición estandarizado de reincidencia implementado por la institución y el Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana –CESC– enfocado en los factores de reincidencia de los y las infractores/as de ley penal, incluidos los factores socioeconómicos, y a partir de un cruce de datos del sistema con la información disponible a través de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN).

Chile se situaba en los 14,4% a nivel país, la población entre 14 y 17 años se encontraba en una situación de pobreza que ascendía a un 20,4%. Las cifras se duplicaban en el análisis del nivel socioeconómico de los y las adolescentes infractores de ley, con un 56,5% en situación de pobreza.⁹⁰

De acuerdo a la información proporcionada por Senainfo para el año 2020 -entregada de manera imprecisa⁹¹ e incompleta⁹²- del total de ingresos a proyectos asociados al área de atención en Justicia Penal Juvenil de la Red Sename (3.286 ingresos)⁹³, el 70,7% de los y las adolescentes se encontraba dentro de los dos primeros quintiles con mayor índice de pobreza⁹⁴. Para el año 2021, el porcentaje aumenta a un 77%, en base a los ingresados hasta la fecha a proyectos asociados al área de atención en Justicia Penal Juvenil de la Red Sename⁹⁵.

90 Id., p. 61.

91 Para la elaboración del presente capítulo, se realizó una primera solicitud de información a Sename vía Ley de Transparencia, obteniendo como respuesta el Folio N°AK004T-0004712, de mayo de 2021. Sin embargo, la falta de datos proporcionados por la institución dio paso a una segunda solicitud, cuya respuesta se materializó por medio del Folio N° AK004T0004888, de agosto de 2021. Ambas respuestas, emanadas a partir de la base de datos de Senainfo, mostraron una disparidad en los datos entregados, a pesar de estar rotulados bajo un mismo indicador: Ingresos a proyectos de la Red Sename 2020, área de atención en justicia penal juvenil. La primera respuesta, muestra un total de 3.161 adolescentes. En cambio, la segunda respuesta, da cuenta de un total de 3.286 adolescentes. En ambos casos, la fuente de la información fue Senainfo, y se contabiliza una sola vez al niño, niña y adolescente en el año, en caso de tener más de un ingreso en ese período.

92 La primera respuesta a la solicitud por Ley de Transparencia realizada a Sename: Folio N°AK004T-0004712, mayo de 2021, señala que, en un 75% de los casos de adolescentes ingresados a proyectos de la Red Sename, asociados al área de atención en Justicia Penal Juvenil 2020, no se cuenta con información sobre los indicadores socioeconómicos. En tanto, la respuesta a la segunda solicitud por Ley de Transparencia realizada a Sename: Folio N° AK004T0004888, agosto de 2021, muestra una falta de información en un 19% del total de casos registrados para 2020. La cifra llega al 13,7% en lo que va del presente año. Esa falta de información hace suponer que el porcentaje de adolescentes en situación de pobreza e indigencia es aún mayor.

93 La respuesta a la segunda solicitud por Ley de Transparencia realizada a Sename: Folio N° AK004T0004888, agosto de 2021, da cuenta de una cifra de 3.286 ingresos adolescentes al área de atención en Justicia Penal Juvenil de la Red Sename para 2020 en todo el país, de los cuales 2.324 (70,7%) se encontraban dentro del primer y segundo quintil, mientras 337 (10,3%) pertenecían a los otros quintiles, con 625 casos (19%) sin información.

94 Correspondientes al primer y segundo quintil, ambos con mayor índice de pobreza por ingresos. (Quintil es el nombre dado a los cinco grupos que clasifican a la población chilena por niveles de ingresos económicos: el quintil 1 corresponde al 20% de la población con menores ingresos, y el quintil 5 al 20% de mayores ingresos. Según los datos entregados por la Subsecretaría de Evaluación Social, en la encuesta Covid-19 2020, el ingreso promedio per cápita de los hogares situados en el primer quintil es de \$70.615 y en el segundo quintil es de \$103.598). Sename responde solicitud por Ley de Transparencia: Folio N° AK004T0004888, agosto de 2021.

95 Sename responde a solicitud por Ley de Transparencia: Folio N° AK004T0004888, agosto de 2021 La respuesta dada a la solicitud de información muestra que, para el año 2021, existen 1.114 adolescentes ingresados a proyectos asociados al área de atención en Justicia Penal Juvenil de la Red Sename, con 857 pertenecientes a los dos primeros quintiles.

Se configura, entonces, al menos a partir de los datos que podemos analizar, una correlación entre pobreza e internación de los y las adolescentes, correlación que aumenta sus números durante la pandemia. De todas maneras, resulta preocupante que, en una gran cantidad de casos, la institución no cuente con datos estadísticos suficientes que permitan conocer las características de la población con que trabaja y diseñar una planificación de calidad y atenta a las necesidades sociales de la intervención que debe realizar con los y las adolescentes.

Sumado a lo anterior, las sanciones penales perdieron su carácter socioeducativo durante la pandemia. En el caso de los programas ambulatorios de la Red Sename, principalmente asociados a sanciones en el medio libre (1.792 adolescentes),⁹⁶ las intervenciones pasaron de la presencialidad a ser realizadas telefónicamente, disminuyendo la calidad de la comunicación y el vínculo con el delegado.

De acuerdo a lo señalado por la defensora penal juvenil jefe, los informes fueron dando cuenta de la pérdida de la calidad de la intervención, siendo muy difícil para los adolescentes encontrar espacios tranquilos y privados para hablar con el delegado a cargo de dicha intervención. Los reportes se reducían a señalar que se había contactado al adolescente y verificado su situación de salud y domicilio. No existió la posibilidad de derivarlo a programas especializados, o de percibir si el adolescente tenía problemas de escolarización o de consumo problemático de drogas.⁹⁷

La situación de los programas de intervención por consumo de drogas es especialmente delicada. De acuerdo a los datos de Sename,⁹⁸ este tipo de programas quedaron en suspenso y pasaron a ser realizados durante muchos meses a través de videollamadas, producto de la situación sanitaria actual. Más allá de los esfuerzos del personal de los programas de rehabilitación, en los hechos las intervenciones no pudieron llevarse a cabo. Hay que considerar, además, que los programas requieren de un espacio de intimidad, pues en muchas ocasiones los problemas se generan por familias disruptivas, por la violencia intrafamiliar, por parientes que consumen drogas en el hogar y que, a veces, pueden estar presentes en el momento en que las llamadas son realizadas.⁹⁹ Las atenciones en el ámbito de la salud también fueron, en gran parte, hechas por medio de llamados telefónicos, lo que resulta en particular preocupante respecto

96 Sename responde solicitud por Ley de Transparencia: Folio N° AK004T-0004714, Niños, niñas y adolescentes, menores de edad, vigentes en proyectos ambulatorios de la red SENAME, al 30 de abril de 2021, desagregado por área y modelo de intervención.

97 Entrevista realizada para este capítulo a la defensora penal juvenil jefe, Georgina Guevara, 2 de agosto 2021.

98 SENAME responde solicitud por Ley de Transparencia: Folio N° AK004T-0004714, N° AK004T-0004713 y N°AK004T-0004712, mayo de 2021.

99 Entrevista realizada para este capítulo a la defensora penal juvenil jefe, Georgina Guevara, 2 de agosto 2021.

a las atenciones en salud mental.¹⁰⁰ En el caso del Servicio Médico Legal, de acuerdo a la defensora penal juvenil jefe, si obtener una hora de atención psiquiátrica antes de la pandemia tardaba aproximadamente 9 meses, en la actualidad se están fijando para 2023.¹⁰¹

Las intervenciones en educación tuvieron un destino similar. Al 31 de marzo del presente año, 1.792 adolescentes se encontraban vigentes en proyectos de intervención ambulatorios de carácter socioeducativos dentro de la Red Sename, vinculados al sistema de justicia penal juvenil.¹⁰² La dificultad para concentrarse, la ausencia de computadores o de conexión a internet entorpeció la posibilidad de controlar la intervención, que terminó reduciéndose a saber que el adolescente estaba disponible para contestar el teléfono.¹⁰³ Como señala la defensora penal juvenil jefe, “la deserción escolar ha sido brutal”¹⁰⁴ y, en el caso de quienes cumplían sanciones privativas de libertad, “el tema educacional se perdió totalmente [...]”¹⁰⁵

Si bien la situación sanitaria sorprendió a todas las instituciones, en un inicio no existían protocolos en el Sename para que los profesionales asistieran a los centros privativos de libertad, se cumplieran los aforos o pudieran organizarse en sus respectivos turnos. Ello significó que los adolescentes estuvieran muchos meses sin colegio. El trabajo se desarrolló por medio de guías, por lo que jóvenes con una deserción escolar muy alta, pocos de los cuales estaban yendo al colegio cuando quedaron en internación provisoria, dejaron de contar con alguien que de manera presencial les ayudase a concentrarse, que los guiara y les ofreciera una atención personalizada. La relación se limitó a breves espacios de interacción online, debido a que no se contaba con la cantidad suficiente de profesionales que pudieran brindar el apoyo necesario para desarrollarlas.¹⁰⁶ En palabras de la defensora penal juvenil jefe, “Todo eso se perdió [...] Tener a los chicos concentrados mirando una pantalla todos juntos era una posibilidad descartada.”¹⁰⁷

100 Id.

101 Id.

102 Sename responde a solicitud por Ley de Transparencia: Folio N° AK004T-0004714. Se incluyen adolescentes vigentes en proyectos ambulatorios de la Red Sename, al 30 de abril de 2021, asociados al área de atención en Justicia Penal Juvenil y modelo de intervención: medida cautelar ambulatoria (644); programas de libertad asistida (246); programas de libertad asistida especial (552); programas de salidas alternativas (233); servicios en beneficio de la comunidad y reparación del daño (117). La información entregada por la institución presenta, nuevamente, imprecisiones, puesto que la cifra total de adolescentes vigentes en proyectos ambulatorios de la Red Sename, al 30 de abril de 2021, aumenta de 1.792 a 2.014 respecto de otras estadísticas.

103 Entrevista realizada para este capítulo a la defensora penal juvenil jefe, Georgina Guevara, 2 de agosto 2021.

104 Id.

105 Id.

106 Id.

107 Id.

Por su parte, las dificultades ya existentes en la infraestructura de los centros privativos de libertad, se acentuaron aún más durante la pandemia, al producirse un aislamiento estricto de los adolescentes internados y la salida de parte del personal desde los Centros Privativos de Libertad, especialmente de aquellos con enfermedades crónicas. Esto redujo significativamente el número de funcionarios y agudizó las falencias existentes dentro de un servicio que cuenta con un alto registro histórico de licencias médicas.¹⁰⁸ Los centros privativos de libertad semicerrados –donde se cumplen sanciones que se desarrollan tanto al interior del recinto como en el medio libre– no permitían asegurar un tránsito y pernoctación sin riesgo de contagio. Los adolescentes fueron enviados a casa y los programas de reinserción social fueron realizados a través de contactos telefónicos.¹⁰⁹ No obstante, algunos jóvenes en situación de calle se vieron obligados a permanecer encerrados en estos recintos, debido a que mientras el resto volvía a sus hogares, ellos no tenían donde ir. Si bien esto se determinó caso a caso, como señala la defensora penal juvenil jefe, “la sanción se transformó en una especie de régimen cerrado, pero finalmente [los y las adolescentes] estaban muchas más horas en el centro de lo que la ley permite”.¹¹⁰

Por último, la comunicación con los defensores y con sus familias presentó dificultades adicionales. La pandemia encontró a la Defensoría Penal Juvenil en un proceso avanzado de modernización tecnológica, dando el impulso necesario a su implementación. De acuerdo a lo relatado por la defensora penal juvenil jefe, “las familias muchas veces acudían a las citas con los defensores desde territorios lejanos, pedían permisos en el trabajo, haciendo grandes esfuerzos económicos”. Similar era la situación que vivía la familia cuando visitaba a los adolescentes en los centros privativos de libertad que se encontraban lejanos a su lugar de residencia. De esta forma, la conexión a través de medios tecnológicos, permitió reducir el tiempo y la logística del traslado, además de convertirse en una alternativa económicamente más conveniente. Respecto a este punto, la defensora puntualizó que, gracias a estas facilidades, aun cuando en la Fase 3 de la pandemia se abrió la posibilidad de realizar algunas visitas, muchas familias siguieron privilegiando las videollamadas.¹¹¹ Sin embargo, los problemas ya expuestos, asociados a la deficiente conectividad a internet y, como veremos, la escasa disponibilidad de equipos existentes en los centros privativos de libertad, impiden observar el acceso y la posibilidad de utilizar las herramientas tecnológicas como una realidad favorable que se haya generalizado.

108 Id.

109 Id.

110 Id.

111 Id.

La información proporcionada por Sename, a través de solicitud por Ley de Transparencia, señala que en los 18 centros existentes el promedio es de 7 equipos tecnológicos por centro, con 10 centros con una cantidad de equipos entre 0-5; y 8 centros que cuentan con entre 6 y 10 equipos.¹¹² Es difícil concebir que la escasa e incluso inexistente cantidad de equipos en algunos de los centros, sumada a las deficientes conexiones a internet,¹¹³ permitieran dar por asegurado el derecho de comunicación y visitas. Esta carencia no fue abordada como una preocupación del Estado por asegurar este derecho, sino que, más bien, fue sustituida por la buena voluntad de los funcionarios que prestaban sus celulares para que los adolescentes pudieran comunicarse con las familias y sus abogados.¹¹⁴ Dichas limitaciones en la comunicación pueden extenderse también a la posibilidad de los adolescentes de acceder a las intervenciones asociadas a sus programas socioeducativos.

En conjunto, los datos expuestos abren un nuevo espacio para cuestionar la utilización por parte del Estado de la sanción penal en adolescentes. La literatura especializada ha cuestionado como el Estado progresivamente ha expandido el derecho penal, intensificando y endureciendo su reacción –el *ius puniendi*–, con impacto en el derecho penal de adolescentes.¹¹⁵ Desde una perspectiva de justicia,¹¹⁶ se produce un déficit de legitimidad del poder punitivo estatal cuando este se ejerce principalmente respecto de adolescentes que se encuentran en situación de pobreza, a quienes el Estado no puede garantizar pisos básicos de justicia social.¹¹⁷

112 Sename responde a solicitud por Ley de Transparencia: Folio N°AK004T-0004713, mayo de 2021.

113 En específico, la defensora penal juvenil jefe, Georgina Guevara, 2 de agosto 2021, señaló que “NNA en los Centros Privativos de Libertad, por razones reglamentarias, no tienen acceso a internet”.

114 Sename responde a solicitud por Ley de Transparencia: Folio N°AK004T-0004713, mayo de 2021.

115 Miguel Cillero, “Política Criminal...”, op. cit. Véase también, *Informe 2020*, pp. 367-413.

116 En Chile, especialmente relevante es el trabajo de Rocío Lorca, “Pobreza, Libertad y Responsabilidad Penal”, *Libertades Públicas, Colección Librarios*, N°5, 2016; y Rocío Lorca, “Punishing the Poor and the Limits of Legality”, *Law, Culture and the Humanities*, 2018. En sentido similar, Jesús María Silva, *Malum Passionis. Mitigar el dolor del Derecho Penal*, Atelier, 2018, pp. 67-112.

117 Jesús María Silva, op. cit. En palabras del autor, la existencia de un deber de garante por parte del Estado, implica una protección estatal positiva o de mejora, subsidiaria y “solo en el caso de que fracase la autoorganización de las personas y grupos sociales -o de determinadas personas y grupos-. Es entonces, en efecto, cuando el Estado debe ocuparse de que no le falten a nadie las condiciones mínimas de vida (alimentación y vivienda), sanidad, educación y cultura. [...] allí donde personas -enteros grupos sociales- viven por debajo del umbral de la pobreza no tiene demasiado sentido hablar de libertad ni de igualdad política”. Por ello, según el autor, el incumplimiento del Estado de su compromiso de protección genera una crítica a su legitimidad para castigar los delitos que lesionan obligaciones adquiridas, cometidas por sujetos en situación de extrema pobreza: “La imposición y ejecución de la pena solo pueden ser las ordinarias cuando un indigente comete un delito infractor de deberes naturales y ello no guarda ninguna relación con la pobreza que sufre”.

En tiempos de pandemia, la gravedad de la situación aumenta, debido a la estrecha relación entre la crisis sanitaria y el incremento de las condiciones de pobreza en niños, niñas y adolescentes.

En su momento, la aprobación de la CDN y la promulgación de la Ley 20.084 sobre Responsabilidad Penal Adolescente, permitió superar un sistema de justicia tutelar de menores, que aplicaba idéntica mirada a la delincuencia y a la situación de abandono, y que utilizaba el sistema de justicia penal como mecanismo supletorio de las políticas sociales.¹¹⁸ Sin embargo, la información recabada muestra que la relación entre el sistema de justicia penal juvenil y la situación de pobreza continúa presente y que durante el actual contexto de pandemia no ha hecho más que acrecentar los espacios de vulnerabilidad, sin una respuesta efectiva por parte del Estado.

4. CONCLUSIONES

La pobreza es una condición que vulnera derechos fundamentales y en el caso de niños, niñas y adolescentes es aún más grave, ya que nacer, crecer y vivir en pobreza produce desventajas de base e impactos incommensurables en el desarrollo de aquellos.

Los niños, niñas y adolescentes son un grupo particularmente vulnerable, situación que se hace mucho más intensa cuando, además de vivir en la pobreza, están en situación de movilidad, pertenecen a pueblos originarios, o se encuentran en situación de discapacidad.

La pandemia, en este sentido, ha amplificado y profundizado la pobreza existente y el impacto ha sido y será mayor en niños, niñas y adolescentes; las brechas existentes se han visibilizado y acrecentado y, por lo tanto, es previsible que la desigualdad post pandemia sea aún mayor. En este contexto, los niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza han experimentado mayores dificultades a las ya existentes para acceder a la educación y a la salud, existiendo mayor riesgo de rezago escolar y trabajo infantil; asimismo, fruto del encierro y el estrés, ha existido para ellos mayor riesgo de sufrir violencia o maltrato físico.

El Estado tiene la obligación de hacerse cargo de esta problemática generando políticas y programas que apunten a reducir y/o eliminar las causas de esas vulnerabilidades. En este sentido, la ausencia de un piso de protección social para las familias impacta directamente en

118 En este sentido, puede revisarse Emilio García, "Prehistoria e Historia del Control Sociopenal de la Infancia: Política Jurídica y Derechos Humanos en América Latina", *Derechos de la Niñez y Adolescencia: Antología*, 2001, pp. 293-300; también en Miguel Cillero, "Adolescentes y Sistema Penal. Proposiciones desde la Convención sobre los Derechos del Niño", *Revista Justicia y Derechos del Niño*, 2000, p.107.

los niños, niñas y adolescentes, negándoles el acceso en el ejercicio de derechos fundamentales.

En materia de cuidado alternativo la situación es aún más compleja, al no existir datos, estadísticas ni estudios recientes de caracterización de niños, niñas y adolescentes institucionalizados. Tampoco existe información o datos actualizados acerca de la situación de niños, niñas y adolescentes en materia de trabajo infantil, violencia y uniones tempranas en el contexto de la pandemia, sin perjuicio de que es posible inferir algunas cuestiones de la información general disponible. El levantamiento de datos es esencial para la elaboración de políticas públicas, y asimismo para el seguimiento, monitoreo y evaluación de aquellas políticas vigentes, por consiguiente, sin datos o con datos insuficientes no es posible dar respuesta a los problemas existentes ya los que surjan producto de la Pandemia.

La Pandemia develó, también, una realidad por muchos conocida, y es que en materia de protección, muchos niños, niñas y adolescentes que se encuentran privados de libertad agudizaron su situación de aislamiento como consecuencia de las medidas iniciales que se adoptaron en protocolos por la Covid-19, los cuales impidieron –o redujeron– el contacto con familiares y personas significativas a niños, niñas y adolescentes en centros residenciales.

Por su parte, los adolescentes de comunidades con índices de pobreza altos, experimentan un contacto más intenso con el sistema de justicia penal. Se suma a lo señalado, la situación de vulnerabilidad de los adolescentes infractores de ley que se acrecentó durante la pandemia. En el espacio procesal, la realización de las audiencias a través de las plataformas tecnológicas implicó una merma en las garantías procesales de los y las adolescentes, generando dificultades en ejercicio de derechos. En el ámbito de ejecución de las sanciones penales, las intervenciones socioeducativas, que caracterizan al sistema de justicia penal juvenil, no se realizaron durante el período de pandemia. La deficiente infraestructura y la escasa disposición de recursos por parte del Estado llevaron a que programas vinculados a educación, salud o aquellos de carácter psicosocial, fueran dejados a su suerte.

Adicionalmente, Sename no cuenta con datos estadísticos sobre las características de la población con que trabaja, que permitan realizar una planificación de calidad y atenta a las necesidades socioeducativas de los y las adolescentes, en particular cuando se encuentran sobrerrepresentados dentro del sistema de justicia penal juvenil quienes provienen de familias más vulnerables.

5. RECOMENDACIONES

1. Avanzar hacia un piso de protección social para las familias, a través de políticas públicas universales y no focalizadas. Esto permitiría que niños, niñas y adolescentes puedan ser titulares efectivos de derechos fundamentales. Ampliar las políticas, sistemas y programas de protección social, tales como las transferencias en efectivo, la alimentación escolar y las prestaciones por hijos a cargo, en situación de pandemia.
2. Aplicar las medidas de internación a niños, niñas y adolescentes, de acuerdo con lo señalado por las Directrices de las Naciones Unidas, como una opción de última ratio, privilegiando alternativas que tiendan a preservar la integración familiar. Esto implica el trabajo efectivo con las familias de origen y en algunos casos el apoyo socioeconómico a las familias, en especial a las de aquellos niños, niñas y adolescentes que han sido separados/as de su entorno familiar por medidas de internación.
3. Generar estudios, con datos precisos y estadísticas de caracterización de niños, niñas y adolescentes que se encuentran en cuidado alternativo (residencias o familias de acogida). De esta forma será posible construir políticas públicas y programas que respondan a sus profundas necesidades, así como desarrollar diagnósticos y evaluaciones para la elaboración de políticas y programas efectivos y eficientes con enfoque de derechos humanos. Además, propiciar acciones de seguimiento y monitoreo de las políticas y programas implementados en materia de infancia, que posibiliten una evaluación sistemática de las mismas.
4. Diseñar un estudio a nivel país, sobre el estado de situación de la violencia contra niños, niñas y adolescentes, para luego elaborar un plan nacional con enfoque de derechos humanos, que considere acciones preventivas y de protección. Esto, dado que se estima que una de las consecuencias directas de la pandemia y del estrés económico ha sido el aumento de la violencia contra niños, niñas y adolescentes.
5. Monitorear la situación del trabajo infantil, levantar cifras y elaborar estrategias de prevención y protección sobretodo en el contexto de pobreza post pandemia.
6. Profundizar en el análisis de los sesgos del sistema de justicia penal asociados a la sobrerrepresentación de adolescentes pertenecientes a niveles socioeconómicos más vulnerables. Para ello, las instituciones deben contar con información estadística adecuada que permita observar el fenómeno, adoptando un enfoque metodológico que evite la estigmatización de la pobreza.

7. Separar con claridad, en el terreno de la infancia y adolescencia, el sistema penal de las políticas sociales, que deben ser abordadas desde el ámbito de las políticas públicas. La derogación de la Ley de Menores y la aprobación del proyecto de ley que da término al Sename, creando el Nuevo Servicio de Reinserción Social Juvenil, resultan necesarias para avanzar en un cambio de paradigma, comprensivo de una estricta separación entre pobreza y delincuencia.

