

# La integralidad de la oferta pública de Protección<sup>1</sup> para la infancia

**Soledad Larraín<sup>2</sup>**  
**Carolina Bascuñán<sup>3</sup>**

El presente artículo presenta una reflexión acerca de los programas ofrecidos por el sector público a la infancia y adolescencia en Chile. Propone la necesidad de mirar la oferta, específicamente de protección contra la vulneración de derechos, desde una perspectiva basada en los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Asimismo, plantea los actuales desafíos para lograr una política pública de infancia integrada, efectiva y con perspectiva de derecho, los que apuntan a repensar la institucionalidad de la infancia y fortalecer el trabajo en los programas de protección, de manera de garantizar una real restitución del derecho vulnerado y un adecuado trabajo a nivel familiar y social.

## **Palabras clave**

Derechos, infancia, programas de protección, política pública.

## **Abstract**

The present article presents an analysis about the programs offered by the public sector to the children in Chile. It proposes to look at this array of services, specifically in the protection against the violation of rights, since a perspective based on the principles of the Convention on the Rights of the Children.

Likewise, it analyzes the current challenges to achieve a public policy of infancy and adolescence, integrated, effective and with a perspective of rights. The challenges include to rethink the governmental institutions on the matter, and to strengthen the work of the protection programs so to guarantee a real restitution of the rights and a pertinent work at the family and social level.

## **Key words**

Rights, infancy and adolescence, programs of protection, public politics.

1 Este artículo se enmarca en un trabajo más amplio, que UNICEF ha realizado como colaboración al Observatorio Nacional de Infancia y Adolescencia.

2 Psicóloga, consultora de UNICEF.

3 Socióloga, consultora de UNICEF.





## Introducción

A casi dos décadas de vigencia de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), Chile muestra progresos significativos en las condiciones de vida y oportunidades de desarrollo de los niños y adolescentes, como la disminución de la pobreza, una cobertura prácticamente universal en educación básica y media, un incremento sostenido de la cobertura preescolar, el reconocimiento de 12 años de escolaridad obligatoria, además de indicadores de salud materno-infantil destacables y nuevas oportunidades de protección social, entre otros.

Sin embargo, existen importantes asimetrías en el cumplimiento de los derechos de la infancia expresadas, entre otros rasgos en: una alta desigualdad; la existencia de casi un millón de menores de 18 años de edad bajo la línea de pobreza, cuya incidencia es más alta en la población indígena; un sistema escolar fuertemente segmentado, con baja calidad de los aprendizajes y donde existe aún discriminación por ingresos, origen étnico, discapacidad, embarazo adolescente y nacionalidad; una alta incidencia de maltrato infantil y de violencia intrafamiliar y rezagos en el desarrollo infantil en los sectores pobres.

Todos estos "pendientes" reseñados demuestran que hacer realidad el enfoque de derechos de los niños y niñas, implica una tarea que debe hacerse efectiva tanto a nivel de los diseños institucionales como de las acciones cotidianas de los agentes llamados a ponerlos en práctica.

Frente a esto el primer gran desafío es hacer coherentes los criterios y principios que se consagran en la CDN con los criterios y principios que estructuran la oferta actual de políticas públicas para los niños y niñas de Chile.

Hoy en día contamos en Chile con tres áreas fundamentales en lo que oferta a infancia se refiere, a saber: a) Promoción, b) Prevención y c) Protección. Esta última se encuentra fuertemente sobredimensionada, al ser comparada con las otras dos áreas, considerando que cubre a un número mucho menor de niños/as y que está escasamente interconectada con las diferentes instituciones que ejecutan estas ofertas, vale decir existe una gran cantidad de programas destinados a la reparación que no se condicen cuantitativamente con el número de programas que se ofrecen en prevención y que son ejecutados por instituciones que atienden a la universalidad de la infancia, y los cuales a su vez no interrelacionan sus políticas con las de los servicios que entregan atención más focalizada.

La protección integral de los derechos de los niño/as que han sido vulnerados, implica necesariamente una mirada desde un enfoque integral. Hoy en día estamos en presencia de un cambio paradigmático en la mirada de política pública hacia la infancia que pasa desde un enfoque de necesidades, tradicionalmente utilizado, a un enfoque de derecho que contemple la necesidad orientar las ofertas a la restitución del derecho y no al mero asistencialismo dirigido a la reparación del daño.

## La oferta existente en la actualidad

La oferta para infancia en el área de protección especial de derecho, se despliega de la siguiente manera:

## ÁREA DE PROTECCIÓN

## OFERTAS DE PROTECCIÓN

### **Protección a niños y niñas privados de su medio familiar**

Aquellas ofertas relacionadas con los niños que se encuentran temporal o permanentemente privados de su medio familiar

Recepción y cuidado del niño  
Residencia de protección para lactantes y preescolares  
Programa de adopción plena  
Residencias de protección mayores  
Residencias de Protección para lactantes  
Residencias de Protección para preescolares  
Familia de acogida simple  
Familias de Acogida especializadas  
Residencias para lactantes de madres en recintos penitenciarios  
Residencias para niños que están por nacer de madres en conflicto con la maternidad  
Residencia de protección para lactantes o preescolares de madres en comunidades terapéuticas  
Residencias de protección para madres adolescentes vulneradas (RPA)  
Centro de Diagnóstico Mayores  
Centro de Diagnóstico para Lactantes  
Centro de Diagnóstico para Preescolares  
Programa de apoyo y orientación a la familia de origen  
Programas de Fortalecimiento Familiar

### **Cuidados especiales para niños y niñas con discapacidad**

Aquellas ofertas relacionadas con la garantía en torno a temas como la no discriminación, el interés superior, la educación y la participación

Programa de apoyo al proceso educativo de personas con discapacidad  
Residencias de protección niños con discapacidad (grave, discreta, física o sensorial)  
Familias de Acogida para niños/as con discapacidad  
Programa de Protección ambulatoria para niños/as con discapacidad grave o profunda

### **Promoción, Prevención y Protección contra toda forma de perjuicio, abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos trato y explotación incluido el abuso sexual (Protección contra toda forma de violencia)**

Ofertas destinadas a prevenir y proteger a los niños de toda forma de maltrato y establecer medidas preventivas y de tratamiento al respecto.

Oficinas de Protección de Derechos  
Programas de Prevención Comunitaria (PPC)  
Programa de Intervención Breve (PIB)  
Protección especializada: proyecto maltrato grave y abuso sexual (PRM)  
Protección especializada: proyectos para: niño/as y adolescentes en situación de calle, víctimas de explotación sexual comercial infantil, niños/as y adolescentes en situaciones de alta complejidad como inicio en conductas transgresora, consumo de drogas, etc.  
Programa de representación jurídica para niños víctimas de delito y/o graves vulneraciones de derechos.

Apoyo a Tribunales de Familia y Fiscalías en la calificación de situaciones de vulneración de derechos infanto-adolescente

Programas de Diagnóstico (DAM)

I. ARTÍCULOS





De acuerdo a esto, es posible observar que en la actualidad contamos con alrededor de 30 ofertas de protección, cuyos temas de atención son los siguientes:

- Prevención Comunitaria de vulneraciones de derechos
- Prevención focalizada para niños/as con vulneraciones de mediana complejidad
- Protección y reparación en caso de malos tratos y abuso sexual.
- Protección y reparación contra la explotación sexual, económica y laboral.
- Protección de niños privados de su medio familiar.
- Protección a niños /as que presentan vulneraciones de derechos y paralelamente sufren discapacidad mental, o física o sensorial.
- Fortalecimiento familiar en aquellos niños/as privados de su medio familiar por una orden judicial, a fin de que puedan reinsertarse en su familia.

La gran mayoría de la oferta existente para estos temas, la proporcionan instituciones privadas acreditadas por el Servicio Nacional de Menores (SENAME), institución que es la principal responsable de solicitar programas destinados a la reparación del daño sufrido por una vulneración de derecho en niños/as y adolescentes menores de 18 años.

Sin embargo, existen otras instituciones que complementan esta oferta, tales como Carabineros, la fundación INTEGRAL y el Ministerio del Trabajo, quienes ofrecen programas de protección específica de acuerdo al área de interés objeto del diseño de su política pública.

Como podemos ver, en general la oferta destinada a la protección es ejecutada por organismos que diseñan programas claramente focalizados para la población objetivo que ya ha sido objeto de vulneración. Esta oferta cubre simultáneamente alrededor de 76. 000 niños en esta situación.

La oferta que hoy ejecuta el SENAME, a través de estas instituciones privadas, es de amplia envergadura y ofrece un importante despliegue, sin embargo, resulta necesario atender ciertos aspectos que requieren ser reconsiderados.

Un aspecto importante es reconocer que en la actualidad las políticas de reparación/protección superan ampliamente a las de prevención, situación que nos lleva inmediatamente a reflexionar sobre la necesidad de incorporar y promover un mayor trabajo de coordinación intersectorial con diferentes organismos que ejecutan políticas de infancia para toda la población, como son el caso de salud y educación.

Por otra parte, la oferta necesita fortalecer el trabajo con la familia. Las políticas actuales de familia están orientadas exclusivamente a las situaciones donde ya se presenta una vulneración de derecho, no existiendo un espacio para las ofertas de apoyo en la crianza de aquellas familias que se encuentran, por ejemplo, con altos niveles de dificultad, la cual sólo se convierte en objeto de atención cuando se ha vulnerado un derecho. Sin duda, este hecho no favorece la prevención y limita el trabajo desde la protección.

En definitiva, las ofertas de protección existentes significan un importante esfuerzo por reparar el daño causado por alguna situación particular. Como este empeño de reparación debe estar enfocado en reducir el impacto de la vulneración, manteniendo al niño/a en un ambiente de máxima normalidad posible, el trabajo necesariamente debe implicar una mirada integradora entre las diferentes instituciones que tienen como rol la protección de los niños/as y adolescentes, tales como la familia, comunidad, escuela, servicios, etc.





## **Desafíos**

Es necesario que la oferta pública dirigida a la infancia, tal como se presenta en la actualidad, se perfeccione. Refocalizar el diseño actual de las políticas públicas para que estén orientadas hacia un real cumplimiento y coherencia con los principios consagrados en la CDN, impone tres desafíos fundamentales para los actores públicos y privados interesados en esta agenda:

### **1.- Discutir las diversas concepciones de infancia que se expresan en las políticas públicas.**

El ordenamiento y orientación de la oferta actual revela la persistencia de visiones culturales contrapuestas sobre la infancia, expresadas por un lado en el acceso casi universal de todos los niños a los servicios básicos y, por otro, en una extensa gama de programas dirigidos a categorías específicas de niños, desarrollados por organismos dedicados a problemas de exclusión y cuyo rol aparece sobredimensionado.

Las características de una oferta de política pública expresan la visión que la sociedad tiene respecto de los sujetos que pretende servir con ella, además de los objetivos de desarrollo que se quieren alcanzar y los fenómenos sociales a los que define abocarse.

Veamos un ejemplo: Si una sociedad entiende que el consumo de drogas es antes que nada un asunto de seguridad ciudadana, su oferta de política para hacerle frente estará orientada a la prevención del delito. Esto implica que estará institucionalmente radicada en entidades cercanas a las que manejan la seguridad pública y el sistema judicial, focalizada en sectores sociales más cercanos a entornos amenazantes, y orientada mayormente a la reparación. Por el contrario, si el consumo de drogas se entiende preferentemente como un tema de salud pública, es más probable que la oferta de políticas se centre en la prevención, la educación de estilos de vida saludable y en ámbitos de competencia del área social.

Este ejemplo muestra que la forma que asume la oferta de política pública nos habla del enfoque y preferencias de quienes las formulan e implementan y, por tanto, de concepciones sobre cómo debemos concebir en la práctica a los niños/as como sujetos de derechos.

El inconcluso proceso de adecuación de la legislación nacional de infancia a la CDN mantiene aún vigente la judicialización de las exclusiones sociales y una excesiva especialización en la forma de abordarlas. Esto hace que exista una amplia oferta vinculada al sector justicia, en desmedro del fortalecimiento de una mirada más normalizadora e inclusiva, centrada en la familia y la comunidad, respecto de estas exclusiones.



El énfasis de los enfoques de protección y reparación por sobre el de prevención, deja fuera o con una escasa presencia en la oferta a muchas áreas importantes para el desarrollo de la infancia y adolescencia, como son el fortalecimiento familiar y de los roles parentales; la educación sexual; el embarazo adolescente; la participación infantil y adolescente; las situaciones de violencia, abuso y explotación; las causas externas de muertes en adolescentes, etc.

## **2.- Repensar el modo de diseñar y gestionar las políticas públicas sobre infancia.**

El diseño de la oferta de programas continúa estando mayoritariamente organizada desde una lógica institucional, en lugar que desde la integralidad de los derechos, factor que dificulta percibir o responder a demandas transversales nuevas o insuficientemente cubiertas, como aquellas que derivan de la realidad de los niños y niñas indígenas, los inmigrantes, la maternidad y paternidad adolescente, las mujeres jefas de hogar y otras.

Si bien durante los dos últimas décadas se han introducido innovaciones significativas en la estructura y gestión de las políticas sociales, el marco institucional que las sustenta mantiene barreras que limitan su rol como instrumentos para la efectividad de los derechos de la infancia, entre ellas, la ausencia de una instancia de coordinación y articulación de políticas desde la perspectiva de los derechos de la infancia.

Aunque el marco institucional de la oferta cuenta con una alta presencia de organizaciones privadas y de la sociedad civil como gestoras de programas por mandato de las instituciones del Estado, su rol se circunscribe preferentemente a la ejecución de formatos y modelos centralizados y predefinidos. En este sentido, sería interesante abrir espacios para la complementación y diversificación de las respuestas sociales a los derechos de los niños, mediante el aporte de experiencias y metodologías generadas por la sociedad civil, flexibilizando así los mecanismos de gestión y fortaleciendo la participación de nuevos actores.

## **3.- Buscar la integralidad de la oferta a partir del ciclo de vida.**

El referente ciclo de vida de la infancia y adolescencia hace visible los grados de densidad, consistencia y continuidad de la oferta en cada una de sus etapas, condiciones que se revelan insuficientes para cubrir la integralidad de los derechos de los niños y niñas. Así por ejemplo, frente a una diversidad de oferta disponible para los ciclos primera infancia e infancia, los adolescentes cuentan con respuestas concentradas mayoritariamente en el sistema escolar y el sistema penal.



Los programas de protección necesariamente deben contemplar el ciclo vital como uno de los factores claves de intervención, más allá de la sola vulneración del derecho ya que, por ejemplo, un niño/a que sufre maltrato en la infancia no vive su impacto de la misma manera que uno que lo sufre en la adolescencia.

Es necesario, por tanto, un enfoque de la gestión de la oferta pública en clave de derechos, basado en el ciclo de vida, que innove los mecanismos tradicionales de organización de programas y servicios Y que apunten a conectar a los niños y familias con los servicios necesarios, según sus necesidades y de acuerdo a estándares garantizados.

Este nuevo enfoque de política pública plantea el desafío de asegurar la continuidad del proceso de desarrollo de los niños y niñas bajo esta perspectiva integral a lo largo de su ciclo de vida, lo cual requerirá asegurar el funcionamiento de una oferta integral y coordinada más allá de la etapa de la primera infancia.



#### **4.- Mejorar oferta de programas para niños con vulneración de derechos**

Superar la enorme brecha existente en la oferta de programas para niños y niñas que ya presentan vulneraciones de derechos, brecha que constituye en si misma una nueva vulneración al no otorgarles la necesaria y oportuna atención especializada que requieren para la restitución de sus derechos.

En síntesis, avanzar hacia el objetivo de construir un sistema de protección de los derechos para toda la infancia en Chile implica abordar el gran desafío pendiente de organizar y articular la oferta pública desde la integralidad de las demandas de su desarrollo según su ciclo de vida, trascendiendo los criterios exclusivamente sectoriales e institucionales que orientan actualmente su configuración.

## Conclusiones

Los desafíos planteados en el presente artículo servirán para repensar, no tan solo los programas de protección que se desarrollan en el país, sino toda la institucionalidad de la infancia, la que necesita configurarse en una política pública articulada y coherente con los principios que consagra la Convención sobre los Derechos del Niño.

Los nudos tensionales actuales se centran en la falta de trabajo con las familias y las comunidades, en la carencia de una mirada integradora de los servicios públicos en relación a las concepciones de infancia y en la aún no completamente instalada visión de los niños como reales sujetos de derecho y no meros objetos de protección, situación que no sólo debe estar explicitada en los programas; sino que debe traducirse en acciones concretas de restitución de derecho en el caso de haber sido vulnerado.

En síntesis, avanzar hacia el objetivo de construir un sistema de protección de los derechos para toda la infancia en Chile implica, abordar el gran desafío pendiente de organizar y articular la oferta pública desde la integralidad de las demandas de desarrollo de los niños y niñas según su ciclo de vida, trascendiendo los criterios exclusivamente sectoriales e institucionales que orientan actualmente su configuración.

