



SERIE INFORME **LEGISLATIVO**

Institucionalidad de la infancia en Chile

María Trinidad Schleyer G.

SERIE
INFORME
LEGISLATIVO
ISSN 0717 - 1544

Septiembre 2018

50

MARÍA TRINIDAD SCHLEYER G.

es Abogada de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Desde enero de 2018 se desempeña como investigadora del Programa Legislativo de LyD.

CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO	05	
1. INTRODUCCIÓN	06	
2. UN POCO DE HISTORIA	08	
3. INSTITUCIONALIDAD DE LA INFANCIA EN CHILE	11	3.1 Instituciones públicas relacionadas con la Infancia 11 3.1.1 Servicio Nacional de Menores (Sename) 11 3.1.2. Subsecretaría de la Niñez 12 3.1.3. Comité Interministerial de Desarrollo Social de la Niñez y Consejo de la Sociedad Civil de la Niñez 13 3.1.4 Tribunales de Familia 14 3.1.5 Defensoría de los Derechos de la Niñez 14 3.1.6 Corporación de Asistencia Judicial 16 3.2 Otras instituciones 16 3.3 Futuras Instituciones 17 3.3.1 Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil 18 3.3.2 Servicio de Protección de la Niñez 19
4. ARTICULACIÓN INTERSECTORIAL	21	4.1 Coordinación institucional 22 4.2 Coordinación territorial 22 4.3 Importancia de la conectividad de la información 23
5. ROL DE LA FAMILIA Y DE LA SOCIEDAD CIVIL	25	5.1 Consideraciones a nivel legal 25 5.2 Importancia de la familia y de la sociedad civil ... 27
6. CONCLUSIÓN	29	
7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	30	

Resumen Ejecutivo

La Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por Chile en el año 1990, supuso un cambio de paradigma respecto a la función que debe cumplir el Estado en las temáticas de niñez y adolescencia. Se dejó atrás la visión proteccionista, cuyo foco se encontraba en la infancia vulnerada, y se pasó a un rol promotor por parte del Estado de los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes (NNA). Debido a ello se fue transformando progresivamente la institucionalidad de la infancia en nuestro país, creándose nuevos organismos públicos dedicados a la niñez y adecuando los antiguos a la nueva perspectiva.

El presente trabajo tiene por objeto dar a conocer cuáles son los organismos públicos que tienen una relación más directa con el grupo etario descrito en Chile y mostrar hacia dónde se está avanzando en nuestro país en estas materias, para lo cual se analizan los nuevos organismos que se pretenden crear y las funciones que les corresponderían. Junto con ello, se analiza si existen las herramientas necesarias para generar una adecuada coordinación entre ellos, tanto a nivel institucional como territorial, que evite la duplicidad de funciones y la sobre intervención en los niños y adolescentes. Por último, se resalta el rol de la familia y de la sociedad civil en estas temáticas y se analiza si se puede ver afectado con el aumento del número de instituciones públicas vinculadas a la niñez y juventud, consecuencia del nuevo rol proteccionista del Estado, para concluir que, si bien no son incompatibles, es necesario resguardar su primacía.

Estas materias son tratadas a la luz de la legislación actual y de los proyectos de ley que se están tramitando en el Congreso Nacional, junto con las medidas propuestas por los participantes técnicos y políticos en el Acuerdo Nacional por la Infancia, convocado por el Presidente Sebastián Piñera a principios de 2018.

1. INTRODUCCIÓN

Durante el último tiempo y debido a los escándalos en los que se han visto afectados los niños que se encuentran bajo el cuidado del Servicio Nacional de Menores (Sename), los NNA necesitados de protección han vuelto a estar en el foco de la atención pública. En este contexto, fue anunciado por el Presidente de la República, Sebastián Piñera, que los niños tendrían prioridad en su gobierno y llamó a que se formara una mesa de trabajo que involucrara a distintos actores, políticos de diversas tendencias y técnicos relacionados con la infancia, para llegar a consensos sobre los pasos a seguir en esta materia. Esta iniciativa, junto a otras cuatro mesas de trabajo sobre diversos temas públicos, como seguridad ciudadana y salud, fue impulsada como estrategia para hacer avanzar temas considerados relevantes para el país, generando acuerdos previos al trabajo legislativo, toda vez que el Gobierno no tiene mayoría en el Congreso Nacional. Luego de 60 días de trabajo los participantes de la mesa entregaron el “Acuerdo Nacional por la Infancia” con 94 propuestas que no sólo están orientadas a mejorar la situación de la infancia vulnerable, sino que también se ocupan de los derechos del resto de los niños, niñas y adolescentes (NNA), relevando especialmente la importancia de las familias y de la comunidad para su desarrollo y para la prevención de conductas que derivan en la vulneración de sus derechos.

Éste no se trata de un esfuerzo aislado, sino que se enmarca en un proceso de preocupación por la niñez enfocado en la promoción, protección y reparación de los derechos de todos los NNA, iniciado en Chile en el año 1990 cuando se ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño¹ (la “Convención”), tratado internacional de las Naciones Uni-

das. Con este hito se produce un cambio de paradigma respecto a la forma de entender la intervención del Estado en los asuntos relacionados a la niñez, transitando desde un rol protector de la niñez vulnerable, a uno promotor de derechos. Lo que se pretende es que no sean sólo los NNA vulnerados en sus derechos el centro de preocupación del Estado -aun cuando siguen siendo los sujetos de atención más importantes-, sino que lo sea la defensa de los derechos de todos los niños.

El nuevo enfoque significó una serie de transformaciones a la legislación destinada a la infancia y a la adolescencia, y un avance gradual en modificar y crear nuevas instituciones acordes a la nueva visión. Entre esos cambios destaca la promulgación de la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente² y la creación de dos nuevas instituciones: la Subsecretaría de la Niñez³ y la Defensoría de los Derechos de la Niñez⁴. Por otro lado, se encuentran en actual tramitación en el Congreso Nacional dos proyectos de ley que crean dos nuevos servicios que reemplazarán al Sename, dividiendo sus funciones: el Servicio de Protección a la Niñez⁵ y el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil⁶. A su vez, y a fin de que sea un marco de todo lo anterior, se está discutiendo en el Congreso el Sistema de Garantías de los Derechos de la Niñez⁷.

Sin embargo, con el aumento del número de órganos del Estado dedicados a la infancia surge la preocupación por la posible duplicidad de funciones y por la capacidad que tendrán para actuar articuladamente, utilizando eficientemente los recursos destinados. A su vez, frente a la nueva mirada del rol del Estado sobre la niñez, que le da un rol más activo frente a todos los NNA, cabe preguntarse

¹ Decreto N°830 del Ministerio de Relaciones Exteriores, de fecha 27 de septiembre de 1990, que Promulga la Convención sobre los Derechos del Niño.

² Ley N° 20.084, que Establece un Sistema de Responsabilidad de los Adolescentes por Infracciones a la Ley Penal, publicada el 7 de diciembre de 2005.

³ Ley N° 21.090, que Crea la Subsecretaría de la Niñez, modifica la Ley N° 20.530, sobre Ministerio de Desarrollo Social, y modifica cuerpos legales que indica, publicada el 18 de abril de 2018.

⁴ Ley N° 21.067, que Crea la Defensoría de los Derechos de la Niñez, publicada el 29 de enero de 2018.

⁵ Boletín N° 12027-07, que Crea el Servicio de Protección a la Niñez y modifica normas legales que indica, ingresado a tramitación en la Cámara de Diputados el 17 de agosto de 2018.

⁶ Boletín N° 11174-07 que Crea el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil e introduce modificaciones a la ley N° 20.084, sobre Responsabilidad Penal de Adolescentes, y a otras normas que indica, ingresado a tramitación en el Senado el 4 de abril de 2017.

⁷ Boletín N° 10315-18 sobre Sistema de garantías de los derechos de la niñez, ingresado a tramitación en la Cámara de Diputados el 24 de septiembre de 2015.

si la familia y la sociedad civil se verán mermadas en las funciones que le son naturales o, por el contrario, se verán fortalecidas en aras de proteger los derechos de los NNA.

Para intentar resolver dichas interrogantes, se procederá a exponer brevemente la historia sobre el tratamiento de la infancia en Chile a nivel gubernamental, se dará cuenta de las instituciones existentes en la actualidad y cuáles son sus funciones, así como las nuevas que se pretenden crear, finalizando con una mirada a la posición en la que se encuentran la familia y la sociedad civil en este marco institucional.

2. UN POCO DE HISTORIA

La creación de instituciones estatales específicamente dedicadas a la situación de la infancia es relativamente reciente en Chile. En un principio, gran parte de las iniciativas orientadas a este segmento de la población eran de carácter privado.

Durante la época colonial fueron las congregaciones religiosas que llegaron al país las que se hicieron cargo de la infancia desvalida. Más adelante, diversos grupos laicos se unieron en la ayuda a estos niños, teniendo principalmente un enfoque caritativo⁸. Sin perjuicio de lo anterior, existió cierta preocupación por parte de las autoridades coloniales respecto a la situación de los niños huérfanos y por aquellos que eran abandonados en la vía pública. En el siglo XVII hicieron un censo para determinar la cantidad de huérfanos existentes y se autorizaron limosnas para ayudar a su crianza. También se intentó que estos niños optaran por el oficio de marineros.

Así, en el año 1761 empezó a funcionar el primer orfanato de nuestro país: la Casa de Expósitos⁹, destinada al cuidado de los niños abandonados, gracias a la donación de un filántropo y político llamado Juan Nicolás de Aguirre y Barnechea de una de sus propiedades para servir a estos propósitos, que se encontraba en la calle que hoy conocemos como Paseo Huérfanos. Esta institución recibía aportes de la Corona Española y donaciones particulares, siendo sus ingresos más bien irregulares hasta que se hicieron cargo las Hermanas de la Providencia en el año 1853¹⁰. Dos años más tarde se sumó a labores similares la Congregación del

Buen Pastor. Hacia finales del siglo XIX y principios del siglo XX aparecieron nuevos esfuerzos de grupos laicos para la protección de los niños en situación irregular, los que incluían también ayuda a sus madres cuando se encontraban desvalidas. Así fue como aparecieron las sociedades Protectora de la Infancia y San Vicente de Paul, y también el Patronato Nacional por la Infancia, el cual estaba conformado por un grupo de familias dirigidas por Ramón Barros Luco¹¹. Sin embargo, estas organizaciones no se encontraban coordinadas entre sí y el Estado no tenía un rol activo frente a ellas, sin perjuicio de que entregaba financiamiento esporádico a algunas.

El origen de las instituciones de administración estatal no estuvo vinculado a solucionar el tema de la infancia necesitada de protección, que se encontraba relativamente cubierto por el sector privado, sino más bien estuvo relacionado a la necesidad de hacerse cargo de la delincuencia producida por menores de edad. Así, en el año 1896, nació la primera institución estatal destinada a la infancia: la Escuela Correccional del Niño, cuya finalidad era la corrección de los menores de edad que cometían infracciones a la ley¹².

Desde el punto de vista de la legislación, hasta el año 1912 no existieron leyes destinadas en forma específica a regular asuntos relacionados a la infancia y adolescencia. Sólo les eran aplicables algunas normas contenidas en el Código Civil¹³ y en el Código Penal¹⁴, relacionadas fundamentalmente con la capacidad jurídica de los menores de edad para realizar determinados actos.

8 Cortés Beck, Juan. "Desarrollo de los Sistemas de Atención de la Infancia en Chile", en Pilotti, Francisco. "Infancia en riesgo social y políticas sociales en Chile", Instituto Interamericano del niño, Montevideo. Página 224; en Fuenzalida, Daniela. "Protección jurídica y social de la infancia: Situación actual en Chile desde la perspectiva del Derecho Público". Memoria para optar al grado de licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Chile, Santiago, 2014. Página 53.

9 Esta institución se mantiene hasta nuestros días y es conocida como la Casa Nacional del Niño.

10 Biblioteca Nacional de Chile. "La infancia en el período colonial: La Casa de Expósitos. Memoria Chilena". Disponible en <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-92728.html>.

11 Fuenzalida, Daniela. "Protección jurídica y social de la infancia: Situación actual en Chile desde la perspectiva del Derecho Público". Memoria para optar al grado de licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Chile, Santiago, 2014. Página 54 y 55.

12 Cortés Beck, Juan. "Desarrollo de los Sistemas de Atención de la Infancia en Chile", en Pilotti, Francisco. "Infancia en riesgo social y políticas sociales en Chile", Instituto Interamericano del niño, Montevideo. Página 224; en Fuenzalida, Daniela. "Protección jurídica y social de la infancia: Situación actual en Chile desde la perspectiva del Derecho Público". Memoria para optar al grado de licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Chile, Santiago, 2014. Página 60.

13 El Código Civil fue promulgado el 14 de diciembre de 1855 y comenzó a regir el 1 de enero de 1857.

14 El Código Penal fue promulgado el 12 de noviembre de 1874 y comenzó a regir el 1 de marzo de 1875.

Fue en el contexto de la Cuestión Social que se promulgó la primera ley relacionada directamente con la niñez: la Ley N° 2.675 de 1912, destinada a regular la situación de la infancia desvalida, esto es, aquella cuyos padres no velaban por su crianza o educación, o se encontraban en situación de vagancia, mendicidad o prostitución, o bien, trabajaban en condiciones consideradas riesgosas para su salud. Esta ley contemplaba que el juez podía internar al menor que se encontrara en alguna de las situaciones descritas en un establecimiento de beneficencia o en uno correccional, o bien, podía entregarlo a una persona cercana al niño que pudiera hacerse cargo. Sin embargo, fue escasa la repercusión práctica que tuvo esta norma, puesto que ya no eran suficientes los establecimientos que podían hacerse cargo de estos menores.

En el año 1928 se dictó la Ley N° 4.447, conocida como Ley de Menores, en la que el Estado abordó tanto los temas relacionados con la infancia en situación de abandonado como la que estaba en conflicto con la legislación penal. Esta ley creó los Juzgados de Menores que estuvieron a cargo de jueces letrados y ordenó la creación de casas de menores para acoger a los NNA que debieran comparecer ante un juez por haber sido detenidos. Sin embargo, esto último no pudo realizarse por falta de recursos. A su vez, la Ley de Menores creó la Dirección General de Protección de Menores, dependiente del Ministerio de Justicia, cuya finalidad era velar por el cuidado personal y por la educación moral, intelectual y profesional de los niños y adolescentes. Esta ley, junto con la Ley N° 5.750, sobre Abandono de Familia y Pago de Pensiones Alimenticias promulgada en el año 1935, fueron las normas bases de la protección de menores hasta el año 1967.¹⁵

En 1942, la Dirección General de Protección de Menores se fusionó con algunos servicios médicos y formaron en su conjunto la Dirección General de Protección de la Infancia y Adolescencia (Protinfa), que se encontraba bajo la dependencia del Ministerio de Salubridad, Previsión y Asistencia Social. Protinfa estaba orientada a los menores en "situación irregular", es decir, los niños abandonados o en peligro de estarlo, o que hubieran delinquido. Sin embargo, su duración fue efímera siendo disuelta en la década siguiente.

En estos años, el Ministerio de Salubridad estaba interesado en generar una mayor coordinación con los Ministerios de Justicia y de Educación para abordar desde una mirada

más completa la situación de la infancia vulnerable. Para ello creó el Consejo Superior de Protección a la Maternidad, a la Infancia y a la Adolescencia, en cuyo seno surgieron los Centros de Defensa del Niño. Estos centros estaban ubicados cerca de las fábricas y de las escuelas, y proporcionaban servicios médicos, dentales y sociales a los niños y adolescentes, con la finalidad de que estuvieran en lugar seguro y fueran atendidos en los horarios de trabajo de sus padres, pudiendo asistir a las escuelas aquellos que tuvieran edad para ello. En 1960 y para darle un enfoque multidisciplinario, crearon una Comisión Interministerial para la Protección de los Menores en Situación Irregular.¹⁶

En el año 1967 se dictó la Ley N° 16.618¹⁷, la cual también estuvo destinada a ayudar a la infancia en situación irregular. Esta ley consideraba un mismo conjunto de medidas de protección para los menores vulnerados en sus derechos y para los menores infractores. Con ella se creó el Consejo Nacional de Menores (Coname), un servicio público que contaba con personalidad jurídica propia y que dependía del Ministerio de Justicia, el cual se alejó del diseño de corte intersectorial anterior. Tenía por funciones brindar asistencia técnica, supervisar y entregar recursos a los organismos públicos y privados que estaban a cargo de la atención de los niños y adolescentes vulnerables. Junto con esta ley, se creó un área especializada en Carabineros de Chile, el Departamento de Policía de Menores, destinado a prevenir la delincuencia juvenil, recoger a menores en situación irregular y llevar a cabo las órdenes emanadas de los tribunales. Si bien Coname no tenía facultades para administrar directamente establecimientos de menores, dado que las instituciones colaboradoras no tenían la capacidad para recibir a todos los niños derivados por los tribunales de justicia, en 1970 se creó la Fundación del Niño Chileno (Funich), que funcionaba como brazo operativo del Coname, para crear y administrar centros de menores¹⁸.

En 1979 fue creado el Servicio Nacional de Menores¹⁹ que reemplazó al Coname, también dependiente del Ministerio de Justicia, cuya función consistía en ejecutar acciones para asistir y proteger a los menores con carencia de tución y con desajustes conductuales. La administración y dirección de los centros de atención se basaba en convenios entre Sename y las instituciones privadas y eran éstas las que determinaban tanto el número de menores que aceptaban, como su edad, situación escolar y conducta necesaria para poder ingresar al establecimiento.

¹⁵ Fuenzalida, Daniela. "Protección jurídica y social de la infancia: Situación actual en Chile desde la perspectiva del Derecho Público". Memoria para optar al grado de licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Chile, Santiago, 2014. Página 61 a 69.

¹⁶ Fuenzalida, Daniela. "Protección jurídica y social de la infancia: Situación actual en Chile desde la perspectiva del Derecho Público". Memoria para optar al grado de licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Chile, Santiago, 2014. Página 72-73.

¹⁷ Ley que Fija el texto definitivo de la Ley de Menores.

¹⁸ Fuenzalida, Daniela. "Protección jurídica y social de la infancia: Situación actual en Chile desde la perspectiva del Derecho Público". Memoria para optar al grado de licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Chile, Santiago, 2014. Página 75 a 83.

¹⁹ Decreto Ley N° 2465, del Ministerio de Justicia, que Crea el Servicio Nacional de Menores y fija el texto de su Ley Orgánica, publicado el 16 de enero de 1979.

En el año 1990 nuestro país ratifica la Convención Internacional de los Derechos del Niño, lo que conlleva un cambio de paradigma en el tratamiento dado por el Estado a las temáticas de infancia. Se abandona la creencia de que el Estado debe proteger sólo a la infancia en situación irregular y se avanza a la concepción de que los NNA son sujetos de derecho y por lo tanto, ya no pueden ser tratados solamente en forma reactiva por las políticas públicas. Esta nueva visión conlleva la necesidad de realizar acciones tendientes a que se promuevan y respeten los derechos de los niños²⁰.

Para poder cumplir con lo establecido en la Convención, fue necesario modificar una serie de normas de nuestra legislación que no se adaptaban a esta nueva visión. Se introdujeron cambios en materias referentes a la filiación²¹, eliminando la distinción entre hijos legítimos e ilegítimos; se crearon los Tribunales de Familia²², que conocen materias de alimentos, cuidado personal, adopción y medidas de protección a los niños vulnerados en sus derechos, dentro de las que se que incluyen programas de reparación, orientación, apoyo familiar e internación en hogares y centros residenciales cuando no existan adultos responsables²³; se dictó la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente²⁴, que establece que los mayores de 14 años son imputables penalmente y las sanciones estarán orientadas a la integración social, pudiendo ser en regímenes cerrados o semi cerrados, tanto en centros de privación de libertad dependientes del Sename o de sus colaboradores; y, por último, se dictó la Ley de Violencia Intrafamiliar²⁵ y se estableció la obligatoriedad de la educación media²⁶. Junto a esto se suma el hecho que el Estado entrega educación parvularia gratuita por medio de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (Junji) y de la Fundación Integra.

En el año 2006 fue creado por la ex Presidenta Michelle Bachelet un Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de la Infancia, en el marco de una propuesta de "gobierno ciudadano" consistente en realizar diagnósticos sobre diversos temas considerados relevantes, tales

como educación superior y previsión social, escuchando para ello a diversos miembros de la sociedad civil. La conformación del Consejo sobre Infancia tuvo un carácter más acotado y técnico que otros de los conformados, y de sus recomendaciones surgió el Sistema de Protección Integral a la Infancia "Chile Crece Contigo"²⁷. En este Sistema trabajan coordinadamente los ministerios de Salud, Educación, Trabajo, Desarrollo Social y otras instituciones estatales, cuya función es acompañar a los niños desde su gestación hasta su ingreso al sistema escolar²⁸. Este programa se institucionalizó como subsistema a nivel legal en septiembre de 2009, por medio de la Ley N° 20.379²⁹.

En 2014 se creó el Consejo Nacional de la Infancia³⁰, entidad de asesoría presidencial cuyo objeto es impulsar normas, planes y programas relativos a garantizar, promover y proteger el ejercicio de los derechos de los niños, a niveles nacional, regional y local. Está formado por organismos de sectores vinculados a la promoción y resguardo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y sirve de instancia de coordinación entre ellos³¹.

Por último, a principios de este año se crearon dos nuevos organismos vinculados con la infancia: la Defensoría de los Derechos de la Niñez³² y la Subsecretaría de la Niñez³³, también como parte de la respuesta del Estado de Chile a las exigencias que le imponía la ratificación de la Convención³⁴.

20 De la Maza, Camila y González, Francisca "Institucionalidad de la Infancia en Chile: Una deuda impaga", p. 30 disponible en <http://derecho.udp.cl/wp-content/uploads/2016/11/07AnuarioDDHH2016-Infancia.pdf>, página 285.

21 Ley N° 19.585, que Modifica el Código Civil y otros cuerpos legales en materia de filiación, publicada el 26 de octubre de 1998.

22 Ley N° 19.968, que Crea los Tribunales de Familia, publicada el 30 de agosto de 2004.

23 Fuenzalida, Daniela. "Protección jurídica y social de la infancia: Situación actual en Chile desde la perspectiva del Derecho Público". Memoria para optar al grado de licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Chile, Santiago, 2014. Página 92 a 99.

24 Ley N° 20.084, que establece un Sistema de Responsabilidad de los Adolescentes por infracciones a la ley penal, publicada el 7 de diciembre de 2005.

25 Ley N° 20.066, que Establece la Ley de Violencia Intrafamiliar, publicada el 7 de octubre de 2005.

26 Ley N° 19.876, Reforma constitucional que establece la obligatoriedad y gratuidad de la educación media, publicada el 7 de mayo de 2003.

27 Irrazábal, Ignacio. *Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia*. Centro de Investigación Social Un Techo para Chile. Página 51 y 52. Disponible en <http://www.techo.org/paises/chile/wp-content/uploads/2016/08/CIS12-6-Irrazabal-Ignacio.pdf>

28 Fuenzalida, Daniela. "Protección jurídica y social de la infancia: Situación actual en Chile desde la perspectiva del Derecho Público". Memoria para optar al grado de licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Chile, Santiago, 2014. Página 99 a 102.

29 Crea el Sistema Intersectorial de Protección Social e Institucionaliza el Subsistema de Protección Integral a la Infancia "Chile Crece Contigo".

30 Decreto N° 21 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, publicado el 16 de abril de 2014.

31 De la Maza, Camila y González, Francisca. "Institucionalidad de la Infancia en Chile: Una deuda impaga", p. 30 disponible en <http://derecho.udp.cl/wp-content/uploads/2016/11/07AnuarioDDHH2016-Infancia.pdf>. Página 286.

32 Ley N° 21.067 que Crea la Defensoría de los Derechos de la Niñez, publicada el 29 de enero de 2018.

33 Ley N° 21.090 que Crea la Subsecretaría de la Niñez, modifica la Ley N° 20.530, sobre Ministerio de Desarrollo Social, y modifica cuerpos legales que indica.

34 UNICEF. "Nueva Institucionalidad de Infancia y Adolescencia en Chile (Aportes de la sociedad civil y del mundo académico)". Serie reflexiones Infancia y Adolescencia N°13. Santiago, 2012. Página 7.

3. INSTITUCIONALIDAD DE LA INFANCIA EN CHILE

3.1 Instituciones públicas relacionadas con la Infancia

En el último tiempo, como se mencionaba en el acápite anterior, surgieron múltiples instituciones estatales relacionadas directamente con la infancia. Sin embargo, existen también muchas otras instituciones que tienen una relación indirecta con la infancia y que contribuyen en su conjunto a su trato integral.

Dentro de las instituciones cuyas funciones están específicamente relacionadas con los NNA, podemos mencionar las siguientes:

3.1.1 Servicio Nacional de Menores (Sename)

Sename es un organismo centralizado que fue creado en el año 1979 por medio del Decreto Ley N°2.465³⁵. Es una entidad dependiente del Ministerio de Justicia, que colabora directamente con el sistema judicial, llevando a cabo su gestión en conformidad a las instrucciones que le son impartidas por tribunales. Su función es encargarse de la protección de NNA vulnerados en sus derechos y del castigo y rehabilitación de jóvenes entre 14 y 18 años. Además, es el organismo que controla la adopción en Chile.

Para poder cumplir con sus funciones puede administrar centros de atención directa o adjudicar licitaciones a colaboradores acreditados que hayan postulado con sus proyectos. A estos últimos los debe orientar y supervisar técnica y financieramente. Los centros directos reciben un 37% del presupuesto institucional, mientras que la red privada el 63%. Con ambos debe mantener una oferta de programas especializados a fin de atender a los niños y jóvenes que le son derivados³⁶.

En el artículo 3° de su ley orgánica se encuentran definidas

sus funciones específicas, las cuales son las siguientes:

- 1.- Aplicar y hacer ejecutar las normas y medidas impartidas por el Gobierno en materia de asistencia y protección a los menores a los que se destina el Servicio.
- 2.- Proponer al Ministerio de Justicia planes y programas destinados a prevenir y remediar las situaciones que afectan a dichos menores, con el fin de obtener su desarrollo integral, sugiriendo metas y prioridades de acuerdo con las necesidades nacionales y regionales.
- 3.- Atender en forma preferente, por sí o a través de las instituciones colaboradoras, a los menores enviados por los Tribunales de Menores (hoy de Familia), para cumplir las medidas que estos les hayan decidido aplicar, y asesorar en materias técnicas a estos tribunales cuando lo soliciten.
- 4.- Crear centros de internación provisoria y centros de rehabilitación conductual para administrarlos directamente. En casos calificados, y con autorización del Ministerio de Justicia, podrá crear y administrar directamente Oficinas de Protección de Derechos (OPD), centros, programas y equipos de diagnóstico correspondientes a las líneas de acción desarrolladas por los colaboradores, cuando estos no estén interesados en asumir esas líneas de acción, una vez llamados a presentar propuestas, o bien, cuando la demanda de atención supere la oferta.
- 5.- Desarrollar y llevar a la práctica, por sí o a través de sus colaboradoras, los sistemas asistenciales que señale la ley o sean establecidos por el Ministerio de Justicia.

³⁵ Decreto Ley 2465 del Ministerio de Justicia, que Crea el Servicio Nacional de Menores y fija el texto de su Ley Orgánica, publicado el 16 de enero de 1979.

³⁶ Misión y objetivos del Servicio Nacional de Menores, disponible en <http://www.sename.cl/web/mision-objetivos/>.

- 6.- Estimular la creación y funcionamiento de entidades y establecimientos privados que presten atención y asistencia a los menores a los que se destina el Servicio.
- 7.- Proporcionar ayuda técnica, material o financiera a las instituciones públicas y privadas que coadyuven al cumplimiento de sus objetivos.
- 8.- Impartir instrucciones generales sobre asistencia y protección de menores a las entidades coadyuvantes y supervigilar su cumplimiento.
- 9.- Efectuar la coordinación técnico-operativa de las acciones que ejecuten las instituciones públicas y privadas a favor de los menores a los que se destina el Servicio.
- 10.- Asumir la administración provisional de las instituciones colaboradoras, cuando lo autorice el respectivo juez.
- 11.- Informar, cuando lo disponga el Ministerio de Justicia, sobre la procedencia o conveniencia de conceder o cancelar la personalidad jurídica, o de modificar los estatutos, de las entidades de asistencia o protección de los menores que sean colaboradoras acreditadas.
- 12.- Auspiciar y organizar cursos permanentes o temporales, sobre materias de su competencia, para capacitar a padres de familia, Juntas de Vecinos u otras organizaciones comunitarias y a personal de establecimientos públicos y privados, como asimismo, congresos y seminarios a nivel regional, nacional o internacional. En el caso de congresos y seminarios de carácter internacional, deberá contar con la autorización previa del Ministerio de Justicia.
- 13.- Propiciar y realizar permanentemente estudios e investigaciones relacionados con los problemas del menor, en materias de su competencia.
- 14.- Recopilar y procesar la información y estadísticas que fueren necesarias sobre menores, sistemas asistenciales que se les aplican e instituciones que los atienden.

Por otro lado, fuertemente vinculada a la función que realiza Sename, con un carácter más territorial, están las Oficinas de Protección de Derechos, las cuales se encuentran dentro de las líneas de acciones subvencionables por Se-

name. Las OPD son instancias de atención ambulatoria de carácter local que están destinadas a realizar acciones dirigidas a otorgar protección integral de los derechos de los NNA y a contribuir a la generación de las condiciones que favorezcan una cultura de reconocimiento y respeto de los derechos de la infancia³⁷.

Sus funciones, en forma general, se encuentran señaladas en el artículo 15° de la Ley N° 20.032:

- 1.- Facilitar al niño, niña o adolescente, el acceso efectivo a los programas, servicios y recursos disponibles en la comunidad, fortaleciendo el trabajo en redes y las acciones colaborativas de actores públicos y privados.
- 2.- Ofrecer directamente la protección especial que sea necesaria cuando la derivación a un programa no sea posible o parezca innecesaria por tratarse de una situación que admita una solución relativamente rápida con los recursos de la propia oficina.
- 3.- Promover el fortalecimiento de las competencias parentales que corresponden a las familias, privilegiando aquellas acciones destinadas a evitar la separación del niño, niña o adolescente de su familia o de las personas encargadas de su cuidado personal.

3.1.2. Subsecretaría de la Niñez

Este organismo es dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, y este año³⁸ le fueron encargadas nuevas atribuciones relacionadas con la infancia, tales como velar por los derechos de los niños, asesorar al Presidente de la República en materias de protección integral de sus derechos -incluyendo planes de acción-, promover el fortalecimiento de la participación de los niños en todos los ámbitos que sean de su interés y desarrollar estudios e investigaciones sobre la niñez, entre otros. La función de la Subsecretaría es colaborar con el Ministerio de Desarrollo Social en estas nuevas atribuciones. Este organismo estará a cargo del Subsecretario de la Niñez, quien es su jefe superior³⁹.

En específico, le corresponde colaborar con las siguientes atribuciones del Ministro⁴⁰:

- 1.- En la administración, coordinación, supervisión y evaluación de la implementación del Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia Chile Crece Contigo, cuyo objetivo es dar un apoyo integral a los niños desde su gestación hasta los 4 años, en materias de salud y educación preescolar, considerando sus condiciones

³⁷ Artículo 4°, numeral 3.1, de la Ley N°20.032, que Establece Sistema de Atención a la Niñez y Adolescencia a través de la Red de Colaboradores del Sename, y su régimen de subvención.

³⁸ Ley N°21.090, que crea la Subsecretaría de la Niñez, modifica la Ley N° 20.530, sobre Ministerio de Desarrollo Social, y modifica cuerpos legales que indica, publicada el 18 de abril de 2018.

³⁹ Artículo 6° bis de la Ley N° 20.530, que crea el Ministerio de Desarrollo Social y modifica los cuerpos legales que indica.

⁴⁰ Artículo 3° letras a), e), ñ), t), u) y w), y artículo 3° bis de la Ley N°20.530 que crea el Ministerio de Desarrollo Social y modifica cuerpos legales que indica.

familiares y comunitarias. En relación a este programa debe, además, colaborar en estudiar, diseñar y proponer al Presidente de la República políticas, planes y programas sociales.

- 2.- En sistematizar y analizar registros de datos, información, índices y estadísticas que describan la realidad social del país y que obtenga en el ámbito de su competencia, además de publicar la información recopilada conforme a la normativa vigente.
- 3.- En asesorar técnicamente a los Intendentes, por medio de las Secretarías Regionales Ministeriales de Desarrollo Social, en las materias de competencia del Ministerio de Desarrollo Social que tengan aplicación regional.
- 4.- En estudiar y proponer las metodologías que utilizará en la recolección y procesamiento de información para la entrega de encuestas sociales y otros indicadores, en materias de su competencia.
- 5.- En la asesoría al Presidente de la República en materias relativas a la promoción y protección integral de los derechos de los niños.
- 6.- En la propuesta al mismo de la Política Nacional de la Niñez y su Plan de Acción, en los informes sobre su ejecución y en las recomendaciones sobre las medidas correctivas que necesite
- 7.- En la administración, coordinación y supervisión de los sistemas o subsistemas de gestión intersectorial que tengan por objetivo procurar la prevención de la vulneración de los derechos de los niños y su protección integral. En especial, la ejecución o la coordinación de acciones, prestaciones o servicios especializados orientados a resguardar los derechos de los niños y de las acciones de apoyo destinadas a los niños, a sus familias y a quienes componen su hogar, definidas en la Política Nacional de la Niñez y su Plan de Acción, el que deberá contener los programas, planes y acciones que incluirá en su ejecución, sin perjuicio de las competencias que tengan otros organismos públicos.
- 8.- En el impulso de acciones de difusión, capacitación o sensibilización destinadas a la prevención de la vulneración de los derechos de los niños y a su promoción o protección integral.

- 9.- En la promoción del fortalecimiento de la participación de los niños en todo tipo de ámbitos de su interés, respetando el derecho preferente de los padres a su orientación y guía, considerando, además, su edad y madurez.
- 10.- Colaborar en la incorporación de las adaptaciones necesarias para la medición y seguimiento de las condiciones de vida de los niños.
- 11.- En el desarrollo de estudios e investigaciones sobre la niñez y en la elaboración de un informe anual sobre el estado general de la niñez a nivel nacional y regional, realizando recomendaciones para avanzar en la implementación efectiva de un sistema de protección integral de los derechos de los niños.
- 12.- Colaborar con el Ministerio de Relaciones Exteriores en la elaboración de los informes vinculados a los derechos de los niños y sus familias, que el Estado de Chile deba presentar a los órganos y comités especializados de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos, en especial, al Comité de los Derechos del Niño.

3.1.3 Comité Interministerial de Desarrollo Social de la Niñez y Consejo de la Sociedad Civil de la Niñez

El Comité Interministerial de Desarrollo Social tiene por función asesorar al Presidente de la República en la determinación de los lineamientos de la política social del Gobierno, constituyendo una instancia de coordinación, orientación, información y acuerdo para los ministerios y servicios que lo integran. La Ley N° 21.090, la misma que creó la Subsecretaría de la Niñez, estableció que el Comité Interministerial de Desarrollo Social pasará a denominarse "Comité Interministerial de Desarrollo Social de la Niñez"^{41 42} cuando le corresponda conocer de las materias en las cuales la Subsecretaría colabora con el Ministerio.

Sin perjuicio de las otras atribuciones que le pueden corresponder por ley, el Comité tiene las siguientes funciones:

- 1.- Aprobar la propuesta de Política Nacional de la Niñez y su Plan de Acción, y sus actualizaciones, presentadas por la Subsecretaría de la Niñez.

41 Artículo 16 bis de la Ley N°20.530, que crea el Ministerio de Desarrollo Social y modifica cuerpos legales que indica.

42 El Comité Interministerial de Desarrollo Social de la Niñez está integrado por los siguientes ministros: Ministro de Desarrollo Social, que es el que lo preside; el Ministro de Hacienda; el Ministro de la Secretaría General de la Presidencia; el Ministro de Educación; el Ministro de Salud; el Ministro de Vivienda y Urbanismo; el Ministro del Trabajo y Previsión Social; el Ministro de la Mujer;

el Ministro de Justicia y Derechos Humanos; y el Ministro del Deporte. Además, el Ministro de Desarrollo Social podrá invitar a participar, con derecho a voz, a otros Secretarios de Estado, a funcionarios de la Administración del Estado o a personas de reconocida competencia en el ámbito social.

- 2.- Acordar mecanismos de coordinación y articulación de las acciones de los órganos de la Administración del Estado, en sus diferentes niveles, en materia de infancia, velando por su pertinencia e integridad, de acuerdo a la Política Nacional de la Niñez y su Plan de Acción.
- 3.- Aprobar las directrices, orientaciones e instrumentos necesarios para garantizar la protección integral de los derechos de la niñez en conformidad con la Constitución y las leyes.
- 4.- Conocer los informes anuales elaborados por la Subsecretaría de la Niñez sobre el estado general de la niñez a nivel nacional y regional.

Además, la misma ley estableció la existencia de un Consejo de la Sociedad Civil de la Niñez, en el que participarán organizaciones sin fines de lucro relacionadas con la infancia, el que será especialmente oído en la elaboración y correcciones de la Política Nacional de la Niñez que proponga el Ministerio de Desarrollo Social y en los estudios e investigaciones sobre la niñez.

3.1.4 Tribunales de Familia

Los Tribunales de Familia fueron creados el año 2004 por la Ley N° 19.968. Son tribunales especializados que forman parte del Poder Judicial y ejercen sus funciones unipersonalmente. Su competencia no se radica exclusivamente en los asuntos de infancia y adolescencia, pero son cruciales dentro del sistema, toda vez que todos los niños en protección recibidos por el Sename son derivados por órdenes de estos tribunales.

En el artículo 8° de la ley antes mencionada se establecen las materias de las que tomarán conocimiento, siendo las siguientes las que se refieren a asuntos vinculados con la infancia:

- 1.- Las causas relativas al derecho de cuidado personal de los NNA.
- 2.- Las causas relativas al derecho y el deber del padre o de la madre que no tenga el cuidado personal del hijo, a mantener con éste una relación directa y regular.
- 3.- Las causas relativas al ejercicio, suspensión o pérdida de la patria potestad, a la emancipación y a las autorizaciones referidas al derecho legal de goce sobre los bienes de los hijos y de su administración y sobre la representación legal de los hijos.
- 4.- Las causas relativas al derecho de alimentos.

- 5.- Los disensos para contraer matrimonio, con respecto a los hijos menores de edad.
- 6.- Las guardas, con excepción de aquellas relativas a pupilos mayores de edad, y aquellas que digan relación con la curaduría de la herencia yacente.
- 7.- Todos los asuntos en que aparezcan niños, niñas o adolescentes gravemente vulnerados o amenazados en sus derechos, respecto de los cuales se requiera adoptar una medida de protección.
- 8.- Las acciones de filiación.
- 9.- Todos los asuntos en que se impute la comisión de cualquier falta a adolescentes mayores de catorce y menores de dieciséis años de edad, y las que se imputen a adolescentes mayores de dieciséis y menores de dieciocho años, que no se encuentren contempladas en el inciso tercero del artículo 1° de la ley N° 20.084. Tratándose de hechos punibles cometidos por un niño o niña, el juez de familia citará a una audiencia a sus padres o a quien tenga su cuidado.
- 10.- La autorización para la salida de niños, niñas o adolescentes del país, en los casos en que corresponda.
- 11.- Las causas relativas al maltrato de niños, niñas o adolescentes.
- 12.- Los procedimientos previos a la adopción.
- 13.- El procedimiento de adopción.

3.1.5 Defensoría de los Derechos de la Niñez

Este organismo fue creado el 2018 a través de la Ley N° 21.067⁴³. Se trata de un corporación de derecho público, autónoma, cuya finalidad es difundir, promover y proteger los derechos de que son titulares todos los niños (considerando como niño a cualquier persona menor a 18 años), de acuerdo a la Constitución Política de la República, a la Convención sobre los Derechos del Niño y a los demás tratados internacionales ratificados por Chile que se encuentren vigentes, así como a la legislación nacional, velando por su interés superior. La Defensoría puede ejercer sus funciones y atribuciones de manera coordinada con otras instituciones nacionales de derechos humanos y, además, puede solicitar la colaboración de los distintos órganos del Estado.

Las funciones de la Defensoría están establecidas en el artículo 4° de la ley que la creó:

- 1.- Difundir, promover y proteger los derechos de los niños de acuerdo a lo establecido en dicha ley.

⁴³ Ley N° 21.067, que Crea la Defensoría de los Derechos de la Niñez, publicada el 29 de enero de 2018.

- 2.- Interponer acciones y deducir querellas, según lo dispuesto en el artículo 16⁴⁴.
- 3.- Recibir peticiones sobre asuntos que se le formulen y derivarlas al órgano competente, haciendo el respectivo seguimiento, o ejercer las atribuciones pertinentes, cuando corresponda, dentro del plazo más breve posible. Deberá establecer mecanismos que aseguren, a nivel nacional, una atención expedita y oportuna de todos los niños. En el ejercicio de esta atribución, puede realizar recomendaciones generales o específicas, elaborar informes y emitir opiniones en materias de su competencia, pero no puede avocarse al conocimiento de un asunto que se encuentre pendiente ante los tribunales de justicia o ante el órgano de la Administración del Estado competente.
- 4.- Intermediar o servir de facilitador entre los niños y los órganos de la Administración del Estado o aquellas personas jurídicas que tengan por objeto la promoción o protección de derechos de los niños, cuando haya tomado conocimiento, de oficio o a petición de parte, de actos u omisiones que pudieren vulnerar tales derechos. El Defensor debe velar por el establecimiento de instancias y procedimientos de comunicación, conciliación y mediación, expeditos y efectivos, de conformidad a la ley.
- 5.- Requerir antecedentes o informes a los órganos de la Administración del Estado o a aquellas personas jurídicas que tengan por objeto la promoción o protección de los derechos de los niños, cuando, dentro del ámbito de sus competencias, tome conocimiento, de oficio o a petición de parte, de posibles vulneraciones a tales derechos por actos u omisiones de las entidades. Para tales efectos, el requerimiento deberá establecer un plazo razonable para la entrega de la información solicitada, el que no superará los sesenta días corridos.
- 6.- Visitar los centros de privación de libertad, centros residenciales de protección o cualquier otra institución, incluyendo medios de transporte, en los términos de lo dispuesto en el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, en que un niño permanezca privado de libertad, reciban o no recursos del Estado, sin perjuicio de las facultades de los demás organismos públicos competentes en la materia. Una vez realizada la visita, deberá evacuar un informe que deberá contener, a lo menos, la descripción de la situación general observada, el registro de las eventuales vulneraciones de derechos y las recomendaciones a los órganos competentes, sin perjuicio de denunciar los hechos que constituyan delito.
- 7.- Denunciar vulneraciones a los derechos de los niños ante los órganos competentes, remitiendo los antecedentes que funden dicha denuncia.
- 8.- Emitir informes y recomendaciones que tengan por objeto la promoción o protección de derechos de los niños.
- 9.- Observar y hacer seguimiento a la actuación de los órganos de la Administración del Estado, a personas jurídicas que tengan por objeto la promoción o protección de derechos de los niños y a organizaciones que puedan afectar con sus acciones tales derechos, de acuerdo a un plan que se elabore para estos efectos.
- 10.- Actuar como *amicus curiae* ante los tribunales de justicia, pudiendo realizar presentaciones por escrito que contengan su opinión con comentarios, observaciones o sugerencias en los casos y las materias relativas a su competencia. La presentación de la opinión escrita no conferirá a la Defensoría la calidad de parte ni suspenderá o alterará la tramitación del procedimiento. El tribunal deberá siempre pronunciarse respecto de dicha opinión en la sentencia. Sin embargo, no podrá ejercerse esta facultad cuando la Defensoría haya actuado en el juicio de cualquier forma.
- 11.- Velar porque los responsables de formular las políticas públicas nacionales, incluidas las económicas, tengan en consideración los derechos del niño, al establecer y evaluar planes, políticas y programas.
- 12.- Velar por la participación de los niños, para que puedan expresar su opinión y ser oídos en los asuntos que les conciernen y en la definición de las cuestiones relacionadas con el ejercicio efectivo de sus derechos humanos.
- 13.- Promover el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño y los demás tratados internacionales relativos a los derechos de los niños ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, en la legislación y reglamentos nacionales, y asesorar a los órganos públicos y privados, a los niños y a las familias sobre la interpretación y aplicación de los derechos contenidos en tales cuerpos normativos.

⁴⁴ Este artículo establece que en caso de que la Defensoría conozca en el ejercicio de sus funciones cualquier crimen o simple delito cometido contra niños, deberá denunciarlo ante el órgano competente. En el caso de hechos que revisten carácter de crímenes de genocidio, de lesa humanidad, de guerra, tortura, desaparición forzada de personas, tráfico ilícito de migrantes o trata de personas, el Defensor deberá, además, poner los antecedentes a disposición del Instituto Nacional de Derechos Humanos. El Defensor puede

deducir acciones y querellas respecto de hechos que involucren a niños y revistan caracteres de gravedad, relevancia o interés social comprometido, siempre que se trate de sustracción de menores, de violación, estupro y otros delitos sexuales, homicidio, infanticidio y lesiones corporales. También puede deducir recurso de protección y recurso de amparo, consagrados en los artículos 20 y 21 de la Constitución Política de la República, en el ámbito de su competencia.

14.- Promover la adhesión o ratificación de tratados internacionales de derechos humanos de los niños.

15.- Colaborar con el Instituto Nacional de Derechos Humanos, en el ámbito de sus competencias, en la elaboración de los informes que deba presentar a los órganos y comités especializados de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización de Estados Americanos (OEA), así como ante otras organizaciones internacionales. Sin perjuicio de lo anterior, la Defensoría puede realizar presentaciones o informes directamente, cuando corresponda.

16.- Difundir el conocimiento de los derechos humanos, favorecer su enseñanza en todos los niveles del sistema educacional, incluyendo la formación impartida al interior de las Fuerzas de Orden y de Seguridad Pública, y promover la realización de investigaciones, estudios y publicaciones, otorgar premios, patrocinar actos y eventos relativos a estas materias, y realizar todo aquello que propenda a consolidar una cultura de respeto a los derechos humanos en el país. Asimismo, puede celebrar convenios de colaboración y cooperación con organismos públicos o privados, tanto nacionales como extranjeros, para el cumplimiento de ésta y otras de sus atribuciones.

17.- Elaborar y presentar un informe anual.

3.1.6 Corporación de Asistencia Judicial

Las corporaciones de asistencia judicial son servicios públicos, descentralizados y sin fines de lucro, cuya misión es proporcionar orientación, asesoría jurídica y patrocinar judicialmente a quienes no cuenten con los recursos necesarios para hacerlo en forma privada. En ella, los egresados y licenciados de derecho deben realizar su práctica profesional para obtener su título de abogado⁴⁵.

No existe una sola ley para las distintas corporaciones, sino que cada una está regulada por el cuerpo jurídico que le concede personalidad jurídica y por decretos con fuerza de ley que aprueban sus estatutos.

Dentro de las materias respecto de las que brindan asesoría se encuentran las relativas al derecho de familia, las que son conocidas por los Tribunales de Familia. Además, junto con la asesoría legal, brindan asesoría psicológica a las víctimas de delitos violentos, para manejar los efectos que

las vejaciones pudieren haberles causado. También tiene funciones de prevención y de promoción de derechos.

En la Corporación de Asistencia Judicial de la Región Metropolitana está contemplada la figura de curaduría *ad litem* para la protección de NNA en casos de vulneración grave de derechos, que se inicia por solicitud de medida de protección ante los Tribunales de Familia. Para realizar esta labor se coordinan estrechamente con la Red Sename y se efectúa un trabajo interdisciplinario, en el que además del abogado colabora una dupla psicosocial⁴⁶.

3.2 Otras instituciones

A pesar que las instituciones numeradas anteriormente son las que contribuyen en forma más directa con la infancia y adolescencia, existen muchas otras que tienen incidencia con su actuación en estos grupos etarios. Por la extensión del presente documento no es posible abarcar la totalidad de ellas, pero se puede mencionar a nivel de ministerios aquellos que tienen una influencia más importante en la niñez⁴⁷:

1. Ministerio de Justicia: a este ministerio están vinculados Sename y las corporaciones de asistencia judicial, cuyas funciones fueron descritas anteriormente. Si son aprobados los proyectos que reforman la institucionalidad del Sename, sólo recaería en este ministerio aquella área relacionada con la reinserción de los adolescentes que hubieren sido condenados por delitos, quedando la función de protección radicada en el Ministerio de Desarrollo Social.
2. Ministerio de Desarrollo Social: gran parte de las políticas sociales impulsadas por este ministerio no tienen su foco en la población infanto-juvenil. Sin embargo, la mayoría de ellas los afectan de manera incidental. Destinado directamente a la niñez se encuentra el Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia "Chile Crece Contigo", ya mencionado en la historia de la institucionalidad de la infancia en Chile, que a partir de este año se encuentra radicado en la Subsecretaría de la Niñez, organismo dependiente de este ministerio. Destinado a la adolescencia se encuentra el Instituto Nacional de la Juventud (INJUV). Es intención del gobierno del Presidente Sebastián Piñera que este ministerio tenga su énfasis en la familia⁴⁸, definida en términos amplios y funcionales, como primera fuente

⁴⁵ Presentación Corporación de Asistencia Judicial de la Región Metropolitana, disponible en <http://www.cajmetro.cl/presentacion/>. Líneas de Atención Corporación de Asistencia Judicial de la Región de Valparaíso, disponible en <http://www.cajvalparaiso.cl/quienes-somos/lineas-de-atencion/>. Materias de Atención Corporación de Asistencia Judicial de la Región del Biobío, disponible en http://www.cajbiobio.cl/ServiciosV2.aspx?Me_Id=8.

⁴⁶ Disponible en <http://www.cajmetro.cl/noticias/unidad-de-curaduria-ad-litem-de-la-oficina-de-familia-de-santiago/>.

⁴⁷ Juretic, Jerko y Fuenzalida, Javier. "Diseño Institucional de un nuevo Sistema de Protección Integral de la Infancia y Adolescencia en Chile: Principios y

componentes esenciales." Serie Sistemas Públicos N°11, mayo 2015. Centro de Sistemas Públicos, 2015.

⁴⁸ Con fecha 31 de julio de este año, fue ingresado un proyecto de ley que Crea el Ministerio de Familia y Desarrollo Social, que modifica la Ley N° 20.530 y otros cuerpos legales, para adecuarlos a esta nueva institucionalidad (Boletín N° 11951-31). El objetivo de este proyecto es incorporar a la familia dentro de la población objetivo del Ministerio, en el contexto del diseño y aplicación de las políticas, planes y programas sociales.

te de protección del individuo, intentando orientar sus políticas sociales a todo el entorno familiar, lo que llevaría a que los NNA, sujetos de políticas sociales, sean considerados en todas sus dimensiones y no sólo en la individual.

3. Ministerio del Interior y de Seguridad Pública: son tres las aristas desde las cuales este ministerio se relaciona con los NNA, aunque más indirectamente que los dos anteriores: (1) a través de la Subsecretaría de Prevención del Delito, que tiene funciones de prevención, protección, reinserción y apoyo a las víctimas de delito, que pueden ser las familias de los menores o estos mismos. Se puede mencionar el programa "Lazos", destinado a una acción temprana y preventiva para la niñez y la adolescencia⁴⁹; (2) por medio de la Dirección de Protección Policial de la Familia, que es dependiente de Carabineros de Chile, unidad encargada de planear, organizar, dirigir y controlar todos los aspectos relacionados con la familia, como por ejemplo, la prevención y la forma de adoptar los procedimientos policiales de delitos relacionados a la familia, tales como delitos sexuales y violencia intrafamiliar⁵⁰; y (3) mediante el Servicio Nacional de la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA), con respecto a aquellos niños o adolescentes que presenten un consumo problemático de estas sustancias.
4. Ministerio de Educación: este ministerio tiene por misión asegurar un sistema educativo inclusivo y de calidad a los NNA, a través de una provisión de carácter público-privada. Dentro de este ministerio son muy importantes la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) y la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI).
5. Ministerio de Salud: este ministerio contempla distintos programas de salud dirigidos a niños desde su gestación hasta su mayoría de edad. Dentro de ellos destaca el Programa Nacional de Salud de la Infancia que está dirigido a menores de 10 años y que busca contribuir al desarrollo integral del niño considerando su contexto comunitario, utilizando actividades de protección, prevención, recuperación y rehabilitación.
6. Dirección Sociocultural de la Presidencia de la República: si bien no se trata de un ministerio, esta direc-

ción maneja una red de fundaciones, algunas de las cuales proveen servicios a la población infanto-juvenil muy importantes, como la Fundación Integra, que administra sala cunas y jardines infantiles gratuitos a lo largo de todo Chile.

3.3 Futuras Instituciones

Actualmente se encuentran en tramitación en el Congreso Nacional dos proyectos de ley: uno ingresado en abril de 2017 y otro en agosto del presente año, que separan las funciones de prevención y rehabilitación que hoy recaen en Sename, creando el Servicio de Protección de la Niñez, que será dependiente del Ministerio de Desarrollo Social y el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil, que continuará bajo la dependencia del Ministerio de Justicia. Ambos servicios serán descentralizados en sus funciones y gozarán de personalidad jurídica y patrimonio propios.

La importancia de estos proyectos radica en que se diferenciará el tratamiento de la infancia y adolescencia en protección de la rehabilitación de la juventud infractora de la ley penal, que se venía abordando en forma conjunta desde hace mucho tiempo. Ha imperado la creencia de que una mirada conjunta de estos fenómenos impide que sean tratados de manera efectiva, puesto que genera distorsiones en la comprensión del problema y, por lo tanto, las soluciones adoptadas no llegan a ser las más adecuadas. Algunos autores han señalado incluso que tratar conjuntamente estas situaciones minimiza excesivamente los motivos a uno solo: la pobreza⁵¹.

El proyecto que crea el Servicio de Reinserción se encuentra en estudio en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, en primer trámite constitucional. El que crea el Servicio de Protección, presentado recientemente en el Congreso Nacional, quedó radicado para su estudio en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento de la Cámara de Diputados, reemplazando el proyecto que creaba un organismo de similares fines presentado durante el gobierno de Michelle Bachelet.

Sin perjuicio de que los textos de los proyectos podrán ser modificados en la medida que avance su tramitación en el Congreso Nacional, se analizarán sus funciones de acuerdo a la redacción actual de los mismos.

⁴⁹ Programa Lazos, disponible en <http://www.seguridadpublica.gov.cl/programa-lazos/>.

⁵⁰ Dirección de Protección Policial de la Familia. Facultades, Funciones y Atribuciones. Disponible en www.carabinerosdechile.cl/transparencia/organica/dir_familia

⁵¹ Fuenzalida, Daniela. "Protección jurídica y social de la infancia: Situación actual en Chile desde la perspectiva del Derecho Público". Memoria para optar al grado de licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Chile, Santiago, 2014. Página 113.

3.3.1 Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil⁵²

Este Servicio será la entidad especializada responsable de administrar y ejecutar las medidas y sanciones contempladas por la Ley N° 20.084, que establece un Sistema de Responsabilidad de los Adolescentes por infracciones a la ley penal. Para ello desarrollará programas que contribuyan a modificar la conducta delictiva y la integración social de los jóvenes infractores e implementará políticas de carácter intersectorial. Las prestaciones las puede proveer por sí mismo o a través de terceros.

En el cumplimiento de sus funciones el Servicio deberá resguardar el respeto por los derechos fundamentales de los adolescentes, consagrados en la ley, en la Constitución y en los tratados internacionales suscritos por Chile, especialmente los declarados en la Convención.

Sus funciones están detalladas en el artículo 7° del proyecto, mencionadas a continuación:

- 1.- Administrar y controlar un sistema para la ejecución efectiva de las medidas y sanciones aplicadas a jóvenes en virtud de la Ley N° 20.084.
- 2.- Ejecutar, por sí o por terceros, las medidas y sanciones aplicadas a los jóvenes en conformidad a la Ley N° 20.084.
- 3.- Proveer de programas especializados para el cumplimiento de las medidas y sanciones de la Ley N° 20.084.
- 4.- Coordinar con los órganos de la Administración del Estado competentes la elaboración y ejecución de planes, estrategias y programas relacionados con reinserción, rehabilitación e intervenciones socioeducativas amplias orientadas a la integración social de los jóvenes sujetos a la Ley N° 20.084, y colaborar con sus autoridades en la elaboración de políticas cuando corresponda. Asimismo, el Servicio efectuará las coordinaciones necesarias para el cumplimiento de su objetivo con las instituciones privadas que corresponda.
- 5.- Elaborar estándares de funcionamiento para los programas a través de los cuales se efectúa la ejecución de las medidas y sanciones de la Ley N° 20.084. Además, deberá elaborar los estándares de acreditación para las instituciones que administren dichos programas.
- 6.- Acreditar a las instituciones que cumplan con los requisitos y estándares establecidos, a través de los procedimientos correspondientes.
- 7.- Supervisar la labor que desarrollen organismos acreditados y centros de administración directa que ejecutan programas en relación con las medidas y sanciones de la Ley N° 20.084.
- 8.- Brindar, excepcionalmente, asistencia a los organismos acreditados y a los centros de administración directa que ejecuten programas para la resolución de materias e intervenciones complejas, y en la resolución de cualquier dificultad o duda asociada a su ejecución conforme a los lineamientos técnicos y estándares aplicables.
- 9.- Prestar información, orientación o capacitación a los organismos integrantes del sistema de responsabilidad penal juvenil que lo requieran, para propender a la especialización señalada en la Ley N° 20.084.
- 10.- Elaborar, a requerimiento de los tribunales competentes, fiscales del Ministerio Público y defensores penales, los informes técnicos establecidos por la Ley N° 20.084, a través de la respectiva Dirección Regional.
- 11.- Realizar un seguimiento personalizado de los casos en que se ordene la aplicación de medidas o sanciones contempladas en la Ley N° 20.084, durante la ejecución de las mismas y otorgar un acompañamiento con posterioridad a ella de carácter voluntario, a través de la respectiva Dirección Regional.
- 12.- Constituir unidades destinadas a la adquisición, producción, elaboración y comercialización de materias primas y bienes manufacturados o fabricados por los jóvenes sujetos a medidas y sanciones establecidas en la Ley N° 20.084, con el objeto de posibilitar su inserción laboral, respetando las normas de protección al trabajo infantil dispuestas en el Código del Trabajo, las que se regularán a través de un reglamento.
- 13.- Generar estudios y evaluaciones de sus programas, considerando la realidad regional y caracterización de los jóvenes sujetos de su atención.
- 14.- Emitir informes estadísticos periódicos de carácter general sobre el funcionamiento del sistema de ejecución de medidas y sanciones aplicadas en virtud de la Ley N° 20.084, ejecutadas por el Servicio.

⁵² Boletín N° 11174-07 que Crea el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil e introduce modificaciones a la ley N° 20.084, sobre Responsabilidad Penal de Adolescentes, y a otras normas que indica, ingresado al Senado con fecha 4 de abril de 2017.

- 15.- Publicar por medios electrónicos el registro de prestadores acreditados, los resultados de los procesos de acreditación; los informes de los procesos de supervisión, los informes estadísticos de la institución, los estudios e investigaciones efectuadas y los programas vigentes.
- 16.- Operar como referente técnico con organismos internacionales para el desarrollo de actividades relacionadas con las funciones del Servicio.
- 17.- Generar procedimientos idóneos para recabar la opinión de los jóvenes sujetos de atención del servicio.

3.3.2 Servicio de Protección de la Niñez⁵³

Este Servicio tendrá por objeto la protección especializada de niños y niñas, entendida como la restitución del ejercicio de sus derechos vulnerados debido a abuso y/o maltrato y la reparación de las consecuencias provocadas por dichas vulneraciones, considerándose para estos efectos el abandono o negligencia grave constitutivos de abuso o maltrato. Se establece expresamente que en el desarrollo de su objeto, el Servicio ejercerá sus funciones con un enfoque familiar, esto es, entendiendo al niño o niña en el contexto de su entorno⁵⁴.

Las funciones del organismo están señaladas en el artículo 6° del proyecto y son las siguientes:

- 1.- Diseñar, ejecutar, y controlar los programas de protección especializada dirigidos a la restitución de los derechos de los niños y niñas, y a la reparación de las consecuencias provocadas por la vulneración de los mismos, incluyendo el trabajo con sus familias o cuidadores cuando corresponda. La ejecución de los programas de protección especializada podrá realizarse directamente por el Servicio o a través de colaboradores acreditados. En el diseño de programas se deberán considerar las propuestas de los Directores Regionales.
- 2.- Coordinar a los órganos de la Administración del Estado competentes con la red intersectorial y comunitaria, en los ámbitos de competencia del Servicio, cuando corresponda. Esta función será llevada a cabo especialmente por una Comisión Coordinadora de Protección y estará dirigida a la elaboración y ejecución de planes y programas orientados a la protección especializada de los niños y niñas.
- 3.- Realizar un seguimiento personalizado de los niños y niñas sujetos de atención del Servicio.

- 4.- Dictar los actos administrativos que otorguen la acreditación a los colaboradores del Servicio, previa aprobación de un Consejo de Expertos.
- 5.- Elaborar la normativa técnica y administrativa respecto de cada programa de protección especializada, la que deberá ajustarse a los estándares establecidos por Reglamento del Ministerio de Desarrollo Social para los organismos colaboradores y a estimaciones periódicas de la demanda de oferta programática en cada territorio. Dicha normativa regirá respecto de todos los programas de protección especializada, ya sean ejecutados directamente por el Servicio o por colaboradores acreditados.
- 6.- Suscribir convenios con colaboradores acreditados, a efecto de entregar una adecuada y oportuna atención para el cumplimiento de los fines del Servicio.
- 7.- Otorgar asistencia técnica a los colaboradores acreditados respecto de la ejecución de los programas de protección especializada, brindándoles información, orientación o capacitación, en la medida que estos lo soliciten y a ello acceda fundamentalmente el Servicio previa evaluación correspondiente.
- 8.- Supervisar técnica, administrativa y financieramente la labor que ejecutan los colaboradores acreditados conforme a la normativa técnica y administrativa del Servicio respecto de cada programa de protección especializada, y a los respectivos convenios. Para estos efectos, los colaboradores acreditados estarán obligados a entregar la información que requiera el Servicio.
- 9.- Evaluar periódicamente la oferta programática de protección especializada, ya sea ejecutada directamente por el Servicio o a través de colaboradores acreditados, conforme a la normativa técnica y administrativa del Servicio respecto de cada programa de protección especializada. Para la evaluación se deberá considerar la realidad territorial, cultural y geográfica del lugar donde los programas se ejecuten.
- 10.- Realizar o encargar estudios, análisis y propuestas para el cumplimiento de su objeto, considerando la realidad territorial, cultural y geográfica del lugar donde los programas se ejecuten, ya sea directamente por el Servicio o a través de colaboradores acreditados.
- 11.- Mantener y administrar el Registro de colaboradores acreditados, el Registro de programas de protección especializada disponibles y el Registro de la línea de acción de adopción.

⁵³ Boletín N° 12027-07, que Crea el Servicio de Protección a la Niñez y modifica normas legales que indica, ingresado a la Cámara de Diputados, con fecha 17 de agosto de 2018.

⁵⁴ Artículo 2° del Boletín N° 12027-07, que Crea el Servicio de Protección a la Niñez y modifica normas legales que indica.

12.- Mantener y administrar un sistema integrado de información, seguimiento y monitoreo, en el que consten los antecedentes relativos a los niños y niñas, y sus familias, cuando corresponda, y a las prestaciones de protección especializada que reciban.

13.- Informar, oportuna y periódicamente, al Tribunal competente y/o al órgano de protección administrativa que corresponda, sobre la oferta programática existente en el territorio y sobre los antecedentes que se requieran para la revisión de las medidas de protección.

La información que se remita se expresará por escrito, en soporte electrónico, a menos que la naturaleza de la información exija otra forma de expresión y constancia. El sistema de transmisión electrónica deberá permitir el traspaso automático, periódico y masivo de la información.

14.- Colaborar con los órganos del Estado en el marco de sus competencias, y requerir o entregar información cuando corresponda.

15.- Generar procedimientos idóneos para recabar la opinión de los niños y niñas que sean sujetos de una medida de protección, ajustándose a las particularidades propias de cada uno.

16.- Velar por el respeto de los derechos humanos y las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con la protección especializada de los derechos de los niños y niñas.

17.- Ejercer todas las demás funciones que la ley le encomienda.

4. ARTICULACIÓN INTERSECTORIAL

Debido a que son múltiples los órganos gubernamentales destinados a la infancia y que aumentarán en lo sucesivo, es necesario que exista un adecuado trabajo de coordinación entre ellos, para evitar ineficiencias, duplicidad de servicios y miradas parciales de las problemáticas de los niños y adolescentes y, a consecuencia de lo anterior, una sobre intervención en ellos y en sus familias⁵⁵. Esto último suele ser dañino y puede ser incluso una fuente de "victimización secundaria"⁵⁶.

Efectivamente, una de las críticas que se ha realizado al Sename es no tener la adecuada coordinación con los distintos entes públicos de protección social⁵⁷, a pesar que entre sus funciones se encuentra la de efectuar la coordinación técnico-operativa de las acciones que ejecuten las instituciones públicas y privadas en favor de los menores en protección.

Una de las razones que se ha esgrimido para explicar la imposibilidad actual de trabajar coordinadamente es que existen reticencias entre los distintos sectores involucrados para interactuar entre sí, debido al predominio de un enfoque que está más centrado en la prestación ofrecida que en el sujeto de la atención. Por ello, en la Política Nacional de la Niñez y de la Adolescencia (2015-2025), elaborada por el Consejo Nacional por la Infancia, se manifiesta que para lograr una articulación intersectorial que permita un abordaje más integral del niño es necesario que exista un marco normativo de reconocimiento de éste como sujeto de derechos que los obligue a todos. Este marco es el Sistema de Garantías de la Niñez, que consideraban permitiría avanzar a todos los organismos bajo un solo paradigma: hacia el efectivo respeto a los derechos de los NNA⁵⁸. Este

sistema de garantías debía ser definido por ley, para lo cual el Consejo colaboró en la elaboración de un proyecto que se encuentra en tramitación en el Congreso Nacional, pero cuya discusión será retomada en cuanto el Ejecutivo presente indicaciones⁵⁹. Sin embargo, si bien es muy importante el reconocimiento de los derechos de todos los niños, estos ya se encuentran vigentes en nuestro país, al haber suscrito los tratados internacionales, considerándose ley para todos los efectos. Por ello, la sola dictación de esta norma no asegura un trabajo consensuado entre los distintos actores, sino más bien es necesario que además se generen instancias concretas de coordinación.

En la misma línea, la UNICEF, junto con recalcar la necesidad de aquél marco normativo, recomendó a los países que firmaron la Convención dotar a un organismo de facultades de coordinación sobre el resto de las instituciones de infancia que tuvieran responsabilidad de ello, como uno de los tantos pasos necesarios para el adecuado aterrizaje en la legislación nacional de lo acordado en la Convención. Francis Valverde, representante de la Asociación Chilena Pro Naciones Unidas, alineado con esta teoría, planteó la necesidad de la existencia de un ente rector, ya fuera el Ministerio de Desarrollo Social u otro organismo, que tuviera "...capacidad de articulación y poder de decisión al más alto nivel en las políticas públicas de todos los ministerios involucrados directamente en el bienestar de los niños, niñas y adolescentes -como lo son el de Educación, Salud, de Justicia, Deporte, Seguridad Social, Cultura, etc.-, de modo de poder garantizar el respeto y promoción de los derechos; contar con responsabilidad política y legal; estar dotado de mecanismos administrativos y judiciales descentralizados y diferenciados. Finalmente, debe ser responsable de pro-

⁵⁵ Juretic, Jerko y Fuenzalida, Javier. "Diseño Institucional de un nuevo Sistema de Protección Integral de la Infancia y Adolescencia en Chile: Principios y componentes esenciales." Serie Sistemas Públicos N°11, mayo 2015. Centro de Sistemas Públicos, 2015.

⁵⁶ Viveros, Felipe en UNICEF. "Nueva Institucionalidad de Infancia y Adolescencia en Chile (Aportes de la sociedad civil y del mundo académico)". Serie reflexiones Infancia y Adolescencia N°13. Santiago, 2012. Página 20.

⁵⁷ Mettifogo, Decio y Sepúlveda, Rodrigo. "La situación y el tratamiento de jóvenes infractores en Chile." Serie de Estudios CESC. Universidad de Chile. Página 64; en Fuenzalida, Daniela. "Protección jurídica y social de la infancia: Situación

actual en Chile desde la perspectiva del Derecho Público". Memoria para optar al grado de licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Chile, Santiago, 2014. Página 79.

⁵⁸ Consejo Nacional por la Infancia. Política Nacional de la Niñez y Adolescencia. Sistema Integral de Garantías de Derechos de la Niñez y Adolescencia 2015-2025. Página 53.

⁵⁹ En el marco del Acuerdo por la Infancia el Ejecutivo se comprometió a presentar indicaciones a este proyecto en septiembre de 2018.

poner políticas públicas fundadas en el desarrollo pleno de los niños y niñas..."⁶⁰.

4.1 Coordinación institucional

Se decidió encomendar las funciones de articulación al Ministerio de Desarrollo Social, para lo cual sería apoyado por la Subsecretaría de la Niñez y por el Comité Interministerial de Desarrollo Social de la Niñez.

La Subsecretaría de la Niñez debe ayudar al Ministerio en la administración, coordinación y supervisión de los sistemas y subsistemas de gestión intersectorial destinados a prevenir la vulneración de derechos y a la protección integral de los niños, y especialmente, en la coordinación de las acciones, prestaciones y servicios especializados orientados a resguardar los derechos de los niños y de las acciones de apoyo destinadas a estos y a sus familias. De este modo, la Subsecretaría no sólo debe ayudar a coordinar el abanico de prestaciones, sino también a generar sistemas de gestión intersectoriales para prevenir y proteger la niñez.

Sin embargo, el nuevo enfoque incorporado por la Convención va más allá, al exigir una mirada integral para el tratamiento a la infancia, esto es, que involucre a la situación de la niñez desde todas sus aristas: educación, salud, recreación, justicia, entre otros. Al ser muchos los organismos estatales involucrados en estas tareas se genera la dificultad de coordinar a todos esos agentes públicos, que por lo demás, dependen de distintas jefaturas.

Este es el problema que se intenta resolver con el Comité Interministerial de Desarrollo Social de la Niñez, el que tiene por función acordar mecanismos de coordinación y articulación de las acciones de los órganos de la Administración del Estado en materia de infancia, en sus diferentes niveles, velando por que sean pertinentes e íntegros, y que se adecúen a la Política Nacional de la Niñez. Este espacio de coordinación es a nivel ministerial, reuniendo a diez ministros de Estado de aquellas carteras que tienen una vinculación más directa a las problemáticas de la infancia, los cuales, por su importancia, deben asistir personalmente a las sesiones. También pueden ser invitados a estas sesiones por el Ministro de Desarrollo Social, otras secretarías de Estado o funcionarios de la administración pública y también personas relevantes en el ámbito social.

Una de las formas que podría utilizar como referencia el Comité para alcanzar acuerdos entre sus miembros, son los modelos contractuales que ya se han utilizado entre

servicios de distintos ministerios para la implementación de programas intersectoriales. Así, por ejemplo, podrían utilizarse aquellos generados en la implementación del Programa Chile Solidario o el convenio suscrito por el Ministerio de Salud, el Fondo Nacional de Salud, SENDA y Sename, para el tratamiento y rehabilitación de adolescentes infractores de ley con consumo problemático de drogas o alcohol.⁶¹

Por medio de estos organismos se pretende cubrir la labor de interconexión a nivel de jefaturas, pero es muy reciente su creación para determinar si logran acabadamente sus objetivos. Sin embargo, falta una unidad de coordinación a nivel de las instituciones destinadas directamente a otorgar las prestaciones, tanto públicas y privadas, que si bien es función de la Subsecretaría, no se ha contemplado un mecanismo de cooperación directa entre ellas. Este vacío se pretende resolver con la creación de una Comisión Coordinadora de Protección, incorporada en el proyecto de ley que crea el Servicio de Protección a la Niñez, que tendrá como función la coordinación intersectorial de los órganos de la Administración del Estado que desarrollen acciones, prestaciones o servicios orientados a la protección de los derechos de los niños y niñas, la que será presidida por el Director Nacional del nuevo Servicio.

En un nivel diferente se encuentra la Defensoría de los Derechos de la Niñez, la cual actúa como ente súper vigilante de todos los órganos de la Administración del Estado y de aquellas personas jurídicas dedicadas a promover y proteger los derechos de los niños, para evitar que se produzcan vulneraciones. Para ejercer estas funciones puede actuar coordinadamente con otras instituciones nacionales de derechos humanos y puede también solicitar la colaboración de los órganos del Estado.

4.2 Coordinación territorial

Además de los organismos dependientes del Estado, existen muchos otros que no tienen relación directa con el poder central, sino que tienen más bien un carácter local. La oferta otorgada por ellos no se encuentra actualmente coordinada, situación que fue prevista por los miembros del Acuerdo Nacional por la Infancia, quienes propusieron como solución la creación de una Oficina Local de Infancia⁶², las cuales se constituirían como una reformulación de las OPD por medio de convenios de transferencias que cumplieran con los estándares fijados por la Subsecretaría de la Niñez y, aunque serían supervisadas por ésta, no perderían su vinculación con el Municipio.

⁶⁰ Valverde, Francis en UNICEF. "Nueva Institucionalidad de Infancia y Adolescencia en Chile (Aportes de la sociedad civil y del mundo académico". Serie reflexiones Infancia y Adolescencia N°13. Santiago, 2012. Página 39.

⁶¹ Juretic, Jerko y Fuenzalida, Javier. "Diseño Institucional de un nuevo Sistema de Protección Integral de la Infancia y Adolescencia en Chile: Principios y componentes esenciales." Serie Sistemas Públicos N°11, mayo 2015. Centro de Sistemas Públicos, 2015.

⁶² En el Acuerdo por la Infancia se determinó que en el mes de junio de 2018 se reuniría una mesa de trabajo, con la participación del Estado, la sociedad civil, la academia, parlamentarios y municipios, para el diseño del piloto de las Oficinas Locales de Infancia. Dicha mesa efectivamente se empezó a reunir en dicho mes, continuando sus discusiones durante el mes de julio.

Se eligió a las OPD como punto de partida debido a que dentro de sus actuales funciones ya se encuentra la de servir de ente facilitador a los NNA a los programas, servicios y recursos disponibles en la comunidad, fortaleciendo el trabajo en redes y las acciones colaborativas de actores públicos y privados.

Estas nuevas oficinas tendrían por función promover, prevenir y proteger los derechos de los NNA a nivel local, articulando las distintas instituciones que trabajan con y para los niños vulnerados y vulnerables, sus familias y las comunidades en las que viven, generando mecanismos que les permitan acceder a la oferta programática existente.

Una institucionalidad local como la propuesta, permitiría generar, además de la necesaria coordinación de la oferta, un avance hacia la descentralización, fortaleciendo las instituciones territoriales y desarrollando políticas públicas a nivel local. Esto es muy favorable considerando que es muy difícil que se permita la descentralización cuando las funciones de diseño y de evaluación de las políticas y programas están alojadas exclusivamente a nivel central, quedando solamente la ejecución a nivel local⁶³. Junto con ello, se permitiría permear de mejor manera a las comunidades de una cultura de respeto a los derechos de la infancia y generar un contacto más directo con los NNA en su día a día y así, localizar más hábilmente aquellos casos en los que es necesario intervenir.

Algunos países de nuestra región han optado por avanzar hacia defensorías locales o comunitarias y dar mayor relevancia a los organismos locales que trabajan con la infancia. Así es como se ha realizado en Perú y en El Salvador, donde este tipo de instituciones son altamente representativas y de fuerte inserción territorial⁶⁴. En Brasil existe una actuación articulada de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales a nivel nacional, federal y municipal. A nivel nacional si bien se establecen las normas generales de políticas públicas y se fiscaliza su cumplimiento, se busca promover la cooperación entre municipios y la sociedad civil para ejecutar estas políticas. A nivel local, existe el Consejo Tutelar, una entidad municipal interdisciplinaria destinada a atender niños y adolescentes vulnerados en sus derechos, en la que la participación de la sociedad civil es fundamental, en cuanto cada comunidad se hace responsable de identificar los problemas que afectan a la infancia y de organizar una política pública adecuada para solucionarlos⁶⁵.

4.3 Importancia de la conectividad de la información

Junto con la necesaria articulación intersectorial, es muy importante que existan mecanismos que permitan el intercambio de información entre los órganos del Estado dedicados a infancia, siendo un instrumento fundamental para lograr una gestión coordinada⁶⁶.

Así fue propuesto por el Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica, que indicó tres motivos fundamentales por los cuales es muy relevante generar una conexión de los registros sociales existentes: (1) ello permite que exista una mejor decisión sobre la intervención que requiere el niño, niña o adolescente, (2) evita la sobre intervención y (3) facilita el monitoreo y la evaluación de los resultados de los programas. Dan un ejemplo muy gráfico para comprender la importancia del traspaso de información: cuando un niño es víctima de un delito sexual ingresa a través del sistema penal y no por medio de los Tribunales de Familia, pudiendo quedar invisibilizado para el sistema de protección⁶⁷.

Además, un sistema coordinado de información permitiría seguir todo el ciclo de vida de los NNA. Ello permitiría una detección temprana de eventuales problemas, realizar un diagnóstico efectivo y adoptar soluciones integrales para resolverlos⁶⁸.

En el Acuerdo por la Infancia se determinó la creación de un sistema de información intersectorial que permita monitorear la trayectoria de vida de los niños, a fin de detectar riesgos que puedan influir negativamente en su desarrollo y atender a tiempo carencias por medio de los programas sociales que ofrece el Estado, pero no definió cuál sería el órgano responsable de llevar a cabo este sistema integrado de información. Una de las opciones es que quede radicado en la Subsecretaría de la Niñez, la cual tiene dentro de sus funciones colaborar con el Ministro de Desarrollo Social en sistematizar y analizar registros de datos, información, índices y estadísticas que describan la realidad social del país.

Esto es lo que se prevé en el proyecto de ley que crea el Servicio de Reinserción, en el cual se hace mención a un sistema integrado de información de la niñez administrado por la Subsecretaría, al que deberán vincular la información

⁶³ Apuntes Legislativos Observatorio de Iniciativas Legislativas. "Nueva Institucionalidad para la infancia y adolescencia: un compromiso pendiente". Centro de Políticas Públicas UC, 2012. Disponible en <https://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2015/02/apunte-legislativo-no-17.pdf>. Página 5.

⁶⁴ Fuenzalida, Daniela. "Protección jurídica y social de la infancia: Situación actual en Chile desde la perspectiva del Derecho Público". Memoria para optar al grado de licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Chile, Santiago, 2014. Página 2 y 3.

⁶⁵ Fuenzalida, Daniela. "Protección jurídica y social de la infancia: Situación actual en Chile desde la perspectiva del Derecho Público". Memoria para optar al grado de licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Chile, Santiago, 2014. Página 129 a 131.

⁶⁶ Apuntes Legislativos Observatorio de Iniciativas Legislativas. "Nueva Institucionalidad para la infancia y adolescencia: un compromiso pendiente". Centro de Políticas Públicas UC, 2012. Disponible en <https://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2015/02/apunte-legislativo-no-17.pdf>. Página 5.

⁶⁷ Apuntes Legislativos Observatorio de Iniciativas Legislativas. "Nueva Institucionalidad para la infancia y adolescencia: un compromiso pendiente". Centro de Políticas Públicas UC, 2012. Disponible en <https://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2015/02/apunte-legislativo-no-17.pdf>. Página 5.

⁶⁸ Juretic, Jerko y Fuenzalida, Javier. "Diseño Institucional de un nuevo Sistema de Protección Integral de la Infancia y Adolescencia en Chile: Principios y componentes esenciales." Serie Sistemas Públicos N°11, mayo 2015. Centro de Sistemas Públicos, 2015.

contenida en sus registros. Este sistema abarcaría los datos de todos los niños y no sólo los de aquellos que ingresen a los servicios de reinserción y protección, de modo de poder levantar alertas tempranas y prevenir situaciones que hagan necesarias intervenciones más profundas. En el proyecto que crea el Servicio de Protección se considera, a su vez, la creación de un sistema integrado de información, seguimiento y monitoreo, el que sería administrado por este Servicio. Su objetivo será realizar el seguimiento de los niños y niñas sujetos de atención del Servicio y de sus familias y monitorear las prestaciones que reciben, de modo que se pueda construir su historial. Se contempla que el sistema pueda ser utilizado por el Servicio y por los órganos del Estado que hayan celebrado un convenio de transferencia de datos con él y estaría sincronizado con el Registro de Información Social, administrado por el Ministerio de Desarrollo Social, con el sistema de información que lleven los Tribunales de Familia y con el sistema de información que lleve el Servicio de Reinserción Social Juvenil.

La forma en que está contemplado el sistema integrado de información por el nuevo proyecto cumple en cierta medida las expectativas de Francisco Estrada señaladas en el debate organizado por la UNICEF: construir mesas de coordinación entre Juzgados de Familia y Penales con Sename (o los nuevos organismos), de modo de entregar información estadística consolidada⁶⁹. Además, se incorporan mecanismos de comunicación entre los dos nuevos servicios, lo que es muy positivo toda vez que, a pesar de separar sus funciones, puede ocurrir que niños que han pasado por el Servicio de Protección lleguen al Servicio de Reinserción, sin perjuicio de que se deben contemplar herramientas para evitar que los adolescentes pasen de un servicio al otro. Junto con ello, es acertado que se aprovechen los registros de información social disponibles en el Ministerio

de Desarrollo Social y en los Tribunales de Justicia⁷⁰, generando una red interconectada de información, que, siendo correctamente utilizada, podrá servir para tomar mejores decisiones de intervención respecto de un niño y su entorno familiar.

⁶⁹ UNICEF. "Nueva Institucionalidad de Infancia y Adolescencia en Chile (Aportes de la sociedad civil y del mundo académico". Serie reflexiones Infancia y Adolescencia N°13. Santiago, 2012. Página 26.

⁷⁰ Apuntes Legislativos Observatorio de Iniciativas Legislativas. "Nueva Institucionalidad para la infancia y adolescencia: un compromiso pendiente". Centro de Políticas Públicas UC, 2012. Disponible en <https://politicaspublicas.uc.cl/wp-content/uploads/2015/02/apunte-legislativo-no-17.pdf>. Página 9.

5. ROL DE LA FAMILIA Y DE LA SOCIEDAD CIVIL

Luego de haber analizado la institucionalidad de la infancia en Chile, cabe preguntarse cuál es el rol que debe tener el Estado frente a la familia y a la sociedad civil, especialmente después de la ratificación de la Convención, que extiende el actuar del Estado desde un rol protector de la infancia vulnerable a uno que promueve los derechos de todos los NNA.

Como se vio al principio de este documento, antes de la Convención imperaba en nuestro país la visión de que el Estado debía intervenir sólo en aquellos casos en los cuales los niños se encontraban en situación de abandono o cuando hubieran cometido infracciones. Desde la Convención, en cambio, al considerarse que los niños son sujetos plenos de derecho, las políticas de la infancia van dirigidas a ella de manera general, de modo que se respeten efectivamente sus derechos y puedan ejercerlos⁷¹. Se abandonó la idea de que la realidad de la infancia era un asunto privado, exclusivo de las familias, pasando a ser considerada como un asunto público, en cual el Estado tiene nuevas obligaciones⁷², no obstante el reconocimiento del derecho y deber preferente de los padres sobre el cuidado y educación de sus hijos.

5.1 Consideraciones a nivel legal

En la Convención, en su artículo 18°, se reconoce la responsabilidad primordial de la familia para la crianza y desarrollo de los niños, niñas y adolescentes, señalando que al Estado le corresponde prestar asistencia a las familias

para el desarrollo de sus funciones⁷³. A su vez, en el artículo 5°⁷⁴, se establece que los Estados deben respetar la responsabilidad, derecho y deber de los padres frente a sus hijos, en concordancia con el desarrollo de las facultades del NNA para ejercer sus derechos por sí mismo.

En la Política Nacional de la Niñez y Adolescencia 2015-2025 adoptada por el Consejo Nacional por la Infancia existe un acápite que señala cuál es el rol que debe tener el Estado, las familias y la sociedad civil frente a la niñez en concordancia con lo dispuesto en la Convención. Se considera que el Estado debe actuar como garante del ejercicio de los derechos de los niños, sin perjuicio de las responsabilidades preferentes que corresponden a sus padres (cuidado, asistencia, protección, desarrollo, orientación y educación). Dicho rol se debe materializar en promover leyes e instituciones administrativas que permitan instaurar el pleno respeto, promoción y protección de los derechos de los menores, prevenir sus vulneraciones y repararlas en su caso.

Por su lado, se considera a la familia como el espacio privilegiado para el desarrollo de los niños, puesto que les otorga protección, afecto, estimulación y cuidado, con independencia de su composición y estructura. Se considera un derecho de los niños el no ser separados de sus familias, salvo en aquellos casos en que ello pase a llevar su interés superior. Este derecho exige, además, el apoyo a las familias para ejercer sus roles, por lo que el Estado debe implementar mecanismos administrativos que resguarden y promuevan la calidad de vida familiar.

⁷¹ Fuenzalida, Daniela. "Protección jurídica y social de la infancia: Situación actual en Chile desde la perspectiva del Derecho Público". Memoria para optar al grado de licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Chile, Santiago, 2014. Página 2 y 3.

⁷² De la Maza, Camila y González, Francisca. "Institucionalidad de la Infancia en Chile: Una deuda impaga", pg 30 disponible en <http://derecho.udp.cl/wp-content/uploads/2016/11/07AnuarioDDHH2016-Infancia.pdf>. Página 285.

⁷³ Artículo 18: 1. Los Estados Partes pondrán el máximo empeño en garantizar el reconocimiento del principio de que ambos padres tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño. Incumbirá a los padres, o en su caso, a los representantes legales la responsabilidad primordial de la crianza y el desarrollo del niño. Su preocupación fundamental será el interés superior del niño. 2. A los efectos de garantizar y promover los

derechos enunciados en la presente Convención, los Estados Partes prestarán la asistencia apropiada a los padres y a los representantes legales para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza del niño y velarán por la creación de instituciones, instalaciones y servicios para el cuidado de los niños. 3. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para que los niños cuyos padres trabajan tengan derecho a beneficiarse de los servicios e instalaciones de guarda de niños para los que reúnan las condiciones requeridas.

⁷⁴ Artículo 5: Los Estados Partes respetarán las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres o, en su caso, de los miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según establezca la costumbre local, de los tutores u otras personas encargadas legalmente del niño de impartirle, en consonancia con la evolución de su facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención.

A su vez, se señala que el respeto a los derechos de los niños requiere de un cambio social y cultural que demanda que la sociedad participe en el proceso, lo que hace necesaria la promoción de los derechos de los NNA por parte del Estado. La sociedad civil tendría el papel de monitorear y evaluar el rol del Estado en la garantía de los derechos, aportando de manera activa en la generación, implementación y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez y adolescencia. Esto requiere articular las actuaciones de los órganos públicos con la sociedad civil para permitir la detección y denuncia de los hechos constitutivos de vulneraciones a estos derechos.⁷⁵

En el Acuerdo Nacional por la Infancia se pone en primer lugar de entre los acuerdos adoptados establecer el foco en la familia, reconociendo que todos los NNA provienen de una y que la necesitan. Por ello hay que procurar que todos vivan en una familia que los quiera, los proteja y los respete. Para ello, propusieron fortalecer los programas de habilidades parentales y también las intervenciones en las comunidades, relevando el rol de la comunidad como factor de protección.

Dentro de las funciones actuales de Sename se encuentra auspiciar y organizar cursos para capacitar a los padres de familia, y también a las Juntas de Vecinos u organizaciones comunitarias, en las materias de su competencia. Si bien esta función no se reproduce en los nuevos servicios según la redacción actual de los proyectos, en el proyecto que crea el Servicio de Reinserción se contempla que el programa se realice, en lo posible, con la colaboración de la familia y en el nuevo Servicio de Protección se contempla expresamente que éste ejercerá sus funciones con un enfoque familiar, entendiendo al niño en el contexto de su entorno y reconociendo su derecho a tener vida familiar. Para esto se intentará fortalecer los roles de protección y cuidado de sus propias familias incluyendo en sus prestaciones a estas y tendiendo a la re-vinculación, en lo posible, o a la adopción, en los demás casos.

Junto con lo anterior, una de las tres funciones de las OPD es promover el fortalecimiento de las competencias parentales que corresponden a las familias, a modo de evitar su separación. Sin embargo, no quedó claro en el Acuerdo por la Infancia si es que las nuevas Oficinas Locales mantendrían este rol.

Si bien no se contemplan acciones directas con respecto a las familias por parte de la Subsecretaría de la Niñez, se señala en general que debe impulsar acciones de difusión, capacitación o sensibilización a fin de prevenir la vulneración de los derechos de los NNA, su promoción y protec-

ción, lo cual está orientado a la sociedad civil. Con respecto a la familia, se señala que aun cuando debe fortalecer la participación de los NNA en los ámbitos de su interés, debe respetar el derecho preferente de sus padres de orientación y guía, considerando su edad y madurez. Por otro lado, si es aprobado el proyecto que cambia el Ministerio de Desarrollo Social por Ministerio de Familia y Desarrollo Social, se contempla dentro de sus funciones realizar acciones para fortalecer a la familia en sus roles de proyección, afecto y apoyo mutuo, en la que deberá colaborar no sólo la Subsecretaría de la Niñez, sino también las demás subsecretarías, dando un enfoque familiar a todas las prestaciones del Ministerio.

Respecto a la sociedad civil, en la actual legislación del Sename se le da por función estimular la creación y funcionamiento de entidades y establecimientos que presten atención y asistencia a los menores a los que se destina el Servicio, que, sin embargo, no se replica en los nuevos organismos. En el proyecto que crea el Servicio de Protección se reconoce en su mensaje que el Estado no puede desarrollar solo la tarea de proteger a los NNA y, que habiendo las personas y la sociedad civil demostrado su compromiso histórico y vital con el bienestar de los NNA del país, están llamados a seguir aportando y contribuyendo a dar solución a los requerimientos que impone la protección especializada de los niños y niñas vulnerados en sus derechos. Para ello, señala que el Estado fortalecerá el vínculo y el rol de la sociedad civil a través de la generación de espacios de participación y de innovación en la protección de la niñez. Además, se propone la creación de un Consejo de Expertos, profesionales en el área de la niñez, que asesorará al Servicio en materias de protección especializada, oferta programática y en la elaboración de la normativa técnica de cada programa de protección especializada, entre otros, y mantiene la participación de organismos acreditados, sin fines de lucro, que colaborarán en las labores del servicio a cambio de una subvención, la que podrán rechazar. En el proyecto que crea el Servicio de Reinserción Social la sociedad civil tiene una participación de carácter consultiva y participa, además, directamente por medio de organismos acreditados sin fines de lucro contratados para realizar las intervenciones.

También se reconoce la importancia de ella en el organismo recientemente creado en la misma ley que crea la Subsecretaría de la Niñez, el Consejo de la Sociedad Civil de la Niñez, que incluye a las organizaciones sin fines de lucro relacionadas a la infancia en la elaboración y corrección de la Política Nacional de la Niñez y demás estudios que se realicen.

⁷⁵ Política Nacional de la Niñez y Adolescencia. Sistema Integral de Garantías de Derechos de la Niñez y Adolescencia 2015-2025. Consejo Nacional por la Infancia. Página 65 a 67.

5.2 Importancia de la familia y de la sociedad civil

Si bien en nuestro país se ha optado por dar relevancia a la familia dentro del proceso de promoción, protección y reparación de los derechos de los niños, no es una materia que haya estado exenta de disidencias. Hay quienes sostienen que es riesgoso para la política pública que el Estado apueste por la familia por tratarse de una lógica conservadora. Ven riesgos en el hecho que las familias no son estructuras democráticas, señalando que el poder se configura en su interior en base al género y edad de sus integrantes. Ello llevaría a que muchos de los que deberían ser protegidos por las familias quedarán en situación de mayor vulnerabilidad⁷⁶. También otros advierten del peligro de confundir al niño con su familia, invisibilizándolo como sujeto de derecho.⁷⁷

Se ha creído también que “el tránsito desde un sistema con un (marcado) enfoque de familia hacia uno de bienestar integral del menor puede interpretarse como una “desfamiliarización” de las políticas de infancia, pues, en general, el rol de los padres y de las familias disminuye en este proceso. Como contrapartida, la participación de los niños y las niñas aumenta y existe especial cuidado de sus necesidades al tratarlos. Esto ocurrió particularmente en Canadá, Suecia y Noruega.”⁷⁸

Sin embargo, creemos que la nueva mirada hacia la infancia no es incompatible con el fortalecimiento de la familia. Hay otros autores que han advertido de la necesidad de considerar a la familia como entidad fundamental para el respeto de los derechos de los NNA. Se ha manifestado preocupación por el hecho que actualmente no existe un enfoque que visibilice a la familia de los niños, el que es el espacio donde se desenvuelven cotidianamente, lo que no permite abordar sus problemáticas de manera directa⁷⁹, situación que debiera revertirse de acuerdo a la mirada transversal de quienes participaron en el Acuerdo por la Infancia.

Se ha reconocido que la familia es el mejor espacio en el cual los infantes pueden desplegar sus capacidades y recibir la protección necesaria para su desarrollo. Sin embargo,

existen determinadas situaciones en las cuales es necesario, para evitar vulneraciones, que los NNA sean desvinculados de su entorno familiar o intervenir en aquel para crear un mejor ambiente para su desarrollo. Esto conduce a la necesidad de tener la capacidad suficiente para reconocer los casos en los cuales es necesaria la intervención y también desarrollar políticas públicas para fortalecer los espacios familiares, a fin de no ser necesaria esta última. Va en esta línea una de las recomendaciones efectuadas por el Comité de la Niñez de la Organización de las Naciones Unidas en junio del presente año, que, encontrando muchas deficiencias en el tratamiento de los NNA por el Estado de Chile⁸⁰, propone prestar asistencia apropiada a la familia en el cumplimiento de sus obligaciones parentales a fin de reducir la necesidad de cuidados alternativos⁸¹.

Esto no se opone, sino más bien requiere la promoción del respeto por los derechos infantiles, concientizando a la población de la importancia de un trato adecuado a los más pequeños, que se brinden posibilidades de aprender a aquellos que por ignorancia pueden estar errados en la forma de criar a sus hijos e intervenir oportunamente en los casos en los cuales un niño, una niña o un adolescente pueda ser vulnerado.

Junto con el apoyo a la familia en estrategias de cuidado, es necesario que se consideren también otros espacios de apoyo, como los barrios y escuelas⁸², es decir, considerar a la sociedad civil como parte relevante en el cuidado y respeto a los niños. El sector privado desde los inicios de la historia de nuestro país se ha preocupado de los niños que necesitaban protección, antes de que existiera una preocupación a nivel gubernamental. Hoy en día sigue siendo muy importante su colaboración en estas áreas. Así, por ejemplo, dentro de la línea de residencias del Sename, que corresponden a centros de internación de los niños en protección, un 97% son administrados por colaboradores privados⁸³.

También es necesario considerar que los NNA viven en medio de una comunidad. Por ello es tan relevante el trabajo que se realiza a nivel local, el que permite generar redes de apoyo cercanas a los niños y sus familias. En este sentido, la labor de los municipios es fundamental⁸⁴. Los municipios,

⁷⁶ Finch, J. “Family obligations and social change”. Polity Press. Cambridge. 1989; en Contreras, José Ignacio y otros. “Análisis de programas relacionados con la intervención en niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos: La realidad chilena”. Psicoperspectivas, Valparaíso, 2015.

⁷⁷ Valverde, Francis en UNICEF. “Nueva Institucionalidad de Infancia y Adolescencia en Chile (Aportes de la sociedad civil y del mundo académico”. Serie reflexiones Infancia y Adolescencia N°13. Santiago, 2012. Página 51.

⁷⁸ Gilbert, N., Parton, N. y Skivenes, M. “Changing Patterns of Response and Emerging Orientations”, en Gilbert, N., Parton, N. y Skivenes, M. “Child Protection Systems”. Oxford University Press. 2011. Página 243-257; en Juretic, Jerko y Fuenzalida, Javier. “Diseño Institucional de un nuevo Sistema de Protección Integral de la Infancia y Adolescencia en Chile: Principios y componentes esenciales.” Serie Sistemas Públicos N°11, mayo 2015. Centro de Sistemas Públicos, 2015.

⁷⁹ Juretic, Jerko y Fuenzalida, Javier. “Diseño Institucional de un nuevo Sistema de Protección Integral de la Infancia y Adolescencia en Chile: Principios y componentes esenciales.” Serie Sistemas Públicos N°11, mayo 2015. Centro de Sistemas Públicos, 2015.

⁸⁰ Este informe fue evacuado por el Comité de la Niñez de la Organización de las Naciones Unidas a raíz de la denuncia realizada ante dicho organismo, en 2016, por la diputada Claudia Nogueira por el fallecimiento de una niña en un centro del Sename.

⁸¹ Informe de la investigación relacionada en Chile en virtud del artículo 13 del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones, de fecha 1 de junio de 2018. Página 19.

⁸² Contreras, José Ignacio y otros. “Análisis de programas relacionados con la intervención en niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos: La realidad chilena”. Psicoperspectivas. Valparaíso. 2015.

⁸³ Alzola, Javiera y otros. “La Infancia Vulnerada”. Editorial LYD, Chile, 2018. Página 50.

⁸⁴ Solar, María Olga en UNICEF. “Nueva Institucionalidad de Infancia y Adolescencia en Chile (Aportes de la sociedad civil y del mundo académico”. Serie reflexiones Infancia y Adolescencia N°13. Santiago, 2012. Página 47.

considerados como ejes del gobierno local y coordinadores de los servicios sociales de las comunas, poseen una posición privilegiada para articular los recursos personales, familiares, comunitarios e institucionales más próximos a la vida de los niños⁸⁵. Por ello es muy oportuno el Acuerdo Nacional por la Infancia al incentivar la reformulación de las Oficinas Locales de Infancia, adecuando las actuales OPD. Así lo había vaticinado la asistente social Loreto Martínez, representante del Foro Chileno por los Derechos de la Infancia, en el debate de la sociedad civil sobre la institucionalidad de la infancia coordinado por la UNICEF, que proponía utilizar las OPD como bisagra entre la protección especial y la protección universal⁸⁶.

A nivel comparado podemos mencionar que en Estados Unidos y en Reino Unido se ha incorporado a la familia como un pilar fundamental de las intervenciones. Asimismo, en Australia la familia es la fuente principal de cuidados y trabajan con ella considerando sus diferencias territoriales⁸⁷, de modo de potenciar las capacidades de crianza de los padres, abuelos u otros adultos responsables, apoyando, además, el cuidado intergeneracional⁸⁸. En Canadá, Finlandia y Suecia, en cambio, se rigen por los derechos individuales de los menores, lo que ha redefinido la relación de los NNA con el Estado, la que puede no estar mediada por la familia si eso atenta contra sus derechos, aunque se busca lo contrario en primera instancia⁸⁹. España representa una visión intermedia, en la que teniendo una visión proteccionista de la familia, no olvida al NNA como protagonista⁹⁰.

85 Zanzi, Oriana. "Promoción y Protección de Derechos de la Infancia a Nivel Territorial: Trayectorias y Aprendizajes". Serie reflexiones: Infancia y Adolescencia N°5, UNICEF Chile. 2005. Página 10; en Asociación de Municipalidades de Chile. "¿Qué está pasando con niños, niñas y adolescentes? El rol de los municipios y la infancia: situación actual, avances y desafíos". Dirección de Estudios Asociación de Municipalidades de Chile, 2007. Página 16.

86 Martínez, Loreto en UNICEF. "Nueva Institucionalidad de Infancia y Adolescencia en Chile (Aportes de la sociedad civil y del mundo académico)". Serie reflexiones Infancia y Adolescencia N°13. Santiago, 2012. Página 51.

87 Council of Australian Government. "Protecting children is everyone's business". National framework for protecting Australia's children 2009-2020. Commonwealth of Australia. Canberra. 2009; en Contreras, José Ignacio y otros. "Análisis de programas relacionados con la intervención en niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos: La realidad chilena". Psicoperspectivas, Valparaíso, 2015.

88 Department of Families, Housing, Community Services and Indigenous Affairs. "Family Support program". 2011. En www.dss.gov.au; en Contreras, José Ignacio y otros. "Análisis de programas relacionados con la intervención en niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos: La realidad chilena". Psicoperspectivas, Valparaíso, 2015.

89 Fuenzalida, Javier. "Institucionalidad de Infancia y Adolescencia en Chile: una cuestión de principios", 2015. Disponible en <https://www.dii.uchile.cl/wp-content/uploads/2015/10/13-CIPER-Institucionalidad-de-Infancia-y-Adolescencia-en-Chile-una-cuestion-de-principios.pdf>

90 Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. "Borrador del Proyecto II Plan Estratégico nacional de Infancia y Adolescencia 2012-2015. II Penial, 2012; en Contreras, José Ignacio y otros. "Análisis de programas relacionados con la intervención en niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos: La realidad chilena". Psicoperspectivas, Valparaíso, 2015.

6. CONCLUSIÓN

La ratificación de Chile de la Convención sobre los Derechos del Niño condujo a una transformación en la concepción del rol del Estado frente a la infancia, lo que ha conducido a que hasta hoy se estén adecuando las instituciones gubernamentales y la legislación para adaptarse a esta nueva mirada. Así fue como se modificaron las normas sobre filiación y la responsabilidad penal de los jóvenes, se crearon nuevas instituciones como la Subsecretaría de la Niñez, y se discute actualmente en el Congreso un Sistema de Garantías que sirva de marco para toda la institucionalidad de la infancia.

El aumento de las instituciones vinculadas a la infancia, si bien es útil en cuanto permite abordar en mayor profundidad cada aspecto relevante de ella, genera ciertas dificultades que es necesario resolver, como por ejemplo, la posible desarticulación de su actuación que podría generar un uso inadecuado de los recursos públicos y la sobre intervención en los NNA y en sus familias. Para resolver este problema, se encomendó al Ministerio de Desarrollo Social servir de ente rector articulador de los órganos del Estado, por medio de dos instituciones: la Subsecretaría de la Niñez y el Comité Interministerial de Desarrollo Social de la Niñez. Sin perjuicio de lo anterior, aún no se encuentra implementada alguna forma de coordinación de aquellas instituciones locales que, desde el territorio mismo en el que viven los niños y adolescentes, les prestan servicios. Esta falencia fue considerada en el marco del Acuerdo Nacional por la Infancia, donde se propuso reformar las Oficinas de Protección de Derechos y denominarlas Oficinas Locales de Infancia, que articularían las distintas instituciones que trabajan con y para los NNA vulnerados y vulnerables, sus familias y las comunidades en las que viven, aunque aún se encuentra en desarrollo la elaboración de un piloto.

Por otro lado, el nuevo rol del Estado podría generar preocupación en torno al desplazamiento de la familia y de la sociedad civil en el cuidado y protección de los niños. Sin embargo, en nuestro país existe cierto consenso con respecto a la necesidad de fortalecer a la familia, que se ve reflejado en las funciones de sus instituciones gubernamentales y en los proyectos de ley que se vaticinan. Con

respecto a la importancia de la sociedad civil, la situación es un poco más confusa, en cuanto si bien se está intentando potenciar la participación de las comunidades como relevantes en la realidad del niño, se ha postulado en la Política Nacional de la Niñez y Adolescencia 2015-2025, formulada en el periodo presidencial de la mandataria anterior, que el rol de la sociedad civil es solamente fiscalizar la labor del Estado, lo que desconoce el gran aporte que históricamente ha realizado el mundo privado en la atención directa de la niñez más vulnerable. Por ello la declaración que se inserta en el mensaje del proyecto de ley que crea el Servicio de Protección de la Niñez es acertada, en cuanto reconoce la importante labor que ha realizado la sociedad civil en la protección de los niños, señalando que le corresponde seguir colaborando, para lo cual se crearán espacios de participación e innovación.

Muchos han sido los países que han compatibilizado la visión integral de los derechos del niño con el respeto a la familia y a la sociedad civil, no pasando a llevar por ello los principios de la Convención. Sería adecuado que Chile siguiera también por esta ruta, respetando así su Carta Fundamental que en su artículo 1º señala que “la familia es el núcleo fundamental de la sociedad” y que “el Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos”.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuerdo Nacional por la Infancia. Gobierno de Chile. Chile lo Hacemos Todos. Disponible en https://es.scribd.com/document/380564770/Acuerdo-Nacional-Par-La-Infancia-VF#from_embed.
 - Alzola, Javiera y otros. "La Infancia Vulnerada". Editorial LYD, Chile, 2018.
 - Apuntes Legislativos Observatorio de Iniciativas Legislativas. "Nueva Institucionalidad para la infancia y adolescencia: un compromiso pendiente". Centro de Políticas Públicas UC, 2012. Disponible en <https://politicaspublicas.uc.cl/wp-content/uploads/2015/02/apunte-legislativo-no-17.pdf>.
 - Asociación de Municipalidades de Chile. "¿Qué está pasando con niños, niñas y adolescentes? El rol de los municipios y la infancia: situación actual, avances y desafíos". Dirección de Estudios Asociación de Municipalidades de Chile, 2007. Disponible en <http://www.amuch.cl/wp-content/uploads/2017/02/Estudio-sobre-Municipios-e-Infancia.pdf>.
 - Contreras, José Ignacio y otros. "Análisis de programas relacionados con la intervención en niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos: La realidad chilena". Psicoperspectivas, Valparaíso, 2015. Disponible en https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-69242015000100009
 - Dirección de Protección Policial de la Familia. Facultades, Funciones y Atribuciones. Disponible en www.carabinerosdechile.cl/transparencia/organica/dir_familia
 - De la Maza, Camila y González, Francisca. "Institucionalidad de la Infancia en Chile: Una deuda impaga". Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2016. VV.AA. Ediciones Universidad Diego Portales, Chile, 2016. Disponible en <http://derecho.udp.cl/wp-content/uploads/2016/11/07AnuarioDDHH2016-Infancia.pdf>.
 - Fuenzalida, Daniela. "Protección jurídica y social de la infancia: Situación actual en Chile desde la perspectiva del Derecho Público". Memoria para optar al grado de licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Chile, Santiago, 2014. Disponible en <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/129670/Protecci%C3%B3n-jur%C3%ADdica-y-social-de-la-infancia.pdf?sequence=1>.
 - Fuenzalida, Javier. "Institucionalidad de Infancia y Adolescencia en Chile: una cuestión de principios", 2015. Disponible en <https://www.dii.uchile.cl/wp-content/uploads/2015/10/13-CIPER-Institucionalidad-de-Infancia-y-Adolescencia-en-Chile-una-cuestion-de-principios.pdf>
 - Informe de la investigación relacionada en Chile en virtud del artículo 13 del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones, de fecha 1 de junio de 2018. Disponible en http://www.minjusticia.gob.cl/media/2018/07/Informe_del_Comit%C3%A9_de_la_Ni%C3%B1ez_de_UNU.pdf
 - Irrarrazabal, Ignacio. *Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia*. Centro de Investigación Social Un Techo para Chile, 2016. Disponible en <http://www.techo.org/paises/chile/wp-content/uploads/2016/08/CIS12-6-Irrarrazabal-Ignacio.pdf>
 - Juretic, Jerko y Fuenzalida, Javier. "Diseño Institucional de un nuevo Sistema de Protección Integral de la Infancia y Adolescencia en Chile: Principios y componentes esenciales." Serie Sistemas Públicos N°11, mayo 2015. Centro de Sistemas Públicos. <http://www.sistemaspublicos.cl/publicacion/diseño-institucional-de-un-nuevo-sistema-de-protección-integral-de-la-infancia-y-adolescencia-en-chile-principios-y-componentes-esenciales/>
 - Biblioteca Nacional de Chile. *La infancia en el período colonial: La Casa de Expósitos*. Memoria Chilena. Disponible en <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-92728.html>.
 - Líneas de Atención Corporación de Asistencia Judicial de la Región de Valparaíso. Disponible en <http://www.cajvalparaiso.cl/quienes-somos/lineas-de-atencion/>.
 - Materias de Atención Corporación de Asistencia Judicial de la Región del Biobío. Disponible en http://www.cajbiobio.cl/ServiciosV2.aspx?Me_Id=8.
 - Misión y objetivos del Servicio Nacional de Menores, disponible en <http://www.sename.cl/web/mision-objetivos/>.
 - Consejo Nacional por la Infancia. Política Nacional de la Niñez y Adolescencia. Sistema Integral de Garantías de Derechos de la Niñez y Adolescencia 2015-2025. Disponible en http://www.consejoinfancia.gob.cl/wp-content/uploads/2016/03/POLITICA-2015-2025_versionweb.pdf
 - Presentación Corporación de Asistencia Judicial de la Región Metropolitana. Disponible en <http://www.cajmetro.cl/presentacion/>.
 - Programa Lazos. Disponible en <http://www.seguridadpublica.gov.cl/programa-lazos/>.
 - UNICEF. "Nueva Institucionalidad de Infancia y Adolescencia en Chile (Aportes de la sociedad civil y del mundo académico)". Serie reflexiones Infancia y Adolescencia N°13. Santiago, 2012. Disponible en http://www.unicef.cl/web/wp-content/uploads/doc_wp/WD%2013%20Ciclo%20Debates%20WEB.pdf
 - Unidad de Curaduría Ad-Litem de la Oficina de Familia de Santiago. Disponible en <http://www.cajmetro.cl/noticias/unidad-de-curaduria-ad-litem-de-la-oficina-de-familia-de-santiago/>
- Legislación**
- Boletín N° 10315-18, sobre Sistema de Garantías de los Derechos de la Niñez, ingresado a tramitación en la Cámara de Diputados el 24 de septiembre de 2015.

- Boletín N° 11174-07, que Crea el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil e introduce modificaciones a la ley N° 20.084, sobre Responsabilidad Penal de Adolescentes, y a otras normas que indica, ingresado a tramitación en el Senado el 4 de abril de 2017.
- Boletín N° 11951-31, que Crea el Ministerio de Familia y Desarrollo Social y modifica el cuerpo legal que indica, ingresado a tramitación en la Cámara de Diputados el 31 de julio de 2018.
- Boletín N° 12027-07, que Crea el Servicio de Protección a la Niñez y modifica normas legales que indica, ingresado a tramitación en la Cámara de Diputados el 17 de agosto de 2018.
- Código Penal de Chile, publicado el 12 de noviembre de 1874.
- Decreto con Fuerza de Ley N° 1, del Ministerio de Justicia, de fecha 30 de mayo de 2000, que Fija texto refundido, coordinado y sistematizado del Código Civil; de la Ley N° 4.808, sobre Registro Civil, de la Ley N° 17.344, que Autoriza cambio de nombres y apellidos, de la Ley N° 16.618, Ley de Menores, de la Ley N° 14.908, sobre Abandono de Familia y Pago de Pensiones Alimenticias, y de la Ley N° 16.271, de Impuesto a las Herencias, Asignaciones y Donaciones.
- Decreto Ley N° 2465, del Ministerio de Justicia, que Crea el Servicio Nacional de Menores y fija el texto de su Ley Orgánica, publicado el 16 de enero de 1979.
- Decreto N° 21 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que Crea el Consejo Nacional de la Infancia, publicado el 16 de abril de 2014.
- Decreto N° 100 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile, publicado el 22 de septiembre de 2005.
- Decreto N° 830 del Ministerio de Relaciones Exteriores, de fecha 27 de septiembre de 1990, que Promulga la Convención sobre los Derechos del Niño.
- Ley N° 2.675, destinada a regular la situación de la infancia desvalida, publicada el 4 de septiembre de 1912.
- Ley N° 4.447, conocida como Ley de Menores, publicada el 23 de octubre de 1928.
- Ley N° 5.750, sobre Abandono de Familia y Pago de Pensiones Alimenticias, publicada el 2 de diciembre de 1935.
- Ley N° 16.618, que Fija el texto definitivo de la Ley de Menores, publicada el 8 de marzo de 1967.
- Ley N° 19.585, que Modifica el Código Civil y otros cuerpos legales en materia de filiación, publicada el 26 de octubre de 1998.
- Ley N° 19.876, Reforma constitucional que establece la obligatoriedad y gratuidad de la educación media, publicada el 7 de mayo de 2003.
- Ley N° 19.968, que Crea los Tribunales de Familia, publicada el 30 de agosto de 2004.
- Ley N° 20.032, que Establece Sistema de Atención a la Niñez y Adolescencia a través de la Red de Colaboradores del Sename, y su régimen de subvención, publicada el 25 de julio de 2005.
- Ley N° 20.066, que Establece la Ley de Violencia Intrafamiliar, publicada el 7 de octubre de 2005.
- Ley N° 20.084, que Establece un Sistema de Responsabilidad de los Adolescentes por Infracciones a la Ley Penal, publicada el 7 de diciembre de 2005.
- Ley N° 20.379, que Crea el Sistema Intersectorial de Protección Social e Institucionaliza el Subsistema de Protección Integral a la Infancia "Chile Crece Contigo", publicada el 12 de septiembre de 2009.
- Ley N° 20.530, que Crea el Ministerio de Desarrollo Social y modifica cuerpos legales que indica, publicada el 13 de octubre de 2011
- Ley N° 21.067 que Crea la Defensoría de los Derechos de la Niñez, publicada el 29 de enero de 2018.
- Ley N° 21.090, que Crea la Subsecretaría de la Niñez, modifica la Ley N° 20.530, sobre Ministerio de Desarrollo Social, y modifica cuerpos legales que indica, publicada el 18 de abril de 2018.

