

unicef 

# INFANCIA

Documento de Trabajo N°5  
**Octubre / 2004**

## PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO EL CONGRESO NACIONAL TIENE LA PALABRA

Pocos meses después del retorno a la democracia, el Congreso Nacional ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño, abriendo un nuevo horizonte en la protección jurídica y social de la infancia en Chile. Con este acto, los parlamentarios expresaron ante la comunidad nacional e internacional la decisión de impulsar una profunda transformación a la situación de la infancia, que debería reflejarse en las políticas públicas y en las relaciones de los niños, niñas y adolescentes con las instituciones, la familia y la comunidad en general.

Entre 1990 y 2004 se ha realizado un importante esfuerzo por hacer realidad estos compromisos, modificando sustancialmente las políticas y leyes relativas a la infancia.

Entre estas últimas destacan: la reforma constitucional para ampliar la garantía de gratuidad de la educación hasta la enseñanza media, la jornada escolar completa, la reforma al Código Civil para establecer la igualdad de filiación de todos los hijos, la nueva normativa sobre adopción, la creación de los Tribunales de Familia, la regulación de la violencia intrafamiliar, la regulación de la edad mínima para celebrar un contrato de trabajo y la erradicación de personas menores de 18 años de los recintos penales de adultos.

También los parlamentarios han otorgado apoyo político y aprobado el financiamiento para la ampliación de programas sociales que favorecen la protección de derechos de la infancia, entre los cuales destacan los relativos a la disminución de la pobreza y, en particular, el programa Chile Solidario. A eso se suman las iniciativas que han desarrollado varios legisladores en sus distritos o circunscripciones para mejorar los servicios destinados a proteger a los niños y sus familias.

Pese a todos estos esfuerzos, todavía es necesario realizar cambios legales e institucionales para adecuar la actual legislación a la Convención. La mayor parte de estas reformas

están hoy en trámite parlamentario, por lo que este año aparece como un tiempo decisivo para que el Congreso Nacional cierre una primera etapa del proceso de reformas destinado a asegurar la protección legal, administrativa y judicial de los derechos del niño.

Entre los temas pendientes destaca el proyecto de ley que establece un sistema de responsabilidad penal de adolescentes, materia en que Chile muestra un retraso, que ha sido representado dos veces por el Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas. La Cámara de Diputados aprobó recientemente esta iniciativa, la que ingresó al Senado para su análisis.

UNICEF considera que este proyecto, preparado por el Ministerio de Justicia durante casi 10 años, constituye un avance al superar problemas graves contenidos en la Ley de Menores: impide que personas menores de 18 años sean juzgados y sancionados como adultos, al terminar con el actual sistema de discernimiento; establece adecuadamente una separación entre la respuesta estatal frente a las infracciones a la ley penal y la protección de la infancia, asunto que se encuentra confundido conceptual y prácticamente en la legislación vigente; regula un debido

cont.

proceso, siguiendo las directrices del nuevo sistema procesal penal, distinguiendo las funciones de jueces, fiscales y abogados defensores, quienes deberán contar con una adecuada especialización; y reserva como medida de último recurso la privación de libertad de modo de resguardar el proceso de desarrollo de los adolescentes.

Este escenario hace necesario diseñar legalmente un nuevo sistema de protección, administrativo y judicial, para los niños amenazados o vulnerados en sus derechos. Con ese propósito el Gobierno envió un proyecto de ley de Protección de Derechos que reemplaza la Ley de Menores, que pretende apoyar la protección del niño por su propio entorno familiar, social y comunitario y establece sólo como medida excepcional la separación del niño de sus padres, siguiendo los criterios de la Convención. Esta reforma se ve complementada con los nuevos procedimientos que aplicarán los Tribunales de Familia, que reemplazarán a los actuales Juzgados de Menores, y el fortalecimiento de sistemas administrativos de protección de derechos, los que promoverán la desjudicialización de los problemas sociales.

También el proyecto de ley que modifica el Régimen de Subvenciones de las Instituciones colaboradoras del SENAME constituye un avance en el proceso de consolidación de una nueva institucionalidad para la infancia, al favorecer nuevos sistemas de atención destinados a asegurar la inserción familiar y comunitaria de los niños y establecer estándares de calidad más altos en los servicios prestados por las instituciones privadas.

Una mención aparte merece el reconocimiento por esta Ley de las Oficinas de Protección de Derechos (OPD), administradas conjuntamente por el SENAME en convenio con los Municipios, lo que constituye un primer paso hacia la descentralización de las políticas de protección a la infancia.

Sin embargo, los objetivos planteados en la Política Nacional de Infancia, promulgada por el actual Presidente de la República, no se satisfacen plenamente con los proyectos de ley mencionados. En este sentido, la experiencia de UNICEF revela que todavía es necesario modificar las actuales políticas de protección, caracterizadas por el uso de instrumentos que vienen a compensar la inexistencia de servicios generales, la fragmentación y el centralismo. Chile está en condiciones de avanzar hacia un nuevo modelo de protección de derechos de la infancia mediante la incorporación de todos los niños, niñas y adolescentes a las políticas universales y la creación de mecanismos legales

e institucionales que garanticen el adecuado funcionamiento de este nuevo diseño.

Nos parece que el fortalecimiento de los sistemas educativos y de salud (física y mental), así como el reconocimiento de los niños y sus familias como sujetos portadores de derechos en su relación con estos servicios públicos, puede constituir un elemento trascendental en el cambio de las relaciones de los ciudadanos, sean niños o adultos, con los órganos del Estado. Esta visión de la infancia debería también reflejarse en el debate parlamentario y en el diseño de mecanismos legales e institucionales que protejan los derechos del niño en su relación con los sistemas de salud, educación y protección social.

En este sentido, parece interesante estudiar la viabilidad de la reforma propuesta por un grupo de parlamentarios para crear un defensor autónomo del niño, que pudiera representar sus derechos ante cualquier autoridad administrativa. En otros países los Defensores de la Niñez y/o los Observatorios de Políticas de Infancia y Adolescencia, se han constituido en un importante actor en la protección de la infancia en la medida que, mantienen una relación de coordinación directa con el Parlamento como órgano de representación política de la comunidad.

En agosto del próximo año se cumplen 15 años de la ratificación por parte de Chile de la Convención sobre los Derechos del Niño. Probablemente ese sea un buen momento para hacer un balance de lo realizado y de adoptar todas las medidas legislativas necesarias para dar efectividad a los derechos de los niños. El cumplimiento de esta meta puede demostrar que Chile, tal cual lo dice el Presidente de la República en la introducción de la Política Nacional de Infancia, no sólo considera que la infancia es un grupo prioritario, sino que un actor estratégico en el desarrollo del país.

#### SITIOS DE RELACIONADOS EN INTERNET

[www.unicef.cl](http://www.unicef.cl)  
[www.jurisprudenciainfancia.udp.cl](http://www.jurisprudenciainfancia.udp.cl)  
[www.crin.com](http://www.crin.com)  
[www.sename.cl](http://www.sename.cl)  
[www.iin.oea.org](http://www.iin.oea.org)  
[www.savethechildren.net](http://www.savethechildren.net)  
[www.iss-ssi.org](http://www.iss-ssi.org)  
[www.unicef-icdc.org](http://www.unicef-icdc.org)  
[www.istitutodeglinnocenti.it](http://www.istitutodeglinnocenti.it)

UNA NUEVA MIRADA  
A LAS POLÍTICAS DE INFANCIA



A 15 años de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño por la Asamblea General de las Naciones Unidas, se encuentran en avanzada discusión parlamentaria un conjunto de iniciativas legales que permitirán a Chile adecuar su ordenamiento jurídico a un enfoque basado en el reconocimiento del niño como sujeto de derecho.

Esta nueva mirada pretende rectificar una larga historia de segregación social de muchos niños y adolescentes y, al mismo tiempo, ofrece la oportunidad de renovar y ampliar el debate sobre las respuestas que el Estado y la sociedad pueden entregar en materia de protección de los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes.

Entendemos la reforma en curso como la expresión de un progresivo cambio cultural que reconoce –en el fortalecimiento de los derechos y responsabilidades individuales, familiares y sociales– condiciones claves para el ejercicio de la ciudadanía y el perfeccionamiento de la democracia.

A UNICEF le parece preocupante la persistente tendencia de recurrir, casi automáticamente, a la internación, ya sea en caso de adolescentes infractores a la ley penal, o como medida de “protección” para niñas, niños y adolescentes vulnerados en sus derechos.

La medida de privación de libertad debe ser el último recurso, utilizado solamente frente a delitos graves. Los recintos destinados al cumplimiento de esta medida, deben garantizar la protección de la dignidad y derechos de los adolescentes privados de libertad, en especial su derecho a la educación básica y media.

En el caso de niños vulnerados en sus derechos, nos parece fundamental evitar que la internación se mantenga como la respuesta privilegiada por las políticas públicas frente a esas situaciones. En UNICEF estamos convencidos que es posible desarrollar soluciones alternativas a la internación por protección. Prueba de ello es que en Chile existen experiencias exitosas de apoyo a las familias en problemas, dirigidas a fortalecer los roles de cuidado parental; así como, sistemas de apoyo a través de familia ampliada, servicios de cuidado de día y otras medidas que aparecen como alternativas a la separación del niño de su entorno familiar.

Sin embargo, si la separación es inevitable, por ejemplo en situaciones de violencia grave e inexistencia de alternativas familiares, ésta debe decretarse judicialmente y por el menor tiempo posible, dando preferencia a sistemas de hogares sustitutos o residencias de pequeñas dimensiones, manteniendo siempre la inserción comunitaria del niño.

Todavía la internación aparece como una solución fácil e inmediata para problemas muy complejos. Muchas veces, en lugar de asumir la responsabilidad de la integración social y la protección de estos niños, se esconde el problema en las instituciones, desplazando los conflictos desde la comunidad hacia los centros de internación. La solución da origen a nuevos problemas y, lamentablemente, en ocasiones tiende a consolidar la victimización de los niños.

Las modernas tendencias de políticas de protección a la infancia se diseñan sobre la base de asumir conjuntamente - Estado, familia y comunidad - la protección integral de los derechos de todos los niños. En este sentido, la legislación sobre infancia que se discute actualmente en el Congreso, aparece como una oportunidad para construir un nuevo paradigma en materia de protección de los niños, niñas y adolescentes de este país.

**EGIDIO CROTTI**  
Representante de UNICEF  
para Chile y el Cono Sur

LA VOZ DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES: LA INFANCIA EN CHILE

- La población menor de 18 años alcanza a 5.349.000 personas.\*
- El 65% de los hogares de Chile tiene niños y niñas.\*
- La mortalidad infantil es de 10,1 niños por cada mil nacidos vivos. Entre 1 y 4 años la mortalidad es de 0,4 por mil habitantes.\*
- 246.412 niños, niñas y adolescentes pertenecen a alguno de los ocho grupos étnicos o pueblos originarios que viven en Chile. (Kawashkar, Atacameño, Aymara, Colla, Rapanuí, Quechua, Yámana y Mapuche).\*
- 32.186 niños menores de 15 años tienen algún tipo de discapacidad (ceguera, sordera, parálisis, discapacidad mental).\*
- El 53,4% de la población menor de 18 años vive en las regiones de Antofagasta, Valparaíso, Magallanes y Metropolitana.\*\*
- Las regiones de Magallanes, Antofagasta, Metropolitana y Valparaíso tiene los niveles más altos de logro para niños y adolescentes, en las dimensiones combinadas de educación, ingresos, habitabilidad y salud. Las regiones de La Araucanía, Los Lagos y Maule, muestran, por el contrario, los niveles más bajos.\*\*
- En Chile trabajan 240.000 niños y adolescentes, según la 1ª Encuesta Nacional sobre Trabajo Infantil (2004).

Internación en hogares y centros especializados\*\*\*

- En 2000, 18.796 niños y adolescentes vulnerados en sus derechos, estaban internos por protección en residencias u hogares especializados administrados por organismos privados colaboradores del Sename. En 2004 esa cifra descendió a 14.108, lo que implica una variación cercana al 25%. Esa disminución

significa que hoy **4.688** niños y adolescentes están nuevamente viviendo con sus familias.

- Entre 2000 y 2004 las residencias denominadas “Familias de Acogida” han experimentado un crecimiento del 10%, lo que ha posibilitado ampliar la oferta para que niños y adolescentes vivan en hogares que preservan las características de la vida en familia. En diciembre de 2000 había 4.043 niños y niñas en Familias de Acogida y al mes de junio de 2004 aumentaron a 4.448.
- En los últimos cuatro años han aumentado las modalidades de atención ambulatoria por protección de niños, niñas y adolescentes vulnerados o amenazados en sus derechos. En 2000 había 25.209 niños en modalidades ambulatorias, cifra que asciende a 40.471 en 2004.
- En el área de Responsabilidad Juvenil, la mayoría de los adolescentes infractores de ley privados de libertad se atienden en centros especializados del Sename (COD) y en menor proporción en las secciones de menores de las cárceles, administradas por Gendarmería. En diciembre de 2000 había 1.334 adolescentes infractores de ley privados de libertad, cifra que en junio de 2004 llegó a 962, lo que implicó una disminución de 372 personas.
- Si se toman en cuenta todas las modalidades de atención, se obtiene que en los últimos cuatro años han disminuido en un 20% los niños y adolescentes que están viviendo en algún sistema residencial. Esta disminución de la oferta residencial ha significado un aumento superior a un 60% de la oferta de tipo ambulatorio.

\* Censo 2002  
\*\* Índice de Infancia UNICEF – Mideplan 2002  
\*\*\* Sename

## 2ª Feria Nacional de Familias y Educación

Con el objetivo de conocer experiencias de participación de las familias en la educación de sus hijos, informarse sobre los programas y servicios de instituciones que apoyan a las familias, compartir con centros de padres, además de participar en talleres gratuitos, UNICEF, el Ministerio de Educación y CIDE han organizado la 2ª Feria Nacional de Familias y Educación.

La Feria se realizará el sábado 2 de octubre de 2004, en el colegio de La Gratitude Nacional (Av. Ricardo Cumming n° 4, Metro República). La entrada es gratuita y pueden participar padres, apoderados, profesores, alumnos, directivos y cualquier persona interesada en conocer más sobre la participación de las familias en la educación y el impacto positivo que tiene en el aprendizaje de los niños.

Más información:

[www.unicef.cl](http://www.unicef.cl); [www.cide.cl](http://www.cide.cl); [www.mineduc.cl](http://www.mineduc.cl)

## Coloquios sobre trabajo infantil

De cada 20 niños chilenos, uno pertenece a pueblos originarios. La gran mayoría está mucho más expuesta que sus padres a perder sus raíces culturales, idiomáticas y muchos de ellos ni siquiera son capaces de hablar en las lenguas de sus ancestros. No obstante, según el Censo 2002, muchos de ellos trabajan para contribuir al sustento de sus familias.

Este es uno de los motivos por los cuales, en el marco del trabajo conjunto con el Colegio de Profesores, UNICEF desarrollará dos coloquios sobre **Trabajo Infantil y Pueblos Originarios**, el 23 de septiembre en Iquique y el 27 de septiembre en Temuco.

En estos encuentros, representantes de escuelas y liceos que han desarrollado experiencias de educación intercultural bilingüe, y también profesores universitarios encargados de formar a educadores en esta modalidad integrada, podrán intercambiar sus experiencias con representantes del sector público y privado.

En ambas ciudades de Tarapacá y de La Araucanía estos coloquios analizarán la realidad regional en materia de trabajo infantil.

Las características y manifestaciones del trabajo de los niños de pueblos originarios y su relación con el sistema educacional, serán puestos en perspectiva con antecedentes del Índice de Infancia, elaborado por UNICEF y el Ministerio de Planificación. UNICEF aspira a conseguir la suscripción de compromisos de autoridades y profesores, que permitan un mejor respeto de los derechos culturales y sociales de los más de 240 mil niños y adolescentes mapuche, atacameños, aymará, rapanui, kaweshkar, yámana, coya y quechuas.

## Jueces se especializan en infancia

Entre el 13 y el 17 de diciembre se realizará en Santiago en conjunto con la UDP, el **"VII Curso de Especialización sobre Protección Jurisdiccional de los Derechos del Niño, para jueces, fiscales y abogados del Cono Sur"**. En ese encuentro los actores de los sistemas judiciales y de protección a la infancia de Argentina, Chile y Uruguay e invitados de Paraguay y México, recibirán formación sobre la Convención sobre los Derechos del Niño y sus alcances. Durante cinco días se desarrollará más de una decena de exposiciones y talleres relativos a los mecanismos de protección internacional e interamericana de derechos humanos y los derechos económicos, sociales y culturales de los niños.

También ofrecerá un espacio privilegiado para la discusión y el debate en torno a materias, como la responsabilidad penal de los adolescentes en el derecho comparado, las alternativas a la privación de libertad en niños, la protección a niños víctimas de delitos o las relaciones entre los distintos actores de los sistemas judiciales, para garantizar los derechos de los niños.

La metodología del curso combinará exposiciones de expertos, paneles de debate y talleres. Las exposiciones motivarán la identificación de los principios, criterios y estándares para conformar las prácticas y aplicaciones legales de los distintos operadores del sistema de justicia.

El curso se dictará en la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, institución que entregará la acreditación académica.

## Policías se capacitan en Derechos del Niño

Fortalecer el rol y el accionar de la policía en relación a la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes en materia tutelar y de responsabilidad penal, es el objetivo central del seminario "El rol de la policía y el sistema de protección de niñas, niños y adolescentes", organizado por UNICEF y la Universidad Alberto Hurtado, destinado a los policías del Cono Sur. La actividad se realizará entre el 9 y el 10 de diciembre.

El seminario se efectuará en el Auditorium de la Escuela de Derecho de la universidad jesuita, y entre sus metas está analizar los desafíos pendientes en los sistemas de protección de derechos infantiles, reflexionar sobre el rol de la policía en el marco del sistema de protección jurídica de niños, niñas y adolescentes, y relevar las mejores prácticas policiales de cara a la generación de un sistema efectivo de protección de esos derechos.

Otra de las tareas que abordarán los participantes será evaluar el impacto y aplicabilidad real y efectiva de la Convención Sobre los Derechos del Niño en la perspectiva del trabajo policial.

Más información:

Escuela de Derecho Universidad Alberto Hurtado,  
teléfono 6920210, E-mail [kflores@uahurtado.cl](mailto:kflores@uahurtado.cl),  
[www.uahurtado.cl/seminariopolicia](http://www.uahurtado.cl/seminariopolicia), [www.unicef.org](http://www.unicef.org)

## UNICEF y el SIDA en Chile

En 2001 se estimaba en 13 mil la cifra de niños portadores de VIH/SIDA en Brasil y 500 en Chile. El virus en ellos tiende a ser más agresivo, afectando rápidamente al sistema inmunológico y provocando la muerte en un breve lapso. El mecanismo de infección es habitualmente a través de sus madres, ya sea durante el parto o la lactancia. A nivel mundial, más de un millón de niños están infectados, 1.500 se contaminan diariamente, y hay ya más de 15 millones de niños huérfanos por el avance del virus.

El 29 y 30 de septiembre UNICEF participará, junto a representantes de organismos públicos y de organizaciones ciudadanas, en el Seminario Nacional sobre Sida. Paralelamente, el 30 de septiembre y el 1º de octubre, se realizará la Feria Nacional Ciudadana sobre el tema. Tanto en esta actividad, como en los Seminarios Regionales sobre SIDA, UNICEF estará presente, con ponencias que explican el alcance de esta enfermedad para los niños y sus familias, y también con recomendaciones para adecuar las políticas públicas al mejor respeto de los derechos de niñas, niños y adolescentes en materia de salud.