



OFICIO N° 573/2020

ANT.: No hay.

MAT.: Remite recomendaciones respecto al proceso de formulación presupuestaria y gasto público en niñez y adolescencia.

ADJ.: Recomendaciones.

SANTIAGO, 20 de julio de 2020

**DE: SRA. PATRICIA MUÑOZ GARCÍA
DEFENSORA DE LA NIÑEZ
DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ**

**A: SR. IGNACIO BRIONES ROJAS
MINISTRO DE HACIENDA
MINISTERIO DE HACIENDA**

Junto con saludar cordialmente, por medio del presente Oficio, y en mi calidad de Defensora de los Derechos de la Niñez, remito recomendaciones relevantes para el resguardo y promoción de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes (en adelante NNA) que viven en Chile, en el contexto de la grave crisis sanitaria provocada por el COVID-19, a tener en cuenta en lo especialmente vinculado al proceso de formulación presupuestaria y la protección del gasto público en niñez y adolescencia.

Hemos conocido las medidas instruidas por el Ministerio que Usted dirige, referidas a la modificación de la metodología del proceso de formulación presupuestaria, incorporando criterios que permitan un análisis más eficiente y justificado del gasto público, que facilitaría una mejor consolidación fiscal en el corto plazo. Lo anterior se traduce en el uso de la metodología de presupuesto base cero.

Bajo este criterio, las instituciones del sector público deberán elaborar su proyección de gasto pensando en el nivel mínimo de recursos, que aseguren el cumplimiento de las leyes, permitan un nivel de operación mínimo y de seguridad al cumplimiento de contratos vigentes.

Si bien lo anterior puede parecer necesario de realizar en actividades generales del Estado, resulta particularmente preocupante en lo que dice relación con la situación de los órganos responsables de abordar la situación de NNA en el país, ya que la decisión de su cartera podría poner en riesgo el financiamiento de la institucionalidad de niñez y adolescencia, en el sentido de afectar los productos y servicios que el Estado entrega y que se encuentran directamente vinculados el abordaje y restitución de derechos vulnerados de los NNA y de necesidades que afectan a esta población y, en consecuencia, impidiendo o restringiendo gravemente el cumplimiento por parte del Estado de Chile de su deber de asegurarles el ejercicio efectivo de sus derechos.

Más aún, los efectos de la crisis sanitaria que actualmente afecta al país, junto con aquellos derivados del estallido social detonado durante el mes de octubre del año pasado, **han puesto, de manera permanente, en mayor riesgo la integridad y el respeto a los derechos de los NNA**, por lo que resulta indispensable que el ciclo presupuestario tome en consideración dicha realidad y **no se afecten las intervenciones que se vinculan con la promoción, difusión, protección y restitución de los derechos de los NNA.**

Resulta esencial, de esta manera, orientar al Ejecutivo, a través de estas recomendaciones, respecto a aquella institucionalidad que no debiese ser afectada en términos presupuestarios, debido a que su rol resulta esencial para garantizar y/o, al menos, contribuir a la satisfacción y solución de las necesidades que representa para el país brindar efectiva satisfacción a los derechos de los niños, niñas y adolescentes que viven en Chile.

En este contexto, las recomendaciones que se remiten se realizan en estricto cumplimiento de las atribuciones legales previstas en las letras h), i) y k) del artículo 4° de la ley N°21.067 que crea la Defensoría de la Niñez, que se refieren a “Emitir informes y recomendaciones que tengan por objeto la promoción o protección de derechos de los niños”, “Observar y hacer seguimiento a la actuación de los órganos de la Administración del Estado, a personas jurídicas que tengan por objeto la promoción o protección de derechos de los niños y a organizaciones que puedan afectar con sus acciones tales derechos, de acuerdo a un plan que se elabore para estos efectos” y “Velar porque los responsables de formular las políticas públicas nacionales, **incluidas las económicas**, tengan en consideración los derechos del niño, al establecer y evaluar planes, políticas y programas”.

Se adjunta a este Oficio un informe que describe, en extenso, la necesidad de que la autoridad fiscal considere criterios objetivos para identificar, fundadamente, qué gasto debe ser garantizado en este contexto presupuestario adverso. Para ello es importante identificar aquellos problemas más críticos o relevantes en el contexto actual del país, e identificar seguidamente cual es la institucionalidad o la oferta del Estado que contribuye a mitigar o solucionar esos problemas o necesidades, para así, no afectar sus recursos presupuestarios vinculados a la protección y promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Sin perjuicio de lo anterior, a continuación, se exponen sintéticamente los contenidos más importantes.

1. IDENTIFICACIÓN DE LA SITUACIÓN

Informes internacionales ya están alertando sobre el efecto en la pobreza y condiciones sociales que trae la actual crisis sanitaria, la que resulta en un efecto ampliador de las desigualdades ya existentes. UNICEF y Save the Children analizaron que, de no tomar medidas urgentes, podría producirse un aumento del 22% en la pobreza en los países de América Latina y el Caribe Inclusive, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha proyectado una disminución en el Índice de Desarrollo Humano global, destacando entre diversos factores el impacto en la escolarización de niños, niñas y adolescentes.

Los niños, niñas y adolescentes que viven en Chile son una población especialmente vulnerable, y se constituye como una población en riesgo, situación que sólo se verá agravada por las consecuencias de la crisis sanitaria. Si bien ellas y ellos no constituyen población de riesgo del Covid-19, es imperativo reconocer que existen efectos adversos concretos a su respecto, en materia de salud, tales como la inseguridad alimentaria, la violencia, negligencia, abuso y explotación o colapso de los servicios esenciales.

Por otra parte, ya estamos presenciando efectos adversos en lo referido a tasa de desescolarización y exclusión escolar, riesgo inminente en empeoramiento de la salud mental de NNA y probable aumento de las tasas de trabajo infantil.

Adicionalmente, resulta preocupante conocer, directamente desde la opinión de los NNA¹, la sensación de inseguridad que les generan sus entornos, como por ejemplo el lugar donde viven, maltrato de semejantes o adultos, violencia en las calles, y acoso escolar o bullying.

¹ Estudio de opinión a niñas, niños y adolescentes 2019 de la Defensoría de los Derechos de la Niñez, disponible en https://www.defensorianinez.cl/estud_y_estadi/estudio-de-opinion-a-ninos-ninas-y-adolescentes-2019/

2. PLANES Y OFERTA PROGRAMÁTICA EN NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

Es posible identificar una falla permanente en el Sistema de planes y programas vinculados a niñez y adolescencia, dado por manifiestas carencias en la eficiencia de la asignación y el uso de estos recursos públicos en materia de promoción, difusión y/o protección de niños, niñas y adolescentes.

Lo anterior se grafica esencialmente en los siguientes fenómenos:

- Limitada evaluación externa de iniciativas o programas públicos.
- Bajo desempeño de las pocas iniciativas evaluadas.
- Sistema de indicadores que fomentan un análisis parcializado, que no permiten una evaluación integral de como contribuyen de manera agregada a la solución de las problemáticas de los NNA, ni menos de aquellas reflejadas en el sistema de garantías que se encuentra en trámite legislativo.
- Los programas no abordan solo un área de intervención, sino que abordan las problemáticas a través de diversos componentes, que pueden tener poblaciones objetivas diferentes, por lo que no es posible realizar un cálculo comparativo de presupuestos por área

3. PRESUPUESTO BAJO ENFOQUE DE DERECHOS DE LA NIÑEZ

La Convención sobre los Derechos del Niño establece, en su artículo 4, el que los Estados parte **deben dar efectividad** a los derechos económicos, sociales y culturales **“hasta el máximo de los recursos de que dispongan”**, lo que significa también **que no deben adoptar medidas regresivas deliberadas en relación con tales derechos.**

En este sentido, los Estados no tienen potestad para evaluar si tienen que cumplir o no con su obligación de adoptar las convenientes medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos del niño, como las medidas relativas a los presupuestos públicos” (Comité de los Derechos del Niño, 2016, pág. 8). No obstante, el Comité de los Derechos del Niño, órgano contralor del cumplimiento de los Estados parte de la Convención, advierte que **“Las obligaciones fundamentales mínimas e inmediatas impuestas por los derechos de los niños no se verán comprometidas por ningún tipo de medida regresiva, ni siquiera en tiempos de crisis económica”.**

En este marco, el Comité establece que, de adoptarse este tipo de medidas, **están deben ser apropiadas para que se asegure la participación del proceso de toma de decisiones relacionadas con dichas medidas y que “También deben adoptar medidas apropiadas para que los grupos de niños afectados, así como otras personas conocedoras de la situación de esos niños, participen en el proceso de toma de decisiones relacionadas con dichas medidas”**

4. ¿QUÉ DICEN LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES?

En el proceso de elaboración de la Observación N°19, el Comité de los Derechos del Niño consultó a niños, niñas y adolescentes su opinión frente a la elaboración de los presupuestos públicos. Éstos recalcaron la necesidad de que los presupuestos cumplan con los siguientes criterios:

- Sean bien planificados
- Pregunten a los niños, niñas y adolescentes con necesidades especiales
- El gasto sea justo y juicioso (eficiencia, ahorro)
- Considere el gasto en niñez y adolescencia como una inversión a largo plazo
- Invierta en las familias
- Asegure que no haya corrupción
- Reconozcan todos los derechos de los ciudadanos
- Sea transparente y tenga mecanismos de rendición de cuentas
- Haga público la inversión del dinero
- Proporcione a todos los niños, niñas y adolescentes el debido acceso a la información

A su vez, cabe agregar las temáticas que son relevadas por los niños, niñas y adolescentes. Según el **Primer Estudio de Opinión de Niños, Niñas y Adolescentes**, realizado por la Defensoría de la Niñez en 2019, ellas y ellos destacan diferentes problemas que los afectan hoy en día. **El derecho más nombrado, en términos de importancia, para estudiantes de segundo ciclo básico y enseñanza media es el de “igualdad y a no ser discriminado”, con un 33,9% de las preferencias, seguido del derecho a “crecer sano/a y protegido/a” (32,8%) y “a la salud, agua y buena alimentación”, con un 28% (Defensoría de la Niñez, 2020, pág. 119)².**

Asimismo, los niños, niñas y adolescentes, luego del estallido social, recalcaron entre los principales problemas el acoso escolar o *bullying* entre compañeros, seguido de la falta de educación sexual, violencia e inseguridad en las calles y el consumo de alcohol, tabaco y/o drogas (figura 1).

Por su parte, se recogió la opinión, vía teleconferencia, de cinco niños, niñas y adolescentes miembros del Consejo Consultivo de la Defensoría de la Niñez³. Entre los problemas que destacan ellos, que afectarían a los niños, niñas y adolescentes producto de la situación sanitaria y las medidas de restricción realizadas, serían los **problemas de salud mental**, derivados de la actividad escolar intensiva, los **problemas de desigualdad y hacinamiento**, la ruptura de rutinas de vida, como de la falta de contacto con sus pares.

Por último, **subrayan la importancia de establecer medidas considerando la opinión de los niños, niñas y adolescentes**, tanto a través de instrumentos como encuestas o consultas permanentes y directas

5. RECOMENDACIONES

Como síntesis, se presentan las principales recomendaciones concretas que la Defensoría de la Niñez realiza a usted, como Ministro de Hacienda de la República de Chile, en el actual contexto de formulación presupuestaria, presentadas según cada uno de los actores involucrados:

Área: Salud

Entidad involucrada: Ministerio de Salud

Recomendaciones:

- Financiar medidas para el abordaje de la contingencia sanitaria producto del COVID – 19 en niños, niñas y adolescentes.
- Financiar iniciativas que aseguren y fortalezcan la atención sanitaria de niños, niñas y adolescentes afectada por la contingencia sanitaria del COVID-19.
- Financiar iniciativas para fortalecer acciones de prevención y promoción de salud mental hacia niños, niñas y adolescentes bajo protección del Estado.

Área: Salud

Entidad involucrada: SENDA

Recomendaciones:

- Fortalecimiento presupuestario para para población general y niños, niñas y adolescentes de programas de tratamiento y prevención del consumo de sustancias.

² Defensoría de la Niñez (2020). Estudio de opinión niños, niñas y adolescentes 2019. Obtenido de: https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2020/05/Estudio_opinion_nna_2019-VF.pdf

³ La gestión de la Defensoría de la Niñez es asesorada por un Consejo Consultivo de carácter no vinculante, el cual está conformado por 3 representantes de la sociedad civil, 7 representantes de organizaciones de niños, niñas y adolescentes, y 3 representantes de universidades. En su composición no interviene el Ejecutivo, ni otros poderes del Estado, a fin de preservar el carácter autónomo de la entidad. Para más información visitar: <https://www.defensorianinez.cl/home-adulto/sobre-nosotros-adulto/consejo-consultivo/>. La transcripción de la consulta se puede encontrar en la sección 8 del presente documento.

Área: Vivienda y acceso a servicios básicos

Entidad involucrada: Ministerio de Vivienda y Urbanismo

Recomendaciones:

- Reforzamiento y priorización de la política para la erradicación de campamentos, tanto en el seguimiento, detección, acompañamiento y aseguramiento del derecho a la vivienda.

Área: Vivienda y acceso a servicios básicos

Entidad involucrada: Ministerio de Salud, Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Medioambiente

Recomendaciones:

- Acciones de inversión para asegurar el acceso al agua de las familias y niños, niñas y adolescentes y restablecimiento de consumo de agua en zonas afectadas como la Provincia de Petorca.

Área: Educación

Entidad involucrada: Ministerio de Educación

Recomendaciones:

- Restablecimiento de clases presenciales con estricta preocupación del derecho a la salud tanto física como mental de los niños, niñas y adolescentes. Financiar acciones de apoyo para el proceso educativo.
- Elaboración de diagnóstico muestral y acciones acordes para dar cuenta de la pérdida de calidad educativa derivada de la situación durante el periodo, en estricta protección de la salud mental y el derecho al esparcimiento y descanso de los niños, niñas y adolescentes.
- Creación de una nueva modalidad de reingreso especializada, con la subvención que sea requerida para ésta, y financiamiento de acciones para la prevención y actuación en casos de exclusión escolar, deserción, abandono o ausentismo.

Área: Protección social

Entidad involucrada: Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Ministerio de Justicia y DDHH

Recomendaciones:

- Financiamiento de medidas socioeconómicas de apoyo y acompañamiento a las familias en a través de medidas de fortalecimiento a sistemas de seguridad social, transferencias monetarias, acompañamiento a la crianza, apoyo al cuidado, asistencia alimentaria, entre otros.

Área: Protección social

Entidad involucrada: Ministerio de Desarrollo Social y Familia

Recomendaciones:

- Revisión y fortalecimiento del sistema de protección social, de cara a avanzar hacia un sistema universal, adaptativo y con enfoque de ciclo de vida, reforzado en garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes y un acompañamiento a las trayectorias de los niños, niñas, adolescentes y sus familias.
- Dentro de este marco, se debe considerar la realización de una planificación concreta de agenda de ampliación progresiva del Subsistema Chile Crece Contigo, considerando el financiamiento de nuevas garantías progresivamente.

Área: Violencia hacia niños, niñas y adolescentes

Entidad involucrada: Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Justicia y DDHH, Ministerio de la Mujer y Equidad de Género

Recomendaciones:

- Impulsar y financiar plan de prevención y erradicación del trabajo infantil, a partir de acciones programáticas y legales necesarias de cara al cumplimiento de la Agenda ODS comprometida.

Área: Violencia hacia niños, niñas y adolescentes

Entidad involucrada: Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Ministerio de Justicia y DDHH (SENAME)

Recomendaciones:

- Monitoreo, planificación y actuación reforzada para prevenir y restituir derechos de niños, niñas y adolescentes en situación de calle, incluyendo a los que están con familia y extranjeros.
- Se requiere fortalecimiento de la estrategia de intervención territorial y mejoramiento de la calidad de albergues en base a la evidencia y aprendizaje de implementación de los recientemente implementados. Esto implica aumentar o redestinar de manera correcta financiamiento para programas de intervención territorial de MDS, financiamiento de evaluaciones de desempeño y resultados de albergues y financiamiento de instalación de albergues en base a nuevos estándares de calidad.
- Reforzamiento de acuerdo con la necesidad y no disminución de adicionales urgentes y prioritarios en la operación del Servicio Nacional de Menores.
- Esto implica no disminuir gastos operacionales ya existentes, aseguramiento de la dotación de los centros, no detención de proyectos de inversión en curso o de mejoramientos considerados para los centros de administración directa, generación de fondos de emergencia, entre otros.

Área: Violencia hacia niños, niñas y adolescentes

Entidad involucrada: Ministerio de Desarrollo Social y Familia

Recomendaciones:

- Financiamiento de acciones de promoción a partir de campañas realizadas a través de dispositivos y mecanismos pertinentes a niños, niñas y adolescentes para la difusión y promoción de derechos, y acceso a la información sobre mecanismos de apoyo frente a la violencia hacia niños, niñas y adolescentes.

Área: Violencia hacia niños, niñas y adolescentes

Entidad involucrada: Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Ministerio de Interior y Seguridad Pública

Recomendaciones:

- Financiamiento y reforzamiento de canales telemáticos de apoyo a familias y niños, niñas y adolescentes.

Área: Violencia hacia niños, niñas y adolescentes

Entidad involucrada: Ministerio de Justicia y DDHH, Ministerio de Salud

Recomendaciones:

- Financiamiento de acciones de seguimiento, reparación y tratamiento de salud mental a niños, niñas y adolescentes víctimas de violaciones de DDHH por estallido social. Esto implica acciones de reparación psicosocial y económica en los casos que sean pertinentes.

Área: Violencia hacia niños, niñas y adolescentes

Entidad involucrada: Ministerio de Justicia y DDHH

Recomendaciones:

- Fortalecimiento presupuestario y reforzamiento y consolidación de las acciones de representación jurídica de niños, niñas y adolescentes bajo protección, Programa Mi Abogado

Área: Violencia hacia niños, niñas y adolescentes

Entidad involucrada: Ministerio de la Mujer y Equidad de Género

Recomendaciones:

- Financiamiento y reforzamiento de canales y sistemas de apoyo a mujeres víctimas de violencia de género

Área: Planificación, programas y modernización del Estado

Entidad involucrada: Ministerio de Hacienda, Ministerio de Desarrollo Social y Familia

Recomendaciones:

- Realización de informe previo presupuestario, que dé cuenta del total de gastos y asignaciones relativas a niñez y adolescencia, tanto en el gasto ejecutado como en el proyectado, así como de sus evaluaciones, auditorías y vinculación a la planificación de la política pública respectiva.
- Fortalecimiento y mejoramiento de las acciones de evaluaciones de programas, así como de estudios y estadísticas para actualizar las cifras de la situación social de los niños, niñas y adolescentes producto de la crisis. Financiamiento y reprogramación de estudios y encuestas.

Área: Planificación, programas y modernización del Estado

Entidad involucrada: Ministerio de Hacienda, Ministerio Secretaría General de Gobierno

Recomendaciones:

- Inclusión de instituciones y programas relacionados a niñez y adolescencia en las acciones de modernización del Estado.

6. CONCLUSIONES

En el marco de la crisis sanitaria, la Defensoría de la Niñez, acorde al cumplimiento de sus funciones, hace el llamado a que las restricciones presupuestarias:

- **No impliquen, de ninguna manera, de acuerdo al principio internacional de progresividad y no regresividad que tienen los derechos humanos, un retroceso en el cumplimiento de las obligaciones contraídas por el Estado de Chile para el respeto, protección y cumplimiento de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, grupo - además - que se encuentra con mayor situación de desventaja frente a esta situación.**
- **Las reasignaciones por realizarse no deberían afectar el total de gasto específicamente destinado a niños, niñas y adolescentes, y el gasto indirecto no variar de manera menor al del gasto en los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA).** Asimismo, adicionales contemplados que resuelvan situaciones de particular urgencia e impacto debiesen mantenerse.
- **El gasto debe considerar la protección, creación y fortalecimiento de una serie de acciones públicas que respondan a los efectos sociales que puedan derivarse de la crisis sanitaria.**
- **Por otra parte, es imperativo generar mecanismos de evaluación y seguimiento oficiales del presupuesto destinado a niños, niñas y adolescentes. Al respecto se recomienda que cada ley de presupuestos sea acompañada por un informe previo preparado por la Subsecretaría de la Niñez en conjunto con la Dirección de Presupuestos que de cuenta de las instituciones, programas y asignaciones contempladas con impacto directo o indirecto en niños, niñas y adolescentes.**
- **En este marco levantar indicadores de seguimiento del gasto específicas para el ámbito de niñez y adolescencia**
- **Aumentar las instancias de participación de los niños, niñas y adolescentes en las distintas fases del desarrollo del presupuesto.**
- **Fomentar instancias de desarrollo de presupuestos participativos en establecimientos educacionales y otros espacios a nivel local**

- Incentivar la búsqueda de nuevas alternativas de diseño y arreglo institucional y programático, que permitan un gasto más efectivo.

Sin otro particular, esperando que las recomendaciones contenidas resumidamente en este Oficio, y en extenso en el documento adjunto, sean acogidas por Ud., y quedando disponibles como Defensoría de la Niñez para trabajar colaborativamente con su Ministerio en este ámbito, le saludo cordialmente,



PATRICIA MUÑOZ GARCÍA
ABOGADA
DEFENSORA DE LA NIÑEZ
DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ

VOI/VBO

Distribución

- Destinatario
- Director de Presupuestos