



**UNIVERSIDAD DE CHILE  
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS  
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL**

**CAMBIO EN LAS POLÍTICAS HACIA NIÑOS, NIÑAS Y  
ADOLESCENTES EN CHILE: DEVELANDO EL PROBLEMA  
PÚBLICO DESDE EL POLICY FRAMES ANALYSIS.**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE  
MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

**LUIS HUMBERTO CARMONA SILVA**

**PROFESORA GUÍA:  
MARÍA PÍA MARTIN MUNCHMEYER**

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN:  
ANDREA PERONI FISCARELLI  
JULIO HASBUN MANCILLA**

*ESTE TRABAJO SE ENMARCO EN EL PROYECTO FONDECYT N° 11160330  
"CAMBIO EN LAS POLÍTICAS HACIA NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES Y  
ADOLESCENCIA EN CHILE. ANÁLISIS DE LOS MARCOS INTERPRETATIVOS  
DE INSTITUCIONES Y ACTORES RELACIONADOS".*

**SANTIAGO DE CHILE  
2021**

**RESUMEN DE LA TESIS PARA OPTAR AL TITULO**  
**DE:** Magíster en Gestión y Políticas Públicas  
**POR:** Luis Humberto Carmona Silva  
**FECHA:** 04-01-2021  
**PROFESOR GUÍA:** María Pía Martin Munchmeyer

**CAMBIO EN LAS POLÍTICAS HACIA NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN CHILE: DEVELANDO EL PROBLEMA PÚBLICO DESDE EL POLICY FRAMES ANALYSIS**

Desde la ratificación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño en 1990 a la actualidad, Chile ha experimentado una trayectoria marcada por altas intencionalidades y baja materialización de reformas significativas orientadas a transitar desde políticas públicas fundadas en la concepción de niños, niñas y adolescentes como objeto de protección y de necesidades, hacia uno en que prime la concepción de sujetos de derechos. En este marco, la presente tesis propone estudiar, mediante el análisis de los *Policy frames*, las estructuras de creencias, apreciaciones y percepciones de las comunidades de significado, que posibilitan o limitan el cambio de políticas hacia un sistema de protección integral a niños, niñas y adolescentes en el país.

Para alcanzar dicho objetivo, se ha optado por un estudio cualitativo con enfoque inductivo-interpretativo, utilizando el estudio de caso y la teoría fundamentada. Los datos analizados han emergido de las discusiones subyacentes a los proyectos de ley que crean el sistema de protección integral a la niñez; el que crea el sistema de garantía de los derechos de la Niñez; el que entrega Nuevas atribuciones al MDS; y el proyecto que crea la defensoría de los derechos de la niñez, los cuales han sido analizados considerando: 1) Análisis documental con bases al estudio de fragmento de datos. 2) Generación de codificación focalizada. 3) Análisis categorial siguiendo los objetivos específicos de la tesis.

Los resultados de dicho análisis muestran que los límites/posibilitadores al cambio de políticas hacia niños, niñas y adolescentes en Chile, pasan por la disputa entre: A) un marco maestro proteccionista, con orientación política de derecha y centro derecha. B) Un marco secundario de derechos, posicionado a la izquierda y centro e izquierda del espectro político. C) y un marco interpretativo salomónico de mínimos, con orientación política transversal. Se evidencia, a su vez, un proceso de alineación de marcos de políticas, en tanto construcción de vínculos entre el marco maestro y secundario mediante la adecuación del marco salomónico de mínimo.

La relevancia de investigar las concepciones de los decisores políticos recae en que la paralización/cambio de las políticas públicas orientadas a mejorar las condiciones de protección, están referidas a tensiones ideológicas y valóricas sobre el rol del estado, La familia y la sociedad, así como sobre el lugar que ocupan los derechos en la protección de niños, niñas y adolescentes en particular, y en la configuración del Estado en general.

## DEDICATORIA

*A Charlotte Victoria*

## **AGRADECIMIENTOS**

Saber actuar con la fuerza del mazo y la inteligencia del cincel es producto de un proceso iterativo que toma toda la vida, e implica un viaje sincero hacia el interior y de las energías de quienes nos rodean.

A Daniela Castillo, quien ha sido una voz de juicio y trabajo, así como de amor y de compañía fraternal para la vida.

A mi familia en toda su dimensión y complejidad, destacando a la figura de mi madre Elia Silva y mi padre Daniel Carmona, quienes, en un pequeño recoveco entre el desierto y el mar, guardan un pequeño nido construido con bases en el esfuerzo, la unión y la salud.

A mi abuela Magaly, quien siendo auxiliar de aseo del Liceo Politécnico de Taltal, se esforzaba para enseñarme y motivarme en el mundo de las letras y las humanidades.

A María Pía Martín, quien ha tenido la virtud de iluminar el camino cuando se ha tendido a dispersar. Ser portador de luz es un arte y una responsabilidad. Gracias por ser un motivante en mi pasión por las políticas públicas.

A Andrea Peroni, quien ha firmado su presencia como un soporte constante a mi desarrollo profesional y, seguramente sin que ella lo calcule, a mi crecimiento como persona. Es y será un modelo de inspiración y respeto.

A quienes considero pilares fundamentales en mi trayectoria, entre tantos, Gabriela Rubilar, Felipe Rosales, Felipe Riquelme, Cerón Vargas, Enzo Isola, Nicol Vallejos, Patito Carrasco, Natalie Uribe, Sara Velázquez, Felipe Droguett, Sofía Aramburu, Simón y Joaquín, estos dos, los mejores regalos que dejó el MGPP.

Y, por supuesto, a todos/as quienes trabajan en la cantera para hacer del mundo un lugar más libre, fraterno e igualitario.

## TABLA DE CONTENIDO

Resumen	ii
Dedicatoria	iii
Agradecimientos	iv
Tabla de contenidos	v
Índice de tablas	vi
Índice de ilustraciones	vii
Introducción	1
<b>1. Marco de referencia del problema de investigación</b>	<b>5</b>
1.1 Antecedentes de análisis	5
i.    Análisis de la aplicación del <i>Policy Frame Analysis</i> en el campo de las políticas públicas	6
ii.   Conceptualizaciones desde las vertientes del <i>Policy Frame Análisis</i>	7
<b>2. Antecedentes de la trayectoria y las políticas hacia niños, niñas y adolescentes en Chile</b>	<b>10</b>
2.1 Institucionalización de la Convención de los Derechos del Niño en América Latina	11
2.2 Institucionalización de la Convención de los Derechos del Niño en Chile	12
i.    Interés superior del niño	13
ii.   Autonomía progresiva	15
iii.  Participación y voz	16
2.3 Políticas hacia niños, niñas y adolescentes en Chile y la configuración de un sistema de protección integral	17
i.    Defensoría de la Niñez	18
ii.   Creación de la Subsecretaría de la Niñez	19
iii.  Servicio de Protección a la Niñez	21
2.4 Consideraciones claves para la cristalización de los principios promovidos por la CDN en la arquitectura institucional chilena	22
<b>3. Marcos interpretativos y políticas hacia niños, niñas y adolescentes</b>	<b>23</b>
<b>4. Marco metodológico</b>	<b>25</b>
4.1 Enfoque metodológico	25
4.2 Diseño metodológico	26
4.3 Tratamiento de los datos	28
4.4 Procedimientos de codificación y análisis de datos	29

<b>5. Presentación de resultados</b>	<b>32</b>
5.1 Codificación abierta. Política y políticas públicas hacia la niñez en Chile.	
_____	35
5.1.1 Fase de diagnóstico	35
5.1.2 Fase de pronóstico	38
5.2 Codificación axial. Sistema de protección integral a niños, niñas y adolescentes en Chile	42
5.2.1 Diagnóstico	43
5.2.2 Pronóstico	55
5.3 Codificación axial de las políticas hacia la infancia en Chile en torno a los marcos interpretativos	69
<b>6. Conclusiones</b>	<b>76</b>
<b>7. Referencias</b>	<b>89</b>
<b>8. Anexos</b>	<b>94</b>

## INDICE DE TABLAS

Tabla No. 1. Resumen de discusiones legislativas analizadas, desagregadas por proyecto de Ley_____	28
Tabla No. 2. Resumen Metodológico_____	30
Tabla No. 3. Vulneración de niños, niñas y adolescentes desvalidos/vulnerables producto de un Estado deficiente_____	49
Tabla No. 4. Vulnerabilidad generalizada a niños, niñas y adolescentes producto de un sistema social y económico posibilitador y un Estado limitado_____	54
Tabla No. 5. Protección especializada tercerizada y rol subsidiario del Estado a la familia_____	60
Tabla No.6. Establecimiento de mínimos: ley marco y protección integral de los derechos de NNA con acción de tutela efectiva a niños en situación de vulnerabilidad_____	73
Tabla No. 7. Institucionalidad general con protección especial y administrativa de niños, niñas y adolescentes, bajo el rol articulador, protector y garante del Estado, aspirando a una transformación amplia del sistema social_____	63
Tabla No. 8. Matriz problema / solución marco interpretativo de derechos_____	71
Tabla No. 9. Matriz problema / solución marco interpretativo proteccionista_____	73
Tabla No. 10. Matriz problema / solución marco interpretativo salomónico de mínimos_____	75

## INDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración No. 1. Mensajes presidenciales del Segundo Periodo Presidencial  
(2014-2018) de Michelle Bachelet

Jeria\_\_\_\_\_27

Ilustración No. 2. Representación gráfica de la combinación teoría fundamentada y  
*policy frame analysis*\_\_\_\_\_34

Ilustración No. 3. Inscripción partidaria en la elaboración de diagnósticos de  
marcos\_\_\_\_\_64

Ilustración No. 4. Inscripción partidaria en la elaboración de pronóstico de marcos  
\_\_\_\_\_68



## INTRODUCCIÓN

Desde la ratificación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño en 1990 (en adelante CDN), Chile ha generado diversos cursos de acción orientados a eliminar, transformar y crear nueva institucionalidad y servicios; configurar el marco de sanciones para el resguardo de derechos de niños, niñas y adolescentes; y adecuar el marco normativo a los lineamientos de la CDN. Este último como componente estratégico y transversal a los demás esfuerzos particulares.

Desde la lógica de política pública, estas acciones propendientes a dar efectividad a los derechos de niños, niñas y adolescentes en el país, suponen transitar desde un escenario en donde priman las acciones fundadas en la concepción de niños, niñas y adolescentes como objeto de protección y de necesidades, a uno en que prevalezcan políticas públicas sustentadas en la concepción de niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos exigibles, igualitarios y universales (Unicef, 2017a).

El proceso de cambio de política pública hacia esta nueva mirada se reflejó en una trayectoria posible de segmentar en tres periodos<sup>1</sup>:

1) Desde la ratificación de la CDN hasta el 2002, la ejecución práctica del cambio normativo se materializó en dos grandes reformas: La primera, relativa al Plan Nacional de Niños, niñas y adolescentes<sup>2</sup>, diseñado en el Gobierno de Patricio Aylwin e implementada en 1992 con fundamentos ligados a la focalización. La segunda, relacionada a la política nacional y el plan de acción integrado a favor de la infancia y adolescencia anunciada por Ricardo Lagos el 2001<sup>3</sup>, constituyendo la base para el posterior proyecto que crea el sistema de protección integral a niños niñas y adolescentes.

2) Entre el 2002 y el 2010, se contemplaron esfuerzos por incorporar los fundamentos promovidos por la CDN a través de políticas de efecto directo e indirecto. Para la primera categoría, se diseñó e implementó el sistema público de protección social “Chile Solidario”, focalizada en familias en condiciones de indigencia, mientras que, en la segunda categoría, se inscribieron el sistema de protección integral a la “primera infancia” (Chile Crece Contigo) y la Ley Penal Adolescente (RPA).

---

<sup>1</sup> Periodos configurados a partir del levantamiento, sistematización y análisis aplicado en el marco del proyecto FONDECYT N° 11160330 “Cambio en las políticas hacia niños, niñas y adolescentes y adolescencia en Chile. Análisis de los marcos interpretativos de instituciones y actores relacionados”.

<sup>2</sup> Plan Nacional de Infancia, Metas y líneas de acción en favor de la infancia, Compromiso con los niños de Chile, 1992-2000.

<sup>3</sup> Política Nacional y el Plan de Acción Integrado a favor de la Infancia y la Adolescencia, 2001-2010

3) La publicación del informe anual-Chile elaborado por UNICEF (2017b; 2018) y el “Informe infancia cuenta” del Observatorio de la Niñez (2010; 2016 particularmente), configuraron el periodo 2010-2020, el cual ha estado determinado por el desvelo del estado crítico de niños, niñas y adolescentes institucionalizados y la puesta en debate del enfoque sistémico para el diagnóstico de la vulnerabilidad de niños, niñas y adolescentes en su vida diaria.

La divulgación de datos críticos encauzó la discusión pública hacia la necesidad de situar en el centro de las políticas públicas a niños, niñas y adolescentes, a través de la creación de un sistema de protección integral. Para eso, el gobierno de Michelle Bachelet<sup>4</sup> presentó una batería de propuestas entre el 2014 y 2018, cuyos componentes normativos se tradujeron en el Sistema de garantía de derechos de niños, niñas y adolescentes; la Subsecretaría de la Niñez; la Defensoría de la Niñez; el Servicio de Protección Especializada; Servicio de Reinserción Juvenil; Ley que sanciona al maltrato infantil y Regulación a las entrevistas videograbadas.

No obstante, a los avances relativos a la generación de medidas normativas y reglamentarias para la efectividad a los derechos de niños, niñas y adolescentes en el país, las altas intenciones tuvieron una baja materialización de reformas significativas en la promoción de los principios de la CDN. Lo anterior, se ha reflejado en la ausencia de un órgano rector u cuerpo normativo que permita expresar dichos principios (Morlachetti, 2013), resultando así en la preminencia del modelo tutelar en el diseño de políticas públicas, la intervención con lógica judicial y la reproducción del rol asistencialista del Estado (Ortiz, 2009; Grau, 2011; Martin, Rozas y Alfaro, 2020).

A este respecto, estudios recientes (ver: Aramburu, 2017; Aramburu, Martin y Rozas, 2018; Martin, Rozas y Alfaro, 2020) han postulado la necesidad de reconocer los componentes que posibilitan o limitan el cambio de políticas hacia niños, niñas y adolescentes en Chile, a través de la incorporación del análisis de las estructuras de creencias, apreciaciones y percepciones entre las comunidades de políticas convocadas a la construcción del Sistema de Protección Integral.

Particularmente, se han enfocado en reconstruir los marcos de interpretación, donde juega un papel importante los elementos básicos para la argumentación política, tales como la representación y artefactos simbólicos, la relación entre

---

<sup>4</sup> Correspondiente al segundo gobierno de la mandataria (2014-2018), cuya coalición política electoral se constituyó por partidos y movimientos de centro izquierda e izquierda, abarcando desde el Partido Demócrata Cristiano hasta el Partido Comunista de Chile, Partido de Izquierda Ciudadana y el Movimiento Amplio Social.

lenguaje y construcción social (Stone, 2002, p. 122-123)<sup>5</sup> y la cuantificación de hechos orientados a construir comunidades sociales o políticas con significados <sup>6</sup> (Fischer, 2003).

De esta manera, los estudios inscritos en esta vertiente buscan consolidar la relación entre la definición del problema público y el análisis de marcos interpretativos, destacando al menos dos principios esenciales: A) Las políticas públicas se configuran en un escenario de permanente transacción de ideas y argumentos entre actores llamados a la definición. B) El consenso y el conflicto de la deliberación sobre políticas pueden ser adaptadas u determinadas por la narrativa.

En línea con lo anterior, los resultados expuestos por Martin, Rozas y Alfaro (2020) en su estudio sobre los marcos interpretativos de las políticas hacia la infancia en Chile (2014-2018), sugieren que la ausencia/presencia de cambio de políticas se explican por el conflicto y alineamientos de marcos interpretativos. Lo cual se materializa, primero, en una disputa constante entre un marco maestro de corte proteccionista con enfoque tutelar y un marco secundario de enfoque de derechos, al mismo tiempo que, el cambio de políticas públicas sucede mediante la amplificación y extensión de dicho marco interpretativo maestro, lo cual revela el bajo éxito institucional para la adecuación del marco normativo de Chile a los lineamientos de la CDN.

Las conclusiones esgrimidas por Martin, Rozas y Alfaro (2020), se desarrollan considerando que los marcos de políticas son construcciones sociales de modelos de realidad a partir de la elaboración de sentidos por parte de los actores de políticas (Hulst y Yanow, 2016). De acuerdo con esto, y siguiendo a Stone (2002, pág. 157), el lenguaje se presenta como un segundo componente al dar espacio a la ambigüedad en la política, no existiendo lugar más evidente de esta relación entre el lenguaje y la construcción social de un problema, que la política y el proceso de definición del problema.

Atendido lo anterior, y con el fin de aportar con datos específicos a la producción científica en esta vertiente, cobra relevancia dilucidar, considerando como base para el análisis la lógica doctrinaria/ideológica ¿De qué manera los marcos de políticas presente en los actores que participan en la discusión legislativa

---

<sup>5</sup> Se representan los puntos de vista o ideas (sobre el discurso de la libertad y de derechos, según el ejemplo de Stone) como elementos esenciales y constitutivos del conflicto político.

<sup>6</sup>Según Fisher (2003), cuando los números son limitados, pueden construir comunidades sociales o políticas con significados. En este sentido, la numeración también puede ser un medio para alzar movilizaciones de carácter político. Por último, el carácter estricto de lo numérico puede resultar en estructuras normativas, las que sin lugar a dudas tiene mucho de ambigüedad. Así la utilización de las estadísticas también se utiliza en la transmisión de historias.

determinan o facilitan la creación de un sistema de protección integral a niños, niñas y adolescentes en Chile?

Estableciéndose como objetivo general de la presente tesis: Analizar el modo en que los *policy frames* presentes en los actores que participan en la discusión legislativa condicionan o facilitan el cambio de política hacia un sistema de protección integral a Niñas, Niños y Adolescentes.

Para lograr esto, el trabajo se organiza en cinco capítulos: 1) problema de investigación; 2) marco teórico, el que incluye una definición del *policy frame analysis* y un trabajo de discusión y elección de conceptos claves para el trabajo posterior; 3) desarrollo de los aspectos metodológicos empleados en el estudio, diseño muestral y las variables construidas; 4) Presentación de los resultados del análisis de los datos; 5) Exposición de las conclusiones de la investigación, retomando los objetivos y antecedentes del caso, sincerando sus alcances y limitaciones, e incorporando recomendaciones estratégicas para lograr el cambio de políticas.

## **1. MARCO DE REFERENCIA DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

Este capítulo introduce al lector, en primer orden, a los antecedentes teóricos que permiten vincular la definición de problema público con el análisis de marcos interpretativos. Mientras que, en segundo orden, se desarrolla la trayectoria de las políticas hacia niños, niñas y adolescentes en Chile, tanto desde su dimensión descriptiva, como desde su tratamiento desde el *policy frame analysis*.

Para el primer ejercicio, se realiza una extensa discusión conceptual, para luego presentar los conceptos adoptados para el posterior de análisis de datos, construcción de resultados y conclusiones. Para el segundo, se introduce al lector en los fundamentos de la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CDN) y su trayectoria general a nivel regional, para finalizar el capítulo profundizando en el caso chileno, incorporando una revisión de las acciones estatales que en esta materia se han suscitado desde la ratificación en 1990 hasta el 2018, y de los principios normativos que posteriormente tomarán centralidad en la configuración base del problema público.

### **1.1 ANTECEDENTES DE ANALISIS: EL POLICY FRAME ANALYSIS EN EL ESTUDIO Y ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

En el campo del análisis interpretativo de las políticas públicas, el *policy frame analysis* se suma, según Martin (2013), a un conjunto de vertientes que se inmiscuyen en la lucha de ideas contrapuestas, y en este sentido, el *Policy Frame* se inscribe en un plano más bien simbólico, al plantearse como un marco interpretativo de la política. Lo anterior, en palabras de Verloo (2005) se traduce como un principio de organización que transforma la información fragmentada o casual en un problema político estructurado y significativo, en el que se incluye implícita o explícitamente, una solución” (Verloo, 2005. Citado en: Martin, 2013).

En definitiva, la instauración o apertura del análisis de marcos de políticas o marcos interpretativos de políticas, supuso un enlace entre las dimensiones simbólicas, los marcos de referencias, sistemas de creencias, valores, entre otros, para la manipulación o tratamiento de las ideas, en conocimiento de su centralidad en el análisis de políticas públicas.

Con la finalidad de generar conceptualizaciones emergentes desde el propio estudio y análisis del proceso de formulación de políticas, Stone (2002, pág. 157) arguye

que un tipo de observación de políticas que no da lugar a la centralidad de la ambigüedad en la política puede ser de poco uso en el mundo real, no existiendo lugar más evidente de esta relación entre el lenguaje y la construcción social de un problema, que la política y el proceso de definición del problema.

En este sentido, Fletcher (2009) observan que el análisis de los marcos de políticas expone el papel del lenguaje político y de las visiones de mundo en la construcción de vías plausibles, significativas y socialmente relevantes que pueden inscribir a la mayoría de las partes interesadas.

Fischer (2003), a su manera, baja las visiones de mundo a una arena de tensiones, concibiendo al *policy frames* como el análisis y reestructuración de las posiciones y discursos de los actores que negocian sobre la identificación y alternativas de solución de un problema, considerando las estructuras de creencias, apreciaciones y percepciones (Fischer, 2003).

La consolidación del análisis de marcos interpretativos en el campo de las políticas públicas con su naturaleza inherentemente conflictiva y de negociación, ha ido de la mano de los aportes de Verloo (2005. Citado en: Martin, 2013) quien define al *policy frame analysis* como un principio de organización que transforma la información casual en un problema político estructurado y significativo, en el que se incluye, implícita o explícitamente una solución.

La trascendencia de los marcos interpretativos en el análisis de política pública se encuentra en que logra identificar y otorga pie para el análisis de los diversos significados de las comunidades (ver Yanow, 1996, pag. 222-227), adyacente a la comprensión fenomenológica de que, a medida que la construcción de significados emerge de la experiencia vivida, diferentes comunidades interpretativas podrían entender el mismo artefacto de maneras diferentes y posiblemente de manera conflictivas (Yanow, 2007, pag. 115).

#### **i. Análisis de la aplicación del policy frame analysis en el campo de las políticas públicas**

La aplicación de los marcos interpretativos a las políticas públicas, ha generado al menos dos repercusiones o críticas sustantivas: a) no contempla las restricciones institucionales presentes en el proceso de formulación de políticas (Barbieri, 2012, pág.45) y b) John (1988) visto en Martin (2013, pág. 61) plantea que entender las políticas “como una disputa entre discurso” (concepción maximalista), reduce las

políticas a las formas discursivas, evidenciando una sobrevaloración de las ideas en este tipo de análisis.

## ii. Conceptualizaciones desde el *policy frame analysis*

La discusión legislativa en tanto objeto de estudio se constituye por innumerables partidos políticos que por definición conforman una comunidad caracterizada por las relaciones internas entre los actores (Duverger, 1987). Si se observa dicha interacción a través del lente del *policy frame analysis*, esta estaría determinada por múltiples visiones de mundo que conforman comunidades de significados, las cuales serían naturalmente controversiales (Martin, 2013).

Atendido lo anterior, la narrativa constituiría uno de los medios disponibles para conocer y explicar aquellas controversias (Bruner, 1986), cuestión que Fischer (2003) denominó “esquema cognitivo”<sup>7</sup>.

En orden a clarificar las características de los conflictos, Schön y Rein (1994, en Hulst y Yanow, 2016) establecieron que la conciencia tácita de los individuos permite explicar la persistencia de controversias políticas intratables. Cuando los marcos configuran la definición de políticas, el discurso y el debate, pero no se reconocen explícitamente que lo hagan, el razonamiento que subyace a los desacuerdos y a la contestación suelen no estar disponible explícitamente para ser reconocido y discutido (Hulst y Yanow, 2016). Schön y Rein (1994, en Hulst y Yanow, 2016, pág. 96), explican este fenómeno a partir de la “reflexión enmarcada de políticas”: principio que permite a los actores relevantes en políticas considerar cómo sus propios marcos podrían estar contribuyendo a las situaciones contenciosas en las que se encontraban.

De esta manera, los conflictos se pueden generar entre actores individualmente posicionados o como grupos pertenecientes a comunidades que expresan ciertos significados, valoraciones y creencias (Yanow, 1996). "A menudo los actores tienen posiciones opuestas, como si funcionaran en un escenario como protagonistas y antagonistas, al entrar en relaciones de amor, odio, acuerdo o desacuerdo" (Fischer, 2003, pág. 164).

Los sentimientos, los pensamientos y las acciones de los protagonistas "sólo pueden ser entendidos como emergentes de sus relaciones con antagonistas, que están construyendo la realidad de manera -a menudo- impredecible" (Giovannoli 2000, pág. 7. Citado en: Fischer, 2003).

---

<sup>7</sup> Es por ello que el enfoque es denominado narrativo-interaccionista.

Sin embargo, como señala Saarikoski (2006), si las creencias y los intereses de los actores se constituyen a través de prácticas discursivas, los nuevos argumentos pueden crear nuevas cogniciones e influir en las opiniones de los actores sobre sus intereses y preferencias. A partir del postulado de Schön y Rein (1994. en Hulst y Yanow, 2016), entramos al campo de análisis que permitirá dar sustento conceptual a al problema de investigación, particularmente dando tratamiento a los objetivos planteados, compuesto por tres conceptos fundamentales: “*máster frame*”, “*framing pronóstico*” y “*framing diagnóstico*”.

Para dilucidar la manera en que los actores pronostican y diagnostican (*framing*) entorno a la creación del sistema de protección integral a Niños, Niñas y Adolescentes en Chile, es necesario hacer la distinción entre marco (*frame*) y encuadre (*framing*). Para Hajer y Wagenaar (2003, pág. 173) el *framing* corresponde a una manera particular de representar el conocimiento y, al mismo tiempo, a una dependencia y desarrollo de esquemas interpretativos que vinculan y ordenan una situación caótica.

De manera más dinámica, Thomas y Turnbull (2017) distinguen el *frame* del *framing* a partir de dos representaciones: “cómo el actor observa el mundo” y “cómo dicho actor quiere que vean el mundo”, propuesta que corresponde a la vertiente utilitarista que coincide con la realizada por Chong y Druckman (2007, pág. 104), quienes precisan que *framing* responde al “proceso mediante el cual la gente desarrolla una conceptualización particular de un asunto o reorienta su pensamiento sobre el mismo”.

No obstante, y tal como fue posible percibir en la definición de Saarikoski (2006), existe un espacio en el sistema de creencia de los actores para que los nuevos argumentos puedan crear nuevas cogniciones, y por lo tanto influir en las opiniones, intereses y preferencias de terceros. Esto da pie a la idea de que los *frames* tienen oportunidad de cambio, dejando atrás la visión de estabilidad de *frame*, status quo y cambio incremental de las políticas (Nilsson, Nilsson y Ericsson, 2009).

En consecuencia, a partir de los conceptos de *Frame* y *Framing*, es posible entender, en primer lugar, el marco maestro o *Master Frame* como "un tipo de algoritmo maestro que colorea y restringe las orientaciones y actividades de los movimientos" (Benford & Snow, 2000, p.618-19). De manera que el *Master Frame* constituye una construcción que permite aunar los frames y comprensiones de determinados agentes sociales, dando lugar a un encuentro común en base al *Master Frame* (Thomas y Turnbull, 2017). Esto último representa la posibilidad (Según Barbieri, 2012) de equilibrio entre marcos individuales y su alineamiento en



marcos maestros, los cuales van a tener efecto en la posibilidad de cambio o continuidad de política pública, determinado por el *Master Frame* de los agentes sociales.

En segundo lugar, se entenderá por diagnóstico como la identificación del problema y la atribución de culpa o causalidad. Lo que en la vida social podría representar un hecho problemático (para el conjunto de valores) que necesita cambios. El pronóstico, por su parte, se conceptualiza como solución propuesta al hecho problemático, especificando lo que se debe hacer y fundamentando las razones para implicarse en la acción correctiva y quiénes serán los encargados de ello (Bustelo & Lombardo, 2006. Citado en: Martin, Rozas y Alfaro, 2020).

En tercer lugar, entenderemos la convergencia como la representación de coincidencias de actores, comunidades de actores o instituciones, entre sus interpretaciones marcos sobre una temática controvertida. Por cuanto a la Divergencia, se comprenderá como la discrepancia entre las interpretaciones marcos de actores, comunidades de actores o instituciones, las que terminan por reproducir discordias sucesivas.

Por último, los aspectos ideológicos juegan un rol importante en la construcción del discurso de los actores, más no refieren a lo mismo que *framing*. Esta diferencia se explica en que cada proceso (experiencias, creencias y valores) tiene asociado ideologías existentes. Es decir, los marcos están compuestos típicamente de filamentos de una o más ideologías (Benford y Snow, 2000). Un segundo aspecto de esta relación es que el encuadre también puede funcionar como trabajo ideológico remedial. Con esto Benford y Snow (2000) se refieren a que el encuadre provee un recurso conceptual para pensar y analizar el trabajo remedial y reconstitutivo que se requiere cuando los miembros de cualquier comunidad ideológica o de pensamiento enfrentan dislocaciones entre sus creencias y experiencias o eventos en el mundo.

En conclusión, a los trabajos exhibidos sobre políticas de género (Bustelo y Lombardo, 2006) y resolución, negociación y disputa de conflictos medioambientales (Van Hulst y Yanow, 2009), se agregan nuevos esfuerzos por aplicar el *policy frame analysis* en instancias de discusión política. De la misma forma en que autores como Thomas y Turnbull (2017) buscan inmiscuirse en la toma de decisiones de la comisión europea siguiendo la línea de la acción colectiva; así como Van Hulst y Yanow (2016) quienes avanzan en la teorización de los marcos, buscando compromiso no sólo con la forma en que se enmarcan los temas, sino también con el entrelazamiento de las identidades de los encuadres y las estructuras; esta tesis busca situarse en las corrientes investigativas actuales al tratar de explorar el proceso mediante el cual los marcos son construidos, probados,

transformados y ajustados a los marcos normativos y/o paradigmas predominantes que residen en la discusión en torno a las políticas hacia la niños niñas y adolescentes en Chile.

## **2. ANTECEDENTES DE LAS TRAYECTORIA Y LAS POLÍTICAS HACIA NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN CHILE**

El tránsito desde un paradigma restringido a uno más bien abarcativo, impuso la concepción de derechos de niños, niñas y adolescentes como punto problemático de la promoción de políticas públicas bajo la doctrina de la protección integral. Esto último se traduce en el reconocimiento de elementos como la madurez, la capacidad de formación de juicio propio, el desarrollo emocional y el interés superior niños, niñas y adolescentes, como soportes del nuevo escenario (UNICEF, 1989).

En este marco, la difusión de los derechos de niños, niñas y adolescentes por casi tres décadas a nivel mundial ha permitido, siguiendo los términos Pilotti (2001) que en la actualidad conformen un marco doctrinario y un componente central y legitimador de una activa e influyente sociedad civil internacional. No obstante, al tratarse de un tratado jurídicamente vinculante, su ratificación expresa desafíos y obligaciones tanto para los Estados, las familias y las sociedades en su conjunto.

Respecto a los desafíos estatales, se destaca lo que Saracostti et.al (2015) trata como variabilidad de los escenarios jurídicos-Institucionales, lo que en otras palabras refiere a que, para el logro de una protección integral a Niños, niñas y adolescentes, se requiere de una legislación que exija los derechos consagrados de la CDN, mediante la creación de instancias administrativas y jurídicas acorde a las características particulares de los países (Fuenzalida, 2014).

De esta manera, la protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes requiere de una estructura institucional coordinada que oriente y ordene la legislación, la interpretación judicial y el desarrollo de políticas públicas de los países ratificantes, cuestión que en palabras de Staab (2013), implica que la protección de niños, niñas y adolescentes redunde en políticas públicas integrales e interdependientes.

En el marco de los compromisos adoptados por los países en materia de niños, niñas y adolescentes, más allá de las políticas de protección como marco general, se busca poner énfasis en la protección social y sus componentes. En este sentido, existen una serie de desafíos relativos a la consolidación institucional, los que deben suponer “la garantía del ejercicio de derechos universales y atender problemáticas

y necesidades específicas de diversos segmentos de la población” (Maldonado, Martínez y Martínez, 2018).

## **2.1 Institucionalización de la Convención de los Derechos del Niños en América Latina**

La introducción de los principios de la CDN en América Latina ha estado determinada, según Pilotti (2001), por el predominio de la formalidad tanto en su interpretación como en su aplicación. Esto hace referencia, a esfuerzos necesarios, más no suficientes, para consolidar los derechos de niños, niñas y adolescentes. Dicho actuar formalista ha tendido a “sobrestimar el papel de las leyes como instrumentos de cambio social, disociando el discurso de los derechos humanos de la realidad socioeconómica y cultural en la que se manifiestan las injusticias que afectan a niños, niñas y adolescentes” (Pilotti, 2001, p. 11).

Por cuanto al contexto social, económico y político, Llobet (2011) establece que, para el caso latinoamericano, la ampliación de derechos se materializó en un contexto de alta desigualdad, pobreza y exclusión social. En vista de esto, se hace hincapiés en sumar al proceso de interpretación e incorporación de los derechos, los procesos micro sociales, históricamente situados en los países, sin perder de vista la mirada del contexto regional e internacional. En otras palabras, resulta imposible ensayar una interpretación de esos procesos sin una superación de la dimensión formalista y se ejercita una recuperación de la historicidad de los contextos particulares, “en tanto resultado de luchas sociopolíticas concretas y situadas” (Tilly, 2004; Fonseca, 2004. Citado en: Gringberg, Villalta y Llobet, 2013)

Con todo, los compromisos asumidos por los Estados Latinoamericanos en la CDN y otros instrumentos internacionales de derechos humanos, han implicado una consecutiva adopción de medidas legislativas y de políticas, necesarias para dar efectividad a los derechos reconocidos y la protección integral de Niños, niñas y adolescentes, los que se sintetizan en códigos integrales de protección de la niñez y la adolescencia, legislaciones y códigos que incluyen la creación de un Sistema Nacional de Protección Integral de la niños, niñas y adolescentes, entre otros.

Coherente a lo anterior, y de acuerdo con el trabajo realizado por Morlachetti (2013), un número mayoritario de países latinoamericanos han adoptado desde la ratificación de la CDN, leyes generales de protección o códigos de niñez, independiente de la reproducción de las falencias ya desarrolladas en líneas anteriores.

Sin embargo, es posible desprender del trabajo de categorización del mismo autor, que, a 30 años de la ratificación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, Chile es el único país de América Latina que no cuenta con una arquitectura institucional que integre y reconozca a niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos.

En suma, no existe un reconocimiento constitucional y menos una ley marco que refleje los principios normativos del enfoque de derechos humanos, esto es, el respeto de la dignidad, la vida, la supervivencia, el bienestar, la salud, el desarrollo, la participación y la no discriminación del niño como portador de derechos (Nogueira, 2017).

## **2.2 Institucionalización de la Convención de los Derechos del Niño en Chile**

Según los postulados de Giorgi (2012), la persistencia del modelo asistencialista tiene impacto en las dinámicas propias de la vida pública y privada, emergiendo así, explícita o implícitamente, fundamentos de la doctrina de la situación irregular en los espacios sociales o circunstanciales. En este marco, es posible establecer que los fundamentos de la doctrina de la situación irregular<sup>8</sup> siguen determinando cualquier curso de acción gubernamental y manteniendo constante la disputa sobre el lugar social que se da a niños, niñas y adolescentes en Chile.

En coherencia con lo anterior, Beloff (2004) afirma que los principios esenciales de la convención<sup>9</sup> han tenido un impacto superficial o un impacto retórico<sup>10</sup>, traduciéndose en que no siempre el discurso de las instituciones políticas está acompañado de prácticas afines.

Al tratarse de una transición entre paradigmas constituidos esencialmente por elementos valóricos, surgen tensiones entre actores institucionales de diferentes áreas de políticas a partir de los cambios normativos, reconociendo al Estado como una instancia heterogénea y contradictoria, mediada por negociaciones de los actores estatales y no estatales, que terminan por (re)significar el espacio para definir los alcances de la protección a niños, niñas y adolescentes, y los significados del enfoque de derechos (Villalta & Llobet, 2015. Citado en: Aramburu, 2017).

---

<sup>8</sup> Foco en niños, niñas y adolescentes vulnerables, entendidos como “menores”, intentando dar solución a sus condiciones o situaciones de vida mediante una respuesta estrictamente judicial.

<sup>9</sup> interés superior del niño (art. 3, párr. 1); el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo (art. 6); el respeto de las opiniones del niño (art. 12); y el derecho de niños y niñas a ser orientados y guiados en el ejercicio de sus derechos por sus cuidadores, sus padres y los miembros de la comunidad, de modo acorde con la evolución de sus facultades (art. 5)

<sup>10</sup> Es decir, la incorporación de la CDN al derecho interno no produjo realmente ningún cambio en lo sustancial, más allá del impacto político o el impacto retórico.

Según Aramburu (2017), los elementos desarrollados en el párrafo anterior aplican para el caso chileno al identificarse, desde un trabajo a nivel conceptual y/o de significados, que los partidos políticos y sus interpretaciones tanto del problema como de la solución entran en conflicto en términos valóricos, los que tienen relación con la defensa de estructuras determinadas (de familia y estado) a la base de elementos éticos y morales.

De acuerdo con el principio de que no es posible la existencia de políticas sociales fuera del campo de la política (Bustelo, 2007), se hace aquí una apropiación de dichos postulados para sostener que no es posible imaginar una política de protección integral a niños, niñas y adolescentes distanciándose de la política. Es por esta razón que las tensiones del ámbito legislativo toman particular importancia al tratarse de un espacio conflictual, donde enfoques y doctrinas dialogan, se superponen y logran cristalizarse en el cuerpo de las políticas públicas en general y en las políticas hacia niños, niñas y adolescentes en particular.

En este sentido, el ejercicio legislativo en Chile es reflejo de aquellos conflictos, existiendo desde el 1990 hasta el 2018 un cambio cultural, manifestado en enfoques y doctrinas contrapuestas, que han motivado el planteamiento y replanteamiento de los actores legislativos respecto a las acciones gubernamentales frente a la protección integral de niño, niñas y adolescentes.

### **i. Interés superior del niño**

La figura del interés superior del niño promovida por la CDN busca transformar la percepción en torno a niños, niñas y adolescentes, de manera tal que éstos dejan de ser vistos como propiedad intrínseca de sus progenitores, beneficiarios pasivos de una obra de caridad, para pasar a ser contemplados como plenos ciudadanos, destinatarios de sus propios derechos (Ravetllat y Pinochet, 2015).

De esta manera, la Convención ofrece un panorama en el que niños, niñas y adolescentes se caracterizan por ser un sujetos autónomos, integrantes de una familia y de una comunidad, con derechos y responsabilidades adaptados a la etapa de desarrollo en la que se encuentran, donde todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, será considerando el interés superior del niño (Art. 3. Párr. 1).

Actualmente, según Aguilar (2008), es posible asociar el principio del interés preferente de los niños en una visión infantocéntrica, la cual implica que todas las

normas e interpretación destinados a ellos se construyan y fundamenten a través del principio de su interés superior (Aguilar, 2008: 234. en López-Contreras, 2015). Esto significa, según Rivero (2000. Citado en: López-Contreras, 2015), que en una situación donde la cláusula de beneficio de los hijos supone una regla, en virtud de la cual, en caso de conflicto, el interés de los hijos prevalece por sobre el interés de los padres.

En los casos en que existe un conflicto de intereses entre el hijo y sus progenitores, valorando cada uno de esos intereses involucrados, debe decidirse, como sucede la gran mayoría de las veces, a favor del derecho e interés del niño, sacrificando (y ya no optando) el del otro sujeto implicado (Principio propuesto por la corte suprema de Chile el año 2005)<sup>11</sup> (Rivero, 2000. En Lathrop, 2007, p. 2-3). De esta manera la visión infocéntrica prima sobre cualquier otra consideración estado y paterno céntrica (Calvo & Carrascosa, 2011, pág. 354. En López-Contreras, 2015, pág. 56).

Si consideramos que, en el marco de la CDN, el interés superior del niño dejó de ser una etérea consideración del bien del niño, pasando en cambio a ser equivalente a la plena satisfacción de sus derechos (Cillero, 1996), sus características referidas colisionan directamente con las visiones/ideas que los grupos sociales y políticos tienen sobre la familia, el hijo y el Estado, este último como teatro y trama de dichos conflictos.

Respaldándose del trabajo realizado por García (2009, p. 72-81), es posible reconocer dentro de la doctrina conservadora nacional, diferentes visiones respecto del concepto de familia, los cuales se componen de elementos suficientes para establecer una férrea contestación a los principios promovidos por la convención:

- En primer lugar, aquella concepción *iusnaturalista* de la familia donde priman elementos relacionados a la sociedad natural perfecta (primera sociedad), de reproducción y perpetuación de la especie humana; basada en la religión católica apostólica y romana - unión estable - constituida por un hombre y una mujer.
- En segundo lugar, aquella que propone a la familia como una célula primaria de la sociedad y que en consecuencia garantiza el derecho de fundar una familia dentro del orden jurídico vigente; el derecho intransferible de los padres de procrear, cuidar y educar a los hijos; y el derecho de exigir del Estado protección física y jurídica para el grupo familiar. Todos ellos

---

<sup>11</sup> Esto quiere decir que, en caso de hallarse en situaciones que ameriten dirimir, el interés superior del niño prevalecerá por sobre el del padre/madre, estos últimos vistos -en la mayoría de los casos- como contrapuestos a los de sus progenitores.

derivados de valores relacionados con la consolidación de la pareja humana y la procreación de los hijos.

- En tercer lugar, aquella que concibe a la familia como núcleo fundamental de la sociedad, en que –indiscutiblemente- la fuente primordial de su fundación, de su objetivo y de sus cualidades más características en beneficio de la perfección de sus integrantes, es el matrimonio (referencia al de Derecho Canónico), en que el deber del Estado es dar protección a la familia y propender a su fortalecimiento según los cánones ya establecidos.

En definitiva, de la concepción conservadora de la familia se puede extraer que el rol del niño está supeditado a una jerarquía familiar determinada, en que prevalece su subordinación a la figura del padre. Así, la relación paterno filial se desarrolla en un campo de sometimiento, quedando el niño restringido y limitado a los propósitos impuestos por la familia, en desmedro del desarrollo autónomo y progresivo del niño, en que la familia debiese cumplir una función de facilitador. Aquellos componentes será posible visualizarlos – de igual forma- en la discusión en torno a la autonomía progresiva y el derecho a la participación.

## **ii. Autonomía progresiva**

Ser niño no es ser menos adulto, la niñez no es una etapa de preparación para la vida adulta. Con esta apreciación parte Cillero (1997) definiendo la autonomía progresiva, la cual concede valor a dicha etapa de la vida y, sobre todo, reconociéndola como una forma de ser persona. Con esto lo que se pretende superar es la idea de dependencia y subordinación de los niños, niñas y adolescentes a los padres u otros adultos.

La definición entregada por Cillero (1997) está contenida sólidamente dentro de los componentes que promueve la CDN, particularmente en el artículo N°5 y N°8. Couso (2006) aclara que los niños al aparecer con esa disposición como titulares de derechos se les entregan las facultades de ejercerlos por sí mismos. Al igual que lo problematizado anteriormente, se percibe una drástica transformación de la figura maternal o paternal, o adulto responsable, en cuanto a la entrega la responsabilidad de cuidado y se le reconoce la facultad del derecho y el deber de impartir al niño dirección y orientación adecuada para que el niño ejerza sus derechos, los que progresarán conforme evolucionen las facultades del niño.

Esta concepción de niños, niñas y adolescentes como sujeto de derecho en la relación paterno filial, establece Cillero (1999, pág.13), se propone para garantizar

que la función normativa de los padres se lleve a cabo en el marco de una interacción entre adulto y niño, y no como efecto de una acción unilateral, donde el niño asume su lugar de sumisión como objeto de representación y control ilimitado por parte de sus padres.

Domínguez, Fama y Herrera (2006: 540) distinguen que esta interacción se basa en la consideración de la personalidad y el respeto de las necesidades del niño en cada periodo de su vida, en su participación en el proceso formativo, y en un gradual reconocimiento y efectiva promoción de su autonomía en el ejercicio de sus derechos fundamentales en función de las diferentes etapas de su desarrollo.

La transición de un enfoque asistencial a uno de derechos supondría una limitación paulatina del poder del pater, democratizando su autoridad y entendiendo que los derechos entregados a estos son consecuencia de los deberes que trae consigo la paternidad (Bavestrello, 2003; 8).

Esta condición genera una tensión respecto a la ideal del derecho preferente de la familia por sobre el niño, los que se cristalizan tanto en el debate social como en la arena política, soportando sus argumentos en percepciones determinadas de la familia, estas desarrolladas con detención en el numeral anterior.

### **iii. Participación y voz**

Las herramientas de participación ciudadana que actualmente se encuentran a merced de niños, niñas y adolescentes se traducen en estrategias que involucran desde la sensibilización hasta una variedad de experiencias promovidas a nivel local, sea en el ámbito municipal, educacional, como dentro de las dependencias del SENAME (con las Oficinas de Protección de Derechos de Niños, niñas y adolescentes, OPD, en convenio con Municipalidades y los Programas de Prevención Comunitaria, PPC, junto a las organizaciones de la sociedad civil).

Ello, además de los Consejos Escolares y Centros de Alumnos/as, establecidos en la Ley General de Educación y el Consejo Consultivo de adolescentes y jóvenes en Salud del Ministerio de Salud (Pyerín y Weinstein, 2015) Y la experiencia de participación realizada por el Consejo Nacional de la Infancia, enfocada en abrir los espacios de participación democrática a niños, niñas y adolescentes en temas relativos a su interés y prioridad (ver: Vial, Et. al., 2015).

A pesar de los esfuerzos institucionales por abrir instancias de participación a niños, niñas y adolescentes, estos mecanismos son incipientes y sectoriales, limitándose, en palabra de Arstein (1969), a situarse en un peldaño instrumental de voz, pero no participación efectiva. Dicho escenario es fruto de una vigente cultura



“adultocéntrica” que se resiste a escuchar la opinión de los niños, niñas y adolescentes en sus espacios cotidianos y en todos los niveles de las entidades del Estado que actúan con ellos (UNICEF, 2015). Esto constituye un débil reconocimiento de su ciudadanía y del respeto práctico de los derechos humanos, en tanto elemento que hace realidad la vigencia de la democracia (UNICEF, 2015).

Atendiendo lo anterior, en el proceso de formulación de una ley marco de protección a niños, niñas y adolescentes es condición *sine qua non* el supuesto de que las relaciones que adultos y niños establecen entre sí emanan no solamente de las características individuales de las personas implicadas en la relación, sino también de las posiciones generacionales de una generación frente a la otra (Santos, 2016).

En este contexto la incorporación de un enfoque de trabajo intergeneracional permitiría hallar los modos en que los adultos acompañen el proceso de toma de decisiones de los y las adolescentes sin anular su personalidad (UNICEF, 2013). Por lo tanto, solamente con un vuelco hacia enfoque intergeneracional sería posible superar la vigente cultura autoritaria y “adultocéntrica” que se resiste a abrir espacios para la expresión y escucha de la opinión de niños, niñas y adolescentes en su cotidianidad.

### **2.3 Políticas hacia niños, niñas y adolescentes en Chile y la configuración de un sistema de protección integral**

Los antecedentes al proyecto que configuran el sistema de protección integral a niños, niñas y adolescentes en Chile, sugieren que la necesidad de contar con mecanismo que garantice los derechos de niños, niñas y adolescentes, ha sido sostenida por más de una década y reflejada en iniciativas legales, la mayoría de ellas sin ultimación de sus procesos.

A saber, el año 2005, durante el gobierno de Ricardo Lagos, se envía el primer mensaje presidencial en esta materia, con el título “Sobre Protección de los Derechos de Niños, niñas y adolescentes y Adolescencia” (Boletín N°3792-07), proyecto que logró concluir su primer trámite constitucional, con posterior estancamiento en la cámara de diputados.

Para el año 2012, durante el mandato de Sebastián Piñera, se presenta el proyecto de ley que busca crear dos nuevos servicios de atención a niños, niñas y adolescentes y adolescencia (Boletín No 8487-07), el cual se truncó en su primer trámite constitucional.

En el mismo año, surge la moción parlamentaria que crea la ley de protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, declarada inadmisibles por la Cámara de Diputados por contener materias de iniciativa exclusiva del presidente de la República. Luego de diversas negociaciones en función de dicha moción, el 3 de abril del 2013 se presenta el mensaje presidencial (Boletín N°8911-18) sobre protección de los derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, encontrándose hasta la actualidad en primer trámite constitucional.

Alcanzado el proyecto de ley que crea el Sistema de Garantía de los Derechos de la Niñez, el cual se sustenta en el prioritario interés superior del niño, otorgándole protagonismo y visibilidad a una temática diluida frente a la amplitud de problemáticas que se generan en materia de derechos humanos (Mensaje N° 950-363, 2015), busca dotar al país con un sistema coordinado de dispositivos legales, institucionales, políticos y sociales.

De esta forma, la primacía del respeto por los principios de igualdad y no discriminación, del ya mencionado interés superior como consideración primordial y la promoción de la autonomía progresiva en el ejercicio de sus derechos, implican reconocer la naturaleza intersectorial de las materias vinculadas a la niñez, la vocación articuladora de la institucionalidad y, con mayor relevancia, la necesidad de que el enfoque de derecho se instale transversalmente en los órganos del Estado y en la sociedad Chilena (Mensaje N° 950-363, 2015).

#### **i. Defensoría de la Niñez**

Los antecedentes previos a este proyecto acusan la necesidad del legislativo por construir una figura legal de características similares a las esbozadas en el párrafo anterior, donde figuran el proyecto de ley que Crea la Defensoría de la infancia (Boletín 3500-07 del año 2004 en estado Archivado), el proyecto de Reforma Constitucional que crea la Defensoría de los Niños, niñas y adolescentes (Boletín 8489-07 del año 2012), el proyecto de ley que crea la Institución Autónoma del Defensor de los Niños y Adolescentes (Boletín 8509-07 del año 2012) y el proyecto de ley que asegura los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, concede Acción de Protección y crea la Defensoría de la Niñez y Adolescencia (Boletín 9153-07 del año 2013). Todos ellos con sus debidos procesos paralizados.

En segundo Lugar, el proyecto de ley que Crea la Defensoría de los Derechos del Niño busca respaldar los objetivos del Sistema de Garantía de Derechos de la Niñez, promoviendo, difundiendo y velando porque el interés superior del niño se encuentre a la base de las acciones de políticas propuesta, soportando el derecho de los niños, niñas y adolescentes a ser oídos y a su autonomía progresiva. Esta iniciativa, a su vez, reconoce que la dirección correcta para contar con una

legislación, una institucionalidad y una política que garantice el ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de manera integral de los niños, niñas y adolescentes, es mediante una perspectiva de autonomía progresiva que reconozca a los niños y niñas como sujetos de derechos y que reconfigure la relación de éstos con el Estado, la familia y la sociedad (Mensaje N° 003-364, 2016).

Resguardando dichos propósitos, el 22 de febrero del 2018, el congreso promulgó la ley No. 21.067 que crea la defensoría de los derechos de la niñez, con el objeto de “difundir, promover y proteger los derechos de que son titulares los niños, de acuerdo con la constitución política, la CDN y los demás tratados internacionales ratificados por Chile que se encuentren vigentes, así como a la legislación nacional, velando por su interés superior” (BCN, 2018).

Esta nueva figura, corporación autónoma de derecho público, y cuya presencia nacional se ha materializado a través de una estrategia de implementación incremental, tiene por visión trabajar con bases a los principios del interés superior del niño, a fin de que su voz sea considerada y valorada, velando así por el reconocimiento y respeto de los derechos de niños, niñas y adolescentes en el país (Defensoría de la niñez, 2019).

Por cuanto, a su estructura orgánica, ésta se ha segmentado en tres unidades, relativas a: 1) Promoción y difusión de derechos. 2) Protección de derechos y representación judicial. 3) Estudio y gestión. En el nivel superior se halla la defensora de la niñez, la que se acompaña en un mismo nivel orgánico del consejo consultivo. Entre ambas figuras, se encuentran los encargados de coordinación, gabinete y asesores, cuya función es respaldar y materializar las definiciones estratégicas emanadas desde los actores directivos.

## **ii. Creación de la Subsecretaría de la Niñez**

Los antecedentes a este proyecto de ley vislumbran una serie de cursos de acción, que forman parte de un gran puzzle de leyes que han buscado sistemáticamente generar un cambio efectivo en el reconocimiento de todos los/las niños, niñas y adolescentes del país.

En esta batería de leyes es posible encontrar la ley N° 19.585 que Modifica el Código Civil y Otros Cuerpos Legales en Materia de Filiación; la ley N° 20.066 de Violencia Intrafamiliar; la ley N° 20.084, que Establece un Sistema de Responsabilidad de los Adolescentes por Infracciones a la Ley Penal; y la ley N° 19.968, que Crea los Tribunales de Familia, entre otros. Esfuerzos que como han quedado en evidencia en aparatos anteriores, necesitan ser profundizados para que

los cambios propuestos en la relación Estado y niños, niñas y adolescentes sea con base a la CDN y constituya gran parte de la institucionalidad encargada de proteger integralmente sus derechos.

Por su parte, el proyecto de ley que otorga nuevas atribuciones al Ministerio de Desarrollo Social y crea la subsecretaría de la niñez, dependiente de este (Boletín 10.314-06), buscó generar cambios institucionales a través de dos grandes vertientes.

La primera, a través de la modificación a la Ley No 20.530, otorgándole la misión fundamental al MDS de velar por los derechos de los NNA, con el fin de promover y proteger su ejercicio y, junto con ello, consolidar la coordinación de acciones, prestaciones y/o servicios intersectoriales que tengan por finalidad la atención de dicha población.

La segunda, busca proyectar a la Subsecretaría de la Niñez como un órgano de colaboración directa del Ministro de Desarrollo Social en la elaboración de políticas y planes; la coordinación de acciones, prestaciones, y sistemas de gestión; la promoción de derechos, diseño y administración de instrumentos de prevención; estudios e investigaciones; y la elaboración de informes para organismos internacionales, en las materias de su competencia en el ámbito de los derechos de los niños (Mensaje No 994-363, 2015).

Finalizados sus seis (6) trámites constitucionales, de comisión mixta y de finalización, el 12 de abril del 2018 se promulga la ley que crea la subsecretaría de la niñez, el que a través del Ministerio de Desarrollo Social tendrá por objeto velar por los "derechos de los niños con el fin de promover y proteger su ejercicio de acuerdo con el Sistema de Garantías de Derechos de la Niñez y en conformidad con la Constitución Política de la República y las leyes" (BCN, 2018).

En materia de atribuciones y funciones, el Ministerio de Desarrollo Social deberá asesorar a la presidencia en materia de promoción y protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, proponer la política nacional y planes de acción orientadas a los temas que lo convocan. Administrar, coordinar y supervisar los sistema o subsistema de coordinación intersectorial. Impulsar acciones de difusión y promover el fortalecimiento de la participación de niños, niñas y adolescentes, desarrollar estudios e investigaciones en la línea competentes (Ley 21.090, 2018)

En términos de orgánica, la Ley crea -al menos- dos figuras de gran relevancia en la consecución de los objetivos de la subsecretaría:

El primero, denominado “Comité interministerial de desarrollo social de la Niñez”<sup>12</sup>, cuyas funciones versan en la aprobación de la política nacional de la niñez y su plan de acción; acordar mecanismo de coordinación y articulación de acciones entre los organismos administrativos del estado en sus diferentes niveles; Aprobar las directrices, orientaciones e instrumentos necesarios para garantizar la protección integral de los derechos de la niñez, entre otros.

El segundo, relativo al consejo de la sociedad civil de la niñez, el cual se sustenta en el artículo 16 ter., y el que tendrá especial atribuciones en las materias referida al desarrollo y propuesta de la política nacional de la niñez y su plan de acción, así como en el desarrollo de estudios e investigación sobre la niñez.

### **iii. Servicio de protección a la niñez**

El Boletín No. 12027-07 que crea el Servicio de Protección a la Niñez y modifica Normas legales que indica, entró a trámite legislativo en condición de mensajes presidencial el 17 de agosto del 2018. Su ideación, precede esfuerzos formulados como proyectos de ley tanto en el primer gobierno de Sebastián Piñera, como en el segundo periodo de Michelle Bachelet.

Estos corresponden al proyecto de ley que suprime el actual Servicio Nacional de Menores, creando dos nuevos servicios de atención a la infancia y adolescente (Boletín No. 8.587-07) presentado el 2012 durante el gobierno de Sebastián Piñera. Mientras que, con posterioridad, se presentan dos proyectos de ley dirigidos a la creación de dos nuevos servicios que reemplazarían al actual Servicio Nacional de Menores: el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil (boletín No 11.174-07) y el Servicio Nacional de Protección Especializada de niños y Niñas (boletín No 11.176-07), formulados y presentados durante el segundo mandato de Michelle Bachelet.

El objetivo del Servicio de protección a la Niñez versa en entregar protección especializada a niños y niñas, así como a los adultos responsables o quienes los tengan bajo su cuidado “cuando sea indispensable para los fines que persigue la intervención, en las condiciones y modalidades establecidas en la ley”. En este sentido, el proyecto se focaliza tanto en la vulnerabilidad, así como en los riesgos, al abrir una ventana de oportunidad a la judicialización o aplicación de sanciones y medidas a niños y niñas que por su edad queden fuera de los márgenes de acción

---

12 Comité conformado por: presidente de la república de Chile, Sebastián Piñera E.; Ministro de Desarrollo Social, Alfredo Moreno; ministro Secretario General de la Presidencia, Gonzalo Blumel; Ministro de Educación, Gerardo Varela; ministro del Trabajo y Previsión Social, Nicolás Monckeberg; Ministro de Salud, Emilio Santelices; Ministra de la Mujer y Equidad de Género, Isabel Plá; Ministro de Justicia y Derechos Humanos, Hernán Larraín; Subsecretaria Alejandra Candia y Carol Bown.

de la Ley Penal Adolescente No. 20.084. En la actualidad el servicio de protección a la niñez se encuentra en trámite de aprobación presidencial.

## **2.4 Consideraciones claves para la cristalización de los principios promovidos por la CDN en la arquitectura institucional chilena**

De los tres proyectos esbozados y su respectiva sucesión histórica es posible extraer dos consideraciones claves para el desarrollo posterior de la tesis:

- Si bien es cierto que los proyectos que crean el Sistema de Garantías de los derechos de la niñez, la Defensoría del Niño y la subsecretaría con atribuciones al MDS, son en sí cambios institucionales, todos ellos contienen una discusión sustanciosa en el plano más bien valórico, apoyado en los tres principios articuladores del enfoque del niño como sujeto de derechos presentado por Couso (2006).
- A partir de los años 2004 la incorporación de las temáticas sociales a la agenda pública (Martin, 2013) sirvió para promocionar los esfuerzos por establecer reformas legales e institucionales dirigidas a adecuar el derecho interno a la CDN, cuestión que en materia de derecho de niños, niñas y adolescentes supuso una importante recepción del enfoque de derechos por parte del legislativo. Sin embargo, este impulso expresado en cantidad de iniciativas se disuelve rápidamente en el tratamiento inacabado del legislativo, en especial de aquellos proyectos que demandan una transformación sustancial de las visiones conservadoras de niños, niñas y adolescentes.

Tal como desarrolla Navarro (2009), las leyes en materia de protección de niños, niñas y adolescentes se presentan en América Latina como las más garantistas y con enfoque de derechos, al establecer diversas funciones y responsabilidades para los miembros de las familias para asegurar el goce de una serie de derechos (Navarro, 2009. En Pautassi y Royo, 2012). Es decir, tanto en Chile como en el resto de la región se demandan obligaciones no solo para los Estados sino también para las familias, donde el primero debe asegurar que éstas puedan cumplir con sus responsabilidades. Al surgir esta relación Estado-Familia, surgen también los conflictos sobre visiones o roles respecto de la familia, la sociedad y del Estado.

A este respecto, la literatura establece tres principios íntimamente ligados a la concepción del niño como sujeto de derechos y que de igual forma comprenden los

principales puntos de discordia en la discusión valórica (Couso, 2006): 1) El interés superior del niño; 2) La autonomía progresiva del niño en el ejercicio de sus derechos; y 3) El derecho del niño a expresar su opinión y a que éste se tenga debidamente en cuenta en todas las decisiones que le afecten.

### **3. MARCOS INTERPRETATIVOS Y POLÍTICAS HACIA NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES**

En esta tesis las políticas públicas serán entendidas como herramientas o acciones constituidas de una dimensión material y una simbólica, dimensiones que permiten la articulación de las políticas con la forma de pensar de las sociedades y generar un impacto en las condiciones de vida de las personas:

“las políticas públicas construyen y reconstruyen las legitimidades sociales, sobre los cambios necesarios o el mantenimiento del estatus quo, sobre lo que es justo o injusto, lo que favorece a determinados grupos, buscando mantener la cohesión social, a través de la articulación de un discurso coherente para el conjunto de la sociedad, que dote a las acciones públicas de legitimidad ante el conjunto de la sociedad” (Martin, 2013, p. 233)

Desde esta óptica, centrarse en la concepción del problema que da base a la política pública implica internalizar la idea de que los problemas públicos no existen por sí mismos y su objetividad es más supuesta que real, ya que no todos los problemas se pueden convertir en problemas públicos y no todos los problemas públicos alcanzan una definición precisa que se traduzca en decisiones públicas acertadas (Stone, 2002; Montecinos, 2007; Van Hulst y Yanow, 2016).

Sin profundizar en los elementos que componen la formalización de la agenda pública, la idea que se quiere proyectar aquí se relaciona más bien con la representación política del problema público. Esto requiere de la subjetividad para generar una buena lectura del problema que resulta de una lucha entre las ideas que los actores políticos desean imponer para resguardar sus intereses. En otras palabras, la definición de lo que se puede problematizar está fuertemente ligada a dicha representación subjetiva y simboliza la tensión entre el ser como construcción objetivada y el deber ser (Roth, 2002, p. 58)

El próximo apartado nos permitirá trabajar la composición teórica del problema público de niños, niñas y adolescentes y, posteriormente, desde el *policy frame* mostrar cuál es el problema público a través del diagnóstico. Es decir, el foco problema que lleva o encamina hacia el modelo de solución (pronóstico).

Atendido lo anterior, el sistema de garantía de los derechos de la niñez en Chile es parte del conjunto de políticas públicas sociales que, como señalan Fleury (2002) y Stone (2002), involucran ideologías dominantes, valores socialmente consensuados, conflictos de interés, arreglos institucionales y los conocimientos y técnicas de actuación propios a cada sector (Citado en: Martin, 2013).

Desde esta perspectiva, las políticas públicas construyen un modelo, al definir qué constituye un problema y una respuesta normativa que lo soluciona. Ello pasa por interpretaciones causales y por respuestas o interpretaciones normativas que se reflejan en la formulación de las políticas (Subirats, Knoepfel, Larrue & Varonne, 2008).

De esta forma el análisis no puede ignorar que los procesos de políticas son una lucha constante de los criterios para la clasificación y definición de problemas, la interpretación subjetiva de experiencias comunes, el marco conceptual en el que se encuadran los problemas y las definiciones de ideas que guían las formas en que los actores generan significados compartidos que motivan su actuación (Fischer & Forester, 1993. Visto en: Fischer, 2003). De esta forma, al igual que otras políticas públicas, la normativa (y normatividad) de derechos de niños, niñas y adolescentes que se postula no es una receta, sino una compleja trama de relaciones de poder y significados (Villalta & Llobet, 2015).

En este sentido, en la conformación del sistema de protección a niños, niñas y adolescente, se observa la importancia de considerar las ideas, valores y configuración de problemas que traen los actores a la formulación de las políticas, lo que en palabras de Surel (2000) permitiría surgir las lógicas de construcción social del conocimiento y significado de la acción pública.

Considerando las políticas públicas como expresión de los marcos cognitivos y normativos que constituyen los sistemas de interpretación donde los actores sitúan sus acciones, emergen paradigmas que compiten entre sí y que se sostienen a través de las configuraciones de los diversos actores (Surel, 2000:503).



## **4. MARCO METODOLÓGICO**

### **4.1 Enfoque metodológico**

Babbie (1996) establece que la investigación social puede tener muchos propósitos, de los cuales tres sobresalen en utilidad y uso: de exploración, descripción y explicación. Para propósitos de esta tesis, el trabajo será de tipo cualitativo de alcance exploratorio y descriptivo, para lo que se recurrirá a herramientas del estudio de caso, utilizando una secuencial en dos etapas, haciendo uso del diseño de caso único (Stake, 2005), que busca mostrar la complejidad de las relaciones en casos específicos, sin separar el caso de su contexto y viceversa (Yin, 2004).

Las bondades del método de estudio de casos como herramienta de investigación cualitativa radican en: 1) La medición y registro de la conducta de las personas involucradas en el fenómeno estudiado (Yin, 1989. Citado en: Chetty, 1996). 2) La profundización en fenómenos con insuficiente respaldo teórico o que indaguen en el por qué y cómo de su ocurrencia (Chetty, 1996). 3) Profundización conducente, a través del uso de múltiples perspectivas, a explorar conocimiento más amplio sobre cada fenómeno. 4) Razonamiento inductivo que permite que la generalizaciones, conceptos e hipótesis surjan a partir del examen minucioso de los datos (Martin, 2013).

La teoría fundamentada, por su parte, está constituida de herramientas necesaria para alcanzar la abstracción, sin sacrificar la complejidad de los casos, permitiendo un análisis dinámico e interactivo, con conclusiones que muestran relaciones en un amplio campo de influencia (Stein, 2007. En Martin, 2013). En otras palabras, se concibe como un método de análisis con directrices analíticas que permiten a los investigadores focalizar su recolección de datos y construir teorías a través de sucesivas recolecciones y desarrollo conceptuales (Charmaz, 2005, p. 510).

En resumen, tanto el estudio de caso como la teoría fundamentada tiene una base metodológica de tipo cualitativa, el estudio de caso se posiciona en la frontera del conocimiento para construir teorías, mientras que la teoría fundamentada se encarga de elaborar dicha teoría a partir de los datos. Ambos tienen un enfoque inductivo-interpretativo, así como también, una muestra de tipo teórica. Por último, ambos tienen la cualidad de recurrir a una multiplicidad de fuentes para recoger datos y donde su análisis estará enfocado en la densificación de datos, que para el caso de la teoría fundamentada agrega el método comparativo constante.

## 4.2 DISEÑO METODOLÓGICO

Según el modelo de Robert Yin (1994), de los cuatro tipos de diseños propuestos<sup>13</sup>, el más adecuado para esta tesis corresponde al de “caso único” o diseño holístico. La relevancia del diseño simple es que permite probar una nueva teoría o establecer las circunstancias en que valdrán ciertas proposiciones, mientras que, a su vez, muestra fuerza en su aplicabilidad a casos Re-velatorios, es decir, donde se presenta a los ojos del investigador un fenómeno antes no estudiado (Yacuzzi, 2005, p. 25). Esto último cobra sentido al proponerse esta tesis develar el problema público que da base a la política de protección integral a niños, niñas y adolescentes en Chile, temática que no ha tenido un tratamiento acabado desde la lógica de política pública.

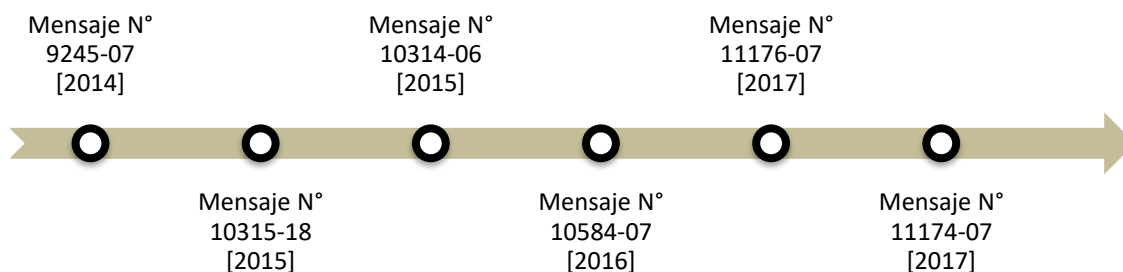
Respecto a la recolección de datos, la muestra de estudio se compuso por las discusiones subyacentes a los proyectos de ley que crean el sistema de protección integral a la niñez; el que crea el sistema de garantía de los derechos de la Niñez; Proyecto que entrega Nuevas atribuciones al MDS; y el proyecto que crea la defensoría de los derechos de la niñez. Acciones que se sitúan en un paraguas más amplio que se configura Desde la ratificación de la convención en 1990 a 2018, en que la actividad legislativa chilena se nutrió de 43 iniciativas orientadas a temáticas relativas a niños, niñas y adolescentes, desglosadas en 16 mensajes presidenciales, 21 mociones parlamentarias, 2 (dos) decretos supremos y 4 (cuatro) leyes publicadas.

La selección anteriormente detallada, constituye una muestra intencionada no probabilística. Intencionada para el reconocimiento de actores/comunidades y no probabilística para la selección de las políticas. En esta misma línea, la selección de la muestra es un foco en la producción de cursos de acción y/o leyes acaecidos en el segundo periodo presidencial de Michelle Bachelet, aportando a la producción científica mediante el análisis de marcos y su relación a la configuración político-partidaria.

---

<sup>13</sup> 1) caso sencillo, diseño holístico (una unidad de análisis) 2) caso sencillo, diseño "incrustado" (múltiples unidades de análisis); 3) múltiples casos, diseño holístico; 4) múltiples casos, diseño "incrustado".

## Ilustración N°1. Mensajes presidenciales del Segundo Periodo Presidencial (2014-2018) de Michelle Bachelet Jeria



Fuente: Elaboración propia

En primer lugar, el proyecto de ley que crea el Sistema de Garantía de los Derechos de la Niñez (Boletín No 10315-18), se sustenta en el prioritario interés superior del niño, otorgándole protagonismo y visibilidad a una temática diluida frente a la amplitud de problemáticas que se generan en materia de derechos humanos (Mensaje N.º 950-363, 2015), buscando dotar al país con un sistema coordinado de dispositivos legales, institucionales, políticos y sociales.

En segundo Lugar, el proyecto de ley que Crea la Defensoría de la niñez (Boletín No 10584-07) busca respaldar los objetivos del Sistema de Garantía de Derechos de la Niñez, promoviendo, difundiendo y velando porque el interés superior del niño se encuentre a la base de las acciones de políticas propuesta, soportando el derecho de los NNA a ser oídos y su autonomía progresiva. Esta iniciativa, a su vez, reconoce que la dirección correcta para contar con una legislación, una institucionalidad y una política que garantice el ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de manera integral de los NNA, es mediante una perspectiva de autonomía progresiva que reconozca a los niños y niñas como sujetos de derechos y que reconfigure la relación de éstos con el Estado, la familia y la sociedad (Mensaje N.º 003-364, 2016).

Los antecedentes previos a este proyecto acusan la necesidad del legislativo por construir una figura legal de características similares a las esbozadas en el párrafo anterior, donde figuran el proyecto de ley que Crea la Defensoría de la Infancia (Boletín 3500-07 del año 2004), el proyecto de Reforma Constitucional que Crea la Defensoría de la Infancia (Boletín 8489-07 del año 2012), el proyecto de ley que Crea la Institución Autónoma del Defensor de los Niños y Adolescentes (Boletín 8509-07 del año 2012) y el proyecto de ley que Asegura los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, Concede Acción de Protección y Crea la Defensoría de la Niñez y Adolescencia (Boletín 9153-07 del año 2013). Todos ellos con sus debidos procesos paralizados.

**Tabla N°1. Resumen de discusiones legislativas analizadas, desagregadas por proyecto de Ley**

BOLETÍN	TITULO DE PROYECTO	INGRESO	FECHA	ETAPA	SUB ETAPA
10315-18	Sistema de Garantías de los Derechos de la Niñez	24 de sep. 2015	25 ene. 2017	Primer trámite constitucional / C. Diputados	Primer informe de comisión
			12 abr. 2017	Primer trámite constitucional / C. Diputados	Discusión particular
			18 abr. 2017	Primer trámite constitucional / C. Diputados	Discusión particular
10584-07	Crea la defensoría de los Derechos de la Niñez	22 de Mar. 2016	31 ago. 2016	Primer trámite constitucional / Senado	Discusión general
			09 May. 2017	Primer trámite constitucional / Senado	Discusión particular
			04 oct. 2017	Segundo trámite constitucional / C. Diputados	Discusión general.
			13 dic. 2017	Disc. informe C. Mixta	Discusión informe de Comisión Mixta
			10 oct. 2017	Segundo trámite constitucional / C. Diputados	Discusión general
10314-06	Otorga nuevas atribuciones al Ministerio de Desarrollo Social en materia de niñez y crea la Subsecretaría de la Niñez, dependiente de este,	29 de Sep. 2015	15 mar. 2017	Primer trámite constitucional / Senado	Discusión general.
			21 jun. 2017	Primer trámite constitucional / Senado	Discusión particular
			19 dic. 2017	Segundo trámite constitucional / C. Diputados	Discusión general.

Fuente: Elaboración propia

Para la ejecución del análisis posterior se tendrá como máxima la existencia de múltiples realidad y construcciones de datos en la interacción, siendo el investigador quien construye las categorías y resuelve considerar la presentación de datos de manera problemática, relativa, parcial o situada. Del mismo modo, y tal como se enunció con anterioridad, los valores, prioridades y acciones del investigador terminarán afectando la mirada que se presente en el análisis tanto de resultados como en las conclusiones del estudio.

#### 4.3 Plan de análisis de datos:

Una vez identificado los datos a analizar, lo siguiente que estipula la TF es desatar la codificación a partir del acto interrogatorio a los datos levantados. Esto significa someter a los datos, de manera iterativa, a una serie de cuestionamientos que permitirán al investigador comprender más allá de la vida estudiada, sino también a planear la posterior recolección de datos relativos al tema de análisis definidos (Charmaz, 2013),

Para propósitos de este trabajo nos apropiaremos de ciertos elementos presentados por la teoría fundamentada, entendiendo que se trata de un método libre y adaptable a las necesidades del investigador. Por eso, en primer lugar, el análisis de los documentos se generó con base a los estudios de fragmentos de datos, que

correspondieron principalmente a incidentes y segmentos, dado a su significación analítica.

En segundo lugar, generaremos una codificación focalizada, donde se seleccionaron los códigos iniciales más útiles y los que fueron sometidos a comparación con el resto de los datos levantados. La comparación en este nivel se vuelve de real importancia ya que representa la principal función para obtener una selección más refinada de los códigos. Para el caso de este estudio los códigos emergieron del análisis, más que de teorías previas.

A modo de precisión, la línea escogida para soportar metodológicamente esta investigación invita a comprender que, al proponerse develar el problema público a la base del modelo de solución para el problema de niños, niñas y adolescentes, lo que el investigador hacer es crear en lugar de develar o descubrir la organización de ideas o la explicación de los datos. En otras palabras, lo que se estaría develando sería la idea que el investigador a cargo de este estudio, dado a sus valores, experiencias, visiones de mundo, tiene de los datos.

Por último, cada análisis categoría se realizó siguiendo los objetivos específicos de esta tesis, los que corresponden a:

- Identificar el marco maestro de los actores que participan en la discusión legislativa entorno a la creación del sistema de protección integral a Niños, Niñas y Adolescentes en Chile.
- Identificar los *framing* diagnósticos (identificación del problema) de los actores entorno a la creación del sistema de protección integral a Niños, Niñas y Adolescentes en Chile.
- Identificar los *framing* pronósticos (solución propuesta) de los actores entorno a la creación del sistema de protección integral a Niños, Niñas y Adolescentes en Chile.
- Analizar los conflictos de *frames* (convergencias y divergencias) entre los actores que participan en la discusión legislativa entorno a la creación del Sistema de Protección Integral a Niños, Niñas y Adolescentes en Chile.

Dicho eso, se pasará a esbozar los procedimientos realizados para la codificación y análisis de datos:

#### **4.4 Procedimientos de codificación o análisis de datos:**

Codificación abierta: De carácter descriptivo, en que los datos son trabajados en función de la pregunta de investigación. Esta codificación permitirá hacer un escáner de las principales temáticas tratadas en la discusión legislativa:

“Esta codificación se realiza en las primeras fases de la investigación. Sigue un método inductivo, trata de poner los códigos a los datos sin condiciones previas, los datos se desmenuzan y se identifican con una etiqueta” (Andréu, García-Nieto y Pérez, 2007, p. 68).

Codificación axial o formación y desarrollo del concepto: Este tipo de codificación implica mayor inmersión del investigador en el procesamiento de datos. Su labor será ordenar y articular las categorías previamente identificadas inductivamente de la codificación descriptiva y refinadas en sus propiedades y dimensiones (Martin, 2013, p. 20).

Codificación selectiva o modificación e integración del concepto: Corresponde a la elaboración de relaciones que permitan comprender el fenómeno de estudio de manera integrada y contextual, orientándose a dar respuesta a la pregunta de investigación (Martin, 2013, p. 20).

La descomposición del proceso analítico es de gran importancia ya que permite a los analistas comprender la lógica subyacente al fenómeno estudiado por medio del uso de las técnicas de codificación abierta y procedimiento. Si el investigador no logra internalizar esta lógica, se corre el riesgo de utilizar las técnicas de codificación de manera mecánica, sin ningún sentido sobre el cuándo, dónde y cómo han de ser empleado (Strauss y Corbin, 2002).

**Tabla No. 2. RESUMEN METODOLÓGICO**

<b>Tema</b>	<b>Descripción</b>
<b>Tipo de estudio</b>	Estudio de alcance exploratorio y descriptivo
<b>Metodología</b>	Se utiliza tanto el estudio de caso como la teoría fundamentada, ambos pertenecientes a la metodológica de tipo cualitativa. El estudio de caso se posiciona en la frontera del conocimiento para construir teorías, mientras que la teoría fundamentada se encarga de elaborar dicha teoría a partir de los datos. Ambos tienen un enfoque inductivo-interpretativo, así como también, una muestra de tipo teórica. Por último, ambos tienen la cualidad de recurrir a una multiplicidad de fuentes para recoger datos y donde su análisis estará enfocado en la densificación de datos, que para el caso de la teoría fundamentada agrega el método comparativo constante.
<b>Unidad de análisis</b>	Sistema integral de protección a niños, niñas y adolescentes y adolescencia en Chile.

<b>Unidad de observación</b>	Discusiones subyacentes a los proyectos de ley que crea el Sistema de Garantía de los derechos de la Niñez; Proyecto que entrega Nuevas atribuciones al MDS; y el proyecto Crea la defensoría de los derechos de la niñez
<b>Universo</b>	Proyectos de ley subyacente al sistema de protección integral a niños niñas y adolescentes en Chile
<b>Muestra</b>	Corresponde a una muestra intencionada no probabilística (Denzin & Lincoln, 2005). Intencionada para la selección de actores y no probabilística para la selección de las políticas (Stake, 2005).
<b>Técnicas de recolección de información</b>	- Análisis documental a fuentes de información secundarias: Discusiones legislativas.
<b>Fuentes de información</b>	- Página web de la Cámara de diputados de la República de Chile
<b>Etapas de la investigación</b>	La relevancia del diseño simple es que permite probar una nueva teoría o establecer las circunstancias en que valdrán ciertas proposiciones. Mientras que muestra fuerza en su aplicabilidad a casos Re-velatorios, es decir, donde se presenta a los ojos del investigador un fenómeno antes no estudiado (Yacuzzi, 2005, p. 25). Se utiliza una secuencial en dos etapas, haciendo uso del diseño de caso único (Stake, 2005), que busca mostrar la complejidad de las relaciones en casos específicos, sin separar el caso de su contexto y viceversa (Yin, 2004).
<b>Instrumentos</b>	- Revisión Documental mediante análisis de contenido: en la primera fase se capturaron los contenidos y significados relevantes para la caracterización de las políticas, proyectos y programas en estudio. Se usaron documentos de carácter oficial (institucionales), producidos con independencia y anterioridad a la presente investigación (Wodak, 1999).
<b>Método de análisis</b>	- Análisis cualitativo.
<b>Procesamiento de la información</b>	- Software información cualitativa NVIVO.

Fuente: Elaboración propia

## 5. PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

A continuación, se presentarán los resultados obtenidos del análisis de las discusiones legislativas correspondientes a los tres principales proyectos de ley que conforman el paraguas de la protección integral de niños, niñas y adolescentes en Chile. Dicho ejercicio se realizó a partir del modelo analítico de la teoría fundamentada y fue guiado tanto por la pregunta de investigación como por los objetivos de la tesis.

En primer lugar, se desarrolla la fase descriptiva del proceso analítico correspondiente a la **codificación abierta**. El objetivo de este apartado es presentar de manera dinámica las principales categorías junto a sus propiedades, las que serán acompañadas de un cuadro demostrativo de los partidos políticos que se inscriben en cada categoría presentada. Esta propuesta permitirá hacer una representación horizontal de los elementos subyacente a cada categoría, simulando al mismo tiempo un espectro ideológico, aplicando tanto para la fase de diagnóstico como de pronóstico del problema.

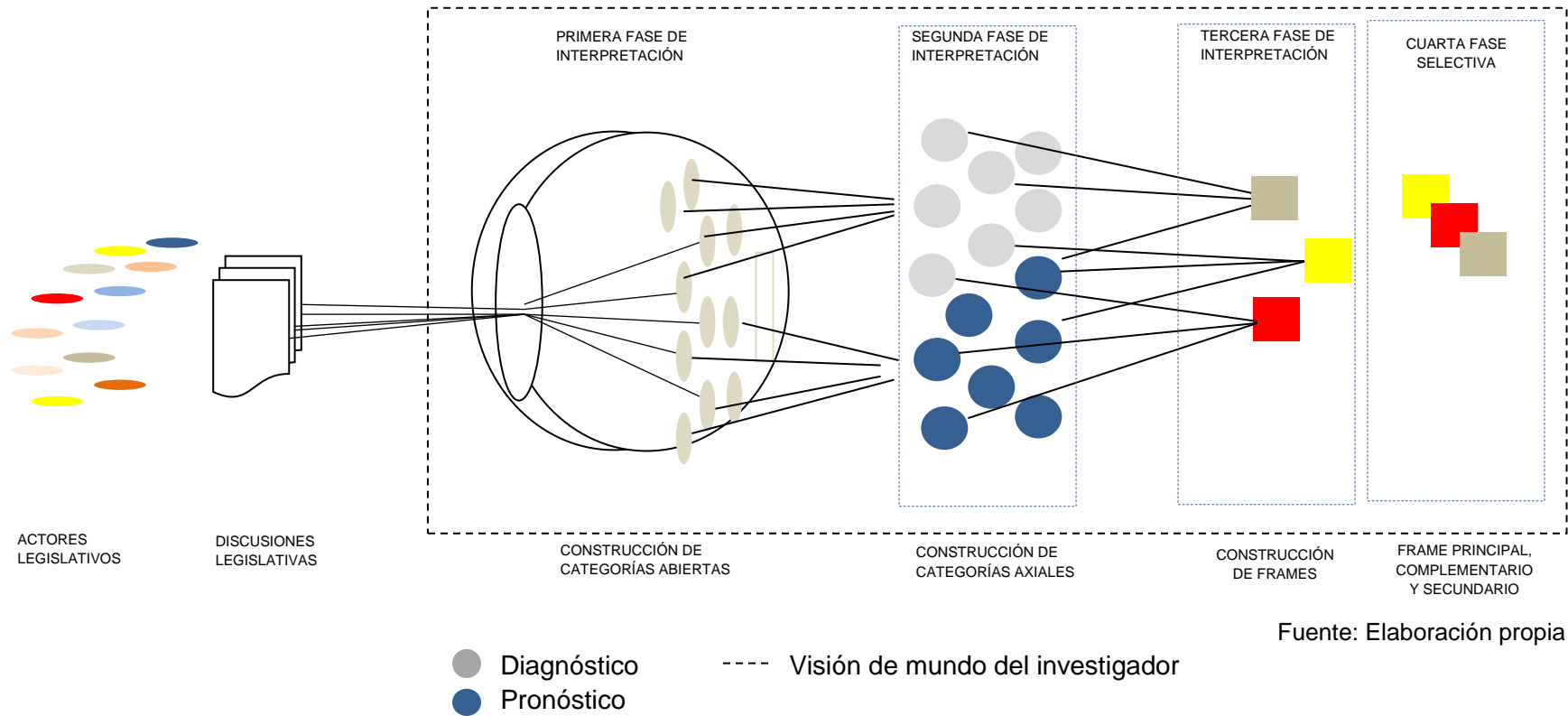
En segundo lugar, se da paso al ejercicio relacional correspondiente a la **codificación Axial**. En esta sección se busca identificar los *frames* que condicionarían o facilitarían el cambio de política, así como también, estructurar el problema según casos/partidos, o en su defecto, según elementos valóricos. Siguiendo la lógica del primer punto, la representación de esta sección será de forma vertical, identificando líneas que franqueen verticalmente dos o más categorías dispuesta horizontalmente (abiertas), resultando una codificación axial de marcos interpretativos, que de igual manera comportan una identificación del problema y una propuesta de solución.

Por último, se elaborarán relaciones más robustas que permitan explicar las convergencias y divergencias en torno a las políticas hacia la niñez en Chile, labor correspondiente a la **codificación selectiva**. Tal como se explicó en la relevancia de combinar el estudio de caso y la Grounded Theory, dicha relación se realizó resguardando el contexto y la integralidad de los casos. Siguiendo con la lógica del dinamismo, este último apartado se alimentará de los *frames* obtenidos de la codificación axial, los que permitirán comprender las dinámicas subyacentes a la aprobación la defensoría de la niñez y de la creación de la subsecretaría de la niñez, así como también, las dinámicas que facilitan y/o dificultan la aprobación del sistema de garantía de derechos de niños, niñas y adolescentes, cuestión que se presentará a través de la construcción de clúster partidarios.



Se espera al final de este capítulo tener la capacidad de responder a preguntas tales como: ¿Cuáles son los *frames* de los actores que están condicionando o facilitando el cambio? ¿Corresponde a una estructuración del problema según caso partido? O bien, ¿es una discusión transversal que no está situada en función de los partidos políticos o más bien por cuestiones valóricas? ¿Cómo se plantea el cambio con relación al problema? ¿Qué se dice sobre el problema y qué podría facilitar o condicionar el cambio?

ILUSTRACIÓN N°2. REPRESENTACIÓN GRÁFICA DE LA COMBINACIÓN TEORÍA FUNDAMENTADA Y POLICY FRAME ANALYSIS



## **5.1 CODIFICACIÓN ABIERTA. POLÍTICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS HACIA LA NIÑEZ EN CHILE.**

### **5.1.1 FASE DE DIAGNÓSTICO**

Una política pública hacia niños, niñas y adolescentes necesariamente debe comportar un problema determinado al cual busca dar solución. En ese ejercicio de naturaleza compleja, los problemas que emergen de las discusiones legislativas analizadas se componen de diversas aristas, las que permiten conocer sus alcances y atributos. Para la fase de diagnóstico se reconocieron cinco (5) categorías que hacen referencia al rol o responsabilidad del Estado, el papel del sistema social y económico imperante, a la forma en que los actores perciben el problema de niños, niñas y adolescentes en Chile y, de manera subyacente, las concepciones predominantes de niños, niñas y adolescentes:

#### **CATEGORÍA N°1 FOCO EN NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES VULNERADOS**

En esta primera categoría el problema público asiste a niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos al interior del SENAME, los que representan una muestra de niños, niñas y adolescentes carente, principalmente por su condición de pobreza. Para la puesta en agenda se utilizan las coyunturas al interior del sistema de protección y los principios promovidos por la CDN. Las propiedades de esta categoría corresponden a:

- Niños niñas y adolescentes con carencias morales y materiales, traducida en pobreza y pobreza extrema; víctima de trabajo infantil, niños niñas y adolescentes abusada sexualmente e infractora de ley, entre otras.
- niños niñas y adolescentes vulnerada en sus derechos fundamentales y/o humanos bajo la tutela del Estado o institucionalizada en residencias del SENAME o en organismos colaboradores.

#### **CATEGORÍA No 2. VISIÓN UNIVERSAL DEL PROBLEMA**

Una visión universal del problema de los niños, niñas y adolescentes en Chile implica un reconocimiento del carácter amplio de las transgresiones a los derechos de la niñez. Se reemplaza la especificidad por una concepción integral del problema, lo cual permite ampliar la existencia de posibilitadores y vulnerabilidades. Se establece una distinción entre la vulneración institucionalizada que afecta a niños,

niñas y adolescentes bajo tutela del Estado (o bien, de organismos colaboradores) y niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo social y/o maltratados. Las propiedades de esta categoría corresponden a:

- Desprotección de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes sin distinción por nivel socioeconómicos, género u orientación, etnia, opiniones políticas, territorio en que habita e intereses diversos.
- Visibilización de la vulneración de los derechos de niños, niñas y adolescentes en la cotidianidad: Calles, colegios y al interior de la familia. Se destaca la familia y sociedad vulneradora como apertura de espacios históricamente cerrados.

### **CATEGORÍA No 3. ESTADO VULNERADOR DE DERECHOS DE NNA**

Atribución de una alta responsabilidad al Estado en la vulneración de los derechos de niños, niñas y adolescentes en Chile, producto de las deficiencias inherente a su aparato burocrático. Las propiedades que refuerzan la idea corresponden a:

- Precariedad en la oferta pública. Estado como aparato precarizado en condiciones y derechos laborales, imposibilitando la entrega de servicios eficaces y eficientes, en términos de infraestructura, dispositivos, accesibilidad, personal y cobertura.
- Sector público reproductor de vicios institucionales. Acción de captura partidaria tanto de las instituciones y servicios, como en la prestación de proyectos, programas o políticas.
- Abultamiento burocrático y deficiencias institucionales. Capacidades técnicas, financieras y políticas en ausencia de reglas claras para la promoción de la probidad y responsabilidad a la base de las labores encomendadas.
- Despreocupación institucional y nula respuesta a las vulneraciones sistemática de derechos de niños, niñas y adolescentes. Incompetencia Estatal para responder a vulneraciones cimienta una ruta de transgresiones que terminan en el condicionamiento futuro de niños, niñas y adolescentes.

#### **CATEGORÍA N°4. SUBSIDIARIDAD DEL ESTADO**

Acción estatal lateral con baja asistencia en el resguardo y seguridad de los derechos de NNA producto de un sistema privatizado o tercerizado. Las propiedades de esta categoría corresponden a:

- Sistema de protección subvalorado por el Estado. Participación mayoritaria de organismos colaboradores y delegación de atribuciones a tercero en la protección de los derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes.
- Mutación de la naturaleza fundamental del sistema de protección. Sometimiento a la lógica de incentivos a los organismos privados/colaboradores para la realización efectiva de los deberes de protección de derechos, produciendo deficientes niveles de cuidado en comparación a los que dispensa el Estado a niños, niñas y adolescentes bajo su protección directa.

#### **CATEGORÍA N°5. SISTEMA ECONÓMICO Y SOCIAL TRANSGRESOR DE LOS PRINCIPIOS PROMOVIDOS POR LA CDN.**

Modelo de sociedad y/o sistema social y económico determinante de las vidas de las personas. Esta categoría refiere a la vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes como producto de un modelo social imperante basado en la violencia social. Las propiedades de esta categoría corresponden a:

- Incapacidad del sistema social para generar oportunidades para el desarrollo y educación de NNA en un ambiente social y humano adecuado. Imposibilidad social de brindar acceso a NNA a servicios básicos y, por lo tanto, a una vida digna.
- Marginación y vulneración de los derechos de NNA como síntoma de una cultura y sociedad invisibilizadora de derechos y sus vulneraciones. Nulas posibilidades de defensa en un sistema basado en la violencia, con espirales de abusos.
- Insolvencia del paradigma actual sustentado en un sistema social y económico imperante, reproductor de desigualdades en la distribución de la riqueza.
- cultura discriminante sin reales capacidades para asegurar oportunidades a quienes no cuentan con alternativas de inserción social.

### **5.1.2 FASE DE PRONÓSTICO**

Las políticas públicas, en tanto herramientas y acciones que posibilitan el tránsito de una situación problemática (para un conjunto de valores) a una situación incrementalmente mejor, están sometidas, en sociedades democráticas occidentales, al contexto político - decisional donde se transan y disputan “formas de hacer las cosas”, respaldadas de diversas visiones de mundo naturalmente contrapuestas. Se reconocieron cinco (5) categorías resultantes del proceso de comparación, asimilación y clasificación de insumos de la discusión institucionalizadas.

#### **CATEGORÍA N°6 INTERVENCIÓN ESPECIAL**

Cursos de acción sin acento en las vulneraciones específicas se transforman en iniciativas meramente declarativas. Se realza la necesidad de contar con acciones que proyecten el resultado de las políticas y de las reformas legales en las brechas, a través de la generación de instrumentos. Promoción de una nueva institucionalidad y/o un marco jurídico adecuado, priorizando leyes especiales, sin la necesidad de contar con leyes marco. Acento en las capacidades privadas, dado a su eficiencia en la entrega de servicios y protección a NNA. Las propiedades de esta categoría corresponden a:

- Nueva institucionalidad y focalización especial a través de un marco jurídico eficiente y eficaz, capaz de proteger a niños vulnerados en sus derechos o a quienes han sido infractores de ley. Dotar al sistema de protección de garantías primarias (contenidos protectores específicos) o secundarias (acciones, recursos y sanciones).
- Aplicación de sanciones a los responsables de abandonar sus deberes en el cuidado de los derechos de niños, niñas y adolescentes en Chile. Sin el reconocimiento de responsable, la iniciativa es una repetición de derechos y garantías ya establecidos.
- Urgencia y compromiso por la defensa judicial. Establecimiento de un decreto o medida judicial que asegure los dispositivos de intervención para la reunificación familiar, fase de retorno al hogar y de susceptibilidad de adopción de NNA.
- Dotación de personal especializado a servicios del Estado a través de licitación o entrega a terceros. Subcontratación de servicio de defensa jurídica en materia penal.

- Aumento de las subvenciones, particularmente de los organismos colaboradores y aumento de su participación a la totalidad de la demanda por protección. Existencia de disparidad injustificada entre la subvención de los organismos colaboradores y los pertenecientes al CREAD.
- Definiciones presupuestarias para consagrar principios presupuestarios, estándares o modelos de acción debido. Materialización de planes, políticas y programas bajo un estricto plan de financiamiento, permitiendo una debida definición del quehacer gubernamental y, con ello, a la focalización del problema e intervención.

## **CATEGORÍA N°7. LEY MARCO Y PROTECCIÓN INTEGRAL**

Se promueve la comprensión de niños, niñas y adolescentes vulnerada como una parte de la totalidad de niños, niñas y adolescente a proteger en Chile. El objetivo de la intervención Estatal es velar por que los derechos de NNA sean respetados integralmente y restituidos en caso de infracción de estos. Las propiedades de estas categorías se esbozan en:

- Promoción y difusión de los derechos de niños, niñas y adolescentes reconocidos por la CDN. Generación de formas de inclusión a NNA en la sociedad, a partir de la participación efectiva en instancias decisionales, otorgándole voz y reconociendo sus posturas.
- Establecimiento de una institucionalidad general con objetivos generales para la niñez y específicos para las distintas áreas del Estado. Se apela a una coordinación de esfuerzos de la administración pública para mejorar el desarrollo y crecimiento de niños y niñas sin diferenciar por origen o condición; lugar de nacimiento, sexo o identificación sexual; estado de salud, discapacidades diferentes, raza, nivel socioeconómico o cualquier otra circunstancia.
- Protección administrativa independiente de la protección judicial. Una protección administrativa debe estar concentrada tanto en la protección general como en aquella orientada a niños y niñas vulnerados, mientras que la protección judicial debe concentrarse en la protección especial.
- Adecuación del marco legal e institucional a la convención internacional de los derechos del niño. No se puede sino entender el proyecto como una suerte de marco regulatorio para un conjunto de derechos.

- Hacia un concepto integral de protección social y de equidad con las personas vulnerables. Experimentación de un cambio de mirada o concepción de la niñez y a la recuperación del rol Estatal en la protección de niños, niñas y adolescentes en Chile.

## **CATEGORÍA N°8. ESTADO SUBSIDIARIO**

La categoría presenta a un Estado subsidiario de las necesidades o requerimientos de la familia en general y de los padres en particular. Se promueve la idea de protección segregativa, en desmedro de una ley marco. Las propiedades de esta categoría pertenecen a:

- Derecho preferente de los padres como principio rector que regirá sobre el particular. Defensa de la soberanía familiar a través de la eximición de la intervención integral del Estado, otorgándole más bien una posición subsidiaria y colaborativa de los padres, vistos éstos como los primeros educadores.
- Derecho preferente de la familia a la formación y educación de niños, niñas y adolescentes, a través de la promoción de la familia nuclear y tradicional; del padre, en ausencia de la madre; de la madre en la ausencia del padre, o de los abuelos en ausencia de ambos.
- **Determinar los límites para el niño y la niña en función de sus progenitores. La presencia del Estado en la relación padre – hijo, o por parte de cualquier tercero, implicaría una intromisión indebida.**
- Institucionalización de los padres y la familia, por medio de indicaciones que busquen salvaguardar el derecho legal y constitucional de éstos.
- **visión asistencialista de los NNA. Promoción de la concepción de niños, niña y adolescente como grupo de mayor vulnerabilidad e incapaz de resolver materias dado a su edad y posición en la sociedad. Se adjunta el carácter residual de niños, niñas y adolescentes vulnerados.**



## **CATEGORÍA N°9. ESTADO GARANTE Y PROTECTOR**

Promoción de un sistema de protección integral a niños, niñas y adolescentes a cargo de un Estado protector y garante. Se vela por la adecuación de la estructura Estatal a los desafíos que implican la profundización y perfeccionamiento de los derechos hacia niños, niñas y adolescentes. Se transforma el Estado en un ente robusto en el proceso de diseño e implementación de políticas hacia la niñez en Chile. Las propiedades de esta categoría pertenecen a:

- Estabilidad y durabilidad de las políticas hacia niños, niñas y adolescentes en Chile. Políticas de carácter Estatal para evitar refundaciones por cada gobierno o administración nacional de turno. Construir sobre lo ya cimentado, promoviendo que la implementación de aquellas políticas requiera del aparato estatal y de su capacidad para obedecer a valoraciones más bien sociales.
- Sistema social de mayor protección e inclusión. Mayor prevención desde el punto de vista de los riesgos sociales a los que se somete niños niñas y adolescentes en Chile y, con ellos, de los cambios en la institucionalidad a cargo de niños, niñas y adolescentes.
- Cambio de paradigma que otorga al Estado un rol robusto para potenciar a niños, niñas y adolescentes. Estado articulador de políticas y promotor de una visión coherente de niños, niñas y adolescentes en Chile. Versa sobre el cómo articular una oferta pública coherente, estable en el tiempo, eficaz, eficiente y de alta rentabilidad social en la materia
- Deber del Estado, la familia y la sociedad de respetar, promover y proteger los derechos de niños, niñas y adolescentes. Aseguramiento de una actuación armónica al cambio de concepción a la del niño como sujeto de derechos, en que la acción de estos sea en concordancia con la evolución de sus facultades y madurez. En cada una de las acciones o situaciones se debe considerar primordialmente su interés superior.

## **CATEGORÍA N°10. REESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA ECONÓMICO - SOCIAL**

Esta categoría representa una mirada sistémica sobre el tratamiento del problema de niños, niñas y adolescentes en Chile. La garantía de derechos requiere un análisis que incorpore aspectos superestructurales, como lo son las leyes que rigen

la vida social, y aspectos vinculados a las relaciones humanas (relacionales). Las propiedades que conforman esta categoría corresponden a:

- Mejoramiento en materia laboral y, con ello, mejoramiento de los salarios; mejoramiento del sistema educacional, condiciones de estudio y el acceso equitativo a la información para la garantía de un futuro equitativo; Prohibición del trabajo infantil, a través de un tratamiento al sistema económico para la reducción de pobreza y desigualdad, que a su vez induce a la vulnerabilidad y al endeudamiento como única vía de superación.
- Una solución sistémica requiere una modificación de la sociedad en una perspectiva cultural. Se comprende que las sociedades con mejores personas en términos de valoración y respeto las unas con las otras, permiten que su entorno se vuelva más equitativo, justo e igualitario.
- Una reforma sistémica, en definitiva, amerita reformas estructurales y profundas que se cristalicen en las políticas públicas hacia la niñez. Un reenfoque de las políticas hacia niños, niñas y adolescentes garantizaría el derecho e igualdad de oportunidades. Este cambio de mirada se vincula del mismo modo con la extensión del tratamiento institucional, dejando de lado la vinculación a justicia e incorporando carteras sociales con visión multidimensional de los fenómenos sociales.

## **5.2 CODIFICACIÓN AXIAL. SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL A NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN CHILE.**

Mientras que en la codificación abierta supuso una fractura de los datos, este capítulo tendrá como misión reagruparlos en torno a las categorías y propiedades que versan sobre el problema de niños, niñas y adolescentes sujeta a política pública.

## 5.2.1 DIAGNÓSTICO

### PROBLEMA N°1. VULNERACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES DESVALIDOS/VULNERABLES PRODUCTO DE UN ESTADO DEFICIENTE

El primer problema que se configura en el marco de los sentidos debatidos es el de niños, niñas y adolescentes vulnerados y/o en situación de vulnerabilidad como el problema real de niños, niñas y adolescentes en Chile. Esta axial se desglosa en dos dimensiones:

- **Foco en niños, niñas y adolescentes desvalidos**

La exposición de una “realidad de niños, niñas y adolescentes” en el marco de los sentidos debatidos, refiere a la necesidad de enfocar el problema público en la desprotección institucional de niños, niñas y adolescentes en condición de pobreza y pobreza extrema; abandono o situación de vagancia; infractores de ley; abusados sexualmente; y en niños, niñas y adolescentes privados del medio familiar, identificándose un destinatario en condición de carencias morales y materiales o sujeto a factores de riesgos sociales.

***La realidad que hoy nos preocupa es muy distinta: casi un millón de menores de 18 años son pobres, y, de ellos, 330.000 viven en pobreza extrema. Más de 200.000 niños y niñas trabajan en nuestro país. En 2015, cerca de 6.700 niñas y 2.300 niños fueron ingresados al sistema de protección estatal como víctimas de abuso sexual. Asimismo, 9.000 menores de edad hoy viven en residencias del SENAME o en las de sus organismos colaboradores. ¡Esa es la realidad de los niños, de quienes tanto hablamos y respecto de los cuales tan poco hemos hecho como Estado!*** (Nicolas Monckeberg [RN]. Boletín No 10315-18, 07/03/17)

Mientras que la carencia moral y material, vinculada a la situación de pobreza, constituye el principal argumento para la institucionalización de niños, niñas y adolescentes en Chile, la vulneración de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes al interior del sistema de protección especializado (SENAME), correspondiente a una tercera carencia de carácter “estructural”, representa una visibilización de las fallas del Estado en su labor fundamental.

***El Instituto Nacional de Derechos Humanos reconoce que hay una violación estructural de derechos humanos, como consecuencia de un sistema construido y puesto en marcha que produce, como efecto, la violación***

**de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes** (René Saffirio [IND], Boletín No 10315-18, 04/10/17)

El ejercicio de caracterización de un destinatario implica una división entre niños, niñas y adolescentes carente y niños, niñas y adolescentes con sus necesidades básicas satisfechas; o bien, entre el espacio privado donde se desenvuelve la familia y todo aquello al margen y relativo al Estado. Se reafirma la ausencia de niños, niñas y adolescentes (en términos integrales) de la agenda pública, principio que posteriormente será fundamental para la construcción de un pronóstico centrado en la acción especializada sin la necesidad de leyes marco.

*El señor Chahin, siente que más allá de lo que se dice y de lo que se ha hecho, **los niños no forman parte de la agenda pública**. Sin embargo, siente **que hay que aprovechar la coyuntura del SENAME** para hacer los cambios legislativos e institucionales que se necesitan. (Chahín [DC], Boletín N°10315-18, 26/01/2017)*

La focalización en niños, niñas y adolescentes desvalida o desplazada de manera excluyente demuestra la persistencia de la doctrina de la situación irregular y, con ello, del modelo tutelar en la discusión institucionalizada. Se advierte la vulneración del <<menor>> como producto de la falta de un adulto acabado en la elaboración de su proyecto de vida, mientras que la necesidad de protección queda al arbitrio de un <<trabajador de niños, niñas y adolescentes>> quien posee las capacidades para resolver “qué hacer” con ellos. Se vislumbra el carácter residual de niños, niñas y adolescentes desvalidos.

**Los niños no tienen voz. Son los trabajadores de la infancia quienes saben qué hay que hacer con ellos [...] los ministerios seguirán limitados para no ver esta dolorosa realidad, en que la expresión más cruel es la cárcel de Puente Alto, con más de mil niños menores de dieciocho años presos porque no tuvieron una familia que los protegiera, porque no tuvieron oportunidades, porque no hubo un proyecto de vida respecto de ellos** (Claudio Arriagada [DC], Boletín N°10315-18, 07/03/17)

En primera instancia, se evidencia una muestra de <<compasión>> hacia los niños niñas y adolescentes vulnerados, al subrayar el carácter indefenso de su ser y su situación de pobreza. Por otro lado, y como elemento complementario al enfoque de la compasión, se evidencia el problema de niños, niñas y adolescentes desde una visión de <<inversión>>, lo que implica una preocupación hacia niños, niñas y adolescentes por el hecho de que su rentabilidad puede ser considerablemente mejor a la inversión que se haga en ella.

*En nuestro país -es necesario entenderlo- hay un envejecimiento progresivo de la población y una desigualdad evidente en materia de distribución del ingreso -la hemos calificado de “vergonzosa”- o de los accesos para poder lograr una verdadera igualdad de oportunidades (Chahuán [RN], Boletín No 10314-06, 03/06/2017)*

Un elemento que surge del análisis de los datos se relaciona con la ausencia explícita de categorías amplias para referir a las deficiencias de la protección de niños, niñas y adolescentes vulnerables en Chile. Sin embargo, tampoco existe una diferenciación entre las causas de los procesos de niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos y aquellos infractores de ley. El concepto <<vulnerable>> o <<vulnerabilidad>> soporta ambos procesos indistintamente en la configuración del problema público.

*Cómo no somos capaces, como Estado, de responder a niños que hoy están absolutamente abandonados, a niños vulnerables de los cuales no nos hacemos cargo, a niños que son víctimas de violencia, de abandono O de discriminación, o que, en muchos casos, después de ser abandonados por la sociedad, terminan siendo infractores de ley (Chahín [DC]. Boletín No 10315-18, 12/04/2017).*

No obstante a la preponderante concepción tutelar situada a la base del diagnóstico del problema, se enfatizan elementos discursivos propios de la doctrina de la protección integral, generándose una disonancia entre la forma de nombrar y la manera de concebir el problema público. La necesidad de adecuación del marco jurídico a la CDN y la apelación a una protección integral de los niños, niñas y adolescentes, representan elementos fantasiosos (siguiendo los postulados de López, 2011) ante una <<realidad>> de los niños niñas y adolescentes ya definida.

*La situación que se ha producido, que traspasa los gobiernos de turno y que constituye una falla del Estado en materia de protección de los niños vulnerables del SENAME, no significa que no podamos ver que la ley debe ser integral y proteger a la niñez en su conjunto. Nuestras leyes sobre niños niñas y adolescentes han permitido que el tratamiento de esta materia sea abordado con un centro en lo judicial y con un rol coadyuvante de la entrega social desde lo administrativo, en una suerte de segundo plano”. (Karla Rubilar [IND], Boletín No 10315-18, 07/03/2017).*

- **Estado posibilitador de vulneraciones**

La violación de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes al interior del Servicio Nacional de Menores (SENAME) se atribuyen a las fallas o fracasos estructurales del Estado en el cumplimiento de su rol protector. En este sentido, la exhibición de una “falla” advierte la existencia de un rol normativo del Estado vinculado más bien al establecimiento de institucionalidad para el adecuado abastecimiento de servicios a las familias (respetando su rol prioritario) y la protección apropiada de niños, niñas y adolescentes desvalidos. Surge una defensa a la estrategia neoliberal, donde el rol del Estado se vincula a la subsidiaridad.

*“Se busca **ocultar el hecho** de que hasta ahora **el Estado no ha cumplido con su obligación principal, que es garantizar a niños y niñas sus derechos humanos**. No estoy dispuesto a ser parte de ese ocultamiento (Monckeberg [RN], Boletín No 10315-18, 07/03/2017)”.*

Como elemento complementario a la identificación de las causas, se agrega la necesidad de determinar responsabilidades políticas en la materia, apelando al reconocimiento por parte del Estado y/o de los gobiernos de turno de su entera responsabilidad en la violación de los derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes. Se estima que la atribución de responsabilidad al Estado y/o gobierno implica un juicio directo a su institucionalidad en particular y a la oferta pública en general, siendo al mismo tiempo, una estrategia para la declaración de incompetencia Estatal en materia de protección de derechos.

*“**El fracaso del Estado en su rol de garante de una adecuada protección de los niños y niñas de nuestro país** ha sido evidente, uno esperaría una respuesta contundente de parte **del gobierno para reconocer sus propias responsabilidades en esta materia**” (Monckeberg [RN], Boletín N°10584-07, 10/10/2017).*

Se comprende la <<responsabilidad>> como un potencial respaldo a la decisión de tercerizar los servicios de protección a niños, niñas y adolescentes. El carácter “estructural” de la vulneración de los derechos fundamentales se explica por la naturaleza del sector público o del Estado y su tendencia a perpetuar fallas o fracasos. En consecuencia, no se trata de un problema de recursos o capacidades técnicas, sino más bien, del carácter burocrático y de los espacios para la captura política-partidaria, que terminan por configurar una institucionalidad deficiente en términos laborales, de infraestructura, acceso, cobertura y calidad.

*El Gobierno ha tenido la capacidad técnica y financiera, y la mayoría parlamentaria para dar una solución a los miles de niños y niñas chilenos que viven en condiciones indignas al amparo del Estado, y, sin embargo, particularmente a ellos se les ha fallado (Yasna Provoste [PDC], Boletín N°10584-07, 13/12/2017)*

*¿Qué dijo Alicia del Basto<sup>14</sup> a los funcionarios después de que murió Lissette Villa? Manifestó que no se pueden respetar los derechos de los niños, porque el Sename es un botín de operadores políticos (José Antonio Kast [IND], Boletín No 10315-18, 18/04/2017).*

Se devela una tensión relativa a la socialización de los derechos de las personas y la consolidación de las libertades, seguridad y propiedad del individuo; entre el Estado y lo privado; lo familiar y lo público. La labor de los organismos colaboradores en la protección de niños, niñas y adolescentes se presenta como un referente de la adecuada prestación de servicios, idea que refuerza el carácter estructural de las fallas del Estado, asociadas a la ya mencionada naturaleza de lo público.

*Lo que sucede es que en Chile el Estado no tiene la capacidad suficiente para reemplazar el rol que han jugado durante muchos años los organismos colaboradores (Claudio Arriagada [PDC], Boletín N°10315-18, 18/04/2017)*

Las menciones a las violaciones del derecho esencial a la vida y los derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes siguen la línea de la protección especializada, mientras que se conciben los derechos fundamentales como demarcación de los límites del Estado, más que como un llamado a la acción de este. Sumando los elementos ya develados en los párrafos anteriores, es posible establecer como razonamiento integral que el problema pone énfasis en las libertades, donde el Estado demuestra su incapacidad en la operativización de derechos, al mismo tiempo que se acusa un fracaso en sus acciones positivas o de corte organizacional e institucional.

***“El Estado no ha podido establecer medidas efectivas que permitan garantizar y asegurar el derecho fundamental más importante: el derecho a la vida de los 865 niños que la perdieron mientras se encontraban bajo la tutela de un organismo estatal, el Servicio Nacional de Menores, desde 2005 (Osvaldo Urrutia [UDI], Boletín No 10315-18, 07/03/2017).***

---

<sup>14</sup> Presidenta de funcionarios del SENAME.

La convención internacional de los derechos del Niño en su artículo N°20, menciona:

*Los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar o cuyo superior interés exijan que no permanezcan en ese medio, tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado.*

Así, la protección especializada y la necesidad de obligaciones positivas por parte del Estado se apega a lo dictado por la CDN, sin embargo, en ésta axial no existe una mención al interés superior del niño a la base de ese llamado, lo cual se traduce en el énfasis de las libertades sin mención a derechos sociales (derechos a la salud, educación, entre otros), participación del niños, niñas y adolescentes en esferas determinadas o en el marco de un sistema integral de protección.

Otro componente que surge de la mención a los derechos fundamentales se vincula a la apelación de la sociedad, el estado y los individuos en su responsabilidad en la protección de niños, niñas y adolescentes, pero como elemento fantasmioso para el cambio de políticas. El llamado a la responsabilidad de la sociedad en su conjunto en la protección de niños, niñas y adolescentes se apega a lo establecido en términos generales por la CDN, sin embargo, la configuración del problema no apela a la integralidad del desarrollo de niños y niñas con una protección social y jurídica que garantice la autonomía de niños, niñas y adolescentes en el ejercicio de sus derechos, ni menos su interés superior a la base de las políticas.

*Como país, debemos ser capaces de dar respuestas urgentes a niños niñas y adolescentes completamente vulnerada, con niños que después deben reinsertarse en la sociedad con una fuerte carga social, que tienen que optar por la auto resiliencia, porque nuestro Estado no les garantiza los derechos fundamentales (Marcela Sabat [RN], Boletín N°10315-18, 07/03/2017).*

Se impone la idea de que la familia tradicional es el modelo ideal (padre, madres y abuelos) de protección de los menores, dejando fuera toda posibilidad de atribuir responsabilidad en esa materia. Si bien en la fase de diagnóstico no existe una referencia a la familia, en la fase de pronóstico se devela el rol fundamental de ésta. Por último, el foco en los acontecimientos al interior del SENAME sugiere implícitamente que la puesta en agenda del problema de niños, niñas y adolescentes desvalidos en Chile se posibilita gracias al papel de los medios o la agenda setting. Así, se posiciona en la agenda Setting un problema que en lo sustancioso refiere a las deficiencias o fallas del Estado en el resguardo de los derechos fundamentales de menores desvalidos.



Desde la noticia de la muerte de Lissette Villa, la pequeña de 11 años que murió en un contexto de extrema vulnerabilidad, los niños, niñas y adolescentes pasó a constituir una prioridad nacional. Luego se destapó una serie de hechos sobre los niños del SENAME, lo que llevó a conformar una nueva comisión especial investigadora y a acusar constitucionalmente a una ministra Estado. (Andrea Molina [UDI], Boletín No 10315-18, 07/03/2017)

**TABLA No.3. VULNERACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES VULNERABLES PRODUCTO DE UN ESTADO DEFICIENTE**

<b>Representación del Problema</b>	<b>Dimensión simbólica</b>	<b>Partido</b>
Focalización en niños, niñas y adolescentes con carencias morales y materiales	La realidad que hoy nos preocupa es muy distinta: casi un millón de menores de 18 años son pobres, y, de ellos, 330.000 viven en pobreza extrema; cerca de 6.700 niñas y 2.300 niños fueron ingresados al sistema de protección estatal como víctimas de abuso sexual.	UDI DC RN IND MÁS AMPLITUD
<b>Atribución de causalidad</b>		
Estado posibilitador de vulneraciones	La situación que se ha producido, que traspasa los gobiernos de turno y que constituye una falla del Estado en materia de protección de los niños vulnerables del SENAME	UDI RN IND MÁS AMPLITUD

**PROBLEMA N°2. VULNERABILIDAD GENERALIZADA A NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES PRODUCTO DE UN SISTEMA SOCIAL Y ECONÓMICO POSIBILITADOR Y UN ESTADO LIMITADO**

En esta configuración del problema la exposición de una <<realidad>> busca visibilizar múltiples formas de vulneraciones a niños, niñas y adolescentes, trascendiendo a los hechos al interior del SENAME e incorporando una mirada integral y/o sistémica, en que los problemas ligados a niños, niñas y adolescentes (negación a la identidad de género y de abusos psicológicos y físicos, entre otros) tienen un fuerte sustento social y cultural que los posibilitan e invisibilizan al mismo tiempo. Se expande el cuerpo del problema a partir de la transición de elementos propios de la esfera privada hacia la esfera pública, y se interpreta que el problema

de niños, niñas y adolescentes en Chile yace en la invalidación del niño a nivel social y cultural.

*La vulneración de los derechos de nuestros niños y niñas no se produce solo en el SENAME o en los Organismos Colaboradores Acreditados (OCAS), sino también, día a día, en las calles, en los colegios y dentro de las familias. Muchas veces esa realidad permanece **invisibilizada**. ¿O acaso una puede desconocer que, en las poblaciones, en cualquier comuna periférica, o en familias más acomodadas, niños y adolescentes son víctimas de la drogadicción, del abandono y de abusos sexuales? También ocurre que a muchos adolescentes se les niega su identidad de género (Camila Vallejos [PC], Boletín No 10315-18, 07/03/2017)*

*¿Qué pasa hoy con los niños mapuches en La Araucanía, cuyos derechos son vulnerados? Estamos tramitando este proyecto de ley y, al mismo tiempo, vemos cómo se vulneran los derechos de los niños mapuches en La Araucanía, que son violentados por las fuerzas policiales. ¿Acaso tenemos un problema de esquizofrenia, en que el hemisferio derecho del cerebro no sabe lo que hace el izquierdo? No tenemos conciencia de que efectivamente estamos en un país que no garantiza a nadie -y no solo los niños- sus derechos (Cristina Girardi [PPD], Boletín 10315-18, 07/03/2017)*

Al develarse una vulneración inconsciente y multicausal de derechos de niños, niñas y adolescentes, lo que se manifiesta es una apropiación de los principios promovidos por la CDN relativos al enfoque de derechos y la protección integral de éstos. Figura el problema de niños, niñas y adolescentes en Chile, junto a su complejidad y multicausalidad, como la vulneración e insatisfacción de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Si bien no existe una referencia explícita a la promoción del interés superior, autonomía progresiva y participación y voz, la exigencia de adecuación de marco legal chileno a la CDN se puede interpretar como la necesidad de incorporar dichos principios a la base de las políticas públicas. En la fase de pronóstico del problema estos elementos son identificados con mayor claridad.

Se diferencia entre protección administrativa y especializada, siendo la primera una protección general, orientada a todos los niños y niñas del país, y la segunda una protección especial a niños y niñas vulnerados en sus derechos. Mientras que la protección administrativa busca soportar ambas esferas, la protección especial pone el foco en lo judicial. Así, el problema público se relaciona a la ausencia de institucionalidad, leyes, enfoques, normas que contengan los mandatos de la CDN.

La protección administrativa implica materializar el tránsito de potestades perteneciente únicamente a la esfera privada de la familia. La configuración expuesta busca penetrar la esfera privada/familiar y dar cuenta de las vulneraciones sucedidas al interior de dicho espacio, sin distinción socioeconómica. Con esto, el problema público supera la protección focalizada a pobreza, incorporándose una mirada sistémica que otorga al Estado mayores potestades respecto de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

*En Chile hay niños, niñas y adolescentes de distintas partes del país, de distintos niveles socioeconómicos, de distinto género y orientación sexual, de distinta etnia y de opiniones políticas o intereses diversos. Son todos niños y niñas que importan, no solo los que han sido abusados, sin perjuicio de que, con estos últimos, por cierto, debemos tener una consideración especial (Giorgio Jackson [RD], Boletín N°10315-18, 18/04/2017)*

Por cuanto a la protección especializada, en primer lugar, la referencia a los problemas al interior del SENAME juega un rol estratégico para la visibilización del problema de niños, niñas y adolescentes en Chile. En esta configuración, las deficiencias del sistema actual de protección especializada no se plantean de manera excluyente, sino más bien, se entienden como un brazo complementario al de la protección administrativa, y como consecuencia, de una visión universal del problema público. En segundo lugar, se presenta una caracterización acabada de las causas de los procesos de niños, niñas y adolescentes infractores de Ley y aquellos vulnerados en sus derechos, siendo parte del problema el tratamiento indiferenciado de niños, niñas y adolescentes infractores de Ley y niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos.

*Han expuesto la realidad del sistema de protección, que lejos de constituir un medio de resguardo de la integridad de los menores, se ha transformado en un elemento que favorece el abuso y la desgracia de los niños y niñas que se les encargó proteger (Ramón Farías [PPD], Boletín 10315-18, 07/03/2017).*

*Debiera ser nuestra obligación hacer todo lo que esté al alcance de nuestras manos para proteger y garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes, que constituye uno de los segmentos más vulnerables de nuestra sociedad (Daniella Cicardini [PS], Boletín N°10315-18, 07/03/2017).*

No obstante a la evidente promoción del enfoque de derechos en las políticas hacia la niños, niñas y adolescentes en Chile, este ejercicio se mantiene a nivel de significantes, más no en términos de significados. La concepción del niño en el

problema público relativo a la deficiente protección universal de sus derechos, producto de un sistema económico y social posibilitador, sigue siendo de carácter tutelar, donde prima el concepto de <<menor>> en tanto ser inacabado o vulnerable por su condición.

### **Sistema económico y social posibilitador de vulneraciones**

La asignación de responsabilidades al sistema económico y social sobre las vulneraciones a los derechos de niños, niñas y adolescentes visibiliza el fracaso de la estrategia neoliberal en la protección social. Se vislumbra una subordinación de las políticas sociales a la economía, o bien, un privilegio del crecimiento económico por sobre lo social, configurándose una crítica directa a la estrategia de la inmediatez por sobre la promoción de derechos. En este sentido, se interpreta el acento en el carácter desigual de la sociedad como la ausencia o escasa penetración del enfoque de derechos.

Por otro lado, se contraponen libertades individuales y socialización de los derechos, tensión que contiene la sustancia del marco interpretativo de la axial, pues deriva a una discusión más amplia sobre el carácter social o liberal del estado frente a los derechos de niños, niñas y adolescentes en Chile. Esta configuración del problema pone acento en cómo la estrategia neoliberal arraigada en la vida de los individuos provoca una <<desafección social>> hacia los niños niñas y adolescentes y un Estado con un rol más bien subsidiario.

*La verdadera dificultad al momento de discutir sobre la violencia contra los niños es la necesidad de hacer una reflexión profunda de cada cual y buscar nuevas formas de imponer la disciplina y el respeto necesarios para vivir en comunidad, y no llegar al extremo de formar una sociedad integrada por sujetos egocéntricos y egoístas que no sean capaces de soportar la vida en sociedad (Raúl Saldívar [PS], Boletín No 10315-18, 07/03/2017).*

De los discursos se devela una crítica hacia el comportamiento de los componentes/individuos/sujetos que busca demostrar el debilitamiento del principio de sociedad. El fracaso de la estrategia neoliberal en la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes se atribuye a la focalización hacia jóvenes libres, en lugar de comunidades organizadas. La individualización se convierte en valor en un sistema donde la distribución de riquezas queda en manos del mercado. Esta característica tiene un impacto en dos grupos: 1) En niños, niñas y adolescentes desvalidos o en situación de pobreza, cuyo plano se configura en carencias gracias a una estrategia desatendida de la protección social. 2) en un plano general, siguiendo la lógica de universalización del problema, en que ser niño, niña u

adolescentes en espacio de solvencia material no asegura desprotección a los derechos.

En segundo lugar, se interpreta la imposibilidad del Estado en la generación de redes de apoyo/protección social/gasto social para ambos grupos, como un resultado de la estrategia neoliberal que relega el rol Estatal al resguardo de derechos de aquellos niños, niñas y adolescentes donde la esfera privada/ familiar no cumple su rol. En consecuencia, de las citas se interpreta que la subsidiaridad del Estado se constituye de una alta participación de privados en la protección de niños, niñas y adolescentes, la nula participación/regulación Estatal en esta materia, discreción del gasto en niños niñas y adolescentes y énfasis en el crecimiento económico por sobre la protección social, universal y enfocada en derechos.

*Lo que ocurre es que cuando muta de tal forma la naturaleza del sistema y el lucro comienza a hacerse presente en las instituciones privadas que reciben aportes estatales, se olvida la naturaleza fundamental de la institución. De hecho, el país, desde los últimos cinco o seis años, y fundamentalmente durante este año, comenzó a hacerse cargo de un conjunto de historias de las cuales en absoluto nos sentimos orgullosos, pues entrañan vulneración y violación de derechos humanos. Como consecuencia de ello, afortunadamente, hoy estamos discutiendo este proyecto (René Saffirio [IND], Boletín No 10314-06, 19/12/2017).*

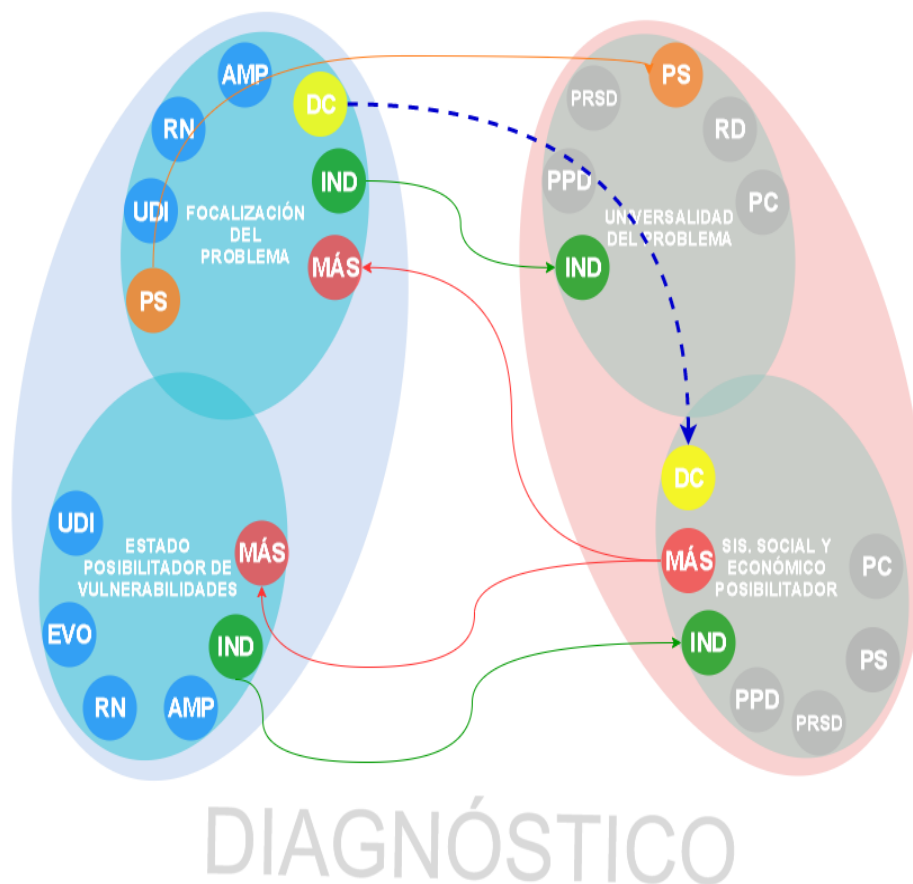
Otra de las aristas del problema se relaciona con las deficiencias operativas del sistema de protección especializada. La naturaleza del sistema económico y social neoliberal requiere de un Estado subsidiario, lo cual implica una delegación de la protección de los derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes. Siendo ésta la base del problema, la atribución de <<responsabilidad>> está dirigida a los organismos colaboradores/privados, al representar la figura de un ente lucrativo disímil a un rol Estatal normativo, relacionado a la protección social.

**TABLA No. 4. VULNERABILIDAD GENERALIZADA A NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES PRODUCTO DE UN SISTEMA SOCIAL Y ECONÓMICO POSIBILITADOR Y UN ESTADO LIMITADO**

Representación del Problema	Dimensión simbólica	Partido
-----------------------------	---------------------	---------

<p>Visión universal de las vulneraciones a niños, niñas y adolescentes</p>	<p>La vulneración de los derechos de nuestros niños y niñas no se produce solo en el SENAME o en los Organismos Colaboradores Acreditados (OCAS), sino también, día a día, en las calles, en los colegios y dentro de las familias.</p>	<p>PPD PS PRSD RD IND PC</p>
<p><b>Atribución de causalidad</b></p>		
<p>Sistema social, institucional y económico posibilitador</p>	<p>En Chile, el Estado no decide ni garantiza nada, porque estamos insertos en un modelo en que el Estado es un simple observador y, por consiguiente, el mercado distribuye y decide todo.</p>	<p>DC PPD PS PC PRSD MÁS IND</p>

**ILUSTRACIÓN No.3. INSCRIPCIÓN PARTIDARIO EN LA ELABORACIÓN DE DIAGNÓSTICOS DE MARCOS**



## 5.2.2 PRONOSTICO

### **SOLUCIÓN N°1: PROTECCIÓN ESPECIALIZADA TERCERIZADA Y ROL SUBSIDIARIO DEL ESTADO A LA FAMILIA**

Esta solución al problema se vincula con la creación de instrumentos de protección a niños, niñas y adolescentes desvalidos, que aseguren garantías específicas, sustentadas en la definición de objetivos y acciones legales que permitan generar un actuar con fundamentos legales. La legalidad, se concibe como la representación de la especialización y del carácter objetivo y al mismo tiempo normativo de la solución. Así, el foco en niños, niñas y adolescentes desvalidos e infractores de ley supone una negación a la enunciación de garantías y derechos como ejercicio subjetivo, valorándose las acciones inmediatas o sustantivas, con resultados preestablecidos de las acciones legales en materia de protección a niños, niñas y adolescentes, en tanto determinación <<seria>> o <<real>>.

El carácter <<serio>> se extiende a la formulación presupuestaria y se presenta como un respaldo a la necesidad de focalización de los cursos de acción, idea que se apoyada además en la necesidad de contar con acciones que tengan impacto <real> en la vida de niños, niñas y adolescentes. <<Lo real>> representa materialización o articulación de cambios en la condición de vulnerabilidad de niños, niñas y adolescentes. Otro componente vinculado a la focalización es el relativo a la generación de acción estatal coherente con el <<corazón de la agenda>>, elemento retórico que busca responder a la configuración de un problema acotado y políticamente coyuntural.

*no basta con consagrar en una ley derechos que ya se encuentran reconocidos en cuerpos normativos de mayor jerarquía, sino que hace falta dotarlos de garantías específicas, ya sean primarias (contenidos protectores específicos) o secundarias (acciones, recursos y sanciones) (Ricardo Rincón [DC], Boletín No 10315-18, 07/03/2017)*

*Aquí no se establece fundadamente nada. Además, el Tribunal Constitucional ha dicho que esa fundamentación debe tener un carácter objetivo. Si se dijera que los menores internados en hogares del Sename o en instituciones colaboradoras, que han sufrido vulneraciones y abusos, y que no tienen protección familiar, parental ni maternal de ningún tipo son los más vulnerables de una sociedad y que a ellos se les dará una protección jurídica especializada y garantizada a todo evento, porque se les consideraría “socialmente relevantes”, ahí habría una definición legal, ahí habría un*

*objetivo legal, ahí habría una objetivación de esa discriminación, con fundamento (Ricardo Rincón [DC], Boletín N°10584-07, 10/10/2017)*

Junto a destacar las acciones objetivas para la protección de niños, niñas y adolescentes, se concibe la protección integral de derechos y/o ley marco como un ejercicio <<declarativo>>, <<enunciativo>> y por lo tanto innecesario, al mismo tiempo que se considera como una estrategia para la promoción de una agenda ideológica, alimentando la división entre lo real y lo subjetivo. <<Lo real>> es acompañado de un presunto conocimiento acabado de las acciones que logren el bienestar de niños, niñas y adolescentes.

La atención en las pretensiones por incorporar una agenda ideológica a la base de la solución al problema de niños, niñas y adolescentes es, en definitiva, una reacción a los ideales del bienestarismo y, con ello, de la socialización de los derechos en la figura del Estado y, por otro lado, devela una base valórica desde la cual se genera el juicio considerada como verdad irreversible o irrefutable. Así, los valores bienestaristas a la base de las políticas en discusión representan elementos contraproducentes a la de la estrategia de la focalización.

*En vez de priorizar los temas urgentes relacionados con los niños, niñas y adolescentes vulnerada, se tomó la decisión de utilizarlo como instrumento para imponer una determinada agenda ideológica, que, a mi juicio, fue improvisada (Monckeberg [RN], Boletín No 10315-18, 07/03/2017)*

*Es alarmante como este gobierno ideológico insiste en intervenir en la familia chilena. Este proyecto, que se sustenta en un titular que habla de un sistema de garantía de los niños o de los derechos del niño, parece más bien -nos surge la interrogante al respecto- una expropiación del derecho preferente de los padres a educar a sus hijos (Iván Norambuena [UDI], Boletín No 10315-18, 12/03/2017)*

La protección especializada entrega un rol al Estado ligado a la subsidiaridad. Esta subsidiaridad es en función de la soberanía familiar, planteándose una división entre el espacio privado de la familia y las competencias limitadas del Estado. Así, el Estado queda relegado a la articulación de redes y acciones para niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza y, particularmente, de acciones de apoyo y colaboración de los padres en tanto primeros educadores, lo cual se explicita como la búsqueda de institucionalización de éstos junto a su interés superior.

Dicha institucionalización apuesta al reemplazo de la protección integral de los derechos del niño orientada esencialmente al interés superior del niño. Se promueve



la inexistencia de una relación directa entre Estado y niños, niñas y adolescentes, buscando impactar o desarticular la propuesta sobre integralidad de los derechos, orientando la solución a la entrega de servicios focalizados en niños, niñas y adolescentes carentes.

*Los niños no viven solos, sino bajo el cuidado y protección de sus padres. Por ello, se debe defender especialmente la soberanía familiar a través del resguardo del derecho y deber preferente de los padres para educar a sus hijos, relevando la intervención del Estado a una posición subsidiaria y colaborativa de los padres, quienes son naturalmente los primeros educadores (Claudia Nogueira [UDI], Boletín No 10315-18, 07/03/2017).*

*Ese punto ha sido incorporado en el texto del proyecto. Y a mi juicio eso es esencial para asegurar que lo que se haga por los niños no vaya en desmedro del rol de los padres ni de la familia, la que siempre constituye el primer nivel al cual los menores deben estar sometidos. El Estado tiene que colaborar, ayudar a la tarea de los padres, a su obligación, como señala nuestra Carta Fundamental (Hernán Larraín [UDI], Boletín No 10314-06, 21/06/2017)*

La correspondencia protección especializada – subsidiaridad del Estado se cristaliza de diversas formas en la lógica de acción concreta o <<real>>. Una de ellas corresponde a la limitación de las responsabilidades Estatales como límite al <<abultamiento burocrático>>. Esto hace alusión a que las características de lo público, en tanto aparato burocrático que reproduce deficiencias en la protección a los derechos de niños, niñas y adolescentes desvalidos, requiere de una especialización de sus servicios y una entrega absoluta de la protección de derechos a terceros especializados.

*Dotar de personal especializado a esos servicios del Estado y licitar o entregar a terceros especializados en estas materias, subcontratando sus servicios de defensa jurídica en materias penales, son alternativas viables que hay que analizar y considerar seriamente para implementarlas a través de esta iniciativa, puesto que en ambos casos mejoraremos los estándares existentes, que han demostrado claramente ser insuficientes (Osvaldo Urrutia [UDI], Boletín 10315-18, 07/03/2017)*

La protección especializada busca soportar las políticas públicas en dos pilares fundamentales: lo judicial y lo presupuestario. Estos dos soportes permiten marginar la creación de una institucionalidad con base en la integralidad en la protección de los derechos o protección administrativa. La <<organizacionitis>> o el <<abultamiento burocrático>> son un elemento retórico que promueven un alto

grado de privatización de los <<servicios>> de protección a niños, niñas y adolescentes carentes. Dado a lo anterior, se busca focalizar y potenciar los recursos estatales en la protección hacia esos niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza, promoviendo nuevas formas o mecanismos de entrega de servicios bajo una lógica de costo-eficiencia.

*No sacamos nada con legislar si quienes tienen la tutela de la justicia en Chile y la legitimación activa para perseguir los delitos contra la niños niñas y adolescentes poco o casi nada hacen por cumplir con ese deber, y porque, como también mencioné en alguna sesión de Sala, muchos de los principios que se consagran en este proyecto ya existen en otros textos legales [...] Y resulta que no obstante todo eso, la experiencia nos dice que no se han respetado para nada esos derechos y que hasta hoy nadie ha respondido por su transgresión (Berger [RN], Boletín N°10315-18, 12/03/2017).*

Por cuanto al pilar judicial, la lógica de accionar especializado/focalizado promovido bajo la retórica de la deficiencia del sector público, conlleva la adopción de sanciones a la interna del Estado o de los responsables de las vulneraciones institucionalizadas. La responsabilización y sanción al Estado por la vulneración de los derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes carentes, representa un argumento para limitar su rol a la subsidiaridad, mientras que el llamado al cuidado presupuestario se interpreta (de manera conjunta con los elementos anteriores) como un apoyo a la reducción del gasto, la focalización y la eficiencia en la protección de NNA, implicando al mismo tiempo una fragmentación de las pretensiones de establecimiento de servicios estatales de calidad, con un gasto progresivo y solvente desde el punto de vista social.

En consideración de lo anterior, se demuestra que los principios promovidos por la Convención Internacional de los Derechos de Niño son vistos como irrelevantes para el establecimiento de soluciones, visualizándose al mismo tiempo como una asignación de valores u obligación del “cómo hacer” desconectado a la <<realidad>> contextual. El reconocimiento de una disonancia contextual de valores se interpreta como una desacreditación de los principios de la CDN frente a las potestades de la institución familiar para decidir sobre el niño y sus derechos. En este punto se devela la reproducción de la concepción asistencialista del niño, los que están resguardados con el <<celo>> de padres y madres, denotando un dejo de propiedad.

*Si bien nos parece muy razonable que todos los tratados internacionales ratificados y zanjados en nuestro país estén reconocidos en esta norma, estimamos que los instrumentos internacionales pueden ser una caja de*

*Pandora para los “iluminados” del exterior que nos quieren hacer creer que dos más dos no es cuatro, sino que puede ser cualquier cosa; que nos pueden involucrar en materias que no queremos, ya que perfectamente podría dictarse mañana un protocolo, en el marco de una reunión internacional, que establezca que el niño tiene derecho a resolver sobre materias respecto de las cuales no puede hacerlo por su corta edad, lo que limitaría la labor fundamental y preferente que tienen los padres y madres en la formación de sus hijos a esa edad (David Sandoval [UDI], Boletín N°10584-07, 04/10/2017).*

En otra arista, el marco legal en disputa se entiende como contenedor de la institucionalización de la familia entendida desde el foco conservador, donde prepondera la familia nuclear, compuesta por padre y madre (tradicional), o de abuelo o abuela en ausencia de los anteriores. Esta visión deja fuera aquellas familias compuestas por dos madres o dos padres, en símbolo de resistencia al debate relativo al matrimonio homosexual o sobre nuevas formas de conformación de la familia.

*No renunciamos a la esencia básica del derecho preferente a la formación y a la educación por parte de la familia; del padre, en ausencia de la madre; de la madre si no está presente el padre, o de los abuelos en ausencia de ambos (David Sandoval [UDI], Boletín No 10315-18, 07/03/2017)*

Con lo anterior entramos en terreno de los ideales perseguidos, y en esa línea, surge la visión relativa a que la niñez, en tanto tema de interés público, no comprende una discusión relativa a la identidad de género, familias homoparentales y aborto, restringiéndola a un contexto social y cultural hermético a estas temáticas. Se visualiza una tensión con unos de los ejes fundamentales del cambio de paradigma correspondiente a la autonomía progresiva. Se comprende este principio como un elemento contrario al interés superior del padre y se genera un juicio referente al auto perjuicio de las decisiones autónomas del menor. Con esto se vislumbra la idea del ser inacabado e incapaz de tomar decisiones. Se devela que el bienestar del niño será siempre efectivo mientras los padres se hallen a la base de estas.

*Desde ya digo que sí, invocando el concepto de autonomía progresiva, se pretende permitir que un menor de edad, al cual la ley no autoriza a comprar cigarrillos ni alcohol, o a administrar sus bienes, tome una decisión irreversible en su vida respecto del sexo, con tratamientos o incluso con cirugías, estaríamos ante un error y una improvisación tremendos, que*

finalmente irán en perjuicio de los menores (Monckeberg [RN], Boletín No 10315-18, 07/03/2017).

*El término “autonomía progresiva” es absolutamente contrario a aquello que nosotros sostenemos: el principio rector de que es derecho preferente de los padres el educar a los hijos. Por eso, como estos dos conceptos entran en colisión en el caso que nos ocupa, nosotros hemos presentado esta indicación que busca salvaguardar el derecho legal y constitucional para los efectos de resguardar el derecho, pero también el deber preferente de los padres de velar por la educación de los hijos (Chahuán [RN], Boletín N°10584-07, 09/05/2017).*

**TABLA No. 5. PROTECCIÓN ESPECIALIZADA TERCERIZADA Y ROL SUBSIDIARIO DEL ESTADO A LA FAMILIA**

<b>Representación de la solución</b>	<b>Dimensión simbólica</b>	<b>Partido</b>
Protección focalizada y especializada a Niños, niñas y adolescentes	Se hace necesario discutir alternativas que permitan otorgar una defensa jurídica efectiva que proteja a los menores afectados en sus derechos	UDI RN IND AMPLITUD
<b>Acción para la solución</b>		
Tercerización de los servicios	dotar de personal especializado a esos servicios del Estado y licitar o entregar a terceros especializados en estas materias	UDI DC IND AMPLITUD
Rol subsidiario del Estado	se sustenta en un titular que habla de un sistema de garantía de los niños o de los derechos del niño, parece más bien -nos surge la interrogante al respecto- una expropiación del derecho preferente de los padres a educar a sus hijos	UDI RN

**SOLUCIÓN N°2. ESTABLECIMIENTO DE MÍNIMOS: LEY MARCO Y PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE NNA CON ACCIÓN DE TUTELA EFECTIVA A NIÑOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD**

En esta solución se reconocen y promueven, en una primera instancia, los principios de la CDN y, con ello, los ejes fundamentales que soportan los proyectos de ley, relativos al principio de autonomía progresiva, interés superior y la participación y voz de niños, niñas y adolescentes. Se considera como solución la generación de

una institucionalidad articulada que resguarde de manera focalizada los derechos de niños, niñas y adolescente en situación de vulnerabilidad. La axial demuestra un reconocimiento y promoción del paradigma de la protección integral y la concepción del niño como sujeto de derechos y en términos de solución focaliza.

*No queremos cuidados meramente como depositarios de prácticas asistenciales o como objeto de tutela estatal. Queremos en verdad un proyecto que defienda, proteja y asegure el cuidado de los niños. Hemos visto todos los acontecimientos que han ocurrido en el país respecto de los niños, que ha significado una reacción de la sociedad y del Estado para tratar de corregirlos. Y este es un proyecto que justamente apunta a corregirlos (Ojeda [DC], Boletín No 10315-18, 12/03/2017)*

*hay que derogar la Ley de Menores, del año 67, que tiene una visión paternalista: se preocupa de los niños en tanto y en cuanto se hallen en riesgo social. ¡Pero todos los niños tienen derechos, en todos los ámbitos! Es una mirada que está cambiando y que estamos trabajando en el proyecto sobre protección integral de los derechos de los niños niñas y adolescentes o Sistema de Garantías de Derechos de la Niñez (Patricio Walker [DC], Boletín No 10314-06, 21/06/2017).*

A lo anterior se agrega la disposición de un máximo de presupuesto por parte del Estado, percibiéndose como un respaldo de la visión universal de la protección de los derechos de NNA. Por otro lado, la defensa y la <<garantización>> por sobre la <<promoción>>, se interpreta como un esfuerzo para resguardar la sustancia de los principios promovidos por la CDN y otorgar al Estado un rol más robusto en cuanto a la universalización y socialización de los derechos. Por cuanto a la robustez que se busca otorgar al Estado, se entiende que éste debe figurar en la implementación de acciones para la garantía de derechos, las que se orientan a la búsqueda de seguridad social.

*Los esfuerzos del Estado deben estar dirigidos a la protección del niño y a utilizar al máximo los recursos disponibles en el país. En el caso de no ser suficientes, deberá acudir a la cooperación internacional [...] Respecto de los principales obligados por esta ley, en su inciso cuarto, casi todos los literales comienzan con el verbo “promover”, en circunstancias de que en un proyecto de garantías y derechos el verbo a utilizar sería el de “garantizar”, porque es de garantías implícitas de los derechos del niño (Ojeda [DC], Boletín N°10315-18, 12/03/2017).*

Así, la legitimación de la CDN y el respaldo a los proyectos de ley que configuran el paraguas de la protección integral, se generan a través de la visión de la seguridad social, en tanto componente elemental del sistema de derechos humanos. La promoción de la seguridad social deja entrever dos intencionalidades. Primero, consolidar la figura de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos. Segundo, entender la seguridad social como resguardo a las <<prestaciones>> que el Estado deposita en los niños, niñas y adolescentes. En este sentido, se interpreta la seguridad social como el establecimiento de un derecho social mínimo, pues se plantea innovar en la entrega u oferta de prestaciones a niños, niñas y adolescentes.

*hemos planteado la necesidad de incorporar en este proyecto el derecho a la seguridad social con la titularidad de los niños; es decir, que los niños sean titulares de los derechos y no quienes estén al cuidado de ellos. Porque muchas veces esta cuestión genera situaciones de abuso y de violencia económica y simbólica en contra de nuestros niños (Chahín [DC], Boletín No 10315-18, 12/04/2017)*

*Hay dudas bastante razonables acerca de lo que puede llegar a ser esta normativa: de que no solo sea para dar cumplimiento a las recomendaciones internacionales que permanentemente se le hacen a Chile, sino para avanzar efectivamente hacia una sociedad de derechos (Quintana [PPD], Boletín N°10314-06, 21/06/2017).*

La estrategia que se suscita en la promoción de los proyectos en discusión, a la vista de los ejes autonomía progresiva-interés superior del niño – participación, se relaciona con la judicialización y mayor rol de los tribunales de justicia, buscando en la lógica de la integralidad de los derechos, una protección sustantiva de los mismos. Detrás de esta propuesta que mezcla el reconocimiento y promoción de la protección e integralidad de los derechos, se halla la concepción tutelar de NNA o la doctrina de la situación irregular, solución que criminaliza la pobreza.

*La nueva institución responde y reacciona ante lo que está ocurriendo en el país. Además, por lógica jurídica y política estructural de Estado, es necesaria la creación de este organismo, que se complementará con otras instituciones a fin de resguardar de manera integral la protección de los derechos de los niños, y que incluye la autonomía progresiva y otros elementos (Ojeda [DC], Boletín No 10584-07, 04/10/2017).*

*Los niños necesitan protección real y efectiva; que tengan la seguridad de que van a recibir, de inmediato, automáticamente y por el solo ministerio de la ley, una protección real y efectiva cuando sufran situaciones irregulares*

*ante el desamparo de sus familias. Y que, en caso de conflictos, tendrán asesoría, tutela, abogados especialistas y una institucionalidad que irá en su directo beneficio (Ojeda [DC], Boletín No 10315-18, 07/03/2017)*

Por otra parte, este actuar focalizado asocia la visión de un desarrollo progresivo de las habilidades estatales, mientras la sociedad civil y los actores privados se encargan de la protección de derechos de niños, niñas y adolescentes en Chile. En la lógica de establecimiento de mínimo, existe un compromiso por asegurar un techo que respecto el cuidado de los NNA, mientras que el Estado se encarga de articular las ofertas disponibles. En este sentido, la protección especializada toma centralidad de las acciones propuestas, sin la presencia de un modelo de bienestar o de estrategias que avancen a la figura de un Estado social de derechos.

*Todo niño, niña y adolescente debe ser protegido en su integridad, dada su condición y su vulnerabilidad. Cuidados indirectos no nos sirven; cuidados meramente paternos, menos. El Estado debe promover todos los mecanismos y recursos necesarios para ello. De lo contrario, quedan en el desamparo y la desprotección (Chahuán [RN], Boletín N°10314-06, 15/03/2017)*

*Cambiar el modelo se ha transformado en una necesidad, que no solo exige mayores recursos y aumento de presupuesto, sino también reformas estructurales y profundas sobre el destino de nuestras políticas públicas al servicio de la niñez, de forma que aseguremos su protección y no nos enfrentemos nuevamente al impacto de unos niños niñas y adolescentes vulnerada en la que décadas de desidia nos obligan a actuar hoy con la seriedad que ameritan los hechos. (Farías [PPD], Boletín N°10584-07, 04/10/2017).*

**TABLA No.6. ESTABLECIMIENTO DE MÍNIMOS: LEY MARCO Y PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE NNA CON ACCIÓN DE TUTELA EFECTIVA A NIÑOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD**

<b>Representación de la solución</b>	<b>Dimensión simbólica</b>	<b>Partido</b>
Promoción de los principios de la Convención	valoramos y estamos de acuerdo con esta futura ley marco, que nos pone al día con la Convención Internacional sobre los Derechos	RN DC PPD PS

Internacional de los Derechos de niños, niñas y adolescentes.	del Niño, porque así nos instan los protocolos de los convenios internacionales	IND
<b>Acción para la solución</b>		
Focalizado a la tutela efectiva a niños, niñas y adolescente vulnerables.	proyecto no establece recursos o acción de tutela especial para la vulneración de los derechos, se elimina el derecho de tutela judicial efectiva, se suprime el principio de prioridad en la atención de la niñez	DC RN PPD IND PS

**SOLUCIÓN N°3. INSTITUCIONALIDAD GENERAL CON PROTECCIÓN ESPECIAL Y ADMINISTRATIVA DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES, BAJO EL ROL ARTICULADOR, PROTECTOR Y GARANTE DEL ESTADO, ASPIRANDO A UNA TRANSFORMACIÓN AMPLIA DEL SISTEMA SOCIAL.**

Esta solución versa sobre la necesidad de adecuar el marco jurídico actual a la CDN, a través de la configuración de un sistema de protección a niños, niñas y adolescentes que comprenda tanto el brazo administrativo como especializado. Los esfuerzos por generar un accionar específico, al mismo tiempo que general, se interpretan como un reconocimiento al contexto social y cultural que reproduce vulneraciones en diversos planos. Al mismo tiempo, ésta forma de plantear la protección integral implica un reconocimiento de la carente penetración del paradigma de la protección integral de los derechos de la niñez. A la base del accionar establecido se halla el principio de la universalidad y, junto con ello, se busca correr los márgenes de acción hacia la construcción de políticas públicas bienestaristas.

*Necesitamos elaborar una política general sobre la niñez. Ello debe llevarse a cabo a través del diseño de proyectos de ley específicos, dotando a la institucionalidad de los recursos adecuados. Anuncio que nuestra bancada votará a favor el proyecto. Esperamos que durante la discusión particular mejoremos los elementos pendientes. Necesitamos avanzar, de una vez por todas, como Estado y como Congreso Nacional, en una política marco para la protección y garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (Camila Vallejos [PC], Boletín No 10315-18, 07/03/2017)*



Se percibe la necesidad de recuperar la institucionalidad estatal o de robustecerla con el desarrollo de habilidades internas, elemento asociado al aumento del gasto público hacia niños, niñas y adolescentes de manera integral. Al mismo tiempo se reconoce la ampliación de derechos de niños, niñas y adolescentes como una ampliación del acceso a las prestaciones que el estado puede asegurarles. Estos componentes advierten la necesidad de cambio sustantivo en la protección de niños, niñas y adolescentes en Chile, que se vincula en este punto con la transformación de las dinámicas sociales y culturales que soportan el actual sistema de protección de los derechos de la niñez.

*Este proyecto sigue sin recursos; tampoco entrega facultades específicas al Ministerio de Desarrollo Social; no tiene un procedimiento administrativo para restituir los derechos de los niños en caso de vulneración; no contiene medidas específicas de promoción de los derechos de la niños niñas y adolescentes; y no entiende que existe otra niños niñas y adolescentes, además de la que se encuentra en situación de vulnerabilidad, y que la protección administrativa es necesaria, independientemente de la protección judicial (Giorgio Jackson [RD], Boletín N°10315-18, 18/04/2017)*

*Todo lo que profundiza, perfecciona y precisa los derechos integrales que garanticen la formación de la niñez, tiene avances sustantivos en el proyecto que estamos discutiendo, por lo que contará con el respaldo de quienes vemos en la vida humana, desde la niñez más temprana, la esencia por la cual debiera coordinarse, existir y sufrir una sociedad. Esa es la valoración que hacemos de la iniciativa y, sobre todo, del rol que les tocará jugar a las estructuras del Estado, en particular al Ministerio de Desarrollo Social (Carmona [PC], Boletín N°10315-18, 18/04/2017)*

En la axial se subraya la mirada sistémica para la configuración de una solución la cual se interpreta como una crítica al carácter mercantilizador de las dinámicas que rigen el sistema social. Esta mirada sistémica visibiliza las materias relativas a salud y educación, así como también la participación política y superación de la violencia, como elementos estructurales que determinan una efectiva protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes, aún en presencia de una declaración formal de estos derechos.

*Se requiere una institucionalidad muy fuerte y con recursos; se requiere una política pública propia de un Estado de bienestar, que teniendo el foco en la garantía real de todos los derechos de los miembros de nuestra comunidad - adultos y niños-, en materia de salud y educación, en distintos niveles, de participación política y de una vida sin violencia, entre otros, entienda que*

*una declaración formal de derechos no será suficiente para que estos se hagan realidad (Giorgio Jackson [RD], Boletín N°10315-18, 18/04/2017)*

*Para solucionar (trabajo infantil, falta de acceso a la educación, ocio y al desarrollo integral) eso no existen fórmulas mágicas, sino una solución sistémica, que incluye mejores salarios para los padres, mejor educación escolar y acceso a actividades de esparcimiento y de recreación para toda la familia (Raúl Saldívar [PS], Boletín No 10315-18, 07/03/2017).*

Al enfoque de transformación superestructural se adjunta un llamado a la transformación de las dinámicas culturales que se hallan a la base del cómo los individuos se relacionan y significan su rol en la sociedad. Se concibe la transformación cultural como un medio para el aseguramiento de sociedades más justas, equitativas e igualitarias, a través del impacto o transformación en la manera en que ejecutan y entienden la vida en sociedad.

*me parece necesaria una reflexión en torno a la forma de garantizar esos derechos a los niños, puesto que ello exige transformaciones no solo superestructurales, como en el caso de las leyes que rigen nuestra vida en sociedad, sino culturales, relativas a la forma en que los seres humanos nos relacionamos (Raúl Saldívar [PS], Boletín No 10315-18, 07/03/2017).*

Así, para enfrentar el problema de niños, niñas y adolescentes se necesita una transformación de las dinámicas sociales y culturales. Sobre este piso, se establece la discusión sobre la elaboración de una ley marco y sistema integral de protección a los derechos de niños, niñas y adolescentes. La sustancia de la ley marco está en que se contempla una protección general, de promoción y visibilización de derechos, mientras que junto a ello se contempla una protección especializada, focalizada en la restitución de derechos de aquellos niños, niñas y adolescentes vulnerados. Se sobrepone la idea de que una ley marco es una acumulación de proyectos o iniciativas específicas, en reconocimiento de un problema multidimensional que requiere enfrentar desde focos o aristas distintas.

*Espero que de la aprobación de este proyecto que crea una política nacional de la niñez; como resultado de la discusión de ese conjunto de iniciativas, la creación de un verdadero sistema integral de protección, con suficientes recursos -esto es clave-, atribuciones, herramientas y el suficiente personal calificado que asegure, por fin, la protección de los derechos de la niñez en nuestro país. ¡Pero que los asegure realmente y de verdad, y no como letra muerta o como una simple declaración de intenciones! (Daniella Cicardini [PS], Boletín No 10315-18, 07/03/2017)*

En términos de concepción, el reconocimiento del carácter acumulativo de la ley marco, es decir, de una agregación de acciones específicas, se sustenta en una visión de la niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos.

Entre los temas que nos interesa resaltar están, sin ninguna duda, cuestiones de principios que hablan de que el niño es un sujeto de derechos. Este es un cambio cultural, incluso desde que se organizó la actual civilización, que obligaba a concebir al niño como un dependiente, como una prolongación o como alguien que solo puede discernir en tanto le ordenen y le obliguen a obedecer. No, hoy es sujeto de derechos (Carmona [PC], Boletín No 10315-18, 18/04/2017).

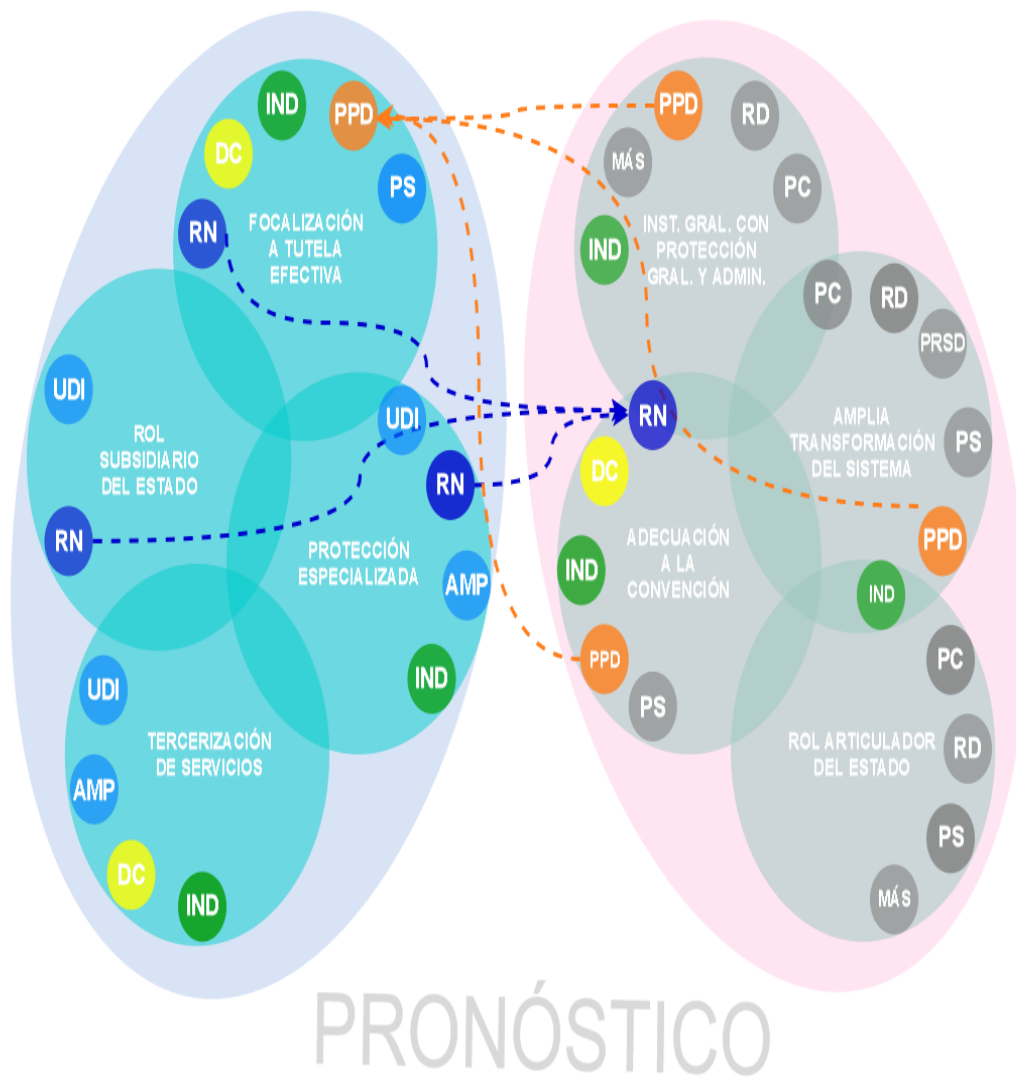
Si no entendemos que los niños son sujetos de la sociedad y no objetos de tutela, el problema del SENAME no va a terminar, independientemente de todos los proyectos que envíe el Ejecutivo (Giorgio Jackson [RD], Boletín No 10315-18, 18/04/2017).

**TABLA No. 7. INSTITUCIONALIDAD GENERAL CON PROTECCIÓN ESPECIAL Y ADMINISTRATIVA DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES, BAJO EL ROL ARTICULADOR, PROTECTOR Y GARANTE DEL ESTADO, ASPIRANDO A UNA TRANSFORMACIÓN AMPLIA DEL SISTEMA SOCIAL.**

<b>Representación de la solución</b>	<b>Dimensión simbólica</b>	<b>Partido</b>
Institucionalidad general con protección especial y administrativa de niños, niñas y adolescentes.	se deben conjugar las políticas de carácter universal con políticas especiales para los niños más vulnerados, tal como establece el proyecto	PPD PC PRSD RD IND MÁS
<b>Acción para la solución</b>		
Transformación amplia del sistema institucional, social, cultural y económico.	Se requiere una institucionalidad muy fuerte y con recursos; se requiere una política pública propia de un Estado de bienestar, que teniendo el foco en la garantía real de todos	PS PRSD RD IND PPD

	los derechos de los miembros de nuestra comunidad - adultos y niños	PC
Rol articulador/ Preponderante del Estado.	Este proyecto contribuye mucho al paso que queremos dar, que tiene que ver con involucrar mucho más al Estado en los procesos de determinación de los niveles de resguardo y cuidado de nuestros niños	PS PC RD MÁS

### ILUSTRACIÓN No.4. INSCRIPCIÓN PARTIDARIO EN LA ELABORACIÓN DE PRONÓSTICO DE MARCOS



### **5.3 CONDIFICACIÓN AXIAL DE LAS POLÍTICAS HACIA LA INFANCIA EN CHILE EN TORNO A LOS MARCOS INTERPRETATIVOS**

En el siguiente apartado se construirán los *policy frame* a partir del trabajo anterior de codificación axial de diagnóstico y pronóstico en torno al problema de niños, niñas y adolescentes en Chile. De esta manera, cada marco interpretativo permitirá generar relaciones entre la forma en que las comunidades diagnostican y pronostican frente al problema develado. Los productos asociados a esta etapa corresponden a la elaboración de una matriz de problemas y soluciones para cada marco interpretativo develado, sobre la discusión respecto al rol del Estado y los derechos en materia de niños, niñas y adolescentes.

#### **MARCO INTERPRETATIVO N°1. INSTITUCIONALIDAD GENERAL CON PROTECCIÓN ESPECIAL Y ADMINISTRATIVA, CON BAJO EL ROL ARTICULADOR, PROTECTOR Y GARANTE DEL ESTADO.**

Este marco interpretativo develado de los debates en el congreso tiene una manifestación recurrente en sectores de extrema izquierda y/o izquierda progresista del espectro político chileno y partícipes de un espacio institucionalizado. Se identifica como marco interpretativo secundario y abarca al Partido Socialista, partidos Por la Democracia, Partidos Radical Social Demócrata, Independientes, Partido Comunista, Revolución Democrática y Más.

Como razonamiento transversal se devela que los actores vinculados a esta comunidad de significado, tiene un alto sustento argumentativo en los efectos perversos del sistema económico y social en la efectividad de la protección integral los derechos de niños, niñas y adolescentes. Así, la asignación de responsabilidades al sistema económico y social sobre las vulneraciones a los derechos de niños, niñas y adolescentes se visibiliza en el fracaso de la estrategia neoliberal en la protección social.

Lo establecido anteriormente genera impacto en dos grupos: 1) En niños, niñas y adolescentes desvalidos o en situación de pobreza, cuyo plano se configura en carencias gracias a una estrategia desatendida de la protección social. 2) en un plano general, siguiendo la lógica de universalización del problema, en que ser niño, niña u adolescentes en espacio de solvencia material no asegura desprotección a los derechos.

Al develarse lo anterior, se evidencia la estrategia de expansión del cuerpo del problema a partir de la transición de elementos propios de la esfera privada hacia la esfera pública, y se interpreta que el problema de niños, niñas y adolescentes en

Chile yace en la invalidación del niño a nivel social y cultural. En otras palabras, la configuración expuesta busca penetrar la esfera privada/familiar y dar cuenta de las vulneraciones sucedidas al interior de dicho espacio, sin distinción socioeconómica. Con esto, el problema público supera la protección focalizada a pobreza, incorporándose una mirada sistémica que otorga al Estado mayores potestades respecto de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Las propuestas de solución al problema detallado con anterioridad se sitúan en el principio de universalidad, buscando correr los márgenes hacia la construcción de políticas públicas de corte bienestarista y con lógica de derechos. Los alcances que tienen estos fundamentos en los cursos de acción, es que la mirada sistémica visibiliza materias que históricamente en Chile han sido disociadas de la discusión en torno a niños, niñas y adolescentes. Estos son: Salud y educación, así como también la participación política y superación de la violencia, en tanto elementos estructurales que determinan una efectiva protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Se concibe la transformación cultural como un medio para el aseguramiento de sociedades más justas, equitativas e igualitarias, a través del impacto o transformación en la manera en que ejecutan y entienden la vida en sociedad. Se sobrepone la idea de que una ley marco es una acumulación de proyectos o iniciativas específicas, en reconocimiento de un problema multidimensional que requiere enfrentar desde focos o aristas distintas.

En definitiva, la asociación del marco con el paradigma del Estado social de derechos se sustenta en que, a la base del problema develado, se halla una estrategia de (re) configuración de los términos económicos, sociales, políticos y culturales que impactan la realidad de niños, niñas y adolescentes en Chile. De esta manera, el marco interpretativo es al mismo tiempo una construcción de un curso de acción que intenta guiar la labor del Estado hacia la consecución de valores que resguarden y aseguren estos derechos.

Según lo anterior, se le otorga un rol mediador al Estado en materia de las desigualdades provocadas por el sistema económico y social preponderante, el que se caracteriza por reducir la participación Estatal a la mera subsidiaridad en materia de generación de políticas hacia niños, niñas y adolescentes. De acuerdo con este rol, el marco interpretativo complementa las atribuciones del estado con la defensa y promoción de la dignidad de niños, niñas y adolescentes, además de observarse al Estado como conciliador de los diversos intereses o valores de la sociedad.

A pesar de que el *frame* propuesto se construye sobre los cimientos del Estado social de derechos, este marco carece de componentes democráticos,

particularmente en materia de participación de niños, niñas y adolescentes en instancias de toma de decisiones respecto a los cursos de acción en las diversas materias que pueden condicionar su vida de manera directa o indirecta.

Por otro lado, se transparentan las desviaciones en función del paradigma universal de derechos establecidos por la CDN, evidenciando un desequilibrio entre aquellos principios y el carácter declarativo del grueso de las posturas, lo cual se manifiesta en la manera en que los actores entienden u ordenan la realidad. Se reconoce como pilar del marco la persecución de los derechos universales de niños, niñas y adolescentes en Chile, lo cual se pretende cambiar mediante políticas públicas o medidas coherentes con dichos principios, al mismo tiempo que coherente en dar respuestas a las circunstancias especiales de niños, niñas y adolescentes.

**TABLA No. 8. Matriz problema / solución marco interpretativo de derechos**

<b>problema</b>	<b>solución</b>	<b>Partidos</b>
Vulneración transversal y amplia de los derechos, sin distinción socioeconómica u otras condiciones particulares.	configuración de un sistema de protección a niños, niñas y adolescentes que comprenda tanto el brazo administrativo como especializado.	PS PPD PRSD IND PC RD MAS
Existencia de dinámicas sociales y culturales instaladas a la base de la sociedad que posibilitan e invisibilizan la vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes.	Robustecer la capacidad Estatal con el desarrollo de habilidades internas, elemento asociado al aumento del gasto público hacia niños, niñas y adolescentes de manera integral.	
Ausencia de institucionalidad, leyes, enfoques, normas que contengan los mandatos de la Convención Internacional de los Derechos del Niño.	Diseño e implementación de políticas de corte bienestarista, con foco en la real garantía de derechos de niños, niñas y adolescentes.	
subordinación de las políticas sociales a la economía, traduciéndose en un crecimiento económico por sobre lo social.		
Focalización hacia jóvenes libres, en lugar de comunidades organizadas.		
Discreción del gasto estatal en niños niñas y adolescentes y énfasis en el crecimiento económico por sobre la protección social, universal y enfocada en derechos		

## **MARCO INTERPRETATIVO N°2: SISTEMA ESPECIALIZADO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES VULNERABLES, BAJO EL MECANISMOS DE TERCERIZACIÓN DE SERVICIOS Y ESTADO SUBSIDIARIO.**

Este marco interpretativo develado de los debates parlamentarios tiene una manifestación recurrente en sectores de centro y derecha del espectro político chileno, comunidad de significado conformado por componentes pertenecientes al Partido Unión Demócrata Independiente, Renovación nacional, Amplitud, Más, Independientes y el Partido Demócrata cristiano. Se identifica como marco interpretativo maestro.

Como razonamiento transversal, el marco interpretativo sugiere que el problema de niños, niñas y adolescentes en Chile obedece a condiciones o trayectorias particulares de aquellos en situación vulnerabilidad y riesgo, para lo cual se requiere una adecuada focalización/individualización en su diagnóstico, de una planificación pertinente del gasto asociados a los cursos de acción, y la consideración de modelos privado de intervención, en tanto sector asegurador de eficiencia y eficacia en sus servicios.

En las sombras del razonamiento transversal, se halla la figura del Estado, cuya relevancia se sustenta en la asignación de responsabilidad de las deficiencias y daños históricos a niños, niñas y adolescentes institucionalizados en el país, lo cual redundando en dos líneas de pronóstico: 1) Estado vinculado más bien al establecimiento de institucionalidad para el adecuado abastecimiento de servicios a las familias (respetando su rol prioritario) y la protección apropiada de niños, niñas y adolescentes desvalidos. 2) Acentuando la defensa a la estrategia neoliberal de asignación de un rol subsidiario al Estado.

De igual forma, se pone acento en la individualización y focalización del problema y la solución a niños, niñas y adolescentes en riesgo o vulnerabilidad. Este aspecto determina que el llamado a la acción comprenda al menos dos vías: 1) formalización presupuestaria que redunde en la focalización de los cursos de acción hacia esos niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza, promoviendo nuevas formas o mecanismos de entrega de servicios bajo una lógica de costo-eficiencia. 2) Limitar el curso de acción a espacios críticos, escudando los espacios privado en que se desenvuelven niños, niñas y adolescentes con familias constituidas.

De esta manera, el marco interpretativo en cuestión se construye sobre las bases del estado liberal de derechos, al considerar filamentos de individualización de niños, niñas y adolescentes, sobre la concepción de conjuntos u organización; la racionalización de las decisiones, apelando a criterios de eficiencia y eficacia en el



gasto, o bien, considerando el actuar sobre niños, niñas y adolescentes vulnerables como una inversión social con mayores rentabilidades en términos políticos y sociales; y por último, el respeto irrestricto a la propiedad privada y del interés superior de los padres, otorgándole al estado un rol protector y subsidiario sobre estos principios.

Respecto a elementos adicionales de interpretación, a la sombra del análisis se halla la idea de que la Convención Internacional de los Derechos del Niño, asigna valores o busca asignar valores desconectado a la realidad contextual, entre otras cosas, pues busca reconocer un vínculo directo inexistente entre el Estado a niños, niñas y adolescentes, lo cual genera una tensión entre la socialización de los derechos de las personas y la consolidación de las libertades, seguridad y propiedad del individuo.

Con lo anterior entramos en terreno de los ideales perseguidos, y en esa línea, surge la visión relativa a que la niñez, en tanto tema de interés público, no comprende una discusión relativa a la identidad de género, familias homoparentales y aborto, restringiéndola a un contexto social y cultural hermético a estas temáticas

**TABLA No. 9. Matriz problema / solución marco interpretativo proteccionista**

problema	solución	Partidos
Vulneración de derechos a niños, niñas y adolescentes en condición de carencias morales y materiales o sujeto a factores de riesgos sociales	creación de instrumentos de protección a niños, niñas y adolescentes desvalidos, que aseguren garantías específicas, sustentadas en la definición de objetivos y acciones legales que permitan generar un actuar con fundamentos legales.	UDI RN DC IND AMPLITUD MÁS
Ausencia de adultos acabados en la elaboración de proyectos de vidas de niños, niñas y adolescentes vulnerable.	formulación presupuestaria que redunde en la focalización de los cursos de acción hacia esos niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza, promoviendo nuevas formas o mecanismos de entrega de servicios bajo una lógica de costo-eficiencia.	
Falta de diferenciación entre las causas de los procesos de niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos y aquellos infractores de ley.	Subsidiaridad del Estado en función de la soberanía familiar, planteándose una división entre el espacio privado de la familia y las competencias limitadas del Estado.	
fallas o fracasos estructurales del Estado en el cumplimiento de su rol protector a niños institucionalizados.	Limitación de las responsabilidades Estatales como límite al <<abultamiento burocrático>>.	
Carácter “estructural” de la vulneración debido a la naturaleza del sector público o del Estado y su tendencia a perpetuar fallas o fracasos	Acciones que resguarden a la familia nuclear tradicional, compuesta por padre y madre, o bien, de abuelo o abuela en ausencia de los anteriores	

Resguardar el interés superior de los padres en tanto protección del rol de los primeros educadores.
--

## **MARCO INTERPRETATIVO SALOMÓNICO DE MINIMOS: AMPLIACIÓN Y RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES A TRAVÉS DE LA CONSTRUCCIÓN DE UNA LEY MARCO.**

Este marco interpretativo develado de los debates parlamentarios tiene una manifestación recurrente en sectores de centro, centro izquierda, centro derecha y derecha del espectro político chileno, en particular, los partidos Unión Demócrata Independiente, Renovación Nacional, Partido Demócrata cristiano, Partido Por la Democracia, Partido Socialista e Independientes.

Como razonamiento transversal, el marco interpretativo se construye sobre una dicotomía universalización/tutelaje, tomando elementos del marco interpretativo <<social>> y <<liberal>> tanto en las acciones de diagnóstico y pronóstico frente al problema público. En este sentido se promueve un actuar focalizado que adjunte la visión de un desarrollo progresivo de las habilidades estatales.

En la lógica de establecimiento de mínimo, existe un compromiso por asegurar un techo que, respecto a la protección de niños, niñas y adolescentes, mientras que el Estado se encarga de articular las ofertas disponibles. En este sentido, la protección especializada toma centralidad de las acciones propuestas, sin la presencia de un modelo de bienestar o de estrategias que avancen a la figura de un Estado social de derechos.

La necesidad de adecuación del marco jurídico a la CDN y la apelación a una protección integral de los niños, niñas y adolescentes se configura como una opción que debe discutirse y aprobarse, con el fin de que quede enunciada y que figure en el resultado de las acciones emprendidas para subsanar el problema de niños, niñas y adolescentes en Chile.

Los componentes de esta comunidad de significado se respaldan de elementos de la seguridad social para avanzar en proyectos de ley que configuran el paraguas de protección integral a niños, niñas y adolescentes. En otros términos, se interpreta que la seguridad social es un componente estratégico para consolidar la figura de niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, y a su vez, como estrategia

de resguardo de mínimos en las prestaciones que el estado deposita en niños niñas y adolescentes.

No obstante, la brecha entre la retórica de la universalización y proteccionista/tutelaje, se manifiesta al asociar al actuar o la implementación, la lógica de focalización al progresivo de las habilidades estatales, mientras la sociedad civil y los actores privados se encargan de la protección de derechos de niños, niñas y adolescentes.

En la lógica de establecimiento de mínimo, existe un compromiso por asegurar un techo que respecto el cuidado de niños, niñas y adolescentes, mientras que el Estado se encarga de articular las ofertas disponibles y subsidiar a la familia. En este sentido, la protección especializada toma centralidad de las acciones propuestas, sin la presencia real o tangible de un modelo de bienestar o de estrategias que avancen a la figura de un Estado social de derechos.

**Tabla No. 10. Matriz problema / solución marco interpretativo salomónico de mínimos**

PROBLEMA	SOLUCIÓN	PARTIDOS
Ausencia de una ley marco que incorpore los principios de la CDN al marco normativo chileno	Generar institucionalidad articulada que resguarde los derechos de niños, niñas y adolescente en situación de vulnerabilidad	UDI RN DC PPD PS IND
Desprotección de niños, niñas y adolescentes vulnerables en Chile: En riesgo o infractores de ley	Disponer de un máximo de presupuesto por parte del Estado, percibiéndose como un respaldo de la visión universal de la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes.	
	Implementar acciones para la garantización de derechos, las que se orientan a la búsqueda de seguridad social.	
	Avanzar hacia la aprobación de una Ley marco para la protección de derechos de niños, niñas y adolescentes	
	foco en la judicialización y traspaso de atribuciones a tribunales de justicia	
	desarrollo progresivo de las habilidades estatales, mientras la sociedad civil y los actores privados se encargan de la protección de derechos de niños, niñas y adolescentes en Chile.	

## 6. CONCLUSIONES

Con el objeto de situar en el centro de las políticas públicas a niños, niñas y adolescentes, durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018), se presentaron una serie de propuestas orientadas a generar un marco normativo y una nueva institucionalidad, que constituyeran un sistema de protección integral de derechos, bajo las directrices de las CDN. Los componentes de este paraguas correspondieron al sistema de garantía de derechos de niños, niñas y adolescentes; la Subsecretaría de la niñez; la Defensoría de la niñez; el Servicio de protección especializada; Servicio de reinserción Juvenil; Ley que sanciona al maltrato infantil y la regulación a las entrevistas videograbadas.

El éxito de los proyectos antes mencionados fue parcial, siendo publicados los proyectos que crea la defensoría de la Niñez (Ley No 21.067) y el que Otorga nuevas atribuciones al Ministerio de Desarrollo Social y Familia en materia de niñez y crea la Subsecretaría de la Niñez, dependiente de este (Ley 21.090). Mientras que el proyecto que busca crear una ley marco para la aplicación de la política de la niñez a partir de una transformación en la concepción de niños, niñas y adolescentes y la asignación de un rol fundamental al estado en la protección de los mismo, se encuentra estancado en segundo tramite constitucional.

Esta configuración, es resultado de una tensión entre un marco interpretativo maestro de corte proteccionista y un marco secundario de derechos. La aprobación parcial de la batería de propuesta puede tener una doble lectura. O bien, se considera un éxito parcial del marco secundario en la promoción de políticas de protección de derechos hacia niños, niñas y adolescentes. O en su defecto, como la efectiva contención del marco interpretativo maestro, al ingreso de una ley marco para la aplicación de políticas hacia niños, niñas y adolescentes, sustentados en el cambio de concepción y en la asignación de rol fundamental al estado.

Hasta aquí, el marco maestro y sus alcances son vistos como una estrategia para reproducir cambios a nivel de significantes, más no a nivel de significado. Este aspecto supone una contradicción frente a la cultura de la protección integral, la cual propone un cambio absoluto en el nivel de significados, por sobre el cambio a nivel de los significantes.

En términos concretos, los avances parciales en la materia estudiada se traducen en el aún ausente órgano rector u cuerpo normativo que permita expresar los principios de la CDN, siguiendo a la base del diseño de las políticas públicas la preminencia del modelo tutelar, la intervención con lógica judicial y la reproducción del rol asistencialista del Estado.

En términos de composición ideológica-partidaria de los marcos interpretativos, la tensión entre el marco secundario y el marco maestro se comporta como un reflejo de la tensión político-partidaria del espectro político chileno. Mientras que en el marco maestro de corte proteccionista se inscriben los partidos Unión Demócrata Independiente, Renovación nacional, Amplitud, Más, Independientes y el Partido Demócrata Cristiano, el marco secundario de derecho aglomera al Partido Socialista, Partido Por la Democracia, Partido Radical Social Demócrata, Independientes, Partido Comunista, Revolución Democrática y Más.

No obstante, y como se desarrolló en el marco teórico de esta tesis, los marcos están compuestos típicamente de filamentos de una o más ideologías (Benford y Snow, 2000). Este es el caso del marco interpretativo salomónico de mínimos. Lo notable de esta comunidad de significado, se halla en su composición partidaria, en donde se inscriben sectores de centro, centro izquierda, centro derecha y derecha del espectro político chileno, en particular, los partidos Unión Demócrata Independiente, Renovación Nacional, Partido Demócrata cristiano, Partido Por la Democracia, Partido Socialista e Independientes.

La transversalidad partidaria de esta tercera comunidad de significado contiene la clave para explicar el porqué de los límites/posibilitadores del cambio de políticas hacia un sistema de protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes en Chile. En concordancia con los resultados de Martin, Rozas y Alfaro (2020), se evidencia un proceso de alineación de marcos de políticas, en tanto construcción de vínculos entre los marcos entorno a la discusión sobre la protección de niños, niñas y adolescentes en el país.

Según la construcción de categorías selectivas, se sugiere que el proceso de alineamiento corresponde al de amplificación del marco maestro, dado que sucede el fenómeno de integración de marcos a través de un valor o creencia que permite una estrategia de acuerdo. No obstante, esta integración utiliza como medio a un marco interpretativo ambiguo como lo es el marco de mínimos o salomónico. Se llega a esta conclusión, debido a que tanto el diagnóstico como el pronóstico del marco en cuestión se constituyen de principios (disonantes o incongruentes en sus bases) del marco maestro y el marco secundario, representando un claro proceso de búsqueda de comprensión común y consenso entre el problema y la solución.

Ahora bien, la ambigüedad o incoherencia hallada en el proceso de construcción de este tercer marco interpretativo, permite concluir que obedece a un puerto natural de llegada, motivado por la naturaleza controversial y la complejidad del problema público tratado. Tanto la composición del marco maestro y el marco secundario, sugieren una tensión entre dos esferas con pocos márgenes para el conceso, siendo clave para la publicación de la ley que crea la defensoría y la subsecretaría

de la niñez, el proceso reenmarque circunstancial y parcial de los marcos en disputa con dirección hacia el marco de mínimos.

Como se ha demostrado en el análisis anterior, la combinación repetida de elementos del marco maestro y secundario para configurar un tercer marco interpretativo responde a una adaptación por la búsqueda de resultados y consensos políticos. Todo eso, en un escenario de alta incertidumbre política, marcado por la discusión pública entorno al problema de niños, niñas y adolescentes institucionalizados en el SENAME y sus alcances instituciones y la asignación de responsabilidades. En dicho contexto, el marco interpretativo salomónico de mínimos puede transformarse en un marco interpretativo clave para la resolución de problemas públicos complejos.

A este respecto, nos permitimos concluir que: 1) La relevancia de investigar las concepciones de los decisores políticos sobre la niñez y adolescentes, recae en que la paralización de las políticas públicas orientadas a mejorar las condiciones de protección de niños, niñas y adolescentes en Chile, están referidas a tensiones ideológicas y valóricas sobre la el rol del estado, La familia y la sociedad, así como también, sobre el lugar que ocupan los derechos, no solo en materia de niños, niñas y adolescentes, sino que en la configuración del estadio propiamente tal. 2) Que, en la línea de lo ya explorado por Dekker (2017), la ambigüedad existe y es fundamental en la construcción de marcos interpretativos entorno al problema de niños, niñas y adolescentes en Chile, poor lo que se hace necesario realizar esfuerzo por enmarcar dicha ambigüedad o incoherencia a través de estudios de corte interpretativos.

Uno de los puntos relevantes en la utilización de los marcos interpretativos para develar el problema público recae, en que los sistemas de creencias de los actores están abiertos para crear nuevas cogniciones. Esto implica que los *frame* tienen oportunidad de cambio, por lo que se hace interesante la aplicación de este análisis sobre las discusiones respecto a políticas hacia niños, niñas y adolescentes en el periodo 2018-2022, poniendo especial énfasis en el proceso de enmarcamiento y la ambigüedad en dicho proceso.

Respecto a esto último, y en consideración de que los alcances de esta tesis no permiten definir las características del micro proceso de alineación de marcos, dejamos abierta la pregunta sobre los macroprocesos de alineación de marcos presente en la discusión legislativa. El estudio de éstos permitiría generar un conocimiento más acabado de los elementos que posibilitan o limitan la creación del sistema de protección integral de niños, niñas y adolescentes en Chile.

## 7. REFERENCIAS

- Andréu, J., García-Nieto, A., & Pérez, A. (2007). Componentes claves de la Grounded Theory. Evolución de la teoría fundamentada como técnica de análisis cualitativo, 53-79.
- Aramburu, S. (2017). ¿Del enfoque tutelar al niño como sujeto de derechos?: Análisis de la concepción de niñez en los discursos legislativos. Disponible en <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/148989>.
- Aramburu, S., Martin, M. P., & Rozas, J. (2018). Marcos interpretativos sobre derechos de niños, niñas y adolescentes en las reformas de políticas públicas en Chile. Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores, 6(1).
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. Journal of the American Institute of planners, 35(4), 216-224.
- Babbie, E. R. (1996). Manual para la práctica de la investigación social (No. C/001.42 B3).
- Barbieri, N. (2012). ¿Por qué cambian las políticas públicas?: una aproximación narrativa a la continuidad, el cambio y la despolitización de las políticas culturales: el caso de las políticas culturales de la Generalitat de Catalunya (1980-2008).
- Bavestrello, I. (2003). Derecho de Menores. Santiago de Chile: LexisNexis.
- Beloff, M. (2004). Los nuevos sistemas de justicia juvenil en America Latina (1989-2006). Versión corregida (2004), Bogotá, Tamís.
- Benford, R. & Snow, D. A. (2000). Clarifying the Relationship Between Framing and Ideology". En: Mobilization Vol. 5, N°1.
- Bruner, J.S. (1986). Actual minds, possible worlds. Cambridge, Mass: Harvard University Press
- Bustelo M. & Lombardo E. (2007). Políticas de igualdad en España y Europa: afinando la mirada. Madrid: Cátedra.
- Bustelo, E. (2007). El recreo de la infancia: argumentos para otro comienzo. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Bustelo, M., & Lombardo, E. (2006). Los 'marcos interpretativos' de las políticas de igualdad en Europa: conciliación, violencia y desigualdad de género en la política. *Revista Española de Ciencia Política*, (14), 117-140.
- Charmaz, K. (2005). Grounded theory in the 21st century: A qualitative method for advancing social justice research. Handbook of qualitative research, 3, 507-535.
- Charmaz, K. (2013). La teoría fundamentada en el siglo XXI: Aplicaciones para promover estudios sobre la justicia social. In Manual de investigación cualitativa (pp. 270-325). Gedisa.

- Chetty, S. (1996). The case study method for research in small-and medium-sized firms. *International small business journal*, 15(1), 73-85.
- Chong, D., & Druckman, J. N. (2007). A theory of framing and opinion formation in competitive elite environments. *Journal of communication*, 57(1), 99-118.
- Cillero, M. (1996). *Leyes de menores, sistema penal e instrumentos internacionales de derechos humanos. Sistema Jurídico y Derechos Humanos*" C. Medina y J. Mera editores. Sociedad de Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago, Chile.
- Cillero, M. (1997). El interés superior del niño en el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño. *Justicia y derechos del niño*, (9).
- Cillero, M. (1999). El interés superior del niño en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. *Justicia y Derechos del Niño* número, 125.
- Couso, J. (2006). El niño como sujeto de derechos y la nueva justicia de familia. Interés superior del niño, autonomía progresiva y derecho a ser oído. *Revista de derechos del niño*.
- Dominguez, A., Fama, M. V., & Herrera, M. (2006). *Derecho Constitucional de Familia*. 1ra. Ed. Buenos Aires: Ediar.
- Duverger, M. (1987). La estructura de los partidos. Duverger, M, *Los partidos políticos*, 31-9.
- Fischer, F. (2003). *Reframing public policy. Discursive politics and deliberative practices*, Oxford: Oxford University Press.
- Fletcher, A. L. (2009). Clearing the air: the contribution of frame analysis to understanding climate policy in the United States. *Environmental Politics*, 18(5), 800-816.
- Fleury, S. (2002). *Políticas sociales y ciudadanía*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- Fuenzalida, D. C. (2014). *Protección jurídica y social de la infancia. Situación actual en Chile desde la perspectiva del derecho público*.
- García A, N. (2009). El concepto de familia en la constitución. *Repositorio Universidad de Chile*.
- Giorgi, V. (2012). Entre el control tutelar y la producción de ciudadanía: Aportes de la Psicología Comunitaria a las políticas de niños niñas y adolescentes. *Psicología Comunitaria y políticas sociales*, 201-225.
- Grinberg, J., Villalta, C., & Llobet, V. (2013). Construyendo un enfoque de derechos: la institucionalización del paradigma de la protección integral de derechos de niños, niñas y adolescentes en Argentina. In XXXI International Congress of the Latin American Studies Association.
- Hajer, M., & Wagenaar, H. (2003). *Deliberative policy analysis. Understanding governance in the network society*.



- Lathrop G, F. (2007). Los Conflictos de Intereses entre progenitores e Hijos. *Gaceta jurídica*.
- Llobet, V. (2011). Las políticas para la infancia y el enfoque de derechos en América Latina: algunas reflexiones sobre su abordaje teórico. *Fractal: Revista de Psicología*, 23(3), 447-460.
- López-Contreras, R. E. (2015). Interés superior de los niños y niñas: Definición y contenido. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 13(1), 51-70.
- Maldonado V. C., Martínez P. J., & Martínez, R. (2018). Protección social y migración: Una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas.
- Martin M. P. (2013). ¿nuevos rumbos en el sistema de protección social? continuidades y cambios en Chile desde el policy frames analysis. Tesis doctoral, instituto de Gobierno y Políticas públicas, Universitat Autònoma de Barcelona (UAB).
- Martin, M. P., Rozas, J., & Alfaro, I. J. (2020). Análisis de los marcos interpretativos de las políticas de infancia en Chile (2014-2018). *Papers. Revista de Sociologia*, 1(1), 1-25.
- Morlachetti, A. (2013). Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe.
- Nilsson, M., Nilsson, L. J., & Ericsson, K. (2009). The rise and fall of GO trading in European renewable energy policy: The role of advocacy and policy framing. *Energy policy*, 37(11), 4454-4462.
- Nogueira A., H. (2017). La protección convencional de los Derechos de los Niños y los estándares de la Corte IDH sobre medidas especiales de protección por parte de los Estados partes respecto de los niños, como fundamento para asegurar constitucionalmente los Derechos de los Niños y Adolescentes. *Ius et Praxis*, 23(2), 415-462. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122017000200415>.
- Pautassi, L. C., & Royo, L. (2012). Enfoque de derechos en las políticas de infancia: indicadores para su medición.
- Pilotti, F. J. (2001). Globalización y Convención sobre los Derechos del Niño: el contexto del texto. Cepal.
- Pyerín, C., & Weinstein, M. (2015). La participación e influencia de niños, niñas y adolescentes en Políticas Públicas en Chile. Hacia un marco de protección integral de la niñez y adolescencia.
- Ravetllat B., I., & Pinochet O., R. (2015). El interés superior del niño en el marco de la convención internacional sobre los derechos del niño y su configuración en el derecho civil chileno. *Revista chilena de derecho*, 42(3), 903-934.
- Roth, A. N. (2002). Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Aurora.

- Saarikoski, H. (2006). When frames conflict: policy dialogue on waste. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 24(4), 615-630.
- Santos, A. M. (2016). Afectación del derecho de identidad de los niños, niñas y adolescentes por la permisión de reconocimiento voluntario complaciente.
- Saracostti, et. Al. (2015). El derecho de participación en la niñez: alcances y desafíos para la investigación social. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (62), 211-244.
- Schön, D. & Rein, M.(1996). Frame-critical policy analysis and frame-reflective policy practice. *Knowledge and policy*, 9(1), 85-104.
- Staab, S. (2013). *Protección social para la infancia y adolescencia en Chile. Vol. 180*. Santiago de Chile: CEPAL/UNICEF.
- Stake, R. (2005) "Qualitative case studies". En N. Denzin & Y. Lincoln (2005) *The Sage handbook of qualitative research*. Third edition. London: Sage Publications.
- Stone, D. A. (1988). *Policy paradox and political reason*. Addison-Wesley Longman.
- Stone, D. A. (2002). *Policy paradox: The art of political decision making* (p. 448). New York: Norton.
- Strauss, A., & Corbin, J. (2002). Codificación abierta. Strauss A, Corbin J. *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamental*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia, 114.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Ariel.
- Surel, Y. (2000). The role of cognitive and normative frames in policy-making. *Journal of European public policy*, 7(4), 495-512.
- Thomas, R., & Turnbull, P. (2017). Talking up a storm? Using language to activate adherents and demobilize detractors of European Commission policy frames. *Journal of European Public Policy*, 24(7), 931-950.
- UNICEF (2010). Informe anual de actividades. Santiago de Chile.
- UNICEF (2015). "Hacia un Defensor de los Derechos de la infancia para Chile". Serie Los derechos de los niños, una orientación y un límite, No 1, Santiago de Chile.
- UNICEF (2017a). Constitución política e infancia. Una mirada de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en Chile. Santiago de Chile.
- UNICEF (2017b). Informe Anual de actividades. Santiago de Chile.
- UNICEF (2018). Informe Anual de actividades. Santiago de Chile.
- UNICEF (Ed.). (1989). Los derechos de los niños del mundo: carpeta de educación para el desarrollo.
- UNICEF. (2013). Levantamiento y unificación de información referente a niños, niñas y adolescentes en sistema residencial a nivel nacional.[en línea]<  
[http://www.unicef.cl/web/wpcontent/uploads/doc\\_wp.Descripcion\\_](http://www.unicef.cl/web/wpcontent/uploads/doc_wp.Descripcion_)

- Proyecto\_Levantamiento\_y\_unificacion\_de\_informacion. pdf>[consulta: 25 de noviembre de 2014].
- Van Hulst, M., & Yanow, D. (2009). The political process promise of policy framing. In Workshop 19: Studying the Political through Frame Analysis (Vol. 14, p. 19).
- Van Hulst, M., Yanow, D. (2016). «From policy “frames” to “framing”: Theorizing a more dynamic, political approach». American Review of Public Administration.
- Verloo, M. (2005). «Mainstreaming Gender Equality in Europe. A Frame Analysis Approach». Greek Review of Social Research.
- Vial, L. et. Al. (2015). Consejo Nacional de la Infancia.
- Villalta, C. & Llobet, V. (2015). Resignificando la protección. Los sistemas de protección de niños y niñas en Argentina. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, 13(1), pp. 167-180.
- Yacuzzi, E. (2005). El estudio de caso como metodología de investigación: teoría, mecanismos causales, validación (No. 296). Serie Documentos de Trabajo.
- Yanow, D. (1996). How does a policy mean?: Interpreting policy and organizational actions. Georgetown University Press.
- Yanow, D. (2007). Interpretation in policy analysis: On methods and practice. Critical policy analysis, 1(1), 110-122.
- Yin, R. K. (1994). Discovering the future of the case study. Method in evaluation research. Evaluation practice, 15(3), 283-290
- Yin, R. (2004). The case study anthology. USA: Sage Publications.

## 8. ANEXOS

Objetivo General	Objetivos Específicos	Categorías	Subcategorías
Analizar el modo en que los frames presentes en los actores que participan en la discusión legislativa condicionan o facilitan el cambio de política hacia un sistema de protección integral a Niñas, Niños y Adolescentes en Chile	Identificar el marco maestro de los actores que participan en la discusión legislativa entorno a la creación del sistema de protección integral a Niños, Niñas y Adolescentes en Chile.	Marco maestro	Lugar común
			Esquemas y comprensiones
	Identificar los framing diagnósticos y Pronóstico de los actores entorno a la creación del sistema de protección integral a Niños, Niñas y Adolescentes en Chile.	Marco diagnóstico	Hecho problemático
			Valores afectados
			Atribución de culpa
			Necesidad de cambio
		Marco Pronóstico	Acción correctiva
			Razones de la implicación
			Encargados de ejecutarla
	Analizar los conflictos de marcos interpretativos (convergencias y divergencias) entre los actores que participan en la discusión legislativa entorno a la creación del Sistema de Protección	Convergencias	Consenso interactivo
			Coincidencia de marco
Divergencias		Artefacto en conflicto	
		Dislocaciones entre creencias	
Reproducción de discordia			

	Integral a Niños, Niñas y Adolescentes en Chile.		
--	---	--	--