



REFLEXIÓN Y DEBATE

Avances y desafíos en la protección de la
infancia vulnerada en nuestro país

César Guzmán Díaz

César Guzmán Díaz

Psicopedagogo

Magister en Liderazgo y Gestión Educativa

Universidad Central de Chile

contacto: cguzmandiaz@gmail.com

Resumen

“Al analizar la reciente “Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2015 -2025” lanzada por el Gobierno se observa una nueva mirada de la niñez encaminada hacia un Sistema de Garantías de Derechos de la Niñez y Adolescencia, esto dado que plantea aspectos claves de lo que ha sido el avance de las políticas públicas y legislación en materia de infancia. No obstante y aun cuando es un rico análisis, queda de manifiesto la gran deuda de nuestra sociedad con los niños, niñas y adolescentes, traducida en la falta de una Ley de Garantía de sus Derechos”

*“El futuro de los niños siempre es hoy,
mañana puede ser tarde”
Gabriela Mistral.*

A ratos parece escaso lo que se ha realizado en materia de infancia en nuestro país. Si se mira la historia vemos que han existido avances en materia políticas públicas, pero todo lo avanzado desde la firma de la Convención de los Derechos del Niño hasta la fecha nos da cuenta de que siguen quedando muchos desafíos pendientes, y más aun con la infancia vulnerada. Esto se observa en las escalofrantes cifras respecto de los casos de niños, niñas y adolescentes que son vulnerados en sus derechos y lo más macabro es que la gran mayoría de estas situaciones se producen en ambientes intrafamiliares. El presente artículo pretende dar una mirada al escenario actual respecto de las medidas en materia legislativa implementadas en el tiempo y también de las tareas que quedan por asumir para resguardar el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes de nuestro país.

I. La Convención de los Derechos del Niño y la nueva mirada a los niños, niñas y adolescentes¹.

La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) fue aprobada el 20 de noviembre de 1989 por Naciones Unidas y busca promover en el mundo los derechos de los niños y niñas, cambiando definitivamente la concepción de la infancia. Chile ratificó este convenio internacional el 14 de agosto de 1990, el que se rige por cuatro principios fundamentales: la no discriminación, el interés superior del niño, su supervivencia, desarrollo y protección, así como su participación en decisiones que les afecten.

La Convención reconoce los derechos humanos de los niños y las niñas. Al ser aprobada, la comunidad internacional reconoció que, a diferencia de los adultos, las personas menores de 18 años necesitan una atención y protección especiales.

En términos generales, la CDN establece que los países que la han ratificado deben asegurar que todos los niños y niñas se beneficien de una serie de medidas especiales de protección y asistencia; tengan acceso a servicios como la educación y la atención de la salud; puedan desarrollar plenamente su personalidad, habilidades y talentos; crezcan en un ambiente de felicidad, amor y comprensión; y reciban información sobre la manera en que pueden alcanzar sus derechos y participar en el proceso de una forma accesible y activa.

¹ Unicef Chile, en el marco de los 25 años de la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño 2015.

Los países que aceptan someterse legalmente a las estipulaciones de la Convención, deben informar regularmente sobre sus avances al Comité de los Derechos del Niño, el que, a su vez, analiza y comenta estos informes y alienta a los Estados a que tomen medidas.

La Convención cambió la perspectiva que se tenía sobre la infancia: a partir de este tratado, niños y niñas ya no se consideran propiedad de sus padres ni beneficiarios indefensos de una obra de caridad; son seres humanos y los titulares de sus propios derechos.

Algunos antecedentes sobre la Convención.

- 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos.
- 1959, las Naciones Unidas aprobaron la Declaración de los Derechos del Niño. Ésta consistía en 10 derechos y no constituía obligación legal para los países que la firmaran.
- 1978, el gobierno de Polonia sometió a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas la versión provisional de una Convención sobre los Derechos del Niño.
- 1989, la Convención fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre.
- 1990, la Convención entró en vigor, después de ser ratificada por 20 países.

II. Chile y las consideraciones que adopta a partir de la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño.

La realidad chilena ya venía haciéndose parte de los cambios que se debían generar durante el siglo XX respecto de la atención a la infancia. Es así como en los principios de aquel siglo se pudo observar una marcada política asistencialista, apegada a la caridad y de ayuda material. En términos legislativos, comienza un proceso de implementación de leyes que aportarían a cambiar esta lógica de funcionamiento y se avanzará a dar respuesta a los desafíos sociales de la época. Es así como en el año 1912 se promulga la ley de Protección a la Infancia Desvalida, que brindó al Estado facultades para la atención de niños abandonados. Finalmente se avanza y se dicta la primera Ley de Menores en 1928, a través de la cual se crea un mecanismo de protección que involucraba tanto a los niños que cometían delitos como a los que se encontraban en riesgo, calificación que hacía el Estado a través de sus organismos técnicos, encabezados por la Dirección General de Protección de Menores. La ley también creó los Tribunales de Menores, siguiendo el modelo norteamericano y europeo.

Posteriormente, y durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva, en 1967 se promulga una nueva Ley de Menores, incorporando cambios a la institucionalidad, como la creación de la Policía de Menores, pero conservando el modelo en sus aspectos esenciales.

Por otra parte, 1979 se crea el Servicio Nacional de Menores, iniciando el proceso de entrega a organizaciones privadas de la mayoría de la oferta de atenciones a niños, niñas y adolescentes considerados “menores en situación irregular”.

A partir de 1990, con la llegada a la democracia y bajo el mandato del presidente Patricio Aylwin, Chile decide impulsar una transformación a la relación entre la sociedad y los niños, niñas y adolescentes. Es por esto que ratifica la Convención de los Derechos del Niños, de esta forma el país se compromete a iniciar un periodo de reconocimiento a los derechos incorporados en dicho tratado internacional.

A partir de esto se observan cambios significativos para los niños, niñas y adolescentes de la época, entre los que se cuentan la eliminación de la distinción de niños nacidos dentro o fuera del matrimonio; reformas de educación media gratuita y obligatoria; creación de los Tribunales de Familia; Ley de responsabilidad penal adolescente; Ley de Violencia Intrafamiliar; Subsistema de Protección Integral a la Infancia, Chile Crece Contigo; Ley sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas en situación de discapacidad, con especial foco en niñez y adolescencia; Instalación de un sistema de aseguramiento de la calidad de la educación, entre muchas otras.

No obstante, nuestra sociedad sigue al debe respecto de materias relacionadas con la infancia vulnerada y está pendiente la generación de un marco legal que brinde garantías de la Protección de los Derechos de la niñez y la adolescencia.

III. De la situación actual a los desafíos pendientes en materia de protección de derechos.

Las políticas instaladas en la última década dan cuenta de políticas basadas en construir un sistema de protección social con respuesta principalmente a la infancia más pobre de nuestro país. Sin embargo, es preciso en estos tiempos avanzar hacia un enfoque de garantías de los Derechos de los niños y niñas como Derechos Universales.

En este sentido es que está la esperanza de que en los próximos años se desarrollen cambios significativos en materia de infancia y en especial de la infancia vulnerada, esto a raíz de que la Presidenta Michelle Bachelet consideró en su programa de gobierno reformas institucionales y legislativas en este ámbito, de manera tal de garantizar una

mirada nueva hacia los niños, niñas y adolescentes y también fortalecer las respuestas del Estado una vez que sus derechos han sido vulnerados.

Al poco andar del Gobierno, la Presidenta creó mediante decreto el Consejo Nacional para la Infancia, organismo que generará las coordinaciones y propuestas necesarias para llevar adelante lo planteado en el Programa de Gobierno. Entre estas propuestas se encuentran principalmente modificaciones legislativas e inserción de nuevas materias a legislar de manera que se pueda dar curso a una nueva institucionalidad del Estado se relacione con la infancia.

En este sentido es que se ha avanzado en el diseño y presentación de la nueva política de niñez y adolescencia, lanzada en el mes de marzo de 2016 por la Presidenta, y que da cuenta de la mirada a la infancia en los próximos 10 años.

Entre las propuestas están el Proyecto de Ley que establece el Sistema de Garantías de los Derechos de la Niñez, el que crea la Subsecretaría de la Niñez, y el proyecto que crea el Defensor de los Derechos de la Niñez, todos ya ingresados al Congreso Nacional.

A partir de lo anterior es que se debe avanzar, según lo establece esta política, hacia la creación de dos nuevos servicios: uno de protección y otro de responsabilidad penal adolescente; la derogación de la Ley de Menores; La adecuación de la Ley N° 19.968 de Tribunales de Familia; La modificación de la Ley N° 20.032 sobre Sistema de Atención a la Niñez y Adolescencia a través de la red de colaboradores del SENAME y su régimen de subvención. Asimismo se propone avanzar hacia un Sistema de Garantías. Se plantea para ello que el Ministerio de Desarrollo Social vele por una coordinación con los Municipios y otras entidades territoriales públicas y privadas para dar especial énfasis al desarrollo de los niños, niñas y adolescentes en su espacio local.

IV. De los Sistemas Locales de atención a la infancia vulnerada y la prevención.

Una de las características de nuestro país es la centralización en la definición de la de gran mayoría de las políticas públicas, y las relacionadas con infancia no son la excepción: se puede observar que existen comunas del país que no cuentan con ninguna oferta programática en el ámbito de atención de la infancia especialmente vulnerada. Hoy en día es posible encontrar *Chile Crece Contigo*, que es un Sistema de Protección Integral a la Infancia que tiene como misión acompañar, proteger y apoyar integralmente a todos los niños, niñas y sus familias, a través de acciones y servicios de carácter universal, así como focalizando apoyos especiales a aquellos que presentan alguna vulnerabilidad mayor: “*a cada quien según sus necesidades*”.

Chile Crece Contigo forma parte del Sistema Intersectorial de Protección Social (ley 20.379) y está en línea con los compromisos asumidos por el Estado de Chile al ratificar, en 1990, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. Su objetivo principal es acompañar y hacer un seguimiento personalizado a la trayectoria de desarrollo de los niños y niñas, desde el primer control de gestación hasta su ingreso al sistema escolar en el primer nivel de transición o pre kinder (alrededor de los 4 o 5 años de edad).

Algunos municipios han dado un salto más, instalando Oficinas de Atención a la Infancia que buscan ser espacios para la atención de niños, niñas y adolescentes. Finalmente, se encuentran las Oficinas de Protección de Derechos de la Infancia y adolescencia –OPD-, programa del Servicio Nacional de Menores presente en cerca de 200 comunas (de un total de 356) del país, ejecutados por un colaborador del servicio, en su mayoría municipios o corporaciones municipales. Hasta el año 2014, existían sólo 126 comunas con OPD y dado el anuncio de la Presidenta Michelle Bachelet en su discurso del 21 de mayo del 2015, se amplió la cobertura en otras comunas del país. Se desarrollan en base a un proceso licitatorio con bases técnicas y administrativas llevado a cabo por el nivel central. Estas oficinas son “instancias de atención ambulatoria de carácter local, destinadas a realizar acciones encaminadas a brindar protección integral a los derechos de niños, niñas y adolescentes, a contribuir a la generación de las condiciones que favorezcan una cultura de reconocimiento y al respeto de los derechos de la infancia”, y su objetivo general para el periodo 2015 – 2018 es “Contribuir a la instalación de Sistemas Locales de Protección de los derechos de Infancia”, mediante los ejes de trabajo descritos para estos proyectos.

El estudio realizado en 2015 por el Consejo para la Infancia², da cuenta de las carencias del modelo local y reconoce el valor que le otorga la comunidad al trabajo de la OPD, como garantes de derechos. No obstante, se observan deficiencias en la implementación de algunas tareas, especialmente el trabajo en red con las instituciones públicas y privadas de la comuna, puesto que este proceso está más bien entregado a la voluntad de los profesionales de cada programa que a la institucionalización de un sistema de garantice el trabajo de forma vinculada y coordinada.

En este mismo sentido, se establecen importantes consideraciones respecto de los desafíos que están en la línea de lo descrito anteriormente sobre la nueva institucionalidad propuesta para la garantía de derechos de la niñez y adolescencia. Se propone un rol protagónico para el Ministerio de desarrollo Social, y en especial la Subsecretaría de Niñez y Adolescencia, y desde esta perspectiva alinear la oferta programática presente en los territorios, considerando principalmente tres ámbitos de actuación en la protección de derechos, a saber: Protección Social, Protección Especializada y Protección Jurisdiccional. La Protección Universal en tanto, se visibiliza en los territorios a través de la función de

² Estudio “Modelización de sistemas locales de infancia y factibilidad del modelo de gestión local del Sistema Integral de Garantías de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.

“promoción de una cultura de derechos de la infancia y adolescencia”, que el modelo de gestión local delega a los municipios, así como el financiamiento a través del Fondo de Iniciativas infanto-juveniles, que permitirá a los gobiernos locales desplegar acciones de fomento de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

V. Conclusiones.

Al analizar la reciente “Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2015 -2025” lanzada por el Gobierno se observa una nueva mirada de la niñez encaminada hacia un Sistema de Garantías de Derechos de la Niñez y Adolescencia, esto dado que plantea aspectos claves de lo que ha sido el avance el políticas públicas y legislación en materia de infancia. No obstante y aun cuando es un rico análisis, queda de manifiesto la gran deuda de nuestra sociedad con los niños, niñas y adolescentes, traducida en la falta de una Ley de Garantía sus Derechos. Por otra parte la falta de reconocimiento como ciudadanos en la propia Constitución Política y la falta de actualización de leyes como la de “Menores” han construido una cultura de relación en desmedro de la infancia.

En este análisis también es importante observar que las acciones desarrolladas hasta ahora, especialmente en infancia vulnerada, carecen de trabajo vincular y/o de apoyo a la familia, puesto que se mira al niño o niña como sujeto de atención y no se ha establecido una mirada más sistémica respecto del rol de la familia y la intervención a esta. Es por esto que las nuevas propuestas van encaminadas no sólo a responder las observaciones realizadas por los Comités de Derechos del Niño, de los cuales Chile ha participado, si no que hacia la generación un sistema acorde a los desafíos actuales de la niñez y la adolescencia.

VI. Bibliografía

- Francisco J. Pilotti (1994). Infancia en Riesgo Social y Políticas Sociales en Chile: Desarrollo y Perspectivas Del Servicio Nacional de Menores y Su Relación con Las Políticas Sociales, la Sociedad Civil y el Marco Jurídico. Instituto Interamericano del Niño. Montevideo, Uruguay.
- Pinheiro, Paulo S. (2006). Informe Mundial sobre la violencia contra los niños y niñas. En: “Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los niños”. (ref. 5 de Octubre de 2015). Disponible en: [http://www.unicef.org/lac/Informe_Mundial_Sobre_Violencia_1\(1\).pdf](http://www.unicef.org/lac/Informe_Mundial_Sobre_Violencia_1(1).pdf).
- Oyarzún, Davila, Ghiardo, Hatibovic (2008) ¿Enfoque de derechos o enfoque de necesidades? Modelo de gestión para el desarrollo de un sistema local de protección de derechos de la infancia y adolescencia.
- Bases Técnicas línea programática Oficinas de Protección de Derechos, OPD 2015 – 2018, SENAME.
- Informe Final del Estudio “Modelización de sistemas locales de infancia y factibilidad del modelo de gestión local del Sistema Integral de Garantías de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes”, el que fue adjudicado mediante licitación pública - ID 617-22-LE14- a FOCUS, Estudios y Consultorías, mediante Resolución Exenta N°1193 del 12 de marzo 2015.
- Política Nacional de Infancia, 2015 – 2015, Consejo Nacional para la Infancia, Secretaria General de la Presidencia, Chile 2016.



Centro Democracia y comunidad
Av. Providencia 1017, piso 8, Providencia
Tel. (56 2) 223 50 955

contacto@cdc.cl

www.cdc.cl

[Twitter: cdc_cl](https://twitter.com/cdc_cl)

Las opiniones expresadas por los autores son de su exclusiva responsabilidad y no representan necesariamente la postura oficial del Centro Democracia y Comunidad.

Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido de Reflexión y Debate citando la fuente.