

SEMINARIO

DIÁLOGOS SOBRE LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA:

CONSTRUYENDO UN SISTEMA DE PROTECCIÓN
INTEGRAL EN CHILE

SEMINARIO ORGANIZADO POR
FUNDACIÓN CIUDAD DEL NIÑO-CODENI Y ACADEMIA
PARLAMENTARIA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Santiago, 24 de julio de 2014



GONZALO VICENTE MOLINA

DIRECTOR

ACADEMIA PARLAMENTARIA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE CHILE

CLAUDIA POBLETE OLMEDO

EDITORA

CUADERNILLOS HEMICICLO

OSVALDO FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

UNIDAD DE DISEÑO Y PUBLICACIONES

CIUDAD DEL NIÑO CODENI

FOTOGRAFÍA

ISSN: 0719-3165

IMPRESO

UNIDAD DE DISEÑO Y PUBLICACIONES

CÁMARA DE DIPUTADOS CHILE

AGOSTO 2015



ÍNDICE

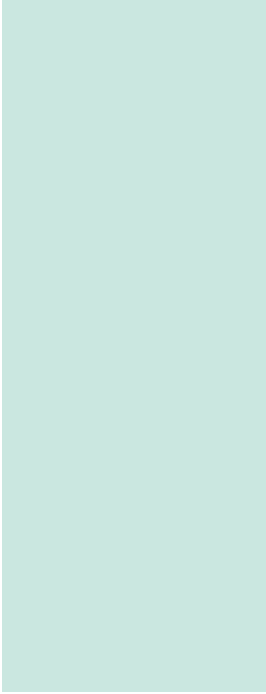
■ José Pedro Silva , Presidente CODENI	9
■ José Antonio Gómez , Ministro de Justicia	15
■ Hai Kyung Jun , representante de UNICEF en Chile	19
■ María Estela Ortiz , Secretaria Ejecutiva del Consejo Nacional de la Infancia (en representación de la Presidenta de la República, señora Michelle Bachelet)	25
■ Gonzalo Vicente , Director de la Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados	31
■ Conferencia Inaugural: “Perspectiva Internacional del Estado Actual de la Protección Integral de la Infancia”, Marta Maurás , Embajadora ante las Organizaciones Internacionales en Ginebra	37

Panel 1:

■ “Hacia un nuevo sistema de protección integral de la Infancia y adolescencia en Chile”, Moderador: Cristian Altamirano	50
Ponencias	
■ La ética como dimensión constitutiva del sistema de protección integral, Patricio Miranda , profesor titular de la Pontificia Universidad Católica de Chile, coordinador del Magíster en Trabajo Social de la Pontificia Universidad Católica de Chile	51
■ Instituciones Autónomas para la Protección de la Infancia: el Defensor de la Niñez, Nicolás Espejo , Consultor de Unicef en Chile	57
■ Reformas prioritarias para un sistema especializado de justicia juvenil, el nuevo Servicio Nacional de Responsabilidad Penal Adolescente, Ana María Morales , Directora Área de Justicia y Reinserción Fundación Paz Ciudadana	65
■ Preguntas	72

Panel 2:

- “La política pública en acción: contribuciones desde las prácticas para un nuevo Sistema de Protección Integral” 76
- Ponencias**
- Garantías Básicas de la Protección Integral de Derechos, Responsabilidad Estatal, **Hernán Fernández**, abogado asesor del Consejo Nacional de la Infancia 77
- Plataforma para la ejecución de buenas prácticas, **Marcela Labraña**, Directora del Servicio Nacional de Menores, Sename 83
- Construyendo sustentabilidad en los territorios: el rol de las empresas en la protección integral de la infancia, **Soledad Teixidó**, Presidenta Ejecutiva Fundación PROhumana 89
- Desde la acción a la política pública, el rol de la sociedad civil en la protección integral de la infancia, **María Teresa Sepúlveda**, Directora Técnica de la Fundación Consejo de Defensa del Niño 97
- Preguntas 103
- **Edmundo Crespo**, Gerente General de la Fundación Defensa del Niño, CODENI 109





*José Pedro Silva, Presidente
CODENI*

En primer lugar, agradezco la presencia del Ministro de Justicia, señor José Antonio Gómez; de la Ministra de la Corte Suprema señora Rosa María Maggi; de la Defensora Nacional subrogante, señora Viviana Castel; de la embajadora ante las organizaciones internacionales en Ginebra, señora Marta Maurás; de la representante de Unicef en Chile, señora Hai Kyung Jun; de la Secretaria Ejecutiva del Consejo Nacional de la Infancia, señora María Estela Ortiz; de la Directora del SENAME, señora Marcela Labraña, y de la Directora de SENDA, señora Lidia Amarales.

Nuestra Fundación, Defensa del Niño, está celebrando un hito muy importante, pues cumple nada menos que ochenta años de una labor ininterrumpida de defensa de los niños de nuestro país, de aquellos que sufren pobreza, marginación y abuso de sus derechos, o bien, de aquellos menores infractores que necesitan del apoyo y afecto para reintegrarse a la sociedad desechando un temprano camino delictivo. Todo ello lo

hacemos fieles a nuestra misión institucional, que en simples palabras consiste en contribuir significativamente para cambiar la infancia y adolescencia en situación de vulnerabilidad.

Estos ochenta años de trabajo sin pausa, en que atendemos anualmente a más de 18 mil niños y jóvenes en situación de vulnerabilidad -y a lo largo de nuestra historia hemos atendido a más de 600 mil de ellos-, nos sitúan como una de las instituciones más antiguas del país en este ámbito y habla de una albor consistente, perseverante y de una gran capacidad de adaptabilidad a las distintas circunstancias sociales y culturales del Chile de gran parte del siglo XX y lo avanzado de este. Pero por sobre todo hablan de un profundo amor y compromiso de quienes, en forma silenciosa, trabajamos y hemos trabajado en esta institución para erradicar esta grave problemática social y reafirma la convicción acerca de la nobleza y necesidad permanente de nuestra labor.

A lo largo de estos ochenta años las situaciones de vulnerabilidad solo han cambiado de facetas, ya que todas son, sin embargo, expresivas de una misma, repetitiva y dolorosa realidad social: el sufrimiento y la desesperanza de los niños de los sectores más vulnerables de nuestro país, víctimas del irrespeto sistemático de sus derechos más fundamentales.

Nuestra institución nace el 30 de mayo de 1934 por decisión del entonces Presidente de la República don Arturo Alessandri Palma, mediante decreto supremo 1450. Alessandri visualizó la necesidad de enfrentarse a una gravísima coyuntura económica, que afectó la situación de los niños de las familias más pobres del país, a raíz de la gran depresión económica de 1929. Ese suceso, iniciado fuera de nuestras fronteras, se expandió rápidamente y repercutió con graves consecuencias a inicios de la década del 30 en la economía nacional, dada la posición de Chile respecto al mercado extranjero y su limitada capacidad productiva, lo cual ocasionó una fuerte cesantía, especialmente entre los trabajadores de los yacimientos salitreros y los establecimientos industriales, que se volcaron en un penoso éxodo hacia las grandes ciudades, con el consiguiente abandono de los hijos de ese mundo obrero.

Durante estos ochenta años el país ha experimentado grandes cambios políticos, sociales y económicos, que han ido mutando las necesidades de esta problemática social desde un énfasis original, puesto en la necesidad de abordar situaciones de extrema pobreza y de sobrevivencia de nuestros niños y jóvenes, a situaciones actuales, tal vez con menores índices de pobreza extrema, pero con

graves vulneraciones a sus derechos y otras expresiones de grave abandono físico, psicológico y afectivo. Las políticas públicas en esta materia se han mostrado históricamente insuficientes. La carencia de un diagnóstico adecuado, la falta de instrumentos de medición acerca de la eficacia de las intervenciones y la insuficiencia permanente de recursos económicos han sido solo algunos de los problemas que han impedido su adecuada y exitosa ejecución.

Si bien el Estado ocupa un rol insustituible como encargado de velar por la integralidad y coherencia de las acciones que se desarrollen, así como por la permanencia, exigibilidad y promoción de las políticas que se adopten en materia de derechos de infancia, es necesario entender que este es un problema que atañe a todos los miembros de la sociedad y no solo al Estado. Ello supone y requiere articular y fomentar el compromiso de la sociedad civil en todos los ámbitos posibles para el respeto, garantía y protección de los derechos de la infancia. Es imperativo lograr que la ciudadanía visualice este problema y se comprometa en su solución, en tanto obedece a las más elementales y urgentes necesidades de justicia social, que de no enfrentarse adecuadamente empañarán con una sombra permanente nuestro progreso como nación, degradando en forma inquietante el tipo de sociedad en que vivirán nuestros hijos y nietos.

Esa gran tarea y deuda con los niños de los sectores más vulnerables de nuestro país resalta la importancia de detenernos y abrir espacios de reflexión y análisis, como este seminario, con presencia de todos los actores relevantes comprometidos en estas temáticas y con la posibilidad efectiva de dar pasos significativos para diseñar e implementar políticas públicas capaces de erradicar este flagelo social.

En cuanto al marco jurídico, base indispensable de estas políticas públicas, la evolución ha sido positiva.

En efecto, con anterioridad a la ratificación por Chile de la Convención de los Derechos del Niño en 1990, las leyes de protección no estaban destinadas a la generalidad de los niños, sino solo a aquellos que se encontraban en una situación excepcional de desprotección, lo que posibilitaba la intervención estatal a través de los juzgados de menores, en concordancia con la doctrina del Estado tutelar. Sin embargo, la Convención irrumpe con una nueva tesis: el niño ya no como objeto de protección, sino como sujeto de derechos, tanto frente a sus padres como ante el Estado y, por cierto, frente a todos los terceros. Esta etapa es la que conocemos como la “doctrina de protección integral de los niños, niñas y jóvenes”.

Es en ese contexto que se dicta la ley 19.968, que crea los Tribunales de Familia, como una respuesta a los imperativos emanados tanto del Derecho nacional como internacional, con base en el imperativo de actuación de todas las instituciones públicas y privadas, a las cuales se les exige como consideración primordial el interés superior del niño. Del mismo modo, se dictan la ley 20.084, que crea el sistema de responsabilidad penal adolescente, y la ley 20.379, que crea el sistema intersectorial de protección y el programa Chile Crece Contigo, entre otras iniciativas del Estado.

Sin embargo, la obligación de adecuar el Derecho interno y las políticas públicas a la Convención Internacional de los Derechos del Niño todavía se encuentra sustancialmente pendiente en nuestro país. Cabe hacer presente que la mayoría de los países de América Latina han logrado modificar su legislación para proteger de mejor forma la niñez, pero lamentablemente no es el caso de este país.

Chile cuenta aún con una legislación dispersa y la política de infancia es ejecutada en términos sectoriales y sin redes intersectoriales que permitan abordar integralmente las necesidades de nuestros niños. El Comité de los Derechos del Niño, en su último informe sobre Chile, lamenta una vez más esta situación, resaltando que todavía no se haya logrado reformar la Ley de Menores, N° 16.618, de 1967, para sustituirla por una ley integral de protección de la infancia. El Comité recomienda, asimismo, que se haga una clara distinción en los procedimientos judiciales entre los niños que requieren protección y aquellos que se han puesto en situación de conflicto con la ley.

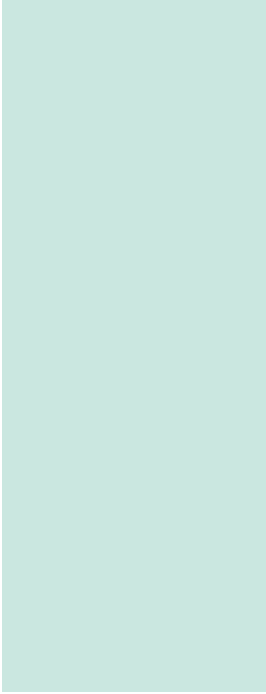
De otra parte, bien sabemos que el reconocimiento de los derechos requiere no solamente los mecanismos judiciales para su tutela efectiva, sino también recursos económicos suficientes para hacerlos realidad. La insuficiencia de esos fondos destinados por el Estado es manifiesta, tal como ha quedado evidenciado en el ámbito de la atención a los menores en residencias familiares, ejemplo emblemático del problema que se constata. La falta de recursos se ha hecho patente recientemente con lamentables hechos públicos, en los que se han detectado graves vulneraciones de derechos precisamente en establecimientos llamados a tutelar y a proteger esos mismos derechos. Sin enfrentar y solucionar radicalmente estas falencias se podrá sortear la crítica coyuntural, pero el problema de fondo seguirá presente, expuesto a evidenciarse en cualquier momento con igual o mayor gravedad.

Retomando el espíritu con el que se creó CODENI, hemos querido celebrar

este nuevo aniversario con una contribución al debate público sobre la promoción y protección de los derechos del niño, de la niña y los adolescentes a través de la apertura de un espacio de diálogo y reflexión que contribuya a asentar los principios fundamentales de la futura ley de protección integral de la infancia en Chile y de su consecuente sistema de protección. Como parte de la sociedad civil queremos contribuir a la formulación de las políticas públicas y dar a conocer la voz experimentada de quienes hace 80 años han estado y estamos cotidianamente en el trabajo directo con niños, niñas y adolescentes y sus familias. Entendemos, asimismo, que alcanzar este propósito requiere la acción coordinada de los diversos actores y estamentos preocupados por este quehacer, de ahí que este seminario reciba el nombre de “Diálogos sobre infancia y adolescencia”, a modo de reflejar una invitación abierta a todos y a cada uno de quienes trabajan por generar mejores condiciones de vida de nuestros niños y jóvenes a poner en común sus ideas para el diseño de esta necesaria legislación.

Muchas necesidades, en el plano político e institucional, acaparan hoy día legítimamente las prioridades de reforma de las autoridades del país. Sin embargo, las necesidades de la infancia también reclaman una urgente preocupación, siendo fundamental el buen diseño de un marco legislativo que aborde de manera integral estos objetivos. Tenemos un compromiso pendiente con nuestros niños y adolescentes que ha llegado el momento de saldar, por el bien de Chile y de sus futuras generaciones.

Muchas gracias.



Jorge Díaz (Presentador):
agradecemos las palabras de don José Pedro Silva, Presidente de la fundación Defensa del Niño CODENI.

A continuación, dejo con ustedes al Ministro de Justicia, don José Antonio Gómez.



*José Antonio Gómez,
Ministro de Justicia*

Para el Ministerio de Justicia es muy importante participar de procesos de diálogos y discusión como a los que se da inicio hoy en la mañana, a través de la celebración de una institución que lleva, como señalaba su Presidente, muchos años en la atención, en el trabajo con los niños.

Uno debiera pensar cómo abordamos este proceso nuevo, esta nueva iniciación de actividades políticas en un Gobierno distinto. A mí en particular me toca retomar algo que dejé hace muchos años. Y la fotografía sin duda es distinta. Lo ha señalado quien me antecedió en el uso de la palabra. Contamos con legislaciones distintas, tribunales de familia, Ley de Responsabilidad Penal Adolescente. A la vez, tenemos algo que es relevante y que fue muy importante en los inicios de estos cambios: terminar con las diferencias entre los niños desde el punto de vista de su nacimiento, desde el punto de vista de su mirada hacia la sociedad. Si hay algo más importante que cualquier ley, eso es que la mirada sobre estos

temas sea diferente, es decir, si la sociedad ha cambiado su visión acerca de los niños en nuestra sociedad. Y hasta el minuto claro que hemos experimentado cambios, pero nos falta algo esencial: una nueva ley de derechos, que de verdad asuma los derechos de los niños y también cómo vamos a trabajar sobre esos derechos. No basta con enunciarlos, sino que hay que ver cómo logramos que esos derechos sean reconocidos y protegidos por el Estado y, más importante aún, por la sociedad y por cada uno de nosotros.

Por eso el trabajo que está realizando hoy día el Consejo dirigido por María Estela Ortiz es relevante, porque tiene un concepto muy de fondo: la dispersión con que en nuestro país el Estado enfrenta la atención de niños, niñas y jóvenes. Ese trabajo de coordinación con las distintas instituciones, buscar una mirada común es relevante. Yo sé que trabaja horas y horas en este tema para que el Ministerio de Salud, el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Justicia, etc., tengamos ese concepto. Por eso creo que es relevante lo que ha hecho la Presidenta Bachelet en orden a establecer ese Consejo y darle facultades, que no sea solo un consejo.

Es importante mencionar que los derechos también hay que mirarlos desde distintas ópticas. Uno tiende a ver los derechos solo en relación a aquello que uno conoce en profundidad. Y quiero ser superclaro y directo: los derechos de los niños son importantes y relevantes, pero los derechos del resto de la sociedad también lo son. Por eso muchas veces buscamos miradas que se orientan exclusivamente a cómo defendemos esos derechos. Pero también debemos tener claridad en cuanto a que hay situaciones que hemos de resolver de manera tal que la sociedad no se vea enfrentada a situaciones impresentables, inexplicables. Y eso no es un tema de mayor rigurosidad de la ley, sino que dice relación con las capacidades que tengamos como Estado, como Ejecutivo, para lograr que aquellos niños que han cometido infracciones graves a la ley puedan reintegrarse de un modo que sintamos que la sociedad está trabajando en eso.

Por eso es vital regularizar y ordenar los programas, el desarrollo de la sociedad en ese segmento. Estamos trabajando en eso. Yo siempre le digo a Estela Ortiz que hay un futuro importante, un programa diseñado por la Presidenta Bachelet. Pero el presente es la realidad. El problema de hoy en día es grave. Existe un Servicio Nacional de Menores con, dificultades, con precariedades, que recibe y tiene en su interior los más grandes problemas, y nos cuesta desarrollarlo. Debemos llevar

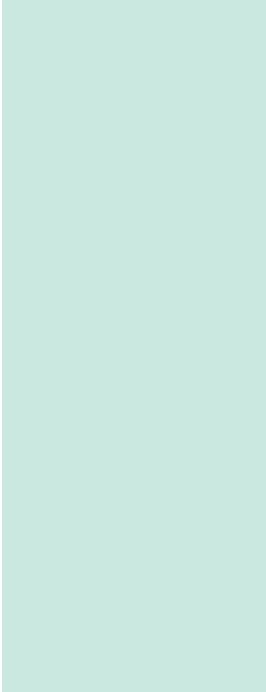
adelante un plan en estos dos o tres años para concretar las tres leyes más relevantes desde el punto de vista de los derechos, de las atenciones, y lo estamos haciendo.

Estamos buscando fórmulas para avanzar en este período de transición para cumplir con los objetivos que la Presidenta Bachelet ha planteado en su programa, y que son los que cada uno de nosotros tiene, que apuntan, en definitiva, a que en nuestro país cada ciudadano tenga las mismas oportunidades para desarrollarse.

Y aquello no tiene que ver solo con los servicios que hemos mencionado, sino con algo de mucha mayor profundidad, que discutimos a diario y nos cuesta mucho explicar: la educación. Si no generamos un cambio profundo en la educación, no lograremos que todos estos procesos experimenten el avance que el país espera. Y eso es primordial. Por eso uno de los temas centrales del Gobierno de la Presidenta Bachelet es el educacional, que cruza transversalmente todas las situaciones. Si en el trabajo que hace, en este caso, la CODENI no está incorporado también el tema educacional en profundidad, el desarrollo de las políticas que vienen a futuro no tendrán el éxito que han tenido hasta ahora, porque han desarrollado planes en esa materia.

Desde la perspectiva del Gobierno, del Ministerio de Justicia, nuestra convicción es que vamos a trabajar con toda la fuerza del mundo. En las condiciones precarias actuales trataremos en este período de transición de sacar adelante por lo menos aquellas cosas relevantes. Vamos a esforzarnos en la especialización de las instituciones que trabajan con los niños: debe haber tribunales especializados; debe haber fiscalía especializada; debe haber defensoría especializada. En este período de transición -espero que de aquí a dos o tres años el proyecto de la Presidenta Bachelet esté implementado-, vamos a hacer ese esfuerzo para que finalmente en un tiempo cercano veamos que hemos hecho un trabajo que nos permita mirar una fotografía que ya no considera solo el cambio de las leyes, sino además el cambio de nuestro pensamiento, de nuestra mirada acerca de lo que Chile debe hacer respecto de aquellos que tienen precariedades y de que es nuestra obligación buscar fórmulas para lograr equivalencia. Y creo que es lo que hace esta institución con su colaboración desde su perspectiva y lo que nos corresponde realizar a nosotros como Gobierno.

Muchas gracias.



Jorge Díaz (Presentador): dejo con ustedes a la señora Hai Kyung Jun, representante de Unicef en Chile.



*Hai Kyung Jun, representante de
Unicef en Chile*

Es un placer para mí dar unas palabras de bienvenida a este seminario, que tiene un doble objeto: por una parte, debatir sobre los desafíos que enfrenta el Estado de Chile para la creación de un sistema de *protección integral* en el país; por otra parte, celebrar los ochenta años de CODENI y su aporte a la promoción y protección de los derechos de las niñas y los niños de Chile.

Como es bien sabido, desde su ratificación en agosto de 1990, el Estado de Chile ha dado importantes pasos para cumplir progresivamente con la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. No obstante la prioridad que tiene para el Estado y para la sociedad en general, Chile demuestra carencias importantes en materia de su institucionalidad de infancia.

Entre estos déficit destacan la falta de prioridad presupuestaria a favor de la infancia en virtud de la protección primordial del interés superior del niño. No existe un marco legal claro

que dé coherencia e integralidad y leyes y prácticas que regulen o impacten los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes.

Institucionalmente hablando, no existe propiamente un sistema de protección integral de la infancia con autoridad central en la materia, servicios territoriales, diferenciación entre protección en sede administrativa y en sede judicial, coordinación intersectorial asegurada, plan, estrategia, indicadores, metas, obligaciones legales y programáticas, sectoriales e intersectoriales.

Los estándares de derechos de los niños, niñas y adolescentes son insuficientemente conocidos, aplicados, monitoreados e informados. Una parte significativa de los servicios que son claves para el desarrollo de los niños y las niñas, como salud, educación, vivienda, trabajo, protección social, no tienen integrado un enfoque de derechos de la infancia en su quehacer.

Por tales razones, Unicef y las organizaciones que trabajan por los derechos de la infancia en Chile, como CODENI, han propuesto y esperan acompañar los procesos de reforma legal y de la nueva Constitución, a fin de instaurar un sistema de garantías para los niños que habitan en Chile con independencia de su origen étnico, nacionalidad, condición social o género. Estas reformas debieran crear las bases de un sistema de protección integral que es fundamental para asegurar el respeto, la garantía, la protección, restitución, cuando corresponda, y la promoción de los derechos de niños y niñas y el respeto a los principios fundamentales que reconoce la Convención. Para esto es esencial que la ley responda a un diseño sistémico previo en el cual las reglas y mecanismos que la ley establezca aseguren que las conductas de las distintas organizaciones involucradas confluyen hacia los objetivos deseados y, también, que definan las responsabilidades y los espacios de coordinación necesarios para procesar adecuadamente las situaciones imprevistas propias de cualquier implementación.

Más específicamente, en Unicef pensamos que un nuevo sistema de protección integral a la infancia en Chile debiera contemplar los siguientes elementos:

Contar con organismos, entidades, servicios, secretarías, agencias y organizaciones cuyas responsabilidades básicas se encuentran claramente definidas tanto en el ámbito de protección universal como especial, que diseñan, planifican implementan, supervisan, fiscalizan y coordinan la política de infancia a nivel nacional, regional y comunal.

Orientarse a promover, prevenir, asistir, proteger y restablecer los derechos de niños, niñas y adolescentes reconocidos en la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, la Constitución Política de la República y demás instrumentos y legislación pertinente.

Contar con pleno respeto a los derechos de los niños, incluido su derecho a ser oídos y tomados en cuenta en toda materia que les afecta.

Establecer los medios que garanticen el goce efectivo de sus derechos según su ciclo de vida y asegurando cobertura y calidad a lo largo del proceso de desarrollo de los niños, niñas y adolescentes.

Disponer de estructuras, procesos y formas de coordinación funcional de la política nacional de infancia a nivel nacional, regional y comunal con participación de los niños, niñas y adolescentes.

Establecer principios específicos que orienten y guíen el actuar de los órganos del Estado y el desarrollo de las políticas públicas de infancia.

Incluir garantías mínimas que deben ser observadas en todo proceso legislativo, administrativo y judicial en los que se determine el ejercicio de los derechos de los niños.

Disponer de los recursos administrativos y judiciales mínimos que, en cuanto garantías especiales secundarias, puedan ejercer los niños, niñas y adolescentes frente a los servicios públicos y a los tribunales de justicia.

Regular las medidas de protección especial que puedan ser adoptadas por los tribunales de justicia respecto de niños, niñas y adolescentes en situaciones de vulnerabilidad, negligencia, abuso, abandono o violación de derechos.

Contar con mecanismos de supervisión y monitoreo, semiautónomos y autónomos, del sistema de protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

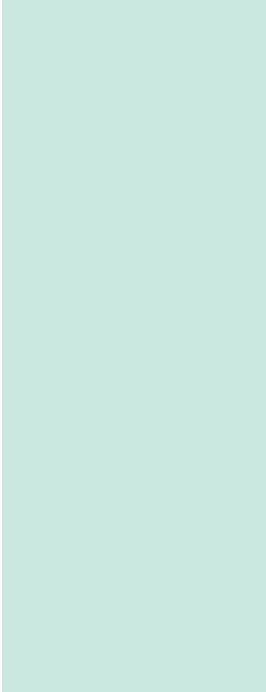
Crear una institución autónoma e independiente del Gobierno que pueda recibir denuncias de los niños, tramitarlas y formular recomendaciones con carácter vinculante. Es el concepto de “defensor del niño” u *“ombudsperson”*.

Regular de manera específica la función policial en materia de respeto de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

En Unicef sabemos que el pleno logro de estos objetivos es ambicioso. Pero también sabemos que Chile tiene la capacidad y la convicción de conseguir estos cambios constitucionales y legales que permitan contar con un sistema de protección integral a la infancia. También sabemos que Chile cuenta con organizaciones de la sociedad civil, con la experiencia y compromisos necesarios para acompañar y enriquecer este proceso.

Tanto el Estado de Chile como las organizaciones de la sociedad civil, como CODENI, pueden seguir contando con el apoyo y trabajo de Unicef para el logro de estas metas comunes.

Muchas gracias.



Jorge Díaz (Presentador): dejo con ustedes a la Secretaria Ejecutiva del Consejo Nacional de la Infancia, señora María Estela Ortiz, quien participa en este seminario en representación de la Presidenta de la República, señora Michelle Bachelet.



*María Estela Ortiz, Secretaria
Ejecutiva del Consejo Nacional de
la Infancia*

Tanto la intervención del Ministro como la cartilla de Unicef con las aspiraciones y los cambios que tenemos que realizar me dejan poco a lo cual referirme.

Sin embargo, en primer lugar, en nombre de la Presidenta Michelle Bachelet, quien fue invitada y no pudo asistir, y del Consejo Nacional de la Infancia, saludo especialmente a CODENI en estos ochenta años de trabajo en el campo de la niñez y adolescencia. Les doy las gracias no solo por la labor que han realizado, sino también por las diversas formas de relación que han tenido con cada uno de los niños que ustedes han atendido durante todo este tiempo.

Celebrar un aniversario contribuyendo al debate público sobre las transformaciones que el país debe realizar para hacer efectivos los derechos de niños, niñas y adolescentes es una muy buena señal de la disposición de la sociedad civil, de las instituciones, de las fundaciones a formar parte de este gran pacto social que hemos planteado

desde el comienzo, desde aquel 14 de marzo, cuando se conformó el Consejo. No por nada el Consejo está constituido por todos los Poderes del Estado, que es lo que lo hace diferente a cómo se ha trabajado el tema de la infancia anteriormente. Estamos convencidos de que poder llevar a cabo las transformaciones que el país necesita requiere no solo el convencimiento del Ejecutivo, del Gobierno de turno, sino también, del Poder Legislativo, del Poder Judicial, del Ministerio Público y, sin lugar a dudas, de la sociedad civil.

En estos ochenta años, Chile ha tenido avances importantes, como han mencionado las personas que me antecedieron. ¿Pero es eso suficiente para enfrentar la situación actual de niños, niñas y adolescentes? Sin lugar a dudas, no.

Hoy día tenemos aún fuertes brechas e inequidad tanto en bienestar como en desarrollo e, indudablemente, una presencia de violencia en los diferentes ámbitos, comenzando con el familiar, en el cual el uso de la violencia es algo cotidiano y que, más allá de que la hayamos prohibido en nuestra legislación, se sigue utilizando, porque estos cambios también están ligados al gran cambio cultural que debemos tener cada uno de nosotros como personas.

Sobre la base de estos graves problemas está el paradigma sobre el cual hemos construido la relación de los niños con el Estado: el paradigma del tutelaje, de considerar a los niños menores, objeto de asistencia y de disciplinarlos.

Si bien la ratificación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño ha problematizado este viejo paradigma, aún no hemos dado el salto necesario para construir un sistema universal de garantía de derecho de niñez y adolescencia.

Entonces, no se trata, y así lo hemos manifestado majaderamente, de continuar con pequeños arreglos a las leyes, a las instituciones, a las ofertas programáticas, al presupuesto, no. Hoy día estamos desafiados a dar un gran salto con un giro completo en todo lo que decimos y hacemos con nuestros niños, niñas y adolescentes. Se trata de fundar una nueva relación del Estado con ellos, de transitar decididamente hacia un Estado garante de derechos, dejando atrás el modo tutelar con el cual hemos gobernado hasta el día de hoy. Esta es la voluntad política que la Presidenta Bachelet ha expresado al crear el Consejo Nacional de la Infancia, constituido, como decía anteriormente, por representantes de todos los Poderes del Estado y de la ciudadanía, mandatándonos para hacer una profunda revisión de las políticas, las leyes, los programas y para proponer las transformaciones necesarias a fin de efectivizar universalmente los derechos de la niñez y la adolescencia.

Se referían anteriormente a cómo enfrentamos una política que ha sido históricamente sectorializada. Mucho hablamos del tema intersectorial. Sin embargo, en los hechos concretos no hemos sido capaces de avanzar en diagnósticos intersectoriales, en programas intersectoriales, en evaluaciones intersectoriales y en presupuestos intersectoriales. E incluso, cómo avanzamos más allá de los sectores, a construir políticas, programas y a hacer diagnóstico ampliando esta intersectorialidad a la sociedad civil y a los otros Poderes del Estado.

En tal sentido, debemos reconocer que ya tenemos algunos avances significativos. Hoy existen mesas trabajando las graves vulneraciones de derechos que son urgentes. Tenemos un equipo intersectorial que ha avanzado significativamente para comenzar con la desinstitucionalización de los menores de tres años, en un mes más, y con una mirada nacional, en la cual las primeras alertas y la relación comienzan en la comunidad. Porque, como decía la representante de Unicef, esto no puede ser solo un sistema o programa con una mirada nacional. Donde ocurren los problemas es en la familia, en el territorio, y, de ahí, en la provincia, en la región, etcétera.

Por lo tanto, estamos trabajando más allá de la intersectorialidad, no solo en el diagnóstico, no solo en generar programas y políticas con la participación de todos, sino, además, por primera vez la Ley de Presupuestos ha sido pensada en los temas intersectoriales con una mirada en conjunto y va a tener priorización conjunta en relación con los temas graves de vulneración de derechos y a otras materias en que estamos al debe.

Este es un avance en la mirada, en el enfoque, que es del todo diferente a como estábamos trabajando anteriormente.

Este mandato presidencial implica crear las condiciones políticas, legislativas, institucionales, sociales para la construcción de un sistema universal de garantías de derechos. Y aquí nosotros hemos querido sacar desde ya la palabra *protección* desde la ley. Porque la palabra *protección* es lo que nos ha mandado durante todo este tiempo a mirar a los niños como sujetos de protección, como más vulnerables. Nosotros queremos hacer un cambio en el lenguaje, modificar la mirada, generando un cambio fundamental que signifique hablar de garantías de derechos como un sistema universal. Los componentes de este sistema son: una política nacional y un plan de acción 2015-2020; la ley del sistema universal de garantías de derechos de la niñez y adolescencia; un órgano con función rectora del sistema; el defensor del

niño; un servicio especializado de protección especial, y un servicio especializado de responsabilidad penal adolescente.

Pero cuando hablamos de política y de ley, estamos acostumbrados a construirla entre cuatro paredes o, a lo más, a llamar a una comisión que la constituya. Nosotros también creemos en la participación ciudadana y queremos, realmente, hacer de la ley y política un ejercicio ciudadano desde el primer instante de la vida de un niño hasta los 18 años e incorporando a la familia, a la comunidad y a los expertos.

Por eso estamos firmando un convenio con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y contaremos también con la colaboración de Unicef y de la sociedad civil para llevar adelante una gran consulta en todo el sistema escolar, desde sala cuna hasta enseñanza media, relativa a la política y a la ley, y también diálogos a nivel regionales, provinciales y comunales, que comenzarán a fines de septiembre- octubre a lo largo del país. Y no queremos que sea solo para cumplir y marcar el tema de la participación ciudadana. Llevaremos al Congreso los consensos y disensos de la ciudadanía en estos diálogos, así como también lo que diga y el resultado de la consulta indígena que estamos llamados a realizar y que esperamos comenzar lo antes posible.

El compromiso inicial era presentar el proyecto de ley en octubre, noviembre de este año al Congreso, con una discusión previa. Sin embargo, tanto la consulta indígena como la participación ciudadana implican atrasar la agenda que teníamos planteada, y lo haremos durante el primer trimestre del próximo año. Porque estamos convencidos de que al hablar de participación no solo tenemos que darles derecho a los expertos, a los profesores, a los legistas y a los ministerios, sino que también queremos escuchar hablar a los niños y a las niñas, a su familia y a todos aquellos que quieran decir algo en relación con la ley y la política de garantías de derechos.

En este sistema integral de garantía de derechos todos los niños, niñas y adolescentes podrán exigir a la comunidad y al Estado el trato que les corresponde en tanto sujetos de derecho, siendo fundamental el reconocimiento a su derecho a participar en las decisiones que los involucran y afectan en su vida, todo ello conforme a su desarrollo y grado de autonomía.

Como Consejo -ya lo hemos discutido y acordado- vamos a plantear que la nueva Constitución tenga un acápite, un articulado especial que reconozca al niño como sujeto de derecho y como sujeto prioritario de atención.

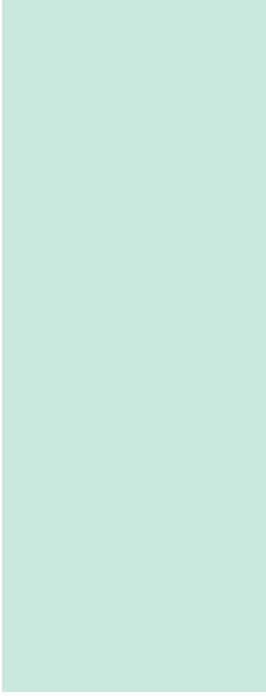
Estas transformaciones nos involucran a todos, y por supuesto a cada uno de ustedes, que han trabajado como colaboradores del Estado por decenas de años. Los invitamos a ser parte de estos cambios, a generar el diálogo, a no tener miedo a la discusión. En muchas partes tendremos, como conversábamos anteriormente con la Ministra, visiones diferentes. Es difícil dejar de hacer lo que estamos haciendo históricamente. Es difícil de repente ceder el espacio. Pero cuando ponemos al niño al centro de la política, de la discusión, comienza a ordenarse esta discusión, esta reflexión y llegamos a muchos más acuerdos de los que a veces se plantean.

Estamos seguros de que solo en el concierto de actores y puntos de vistas que tenemos, incluyendo a las familias, a las instituciones, a la comunidad y, por supuesto, a los niños, a las niñas y a los adolescentes, lograremos cumplir con estos objetivos para que impere, real y efectivamente, una cultura de derechos en nuestro país.

Estamos, como decía el Ministro, en otro momento histórico. Hoy día lo que hemos construido nos hace estar en un contexto diferente, donde podemos de verdad efectivizar derechos, donde nunca más un niño sea violentado por manifestar su derecho a protestar en la calle o en el sur, por tener diferente género, diferente origen, venir de diferentes países o tener demandas diferentes. También debemos ser capaces de erradicar la violencia cotidiana que reciben los niños, no solo física, sino psicológica. Y en eso los invito a que cada uno haga un examen, como abuelo, como mamá, como tío, como adulto, en cuanto a cómo nos relacionamos ayer con los niños, con ese que nos cruzamos en la calle o con el que encontramos en la casa al llegar. Porque si nos damos cuenta en nuestra práctica cultural, constataremos cuán difícil es la tarea que tenemos.

Les deseo una gran jornada de trabajo. Quedamos atentos a las conclusiones, y las esperamos. Sin lugar a dudas, ellas serán de un tremendo valor en el marco de la co-construcción de los cambios que la niñez y la adolescencia de nuestro país requiere.

Muchas gracias.



Jorge Díaz (Presentador): a continuación, dejo con ustedes al señor Gonzalo Vicente, Director de la Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados.



*Gonzalo Vicente, Director
Academia Parlamentaria*

La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, aprobada en noviembre de 1989 por las Naciones Unidas y ratificada por nuestro Congreso en septiembre de 1990, constituye el punto de partida en el progresivo reconocimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en la mayoría de las legislaciones del mundo. Esta Convención nos recuerda, en su preámbulo, la Declaración Universal de Derechos Humanos, que proclama “La infancia tiene derecho a cuidados y asistencias especiales”. La Convención agrega que los niños deben “recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad”. Y prosigue diciendo que el niño “para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión”.

Los Estados Partes de esta Convención, entre ellos Chile, se comprometieron, conforme a su artículo 3, “a asegurar al niño la protección y

el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas”.

Con la ratificación de la Convención por parte de Chile comienza a gestarse una nueva propuesta respecto de la infancia, tanto desde el punto de vista jurídico como cultural, donde el niño es entendido como persona con autonomía progresiva, protagonismo, creatividad, intereses y preferencias. Su particularidad, dentro del universo de las personas, es que se le reconoce que sus especiales necesidades y su fase vital de desarrollo son fuentes de derechos especiales.

Cabe, entonces, preguntarse qué hemos hecho y qué falta por hacer para mejorar las condiciones de vida de los niños, niñas y adolescentes en nuestro país. ¿De qué forma nuestro país ha dado cumplimiento a los principios de derecho y garantías de lo establecido en la Convención de Derechos del Niño?

Podemos dar cuenta de una larga lista, de unos treinta cuerpos legales promulgados desde la época de los 90, que directa o indirectamente apuntan a esos objetivos, entre los cuales destaco los más relevantes: la ley 19.585, de 1998, que modifica el Código Civil y otros cuerpos legales en materia de filiación; la ley 19.968, de 2004, que crea los Tribunales de Familia; la ley 20.032, que establece el sistema de atención a la niñez y adolescencia a través de la red de colaboradores del Sename y a su régimen de subvención; la ley 20.066, de 2005, que establece normas sobre violencia intrafamiliar; la ley 20.069, de 2005, que concede acción pública para sancionar infracciones a las normas relativas al trabajo de menores; la ley 20.084, de 2005, que establece un sistema de responsabilidad penal juvenil; la ley 20.379, de 2009, que crea el sistema intersectorial de protección social e institucionaliza el subsistema de protección integral de la infancia “Chile Crece Contigo”; la ley 20.526, de 2011, que sanciona el acoso sexual de menores, pornografía infantil virtual y posesión de material pornográfico infantil; la ley 20.529, que crea un sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación parvularia, básica y media; la ley 20.536, de 2011, sobre violencia escolar; la ley 20.545, de 2011, de protección a la maternidad, incorpora el permiso posnatal parental; la ley 20.594, de 2012, que establece inhabilidades para condenados por delitos sexuales en contra de los menores y crea registros de dichas inhabilidades; la ley 20.680, de 2013, que protege la integridad del menor cuyos padres vivan separados; la ley 20.710, de 2013, reforma constitucional que establece la obligatoriedad de la educación desde

el segundo nivel de transición y que crea un sistema de financiamiento gratuito desde el nivel medio.

He mencionado alrededor de un tercio de la totalidad de las leyes dictadas.

A esta nómina debe sumarse otra que contiene más de 130 proyectos ingresados a tramitación, que en definitiva dan cuenta del permanente interés del legislador por la protección de derechos en materia de infancia y adolescencia.

En el año 2012, en la sede de la Cámara de Diputados en Valparaíso, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef-Chile), en conjunto con la Academia Parlamentaria, desarrollamos un seminario que denominamos “Agenda legislativa de la infancia: estado, avances y prioridades”, que contó con la participación de parlamentarios y destacados actores vinculados con el tema de la infancia.

Entre las conclusiones de aquel seminario se señaló: “Que Chile no cuente aún con una legislación especial, que establezca como objetivo principal la protección universal de la infancia y la adolescencia ha sido preocupación y prioridad de todos los participantes en este Seminario. Por lo tanto, es una necesidad y una urgencia que en Chile se desarrolle una legislación en materia de infancia y adolescencia en base a los principios, derechos y garantías que establece la Convención (...) como un marco normativo que garantice el ejercicio de los derechos de niños, niñas y adolescentes, y cree un sistema de protección integral y universal para la infancia”.

El 1° de agosto del 2012 la Cámara de Diputados aprobó el proyecto de acuerdo 696, mediante el cual solicitó al Presidente de la República el envío de un proyecto de ley de protección integral de la infancia y en paralelo otro que cree un servicio de protección a la infancia, convirtiéndose ambas iniciativas en los grandes instrumentos para las futuras políticas públicas de la infancia en Chile.

El 30 de abril de 2013 ingresa el mensaje con el cual se inicia la tramitación de un proyecto de ley sobre esta materia, sin que, lamentablemente, lograra avances significativos hasta el término del anterior Gobierno.

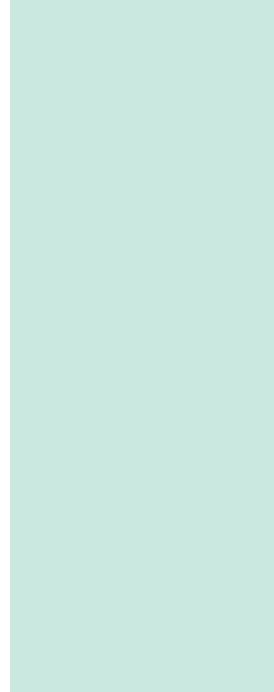
Pocos días después de asumir su mandato, la Presidenta de la República, señora Michelle Bachelet, creó un comité interministerial denominado *Consejo Nacional de la Infancia*, que preside la señora María Estela Ortiz, que tendrá la misión de asesorar a la Presidencia de la República en todo cuanto diga relación con la formulación de políticas, planes, programas y medidas y demás actividades relativas a garantizar, promover, proteger el ejercicio de los derechos de los niños, niñas y

adolescentes, a nivel nacional, regional y local, y servir de instancia de coordinación entre los organismos con competencia asociadas a dichas materias.

En consecuencia, una de las grandes tareas para este Consejo Nacional es la materialización de la Ley de Protección Integral de los Derechos de la Infancia y Adolescencia, la cual debiera generar una institucionalidad capaz de abordar todos los temas asociados a estas materias y coordinar a los diversos actores que inciden en la ejecución de las políticas públicas sobre la base de los derechos, principios y garantías que establece la Convención Internacional del Niño. Le deseamos el mejor de los éxitos a su Secretaria Ejecutiva en esta difícil tarea que tiene por delante.

Concluyo estas palabras dando, a nombre de la Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados, nuestra más cordial bienvenida a todos quienes participarán de este diálogo, quienes nos honran con su presencia; autoridades académicas, expertos en la materia; a todos quienes participan en esta jornada con el propósito común de debatir acerca de las iniciativas y políticas públicas en materia vinculada con la infancia y adolescencia, que, estamos seguros, tienen la mayor relevancia para el futuro de nuestro país.

Muchas gracias.



Conferencia Inaugural:

**“Perspectiva Internacional del Estado
Actual de la Protección Integral de la
Infancia”**



*Marta Maurás, Embajadora ante
las Organizaciones Internacionales
en Ginebra*

Leyendo la historia del Consejo Nacional del Niño, no puedo menos que reflexionar que es ante todo representativa de la historia republicana de este país, de Chile en el siglo XX, originado en un momento de intensa crisis económica, y para dar una respuesta eficiente a una necesidad acuciante, que era la de proteger a los niños víctimas de esa crisis, con el objeto no solo de salvarlos del hambre -y resalto esto-, sino también de asegurar su desarrollo pleno. Nace, entonces, CODENI para satisfacer necesidades inmediatas y, también, con una mirada a largo plazo, porque el desarrollo del niño no es otra cosa que el presente y futuro de nuestra sociedad humana. Y lo hace, además, a partir de la conjunción de voluntades del sector público, encarnados por el Presidente de la República de la época, don Arturo Alessandri, y la sociedad civil, representada por eméritos señores de diferentes tendencias políticas.

La posterior trayectoria de CODENI y las adaptaciones institucionales profundas que fue realizando, reflejan de alguna manera la evolución

de la política social en general y de la política respecto del niño y la familia en nuestro país, pasando del proteccionismo puro de los llamados “menores” -aún, lamentablemente, los seguimos llamando menores-, representada en la institucionalización como respuesta a la pobreza, a formas de atención más centradas en las familias pobres, o tal llamadas vulnerables, y con una fuerte colaboración público-privada.

Hoy CODENI cumple ochenta años. Estamos aquí para celebrarlos y para debatir sobre su invitación, que es respecto de la construcción de un sistema de protección integral en Chile, un debate que lleva muchos años en este país, pero que parece tener hoy, quizás su momento de mayor promesa.

Me corresponde hablar hoy sobre la protección integral desde una perspectiva internacional. He intentado dar una visión general y hacerlo desde una óptica que nos permita aterrizar desde lo más general e internacional a lo específico del Chile de hoy. Lo haré tocando cuatro temas. El primero el que me parece que quizás es el central para llegar a definir las cuestiones esenciales de decisiones políticas que hay que tomar en este momento en Chile, que es el tema del enfoque integral, la Convención sobre los Derechos del Niño y el enfoque integral. El segundo es la interpretación que hace el Comité de cómo se aplica la Convención sobre los Derechos del Niño en su integralidad. El tercer tema será la evolución del concepto de niños como sujetos, en particular, en América Latina. Y por último, una pequeña reflexión sobre el momento actual en Chile.

La Convención sobre los Derechos del Niño es la primera convención de derechos humanos que integra todos los derechos humanos de los niños, en un catálogo comprensivo que incluye los derechos civiles y políticos, así como los derechos económicos, sociales y culturales, de todos los niños y niñas. Así, la Convención rompe con la separación entre derechos civiles y políticos y derechos económicos y sociales, que habían sido consagrados, por lo demás, en los convenios internacionales originarios, los fundamentales, con la creación de Naciones Unidas después de la Segunda Guerra Mundial. Por lo demás, esta separación ha sido superada en avances internacionales posteriores después de la Convención sobre los Derechos del Niño, pero no del todo abandonada en las legislaciones nacionales.

También es íntegra la Convención porque, además de establecer normas, señala la necesidad de un sistema de promoción y protección legislativa, judicial y administrativa, es decir, una política integral que entraña reconocimiento del niño

como sujeto de derecho y llama a la coherencia con la política social del país y con la estrategia de desarrollo del país. O sea, la Convención no existe encapsulada, aislada, existe en una realidad concreta, político-institucional de un país.

El concepto de protección integral de los derechos de la infancia en sí mismo es un cambio radical de paradigma. Emilio García Méndez, en una conferencia en Chile hace un par de años, decía que desde una perspectiva histórica este cambio se produce a fines del siglo XX en forma más o menos difusa como una transformación de las relaciones entre niños y adultos. Esta transformación es, de alguna manera, la culminación de un proceso, que comienza en el siglo XVII con la invención -dice Emilio García-, el descubrimiento de la infancia, y continúa en el siglo XX con el descubrimiento o invención de la adolescencia, conceptos que anteriormente a esa época no existían.

Anteriormente, el niño era un objeto a disposición del padre o la autoridad, sin distinción de edad o etapas de desarrollo. De hecho, el niño casi se convertía en un adulto en el momento en que comenzaba a caminar, hacía cosas de adulto, se vestía como adulto. Entonces, hay una transformación inmensa que en el siglo XX, como dice García Méndez, se traduce en un cambio en la relación entre padres y niños, hijos adultos y niños. No voy a entrar, por supuesto, a las razones de ese cambio, pero sí quisiera, simplemente señalar que, sin duda, están en la base de estos cambios las profundas transformaciones en el sistema laboral introducidos por la Revolución Industrial, que de hecho saca al trabajador de su familia y lo coloca en el sitio de trabajo, y con eso cambian las relaciones familiares, y los avances en la escolaridad, junto al desarrollo de un ideario liberal sobre las libertades y los derechos.

Es, entonces, ese cambio en la democratización de las relaciones familiares lo que hace posible la Convención. Pero lo que hace necesaria la Convención sobre los Derechos del Niño, siguiendo con García Méndez, es que ese proceso de democratización no está completo, puesto que los derechos como tales no existen. ¿Quién puede negar el abuso y la violencia a que son sometidos los niños todos los días? Por consiguiente, se requiere la ley y la capacidad para aplicarla con pleno respeto de los derechos.

Converge, además, en este proceso el fuerte desarrollo del siglo XX de la noción del Estado de Derecho y de los Derechos Humanos y que da origen a los Estados de bienestar, representando un reconocimiento del carácter social y

democrático del Estado y de la idea de que el progreso social, económico y cultural tiene como protagonistas a las personas.

De este recorrido ético, político y económico nace la Convención sobre los Derechos del Niño y la concepción de los niños como sujetos de derecho. Decía el Ministro en su alocución que todos tienen derechos: los niños, los adultos, las mujeres, los jóvenes. Lo diferente del caso de la Convención es el sujeto mismo de la Convención. Lo que pasa es que los niños son quienes, quizás, más dificultad tienen en ser reconocidos como sujetos de derecho.

Coincido con Miguel Cillero en que la expresión concreta de este proceso de cambio y de reconocimiento de los derechos de los niños está aún en curso, es progresivo, tanto en la ley como en las políticas públicas, para poder ir superando las nociones de incapacidad y vulnerabilidad predominantes en la ideología de la protección de la infancia y avanzar hacia un creciente reconocimiento de la ciudadanía de los niños, es decir, los niños como sujetos políticos, y avanzar también en el desarrollo de los instrumentos jurídicos para garantizar el conjunto de sus derechos.

Esta trayectoria no es fácil. Basta con apreciar el devastador efecto que han tenido las políticas neoliberales en la construcción de una política social basada en derechos, es decir, igualitaria, universal e integral. Y más recientemente, la regresión peligrosa -a mi manera de ver- de los debates en el seno de las organizaciones internacionales, sobre todo el Consejo de Derechos Humanos, en el que me toca representar a Chile, la regresión sobre lo que podría llamarse una vuelta al relativismo cultural en la garantía de derechos. Si hay algo que está en la base de los derechos humanos es precisamente que son universales, que no están sujetos a la cultura o a la situación particular. Sin embargo, en este momento ese es el debate que empieza a surgir en el seno de las organizaciones internacionales. Y creo que como país progresista que somos y en que queremos consagrar los derechos de todos, debemos prestar atención a esa situación.

Un examen de la Convención desde el enfoque general de los derechos humanos permite identificar los principios básicos que, por un lado, afirman la integralidad -y sigo con el tema de la integralidad de su aproximación-, pero por otro lado afirman la singularidad respecto del sujeto mismo que es el niño.

La universalidad de derechos -primer principio- conlleva la aplicación igualitaria en todas las culturas, tradiciones y sistemas políticos sin distinción o ajustes. Con ello se asegura la inclusión y, al mismo tiempo, la atención especial a

los más desfavorecidos. Esos dos lados de la moneda están incluidos en el principio básico de la universalidad: la Convención no es solo para los niños vulnerables.

El segundo principio es la interdependencia de los derechos, que establece que cada derecho es dependiente de la realización de los otros derechos y de todos los derechos que deben ser respetados, que requiere la revisión de las leyes para asegurar la coherencia. Ese es otro concepto que tiene que ver con la integralidad. Así, por ejemplo, para prevenir los matrimonios tempranos o precoces, la edad mínima legal del matrimonio debería ser más alta que la edad de educación obligatoria y que la edad mínima para el trabajo, ajuste entre estas edades que, por lo demás, es una asignatura pendiente en Chile.

El tercer principio es la aplicación de la no discriminación. Requiere eliminar los obstáculos responsables por la exclusión. Así, por ejemplo, eliminar las normas y prácticas que discriminan contra la mujer no solo impulsan la igualdad de géneros, sino que también protegen los derechos de los niños.

Por último, la participación, que es la expresión del principio democrático de que los individuos son centrales a su propio crecimiento y desarrollo, lo que conlleva la necesidad de la educación para todos y por igual, de tal manera que la adaptación de leyes y normas no sea un ejercicio tecnocrático y se traduzca en cambios efectivos en las prácticas y las costumbres. En el caso del niño, aplicar este principio es particularmente importante, porque los esquemas tutelares y autoritarios tradicionales de relaciones familiares y sociales los invisibilizaban.

La Convención tiene dos principios que son singulares, propios de ella, que no subyacen en otras normativas internacionales y que afirman aún más su enfoque integral y la necesidad de un tratamiento comprensivo, aunque evidentemente muy complejo.

El primero es el interés superior del niño -artículo 3 de la Convención-, peculiar en su concepto, porque otorga prioridad, es decir, en esencia distingue o discrimina, en un sentido positivo. Es la aplicación del interés superior del niño como principio esencial de leyes y normas lo que hará que una sociedad adquiera la conciencia necesaria para discernir cuándo se están violando los derechos del niño o una niña, cuándo una decisión es en el interés superior de ese niño o esa niña. Además, conlleva el elemento de la prevención, puesto que aplicado *ex ante* de una decisión que directa o indirectamente afecta al niño, puede evitar el daño. Aplicar, entonces, el interés superior del niño es complejo. Se trata de ejercer equilibrios y

balances a favor del niño, de ese niño y esa niña en singular, no es de la infancia. Y esa es una tarea compleja, porque no puede ser discrecional en el sentido de no obedecer a normas, pero requiere ser específica, individual al mismo tiempo. Entonces, se requieren normas y protocolos específicos en los distintos ámbitos de acción del Estado y de la sociedad. Por ejemplo, en el caso del sector empresarial, que está siendo crecientemente llamado a hacer evaluaciones de impacto ambiental y social, incluyendo el efecto de su actividad en los niños, con el objeto de prevenir daños, respetar sus derechos o reparar violaciones.

El segundo principio distintivo de la Convención sobre los Derechos del Niño es la capacidad evolutiva del niño, que da la medida de su potencial y, además, da un sentido del tiempo a todos quienes deben tomar decisiones respecto a los niños. Se encuentra en el artículo 5. Las leyes y disposiciones administrativas y su aplicación necesitan tomar en cuenta cómo potenciar el desarrollo de niños y niñas a medida que van evolucionando en sus capacidades. Los enfoques de ciclo de vida que se aplican en la política sanitaria y la política social para diseñar programas específicos a cada etapa etaria y de desarrollo son un buen ejemplo de la aplicación de ese principio.

El programa *Chile Crece Contigo* es un intento de aplicar este enfoque que ahora se completa, en este nuevo Gobierno de la Presidenta Bachelet, con la intención de extender ese sistema a edades superiores de la infancia chilena, aunque se requiere que toda la política social comparta esta perspectiva.

El tema de los tiempos de los niños es también esencial -los tiempos de los niños no son los tiempos de los adultos-, sobre todo para la aplicación de medidas correctivas de situaciones de daño. Un adolescente en conflicto con la ley puede reintegrarse plenamente a la sociedad si es apoyado en los tiempos y con los contenidos adecuados para que en un corto plazo pueda evolucionar de acuerdo a sus potencialidades. Esperar años por una sentencia o una decisión administrativa es, además de ineficiente, ignorar la capacidad evolutiva del niño y la oportunidad de su desarrollo.

Para resumir esta primera parte, un enfoque de derechos requiere que la reforma legislativa e institucional que conlleva la aplicación de la Convención se establezca firmemente en el reconocimiento por parte de la sociedad que los niños, niñas y adolescentes tienen derechos plenos e iguales y que exista un amplio debate

y participación de todos, de tal manera de asegurar una aplicación efectiva que garantice y proteja todos esos derechos para todos los niños.

A mi modo de ver sin este proceso continuo, de construcción de consenso, de diálogo, de mesas sobre el niño como sujeto, y lo que eso significa para las relaciones familiares y sociales y para el ordenamiento jurídico, la consagración de esos derechos en las leyes y en las prácticas se hace difícil y salpicada de avances y retrocesos. Volveremos a este tema en el contexto chileno.

Paso rápidamente a las medidas generales de aplicación y al comentario general del Comité de Derechos del Niño N° 5.

El gran desafío es la implementación, la aplicación efectiva, para lo cual se requiere diseñar un sistema integral de protección de derechos, que prefiero llamar un “sistema de garantías”, en un sentido más democrático y más proactivo. La protección evoca siempre la reparación de algo que ya pasó, el daño; la garantía es anterior.

Todos los Estados tratan de desarrollar estos sistemas judiciales y administrativos con diferentes énfasis y resultados. Hasta en los más avanzados se encuentran fallas e ineficiencias, derivadas, entre otros, de sus sistemas políticos administrativos, por ejemplo los sistemas federales. Muchas veces en el Comité de los Derechos del Niño tuvimos oportunidad de dialogar con países que poseen sistemas políticos institucionales federales, y la gran excusa siempre es “No se puede porque somos federales, estas materias corresponden por ley a la provincia o el estado, no a la federación”. El Comité no acepta esa argumentación y les ha dado su vuelta. El Comité está abordando este tema señalando que en todos los sistemas políticos institucionales es obligación del Estado buscar el camino constitucional, cualquiera sea su estructura institucional.

Otros obstáculos, fallas e ineficiencias tienen que ver con las corrientes ideológicas más o menos coercitivas, que entran y salen, y frecuentemente por la carencia de una mirada integral de derecho por parte de los que toman decisiones.

Por ello, muy tempranamente el Comité decidió profundizar en el artículo 4 de la Convención, que requiere que los Estados Partes adopten “todas las medidas legislativas, administrativas y, de otra índole para dar efectividad a los derechos” complementado por los artículos 42 y 44, sobre la diseminación y la información al Comité, dando origen al Comentario General N° 5. El pivote del Comentario

General respecto de las medidas de aplicación es doble, son como dos columnas centrales. Una es la reforma legislativa, comprensiva, integral, que implica una revisión completa de todas las leyes que de alguna manera atañen a la infancia, y que la experiencia indica que debería ser una actividad recurrente. Y la segunda parte de este pivote es el diseño de un sistema de aplicación, con base en una gobernabilidad que permita la sincronía de objetivos, la coordinación, el diálogo -tanto horizontal, entre servicios, como vertical, entre los diferentes niveles de gobierno-, la participación y la rendición de cuentas públicas.

El balance que hace el Comité es que en la mayoría de los Estados miembros se han llevado a cabo reformas legales de una u otra naturaleza, se ha avanzado en el establecimiento de instituciones independientes de derechos humanos y hasta se han establecido cuerpos de conversación. Pero en general el Comité evalúa que la aplicación de la ley internacional a la esfera nacional es lenta y muy parcial.

Solo a modo de síntesis de esta sección, cito de nuevo a Miguel Cillero, quien resume en tres componentes la fisonomía de un sistema de protección integral de derechos de la infancia. Primero, el reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujeto de derecho. Segundo, la existencia de recursos efectivos y universales para hacer exigibles los derechos reconocidos, ya sea directamente ante la administración o ante el sistema judicial. Y tercero, la existencia de políticas y servicios sociales de carácter universal y focalizados para su protección efectiva que habiliten a los individuos, reparen daños o carencias y promuevan la integración social. Y yo añadiría a lo que dice Miguel Cillero que estos componentes tienen que ser realizados en el marco del diálogo social. Nada de lo que estoy diciendo es nuevo para ustedes. Lo distinto es tratar de ver cómo se aplican estos preceptos en la circunstancias nacionales específicas.

Pasaré rápidamente a la evolución que han sufrido estos principios básicos de la Convención misma y el caso de América Latina en particular.

Desde la aprobación de la Convención, en 1989, se pueden distinguir distintos momentos en la aplicación que varían de región en región.

En un primer momento, inicios de los 90, el énfasis se puso en la ratificación. Ninguna región fue tan veloz como América Latina en la ratificación de este Tratado. De hecho, de los primeros veinte que dieron vigencia internacional al Convenio casi todos eran latinoamericanos. Ello en parte coincidía con el proceso de recuperación de la democracia, después de un período de desconocimiento y violaciones a los

derechos fundamentales. Y por otro lado -es especulación mía-, no se calibró bien lo que significaba la ratificación en términos de las profundas transformaciones políticas, económicas y culturales que requiere la Convención.

Luego sigue lo que algunos llaman “la etapa de las transformaciones”, en la que se produce una expansión jurídico-cultural de derechos, generándose la mayoría de las reformas legales en América Latina destinadas a adecuar la ley nacional a la Convención. Algunos países se anticipan incluso, como es el caso de Brasil, que aprueba su *Estatuto da Criança e do Adolescente* como parte de la nueva Constitución, en 1990, que inaugura la recuperación de la democracia. Mientras tanto, otros se encuentran aún sumamente atrasados. Debo decir que me parece que Chile está entre ellos: realiza algunas reformas importantes, pero no llega a cambiar del todo el paradigma. Y aunque la mayoría de los países ha hecho cambios en su legislación, incluso adoptando códigos integrales, que en general incluyen sistemas integrales de protección, el estudio de CEPAL y Unicef de 2013 sobre sistemas de protección, concluye que la dificultad que enfrentan es su aislamiento de la planificación general de las políticas sociales como si fuesen absolutamente independientes y como si la atención a las violaciones individuales o amenazas a los derechos de algunos estuviese abstraída de la política pública en general.

Esto se refleja en los periódicos intentos de legislar sobre cuestiones aisladas, sin consideración de sus efectos o causalidades más amplias, como las frecuentes apelaciones a la rebaja de la edad de responsabilidad o imputabilidad penal, o los intentos de aumentar las penas a los niños en conflicto con la ley o las políticas de mano dura o tolerancia cero contra las pandillas juveniles, como si la seguridad ciudadana dependiera de ello y no fuera desmentido permanentemente por las propias estadísticas oficiales.

En conclusión, es muy insipiente aun la conciencia o quizás la voluntad política sobre la necesidad de diseñar sistemas de protección de derechos que articulen y formen una unidad con los ejes temáticos de las políticas sociales universales de salud, educación, empleo y vivienda, de tal manera de garantizar efectivamente los derechos de todos los niños y niñas y la posibilidad de los padres de asegurarlo.

A pesar de los ajustes a la legislación en los niveles de implementación y funcionamiento de las instituciones nacionales que componen, los sistemas de protección se encuentran en diversos estados de desarrollo, generando situaciones muy diversas en la región.

Más difícil aun es lograr que este sistema de políticas de protección tenga un carácter preventivo, con intervención e inversión temprana, no solo para evitar el daño, sino además para aumentar la eficiencia de la acción pública y maximizar los beneficios. Para ilustrar vale la pena recordar que la recomendación de la Unión Europea sobre inversión en la infancia de apenas un año y medio, de febrero de 2013, señala que “la prevención más eficaz se logra mediante estrategias integradas que combinen la ayuda a los padres para que accedan al mercado de trabajo con un apoyo a la renta adecuado y un acceso a servicios esenciales para el futuro de los niños como la educación preescolar, la salud, la vivienda y otros, así como las oportunidades para participar y hacer valer sus derechos, lo cual ayuda a los niños a aprovechar todo su potencial y los hace menos vulnerables”.

El desafío para Chile. Recientemente un grupo importante de organizaciones no gubernamentales circuló su visión sobre los desafíos legislativos en derechos humanos y democracia a considerar en la primera cuenta pública, el 21 de mayo del 2014, señalando que ha demorado 24 años la implementación efectiva e integral de la Convención sobre los Derechos del Niño en Chile, y los resultados están a la vista: el 70% de los niños sufre maltrato y uno de cada cuatro además recibe maltrato físico grave por parte de su madre o cuidador; el abuso sexual alcanza casi el 10% de los niños; aún hay 280 mil niños que trabajan, de los cuales el 50% lo hace en condiciones peligrosas o intolerables, y la pobreza sigue afectando en mayor proporción a los niños que a los adultos. Esto, sin embargo, no niega los notables avances en materia de salud, nutrición, educación y reducción de la pobreza en este país. Simplemente las cifras que cité ponen en evidencia la falta de una aproximación integral, basada en un enfoque de derechos, es decir, todos los derechos para todos los niños y niñas.

El debate sobre los enfoques con que deben diseñarse las políticas de protección de la infancia ha sido intenso y variado en este país y la creación de un sistema de protección integral ha sido propuesto por todos los Gobiernos desde 1994, así como los anuncios reiterados de reformas del Sename y los intentos de reforma de la Ley de Menores.

Es cierto que se ha avanzado en algunas reformas legislativas en algunas cuestiones sustantivas, como la adopción, la protección sobre ciertas formas de violencia y la lucha contra la discriminación. También en aspectos judiciales, como la nueva justicia de familia, la Ley de Filiación y la responsabilidad penal adolescente,

que, sin embargo, aún requiere reformas sustanciales. Y en aspectos administrativos, como la ley de subvenciones. Pero el resultado neto es negativo, ya sea medido contra los estándares internacionales, incluso latinoamericanos, o contra la realidad misma. Sí quisiera resaltar el hecho de que la Ley de Filiación en particular es la que, quizás, ha marcado ese cambio cultural que requerimos en Chile para asumir de lleno el reconocimiento de los niños como sujetos de derechos.

El Comité de Derechos del Niño ha registrado reiteradamente la necesidad de avanzar con una aproximación más integral y sistémica al tema de la aplicación de la Convención y numerosos estudios y recomendaciones de círculos académicos de la sociedad civil chilena, incluido los propios niños, han planteado que es urgente avanzar con procesos más profundos e innovadores de organización de la protección de los derechos de los niños en términos del conjunto de políticas sociales y económicas y de los sistemas de aplicación.

Por ello cabe en este momento celebrar el decreto presidencial N° 21, emitido el 14 de marzo de este año, en los primeros días del presente Gobierno, que responde a una promesa de campaña y plasma, como decisión del Ejecutivo, que la articulación de la protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes es una política pública prioritaria, sobre la base de un enfoque de derechos, y plantea como objetivo situar a la infancia en el centro de las políticas públicas, lo que requiere el perfeccionamiento de la institucionalidad. Para ello crea el Consejo Nacional de la Infancia como un comité interministerial destinado a formular y coordinar una política nacional de protección de la infancia y adolescencia.

Solo quiero avanzar hoy en la tesis de que el momento político de esta decisión parece muy acertado y necesita aprovecharse y apoyarse. Como decía María Estela Ortiz, pasar de la protección a la garantía, transformar las prácticas institucionales, abrir el diálogo y producir el cambio cultural es el llamado vehemente que hace este decreto.

Los últimos años en Chile han demostrado gran capacidad de movilización social, siendo la más emblemática la del Movimiento de los Pingüinos. Los observatorios ciudadanos han proporcionado datos y análisis de la realidad de los niños y las mujeres. Los medios de comunicación están recogiendo y estimulando el debate sobre los cambios profundos de las familias en Chile, de las relaciones sociales, de las innovaciones introducidas por los jóvenes con el uso de la tecnología. Y, en general, se vive en el país un contexto de mayor exigencia y participación.

Todo ello parece estar desafiando los obstáculos que hasta ahora enfrentaba la adopción de una visión de los niños como sujetos de derecho, a saber, las inercias institucionales, los intereses corporativos, la desconexión sectorial y territorial, las visiones doctrinarias del pasado y hasta la falta de liderazgo político o, como decía María Estela Ortiz, simplemente el miedo al cambio.

Pero el desafío de la implementación integral de la Convención no ha desaparecido. Tenemos el empuje en este momento, tenemos la visión, tenemos mucha experiencia, tenemos la comparación que podemos hacer con nuestra propia historia y con los otros países, pero la tarea de implementar no ha desaparecido. Más bien es preciso aplicar lo que ya conocemos y la experiencia que ya hemos acumulado para avanzar cuidadosa y sistemáticamente con un horizonte ético político. Todos los niños, niñas y adolescentes chilenos tienen iguales derechos, y esto debe plasmarse en el imaginario nacional, en la Constitución, en las leyes y en las políticas públicas. Menos que eso ya no es posible.

Muchas gracias



PANEL 1:

“Hacia un nuevo sistema de protección integral de la infancia y adolescencia en Chile”

CRISTIAN ALTAMIRANO, MODERADOR

Hemos escuchado, visto y sabemos que la gran complejidad de los procesos sociales hace necesaria la convergencia y coordinación de la multiplicidad de los actores implicados en las acciones públicas respecto a los derechos de la infancia. Estos, para ser operativos desde las diversas políticas públicas, requieren la articulación de los diferentes sectores, obligando y desafiando a los Estados Partes a dar un importante impulso para generar sistemas de protección integrales.

Para comenzar el diálogo respecto al desafío que nos impone un nuevo sistema de protección integral de infancia y adolescencia en Chile, nos acompaña en este primer panel la señora Ana María Morales y los señores Patricio Miranda y Nicolás Espejo.

En primer término, vamos a escuchar al señor Patricio Miranda, profesor titular de la Pontificia Universidad Católica de Chile, coordinador del Magíster en Trabajo Social de la misma casa de estudios, quien nos presenta la ponencia: *La ética como dimensión constitutiva del sistema de protección integral*.

En primer término, por qué lo ético en política pública.

Creo que resulta interesante partir con una tesis de Humberto Eco, en el sentido de que lo ético entra toda vez que entra un otro. Si la ética entra toda vez que entra un otro y si la condición humana nos coloca no como existentes individuales, sino que existiendo entre otros, tenemos que derivar que lo ético es una dimensión constitutiva de la coexistencia y, a veces, convivencia humana.

Por lo tanto, lo ético tendría que ver con esa dimensión que procura forjar la coexistencia, que es un dato bruto, empírico, en convivencia, que es un dato no bruto ni empírico, que es una tarea ético política. Por lo tanto, podemos decir que si lo ético es una dimensión constitutiva, fluye necesariamente, usando una metáfora clásica, por las venas abiertas de todos los procesos de política pública.

Y yo quisiera acompañar en ese recorrido, en ese fluir por las venas abiertas de política pública, con algunos énfasis en el caso de infancia, pero sin apurarse.

Cuando decimos lo ético ¿qué connota eso, aparte de decir una dimensión de la condición humana?

Comporta por lo menos dos componentes, uno axiológico y otro normativo.

El componente axiológico define lo valioso, y lo valioso es la decisión intergeneracional que los pueblos van decantando respecto de qué merece ser preservado, cuidado, custodiado, comopreciado, qué es lo precioso, qué es lo caro.



*Patricio Miranda, Pontificia
Universidad Católica de Chile*

Es tremendamente motivador escuchar acá que al parecer hemos llegado a una convicción de que hay algo muy valioso que preservar en Chile, que son los derechos de la infancia.

Por lo tanto, hay un primer nivel que tiene que ver con valores. Esa es una decisión intergeneracional que, de cuando en cuando, debe ser sometida a revisión crítica, como se ha invitado ya acá, por ejemplo, cuando se somete a cuestionamiento la idea de protección o la idea de un sistema de garantías.

El otro componente es el normativo. La norma dice de las expectativas generalizadas de comportamiento, además de preservar qué en el proceso de política, todos los actores que participan en el proceso de política, cuáles serían las expectativas recíprocas de comportamientos acorde a un cierto marco normativo.

La Convención Internacional de Derechos del Niño justamente es un código de expectativas generalizadas de comportamiento, que esperan tener eficacia. Y eso requiere voluntad política y requiere internalización y requiere procesos. Pero demos un paso previo antes de ver cómo eso ocurre en el caso de Chile.

Hay una distinción muy importante en quienes investigamos en política pública con teorías sociológicas y teorías normativas, que es la distinción entre semántica y estructura.

Voy a ilustrar esta distinción en proceso con el enfoque “derechos”, que ha estado aquí indiscutidamente a la base. Parece ser lo valioso de preservar sí o sí el enfoque de derechos en las más diversas esferas de la convivencia. Esa es una semántica, es una formulación discursiva con pretensiones performativas que busca ser realizada.

Sin embargo, el paso de la semántica a la estructuración de procesos en política pública ya sabemos que no es lineal.

Y aquí entramos, cuando colocamos este enfoque de derechos a nivel semántico, como el que define lo valioso, lo más valioso y tan valioso es el niño que el interés superior del niño es el valor por excelencia y las expectativas de comportamiento es reconocerlo y tratarlo como sujeto de derechos. Decimos eso, pero hay que entrar en el proceso de estructuración, de política pública, y ahí nos encontramos con una tensión, que hasta ahora no ha aparecido acá. La tensión tiene que ver con la arquitectura de la política pública, cómo se ha hecho y cómo se hace política pública en Chile.

A mí me ha tocado, como investigador de Fondecyt, desarrollar varios proyectos en esta línea para observar esas arquitecturas, y eso está asociado con ciertas lógicas de políticas. Y las lógicas dominantes de política pública en Chile muestran, a la luz investigadora, un carácter altamente jerárquico, reflejo, todavía, de la herencia de un Estado hispano-lucitano, que va quedando como metaestructura que condiciona las posibilidades de las innovaciones semánticas que el enfoque de derecho implica.

Porque cuando predominan lógicas jerárquicas quiere decir que los *polis maker* tienden a concentrar en el proceso de política, no necesariamente en la enunciación, el poder decisional. La capacidad de decir y actuar se reserva a los *polis maker*. ¿Y qué es habitual observar? Que se utilizan estrategias dialógicas, mesas barriales, consejos asesores presidenciales, consejos consultivos, presupuestos participativos, que son estrategias dialógicas, donde las voces de otros entran, pero no son vinculantes. Quiere decir, entonces, que esa política, finalmente, supone una arquitectura monológica. Hay un centro rector, una voz rectora de la sociedad que produce diálogos, pero diálogos que no vinculan.

Me resultaba muy interesante cómo la conferencista que acaba de terminar hacía referencia al caso de los pingüinos: muchas voces, pero la capacidad de vinculación de esas voces está a una distancia todavía que explica la pervivencia del movimiento estudiantil.

Entonces, la lógica dominante de política pública en Chile tiene una fuerte carga monológica, que significa una monopolización del poder de enunciación y de decisión. Se escucha, pero se decide como se decide. No se co-decide, que es distinto. Yo puedo escuchar, puedo conversar, pero eso no significa una co-implicación. Eso lo ha llamado un autor, cuando se refiere al estudio internacional de cómo la política se vincula con los públicos de las políticas públicas bajo esta fórmula: políticas públicas sin públicos. O sea, políticas públicas para los públicos, pero sin ellos. Bastante de eso ha tenido la política pública de infancia en Chile: políticas públicas para la infancia pero sin la infancia. Y no solamente sin la infancia, sin los profesionales de trato directo con la infancia, sin las organizaciones presuntamente colaboradoras, que son brazos ejecutores de una lógica decisional concentrada. Por lo tanto, eso no crea un clima propicio de política. La hechura de las políticas no favorece un avance sustantivo en la implementación de una lógica de derechos.

Yo me quedo con la preocupación de que a ratos pareciera que basta con legislar y legislar y legislar y que nos faltan legislaciones. Sin duda que la legislación es fundamental, porque le da a la norma una fuerza coactiva, pero no es suficiente con eso si la lógica de política sigue siendo la misma.

¿Qué implicaría, entonces, un cambio en el proceso de estructuración de la política de esta semántica de derechos?

Si el otro es sujeto de derechos, el otro niño, y todo otro es sujeto de derechos, recordemos qué es ser un sujeto: es ser un ser capaz de acción y palabra, es capaz de acción y palabra, pero no de parloteo. Uno puede generar instancias en donde se parlotea mucho, pero estamos hablando de acción y palabra que tiene peso argumentativo y, por tanto, peso en las decisiones que se van a tomar.

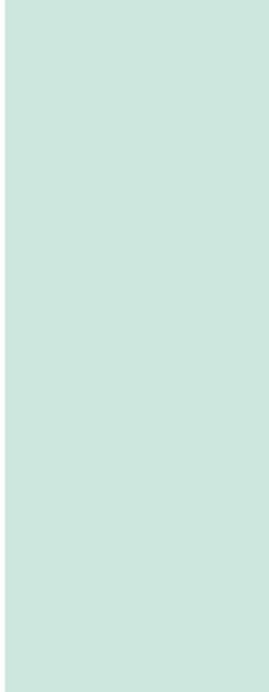
Las investigaciones que hemos realizado han mostrado que a nivel de la estructuración de política pública, en diversos ámbitos, ocurre una lógica disonante con la semántica. Para no ser autorreferente y dar cuenta de mis investigaciones, les refiero el informe del PNUD: *Cómo hacer las cosas*. Parte de una premisa muy optimista: en Chile sabemos mucho lo que hay que hacer, pero no lo hacemos bien. No estoy tan seguro de eso. Pero el cómo hacer tiene déficit, y uno de los déficits surgió al observar dos políticas emblemáticas: el programa AUGE y las escuelas vulnerables, ambas basadas en la semántica del enfoque de derechos. Al observar con el método operatorio, o sea, observar el proceso en su estructuración, no la norma legal, el proceso operatorio se encuentra con la sorpresa de que finalmente los afectados, es decir, los públicos -nuevamente son políticas públicas sin públicos-, los directores de colegio, los profesores de las escuelas vulnerables, qué decir los padres, ni menos los niños, no tuvieron en ningún momento nada que decir sobre lo que benevolentemente los *polis maker* hacían para ellos, solo que sin ellos. Y algo parecido muestra esta investigación del PNUD en el caso del sistema AUGE. La misma decisión de cuáles son las protecciones de salud prioritarias no se alimentaron de la escucha activa de quienes son beneficiarios.

Creo que Salazar sigue teniendo razón en Chile. Mientras no cambie la lógica de que los públicos de las políticas son y somos solamente peticionarios beneficiarios, no hay enfoque de derechos que se pueda resolver con normas legales. Esto requiere también un cambio en las políticas públicas, pasar de una política monológica, en donde el *polis maker* concentra el poder enunciativo y decisor, a una política dialógica, propia del giro argumentativo en política pública, en el cual los

hacedores de políticas no son los *polis maker*, no son los expertos, no son finalmente los tecnócratas, son todos los implicados en los asuntos públicos. Y si la infancia, como viene haciendo CODENI en sus ochenta años, es un bien público, ha de interesar a toda la sociedad, de tal suerte que se generen instancias como estas y muchas más, en las cuales hayan efectivos procesos de escucha, de deliberación, de tal suerte que la política que resulta sea hecha a muchas voces. Y termino recordando a un gran pensador latinoamericano, José Martí, con un principio fundamental: “En las cosas de todos, las voces de todos”.

Ojalá la nueva política de infancia que salga surja de un giro argumentativo de la política pública, y que, efectivamente, en esas cosas de todos estén las voces de todos, todos los implicados.

Gracias.



CRISTIAN ALTAMIRANO, MODERADOR

A continuación, vamos a escuchar al señor Nicolás Espejo, consultor de Unicef en Chile, quien nos presenta la ponencia llamada *Instituciones Autónomas para la Protección de la Infancia: el Defensor de la Niñez*.

Agradezco la invitación de CODENI los felicito por el trabajo que hacen. Personalmente, en el trabajo que hacemos desde Unicef nos ha tocado en distintas ocasiones trabajar junto a CODENI, participar en procesos de promoción de derechos y tratar de alguna manera tener una voz respecto del Estado y las políticas que se requieren en infancia. En consecuencia, creo que CODENI juega un rol muy importante, y espero que en los próximos ochenta años de vida podamos seguir trabajando juntos.

Mi presentación se refiere específicamente al defensor de la infancia como institución autónoma privilegiada en el Sistema de Desarrollo de Protección Integral.

En un estudio realizado por la Unicef a nivel mundial, que trabajó directamente con 67 instituciones de distintos lugares del mundo y regiones, sobre instituciones de defensa de los derechos del niño, se pudo advertir cómo el mundo organiza en lo que se denomina instituciones autónomas de defensa de derechos de la infancia. Hay 200 instituciones públicas en el mundo que cuentan con un mandato referido a la protección de los derechos de la infancia, y se encuentran en 70 países, y 23 países cuentan con instituciones específicamente abocadas a la protección autónoma, independiente de los derechos de la infancia.

En algunos países el defensor forma parte de una institución de derechos humanos como el defensor del pueblo, el *ombudsperson*, y la ley que crea el *ombudsperson* fija una obligación específica



Nicolás Espejo, Consultor de Unicef en Chile

de tratar el tema de la infancia y crea un cargo para esto, es decir, el defensor de la infancia forma parte del defensor del pueblo o el defensor del derecho ciudadano y, en consecuencia, hace esta función específica mandatada por la ley que crea el organismo, como en Nicaragua, Rumania o Grecia.

Y en otros países los derechos de los niños son protegidos en el contexto de mandatos generales de estas instituciones. Por ejemplo, el defensor del pueblo dice: “Hay que proteger a la mujer, a los indígenas, a grupos vulnerables”, utiliza estas expresiones. Y eso se ha empleado para crear figuras dentro de estas instituciones que protegen los derechos de los niños. Es el caso de Venezuela, Honduras, Afganistán o Malawi.

En algunas legislaciones la propia ley de protección integral o ley de garantías lo que hace es crear, cuando establece el marco de protección integral, una institución autónoma e independiente para la defensa de los derechos de los niños. Es el caso de Guatemala, Argentina, Filipinas y Ecuador. Yo creo, en particular, que eso debiera ser el caso de Chile, a propósito de la ley de garantías, generando al interior de ella desde ya la obligación de contar con una figura independiente y autónoma como el defensor de la infancia.

Y en otros países simplemente, aunque no lo diga la ley, se han creado instituciones en la práctica, con el perjuicio que tiene eso en términos de la estabilidad del cargo, por ejemplo, Sudáfrica, Zambia, Mongolia, donde las Comisiones de Derechos Humanos, aunque no lo diga la ley, han designado a alguien para que desempeñe esta función. Cuando se designa ese cargo, se hace expreso, se cuenta con los recursos, se puede certificar como autónoma.

Quiero decir una cosa que me parece demasiado importante en la cuestión del defensor de la infancia. Existen en Derecho Internacional lo que se denominan *los principios de París*, que fijan los criterios para determinar cuándo estamos frente a una institución autónoma para la protección de los derechos humanos. Por ejemplo, en Chile el Instituto Nacional de Derechos Humanos ha sido certificado con el estándar de autonomía, o sea, aunque uno pudiera decir que no tiene la mayor autonomía porque no está fijada, por ejemplo, su autonomía a nivel constitucional, como la tiene el Ministerio Público, en la práctica, el Instituto ha generado características de autonomía y eso lo ha certificado la comunidad internacional porque se ajusta a los principios de París.

Ahora bien, en materia de instituciones autónomas de infancia, los estándares para verificar si estamos frente a una institución autónoma e independiente para la defensa de los derechos de los niños son más exigentes que los que se establecen para las instituciones de derechos humanos en general. Y es por esto que nosotros en Unicef creemos que no basta con promover la figura de un defensor del pueblo o un defensor de derechos en general, sino que se requiere crear una institución específica y expresa para la defensa de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Y esto no es un capricho, es seguir las recomendaciones que ha efectuado el Comité de Derechos del Niño, particularmente en su Observación General número 2, donde hace una distinción entre los criterios más específicos que deben orientar a estas instituciones. Por ejemplo, en el establecimiento o creación del defensor del niño, a diferencia de las instituciones de derechos humanos en general, se requiere que el proceso sea consultivo, inclusivo y transparente; se precisa que sea promovido al más alto nivel del gobierno; con la participación de la sociedad civil; con representación de niños; con participación de niños en el proceso de designación de quién va a ocupar el cargo de Defensor o Defensora de la Infancia; con participación de los niños y de la sociedad civil en el consejo que dé el marco a esa institución. Y, en consecuencia, requiere mucho más que solo una representación pluralista de la sociedad como dicen, por ejemplo, los principios de París. También se precisan otras cuestiones más específicas, como hacer explícitos los estándares de la Convención; promover explícitamente el interés superior del niño y, también, garantizar que la voz de los niños y la perspectiva de los niños son visibilizadas en el desarrollo y supervisión de las políticas de derechos humanos dentro de un país.

En otros estudios paralelos que ha hecho Unicef, por ejemplo, ha identificado que si uno ve los presupuestos de las instituciones de derechos humanos en general, lo concerniente a la infancia no alcanza el 5%. Es decir, las instituciones de derechos humanos tienen presiones de priorizar temas que no son la infancia. Y eso genera un impacto, en la preponderancia de las Instituciones de derechos humanos en general, y no las que tienen un mandato explícito de derechos de la infancia, pueden dedicar a promover, supervisar y defender los derechos de los niños frente a la administración y frente a los privados. Esta es una última distinción, los principios de París, que regulan las instituciones autónomas como los *ombudsperson*, establecen que estas instituciones básicamente tienen que supervisar a las instituciones públicas. El Comité de Derechos del Niño, en cambio, ha dicho que tratándose de

las instituciones autónomas de derecho de la infancia también deben supervisar a las instituciones privadas.

Ustedes comprenderán la relevancia que tiene lo anterior para un país que externaliza en el mundo privado muchas de las funciones que tienen que ver con el respeto o no respeto de los derechos de los niños. Si en Chile el defensor de la infancia supervisara solo a las instituciones públicas, tendríamos bastantes ámbitos de oscuridad en que no habría una institución autónoma para referirse a lo que ocurre en la educación privada, en instituciones colaboradoras, en las clínicas privadas y en distintos ámbitos donde los niños se relacionan con instituciones privadas a través de las reglas del mercado y no a través de la provisión directa de prestaciones y servicios por parte del Estado.

Y otra cuestión que es importante en materia de estándares para un eventual diseño de esta figura en Chile es el Comité también ha señalado que en algunas materias en particular el defensor debe tener una competencia específica para, por ejemplo, tener acceso al sistema residencial, poder constituirse en residencias donde se encuentran los niños y también en centros privativos de libertad. ¿Por qué? Porque en estas circunstancias los niños se encuentran más expuestos a eventuales abusos de sus derechos y por eso implicaría un rol importante en una figura como el defensor, a propósito de la discusión que tenemos en Chile de cómo verificar el proceso de desinstitucionalización, pero cómo también hacer una supervisión efectiva e independiente de lo que ocurra.

El gran criterio, en general, en las instituciones de derechos humanos, el que tiene que ver con la independencia, es este. No significa que la administración no pueda o no deba hacer fiscalización o no deba supervisar con una perspectiva de derecho lo que hace. Como ha dicho la representante de Unicef, una ley de protección integral debe generar este mandato de fiscalización y supervisión de derechos de los niños. Pero cuando esa supervisión o fiscalización se hace dentro de una administración que depende política, administrativa y financieramente de un jerárquico, hasta llegar al cargo de Presidente de la República, en consecuencia, no se puede dar garantías de que esa fiscalización y supervisión se hacen con la independencia y autonomía que requiere el derecho internacional de los derechos humanos.

Y por eso es importante crear una figura que complemente al sistema de protección integral pero que no forma parte de la administración en el sentido de

sus dependencias administrativas, políticas y financieras. Este es el test de blancura al sistema de protección integral, un sistema que no solo dice que hace las cosas bien, sino que está dispuesto a que una institución con autonomía legal, administrativa, financiera y política pueda decir lo contrario en el caso de que así sea, pueda formular recomendaciones, pueda reparar sobre cuestiones que el sistema no advierte y, en consecuencia, tenga cierta capacidad para obligar a ciertos cambios necesarios.

En materia de independencia lo central es que se le genere alguna autonomía de tipo legal, es decir, o se genera el defensor por vía de una reforma constitucional que crea ahí la figura del defensor de la infancia, o más bien se establece como una corporación autónoma de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio, por ejemplo, la misma estructura del INDH.

También son importantes los recursos. Es necesario garantizar prioridad presupuestaria. El estudio de la Unicef a nivel global indica que uno de los principales problemas de las defensorías de infancia tiene que ver con que, cuando existen restricciones presupuestarias, se recurre primero a las unidades de infancia para cortar esos presupuestos.

En cuanto al perfil, se indica que es importante que quien dirija la defensoría sea un experto independiente, con un proceso de selección participativo, que rinde cuentas idealmente al Congreso, o sea, que el Parlamento sea el que pueda elegir quién está en ese cargo, y que tenga inamovilidad en el cargo, salvo un proceso, por supuesto, de acusación constitucional.

Respecto de las competencias, hay tres fundamentales.

La defensa, es decir, recibir y tramitar denuncias que los niños puedan presentar individual o colectivamente, solicitar información a agencias del Estado y a instituciones privadas, formular recomendaciones, hacer visitas e interponer acciones legales frente a determinados casos. Sobre esta cuestión quisiera decir algo. Los niños en Chile tienen un problema de acceso a la justicia, y este dice relación con que existe una corporación de asistencia judicial pero carecemos de un servicio de asistencia judicial gratuita a todos los niños para interponer acciones judiciales. El defensor del niño no va a suplir esta función, es decir, esta institución es más bien una figura que presiona, recomienda, supervisa en el ámbito, principalmente, administrativo y no suple por las condiciones de falta de acceso a justicia. Chile tiene pendiente una reforma a su servicio de asistencia judicial o jurídica y eso debiera incluir cobertura para que los niños cuenten con asistencia letrada, abogados para

recurrir, en última instancia, a los tribunales de justicia. Entonces, cuando se habla de defensor y se mencionan todos los casos de abuso o maltrato y defensor se mezclan las cosas. Porque una tiene que ver con una institución autónoma que supervisa al sistema en su conjunto y otro es que pasa con la falta de asistencia letrada para un niño para poder recurrir a un tribunal cuando esto se requiera.

La otra competencia es la supervisión normativa, reforma a la legislación y política. El defensor y la defensoría en Chile debiera participar activamente, tener una voz, en los procesos de reforma legislativa, de reforma a las políticas y visibilización y conciencia y promoción. Por ejemplo estudios temáticos sobre temas que no están visibilizados en la agenda en materia de infancia, como campañas públicas en temas que incluya la participación de los niños, y acuerdo y compromiso con instituciones.

Lo central de la visión global, como se ha dicho en el estudio, es que el defensor se preocupa de todos los niños y niñas. En consecuencia, no solo mira las reformas legales vinculadas específicamente a la infancia, sino, por ejemplo, en unos países los defensores se han pronunciado sobre el impacto que tienen los impuestos, la tasa impositiva respecto a los adultos, sobre los niños; o cómo reformas en el ámbito penal de adultos impacta a los niños. Esa visión la hace solo un sistema que está específicamente abocada a esto y no una institución que está mirando lo vincular.

Un desafío importante para Chile es que la institución que se crea sea viable en el tiempo. Y algunos *típs* que da el informe de Unicef sobre viabilidad: primero reconocimiento legal independiente, es decir, aprovechar el impulso de la ley de garantías para crear ahí la figura del defensor; garantizar su financiamiento con carácter prioritario; elementos de gestión y supervisión interna; que el defensor se coordine interinstitucionalmente con el sistema de protección integral y con las demás instituciones de derechos humanos, y que el perfil del cargo permita garantizar efectivamente la autonomía e independencia que requiere su función.

Muchas gracias.



CRISTIÁN ALTAMIRANO, MODERADOR

Para concluir este primer panel, la señora Ana María Morales, Directora del Área de Justicia y Reinserción de Paz Ciudadana, nos presenta una ponencia llamada *Reformas prioritarias para un sistema especializado de justicia juvenil, el nuevo Servicio Nacional de Responsabilidad Penal Adolescente*.

Yo me voy a referir a una de las aristas que dice relación con todas las reformas que se han mencionado acá, en particular a lo relativo con los adolescentes, niños y niñas infractores, adolescentes infractores, en concreto.

Una de las líneas fundamentales que ha cultivado, precisamente, la Fundación dice relación con las reformas necesarias para avanzar en un sistema de justicia juvenil que tenga las características, por un lado, de eficiencia, pero también, por el otro, que sea respetuoso con los tratados internacionales y, especialmente, con la Convención de Derechos del Niño que nos fija el marco de acción en esta materia.

En concreto, nosotros estimamos que uno de los puntos importantes en esta materia dice relación precisamente con la necesaria separación del Sename. Este es un tema que se ha abordado y en el cual ha habido crecientes iniciativas.

Quisiera comenzar con la primera pregunta, de por qué es necesaria la separación del Sename.

Recordemos que el Comité de Derechos del Niño ha formulado recomendaciones en la materia, apuntando a la necesidad de especializar las líneas de atención especialmente de la institución.

En tal sentido, el Comité de Derechos del Niño ha puesto su acento en la necesidad de separar las funciones que desarrolla actualmente el Sename. En esto hay un tema fundamental que dice relación con el traspaso natural de los jóvenes entre los dos sistemas que, a juicio de nosotros, no tendrían fundamento empírico.



*Ana María Morales, Directora
Área de Justicia y Reinserción
Fundación Paz Ciudadana*

En concreto, actualmente el 85% de la atención del Sename se concentra en el ámbito de protección, es decir, cinco veces más que la atención en el ámbito de la RPA, que es de alrededor de 5%.

Por otro lado, también tenemos un estudio muy importante que desarrolló el año 2012 el Sename en conjunto con el Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana, en el cual se recalcó que este traspaso no era tan natural. A partir de un estudio de seguimiento de corte de 997 egresados de sanciones de RPA, se pudo estimar que estos habían tenido su primer ingreso al Sename directamente a través del sistema de justicia y no necesariamente a través del sistema de protección. Eso nos da las claves de que este traspaso natural se puede dar, pero no es prioritario en el ámbito de la justicia juvenil. Por otro lado, como lo muestran las cifras, evidentemente no todos los que están en el ámbito de protección pasan al ámbito del RPA, porque es mucho menor.

En segundo lugar, creemos que la separación administrativa actual que tiene el Sename no es suficiente. En general, y esto lo dice Miguel Cillero, el Sename tiene en gran parte una oferta programática bastante difusa de servicios enfocados a la reinserción social sin los recursos presupuestarios, administrativos, logísticos y humanos para satisfacer las necesidades de tratamiento de la población. En concreto, hay varias aristas importantes en esta materia. Si uno quiere tender a la profesionalización del servicio, y específicamente que la oferta sea especializada, uno tiene que apuntar necesariamente a un mayor perfil profesional del personal que lo compone. Actualmente, 33% de los estamentos del Sename son profesionales.

Por otro lado, y esto lo han evidenciado bastantes estudios, desarrollados fundamentalmente por la Universidad Diego Portales, en general el Servicio no se orienta a la obtención de resultados, sino a la obtención de procesos. Y ese es un eje bastante importante en términos de qué lo que queremos como política pública que pueda ser desarrollada para poder avanzar, fundamentalmente, en la reducción de la reincidencia de los adolescentes infractores.

Respecto de lo anterior, en general, los estudios realizados ya sea por nuestra fundación, por el CESC o por Sename son bastante desalentadores. En general, hay una alta reincidencia y los programas no necesariamente se han enfocado a su reducción.

Y en esa materia un punto fundamental dice relación con la posibilidad de que el Servicio pueda ser separado a través de dos estructuras orgánicas que den

lugar al Servicio Nacional de Protección de la Infancia y Adolescencia y al Servicio Nacional de Responsabilidad Penal Adolescente.

Nosotros creemos con esto se va a lograr otorgar una oferta especializada.

¿Y qué es lo que en concreto nosotros creemos que es esta oferta especializada?

En primer lugar, lo que nos dice la literatura internacional sobre el tratamiento de infractores es que aquí no sirve, no debiera motivar solamente el interés de trabajar con adolescentes infractores, sino que es necesaria cierta metodología, recursos y que efectivamente esto se haga de acuerdo a ciertos principios.

En la actualidad, si bien no hay evaluaciones concretas respecto de la oferta actual por parte de las instituciones colaboradoras y del propio Sename, en el caso de los centros cerrados, efectivamente hay cierto diagnóstico de que la mayoría de las intervenciones se estarían otorgando no necesariamente basadas en la evidencia. Esto significa que no se ha consultado la realización de programas que puedan estar orientados a la consecución de resultados, en concreto, a la reducción de la reincidencia. Y basta mirar la oferta que tienen actualmente la mayoría de los programas y cruzarlo con las investigaciones asociadas al perfil de los adolescentes infractores. Y al respecto las investigaciones desarrolladas por la Universidad de la Frontera nos dicen bastante en términos de cuáles son los perfiles.

Dentro de los perfiles de riesgo que se muestran en las investigaciones hay, sin duda, áreas generales de tratamiento que requieren un enfoque cognitivo conductual. Pero también hay ciertas áreas que apuntan a factores específicos de riesgo que se presentan en los adolescentes y en algunos tipos de adolescentes. Me refiero, en particular, a los programas de tratamiento de drogas o con algunas necesidades especiales, por ejemplo, tratamiento de violencia intrafamiliar o aquellos vinculados con la conductas sexuales, junto con la existencia de programas vinculados al empleo, ya sea vocacionales, capacitaciones, apresto y colocación y con un foco en la reintegración en la comunidad.

En concreto, nosotros creemos que la oferta, si bien ha logrado extenderse de manera transversal a todas las exigencias de la ley penal adolescente, porque efectivamente todas las áreas de acción están cubiertas -recordemos que incluso cuando empezó la ley de responsabilidad penal adolescente áreas como la suspensión condicional del procedimiento no estaban cubiertas a través de líneas de atención, eso actualmente ocurre, entiendo que no en el 100% de la cobertura, pero sucede-

ello no quiere decir que lo que se esté haciendo en esta área esté orientado a la obtención de resultados y a la generación de efectos positivos con relación a la reducción de reincidencia. Y eso se vincula bastante con mirar los perfiles de riesgo y orientarla la atención a ellos. Y eso es algo bastante endémico en lo que dice relación con las políticas públicas en materia de infractores a nivel nacional, también se da en el caso de los infractores adultos, en que el joven o el adulto se tiene que acomodar a la oferta y no la oferta al infractor.

Podemos tomar la pirámide que elaboró McGuire en 2006 para indicar cómo debiera estar estructurada una oferta especializada. Según la pirámide, la mayoría de los programas deben tener un fuerte asentamiento en la reintegración comunitaria. Los jóvenes que entran tanto a los recintos cerrados como a los programas administrados por las entidades colaboradoras tarde o temprano van a retornar a sus comunidades o están viviendo en sus comunidades y, por lo tanto, la base de los programas tiene que ser el trabajo en el retorno exitoso a ellas. Luego de eso va avanzando la pirámide en cuáles serían los programas de carácter general que dicen relación con las necesidades de la mayoría de los jóvenes infractores, abocados al empleo, a la educación. Y luego, las necesidades de algunos infractores con sus particularidades, léase, tratamiento de drogas, violencia intrafamiliar, delitos sexuales u otras que también pudieran surgir.

Siguiendo con qué es lo que se requiere, nosotros creemos que no solo se tiene que avanzar en lo relativo a la creación de esta nueva institucionalidad, que debiera continuar a cargo del Ministerio de Justicia (como sabemos, hay un proyecto de ley en el Congreso, y pensamos que debiera ser objeto de indicaciones que permitieran fortalecerlo).

También se debiera avanzar en cambios en la ley de subvenciones. En concreto, vemos que hay líneas de atención. Pero ¿qué pasa con las líneas de atención especializadas, de acuerdo al perfil de los infractores? Esas líneas de atención actualmente no están cubiertas por la ley de subvenciones, y nosotros creemos que debieran plasmarse y estar muy en línea con todos los estudios realizados a propósito de la determinación de perfiles de riesgo. Por otro lado, creemos que para el desarrollo de su labor ha de haber una suerte de contracara, es decir, que nosotros por un lado podamos exigir a las entidades colaboradoras y al mismo Sename la consecución de ciertos resultados, pero que también ellos cuenten con los recursos para poder desarrollar correctamente su labor. Y eso es evidente. Por

lo tanto, proponemos un aumento en la subvención que se haga, a su vez, exigible dependiendo de ciertos resultados. Algunos estudios han hablado de un 20%, no están las cifras tan claras, pero lo que sí está claro es el diagnóstico respecto de que los montos contenidos en la ley de subvenciones no serían suficientes.

Otro de los aspectos importantes en esta materia es fortalecer el rol de la nueva institución precisamente en poder evaluar la calidad de la oferta entregada. Sabemos que actualmente existen facultades de inspección por parte del Sename, pero que estas se han concentrado fundamentalmente en la inspección de tipo administrativo, en términos de cómo se han administrado los recursos por las entidades colaboradoras. Nosotros creemos que se debiera avanzar en generar algún tipo de inspectoría que nos permita asegurar también la calidad de la oferta que se está prestando, y eso es algo que echamos de menos y que creemos que debiera ser parte también de las regulaciones de la ley de subvenciones.

También creemos que debieran hacerse ajustes a la ley de responsabilidad penal adolescente. El año pasado nos correspondió participar en un comité de expertos convocados por el Ministerio de Justicia, junto a Unicef y otros integrantes más, donde trabajamos un conjunto de propuestas que creíamos que podían permitirnos avanzar en la línea de la especialización y de otorgar una mejor oferta a los adolescentes infractores de ley.

En concreto, pensamos que las sanciones contenidas en la ley de responsabilidad penal adolescente son insuficientes. Uno podría pensar en un mayor catálogo de sanciones que pudieran abordar, también, los tramos más gravosos, como la privación de libertad. Mientras más se avance en penas de cumplimiento con comunidades y restrinjamos lo más posible el uso de la privación de la libertad, podemos tener resultados mucho más exitosos.

Otro de los aspectos importantes dice relación con la regulación de la multiplicidad de delitos y sanciones y también otorgar una mayor atribución a la judicatura para determinar la sanción más idónea en base a un informe técnico. Nosotros creemos que la regulación de la ley 20.084 es bastante rígida, porque tiene cierta inspiración en términos de lograr la proporcionalidad de las penas que se imponen. Pero lo que nos ha mostrado, sobre todo la literatura internacional, en consonancia con la evidencia, es que aquí lo importante es la idoneidad de la sanción respecto al joven, es decir, que la sanción sea idónea para lograr un cambio de conducta. Eso no lo vemos presente todo el tiempo. Recuerdo un caso bastante

emblemático en el cual un joven que había golpeado a sus padres y el fiscal estaba pidiendo servicio en beneficio de la comunidad.

Un tema bastante importante dice relación con el catálogo de delitos aplicables a la ley 20.084. Este cuerpo normativo hace una remisión al Código Penal de manera bastante genérica, pero evidentemente hay tipos penales que los adolescentes no pueden cometer. Por lo tanto, nosotros creemos que debiera haber una restricción a cierto catálogo específico que pudiera ser contenido en la ley 20.084 de delitos aplicables.

En la misma línea, la utilización efectiva de la internación provisoria como *ultima ratio* y también la regulación de lo que dice relación con los jóvenes infractores mayores de 18 años que actualmente son enviados a las secciones juveniles. Nosotros consideramos que esos no son los mejores espacios de despliegue para la oferta programática que ellos requieren. Y no solo dice relación con los condenados bajo la ley 20.084, sino que también debiera comprender a todos aquellos jóvenes que por haber cometido el delito con posterioridad a los 18 años, pero que están entre los 18 y los 21, debieran tener una oferta especial. No puede ser que por diferencias de uno o dos días luego de cumplir los 18 sean sometidos a regímenes totalmente distintos.

Un punto esencial, que ya se ha mencionado, dice relación con la especialización del sistema de justicia juvenil. De hecho, nosotros trabajamos en una propuesta que, evidentemente, requiere bastante más estudios en profundidad en conjunto con Unicef. La presentamos frente a una comisión de expertos el año anterior. Allí se logró estimar que podría darse cobertura través de la creación de doce tribunales especializados en responsabilidad penal adolescente y la asignación de once jueves exclusivos y ocho jueces preferentes. Como ustedes pueden ver, no estamos hablando de una reforma de gran magnitud, sino de una reforma que tienda a la especialización y a crear tribunales especializados por lo menos en aquellos lugares en que se concentra la mayor cantidad de demandas en esta materia.

Les agradezco su atención y muchas gracias.



Cristián Altamirano, Moderador

Hay tres **preguntas**, una para cada expositor.

Vamos a empezar con el señor Patricio Miranda. La pregunta es la siguiente.

Desde su experiencia como investigador, ¿existen casos en otros países donde alguna política pública se haya construido o implementado con la voz de todos y sin la lógica disonante que usted plantea? ¿Es posible comentar con ejemplos?

Patricio Miranda, Pontificia Universidad Católica de Chile

Muy interesante la pregunta.

Las investigaciones que hemos realizado en este campo son de carácter comparativo y hemos encontrado muchas iniciativas de carácter colaborativa, dialógica, pero en que finalmente sigue predominando un modelo de relación de la política con los públicos subordinada al conocimiento experto. Me explico, no basta con que hablen todos los afectados, sino que también cuál es el conocimiento validador, cuál es el conocimiento que se considera como el que permite fundamentar una decisión y cerrar una discusión.

Por lo tanto, no hemos encontrado todavía una experiencia en la cual se dé el paso siguiente a una lógica de codeliveración, de modo tal que los saberes, por ejemplo, de los pueblos originarios, de los afros, de los niños, de jóvenes y otros,

efectivamente, no solo sus voces, sino los saberes que se dicen en esas voces cuenten en política pública.

Hay un programa muy incipiente -acabo de estar en un encuentro internacional en Chicago- de la Asociación Latinoamericana de Estudios Americanos, en donde se generó recientemente un proyecto que se llama *Diálogo entre saberes*. Y hay experiencias muy incipientes en ámbitos de política muy interesante en medio ambiente y en salud donde se muestra que la política pública gana también en efectividad cuando los saberes legos también cuentan y no son solo información para que los expertos, con su racionalidad hegemónica, procesen los saberes legos y se los devuelvan, y a veces también se los cobren. Gana la política entonces en efectividad, pero gana también en legitimidad.

En consecuencia, lo que estamos refiriendo acá es un cambio paradigmático de mayor alcance. Una política pública hecha sobre la base de un diálogo entre múltiples actores y muchas voces implica ponerle paños más tibios a la hegemonía de la racionalidad científica, a la hegemonía de la racionalidad académica, como la que yo represento acá, en que se supone que los académicos somos los que sabemos más. Eso ocurre en campos específicos. Pero en los asuntos que nos afectan a cada uno no sabemos más.

Cristián Altamirano, Moderador

En realidad, queda abierto el gran problema, el gran desafío de acercar la academia a las voces de la población, y la población al discurso universitario.

La próxima pregunta es para Nicolás Espejo. Es la siguiente:

Desde su ámbito de acción, ¿cómo se puede inferir en la política pública y en el contexto judicial adolescente que exista mayor experticia tanto del Defensor como de todo el sistema judicial especializado?

Nicolás Espejo, Consultor de Unicef en Chile

Yo diría dos cosas. Primero, nosotros esperamos que en el contexto de la discusión que está teniendo lugar, de la reforma constitucional, de una Ley de Garantías, de la redefinición del sistema de protección especial, de una especialización del sistema penal adolescente, no solo ocurra que cambian los

estándares administrativos (se precisan), sino también que se definan mejor las competencias.

¿Por qué digo lo anterior? Porque un principio fundamental de la Convención es que hay que maximizar la posición del niño para que el niño, en principio, ojalá no entre en contacto con el sistema de justicia. No es que los abogados -me siento orgulloso de serlo-, los jueces, seamos por definición perversos, pero el sistema de justicia, por más esfuerzos que uno haga en general, no es el espacio para otorgar protección integral a los niños. Por la estructura del derecho, en general, no maximiza su bienestar.

En consecuencia, una cuestión importante previa a la especialización es la definición de cómo reforzamos, por ejemplo, la protección administrativa de mejor manera en Chile. De modo tal que, por ejemplo, el sistema de protección especial o el sistema penal adolescente, si nosotros lo especializamos, lo que debiera pasar es que muchos casos se desvíen y que no entren al sistema penal adolescente, sino que se desvíen de forma administrativa, con programas que traten de reforzar las competencias del adolescente. Esa es la gracia y la diferencia con el sistema tutelar, que está sujeto a supervisión judicial. ¿Pero qué supervisión judicial? Que esas medidas administrativas se hacen con proporcionalidad, conducencia, se evita hacerle un daño a los derechos de los niños, se escucha su voz.

Entonces, yo diría que el primer gran desafío es tratar de reducir el espacio de intervención de los tribunales en el contacto con los derechos de los niños. ¿Por qué? Porque con un sistema de garantías, como indicaba la Secretaría Ejecutiva del Consejo, las garantías primarias son administrativas y legales, no son judiciales. Luego, cuando uno define de mejor manera el ámbito de intervención de la judicatura, hay que centrarse en decidir cuáles son los estándares normativos. Los jueces saben poco, en general, sobre razonamiento judicial de derechos de la infancia. Y no tienen por qué saberlo si nadie les ha dicho cómo hacerlo, porque la ley no los ha obligado a hacerlo. En consecuencia, hay que fijar mejor los criterios normativos de interpretación de los jueces y luego fortalecer la formación. Yo hago algunos cursos en la Academia Judicial, y es necesaria una redefinición de qué tipo de competencias, capacidades y conocimientos deben tener los jueces que van a lidiar con los temas de infancia. Esto es esencial, pero supeditado a definir de mejor manera cuál es el rol de la judicatura como garantía secundaria, que solo llegan si ha fallado la administración en otorgar protección efectiva.

Cristián Altamirano, Moderador

La última pregunta, para Ana María Morales, es la siguiente:

¿Qué relación debiera haber entre estos sistemas de protección y reinserción en un sistema mayor de protección integral?

Ana María Morales, Directora Área de Justicia y Reinserción Fundación Paz Ciudadana

Efectivamente, tiene que haber una suerte de relación.

Nosotros creemos que en esto el trabajo interinstitucional e interagencial debe ser fundamental. Sin perjuicio de que ambos servicios actualmente estén concentrados en una misma institución, no quiere decir que ambas esferas de acción, como es protección y responsabilidad, estén actuando de manera integrada. Es decir, que estén en un servicio no garantiza ese necesario traspaso entre la información que se tiene en el ámbito de protección y RPA. Por lo tanto, creemos que la línea de especialización a través de ciertos servicios debiera, precisamente, avanzar en poder trabajar de manera conjunta a través de, por ejemplo, entes coordinadores como los que exigen actualmente, el Consejo de la Infancia, que precisamente pudieran actuar de manera conectada. En esto es fundamental lo que dice relación con la información respecto de los niños, pero también es información sensible, y que creemos que debe ser tratada con los debidos resguardos pero que, evidentemente, para la generación de los planes de intervención, tanto en el ámbito de protección o en el ámbito de infractores es necesario poder contar con ella. Eso es algo que en la actualidad no está cultivado de manera importante y que, evidentemente, una reforma debiera mirar de manera integrada ambos sistemas.



PANEL 2:

“La política pública en acción: contribuciones desde las prácticas para un nuevo Sistema de Protección Integral”

CARLOS ANDRADE, MODERADOR

Para nosotros, las prácticas son los modos de actuar y de relacionarse que las personas despliegan en espacios concretos de acción. Lo nuevo solo puede surgir a partir de un mundo que ya existe y solo cuando contamos con la capacidad de producirlo y los contextos sociales de demanda son los adecuados.

Para el siguiente panel nos acompañan las señoras Marcela Labraña, Soledad Texidó y María Teresa Sepúlveda y el señor Hernán Fernández.

Para comenzar con este último panel del seminario que nos convoca el día de hoy, el señor Hernán Fernández, abogado asesor del Consejo Nacional de la Infancia, presenta la ponencia: *Garantías Básicas de la Protección Integral de Derechos, Responsabilidad Estatal*.

Muchas gracias por la invitación, por la posibilidad de estar aquí, porque quienes se encuentran presentes trabajan en infancia.

La protección especial, referida en particular, en el contexto chileno, a la grave vulneración y grave amenaza de derechos de infancia y adolescencia, ha tenido una evolución histórica gigante, una verdadera revolución histórica.

Pero la primera constatación es que doce años después de la Convención de Derechos del Niño, aprobada en Chile recién en 2002, se diferencian las medidas especiales de las medidas de corrección, sanción de la responsabilidad penal adolescente. Y teníamos un sistema con ausencia total de garantías. Éramos uno de los pocos países en que los niños tenían las mismas medidas de corrección, sanción y de protección. Hemos pasado a un sistema con garantías.

La esencia de esta exposición es plantear que deben existir garantías básicas que no pueden ser negadas, que no pueden dejar de estar consideradas en el marco normativo. En el marco normativo pero también en la aplicación de ese marco normativo.

La primera garantía básica en protección especial es el acceso a un procedimiento. El acceso a un procedimiento que permita la elección de las medidas adecuadas, idóneas y oportunas. Y ese procedimiento tiene su razón de ser hoy día, en que toda intervención con familia en donde surge la situación de vulneración grave de derechos tiene una limitación legal, más bien constitucional: la protección de la familia. De manera que en el marco



Hernán Fernández, asesor del Consejo Nacional de la Infancia

legal actual la intervención en vulneración grave de derechos supone legitimidad de esa intervención. Y mientras no se dicte la nueva ley de garantías que permita, por ejemplo, con facultad legal la intervención administrativa para proteger y luego discutir y luego de revisar judicialmente, el camino que hoy día, inevitablemente, existe es la intervención judicial. Por lo tanto, este derecho al procedimiento, en las situaciones de vulneración grave, debe existir y, además, con acceso al procedimiento. Y hoy día tenemos un primer problema relacionado con la interpretación de las normas: que si existe adulto responsable, un familiar que pide protección, existe el riesgo que se niegue el procedimiento invocando el artículo 18 de la Convención de los Derechos del Niño, que se señala que la intervención del Estado a nivel judicial es subsidiaria. Sin embargo, las mismas normas nos permiten clarificar esto en el sentido de que esta intervención subsidiaria del Estado está despejada en la propia Convención en las situaciones de abuso físico, mental, incluido el abuso sexual. Me refiero al artículo 19. Por lo tanto, este acceso al procedimiento debe estar dado por estas normas de rango constitucional. ¿Qué es lo que quiero decir? Que una ley de garantía debe no solo establecer un procedimiento especial de protección de derecho, sino también, garantizar ese acceso. Y ese acceso implica que no es discrecional y, tal como lo decía hace algunos años la Corte de Apelaciones de Santiago, existe un deber de cautela imperativa del Tribunal de Familia que no es discrecional, sino obligatorio.

La segunda garantía básica, particularmente porque el procedimiento requiere actores en ese procedimiento, no solo al niño, niña o adolescente, es la representación. Y la representación no solamente debe ser nominal o simbólica, sino que debe ser una representación efectiva y eficaz. Eso implica, entonces, representación especializada. La nueva ley de garantías claramente debe ocuparse de esta representación operativa, en donde es necesaria la representación independiente, técnica, especializada, para que no primen ideologías en la decisión judicial, sino que primen los derechos, y los derechos en su máxima satisfacción; para que los diagnósticos puedan, también, ser solicitados y, desde la perspectiva de cautela del interés del niño, niña y adolescente, también puedan ser contrapesados.

Hoy día tenemos una norma, con muy buena intención del legislador, pero que se aplica con poca eficiencia. Hoy día existe la figura del curador *ad litem*, pero esta figura le da una elección al juez de familia: Corporación de Asistencia Judicial, instituciones públicas e instituciones u organismos que se ocupen de la defensa y protección de los derechos de infancia y adolescencia. Sin embargo, se elige,

generalmente sin diferenciación. Creemos que la Corporación es un extraordinario buen recurso, pero no para todos los casos. En los casos de vulneración grave de derecho es necesario elegir a la institución pública que tiene un rol y un deber de buena representación, representación de calidad, y también, el espacio para las organizaciones colaboradoras del Estado. Los programas de representación especializado, que van a cumplir un doble rol en materia de protección especial: colaborar con la justicia de familia, representando este interés del niño, niña y adolescente, pero también en los casos en que esta vulneración grave de derechos constituye delito, poder representar en la sede penal ese interés, además de manera coherente, en donde las medidas sean coherentes y donde también pueda prevalecer el interés superior del niño, niña y adolescente. Hoy día, lamentablemente, esta gran norma, un gran avance histórico, el curador *ad litem* en nuestro país, se pierde en su esencia, como cuando en casos de vulneración grave constitutiva de delito se nombra a un curador que no tiene la posibilidad constitucional, ni la capacitación, ni la especialización de intervenir en el doble ámbito: proteccional, justicia de familia y justicia penal.

Entonces, la garantía de representación tiene que ser real, efectiva y especializada.

La tercera garantía es la evaluación o diagnóstico psicosocial especializado. No basta que hoy día se entreguen antecedentes a la justicia familiar. Vuelvo a insistir en esto porque el marco normativo actual hoy día le entrega al sistema de justicia las decisiones. Lo que ha dicho, incluso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos: la intervención en familia, en donde se controla, supervisa o suspende alguno de los derechos de los padres, requiere legalidad de la excepción. Nuestro sistema legal actual solo nos da esta posibilidad en vulneración grave de judicialización.

El diagnóstico, entonces, debe ser realizado de manera idónea, oportuna.

¿Qué ha ocurrido en la práctica? Que se acredita la vulneración, pero no se acredita la medida o las condiciones que deben basar esa medida y se ensaya en la elección de la medida. Por eso, también es un riesgo. Y la nueva ley de garantías debe cautelar que normas discrecionales, como el artículo 75 actual de la ley de tribunales de familia, que permite dictar una sentencia sin juicio o dictar medidas basadas en soluciones colaborativas, si esas soluciones colaborativas transgreden el interés superior, carecen de la legitimidad necesaria y podrán ser revisadas.

Afortunadamente, la jurisprudencia se abre a esta posibilidad de revisión, porque el procedimiento es un derecho, no es solo una alternativa, es un derecho, porque las medidas deben ser sostenidas en el tiempo y tener la oportunidad de su revisión y la exigibilidad de esa revisión. En los contextos privados, existe la fragilidad, la temporalidad. Niños, niñas y adolescentes gravemente vulnerados en sus derechos no pueden depender de esa fragilidad y de esa voluntad de un mundo adulto, que generalmente puede, tal como adopta soluciones colaborativas, las puede dejar sin efecto o no cumplir.

Un cuarto pilar de estas garantías debe ser el acceso a medidas idóneas y adecuadas. No puede una ley de garantías no dejar de referirse al catálogo de medidas y a la elección que el Estado realiza respecto de esas medidas. Se ha demostrado que la flexibilidad, la complementación de las medidas siempre satisface de mejor forma las necesidades y el restablecimiento o reparación de niños, niñas y adolescentes que han sido vulnerados en su derecho. La rigidez, la selección de medidas insuficientes, se debe dar siempre el máximo de satisfacción a la necesidad y no el ensayo de la intervención mínima. Yo creo que aquí hay una gran diferencia con la intervención en la responsabilidad penal adolescente: la flexibilidad, la complementariedad, es lo que debe marcar en protección especial la identidad. Operar con criterios restrictivos del derecho penal puede afectar las buenas decisiones.

Finalmente, quisiera referirme a una garantía en protección especial de derechos, que es el acceso y la posibilidad de revisión, de revisión en una doble vía. En la vía que nuestra ley de tribunales de familia, que nos parece que en la práctica, con la aplicación de la norma, ha demostrado que es un buen camino. Sin necesidad de abrir nuevas causas proteccionales, que se puedan revisar las medidas sobre las bases de los informes técnicos, de las facultades que la ley les reconoce a los directores de los programas. Pero también es necesario que exista la posibilidad de impugnación, de la revisión en sede jurisdiccional superior, porque si en primera instancia se desconocen antecedentes técnicos, antecedentes psicosociales relevantes, que están determinando una insuficiente medida, un ensayo de medidas que ya se ha demostrado que no resultan eficaces para la protección, los tribunales superiores deben tener esta posibilidad de revisión.

Hoy día creo que es muy esperanzador, nuestra Corte Suprema ha dictado sentencias uniformes, sostenidas en el tiempo respecto a la cautela del bienestar, que hoy día lo que decide la justicia penal no es determinante en lo que debe decidir

la justicia de familia en materias de protección especial. Y esa revisión de decisiones no ajustadas a la necesidad de protección requiere entonces, la posibilidad de los recursos, que se pueda acudir a la Corte de Apelaciones y también a la Corte Suprema. Esto está relacionado con todo, y vuelvo al punto de inicio, acceso al procedimiento, acceso a la representación, y acceso a los diagnósticos. Si existe acceso a los diagnósticos, con buena representación se pueden acudir a las vías de revisión.

Creo que son 5 pilares básicos de garantía que deben hoy día aplicarse. No es excusa que no tengamos la ley de garantías. Contamos hoy en día con normas dispersas, que exigen un mayor esfuerzo interpretativo, pero no pueden ser razón para no proteger y proteger oportunamente y con calidad.

Gracias.



CARLOS ANDRADE, MODERADOR

Para continuar, la señora Marcela Labraña, Directora del Servicio Nacional de Menores, nos presenta la ponencia: *Sename: plataforma para la ejecución de buenas prácticas.*

En primer lugar, felicito a CODENI por sus ochenta. Durar ochenta años en el tiempo y en temas como este es un ejemplo.

Yo voy a hablar más del ámbito práctico y cómo desde el Sename se puede instalar una plataforma para la ejecución de buenas prácticas hacia la construcción de una política integral de la infancia.

¿Qué son las buenas prácticas de infancia?

Sename participó aquí en el lanzamiento del juego de la intervención reparatoria, *La Alfombra Mágica*. Estuvimos hace pocos días lanzando un nuevo modelo de cómo hacer la reparación frente al maltrato y al abuso sexual, pero un modelo que está adaptado a los niños, es una alfombra que te da un margen reparatorio con algunos juegos, en un dispositivo que ocupa el juego como la base de la reparación. O sea, esta no es la típica práctica o reparación donde está el psicólogo o la psicóloga conversando con el niño, sino que se adaptó una reparación a los niños.

En Arica se entregaron libros para la prevención del consumo de drogas. Se trató de una edición especial que se abordó para la prevención de drogas para niños y niñas.

“Niños de centros de protección de Concepción disfrutaron con la nieve”. A eso es a lo que me refiero con las buenas prácticas.

Tampoco tenemos que esperar tener una ley para hacer bien las cosas, instalar buenas prácticas que impacten, hoy en día, en el desarrollo de nuestros niños y niñas que están ahora en el área del Sename.



Marcela Labraña, Directora del Servicio Nacional de Menores

Hace dos semanas, y en forma un poco inédita, nos juntamos en una jornada durante dos días para revisar todos los protocolos y procedimiento que existen en el Sename, tanto para las áreas de residencia como para los centros cerrados y semicerrados de responsabilidad penal juvenil. Fue bien audaz lo que hicimos, porque incorporamos a las asociaciones de funcionarios, que no siempre es fácil cuando uno está desde la autoridad poder conversar y también que no se confundan los roles y no pasar a llevar el margen de lo que legalmente se puede hacer. Pero era importante hacer una revisión de todos los protocolos y los procedimientos, un poco buscando el mejor trato y el buen trato hacia nuestros niños y hacia nuestras niñas, pero ya no era suficiente una circular, ya no era suficiente un oficio, era importante tener a nuestros funcionarios del servicio comprometidos y entendiendo lo que significa el buen trato, acompañado de un soporte legislativo, de un procedimiento y un protocolo.

Se presentaron las asesorías clínicas en El Maule. Nos falta mejorar nuestra relación con el Ministerio de Salud. Mientras eso sucede, hemos instalando en las regiones asesorías clínicas. ¿Qué significa esto? Es un dispositivo que antes que vayan al consultorio o al hospital o al CESFAM, pasen por nuestro equipo, donde hay un médico, una enfermera, un dentista en algunos casos, y hacemos un prechequeo y desde ahí hacemos las distintas derivaciones. Y nos ha permitido hacer un primer diagnóstico de ese niño y niña, no esperar tanto tiempo, y hacer la intervención inmediata de salud.

En el Centro de Protección de Playa Ancha participan en un taller de dibujo y fotografía. Incorporar a nuestros niños y niñas en un espacio ligado a la cultura. Los niños que están en el área de protección también tienen las mismas necesidades que todos los otros niños, también necesitan de un espacio ligado a la cultura, al juego, a la distracción, y esto es lo que se buscó en Playa Ancha.

En cada una de estas actividades lo que vamos realizando son programas de protección, prevención, promoción de derechos, rehabilitación de jóvenes infractores de la ley, y es lo que es el Servicio Nacional de Menores hoy: justicia juvenil, protección de derechos y adopción.

¿Qué significa en términos concretos todo esto?

Estas buenas prácticas tienen que llevarse adelante en un trabajo coordinado con otros poderes, incluso, del Estado. Y es el caso de la coordinación con el Poder Judicial. Hoy en Chile tenemos 30 salas Gesell. Pero no es solamente que como

servicio nosotros hayamos dicho: “Nosotros nos vamos a hacer cargo de la pintura para el espejo de la sala Gesell”. Nosotros, como Sename, hicimos una apuesta para capacitar al Poder Judicial. Es importante cómo vamos adaptando esta situación judicial, que es compleja. Hay una campaña: *No me preguntes más*. No podemos exponer a un niño que ya ha pasado una situación de vulnerabilidad, a ir siete, ocho o hasta diez veces a contar nuevamente esta historia que; francamente es terrible. Lo que logramos acá, sin ninguna ley en particular, que se disminuya la cantidad de veces que se le consulta a los niños. Para esto se implementaron las salas Gesell.

En resumen, tenemos el 50% de las salas Gesell implementadas a nivel nacional, existiendo en cada juzgado de familia regional un espacio para los niños. Y se espera que de aquí a 2015 tengamos las 60 salas. Y esperamos también que podamos seguir trabajando en esta línea en conjunto con el Poder Judicial y con nuestro Consejo Asesor de Niños.

Lo importante es que al articularse dos Poderes del Estado se benefician cientos de niños que han sido abusados en nuestro país.

Este programa, que se llama *Previniendo la violencia en los jóvenes*, y que es parte de nuestro aporte en la mesa que se constituyó la semana pasada de Violencia de Mujeres, que es presidida por la Presidenta Michelle Bachelet y cuya Secretaria Ejecutiva es la Ministra del Sernam. Pusimos estos antecedentes sobre la mesa, y aquí también hay un factor importante que hay que conocer y reconocer, sobre todo que estamos en esta conversación y ya iniciando el diálogo de lo que va a ser la nueva ley de responsabilidad penal juvenil. Hoy del 100% de los jóvenes privados de libertad o que están en centros cerrados o semicerrados o en otro tipo de intervenciones, casi el 90%, o un poco más, son hombres. Y cuando empezamos a trabajar con ellos como Servicio nos empezamos a dar cuenta de que era un joven, un adolescente que aplicaba mucho la fuerza, mucho la violencia. Y se aplicó una encuesta con ellos y nos dimos cuenta de los mitos de los adolescentes que ellos tenían, o sea, desde incluso como ellos abordaban el tema sexual. Y nos encontramos con respuestas bien particulares, como que la mujer nunca se negaba a tener relaciones sexuales, sino que era una forma de hacerse la interesante, entonces ellos tenían que aplicar esta fuerza para llegar a tener relaciones. Ustedes se podrán imaginar lo que esto significa. Y nos fuimos dando cuenta también de que aquí había una oportunidad desde el área de responsabilidad penal juvenil de dar vuelta el calcetín de algo que es parte de nuestra idiosincrasia.

Después de haber hecho este ejercicio y esta capacitación a nuestros profesionales del Sename para abordar este diagnóstico y capacitar a nuestros jóvenes, se volvió a realizar una encuesta. Y del 61,8% de los jóvenes que al inicio presentaban creencias que validaban la inequidad de género y la violencia, al finalizar los talleres mostraron cambios positivos. O sea, esta es una buena práctica en concreto que se logró establecer con jóvenes privados de libertad, donde buscábamos bajar los índices de violencia, también, entre los hombres.

¿Cuáles son las premisas para las buenas prácticas, en el contexto de la ley de garantías de derechos de niños y niñas?

Los niños son sujetos de derecho.

Las políticas públicas existen pero no están adaptadas a los niños.

No se necesita una ley para gestionar “buenas prácticas”. La ley viene a ser la garantía, pero la “buena práctica” no depende de la ley.

Se requiere trabajar en forma coordinada.

La articulación entre los Poderes del Estado es vital. El trabajo con el Poder Legislativo, con el Poder Judicial y con el Ejecutivo es lo que hace la articulación para que podamos trabajar para los niños y las niñas.

¿Hacia dónde tenemos que apuntar para la construcción de una política integral para la infancia?

Esto lo hemos tomado como un estilo en la gestión del Sename, en el sentido de que toda política pública ligada a la infancia tiene que tener estos tres componentes: que sea adaptada a los niños, a las niñas y a los adolescentes; que sean proporcionadas y que sean coordinadas.

Nosotros no somos una fábrica. Este es un trabajo con sentido que debemos hacer y que nuestra sociedad nunca pueda olvidar.

Muchas gracias.



CARLOS ANDRADE, MODERADOR

A continuación, la señora Soledad Teixidó, Presidenta Ejecutiva de la Fundación PROhumana, nos presenta la ponencia: *Construyendo sustentabilidad en los territorios: el rol de las empresas en la protección integral de la infancia.*

Quiero aclarar que mi exposición no va a versar sobre una política pública que pueda existir en relación al mundo privado, porque eso no existe, en cómo ellos podrían actuar en torno a la protección de la infancia. Sin embargo, sí pensar y buscar iniciativas que estarían aportando desde el mundo privado a la protección integral de la infancia.

El hecho de mirar el hacer de la empresa desde esta mirada de qué es lo que está haciendo la empresa hoy día enfocada específicamente en la infancia fue una invitación bastante interesante, al menos para mí, el repensar, en qué medida las políticas de sustentabilidad podrían llegar a tener un impacto en un tema como este. En general, el mundo de la infancia no está presente en la política de sustentabilidad de la empresa, pero al hacer esta segunda vuelta comencé a descubrir un montón de avenidas que pueden ser superinteresantes y que tienen que ver con el que hacer concreto y que están aportando a eso.

Quiero, eso sí, aclarar que el título que le pusieron a la ponencia (*Construyendo sustentabilidad en los territorios: el rol de las empresas en la protección integral de la infancia*) creo que restringe el análisis de este rol de las empresas, por lo cual me gustaría comentar que no seré tan literal en mi respuesta desde lo territorial, ya que considero que acota la respuesta a una mirada restrictiva de entender la sustentabilidad, ya sea focalizada con un territorio específico o a lo que hubiese tratado de establecer desde la teoría de Michael Porter, donde el hacer de la empresa, en relación con la sociedad, es la construcción del valor compartido, que tal vez alguno de ustedes a escuchado. Mi opinión



*Soledad Teixidó, Presidenta
Ejecutiva Fundación PROhumana*

personal con respecto a esto último es que esta aproximación es un error, ya que es una mirada reduccionista de comprender e implementar la sustentabilidad económica, social y ambiental y el rol de la empresa en la sociedad, porque buscar generar y obtener valor tanto para la empresa como para la comunidad en relación al proceso productivo que lleva a cabo una empresa en un área determinada.

Entonces, es clave comprender el rol de la empresa dentro del marco de la sustentabilidad integral que amplía exponencialmente su hacer y sentido de construcción de sustentabilidad. Cabe aclarar que la sustentabilidad empresarial es un resultado de la responsabilidad social, ya que es un facilitador y un modo de gestionar la realidad empresarial, es un modo de pensarse, organizarse, planificarse y gestionarse en relación a la sociedad; es una comprensión que tiene que ver con una construcción de sentidos éticos para el desarrollo.

Creo que un cabal compromiso con la protección integral de la infancia tiene que ver con el desarrollo humano sustentable integral, visión que está muy lejos de ser lograda en gran parte del mundo, es decir, no solamente en Chile.

Por lo tanto, antes de nada, deseo definir primero cómo entendemos y promovemos nuestro hacer de una empresa privada desde el trabajo que hace PROhumana hace 17 años, para así poder responder a la pregunta que convoca mi asistencia hoy día.

Establecemos desde PROhumana que la responsabilidad social, para lograr sustentabilidad integral en una sociedad, debe crear un escenario que permita que el desarrollo humano sustentable se expanda, y donde, por cierto, la empresa tiene un rol clave. Definimos desde PROhumana que la responsabilidad social es un concepto matriz para promover una nueva ética ciudadana que contribuya a impulsar un desarrollo justo y sustentable, así como la democracia participativa de verdad. La responsabilidad social es la expresión de una ética sobre lo público, implica un discernimiento sobre la realidad a partir de la valoración que podamos hacer de ella, desde los criterios de justicia, de la equidad y de la democracia. Ser responsable socialmente significa desarrollar como horizonte de nuestras prácticas sociales una razón ética, es decir, un juicio valorativo sobre los acontecimientos de la realidad que actúa en nosotros como un factor de orientación de las prácticas. Sin embargo, este aspecto racional de la responsabilidad social debe ir acompañado de una actitud. En este sentido, decimos que la responsabilidad social es una disposición a comportarse de acuerdo a algunas virtudes. Incluso, podemos señalar

que la responsabilidad social refiere al comportamiento social virtuoso en la época que hoy vivimos.

¿Cuál es el contenido de la responsabilidad social, entonces?

En primer lugar, debemos reconocer que ella es una estimación ética, es decir, una forma de captar y de vivir valores; es una manera de actuar de acuerdo a valores, una facultad de las personas y de las organizaciones y de las empresas para comprender su condición social y hacerse coparticipe de la construcción de una sociedad justa y solidaria. Por esa razón, podemos definir la responsabilidad social como una sensibilidad en el doble significado de esta expresión: sentir con el otro y actuar de acuerdo a un sentido.

Considerando este breve contexto de comprensión de la responsabilidad social para que pudieran entender desde donde estoy hablando, del hacer de la empresa, puedo ahora responder, en algún modo, en qué forma la empresa en Chile tiene hoy un rol en la protección integral de la infancia, ya que me permite hacer algunas distinciones.

Puedo afirmar que la gestión bajo el paradigma de la responsabilidad social ha propiciado y consolidado un ambiente adecuado al interior de la empresa en pos de la protección infantil. Sin embargo, aún estamos lejos de que exista una mirada y comprensión estratégica de lo que significa asumir una misión y compromiso en pos de los derechos del niño. En general, las políticas de sustentabilidad o de responsabilidad social empresarial de las empresas no establecen como un objetivo la protección de la infancia. No obstante, un sin número de acciones y políticas específicas que tienen las empresas han estado aportando a generar un ambiente adecuado en pos de la protección de la infancia. Aclaro que los ejemplos de estas acciones empresariales que voy a mencionar se remiten a la gran y mediana empresa. He buscado, por cierto, un modo pedagógico y breve para dar unos ejemplos en relación al rol de la empresa y protección de la infancia. Y hablaré de algunos derechos y en qué medida las acciones de las empresas se relacionan con esto.

Primero vamos a observar el derecho a la educación.

Creo que aquí es donde la empresa privada en Chile ha tenido un rol histórico, por el aporte que viene haciendo hace décadas, ya sea a través de fundaciones educacionales o de familias relacionadas con patrimonios empresariales que han estado aportando a generar, primero que todo, acceso a la educación a muchos

niños de escasos recursos y entregando educación de calidad. Y esto no tiene que ver con los negocios en la educación del mundo privado, que hoy día están siendo tan discutido. Tiene que ver con iniciativas que nunca han tenido una mirada de lucro, con iniciativas que han respondido a un honesto deseo de aportar a la educación de nuestro país. Algunos ejemplos de esto son: Fundación CMPC, Sociedad de Instrucción Primaria de la Familia Matte, Fundación Mustaki, Fundación Arauco, Fundación Falabella, y así un sinnúmero de experiencias que existen hoy. También alianzas de trabajo conjunto entre empresas y fundaciones. Un ejemplo interesante es Belén Educa y Banco Santander. También son iniciativas rescatables los liceos profesionales que administran los gremios empresariales en este país. Uno muy destacable y de larga data son los relacionados con la Cámara Chilena de la Construcción.

Derecho a la crianza, cuidado y protección.

Más allá de las obligaciones legales que debe cumplir la empresa, es interesante ver cómo muchas empresas se adelantaron a políticas públicas. Y existían modalidades, por ejemplo, en lo que respecta al posnatal, lo que permite flexibilidad de horario y alargar la extensión del posnatal en las empresas. Una empresa pionera ha sido Falabella, es decir, había ya una mirada en cómo facilitar que las madres de los distintos niveles en la empresa pudieran negociar un posnatal, y es el hecho de que en Falabella hacía ya mucho tiempo existía el concepto “posnatal de 6 meses”, y a veces de más tiempo, de un año, donde se va negociando con la madre una posibilidad de flexibilizar su horario.

En lo que respecta al cuidado del niño, de no exponerlo a situaciones que puedan dañarlo, la iniciativa de Internet Segura VTR ha tenido un gran impacto en las familias y niños. Por otro lado, es importante mencionar políticas específicas -en esto sí han sido innovadoras muchas empresas- para el padre, es decir, para el hombre específicamente donde se le hace posible tener mayor posibilidad de participar de la crianza de sus hijos.

Derecho a la dignidad y derecho al descanso, a la recreación y al juego. Aquí junté dos derechos.

En lo que respecta a este derecho, parece interesante que el cumplimiento, preocupación y declaración a rechazar el trabajo infantil, llevado y extendido esto también a la cadena de proveedores. ¿Qué es lo que quiero decir? La empresa tiene sistemas para regular la no existencia de trabajo infantil, pero también hoy día le

está exigiendo a su cadena de proveedores, para poder ser un proveedor de la misma empresa, que certifique que no hay uso de mano de obra infantil, y eso hace que esto se multiplique de forma muy grande. Y aquí hay un aspecto muy interesante, porque la mediana empresa o la gran empresa tiene, por cierto, muchas veces proveedores más pequeños, lo que permite traspasar políticas de sustentabilidad a la cadena de negocios y, con eso, ir mejorando las prácticas.

Otra iniciativa interesante a destacar en este ámbito es Fundación Telefónica con CODENI en lo que respecta al trabajo infantil. Y ustedes mejor que nadie lo conoce.

Derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

Creo que la ecoeficiencia, reducción del impacto de la huella de carbono y de la huella de agua, campañas de reciclaje son iniciativas que contribuyen a favorecer el logro de este derecho en nuestra sociedad, es decir, están aportando en forma indirecta, pero están creando un medio ambiente mejor.

También la iniciativa de Chilectra con relación a su desarrollo de Smart City, que es un proyecto piloto hoy pero que está teniendo mucho impacto y se está utilizando para replicar este modelo, también va en pos de tener menos contaminación y ciudades sustentables.

La participación de un gran número de empresas en iniciativas de la fundación *Mi Parque*, las cuales han construido parque en comunas con bajos índices de aéreas verdes. Ejemplos de estos son L'Oreal, BCI, Transbank, entre muchas otras.

La participación de Un Techo para Chile, ya sea a través de aportes o voluntariados corporativos, tiene que ver con el medio ambiente, pero también con el derecho a la dignidad.

Desde el mundo empresarial chileno no existe, y es importante que quede claro, una mirada integral hacia la protección de la infancia. Creo que una de las razones es que es una necesidad y objetivo de nuestras sociedades considerado y suscrito hace un par de décadas en el mundo y en Chile de manera más tardía. Por otro lado, es un tema amplio y complejo donde la empresa no focaliza su hacer y ser en esto como una política específica, ya que el pensarse y gestionarse dentro del paradigma de RSE es algo relativamente nuevo para el mundo de la empresa, no tiene más allá de 20 o 25 años. Pero, por otro lado, hoy día tiene otras áreas que son prioritarias, no porque no sea importante, pero tiene todo lo que son colaboradores,

el trabajo con la cadena de proveedores, el tema de medio ambiente, la comunidad, y así un sinnúmero de acciones que hace que este, no porque no sea importante, pero queda un poquito más debajo de la lista.

Pero lo interesante es que como es sistémico y hay que tener una mirada integral, las distintas prácticas están teniendo impacto finalmente en la protección del niño.

Sin embargo, creo que aún existe una gran debilidad desde lo estatal. Y lo digo en el sentido de que la alianza público-privada, si uno observa internacionalmente, en pos del desarrollo sustentable hoy día, y nos vamos a ampliar un poquito desde la protección de la infancia, son acciones parceladas pero no integradas, y eso va en desmedro de las posibilidades de llevar adelante acciones interesantes. Y esto, por supuesto, no favorece la protección integral de niños y niñas hasta los 18 años.

Existe una gran necesidad de educar en nuestro país en lo que significa la sustentabilidad económica, social y ambiental. Y, por otro lado, sigue existiendo una mirada muy sesgada de lo que significa ser responsable en este país. Definitivamente, nos falta cultura cívica, nos falta comprender lo que significa contribuir en una sociedad de derechos y deberes, estamos muy retrasados en este aspecto, y, por cierto, esto influye en la visión empresarial de nuestro país: un país atrasado se merece el tipo de empresa que tiene este país, que va un poquito más atrasado. La misma excusa usan los medios para decir “nos merecemos los medios producto de la sociedad que tenemos”. Una sociedad menos exigente, menos demandante con los medios de comunicación, por supuesto, contará con medios de comunicación menos desafiantes porque habrá menos exigencia de parte nuestra. Ahí aparece el rol ciudadano de nuestro acto, de cómo hacemos de este país un país más desarrollado.

En conclusión, ser sustentable es un modo de vivir, es un sentido de vida, es una ética del cuidado público. Nos falta ser más complejos en nuestra racionalidad de ser y hacer. Y, por último, debemos aprender que requerimos la participación de todos para ser de Chile un país más justo y más humano. Por lo tanto, aún queda mucho camino por recorrer para decir que todos los actores de nuestra sociedad están construyendo un sistema sustentable en pos de la protección integral de la infancia y la adolescencia.



CARLOS ANDRADE, MODERADOR

Para concluir este segundo y último panel, la señora María Teresa Sepúlveda, Directora Técnica de la Fundación Consejo de Defensa del Niño, nos presenta la ponencia *Desde la acción a la política pública, el rol de la sociedad civil en la protección integral de la infancia*.

El tema que les voy a plantear brevemente tiene que ver con la acción, desde la acción a la política pública, el rol de la sociedad civil en la protección integral de la infancia, y bajo tres ejes: primero, cuál ha sido nuestra acción como sociedad civil; segundo, cuáles han sido los nudos críticos a los que nos enfrentamos en nuestro trabajo particularmente en los temas de infancia, y tercero, algunos cambios necesarios.

El inicio o despliegue de las organizaciones de la sociedad civil se produce a comienzos del siglo XX con el nacimiento del Estado Nación. Mientras este se concentra en su consolidación política y económica, son instituciones religiosas y laicas las que asumen la asistencia de las necesidades sociales, entre otras, las de los niños y niñas en situación de pobreza y abandono. Así es como surgen las fundaciones de beneficencia y solidaridad, muchas de las cuales continúan hasta hoy, teniendo un rol fundamental en el trabajo con la infancia y adolescencia.

Es en la segunda mitad del siglo XIX cuando se da reconocimiento jurídico a estas organizaciones sin fines de lucro; la presencia de ella en Chile es de larga data y ha tenido un rol permanente en el desarrollo del país, particularmente en el ámbito de la protección de la infancia. Reflejo de ello es que hoy nuestra Fundación está cumpliendo 80 años.

El Estado, por su parte, va asumiendo progresivamente su rol de rectoría y control sobre el trabajo con infancia, en un comienzo el Consejo Nacional de Menores y posteriormente el actual Servicio Nacional de Menores.



*María Teresa Sepúlveda, Directora
Técnica de la Fundación Consejo
de Defensa del Niño*

La creación de estos cuerpos va a reforzar el vínculo jerárquico entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, donde el primero define y diseña las políticas públicas y la sociedad civil asume su implementación y ejecución. Esta relación tendría su explicación en que los recursos provienen mayoritariamente del Estado y se traspasan a las organizaciones de la sociedad para la ejecución de la política, existiendo una lógica condicionada por el aporte económico estatal y, por tanto, más cercana a la subordinación que a la colaboración.

Este punto aparece como el primer nudo crítico a resolver puesto que las lógicas verticales y jerárquicas entre el Estado y la sociedad basadas en la reglamentación y subordinación resultan hoy insuficientes para abordar la complejidad de los fenómenos sociales. En consecuencia, desde nuestro punto de vista, se hace necesaria la orientación hacia relaciones más horizontales en las cuales se favorezcan la diversidad y el diálogo.

Históricamente, las organizaciones de la sociedad civil han demostrado una importante capacidad para adaptarse a los cambios que se requieren frente a las nuevas configuraciones que adquiere la situación de los niños y niñas y de los jóvenes, particularmente de aquellos en situación de vulnerabilidad, adaptaciones que han ido acompañadas de un elevado desarrollo técnico y de la constante capacidad para ignorar, lo que se ha traducido en la implementación de nuevas y más efectivas metodologías de intervención en el marco de la Convención.

El estar insertos en los territorios nos ha permitido generar cercanía y vínculo de confianza con las personas, como también incorporar sus intereses a nuestras acciones, lo que se traduce, por ejemplo, en diagnósticos más preciso y configuración de redes locales, entre otras, lo cual nos otorga legitimidad frente a ellos y frente al Estado en cuanto estamos en condiciones de aportar a la construcción de la política desde la observación de los contextos y desde la práctica cotidiana. La inserción en los territorios, el saber hacer y la transparencia en el uso de los recursos otorgan solvencia y legitimidad a este tipo de organizaciones.

A pesar de estas ventajas, las organizaciones de la sociedad civil enfrentamos serios problemas para llevar adelante los procesos de intervención. La fragmentación de la política pública, es decir, la escasa integralidad de su diseño e implementación, se hace cada vez más insostenible si consideramos que las problemáticas y necesidades de los niños y niñas y jóvenes son multidimensionales y diversas según el contexto

en que ellos se desarrollan, y, por lo tanto, las soluciones requieren más de un enfoque o sector.

Si bien la ratificación de la Convención implica que el Estado en su conjunto asume la responsabilidad de garantizar los derechos y actuar en consecuencia con ellos, en nuestro país esta responsabilidad la ejerce el Estado operativamente a través del Servicio Nacional de Menores, sin hacerlas extensivas en la práctica al conjunto de los organismos del Estado.

El Servicio Nacional de Menores, tal como funciona hoy, carece de las atribuciones para ejercer un papel efectivo en representación del Estado. Esto se vincula con la carencia de una ley de garantías, que debiera permitir una acción efectiva y coordinada desde la articulación de los diversos sectores que deben participar en esta tarea.

Sin embargo a la fecha y en gran medida es la acción de las propias organizaciones de la sociedad civil la que se encarga de coordinar la medidas adicionales que son necesarias y que deben ser administradas por otros sectores para el tratamiento de los problemas asociados, careciendo estas por completo de facultades e imperio para hacerlas exigibles en términos efectivos. Como consecuencia de esto, la responsabilidad delegada en materia de atención a niños y jóvenes carece del sustento necesario para alcanzar los niveles de éxito exigidos.

Adicionalmente, la falta de coordinación y diálogo entre órganos del Estado y entre estos y la sociedad civil tiene como resultado disposiciones o acciones que pueden resultar incoherentes o impracticables de manera parcial o total. A modo de ejemplo me permito citar lo dispuesto en el auto acordado por la Corte Suprema en el mes de marzo que regula aspectos relacionados con las medidas de internación y visita a los centros residenciales, que en su artículo 2º establece que al dictarse una medida cautelar o sentencia que implique la internación de un niño, niña o adolescente el juez de familia deberá indicar el plazo de ella. Esto implica que en ese período los profesionales debieran llevar a cabo las acciones técnicas necesarias para que efectivamente el niño pueda volver con su familia, lo cual supone al menos la existencia de profesionales en número y la especialización requerida y una red de apoyo operando. Sin embargo, todos sabemos que no es así. Por tanto, las organizaciones que mantenemos centros residenciales enfrentaremos serias dificultades para su cumplimiento. Así es como una medida que tiene un propósito

en beneficio de los niños, que nadie discute, puede resultar impracticable en algunos casos por no existir los medios necesarios para que esta tenga un cumplimiento eficaz.

Otros factores críticos tienen relación con los recursos, que son insuficientes para cumplir con los estándares éticos exigidos; con el sistema de financiamiento en la lógica de pago por prestación o niño día atendido, y con los procesos de licitación, los cuales no impulsan de ninguna manera la colaboración entre las entidades de la sociedad civil, sino que introduce una dinámica de competencia que tiene como consecuencia la tendencia a mantener en reserva las metodologías desarrolladas.

Estos nudos o factores críticos y la complejidad de los procesos sociales que hoy nos convoca hacen necesarios nuevos acuerdos entre el Estado y las organizaciones sin fines de lucro, acuerdos que permitan potenciar el rol de estas últimas como mediadores entre los diversos actores que confluyen fácticamente en esta política, es decir, los ciudadanos, el Estado y la empresa privada.

Estando todos de acuerdo en que es urgente la definición de una política de Estado para la infancia y, en consecuencia, la promulgación de una ley de garantías que haga exigible los derechos de los niños y niñas, en ese contexto es indispensable que el Estado otorgue a las organizaciones de la sociedad civil un rol más protagónico en la construcción de esta política, concibiéndolos como aliados estratégicos y no solo como meros ejecutores y proveedores de servicios básicos. Hacer esto requiere audacia de todos los actores involucrados para romper la inercia de cómo se ha venido dando la práctica, por una parte, la relación entre el Estado y la sociedad civil, y por otro, cómo los modos de hacer las cosas se convierten en rutina, en un saber hacer, es decir, en una práctica instalada que nos puede inmovilizar para llevar a cabo el cambio planteado, el cual requiere la construcción y mantención de relaciones de confianza, del compromiso mutuo de colaborar y de la instalación de condiciones para el diálogo que tenga como base el respeto y el reconocimiento de la legitimidad de todos los actores.

Es necesario, por tanto, que en la futura ley de garantía de derechos se incorporen mecanismos que exijan el diálogo, que establezca los mecanismos de articulación y vele por la transparencia de ellos, de manera que el acercamiento público-privado no esté condicionado solo por la legitimidad que pueda atribuirle las autoridades públicas, sino que sea una práctica resguardada y garantizada en torno de las políticas de infancia con enfoque de derecho. Es decir, una sociedad

civil que tenga una participación vinculante y no solo consultiva, entendida esta participación como un proceso abierto entre diversos actores que posibilite la activación de espacios reflexivos y creativos para la transformación de la realidad en la dirección deseada, valorizando el aporte de cada actor implicado en el proceso y considerando la creciente complejidad de los espacios sociales en que actuamos.

Para las organizaciones de la sociedad civil, el escenario en el cual se desenvuelven ha cambiado significativamente. Nuevos y complejos elementos en la agenda internacional del desarrollo, mayor competencia por el acceso a los recursos, mayores exigencias para demostrar la eficacia representan retos significativos para nuestra gestión. Uno de ellos es generar espacios de acción conjunta y coordinada entre las propias organizaciones privadas. En otro, la evaluación de las acciones desarrolladas en la atención de los niños y jóvenes en los diversos programas que ejecutamos, para lo cual la vinculación con el ámbito académico pasa a ser relevante. Al respecto, podemos señalar que como Fundación estamos participando en un proyecto Fondef con la Pontificia Universidad Católica precisamente orientado a la medición de la calidad en programas sociales. Sin prejuicio de estas iniciativas, es de urgencia generar como país procesos de evaluación sistemática, universales, que nos permitan dar mayor eficiencia y efectividad a nuestras intervenciones y, así, poder evaluar el impacto.

No quisiéramos finalizar sin mencionar lo siguiente.

Ocuparse por nuestra niñez y juventud implica actuar tempranamente. De ahí la importancia que tiene la prevención, ámbito en el que CODENI lleva más de 12 años trabajando a través de los programas para la erradicación del trabajo infantil con el decisivo aporte de Fundación Telefónica, y que hoy se proyecta en la aplicación de nuevas tecnologías en los procesos de aprendizaje que motiven y permitan el bienestar de los niños y niñas. En este sentido, los programas preventivos no deben ser vistos como una tarea única y exclusiva de las instituciones públicas destinadas a ello, sino más bien, de una tarea que involucre un tejido más amplio de diversos actores, donde se cuenten también las comunidades, para que se comprometan en el diseño y desarrollo de iniciativas de prevención, tema no menor cuando coordinamos la ley de garantías.

Estimados amigos, trabajamos con niños, niñas y jóvenes, el sector más expuesto a vulneraciones de derechos; los apoyamos para la superación de las condiciones que los causan, como también es sus procesos de responsabilización

y de reinserción social, según corresponda. Por ser sus rostros los indicadores más sensibles de las situaciones que viven, deben constituir estos nuestro mayor aliciente en el desafío que la prevención, protección, reparación y reinserción nos impone, para que efectivamente sean parte activa de esta sociedad y transformar sus condiciones desfavorables en oportunidades de desarrollo, tarea que es un deber ético acordar como país y en el cual todos los actores de la sociedad deben asumir su responsabilidad, cosa que, como bien sabemos, el actual modelo de atención no promueve ni alienta.

Los tiempos que vivimos nos exigen precisamente una nueva forma de enfrentar el mundo y pensar en futuro, uno que sin desconocer el pasado no tenga miedo a lo nuevo, que rescate nuestra identidad, que se abra sin temor a la globalidad y que sea capaz de construir un sentido de solidaridad que en definitiva transforme nuestras preocupaciones por las generaciones jóvenes en ocupaciones, es decir, en acciones concretas y compromisos en el presente.

Muchas gracias.

Carlos Andrade, Moderador

Vamos a iniciar ahora la ronda de preguntas.

La primera pregunta es para la señora Soledad Teixidó, que dice lo siguiente:

“El Comité de Derechos del Niño aprobó en el 2013 la recomendación 16 sobre las obligaciones de los Estados sobre el impacto de las empresas en los derechos del niño. Se plantea ahí que las empresas deben respetar los derechos según las leyes y reglas establecidas por los Estados y no solo siguiendo un código voluntario. Esto implica obligaciones y responsabilidades de Estado y empresas en diálogo con la sociedad civil. Se necesitan protocolos claros y cuentas públicas. ¿Cómo ve este panorama en Chile? Y, seguidamente, ¿qué posibilidad hay de una política pública sobre empresas, sostenibilidad y derechos humanos?”

Soledad Teixidó, Presidenta Ejecutiva Fundación PROhumana

Una respuesta es desde lo que ocurre y otra respuesta es de lo que yo opino, que es bien distinta, o de lo que debería ocurrir.

Yo creo que hay muchas iniciativas a nivel global y por cierto de las organizaciones internacionales como Naciones Unidas. PNUD, y así muchos, donde se establecen parámetros de acciones que debería hacer el mundo privado en los distintos países. En ese sentido, creo que Chile está bastante más atrasado, y es una lástima que así ocurra. Debería ser distinto. Es decir, existen convenios, y si uno lee, afuera hay exigencias, por ejemplo, en la Comunidad Europea, y nosotros estamos lejos de cumplirlas y de generar espacios de conversación con respecto a esto.

Por eso mi respuesta al inicio era que necesitábamos generar un pensamiento más complejo con relación a lo que significa ser un actor dentro de la sociedad; creo que todavía respondemos, y no solamente el mundo privado, sino también la ciudadanía y las distintas organizaciones respondemos a niveles más básicos si nos comparamos con niveles de países más desarrollados. Y, además, este es un país que está acostumbrado a responder más bien a lo legal, al mandato, y desde ese lugar se responde. Y por otro lado está el tema de los derechos humanos, que creo que por fin estamos, y especialmente el mundo privado está superando el trauma del término derechos humanos, que es un trauma histórico.

Entonces, son muchas las variables que influyen para generar ese espacio adecuado. Y, en ese sentido, muchas veces ayuda el gobierno. Si uno observa el caso de países europeos, el gobierno es muy facilitador de esos espacios de conversación, porque, por un lado, si el mundo privado promueve este espacio, también hay un sesgo de que pueda estar queriendo lavar imagen o estar queriendo generar espacios. Entonces, el que está llamado a generar ese espacio es nuestro Estado. Y creo que en ese sentido estamos bastante atrasados.

Aquí viene mi opinión personal y la opinión de PROHumana, y que ha sido lo que venimos promoviendo desde hace 17 años.

Creo que deberían ser conversaciones presentes. Me parece que el pensar cuál es la realidad que ofrecemos a niños, niñas y jóvenes en este país debería ser un tema fundamental. Y tendría que existir una preocupación y una reflexión desde el mundo privado. Pero si uno observa los distintos debates de los distintos sectores y cuando el propio Gobierno invita a hablar al mundo privado, son otros los temas que los convocan. Entonces, yo creo que más que un culpable o de un no hacer, yo creo que hay una deficiencia todavía como articulación, de diálogo, de una debilidad del tipo de diálogo y la profundidad que le damos al diálogo y la continuidad que le damos al diálogo. Yo creo que también la gente está cansada -soy una de ellas- de participar de distintos espacios, de dedicar muchas horas a una suerte de diálogo y propuesta, y al final no pasa nada. Entonces, ahí prefiero quedarme trabajando mejor en mi oficina con un caso específico y generando un cambio concreto para que ocurra algo, definitivamente, que participar en una gran cantidad de reuniones que finalmente no tienen fruto.

Carlos Andrade, Moderador

La siguiente pregunta es para la señora Marcela Labraña:

“Considerando que actualmente más del 90% de las políticas de protección especializada están siendo ejecutadas por instituciones colaboradoras, ¿cree usted que estas debieran participar también de la formulación de políticas públicas?”.

Marcela Labraña, Directora del Servicio Nacional de Menores

Específicamente, hoy hay una medida que tomó la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, que fue la creación del Consejo para la Infancia. Y en su reglamento

incorpora la participación de la sociedad civil. De hecho, la semana pasada se realizó la elección de los representantes de la sociedad civil. Y hoy tenemos que son parte del Consejo para la Infancia Aldeas SOS y La Caleta. Se trata de un espacio hoy concreto donde ellos van a participar y donde vamos a poder debatir en conjunto en el Consejo Nacional para la Infancia lo que serán las nuevas políticas públicas del Gobierno.

Carlos Andrade, Moderador

La siguiente pregunta es para don Hernán Fernández:

“¿Cuál es su opinión en la desjudicialización de la protección de la infancia? ¿Cuál debiera ser el rol particular del Poder Judicial en este ámbito?”

Hernán Fernández, asesor del Consejo Nacional de la Infancia

Creo que la respuesta es bastante clara y emana de la propia Convención de los Derechos del Niño. Se debe proteger en un ámbito no judicial y revisar las decisiones en el ámbito judicial ante la oposición de la familia o ante la intervención de otros actores que pudieran discutir la pertinencia de esa intervención por la vía administrativa. Lo ideal, a lo que se debe aspirar, es que esa intervención administrativa esté diseñada desde la idoneidad, desde la oportunidad y desde la calidad. Yo creo que esa es la respuesta. Hoy día, lamentablemente, es el camino judicial, con muchos obstáculos, el que se debe recorrer. La propuesta es, entonces, una vía no judicializada pero con un estándar de garantía.

Carlos Andrade, Moderador

La siguiente pregunta es para la señora María Teresa Sepúlveda:

“Desde la práctica y experiencia de CODENI, ¿cómo se evidencia la ausencia de una ley de protección integral?”

María Teresa Sepúlveda, Directora Técnica de la Fundación Consejo de Defensa del Niño

Yo lo mencioné un poco en mis palabras.

Frente a los niveles de exigencia que se nos hace desde el Estado en la implementación de los distintos programas para la atención de los niños, la verdad es que muchas veces estamos solos. Entonces, el nivel de exigencia sobrepasa las capacidades propias. Y me refiero a los sistemas de salud, a los sistemas de educación, a veces a los sistemas judiciales, donde, en definitiva, por ejemplo, en el caso de desinternación de un niño, para que un niño vuelva a su familia, hay cosas que hacer. Normalmente, las situaciones que afectan a los niños no tienen que ver con los niños, sino con el contexto, con el entorno, con la familia. Si yo tengo al niño, lo puedo tener muy bien, pero lo tengo, primero que nada, separado por un largo tiempo, no ha pasado nada con ese entorno familiar. Por lo tanto, mientras no existan los recursos en términos de la colaboración -y ni siquiera eso, sino en cuanto a lo que a cada cual le corresponde-, vamos a seguir en deuda y los procesos de desinternación, de protección a los niños y de reinserción social se demoran mucho más que si en cada espacio existieran los recursos de todos los sectores para actuar. Por eso dije también que Sename no tiene todas las facultades para hacer exigible que otros actúen. Y menos lo tenemos las instituciones, que nos resulta a veces un poquito más, pero esto es porque es un amigo, un conocido, pero cuando esa persona cambia todo vuelve a fojas cero y nos quedamos otra vez con largos tiempos de permanencia de intervención.

Marcela Labraña, Directora del Servicio Nacional de Menores

Solamente quería poner como un ejemplo, pero también cómo la coordinación es importante, y rescatando tanto lo que dice María Teresa Sepúlveda como Soledad Teixidó, en una gira a La Araucanía visité al Seremi del Ministerio de Desarrollo Social, que es el Ministerio que lleva las políticas universales de infancia (no es el Ministerio de Justicia, a diferencia de lo que todo el mundo cree), por algo el *Chile Crece Contigo* está ahí y no en el Ministerio de Justicia. Le fui a plantear dos puntos. Por una parte, que los niños y niñas que están en residencias de la red Sename que quieren ir al jardín infantil de la Junji no necesariamente tienen una ficha de protección social, y allí la priorización es por ficha de protección social. Por otra parte, le mencioné que necesitaba que en el plan de *Personas en situación de calle* que se incorporara a los niños y a las niñas. Me respondió “Nosotros no atendemos a

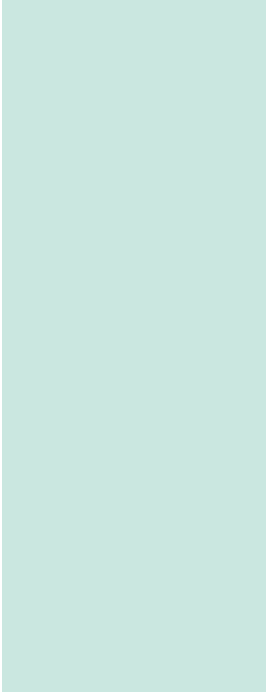
los niños”. Y le señalé que ellos también son personas. Y añadió “te encuentro la razón”.

Lo quería ejemplificar, pues aquí hay dos cosas. Uno, en el fondo, cómo es la coordinación. Y dos, tenemos que pasar a la acción, y parte de hacer este trabajo y este puente con las autoridades públicas-privadas es ir a la acción, conversar, simplificar y, en el fondo, que llegue la política pública directamente en beneficio de los niños y niñas sin mayores retardos.

Carlos Andrade, Moderador

Damos por concluido el segundo y último panel del día de hoy.

Agradecemos a los expositores sus aportes, los que, desde las prácticas, reflexiones concretas, estamos seguros que nos van ayudar a seguir pensando y reflexionando sobre mejores sistemas de protección.



Jorge Díaz (Presentador):
para concluir, el Gerente General de la
Fundación *Defensa del Niño*, CODENI,
don Edmundo Crespo, dirigirá algunas
palabras.

Quisiera dirigir unas breves palabras de cierre del seminario que hemos organizado como parte trascendente de la celebración de nuestros ochenta años de existencia.

En primer término, nos parece de justicia reconocer la calidad de cada una de las intervenciones que hemos tenido la oportunidad de escuchar. Estas nos han abierto una amplia y enriquecedora mirada a partir de las diversas perspectivas de cada enfoque, pero convergentes en las aspiraciones de contar con una política y sistema integral de atención para la niñez y los adolescentes del país.

Ha quedado de manifiesto, entonces, la relevancia que tiene para todas las organizaciones participantes la urgencia de dar satisfacción a los requerimientos que esta aspiración nos reclama. Estos son coincidentes en la necesidad de crear la legislación que articule un sistema eficiente para la protección, promoción y garantía de los derechos del niño y que articule competencias, funciones y capacidades de las instituciones y que, a la vez, considere los medios necesarios de todo orden para su plena eficacia y cumplimiento.

Es imprescindible que este sistema considere la interrelación indispensable con el conjunto de todos los organismos públicos encargados de la protección de la salud física y mental, la educación y, en general, de todas las áreas llamadas a satisfacer las necesidades de la infancia.

Es imperioso crear las instancias que permitan la garantía efectiva del resguardo y goce de los derechos que establece la Convención



*Edmundo Crespo,
Gerente General CODENI*

Internacional. Pero, como es obvio, estas aspiraciones tienen que comprometer a todos los Poderes del Estado y de la sociedad civil en general, para que mediante un trabajo mancomunado podamos hacer realidad la promoción, garantía, respeto y protección de los derechos consagrados en la Convención.

Estamos convencidos de que el trabajo participativo de todas estas áreas nos ha de permitir contar con un marco jurídico y la organización más adecuada para lograr nuestros propósitos de dar real cumplimiento a los compromisos con la infancia.

Nuestros agradecimientos a quienes hoy han participado como expositores en esta jornada y de cuyos planteamientos debemos conservar la impronta a que sus reflexiones nos llaman.

En cuando a CODENI, en sus ochenta años de vida, podemos afirmar que estamos orgullosos de su historia, entusiasmados y contentos con nuestro trabajo y también esperanzados en que el país hará todos los esfuerzos para adoptar las mejores medidas destinadas a establecer un sistema nacional de protección de los derechos de la infancia, entendido este como conjunto coherente de políticas, planes, programas, organismos y medios que garanticen el respeto y el ejercicio efectivos de los derechos de la infancia.

Expresamos nuestra gratitud a la Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados, que asumió la coorganización de este seminario; a la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Católica, que lo auspició; y a los patrocinadores, el Ministerio de Justicia, el Consejo Nacional de la Infancia, Unicef, el Foro Chileno por los Derechos de la Infancia y el diario *El Mercurio*.

Nuestro reconocimiento también para el personal de CODENI que ha asistido a esta jornada, ya en forma presencial o vía *streaming*, como también a aquel que nos ha colaborado en las distintas etapas de su realización.

Finalmente a los responsables de este noble edificio, que nos ha acogido con el más alto del espíritu republicano.

A todos, muchas gracias.