



UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA LA PROTECCIÓN DE DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES.



CONSIDERACIONES PREVIAS

La *Convención Sobre los Derechos del Niño (CDN)* instala en los Estados partes una nueva concepción del niño/a, de sus relaciones con la familia, la sociedad y el Estado. Así, al configurar el nuevo sistema sobre la base de la "titularidad de derechos", la CDN establece la responsabilidad del Estado de adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y otras que sean necesarias para dar efectividad a los derechos señalados en esta. No obstante lo anterior, y tal como lo ha señalado reiteradamente el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, está pendiente la total adecuación y aplicación de la legislación nacional a la CDN.

Si bien en los últimos años el Estado de Chile inició un proceso de reformas integrales al sistema de justicia y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, éste se ha desarrollado sin contar con un marco normativo, pertinente e integrado, y una institucionalidad acorde a dicho marco.

DIAGNÓSTICO

1. Promulgación de una Ley de Protección de Derechos del Niño, Niña y Adolescente: desde el trabajo en terreno, constatamos los efectos y las consecuencias de no contar con una Ley de Protección de Derechos del Niño, Niña y Adolescente. Esta ley es el marco que debe regular todo lo referido a la Protección General y Especial de Derechos de este grupo social, así como todo lo relativo a la institucionalidad que ponga en funcionamiento su articulado. Si bien consideramos un avance contar actualmente con leyes como Tribunales de Familia, Subvenciones y Responsabilidad Penal Adolescente, la no existencia de una Ley de Protección impide la necesaria articulación del sistema. Se requiere de un cuerpo jurídico que dirija efectivamente la política pública y obligue a los distintos sectores a desarrollar el conjunto de programas (educación, salud, etc.) con enfoque de derechos.

2. Inexistencia de un ente articulador que ostente la responsabilidad superior en los temas de infancia: relativo a lo anterior, constatamos la inexistencia de un ente rector que responda al perfil de una autoridad que lidere la conducción de las políticas orientadas a la infancia. El funcionamiento de estas políticas aparecen dispersas, sin la coordinación intersectorial necesaria. Hemos conocido, y participado en su momento, el trabajo perseverante por crear una Política Nacional y un Plan de Acción, pero hasta la fecha se desconocen la evaluación y los resultados de dicha propuesta.

3. Debilidad del circuito local de protección de derechos: Se ha comprobado que no existe un efectivo circuito de protección de derechos hacia la infancia y adolescencia a nivel local. Esto afecta

profundamente las intervenciones, ya que los proyectos no pueden hacerse cargo de todos los aspectos de la vida de un niño/a que ha sido vulnerado en sus derechos, incluyendo en esta categoría a los adolescentes en conflicto con la justicia.

El SENAME, por su parte, no tiene legalmente la autoridad para exigir a otros servicios públicos o privados el otorgamiento de las atenciones que éstos puedan requerir. Al contrario, luego de las modificaciones a la Ley de Tribunales de Familia, el SENAME hoy está obligado a otorgar las atenciones que el Tribunal requiere, cuente o no cuente con la oferta. Esta situación paradójica tiene un fuerte impacto en la realidad cotidiana de los proyectos.

4. Alianza Estado/Sociedad Civil: del total de niños/as y adolescentes atendidos por el sistema, el 97% está incorporado en programas ejecutados por organismos colaboradores acreditados y tan sólo el 3% es atendido directamente por SENAME¹. El dato anterior deja de manifiesta la relevancia que tienen las organizaciones de la sociedad civil en la implementación de la política pública de infancia, alianza que queda consagrada en el artículo segundo de la Ley 20.032.

5. Observaciones del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas: es importante mencionar que algunos de los puntos anteriores también han sido observados reiteradamente por el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas. La no existencia de la ley de protección y la insuficiente articulación y coordinación intersectorial a nivel nacional, a pesar que el Decreto Supremo 114 del 8 de abril 2002 creó un Comité de Ministros por la Infancia, son algunos de ellos.

1. Según datos del SENAME al 31 de marzo de 2009.

6. Debilidades en el financiamiento y administración del sistema de atención a la niñez y adolescencia: después de cuatro años de la entrada en vigencia de la Ley 20.032, es posible observar aspectos que claramente perjudican la atención y la resolución de las problemáticas en favor de los niños, niñas y adolescentes. Los valores bases establecidos en el reglamento de la Ley son insuficientes en la mayoría de los programas, obstaculizando el otorgamiento de prestaciones de calidad. En el plano operativo, el sistema se observa colapsado, lo que impide responder con la celeridad necesaria a las situaciones que viven los niños/as.

colaboradoras, evitando una excesiva intervención administrativa para el pago de la subvención, produciéndose la transferencia de los recursos por el sólo ingreso y atención de los niños/as en el programa respectivo. Para esto, se establecían indicadores de cumplimiento y de calidad de intervención técnica examinados por SENAME a través de la acción de sus supervisores, los cuales determinan la continuidad de un proyecto. Este espíritu tendía a promocionar la innovación y a fomentar buenas prácticas en la ejecución de los proyectos, evitando así la rigidez del sistema.

El espíritu de la Ley suponía privilegiar los aspectos técnicos de la labor de las instituciones

APORTES AL DISEÑO DE UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD

I. SISTEMA DE PROTECCIÓN A LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES
La elaboración de un Sistema Nacional de Protección de Derechos debiera contemplar al menos los siguientes aspectos:

1. Sub-sistema de protección Legal. Éste se encontrará integrado por las diferentes regulaciones jurídicas que existan respecto de la población menor de 18 años.

Se trata de las diversas leyes que definen la relación entre la infancia y el Estado, la infancia y la comunidad, y la infancia y la familia; y que en definitiva establecen el marco de regulaciones entre la niñez y la sociedad como un todo.

2. Sub-sistema de Protección Judicial. Integrado por todas las instancias encargadas de aplicar las leyes y Códigos jurídicos concernientes a los menores de edad. Debe contar con tres

componentes especializados:

a) Administración de Justicia para niños/as víctimas de vulneración, donde la intervención judicial buscará la restitución de los derechos vulnerados. Sería la de los Tribunales de Familia y Ministerio Público.

b) Administración de Justicia encargada de la responsabilidad penal de adolescentes, que regula la situación de aquellos jóvenes que entran en conflicto con la ley penal. Se propone la incorporación de la figura del Juez de Ejecución de Sanciones, un ente que busca garantizar el respeto de los derechos de los adolescentes durante la ejecución de las sanciones que eventualmente se les impongan, junto con la existencia de una Fiscalía, una Defensoría y un Tribunal especializados en conocer de las infracciones cometidas por adolescentes.

c) Defensor de los Derechos del Niño, que tiene la función de velar por el respeto a los derechos

y garantías de los niños, niñas y adolescentes. Asimismo, éstos deberán contar con mecanismos para reclamar ante este organismo frente a decisiones que consideren arbitrarias o injustificadas, y que sean vulneradoras de sus derechos.

Existe la necesidad de generar un órgano que supervise la implementación de las políticas de infancia, promueva los derechos de los niños, niñas y adolescentes y tenga las facultades para requerir informes y conocer de casos individuales de vulneración de los mismos.

Con el fin de garantizar su imparcialidad e independencia, cobertura nacional y patrimonio propio, es preciso que se promueva una reforma constitucional que establezca la Defensoría de la Infancia.

3. Sub-sistema de protección social nacional, regional y local de protección de derechos de todos los niños, niñas y adolescentes del país. Éste contempla la necesidad de desarrollar un conjunto de acciones dirigidas a propiciar las condiciones necesarias para:

- el desarrollo de los niños/as y adolescentes,
- satisfacer sus necesidades básicas,
- garantizar el ejercicio de sus derechos fundamentales, y
- restituir dichos derechos fundamentales cuando éstos han sido vulnerados.

Este sub-sistema se encuentra integrado por una red de organismos y programas vinculados al Estado y a las organizaciones sociales, a través de los cuales se abarque a toda la infancia, sin que existan espacios de exclusión.

Por tanto, esta red deberá considerar diferentes grados de universalidad y focalización en las políticas y prestaciones dirigidas a la infancia, dependiendo de las situaciones y de la población objetivo definida

en las políticas y programas. Es decir, desde las prestaciones universales de protección que abarcan a todos los niños y niñas sin ningún tipo de selección, hasta las más focalizadas dirigidas a niños/as que han sufrido distintos grados de vulneración de sus derechos.

Así se conciben dos tipos de políticas:

A. POLÍTICAS PÚBLICAS UNIVERSALES:

Estas políticas son la expresión de un deber del Estado y de un derecho de los niños/as, jóvenes, y de las familias de toda la sociedad. Se refieren a servicios básicos de salud, educación, vivienda, alimentación, recreación, etc. Estas prestaciones son universales en la medida que están disponibles para toda la población infantil, sin discriminación.

La articulación o coordinación de estas políticas y programas universales resulta indispensable para la optimización de los recursos humanos, materiales y financieros del Estado, así como para garantizar el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño.

Los entes rectores son todos los Ministerios y Servicios responsables de diseñar e implementar las políticas públicas nacionales sectoriales dirigidas a los niños/as y sus familias, las cuales son de carácter universal y tienen expresiones regionales, provinciales e incluso locales.

Esto hace necesario crear un Comité o Consejo Nacional de los Derechos del Niño, Niña y Adolescente, en el que participen los Ministros y Jefes de Servicios vinculados al área de infancia nacional, así como Organismos de la Sociedad Civil. Este Comité sería presidido por la instancia de más alto rango y pertinencia por su área de competencia, y estaría encargado de diseñar y coordinar las políticas nacionales en materia de infancia, así como monitorear el estado de situación de los derechos del niño/a.

B. POLÍTICAS PÚBLICAS FOCALIZADAS:

Son aquellas que están diseñadas para igualar las oportunidades a aquellos sectores de niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de vulneración de sus derechos. La población beneficiaria de estos programas o prestaciones focalizadas son aquellos niños/as y adolescentes que tienen bloqueadas las oportunidades de desarrollar sus potencialidades, de compensar déficit, de integrarse o reintegrarse a sus familias, a sus comunidades, al sistema educativo, o al mercado laboral formal.

Los actores de estas políticas son:

a) Comités Sectoriales de Focalización: Comisiones formalmente establecidas en las que participan representantes de los Ministerios Sociales, Servicios Públicos y Organizaciones de la Sociedad Civil. Tienen competencia para diseñar "planes de acción" de carácter focalizado. En esta situación encontramos, por ejemplo, los Comités de Erradicación del Trabajo Infantil; Comité Contra la Explotación Sexual, Comité contra el Maltrato Infantil y otros. La importancia de estos Comités es que agrupan a diferentes organismos vinculados a cada temática, con los objetivos de definir políticas y acciones conjuntas.

b) Servicio de Protección de Derechos: Es el que se hace cargo de la protección Especial. Esta área de especialización está integrada por una red de programas en todo el país, los cuales son administrados directamente por el Órgano de Protección o por instituciones privadas sin fines de lucro, asistidas financieramente por el Estado y bajo su supervisión.

Es central que la instancia de protección cuente con facultades para que, desde el nivel

local, se estructuren medidas administrativas anteriores a las de vía judicial. Además en el nivel local deben ser parte del Sistema de Servicios Sociales Generales (salud, educación, etc.)

La intervención estatal sólo debe ocurrir cuando ha fallado el conjunto de dispositivos familiares y comunitarios en materia de protección de derechos. Esta intervención debe ser, en un primer nivel, de apoyo y asistencia a la familia y comunidad a fin de que pueda generar, fortalecer o activar sus propios mecanismos de protección.

En la medida que la situación lo requiera, el niño, niña, adolescente y/o su familia deberá acceder a programas de mayor especialización, destinados a la restitución o reparación de los derechos amenazados o vulnerados:

- La restitución se refiere al conjunto de acciones destinadas a generar las condiciones para que el niño, niña o adolescente pueda ejercer plena y autónomamente el o los derechos que le han sido vulnerados, conculcados o restringidos.
- La reparación entendida como el conjunto de acciones destinadas a resarcir el daño causado a través de tratamientos terapéuticos, apoyo para la reinserción familiar, escolar y social.

Una vez realizadas las acciones que han permitido remover los obstáculos que impedían el ejercicio pleno de derechos, los programas deberán devolver a los niños, niñas, adolescentes y sus familias, a programas cada vez menos especializados, procurando que en el más breve tiempo posible pueda acceder normalmente a las políticas universales de carácter general.

c) Un servicio para la ejecución de sanciones penales de adolescentes, que se expresa en la creación del Servicio Nacional de Adolescentes Infractores. Está área de especialización hace

referencia a los Servicios Técnicos para la atención de Jóvenes en Conflicto con la Ley Penal. Tiene a su cargo la administración de las medidas definidas por los tribunales o juzgados para los adolescentes inculcados de delito en el marco de las debidas garantías procesales.

II. LEY DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

La ley de Protección de Derechos es una ley de carácter universal, esto es, que debe incluir a todos los niños, niñas y adolescentes. En otras palabras, la ley de protección de derechos debe contemplar normas para los niños que son sujetos de atención del Servicio de Protección Especial de Derechos, como para los niños que nunca serán sujetos de atención de ese Servicio.

Esta ley, por tanto, obliga a todos los órganos del Estado y a la sociedad en general y permite generar una mirada transversal de la infancia y adolescencia. Todos están llamados a respetar los derechos de los niños/as, tanto el Ministerio de Desarrollo Social, Salud, Educación, Vivienda, Cultura, Justicia, Trabajo. La mirada de la protección integral implica también que el niño/a sea protegido como sujeto de derecho desde todos los ámbitos en que desarrolla su vida.

En dicha norma debe reconocerse los principios ejes de la CDN como el derecho del niño/a a ser oído, la no discriminación, la supervivencia y desarrollo, y el interés superior del niño/a. También es relevante consignar la prohibición absoluta del castigo corporal en todos los ámbitos en que se desarrolle la vida del niño/a, tanto en su familia como en la escuela y en la comunidad.

La CDN establece en sus artículos 4 y 19 la obligación del Estado de proteger al niño/a, tanto si éste se encuentra bajo custodia de los padres como si se encuentra a cargo de un servicio del Estado. El principio básico es que la familia es quien tiene el rol de protección, pero en caso de presentar falencias

en el cuidado es deber del Estado proporcionar la asistencia necesaria. No se trata de una responsabilidad subsidiaria del Estado que pueda ser asumida por otros organismos privados.

De nada sirve una declaración de derechos de los niños/as si no existe el mecanismo que garantice la efectividad de éstos, por eso la Ley de protección de derechos debe contemplar una acción de protección de derechos.

La ley de protección de derechos debe contemplar entonces; un reconocimiento de derechos para todos los niños/as, derechos específicos para niños/as que se encuentran en una situación de especial vulneración, un mecanismo para hacerlos efectivos y por último un ente que represente a los niños/as y pueda presentar la acción en nombre de ellos, sobre todo tomando en consideración que los padres pueden presentar intereses contrapuestos a los del niño/a, por ejemplo, en casos de explotación y abuso por parte de los propios padres. Para lograr este objetivo es necesaria la creación de la figura del Defensor del Niño.

III. LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO DE PROTECCIÓN

El Servicio de Protección de Derechos es el ente encargado de la política de prevención especial, por lo tanto no se trata del Ente Rector de infancia. Esto es, el Servicio apunta sólo a un foco específico de niños/as en que las medidas de protección estatal deben ser reforzadas por la especial vulnerabilidad en la que se encuentran. Una consecuencia de esto es el necesario carácter técnico y especializado de este servicio.

Entendiendo la necesidad de generar un sistema integral de Protección de derechos, la sola existencia de un Servicio de Protección Especial no es suficiente para garantizar que las políticas públicas dirigidas a la infancia sean efectivas. Los problemas de intersectorialidad y descoordinación en las políticas

permanecerán inalterables sin la existencia del Ente Rector de Infancia, lo que se profundizará en el capítulo que se refiere a los nudos intersectoriales.

Para que el servicio de Protección Especial de Derechos sea efectivo requiere de una estructura nacional y descentralizada administrativamente. Esto es, que el Servicio pueda agilizar sus procesos de toma de decisiones por ejemplo en la contratación de personal, suscripción de convenios, solicitudes de información, etc. Sin embargo, es de especial relevancia que la descentralización no atente contra una mirada nacional de la intervención en la infancia, lo que podría verse mermado en el ámbito financiero y técnico si cada región generara criterios distintos de interpretación, pudiendo surgir discriminaciones arbitrarias y que entorpecerían la labor de los programas.

Una buena práctica que permite contrastar el diseño de la política de infancia con la ejecución de la misma es la participación de los organismos colaboradores del Servicio con una institucionalidad determinada. Actualmente el Comité Consultivo Nacional de SENAME cumple con ese rol, lo que podría replicarse en el Servicio De Protección Especial de Derechos.

La necesidad de innovación y flexibilidad de la oferta programática requiere que los colaboradores cuenten con un nivel de autonomía que permita el desarrollo de nuevas prácticas atinentes a las nuevas situaciones que deben enfrentar los niños/as.

Es posible que en la interpretación de la normativa tanto técnica como financiera surjan divergencias, por lo que se propone generar un proceso contencioso administrativo que resuelva rápidamente las diferencias de criterio sin necesidad de recurrir a la Contraloría General de la República, como ocurre hoy.

Un desafío importante que debe considerar el diseño del nuevo servicio es lograr que el Servicio de Protección de Derechos sea accesible a todos

los niños/as, sobre todo tomando en consideración la necesidad de solucionar administrativamente la mayor cantidad de conflictos y reservar al ámbito judicial las vulneraciones más graves de derechos.

IV. NUDOS CRÍTICOS INTERSECTORIALES PARA UNA ÓPTIMA ATENCIÓN DE LOS NNA

Actualmente se presentan tres ámbitos de nudos intersectoriales que dificultan la óptima atención de los NNA.

Nudos críticos en la articulación de los actores intervinientes:

1. No existe un Ente Coordinador especializado que articule los distintos servicios de atención a la infancia y que tenga la potestad de monitorear y resolver los problemas de oferta y demanda por servicios especializados de atención.
2. Ausencia de articulación oportuna de la oferta programática dirigida a niños(as) que se encuentran en el sistema de Responsabilidad Penal Adolescente y de Protección a la vez.

Nudos críticos por la falta de pertinencia o ausencia de oferta programática especializada

1. No existe norma expresa ni política pública que asegure el acceso a prestaciones de salud mental y tratamiento de adicciones (ambulatorio y no ambulatorio), para niños y niñas en situación de vulneración. Esto equivaldría a crear garantías explícitas para la atención de este tipo de casos así como para aquellos casos graves de maltrato infantil.
2. No existe oferta programática en salud sexual y reproductiva específica para NNA.
3. Tampoco existe política nacional de salud

infanto-adolescente que visualice la problemática de la ausencia de oferta psiquiátrica, así como la necesidad de supervisión de niños(as) en establecimientos hospitalarios.

4. No contamos con sistemas educativos flexibles que permitan la integración progresiva de NNA de extrema complejidad en la atención (problemas conductuales serios, inimputables, y otros), y que, por ende, cuesta mantener en un sistema de educación formal.

5. Es cuestionable la efectividad de los subsidios de retención escolar y subvención preferencial en los niños y niñas de la actual red SENAME, por lo que amerita una evaluación de impacto.

6. No contamos con una política de habitabilidad para: NNA en situación de calle, NNA con necesidades especiales, NNA de programas residenciales con planes de intervención de "Vida Independiente". Para la autoridad de vivienda esto es un tema inexistente en su agenda.

7. Tampoco existe una política de vivienda que considere las especificidades de desarrollo progresivo de los NNA. En este sentido, no contamos con ciudades adecuadas para los niños y niñas.

8. No contamos con herramientas efectivas de política pública que permitan la erradicación del Trabajo infantil. Específicamente en la generación de medidas de apoyo a los NNA para su erradicación, y en la generación de procesos de fiscalización de la Dirección del Trabajo.

9. No se ha visualizado por la autoridad pública de cultura y de infancia, la oportunidad de generar políticas y planes especiales para los NNA, como

mecanismos de desarrollo y prevención de daño en situaciones de alta vulnerabilidad social.

Nudos críticos por la ausencia de "entes públicos" especializados e imparciales en la defensa de los derechos de los NNA

1. No existen figuras como "el defensor del niño". Para que un niño/a sea representado por un "curador ad litem" (que técnicamente no tiene las mismas características del defensor del niño), es el Tribunal de Familia el que determina su procedencia.

2. En la medida que los Tribunales de Familia no cuentan con un procedimiento que permita diferenciar claramente a las partes y los intereses en conflicto, y que además todos éstos se encuentren representados de modo de asegurar la igualdad de armas de los interesados en el proceso, el Juez de Familia debe asumir la defensa de los intereses del niño/a, lo que le resta imparcialidad y lo obliga a pronunciarse sobre asuntos psicosociales que se encuentran fuera de su experticia.

3. Es preciso mejorar la relación entre Tribunales de Familia y los Organismos Colaboradores, en el sentido de asegurar decisiones técnicas de mejor calidad en la intervención de un niño/a.

V. NECESIDAD DE AUMENTAR LA OFERTA PROGRAMÁTICA ESPECIALMENTE EN RESIDENCIAS Y DROGAS.

Consideración básica.

Un efectivo Sistema de Protección de Derechos de la Infancia y Adolescencia, no puede excluir una oferta residencial. Sin embargo, ésta debe caracterizarse por su focalización y especialización, y siempre de manera secundaria a una política de

claro fortalecimiento de las familias y sus competencias.

Para determinar la necesidad de un aumento en la oferta programática es necesario contar con un diagnóstico actualizado y preciso sobre la situación en Chile de los niños, niñas y adolescentes que requieren del espacio residencial. Dicho diagnóstico podrá mostrar y especificar perfiles específicos de los espacios residenciales que se requieren. El sistema residencial se considera como la última alternativa frente a las posibilidades de intervención en una familia. Por esto es clave generar un circuito preventivo y de intervención de prevención focalizada. Dicha discusión implica remarcar la relevancia que ocupa la intervención familiar y el fortalecimiento de las competencias parentales. Un tercer tema clave es que un sistema residencial efectivo debe ser un sistema altamente especializado y que considere recursos económicos que permitan lo anterior. Tal especialización debe darse en los siguientes ejes:

- a) Especialización en términos de recoger la opinión de los propios NNA frente a su situación y trato en el contexto residencial
- b) Especialización de personal
- c) Especialización según rango etario de NNA
- d) Especialización según territorialidad y aspectos locales (considerar ruralidad por ejemplo).
- e) Especialización de acuerdo a transitoriedad (perfiles de NNA)
- f) Especialización en el monitoreo y supervisión

El espacio residencial es un espacio orientado a la reinserción familiar y comunitaria, que debe ser reparatorio y habilitador para los niños/as y adolescentes.

Se requiere de instancias de monitoreo y retroalimentación periódicas y sostenidas en el tiempo, entre las instituciones colaboradoras y el

futuro Servicio de Protección de los Derechos de la Infancia y Adolescencia (actual Servicio Nacional de Menores), que establezcan sugerencias concretas y que permitan corregir errores y no sólo en el momento de evaluación anual.

Se sugiere que todo proceso de licitación de residencias se sustente en dicho proceso de evaluación y no se efectúe una licitación "per se" y de manera automática y sin considerar los logros obtenidos así como el cumplimiento de objetivos. La oferta especializada en el tema de adicciones (alcohol y drogas) se abordó en el capítulo de Nudos Críticos intersectoriales.

VI. ARTICULACIÓN DE PROGRAMAS DE PREVENCIÓN Y PROMOCIÓN

La efectiva garantía de los derechos de la infancia debe trabajarse desde la promoción y prevención frente a la eventual vulneración de éstos. Para lograrlo, las políticas que aborden dicho desafío deben tener un carácter universal, integral, intersectorial y estar enfocadas a la familia. Entendemos por políticas universales, integrales e intersectoriales de infancia aquellas que se plantean como objetivos promover, impulsar, dirigir y coordinar las acciones que desde distintos ámbitos y por parte de distintas entidades públicas y privadas se desarrollan en un determinado territorio con el objetivo de satisfacer las necesidades de la infancia. La perspectiva intersectorial en las políticas de atención a la infancia proviene de la constatación de que el crecimiento y desarrollo de los niños y niñas tiene lugar en escenarios múltiples y variados que comparten entre ellos amplias zonas de intersección.

Así, para poder movilizar los recursos, oportunidades, factores de protección existentes en los diferentes contextos, pero también reducir las carencias y factores adversos y de riesgo que afectan a la calidad del crecimiento, desarrollo y aprendizaje de la

infancia, es preciso adoptar una perspectiva intersectorial:

1. A Nivel Nacional, la que deberá traducirse en una coordinación con los siguientes actores, entre otros:

- a) Ministerio de Educación. Acciones concretas de carácter periódico y permanente de sensibilización, promoción, difusión, articulación. Establecer acuerdos y protocolos concretos ante prevención de vulneraciones de derechos de niños y niñas en el contexto escolar.
- b) Poder Judicial. Generar flujos de trabajo protocolarizados y espacios de capacitación en temáticas atinentes (desarrollo evolutivo, enfoque de derechos, y otros). Mayor capacitación y sensibilización a operadores del sistema penal, desde funcionarios del call center hasta jueces.
- c) Ministerio de Salud. Acciones concretas de carácter periódico y permanente de articulación, sensibilización, difusión y promoción enfocadas a los NNA y la familia. Establecer acuerdos y protocolos concretos ante prevención de vulneraciones de derechos de niños y niñas que involucren necesidades de atención en el ámbito de la salud mental y general.
- d) Defensor del Niño/a con institucionalidad nacional.

2. A Nivel Local, la que deberá traducirse en las siguientes acciones concretas, entre otras:

- a) Revisión del sistema Chile Crece Contigo, el cual puede ser la plataforma actual para generar programas de prevención y promoción a nivel local, pero con una lógica universal.
- b) Generación de los Consejos de Infancia Intersectoriales (incluye sociedad civil), para la definición de planes locales de infancia (prevención, promoción, protocolos de acción de alerta temprana).

c) Defensor del Niño/a con institucionalidad provincial o regional.

d) Unificar y repensar las funciones de los actuales dispositivos, DAM, Programas de Intervención y Representación Jurídica, y especialmente las OPD, para generar una entidad única (que podría ser esta última) que realice contención en crisis, evalúe las denuncias y derive según necesidades detectada.

e) Modificación Ley orgánica de Municipalidades, para que DIDECO deba incorporar un eje de trabajo para la población infantojuvenil.

f) PIB con énfasis en trabajo con las familias para lograr impactos sustentables en el tiempo, modificando su actual sistema de pago de subvención en el norte de la especialización.

ANEXO: RECOMENDACIONES COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO DE NACIONES UNIDAS (23-04-2007) (Resumen elaborado por el Grupo de Trabajo)

El Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas ha hecho presente a nuestro país una serie de recomendaciones respecto al cumplimiento de las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño, algunas de las cuales - a más de dos años del informe- aún se encuentran pendientes. Algunas de ellas:

N° 7 El Comité celebra la incorporación de numerosos artículos sobre los derechos del niño en la Constitución y en numerosas enmiendas legislativas. No obstante, el Comité lamenta que todavía no se haya ultimado la reforma de la Ley de Menores (Ley N° 16.618 de 1967) con el fin de contar con una ley integral de protección del menor, según lo recomendado por el Comité en sus observaciones finales anteriores de 2002.

N° 13 El Comité recomienda al Estado parte que vele por que el Consejo de Ministros para la Infancia y la Adolescencia cuente con un marco institucional estable y recursos financieros y humanos suficientes para encargarse de la coordinación eficaz y completa de la realización de los derechos del niño a nivel nacional.

N° 15 El Comité reitera su recomendación de que el Estado parte establezca una institución de derechos humanos nacional independiente y que, a la luz de su observación general N° 2 sobre el papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño y los Principios de París, extienda su presencia a todo el territorio nacional, en particular a las zonas más vulnerables, a fin de garantizar que todos los niños puedan acceder fácilmente a ese mecanismo de denuncia

independiente en caso que se vulneren sus derechos; el Comité recomienda asimismo que se dote a esta institución de personal adecuadamente formado, capaz de atender dichas denuncias teniendo en cuenta la sensibilidad del niño.

N° 21 El Comité recomienda al Estado parte que mantenga e intensifique sus esfuerzos para elaborar un sistema integral de recopilación de datos sobre la aplicación de la Convención. Esos datos deberían englobar a todos los niños y jóvenes menores de 18 años y estar desglosados por sexo y a los grupos de niños necesitados de protección especial.

N° 23 El Comité recomienda al Estado parte que intensifique sus esfuerzos para difundir información sobre la Convención en todo el país y dar a conocer al público sus principios y disposiciones, en particular entre los niños mismos y sus padres. El Comité recomienda que se preste atención a la incorporación sistemática de la enseñanza de los derechos humanos, y en particular los derechos del niño en los planes de estudio de todos los niveles de enseñanza.

N° 24 Además, el Comité alienta a los Estados parte a que redoblen los esfuerzos para ofrecer una capacitación y/o sensibilización adecuadas y sistemáticas sobre los derechos del niño a todos los grupos profesionales que trabajan para y con los niños.

N° 52b Firme y ratifique la Convención sobre las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo cuando queden abiertos a su ratificación.

N° 56 El Comité recomienda al Estado parte que promueva y garantice el acceso a los servicios

de salud sexual y reproductiva para todos los adolescentes, en particular la educación sexual y de salud reproductiva en las escuelas.

N° 62e El Comité recomienda al Estado Parte que invierta nuevos recursos con el fin de incorporar la enseñanza de los derechos humanos en los planes de estudio escolares.

N° 66 El Comité recomienda al Estado Parte que prosiga y redoble los esfuerzos, en particular previendo las asignaciones presupuestarias necesarias, para prevenir y combatir la explotación económica de los niños mediante la ejecución efectiva del Plan de Acción Nacional, en colaboración con la OIT/IPEC y el UNICEF.

N° 72 El Comité reitera su recomendación

anterior al Estado Parte, de que armonice plenamente el sistema de justicia de menores, y en particular la nueva legislación antes de que entre en vigor, especialmente los artículos 37,40 y 39. También debe ser consonante con otras normas de las Naciones Unidas en materia de justicia de menores.

N° 73 El Comité lamenta que aún no se hayan incorporado en la Constitución disposiciones específicas que reconozcan a los pueblos indígenas y sus derechos. Expresa su preocupación por el alto grado de correlación entre la pobreza y el origen indígena y por la discriminación de hecho que siguen sufriendo los niños indígenas, en particular en la educación y la salud.

ESTADO DE AVANCE EN MATERIAS DE CUMPLIMIENTO DE LAS OBSERVACIONES DEL COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO

En materia de infancia uno de los principales temas pendientes es la reforma de la Ley de Menores. Desde el año 2005 se encuentra en el Congreso Nacional un proyecto de ley de Protección de derechos de la infancia sin avances sustanciales. Este año se ha retomado la intención de generar una reestructuración al sistema de protección de la infancia, cuestión en la cual existen anteproyectos de ley que dividen en dos servicios diferentes el actual Servicio Nacional de Menores. Según esto el Servicio de Protección a la Infancia se encontraría radicado en el nuevo Ministerio de Desarrollo Social que acaba de ser aprobado por el senado¹. Junto a lo anterior el ejecutivo se encuentra estudiando un anteproyecto de ley de Protección de Derechos, y parlamentarios han suscrito un acuerdo transversal para apoyar una Ley de Protección de Derechos.

Aún se encuentra pendiente la creación de una institucionalidad apropiada que se encargue de la coordinación eficaz de las políticas públicas que implementan los Derechos del Niño. Si bien se han creado la comisión asesora presidencial "Consejo asesor para las políticas de infancia" (2005) y el Observatorio Nacional de Infancia (2007), ambas instancias no tuvieron continuidad en el tiempo y actualmente sólo existen comités sectoriales, esto es, sólo coordinan asuntos específicos en relación a la infancia como el Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil, el Comité contra la Explotación Sexual, por nombrar algunos.

En relación a la vigilancia independiente, el año 2009 se creó el instituto Nacional de derechos Humanos². Sin embargo, sus funciones, estructura y financiamiento impiden señalar que se encuentra

cumplida la obligación del Estado de Chile en esta materia. El mismo instituto ha señalado la importancia de contar con un Defensor del Niño, en la forma de un Defensor del pueblo especializado o como un Defensor independiente, para cumplir con lo establecido en las recomendaciones del Comité de Derechos del Niño³. Existe un anteproyecto presentado por un parlamentario durante este año sobre el tema, sin embargo, aún no se cuenta con el patrocinio del ejecutivo.

Se visualiza un avance en relación al principio de no discriminación con la promulgación de la ley 20.422 sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de la personas con discapacidad y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo Facultativo⁴.

Preocupa el aumento de casos de malos tratos policiales⁵, que han sido denunciados tanto en relación con el movimiento estudiantil (desde el año 2007), conflicto mapuche (2010) y procesos de investigación policial (2010), por lo que es necesario establecer protocolos de actuación efectivos y garantes de los derechos de los niños en estos casos.

El Estado de Chile modificó como lo había sugerido el Comité, el Artículo 234 del Código Civil en relación a la facultad de corrección de los padres⁶. Si bien esto fue un paso importante, es necesario la existencia de una norma que permita prohibir el castigo corporal en cualquier ámbito.

1. Boletín 7196-06.

2. Ley 20.405, 10 de diciembre del 2009.

3. Ponencia de Lorena Fries en Seminario "El Defensor del niño: Un paso esencial para la protección de sus derecho. El caso de España". Santiago, Enero 2011.

4. 17 de septiembre del 2008.

5. Informe Campaña Alto Ahí 2008)

6. Ley 20.286 publicada el 15 de septiembre del 2008

En relación a la infancia indígena es preciso destacar que sólo luego de dos reformas legales, y al verse el ejecutivo presionado por las huelgas de hambre de los niños afectados, la ley antiterrorista dejó de aplicarse a los menores de edad⁷.

Se está discutiendo en el ejecutivo un anteproyecto de ley de adopción, cuyo contenido se espera sea armónico a los postulados de la CDN en esta materia.

En relación al tema de la violencia contra los niños destaca la aprobación de la ley que sanciona el acoso sexual de menores, la pornografía infantil virtual y la posesión de material pornográfico infantil⁸. Se encuentra también en el congreso una moción parlamentaria con el objeto de introducir modificaciones al código procesal penal, con respecto a la declaración videograbada de menores.

La educación también ha sido un tema que preocupa al Comité en sus recomendaciones al Estado de Chile. Como avances podemos destacar la Ley General de Educación⁹ y la ley sobre Calidad y Equidad de la Educación¹⁰. De todas formas subsisten graves deficiencias para el acceso a la educación superior y el aseguramiento de igualdad de oportunidades para todos los sectores de la población.

El Comité de Derechos del Niño además ha reiterado su recomendación para que se armonice plenamente el sistema de justicia de menores con los derechos consagrados en la CDN. Sin embargo,

las modificaciones introducidas desde el año 2007 a la fecha a la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente (LRPA) apuntan en sentido contrario a la CDN¹¹. Se encuentra pendiente avanzar en la especialización de todos los actores que intervienen en la justicia juvenil (fiscales, defensores, jueces). Es preocupante además la orientación que se ha dado a las dos iniciativas parlamentarias de reforma a la LRPA, que en ambos casos endurecen las sanciones y en una de ellas permiten que gendarmería ingrese a los centros frente a problemas disciplinarios¹².

En síntesis, existen iniciativas focalizadas en que se ha avanzado en la protección de los derechos de los niños pero que no responden a una política integral de reconocimiento de los niños como sujetos de derecho.

7. Ley 20.467 de 8 de octubre del 2010 y Ley 20.519 de 21 de junio del 2011.

8. Ley 20.256 de 13 de agosto del 2011.

9. Ley 20.370 de 12 de septiembre del 2009.

10. Ley 20.501 de 26 de febrero del 2011.

11. Ampliación plazo de detención de 12 a 24 horas, ampliación de casos en que procede la internación provisoria y modificación en el endurecimiento de sanciones privativas de libertad.

12. Boletín 7119-07 y 7739-07.

FORO CHILENO 
por los Derechos de la Infancia