



UNIVERSIDAD DE CHILE

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

ESCUELA DE PREGRADO - CARRERA DE SOCIOLOGÍA

“¿Qué más vulnerable que un niño o una niña o un adolescente?”

Análisis de la construcción social de la población objetivo del Servicio Mejor Niñez

Memoria de Título para optar al Título Profesional de Socióloga

Autora:

Isabel Valencia Duarte

Profesora Guía:

Emmanuelle Barozet

Santiago de Chile

Junio, 2022

AGRADECIMIENTOS

A Diego, por abrirme los ojos, por ser el cable a tierra y el motor de todo esto.

A Isabel Duarte y Fredy Valencia por su amor, apoyo e incondicionalidad todos estos años, por permitirme crecer personal y profesionalmente.

A Juan Pablo por su escucha honesta y atenta. Por recordarme siempre que soy capaz y sostenerme cuando lo necesité.

A la profesora Emmanuelle Barozet, por su generosidad profesional y calidez humana. Por ser una de las mejores maestras de este oficio.

A mis hermanas y hermano, porque sin su apoyo constante e incondicional no podría llegar a ninguna parte.

A Gabriela y Beatriz, por ser las mejores compañeras y amigas que pude tener en este proceso.

A Klaudio Duarte por sus consejos, generosidad y preocupación permanente.

Índice

Resumen	5
Introducción.....	6
1. Cambios y tensiones en las políticas de protección a la niñez y adolescencia.....	8
1.1 Arribo de un nuevo paradigma: del enfoque tutelar al enfoque de derechos.....	8
1.2 La propuesta de política para la protección especializada	11
1.3 Crisis y término del Servicio Nacional de Menores	12
2. Problematización	14
3. Pregunta y objetivos de investigación	17
3.1 Pregunta de investigación	17
3.2 Objetivo General.....	17
3.3 Objetivos específicos	17
4. Marco Teórico	18
4.1 Enfoque postempiricista para el estudio de políticas públicas	18
4.2 Construcción social de poblaciones objetivo.....	19
4.3 Construyendo el mapa del debate: Marcos interpretativos para el análisis de políticas públicas	22
4.4 El criterio de análisis: enfoque tutelar y enfoque de derechos.....	25
5. Marco metodológico.....	27
5.1 Técnica de producción de información y muestra	27
5.1.1 Análisis de la discusión parlamentaria	27
5.1.2 Entrevistas en profundidad.....	29
5.2 Técnica de análisis de información.....	30
6. Hallazgos	31
6.1 Construcciones sociales niños, niñas, adolescentes y sus familias.....	32
6.1.1 Construcción de la niñez y la adolescencia.....	32
6.1.2 Implicancias del enfoque de derechos en la construcción de la población objetivo	37
6.1.3 Infractores de ley: la subpoblación objetivo	42

6.1.4 El <i>ser</i> y <i>deber ser</i> de las familias de niños, niñas y adolescentes	46
6.1.5 Conclusiones del apartado.....	49
6.2 Los problemas y soluciones para la población objetivo	50
6.2.1 Los consensos: enfoque familiar y alerta temprana	51
6.2.2 El rol del Estado en la protección especializada.	54
6.2.3 Calidad y recursos del Servicio	60
6.2.4 Conclusiones del apartado.....	66
7. Discusión de hallazgos	67
8. Conclusiones finales	71
9. Bibliografía.....	74
10. Anexos	79
10.1 Anexo 1: Libro de códigos.....	79
10.2 Anexo 2: Preguntas guía	81
10.3 Anexo 3: Pauta entrevistas.....	82

Declaración de autoría

Yo, Isabel Valencia Duarte, declaro que esta tesis es mi propio trabajo y que no contiene ningún material publicado o escrito por otra persona, excepto lo que aparece en las citas. Tampoco contiene material presentado para la calificación para cualquier otro grado de otra universidad o de esta.


FIRMA

Santiago, 2022

Resumen

En 2020 se promulgó en Chile la ley que creó el Nuevo Servicio de Protección Especializada para reemplazar al SENAME, una de las instituciones de protección de la niñez más cuestionadas y a través de la cual el Estado cometió graves y sistemáticas vulneraciones de derechos. A través del enfoque de la construcción social de poblaciones objetivo y el enfoque de marcos interpretativos, esta investigación indaga sobre la construcción social de niños, niñas, adolescentes y sus familias en la discusión legislativa del proyecto que creó el nuevo Servicio, así como también en la manera en que parlamentarios y parlamentarias definen los problemas de este grupo y las soluciones que necesitan. Usando análisis cualitativo de contenido, se analizan las discusiones parlamentarias de los tres primeros trámites legislativos del proyecto y tres entrevistas a informantes claves de la discusión. El análisis de los resultados estuvo orientado a indagar si las construcciones sociales de la población objetivo están más cercanas a lo definido desde el enfoque de derechos o el modelo tutelar. Los resultados dan cuenta de que, si bien se avanza en algunos aspectos hacia un enfoque de derechos, en las construcciones sociales halladas coexisten nociones de la niñez y la adolescencia que se pueden asociar a ambos enfoques.

Palabras clave: Población objetivo, políticas públicas, niñez, enfoque de derechos.

Introducción

El año 2016, en Chile, la protección de la niñez formó parte importante de la agenda política tras hacerse públicas las vulneraciones ocurridas al interior del Servicio Nacional de Menores (SENAME). Quedó al descubierto un sistema completo de protección y promoción de los derechos de la niñez que no cumplía con los estándares exigidos por la Convención de los Derechos del Niño, a la cual Chile adscribe desde 1990. Todas las investigaciones realizadas en el SENAME coincidían en señalar que el principal culpable de las sistemáticas vulneraciones de derecho es el Estado. La necesidad de reformar el sistema de protección de la niñez se ha hecho patente, convirtiéndose así en un tema prioritario. En este contexto, se comienzan a formular y reformar políticas públicas con miras a generar las transformaciones que requería el sistema de protección de la niñez en su conjunto.

En el caso del SENAME, el año 2020 se aprobó un proyecto de ley para reemplazarlo por el nuevo Servicio de Protección Especializada a la Niñez y la Adolescencia, llamado “Mejor Niñez”. Si bien en la discusión política y pública existe consenso respecto al diagnóstico del problema SENAME, no es tan claro que todos los sectores estén de acuerdo con que este nuevo Servicio significará un cambio radical respecto al anterior. Uno de los temas que más preocupa en la opinión pública es lograr avanzar hacia un enfoque de protección integral de derechos exigido en la Convención de los Derechos del Niño, abandonando el modelo tutelar encarnado por el SENAME.

El objetivo de esta investigación es identificar y analizar la construcción social de la niñez y la adolescencia en la discusión legislativa del nuevo Servicio Mejor Niñez. El marco conceptual que guía el análisis se sitúa dentro del campo de estudio de políticas públicas con enfoque constructivista y postempiricista. En específico, se utilizan los enfoques de Construcción Social de Poblaciones Objetivo y el enfoque de Marcos Interpretativos. El primero de ellos permite identificar las características compartidas de la población objetivo y los valores, símbolos e imágenes atribuidas a ellas en la discusión legislativa del proyecto. A su vez, se complementa este análisis con el uso de marcos interpretativos para analizar cómo se definen los problemas y soluciones asociados a la población objetivo por parte de parlamentarios y parlamentarias.

Este escrito se compone de siete capítulos. En el primero se presentan antecedentes sobre los paradigmas de protección de la niñez, cómo comienza a surgir el cambio del SENAME y los antecedentes sobre su crisis y a la creación del nuevo Servicio. En la segunda parte se desarrolla la problematización, que contiene la relevancia de este estudio y presenta la perspectiva teórica de la investigación. Luego, en la tercera parte, se presentan la pregunta de investigación y objetivos para después dar paso, en el cuarto capítulo, al marco teórico, donde se explican los dos enfoques teóricos centrales: la construcción social de poblaciones objetivo y los marcos interpretativos. El quinto capítulo presenta el marco metodológico, donde se define la muestra y las técnicas de producción y análisis de información. En el sexto capítulo están los hallazgos principales de la investigación y el séptimo y último capítulo presenta una síntesis y discusión de éstos.

1. Cambios y tensiones en las políticas de protección a la niñez y adolescencia

1.1 Arribo de un nuevo paradigma: del enfoque tutelar al enfoque de derechos

En 1990 Chile adscribió a la Convención de los Derechos del Niño cuyos cuatro principios fundamentales son: la no discriminación; interés superior del/a niño/a; su supervivencia, desarrollo y protección; y la participación de niños, niñas y adolescentes (en adelante, NNA) en decisiones que les afecten (UNICEF, 2014). Con esto, el país se comprometió a ajustar su legislación y acción pública al enfoque de derechos, con el objetivo de dejar atrás el enfoque tutelar y de situación irregular en la protección de la niñez.

El enfoque tutelar en las políticas de niñez se caracteriza por considerar a NNA como objetos de protección, por poner el foco en las necesidades en contraposición de los derechos y focalizar la atención solo en los casos de situación irregular, esto es, situaciones consideradas como de peligrosidad social (Farías, 2003; Tello, 2003; Aramburu, 2017). Incorporar un enfoque de derechos en las políticas públicas implica cambiar el punto de partida de la acción pública desde personas con necesidades por satisfacer, hacia sujetos titulares de derechos, sobre quienes el Estado tiene obligaciones que cumplir (Abramovich, 2006). Este enfoque reconoce protecciones y derechos específicos para ciertos grupos excluidos, como NNA (Cillero, 2011). Así, la Convención de los Derechos del Niño busca reemplazar la doctrina de situación irregular por una doctrina de protección integral, definida como la protección cabal de derechos y el reconocimiento de NNA como sujetos de derecho (Cid, 2011). Cillero (2011) resume en tres las características fundamentales de la Convención de los Derechos del Niño: otorgar protección integral en todos los ámbitos de desarrollo, la concepción de NNA como sujetos de derecho y el paso del foco en las necesidades al foco en los derechos.

Tanto el foco en los derechos como la consideración de NNA como sujetos de derecho, supone cambios en las concepciones de la niñez que los Estados adscritos a la Convención de los Derechos del Niño deben tener en cuenta. Cillero (2011) señala que el cambio de foco desde las necesidades hacia derechos supone que el Estado deje de ver a la niñez y la adolescencia como un mero receptor de asistencia social, sino que se le reconozca en su derecho a ser protegido integralmente, lo que conlleva obligaciones concretas a los Estados suscritos a la Convención de los Derechos del Niño. Por otro lado, agrega el autor, reconocer

a NNA como sujeto de derechos implica reconocer que son titulares de sus derechos. Esto va de la mano con la protección y promoción de su autonomía progresiva, que es la capacidad que tienen NNA de ejercer sus derechos conforme van desarrollándose.

En Chile, la primera acción concreta por parte del Estado luego de firmar la Convención de los Derechos del Niño fue la promulgación en 1992 del Plan Nacional a Favor de la Infancia, formulado por el gobierno de Patricio Aylwin (1990 – 1994), bajo un enfoque de “protección integral” (Gobierno de Chile, 1992). En los gobiernos de Ricardo Lagos (2000 – 2006) y el primer período de Michelle Bachelet (2006 – 2010), se promovieron reformas orientadas a la construcción de un Sistema de Protección Social (Farías, 2019). Se profundizó el discurso sobre los derechos sociales, buscando promover equidad e inclusión (Staab, 2013). Lagos intentó introducir modificaciones en la ley de responsabilidad penal adolescente, obligatoriedad de la educación y reformas al SENAME, pero todas ellas se encontraron con diversos obstáculos que dificultaron su desarrollo (Torres, 2008). Ante este escenario, el gobierno convocó a un Consejo de ministros por la Infancia con el objetivo de crear La Política Nacional a Favor de la Infancia y la Adolescencia (2001-2010). A pesar de este avance, el Consejo de ministros tuvo un funcionamiento irregular y, si bien se elaboró el Plan Nacional, la posterior disolución del Consejo impidió que se avanzaran en cambios institucionales que permitieran llevar a cabo las reformas propuestas (Torres, 2008).

En el primer gobierno de Bachelet (2006 – 2010), la característica central del sistema de protección para la niñez se basó en dos aspectos fundamentales: enfoque de derechos y ciclo de vida (Hardy, 2011). El foco en el ciclo de vida le dio centralidad a la protección de NNA, principalmente en la primera infancia. Se buscó desarrollar políticas de protección integral y universal, en conformidad con lo señalado en la Convención de los Derechos del Niño y en las observaciones específicas del Comité de los Derechos del Niño a Chile. Una de las políticas fundamentales del gobierno de Bachelet fue la creación de un Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia, dentro de los marcos de la Política Nacional de Niñez elaborada en el gobierno de Lagos, para lo cual fue conformado un Consejo Asesor Presidencial. Dicho Consejo impulsó la ampliación de la cobertura de educación inicial en la red JUNJI y la creación del Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia Chile Crece Contigo.

La situación actual de las políticas de protección de niñez en Chile está marcada por lo que ha ocurrido desde el 2015 en adelante. Dicho año, las recomendaciones de la ONU indicaban la necesidad de adoptar todas las medidas necesarias para aprobar prontamente una ley de protección integral a la niñez, derogar la Ley de Menores de 1967, y acelerar el proceso de elaboración de la Política Nacional de Infancia, pues Chile no contaba con ninguna política de protección a la niñez desde el 2010 (Comité de los Derechos del Niño, 2015). Ese mismo año, el gobierno de Michelle Bachelet promueve la Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2015 – 2025. Dicha política fue elaborada por el Consejo Nacional de la Infancia, organismo interministerial creado en 2014, cuyo objetivo, además de elaborar la política nacional, fue asesorar a la presidenta en todos los temas vinculados a niñez.

Existen estudios recientes respecto a los cambios en materia de políticas públicas hacia la niñez en los últimos años. Aramburu (2017) mediante el análisis de discusiones parlamentarias estudió las concepciones de la niñez presentes en cuatro leyes de familia: Ley de Filiación, Ley de Adopción, Tribunales de Familia y la Modificación de la Orgánica de Enseñanza en lo relativo al derecho de adolescentes embarazadas. Utilizando como marco de referencia la concepción de NNA desde un enfoque tutelar versus un enfoque de derechos, Aramburu concluyó que predomina una visión tutelar de la niñez en las políticas analizadas.

En la misma línea, Martín, Rozas y Alfaro (2020) realizaron un estudio sobre las tensiones que dificultaron la concreción de reformas en políticas públicas de infancia entre 2014 y 2018. A través del análisis de discusiones del Congreso y entrevistas a actores relevantes, determinaron la existencia de dos marcos interpretativos en conflicto. El marco el que predomina es de carácter proteccionista y se caracteriza por su enfoque tutelar, mientras que el marco secundario es de enfoque de derechos. Establecen además que tras las reformas implementadas en ese período no existió un cambio de paradigma en las políticas hacia la niñez, más bien lo que ocurren son cambios que provocan la amplificación del marco proteccionista, pero no se pasa a un enfoque de derechos. Los autores concluyen que los principales obstáculos en este cambio tienen que ver con discrepancias respecto al rol del Estado en la protección y el rechazo a considerar a NNA como sujetos de derechos.

1.2 La propuesta de política para la protección especializada

Una de las propuestas troncales de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia es la creación del Sistema de Garantías de Derechos de la Niñez y la Adolescencia, definido como un “conjunto de políticas, instituciones y normas orientadas a velar por el desarrollo físico, mental, espiritual y social de los niños, niñas, y adolescentes, de acuerdo con la Política Nacional y los recursos dispuestos para tal efecto” (Consejo Nacional de Infancia, 2015, pág. 71).

El sistema de protección propuesto en la política de niñez y adolescencia tiene tres componentes: 1) político—institucional, 2) programático y 3) normativo. El componente programático del Sistema de Garantías de los Derechos de la Niñez busca la integración y articulación de diversos niveles de promoción y protección de derecho. En este punto se manifiesta la necesidad de desjudicializar la atención de NNA vulnerados/as en sus derechos, lo que implica la creación de un nuevo diseño institucional que reemplace el SENAME (Consejo Nacional de Infancia, 2015). Así, se propone la creación de dos Servicios: uno para NNA vulnerados/as en sus derechos, y otro para jóvenes infractores de ley con orientación a la reinserción social. Ya había antecedentes de proyectos en esta línea cuando Sebastián Piñera (2010 – 2014) presenta, el año 2012, un proyecto que buscaba separar al SENAME en dos Servicios. En esa oportunidad, el proyecto llegó solo hasta el primer trámite constitucional en 2013.

En el marco de la actual Política Nacional, durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014 – 2018) se envían dos proyectos de ley para reemplazar el SENAME: uno para crear el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil, y otro para el Servicio Nacional de Protección Especializada de Niños y Niñas. Ambos proyectos fueron enviados al Congreso después de la muerte de Lissette Villa ocurrida en 2016, la cual destapó la crisis y dejó en evidencia la vulneración de derechos que ocurría al interior de los recintos del SENAME. En 2018, tras el fin del segundo mandato de Bachelet, el proyecto que creaba el Servicio Nacional de Protección Especializada de Niños y Niñas no prospera. Sebastián Piñera, asumiendo recién su segundo mandato (2018—2022), convoca a la Comisión Infancia para realizar un informe titulado “Acuerdo Nacional por la Infancia”. En línea con las resoluciones y propuestas del Acuerdo, el gobierno envió en agosto de 2018 un nuevo

proyecto de ley que creó el Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia, el cual será objeto de estudio en esta investigación.

1.3 Crisis y término del Servicio Nacional de Menores

La crisis que se vivía al interior de las residencias del SENAME queda al descubierto después de la muerte de Lissette Villa en 2016 en una residencia del SENAME en Santiago a causa de una maniobra de contención realizada por dos funcionarias. Según el informe de la Comisión investigadora del SENAME de la Cámara de Diputados (2016), Solange Huerta, en ese entonces directora nacional del SENAME, declaró que 1.313 NNA habían muerto entre 2005 y 2016 bajo la protección del SENAME. Posteriormente, el año 2019, Ciper reveló una investigación de la PDI realizada el 2017 en todos los centros residenciales de administración directa y centros de organismos colaboradores del SENAME. Dicho informe señala que en el 80% de los recintos se ha registrado maltrato intra-residencial, y en el 50% de los centros hubo maltratos de carácter sexual, realizados por trabajadores/as de los recintos, y por los/as propios/as menores de las residencias (Policía de Investigaciones, 2018).

El Comité para los Derechos del Niño también realizó una investigación especial entre mayo de 2017 y enero de 2018, a raíz del conocimiento de las vulneraciones de derecho. Además de confirmar las graves vulneraciones evidenciadas por la comisión investigadora y la PDI, el comité concluyó que el Estado de Chile había violado 16 artículos de la Convención de los Derechos del Niño (Comité de los Derechos del Niño, 2018). Entre ellos, se menciona el derecho a la no discriminación de NNA por considerar la pobreza como una razón de separar a NNA de sus familias, en vez de otorgar la ayuda necesaria en el entorno familiar. Violan también el interés superior del niño ya que, siendo la internación en residencia una medida extrema que debiese extenderse por un tiempo acotado, en Chile no se monitorean los tiempos de internación en residencias, se prolonga sin control la institucionalización y no hay intervención en familias para evitar institucionalización. Así también se viola el derecho de NNA a vivir en familia por no buscar alternativas en la red familiar extensa, no tomar medidas para que NNA no sean separados de sus padres y no dar oferta de programas SENAME adecuada en los territorios para evitar su desarraigo. Tampoco se respeta la obligación del Estado de otorgar una adecuada protección debido al estado crítico de la infraestructura y equipamiento de las residencias, la sobrepoblación de los centros,

insuficiencia e incapacidad de recursos humanos en supervisión y en trato directo y por enviar a NNA a organismos colaboradores sobre los que no existe control (Comité de los Derechos del Niño, 2018).

El comité dictamina que el Estado es el responsable de vulneraciones sistemáticas, cuya causa estaría dada por la existencia de un sistema de protección asistencialista hacia la niñez (Comité de los Derechos del Niño, 2018) propio de un modelo tutelar. También señalan como causa la incapacidad de cambiar leyes, políticas y prácticas que ya se conocían como vulneradoras de derechos de NNA con protección del Estado. Consideran problemática la inexistencia de una ley integral de protección y la aún vigente Ley de Menores de 1867 que considera a NNA como objetos de protección y no como sujetos de derecho, conforme lo señalado en la Convención de los Derechos del Niño.

Gran parte de estos antecedentes eran conocidos por el gobierno y el Congreso a la hora de elaborar y discutir el proyecto que creó el nuevo Servicio Mejor Niñez que reemplazará al SENAME. Así, el proyecto y su discusión dan cuenta de cómo el sistema político intenta hacerse cargo de las violaciones de derecho cometidas por el Estado. Se intentaron identificar los principales problemas del sistema, sus causas y soluciones, así como también avanzar hacia un enfoque de derechos, lo que, a su vez, implica cambiar la concepción de la niñez como objeto de protección hacia la consideración de NNA como sujetos de derecho.

2. Problematización

El diagnóstico transversal y contundente respecto a los malos resultados del SENAME lo posiciona como un objeto de estudio relevante política y sociológicamente. Los informes sobre el SENAME dan cuenta de un problema que permite cuestionar, y por ende analizar, errores de diseño, implementación y evaluación de este Servicio como política pública, pero también permiten cuestionar cuánto de discriminación y estigmatización hacia la niñez puede estar vinculado con las sistemáticas violaciones a sus derechos.

Una de las expectativas que ronda al Servicio Mejor Niñez es que logre avanzar hacia un paradigma de derechos, lo que implica cambiar el rol del Estado, introducir un enfoque familiar, la manera de planificar las intervenciones, las concepciones de la niñez y la adolescencia, entre otros aspectos (Beloff, 2006; Valverde, 2008). En tal sentido, esta investigación propone indagar los cambios en las concepciones de NNA que serán sujetos de atención del nuevo Servicio, tomando como criterio de contraste el paradigma tutelar de protección a la niñez y el enfoque de derechos.

El análisis respecto a los cambios de paradigma de protección de la niñez puede abordarse desde el diseño, formulación y/o implementación del Servicio Mejor Niñez como política pública. La presente investigación se enfoca en la fase de formulación, particularmente, en la discusión legislativa de diputados/as y senadores/as. Stein y Tommasi (2006) reafirman la importancia de que el estudio de políticas públicas se enfoque en el proceso político circundante a su formulación. Analizando las políticas públicas y el desarrollo de su estudio en América Latina a comienzos de este siglo, sostienen que es necesario no solo observar el contenido específico de las políticas públicas, sino también considerar los procesos críticos que les dan forma, ya que la eficacia de las políticas también depende de la manera en cómo se discutan, aprueben y apliquen.

Los enfoques estrictamente tecnócratas en el estudio de políticas públicas usualmente no consideran los pasos críticos en el proceso de diseño, negociación y aprobación de las políticas, que “alberga en su seno el turbulento mundo de la política” (Stein & Tommasi, 2006, pág. 395). Desde la perspectiva de los autores, la política es inseparable del proceso de formulación de políticas, y por ende es fundamental para comprenderlas. Esto coincide con

lo que plantea el norteamericano Frank Fischer (2003) quien afirma que es dificultoso entender el proceso de políticas públicas separado de su realidad normativa, ya que los asuntos valóricos y significados sociales funcionan como motor de las políticas públicas.

Existen diversos paradigmas epistemológicos y enfoques para aproximarse a las políticas públicas como objeto de estudio. Esta investigación propone realizar un análisis interpretativo del nuevo Servicio de Protección Especializada a la Niñez y la Adolescencia Mejor Niñez. Específicamente, se utilizarán de forma complementaria dos enfoques provenientes de las corrientes postempiricistas y constructivistas del estudio de políticas públicas: la construcción social de poblaciones objetivo y los marcos interpretativos.

El enfoque de la construcción social de poblaciones objetivo fue desarrollado por Ingram y Schneider (1993). Las autoras sostienen que es relevante estudiar las construcciones sociales implicadas en la formulación y diseño de políticas públicas por el efecto que tienen en los grupos hacia los que están orientadas. Con base en la literatura sobre políticas públicas afirman que “el diseño de políticas tiene consecuencias sociales y políticas fundamentales, no solo en el bienestar material, sino también en la reputación social” (Ingram, Schneider, & deLeon, 2010, pág. 100).

Este marco es útil para investigaciones empíricas que están íntimamente conectadas con preocupaciones normativas sobre justicia, ciudadanía y solución efectiva de problemas (Ingram, et. al., 2010). Las autoras sostienen que las construcciones sociales de los grupos objetivo son atributos políticos importantes que se introducen en el discurso político y en el diseño de políticas públicas. Estas construcciones pueden ser positivas o negativas, lo que, en general, tiene como resultado un tratamiento radicalmente distinto de distintos grupos.

Para complementar este enfoque, esta investigación propone el uso de marcos interpretativos para el análisis. Este enfoque de estudio de políticas públicas también suscribe a la tradición constructivista y permite construir el mapa de la arquitectura de un debate de política pública (Yanow, 2000). Los marcos interpretativos son el mecanismo subjetivo a través del cual se interpreta y ordena la realidad, dotándola de significado y orientando la acción, son esquemas presentes en la discusión que el/la analista debe construir (López, 2008).

Los cambios legales e institucionales que exige la Convención de los Derechos del Niño no se construyen sobre la nada, sino que sobre una institucionalidad de protección de la niñez vinculada que ya funcionaba bajo el modelo tutelar (Beloff, 2006). En tal sentido, el cambio de la valoración de niños y niñas en nuestra sociedad no solo pasa por cambios sociales y políticos, sino también por cambios culturales, que requieren más tiempo y que implican no solo construir una nueva mirada hacia la niñez, sino también desmontar la anterior (Beloff, 2006; Valverde, 2008). El análisis de la construcción social de la población objetivo permite entonces apreciar estos matices, entendiendo que el cambio nominal en la ley de protección especializada no significa necesariamente un cambio de blanco a negro en la concepción de la niñez, ya que es un cambio lento. En este sentido, la investigación social puede cumplir un rol relevante al poner de manifiesto estas visiones y contradicciones arraigadas en nuestra sociedad sobre la manera de entender a la niñez y la adolescencia.

En concreto, mediante el uso de la construcción de poblaciones objetivos, esta investigación indaga sobre los cambios en la concepción de la niñez en el nuevo Servicio Mejor Niñez en el marco de la discusión sobre el cambio desde un enfoque tutelar hacia un enfoque de protección integral que exige la Convención de los Derechos del Niño. Asimismo, el enfoque de marcos interpretativos permitirá ahondar en la discusión parlamentaria, identificando cómo diputados/as y senadores/as definen los problemas de la población objetivo, las soluciones que necesitan, y cuáles son las principales divergencias y consensos al respecto.

En consideración de lo anterior, en el análisis y discusión de los hallazgos subyace un criterio normativo que aboga por la necesidad de avanzar hacia un sistema de protección especializada con enfoque de derechos. Este criterio va en línea con lo exigido en la Convención de los Derechos del Niño y lo expresado en el propio proyecto.

3. Pregunta y objetivos de investigación

3.1 Pregunta de investigación

¿Cuáles son las construcciones sociales de la población objetivo presentes en la discusión legislativa del proyecto de ley que creó el Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia “Mejor Niñez”?

3.2 Objetivo General

Analizar las construcciones sociales de la población objetivo presentes en la discusión legislativa del proyecto de ley que creó el Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia “Mejor Niñez”.

3.3 Objetivos específicos

1. Identificar las características principales que comparte la población objetivo y los valores, símbolos e imágenes atribuidas a ellas en la discusión legislativa del proyecto de ley que creó el Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia “Mejor Niñez”.
2. Identificar cómo se definen los problemas y soluciones asociados a la población objetivo en la discusión legislativa del proyecto de ley que creó el Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia “Mejor Niñez”.

4. Marco Teórico

4.1 Enfoque postempiricista para el estudio de políticas públicas

Las ciencias de las políticas (*policy sciencess*), según define Laswell (1992) considera el conjunto de disciplinas que buscan explicar los procesos de elaboración y ejecución de políticas públicas, ofreciendo datos e interpretaciones relevantes para los problemas de políticas. En el estudio de políticas públicas la corriente postempiricista surgió como una respuesta a la perspectiva empiricista predominante en este campo de estudio (Roth, 2008). El enfoque postempiricista surge del desarrollo teórico del constructivismo social, la teoría crítica y el postestructuralismo (Fischer, 2003). Desde esta perspectiva, la explicación del mundo social puede adoptar distintas formas (Fischer, 2003) y su aplicación al campo de estudio de políticas públicas propone teorías y metodologías que consideran a las políticas públicas como construcciones discursivas constituidas como narraciones o relatos (Roth, 2008). Esta investigación, en específico, se posiciona desde una perspectiva postempiricista tomando elementos del análisis discursivo de políticas públicas y el constructivismo social.

Rein y Schon (1993) definen el discurso de política pública (*policy discourse*) como las interacciones de individuos, grupos de interés, movimientos social e instituciones a través de los cuales, situaciones problemáticas se convierten en problemas de política pública, forman parte de la agenda, se toman decisiones y se toman medidas al respecto. El foco en el discurso a la hora de estudiar las políticas públicas enfatiza en su comprensión como procesos prácticos de argumentación, donde es posible reconocer cómo los tomadores de decisión resuelven sus problemas y cómo sus argumentos expresan consideraciones sobre relaciones de poder y creencias (Forester & Fischer, 1993). Por su parte, el paradigma constructivista en el estudio de políticas públicas considera que las ideas o factores cognitivos tienen un rol importante en la formación de políticas públicas (Roth, 2008).

De estos paradigmas discursivos y constructivistas se desprenden una serie de enfoques teórico-metodológicos para aplicar en el estudio de políticas públicas. En esta investigación se utilizaron dos de ellos en forma complementaria: la construcción social de poblaciones objetivo, desarrollado por las autoras Ingram y Schneider (1993; 2010) y el análisis de marcos interpretativos.

4.2 Construcción social de poblaciones objetivo

Una población objetivo es definida como aquel grupo elegido para recibir beneficios o cargas mediante distintos elementos del diseño de políticas públicas (Ingram, et. al., 2010). El análisis de la construcción social de poblaciones objetivo en políticas públicas refiere a dos aspectos fundamentales: el reconocimiento de características compartidas que distinguen a una población objetivo como socialmente significativa y la atribución de valores, símbolos e imágenes específicas respecto a sus características (Ingram & Schneider, 1993). Así, las construcciones sociales desde este enfoque son entendidas por Ingram y Schneider (1993) como estereotipos sobre grupos particulares que han sido creados por la política, la cultura, religión, historia, medios de comunicación, entre otros. En tal sentido, para las autoras la definición la población objetivo representa valores controversiales, es un ejercicio de poder político y no solo un ejercicio tecnocrático.

Un aspecto fundamental de este enfoque para esta investigación tiene que ver con la posibilidad de cambio de las construcciones sociales. Las autoras definen las construcciones sociales como un espacio de disputa. Para ciertos grupos las caracterizaciones son objeto de debate constante, diversas posturas políticas pueden defender distintas construcciones de los mismos grupos (Ingram & Schneider, 1993).

Las construcciones sociales pueden cambiar, y una de las posibilidades de introducir cambios se juega en el diseño de políticas públicas (Ingram, et. al., 2010). Si bien reconocen que la posibilidad de cambio en la construcción de un grupo no radica completamente en las políticas públicas, para Ingram y Schneider las políticas cumplen un rol especial por ser capaces de proveer recursos y movilizaciones de actores políticos (Ingram, et. al., 2010). Asimismo, reconocen su importancia ya que las definen como la herramienta primaria que usan los gobiernos para afianzar, legitimar o cambiar las construcciones sociales (Schneider & Ingram, 2005)

Esta dimensión del cambio en la construcción es fundamental para analizar la política de Mejor Niñez, porque en su formulación y diseño estuvo la posibilidad de introducir el enfoque de derechos, que acarrea consigo una serie de cambios en la construcción social de la niñez y la adolescencia surgidos en los últimos 40 años, desde la Convención de los

Derechos del Niño. Se ahondará en esto más adelante. Es relevante prestar atención a estos cambios ya que las autoras afirman que “la persistencia de las políticas es más común que el cambio de políticas” (Schneider & Ingram, 2005, pág. 7) y advierten lo dificultoso que puede resultar el cambio de una construcción social para ciertos grupos.

Ingram y Schneider (1993) definen que la construcción social de poblaciones objetivo puede ser positiva o negativa. Una construcción social positiva define a las poblaciones objetivo con adjetivos positivos, como merecedoras, inteligentes, honestas o similares. Al contrario, las construcciones sociales negativas encasillan a las poblaciones objetivo como grupos no merecedores de beneficios, egoístas, deshonestos, entre otros. La interacción entre las construcciones sociales y el poder de los grupos “conduce a un patrón distintivo en la asignación de beneficios y cargas a los diferentes grupos objetivo” (Ingram & Schneider, 1993, pág. 337).

Para graficar la interacción entre el poder de las poblaciones objetivo (alto-bajo) y su construcción social (positiva – negativa), Ingram y Schneider (1993) definen cuatro tipos de poblaciones objetivo: 1) los aventajados, que poseen una construcción social positiva y alto poder; 2) Contendientes, aquellos con alto poder, pero construcción social negativa; 3) Dependientes, con una construcción social positiva, pero bajo poder; y 4) los desviados, con una construcción social negativa y bajo poder.

Existen fuertes presiones para que los funcionarios públicos promuevan políticas beneficiosas a aquellas poblaciones objetivo construidas positivamente, al mismo tiempo que se ven presionados a diseñar políticas punitivas y orientadas al castigo para los grupos contruidos negativamente (Schneider & Ingram, 1993). Las autoras señalan que en el caso de los grupos “aventajados” o “desviados” la decisión es clara y simple, pero la decisión es más compleja para contendientes y dependientes.

Pierce y su equipo (2014) analizaron artículos publicados entre 1993 y 2013 que aplicaran empíricamente este enfoque con el objetivo de comprender su alcance y profundidad. Entre sus hallazgos, encontraron que los grupos más estudiados son los calificados como desviados, que incluían poblaciones como criminales, inmigrantes o afroamericanos viviendo en situación de pobreza en Estados Unidos. El segundo grupo más

mencionado son los dependientes, identificando a gente en situación de pobreza, con enfermedades autoinmunes, afroamericanos de clase media. En este grupo también se identificó a niños y niñas.

Asimismo, Ingram y Schneider en sus artículos, las autoras utilizan a NNA como ejemplo de un grupo dependiente: construcción social positiva y bajo poder político. Los definen como necesitados de ayuda, sus problemas son responsabilidad del sector privado y el gobierno debiese tratarlos con lástima (Ingram & Schneider, 1993). Señalan también que este grupo tiende a ser visto como “personas buenas” pero menos merecedores de inversión de recursos, ya que son grupos que no aportan a la producción nacional (Ingram, et. al., 2010).

Esta categorización de la niñez y la adolescencia es discutida por Collins y Mead (2020). Las autoras aplican las cuatro categorizaciones de Ingram y Schneider a distintos grupos de niñez y adolescencia que podrían ser población objetivo de políticas públicas. De esta manera, las autoras dan cuenta de que, si bien es más fácil identificar a la niñez y la adolescencia como un grupo dependiente, es posible encontrar ejemplos de la construcción de estos grupos asociados a las cuatro categorías propuestas por Ingram y Schneider.

Es pertinente considerar este matiz para el caso de estudio de esta investigación. Si se asume que la niñez y adolescencia que constituye la población objetivo del nuevo Servicio Mejor Niñez es dependiente, entonces se sostiene que tienen bajo poder y una construcción positiva. La afirmación de que la niñez tiene bajo poder político, entendido como entendido como votos, riqueza y capacidad de movilización (Ingram & Schneider, 1993) es también aplicable para la realidad chilena. No obstante, la manera en que se entiende la construcción social positiva del grupo es algo más cuestionable.

Al respecto, hay dos puntos que es necesario considerar. En primer lugar, la discusión de política pública que se analiza en esta investigación trata sobre un grupo específico de niños, niñas y adolescentes: aquellos que requieren protección especializada. Estos NNA, que hasta ahora son parte de programas del SENAME, han sido NNA que han visto vulnerados sus derechos o NNA que han sido infractores de ley. Pobreza y delincuencia se conjugan en este grupo objetivo, ambas condiciones de las que no es posible afirmar a priori

que son construcciones positivas en Chile. En segundo lugar, es importante considerar que, en esta investigación es central el cambio de paradigma desde el enfoque tutelar al enfoque de derechos. En consecuencia, es contradictorio considerar la construcción social positiva de la niñez que ejemplifican las autoras, cuando, según la tipología que proponen, los grupos dependientes deben ser tratados como necesitados y con lástima. Esto último es mucho más parecido a un enfoque tutelar, y en tal sentido no resulta coherente afirmar que es una construcción social positiva desde la perspectiva de esta investigación.

Es por estos alcances de la teoría de construcción de poblaciones objetivo, que esta investigación toma las definiciones y justificaciones teóricas propuestas por Ingram y Schneider para analizar la construcción de poblaciones objetivo, pero usa como complemento y herramienta analítica la construcción de marcos interpretativos, que se considera una herramienta más pertinente para el caso observado.

4.3 Construyendo el mapa del debate: Marcos interpretativos para el análisis de políticas públicas

El análisis de marcos interpretativos de política pública es un enfoque de estudio de política pública desarrollado por Rein y Schon (1993). Influenciados por el constructivismo social y el interaccionismo simbólico, los autores señalan que *enmarcar* o el *framing* es una forma de seleccionar, organizar, interpretar y dotar de sentido a una realidad compleja con el objetivo de conocer, analizar y actuar. Los autores definen un marco interpretativo como una perspectiva de la realidad desde la cual se puede dar sentido y actuar sobre una situación amorfa o problemática, proporciona coherencia conceptual, dirección para la acción, marco para la recopilación y análisis de datos. La acción de *enmarcar* puede ocurrir, afirman Rein y Schon (1993) en tres niveles interconectados entre sí: la vida personal, la investigación científica o académica y la formulación de políticas públicas.

Un marco interpretativo es un esquema de interpretación que estructura el significado de la realidad actuando como un principio organizador que transforma información fragmentada en un problema de política pública significativo y estructurado que incluye, de forma explícita o implícita, una solución (Verloo, 2016). Las políticas públicas se basan en marcos interpretativos que plasman en ellas creencias subyacentes o percepciones (Fischer,

2003). El análisis de marcos reflexiona sobre la manera en que los problemas públicos se seleccionan e interpretan, dándole sentido a una realidad compleja a partir de significaciones comunes, en torno a las cuales se agrupan los distintos actores de un problema público (Fischer, 2003).

La utilización de este enfoque analítico en políticas públicas consiste en construir los marcos interpretativos presentes en los discursos asociados a una política pública. Estos discursos pueden ser extraídos de entrevistas, observación y/o análisis de documentos oficiales, discusiones y prensa.

Bustelo y Lombardo (2005) señalan que los marcos de políticas públicas tienen un formato específico que se basa en la existencia de un diagnóstico y un pronóstico. En este sentido, la construcción de los marcos interpretativos en política pública debe identificar:

“(…) una representación de un diagnóstico (algún hecho o aspecto de la vida social se considera problemático y necesita cambios), una representación de un pronóstico (se propone una solución al problema que especifica que es lo que se debe hacer) y una llamada a la acción (que fundamenta las razones para implicarse en la acción correctiva y por parte de quiénes). (Bustelo & Lombardo, 2005, pág. 9)”

De acuerdo con Yanow (2000) la pregunta central en un análisis interpretativo de políticas es ¿Cómo se *enmarca* el problema político por parte de las diversas partes implicadas en el debate? Para dar respuesta a esto, el/la analista debe trazar un mapa de la arquitectura del debate en cuestión para construir los marcos interpretativos que distinguen —a la vez que constituyen— las distintas comunidades semánticas implicadas. Esto se logra a través de la identificación del lenguaje y sus implicancias en la comprensión, acciones y significados que se le da al problema público, utilizado por distintas comunidades semánticas en el enmarque del asunto en cuestión (Yanow, 2000).

Yanow (2000) resume la aplicación de los marcos interpretativos en cuatro pasos: i) identificar las comunidades relevantes, entendidas como aquellos grupos que comparten el pensamiento, habla, práctica y significados respecto del problema, ii) identificar los artefactos que portan significados para las comunidades interpretativas vinculadas al

problema, iii) identificar los discursos de las comunidades respecto al problema y iv) identificar y explicar las interpretaciones en conflicto. La consecución de estos pasos permite realizar lo que la autora denomina “mapeo de la arquitectura del debate político”, que es lo que permite la construcción de los marcos interpretativos. Precisa también que estos cuatro pasos están entrelazados y que en la práctica el análisis se desarrolla yendo y viniendo por todos ellos.

Los dos primeros pasos, la identificación de artefactos y comunidades, tienen que ver con la identificación de aspectos más concretos, observables y accesibles que preceden al análisis abstracto, menos accesible y observable de la identificación de significados de los actores involucrados (Yanow, 2000). Define artefactos como aquellos elementos creados por los humanos que proyectan significados, como el lenguaje, la música, el arte, la literatura, arquitectura, interacciones, entre otros. La autora precisa que, para el caso de las políticas públicas, los artefactos pueden ser documentos de políticas, legislación e implementación son entendidos como expresiones de significado y no solo como elementos instrumentales racionales.

El tercer y cuarto paso consisten en construir los marcos interpretativos. Para ello se utilizan *preguntas guías* o *sensitising questions*, que ayudan a establecer y discriminar dimensiones, por ende, son la base para poder describir y analizar los marcos (Bustelo & Lombardo, 2005; Verloo, 2016). Las preguntas guías están orientadas a determinar el diagnóstico, pronóstico y llamado a la acción presentes en cada marco.

En conclusión, esta investigación busca analizar la construcción social de la población objetivo del nuevo Servicio Mejor Niñez haciendo uso de los dos enfoques propuestos de manera complementaria. En tal sentido, más que determinar cuál es *la* construcción social de la población objetivo, plasmada en la política pública estudiada, lo que busca esta investigación es encontrar cuales son las construcciones sociales de la población objetivo a través de la identificación de marcos interpretativos y el *mapeo de la arquitectura del debate político*.

4.4 El criterio de análisis: enfoque tutelar y enfoque de derechos

Como ya ha sido mencionado, las construcciones sociales sobre NNA y sus familias serán analizadas desde un criterio en específico: el contraste entre un modelo tutelar y un enfoque de derechos para comprender a la niñez y la adolescencia. Pero estos modelos no solo tienen formas específicas de comprender a este grupo, sino que también presentan diferencias en el rol del Estado en la protección, en la manera en que interpretan los problemas, ofrecen soluciones, entre otros aspectos. En este apartado se revisan brevemente las principales características de cada enfoque con el fin de utilizarlas en el análisis final de los hallazgos.

El modelo tutelar se define principalmente en base a las necesidades de la persona, esto es, sus déficits sociales (Oyarzún, Dávila, Ghiardo, & Hatibovic, 2008). El determinismo propio del enfoque tutelar vincula la pobreza con marginalidad y delincuencia, de manera que la acción del Estado se sostiene en los supuestos de situación de riesgo, peligro moral o menor en situación irregular (Beloff, 2006). En estos casos, el Estado no tiene la obligación moral ni legal de brindar protección o ayuda (Save the Children, 2002), de manera que el modelo tutelar se asocia a caridad, filantropía o asistencialismo.

El enfoque de derechos reconoce y promueve derechos de la niñez de manera integral y apostando a la universalidad (Beloff, 2006). Asumir un enfoque de derechos implica reconocer que el Estado es garante de derechos, que los sujetos pueden y deben exigir sus derechos y que el Estado tiene obligaciones legales sobre estos sujetos (Valverde, 2008). Beloff precisa: “si la protección es concebida como derecho, entonces deben existir remedios legales en caso de violaciones a los derechos, no así cuando la protección es concebida como ayuda o caridad, donde la exigibilidad y responsabilidad desaparecen” (Beloff, 2006, pág. 111).

Cada uno de estos enfoques contiene en su interior una manera de comprender a la niñez y la adolescencia. Lo que caracteriza al modelo tutelar es considerar a NNA como objetos de protección y se fundamenta en el determinismo al considerar que las características de pobreza y marginalidad les hacen más proclives a convertirse en delincuentes (Oyarzún, et. al., 2008; Valverde, 2008). Este modelo tiene una concepción negativa de NNA ya que

les define a partir de lo que no saben, lo que no tienen, son considerados seres incompletos e incapaces (Beloff, 2006).

Por su parte, el enfoque de derechos considera a NNA como sujetos de derechos. Según Francis Valverde (2008), esta consideración afirma, primero que nada, que se les considera personas capaces de ejercer sus derechos, acorde a la edad que tienen. Agrega que esta definición les otorga un estatus de sujeto social y parte de un colectivo, de manera que se cambia el foco de individualización propio de la psicología y la pedagogía que los veían como un grupo en *preparación para*, así como también dejan de ser vistos como “víctimas indefensas del destino” (Valverde, 2008, pág. 99). Parte importante de este enfoque, agrega la autora, es respetar que NNA tienen voz y derecho a participar, de manera que son sujetos capaces de proponer soluciones a las vulneraciones que viven.

Es relevante considerar estos dos enfoques en el análisis ya que las reformas a las políticas de la niñez y la adolescencia en Chile, dentro de las cuáles se encuentra la necesidad de reformar el SENAME, consideran como eje central crear condiciones políticas, normativas e institucionales para aplicar los derechos consagrados en Convención de los Derechos del Niño (Consejo Nacional de Infancia, 2015). Una de las características fundamentales de la Convención es el paso de las necesidades a los derechos (Cillero, 2011), es decir, avanzar hacia un enfoque de derechos en la protección de la niñez y la adolescencia.

No obstante, según Martín, Rozas y Alfaro (2020), las reformas a las políticas de niñez y adolescencia entre los años 2014 y 2018 en el marco de la nueva Política de Niñez y Adolescencia, no logran un cambio de paradigma. Es decir, los/as autores afirman que si bien existen cambios en las políticas hacia la niñez, se mantiene un enfoque proteccionista y tutelar. Asimismo, no existen cambios fundamentales en la consideración del Estado como garante de derechos, y la consideración de NNA como sujetos de derechos no permean todos los cambios realizados (Martín, et. al., 2020).

La política que crea el nuevo Servicio Mejor Niñez es posterior al análisis realizado por Martín et. al. (2020), por lo que resulta pertinente plantear como eje crítico en el análisis el avance hacia un enfoque de derechos que supere el enfoque tutelar que sigue primando en las políticas a la niñez.

5. Marco metodológico

Esta investigación será abordada desde el enfoque cualitativo. La metodología cualitativa se caracteriza por poner énfasis en la construcción de significados sociales de un colectivo, moviéndose en el orden de los significados y sus reglas de significación (Ibañez, 2006). De tal manera, a través del análisis cualitativo del discurso de los actores involucrados, es posible integrar en un solo análisis sus ideas manifiestas y el contenido latente de su discurso, todo esto en un marco contextual específico. En concreto, el uso de técnicas cualitativas permitirá aprehender las ideas e intereses de los actores estudiados, al tiempo que se establece la relación entre ellos como colectivo, en un contexto de discusión legislativa.

5.1 Técnica de producción de información y muestra

En esta investigación se considera exclusivamente la discusión legislativa en sala del proyecto, de manera que el discurso de los actores involucrados corresponde al discurso de diputados/as, senadores/as y representantes del gobierno que realizaron intervenciones en la tramitación. Para acceder a este discurso, se utilizó como fuente de información principal las intervenciones de diputados/as, senadores/as y representantes del gobierno en la tramitación legislativa del Servicio Mejor Niñez. Esta información fue complementada con entrevistas en profundidad a informantes clave del debate, definidos como senadores/as o diputados/as cuya participación en la tramitación fue relevante (haber sido parte de, al menos, una comisión de discusión en particular del proyecto). Se decidió realizar como mínimo tres entrevistas con el criterio de que estuvieran representados los tres grupos en los que usualmente se organiza el espectro político en Chile (izquierda, centroizquierda y derecha)

5.1.1 Análisis de la discusión parlamentaria

La principal fuente de información para acceder al discurso de los actores involucrados respecto a la población objetivo fue la transcripción de las intervenciones parlamentarias en sala disponible en el dossier de historia de la ley del proyecto que creó el nuevo Servicio Mejor Niñez.

Este proyecto ingresó al Congreso en agosto de 2018 y fue promulgado en diciembre del 2020. Los tres trámites constitucionales de rigor tuvieron lugar entre agosto de 2018 y

mayo de 2020. Durante este período, el trámite que más demoró fue la presentación de indicaciones en el Senado, que tuvo lugar entre junio de 2019 y mayo de 2020. Posteriormente, la discusión del proyecto se extendió debido a que la Cámara de Diputados/as rechazó las indicaciones, por lo que pasó a Comisión Mixta, cuyo trámite concluyó con la aprobación del proyecto en junio de 2020. Además, en julio de ese mismo año, el ejecutivo envió un veto presidencial, lo que implicó nuevamente la tramitación del proyecto en sala para ambas cámaras. El veto fue parcialmente aprobado en octubre de 2020.

Desde el ingreso del proyecto al Congreso, hasta el Oficio de Ley al Ejecutivo posterior a la discusión del veto, transcurrieron dos años y cuatro meses. Durante ese tiempo el proyecto fue discutido trece veces en sala. Tras revisar todas las transcripciones (471 páginas), se decidió enfocar el análisis solo en los tres primeros trámites, lo que corresponde a cinco discusiones en sala (131 páginas). El motivo de esta decisión es que la discusión posterior al tercer trámite (es decir, desde la comisión mixta en adelante) no se enfoca tanto en el contenido general del proyecto, y en tal sentido, las discusiones no estuvieron tan enfocadas en niñez, como sí lo estuvieron en los tres primeros trámites. Las discusiones del informe de la comisión mixta, así como las discusiones del veto tienen un carácter más de negociación del proyecto respecto a algunos aspectos específicos que causaron controversia, por lo que las intervenciones tienen principalmente un contenido que no es afín con el objetivo de esta investigación.

En consideración de lo anterior, la muestra utilizada fue:

Tabla 1. Muestra análisis de discusiones

Trámite	Cámara	Tipo de discusión	Fecha	Estado	N° de pág.
Primer trámite constitucional	Diputados	Discusión en general	23-01-2019	Queda pendiente	51
		Discusión en general	24-01-2019	Aprobado en particular y en general	
Segundo trámite constitucional	Senado	Discusión en general	04-06-2019	Se fija plazo para presentar indicaciones	18

		Discusión en particular	05-05-2020	Aprobado con indicaciones	37
Tercer trámite constitucional	Diputados	Discusión única	07-05-2020	Rechazadas las modificaciones	25

5.1.2 Entrevistas en profundidad

Esta técnica de producción de información va en línea con el enfoque teórico de este estudio en tanto está orientada hacia la comprensión de las perspectivas que tienen los/as informantes respecto de sus vidas o experiencias expresadas con sus propias palabras (Tylor & Bogdan, 1987). La información producida, al ser parte de la biografía del/a entrevistado/a, es proporcionada con una orientación e interpretación significativa del/a entrevistado/a; es decir, va más allá de la presentación cronológica o sistemática de los hechos vividos (Alonso, 2007).

El proceso de contactar a los entrevistados comenzó en marzo de 2021. Haciendo uso de distintos contactos se pudo obtener el número telefónico de 14 posibles entrevistados/as, entre senadores/as y diputados/as. A pesar de ello, fue difícil concretar las entrevistas debido a las intensas negociaciones políticas que se dieron durante esos meses a propósito de la discusión sobre los “mínimos comunes” y el cierre de la inscripción de primarias presidenciales en el mes de mayo. Por lo tanto, se procuró cumplir con al menos tres entrevistas a informantes clave escogidos, como ya se mencionó, con la intención de representar a los tres sectores políticos presentes en el Congreso: derecha, centroizquierda e izquierda.

Las entrevistas tuvieron una duración de entre 45 a 60 minutos y fueron realizadas por la plataforma Zoom para respetar el confinamiento producto de la crisis sanitaria por Covid-19. Cada informante recibió un consentimiento informado que firmaron previamente en donde se explicitaba el objetivo de la investigación, el uso del material y el anonimato de la entrevista.

Para la muestra, los criterios de selección considerados fueron: participación directa en la discusión del proyecto en comisiones, género y cámara a la que pertenecen. En consideración de lo anterior, los/as informantes claves entrevistados/as fueron:

Tabla 2. Muestra de informantes clave

	Género	Partido	Cargo	Participación
Informante 1	Mujer	Unión Demócrata Independiente	Senadora	Comisión de Niñez del Senado y Comisión Mixta
Informante 2	Hombre	Democracia Cristiana	Diputado	Comisión de Constitución, Legislación y Justicia y Comisión Mixta
Informante 3	Mujer	Nuevo Trato	Diputada	Comisión de Familia y Comisión Mixta

5.2 Técnica de análisis de información

La sistematización y análisis de información se realizó utilizando como encuadre principal las propuestas metodológicas del estudio de marcos interpretativos. En tal sentido, se estableció una lista de preguntas guía, vinculadas a los objetivos específicos de esta investigación, para determinar los marcos interpretativos dominante y secundario respecto a la población objetivo de la política pública estudiada.

El listado de preguntas guía¹ se compone de dos dimensiones vinculadas a los objetivos específicos de esta investigación. La primera está compuesta por preguntas orientadas a analizar dos aspectos fundamentales en la construcción social de poblaciones objetivo: 1) el reconocimiento de características compartidas que distinguen a la población objetivo y 2) los valores, símbolos e imágenes asociadas a estas características (Ingram & Schneider, 1993).

La segunda dimensión fue elaborada en base al enfoque de marcos interpretativos para centrarse específicamente en la definición de problemas y soluciones. En tal sentido, se utilizaron como orientación las preguntas propuestas por Bustelo y Lombardo (2005):

“¿Cuál es el problema tal y como se representa? ¿Dónde se localiza? ¿Qué es lo que se ve como causa? ¿Y como efecto? ¿Quién(es) es(son) responsable(s) del

¹ Tabla con preguntas en anexo.

problema? ¿Quién tiene voz en la definición del problema? ¿Qué solución se ofrece al problema? ¿Quién tiene voz a la hora de sugerir un curso de acción adecuado para resolver el problema?” (p. 9).

La información producida fue analizada mediante la técnica de análisis de contenido. Este análisis consiste en la interpretación de textos cuyo contenido, una vez interpretado, permite acceder a conocimientos de distintos aspectos y fenómenos de la vida social (Andreu, 2001). Cuando se hace referencia al contenido de un texto no se alude al texto mismo, sino más bien “a algo en relación con lo cual el texto funciona, en cierto modo, como instrumento” (Díaz & Navarro, 1999, pág. 179). En este sentido, el contenido de un texto refiere a un plano exterior al texto mismo, a aquello que es posible de inferir e interpretar a partir de él. Así, esta técnica es coherente con el enfoque constructivista de la investigación, ya que el texto, en este caso, las intervenciones de parlamentarios y parlamentarias, es el instrumento que permitirá conocer las concepciones de la niñez y adolescencia que será parte del nuevo Servicio Mejor Niñez.

La codificación de la información se realizó con el programa Atlas ti. En una primera etapa se analizaron las discusiones en sala con un libro de códigos² elaborado a partir de las principales dimensiones contenidas en los objetivos específicos, complementados y definidos con la literatura académica sobre protección de derechos de la niñez y los estudios empíricos. Esto se complementó con una codificación abierta que permitió agregar códigos que no se tenían considerados. En la segunda etapa, el libro de códigos inicial fue en parte modificado para adaptarlo a los temas emergentes en la discusión. Se utilizó el libro de códigos modificado para analizar las entrevistas en profundidad.

6. Hallazgos

Los hallazgos están organizados en dos apartados. En el primero de ellos se analiza la información disponible sobre la construcción social asociada a la población objetivo del Servicio Mejor Niñez. En el segundo apartado se muestran los diagnósticos y pronósticos

² Anexo 1

que parlamentarios y parlamentarias realizan respecto de la situación de la población objetivo.

6.1 Construcciones sociales niños, niñas, adolescentes y sus familias

El presente apartado se exponen las caracterizaciones sobre la población objetivo, elaboradas por diputados/as y senadores/as en la discusión legislativa, y los valores, símbolos o imágenes asociadas. El objetivo es profundizar en la construcción que realizan en torno a niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos y cuáles son las características que definen a sus familias.

Para el análisis de la construcción de NNA se dividieron los hallazgos en tres temas principales. En el primer apartado, se analizan las definiciones de la niñez y la adolescencia en genérico, es decir, las imágenes, caracterizaciones, símbolos y valores asociados a NNA en general. Posteriormente, se delimita el análisis a las construcciones asociadas al grupo específico de NNA que serán –o son— atendidos por centros de protección especializada. Luego, en el segundo y tercer apartado se enfatiza en dos aspectos de la construcción de NNA que se identificaron como los más relevantes en el análisis de las discusiones: la consideración de NNA como sujetos de derecho y las concepciones sobre NNA en conflicto con la justicia, respectivamente.

Finalmente, el cuarto apartado se enfoca en analizar la construcción social de las familias de NNA que requieren protección especializada, ya que también son consideradas como población objetivo por el Servicio Mejor Niñez.

6.1.1 Construcción de la niñez y la adolescencia

La Ley 21.302 que crea el Nuevo Servicio de Protección Especializada a la Niñez y la Adolescencia, Mejor Niñez, consigna como sujetos de atención a “niños, niñas y adolescentes gravemente amenazados o vulnerados en sus derechos” incluyendo también a “sus familias, sean biológicas, adoptivas o de acogida, o a quienes tengan su cuidado, declarado o no judicialmente, en los casos que correspondan” (Biblioteca del Congreso Nacional, 2021). El objeto es garantizar protección especializada para este grupo, entendida como el diagnóstico especializado, restitución de derechos, reparación del daño producido y prevención de nuevas vulneraciones.

La definición de la población objetivo en la ley, en comparación con el SENAME, tiene dos cambios importantes. En primer lugar, se incluye un enfoque familiar, que implica considerar dentro de la población objetivo a las familias de niños, niñas y adolescentes. En segundo lugar, ya no se considera como sujetos de atención a adolescentes³ infractores de ley. Sí considera, en cambio, a niños y niñas que “habiendo incurrido en conductas delictuales, por razón de su edad sean inimputables”, según indica el artículo 18 sobre oferta de programas y líneas de acción.

El análisis de la discusión legislativa identificó, en primer lugar, todas aquellas intervenciones que ofrecían una definición explícita sobre niñez y la adolescencia. Algunas de ellas señalan a niños, niñas y adolescentes como la base del país, el elemento más importante de la sociedad, un sector de “enorme sensibilidad”. Uno de los símbolos más utilizados fue consignar a niños, niñas y adolescentes como el futuro del país:

“Una sociedad que pretende ser desarrollada debe cuidar el futuro. Y el futuro son los niños, no importa el origen que tengan, con dinero o sin dinero, de regiones o del área metropolitana”. (Senadora Carmen Gloria Aravena, Independiente, Segundo trámite constitucional, 05/05/2020)

“La niñez hoy día es el futuro. En la medida en que nosotros generamos un Estado cuidador de la infancia también estamos generando una riqueza futura en cuanto a lo que van a ser nuestros científicos, nuestros futuros gobernantes incluso”. (Informante clave, diputada, Nuevo Trato, 06/04/2021)

Si bien el proyecto de ley incluye nominalmente la consideración de la niñez y la adolescencia como sujetos de derecho, el enfoque de la construcción de poblaciones objetivo invita a dirigir la atención no solo al contenido de las políticas públicas, sino que también a la manera en que los actores y formuladores de políticas construyen a la población, ya que ello impacta en la carga que se le asocia a los sujetos de atención. En tal sentido, es posible afirmar que, si bien existe conciencia de que niños, niñas y adolescentes deben ser

³ La ley entiende por niños y niñas a “toda persona menor de catorce años” y por adolescentes a “toda persona que tenga catorce años o que, siendo mayor de catorce años, no haya cumplido los dieciocho años de edad” (Biblioteca del Congreso Nacional, 2021).

considerados sujetos de derecho, no se ahonda mayormente en las implicancias de esto (se este punto en el siguiente apartado).

Por otro lado, sí es posible identificar un énfasis claro en la construcción de *la niñez como futuro*, y de ahí la importancia de protegerlos, ya que “proteger a los niños es proteger el futuro de Chile”. Este símbolo de la niñez como futuro es una de las críticas que se realizan desde los estudios de la niñez a las construcciones tradicionales del grupo. Estas perspectivas sostienen que centrarse en la idea de la construcción de la niñez como futuro es pensar en el niño o niña como “inepto y sin preparación, un sujeto que hay que educar y cuyo valor radica en lo que se convertirá” (Tonucci, 2019, pág. 14). Por el contrario, considerar a niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho es reconocer su valor presente, de manera que otorgarle valor a la niñez y la adolescencia por lo que serán en el futuro, no va en línea con el enfoque de derechos propuesto en la Convención de los Derechos del Niño (Oyarzún, et. al., 2008).

Respecto al grupo específico de NNA que serán la población objetivo del nuevo Servicio, diputados/as y senadores/as les definen como niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos, y valoran la inclusión de sus familias como sujetos de atención. Adosan a las definiciones nominales una serie de adjetivos y expresiones que expresan la manera en que construyen una imagen respecto su situación de vulnerabilidad.

“Han sufrido maltratos o abusos sexuales, o debido al policonsumo de drogas de sus padres. A veces, tienen a ambos padres presos por narcotráfico u otros delitos, o viven en un entorno familiar con graves problemas de salud mental. En suma, se trata de niños que se encuentran en riesgo directo de vulneración de su vida y de su indemnidad sexual, que no tienen oportunidades de un buen futuro, por lo que deben ser separados de sus padres para ser protegidos”. (Diputado Leonardo Soto, Partido Socialista, Primer trámite constitucional, 24/01/2019)

“¡El Servicio que hoy nos convoca tiene que ver con el niño vulnerado, con el menor maltratado, con el adolescente víctima de abusos, y persigue sacarlo de esa situación de dolor, de maltrato e incorporarlo, en el mejor de los casos, a una vida en familia” (Senador Víctor Pérez, UDI, Segundo trámite constitucional, 04/06/2019)

“Al Servicio de protección de los niños, niñas y adolescentes llegarán todos los días niños vulnerados en todas las esferas de sus derechos, desde algo tan simple como tener el amor de una madre o un padre, comida y vestimenta, hasta su integridad física y psíquica, y su indemnidad sexual”. (Diputada Erika Olivera, Renovación Nacional, Tercer trámite constitucional, 07/05/2020)

La construcción de del grupo tiene un claro énfasis negativo, particularmente asociado a las condiciones de vida que se consideran propias de este grupo. Una de ellas, la que más se repite, dice relación con el entorno en que viven los niños, niñas y adolescentes. Se hace alusión a contextos de violencia constante, drogadicción, alcoholismo, explotación infantil y abuso sexual, así como a condiciones de vida “penosas” en cuanto a alimentación y vestuario.

Otro aspecto que constituye la construcción de la población objetivo dice relación con la situación de vulneración de NNA. Algunas intervenciones señalan:

“¿Qué más vulnerable que un niño o una niña o un adolescente? ¿Qué más natural y lógico que un país cree la institucionalidad necesaria, suficiente y acorde para hacer frente a lo que significa la adecuada protección, el adecuado resguardo y el adecuado ejercicio de los derechos que le asisten a cualquier persona, y particularmente a un niño?” (Senador David Sandoval, UDI, Segundo trámite constitucional, 05/05/2020)

“Es una situación delicada, delicadísima, tratar con estos niños, que *de por sí* son vulnerables, que han sufrido abusos, que han sufrido distintas violaciones”. (Senadora Isabel Allende, Partido Socialista, Segundo trámite constitucional, 05/05/2020)

Este tipo de intervenciones muestran una visión alejada de lo que el enfoque de derechos promueve en materia de niñez, y mucho más cercano a un enfoque tutelar, ya que afirman que, *en esencia*, niños y niñas *son* vulnerables. Muchos/as son sutiles al señalarlo, pero otros/as son mucho más explícitas. No es posible identificar que esta postura sea claramente propia de un sector político.

En la misma línea, una distinción discursiva a la hora de referirse a NNA que requieren protección especializada es precisar si *son* vulnerables o *han sido* vulnerados/as. En la discusión es posible encontrar intervenciones de parlamentarios/as que son cuidadosos/as a

la hora de señalar que NNA *han sido* vulnerados/as. No obstante, en el general de la discusión se utilizan ambas expresiones:

“Cabe señalar que, claramente, en Chile, nuestros niños vulnerables han sido víctimas de un sistema de protección obsoleto. Como Estado y sociedad les hemos fallado”. (Senadora Ximena Rincón, Democracia Cristiana, Segundo trámite constitucional, 04/06/2019)

“Colegas, me pongo la camiseta con este proyecto, pues necesitamos sacar adelante a nuestros niños más vulnerables”. (Ximena Ossandón, Renovación Nacional, Tercer trámite constitucional, 07/05/2020)

“Para lograr un Chile mejor, debemos generar las condiciones para que la sociedad civil aporte decididamente a resolver los graves problemas que presentan muchos hogares que están al cuidado de nuestros niños en situación de vulnerabilidad a lo largo del país”. (Diputado Sergio Bobadilla, UDI, Primer trámite constitucional, 24/01/2019)

“Este Servicio de protección a la niñez y a la adolescencia debe dirigirse sin vacilaciones ni interpretaciones a proteger y restituir los derechos de quienes han sido vulnerados”. (Diputado Matías Walker, Democracia Cristiana, Tercer trámite constitucional, 07/05/2019)

No obstante, solo una intervención en las discusiones analizadas es clara en marcar la diferencia:

“Nunca se debe perder de vista que el daño provocado a un niño *que no es vulnerable, sino vulnerabilizado*, permanece en el tiempo: afecta a sus hijos, a sus nietos y, quizás, por cuánto tiempo más”. (Diputada Natalia Castillo, Nuevo Trato, Primer trámite constitucional, 24/01/2019)

Es una realidad que el Servicio Mejor Niñez está hecho para proteger a aquellos NNA que sufren alguna situación de vulneración. Eliminar la palabra del discurso no va a borrar las vulneraciones que han sufrido o pueden sufrir. Tampoco tiene sentido negar el hecho de que es necesario la existencia de un Servicio especializado para NNA en situaciones de

vulneración de derecho. Pero sí es posible afirmar, analizando las discusiones desde la perspectiva de la construcción de la población objetivo, que el énfasis que parlamentarios y parlamentarias le dan a la situación de vulnerabilidad de estos NNA es mucho mayor al énfasis que ponen, por ejemplo, en promover la prevención de vulneraciones.

6.1.2 Implicancias del enfoque de derechos en la construcción de la población objetivo

Según la ley que creó este Servicio, el enfoque de derechos es uno de los principios rectores del proyecto y la prevención parte del objeto del Servicio. El enfoque de derechos es un aspecto relevante en la construcción de esta población objetivo, ya que tal como se ha mencionado, una de las grandes falencias del SENAME, al mismo tiempo que una de las grandes promesas de este nuevo Servicio, es dejar de considerar a los NNA como objetos de protección para dar paso a considerarlos como sujetos de derecho.

Lo relevante de este punto es que está en juego una posibilidad de introducir un cambio en la construcción social de NNA. Como ya ha sido mencionado, el enfoque de la construcción social de poblaciones objetivo considera que el diseño de políticas públicas es una herramienta que permite introducir cambios en la construcción de un grupo social (Ingram, et. al., 2010). En este caso, se juega un cambio fundamental respecto a la protección especializada. El antiguo Servicio de protección, SENAME, fue creado en un contexto histórico-social en que la consideración de NNA como objetos de protección era predominante. Cuatro décadas más tarde, este Servicio tiene el propósito de introducir el enfoque de derechos, que implica cambiar la construcción de NNA como objetos de protección, hacia sujetos de derecho.

En general, la discusión parlamentaria es bastante pobre en lo que respecta a los efectos que tiene la aplicación enfoque de derechos. Se enuncia que este nuevo Servicio considerará a los niños como sujetos de derechos según lo estipula la ley, pero no se ahonda sobre qué significa esto en la práctica ni cuáles son los cambios que esto significa:

“Algunos ejemplos de los avances son, en primer lugar, el reconocimiento del niño, niña o adolescente como sujeto de derechos y, por tanto, foco de la protección por parte del Estado en sus derechos fundamentales, ya sean los reconocidos en la Constitución de Chile como en los convenios y tratados internacionales en esta

materia”. (Diputado Tomás Hirsch, Partido Humanista, Primer trámite constitucional, 23/01/2019)

“Nuestros niños, niñas y adolescentes son sujetos de derecho. No solamente son sujetos de atención y de Servicio, sino también sujetos de derecho. El principio rector es el interés superior del niño, niña y adolescente. Se asegura el derecho a vivir en familia. El trabajo reparatorio del nuevo Servicio de protección se llevará a cabo con los niños y niñas en conjunto con su familia y, en lo posible, con su comunidad”. (Diputada Karol Cariola, Partido Comunista, Primer trámite constitucional, 24/01/2019)

No hay reflexiones en torno a qué efectos tiene sobre la población objetivo, es decir, qué implica en la práctica para NNA vulnerados en sus derechos el pasar a ser considerados como sujetos de derecho. La mayor parte de las intervenciones que hacen alusión a este tema son más bien descriptivas. Se limitan a señalar que este nuevo Servicio considera a los niños como sujetos de derecho, y con ello, se respeta su autonomía progresiva e interés superior, principios rectores de la Convención de los Derechos del Niño, pero no ahondan mayormente en ello ni tampoco hay discusión al respecto.

A pesar de que esta discusión no se aborda en profundidad en las intervenciones analizadas, se consideró relevante ahondar sobre este tema en las entrevistas con los informantes clave. El motivo es que la consideración de NNA como sujetos de derecho, particularmente lo referido a la autonomía progresiva, es una discusión conocida en el parlamento y su desarrollo ha sido controversial. Antecedente de esto es la discusión legislativa entre junio y octubre de 2019 (paralela a la tramitación del nuevo Servicio) de un proyecto de ley que buscaba la consagración constitucional del deber del estado de protección de niños, niñas y adolescentes. Esta reforma constitucional buscaba asegurar que el Estado resguarde el interés superior del niño, la autonomía progresiva y la consideración de los tratados internacionales. En esta tramitación legislativa, los argumentos de sectores de derecha se impusieron en clara contraposición de la autonomía progresiva que promovía la centroizquierda, por lo que el proyecto, que requería quórum calificado, termina siendo rechazado en octubre de 2019.

Esa misma cámara de diputados y diputadas que rechazaron la consideración constitucional de la autonomía progresiva de NNA son los que discutieron y aprobaron su consideración en el nuevo Servicio. En virtud de estos antecedentes respecto a la discusión sobre autonomía progresiva y la relevancia que se le da a este principio en la formulación del nuevo Servicio para avanzar en un enfoque de derechos, se consultó directamente a los informantes clave sus interpretaciones sobre la relación del principio de autonomía progresiva con el derecho y deber preferente de los padres a educar a sus hijos. También se indagó respecto a las posibles controversias en este debate:

“Tiene que existir la autonomía progresiva, tiene que existir el derecho/deber de los padres a criar a sus hijos, pero son principios que tienen que ir conversando. Porque no puede ser que, por el derecho de los padres a criar a sus hijos, esos padres incluso puedan vulnerar derechos que son derechos fundamentales de los niños, como interferir en su identidad de género u orientación sexual. O sea, hay un derecho de los padres, pero ese derecho no les da la propiedad absoluta a disponer sobre la vida de sus hijos”. (Informante clave, Diputada, Nuevo Trato, 06/04/2021)

“No son derechos antagónicos, son derechos que deben ponderarse entre sí. Y siempre sobre la base de que hay un principio que es anterior a todos ellos que es el interés superior del NNA. Lo que ocurrió es que grupos conservadores, con argumentos muy poco arraigados en la ciencia, en la realidad, con mucha ignorancia, sobre todo grupos ultraconservadores, levantaron esta consigna de "con mis hijos no te metas" que de alguna manera negaba valor al principio de autonomía progresiva de los adolescentes que es un principio que está recogido en la Convención de los Derechos del Niño”. (Informante clave, diputado, Democracia Cristiana, 04/05/2021)

“Yo no veo una contraposición entre el derecho y deber preferente de los padres a educar a sus hijos y la autonomía progresiva. Y esto es algo que desde mi punto de vista va unido. La oposición, o la centro izquierda, planteó estos conceptos como que chocaban. Como que de alguna manera se planteó que los papás limitan la autonomía de los niños y que eso va en contra de los derechos del niño desde su autonomía progresiva. Yo no veo esa contraposición, pero sí se dio en la discusión y no logramos llegar en muchos casos a acuerdos en esa contraposición (..) Yo sí creo que hay una

diferencia en la visión de mundo que hay entre la centroizquierda y la centroderecha. Nosotros desde la centroderecha vemos el rol de los padres como muy relevante en ese proceso. La centroizquierda de alguna manera ve como relevante el rol de los padres, yo no estoy diciendo que alguien en la centroizquierda haya dicho en algún minuto que los padres no son nada de relevantes, pero sí yo veo que la centroizquierda ve en los padres de alguna manera un factor de coartar libertades”. (Informante clave, senadora, UDI, 11/05/2021)

Es posible afirmar que los tres coinciden en que tanto la autonomía progresiva como el derecho y deber preferente de los padres son derechos complementarios y necesarios. No obstante, es posible diferenciar dos posturas entre los informantes que representan posiciones de centroizquierda o izquierda y la informante de la derecha. La primera de estas dice relación con la manera en que construyen la relación entre ambos derechos. Habida cuenta de que los tres los consideran importantes y complementarios, a la hora de preguntar cómo entienden esta relación, cuál es la frontera o como dialogan ambos derechos, los informantes pertenecientes a la centroizquierda dejan en claro que el derecho y deber de los padres no debe extremarse ni pasar a llevar la autonomía de los niños y niñas.

Por su parte, la representante de derecha, sin negar la importancia de la autonomía progresiva, enfatiza de manera más clara la defensa del rol de padres y madres, reconociendo incluso ella misma la diferencia en este punto con la centroizquierda. Afirma que la diferencia de la centroderecha con la centroizquierda en este tema es que éstos últimos ven en el derecho y deber preferente de los padres a educar a sus hijos un riesgo de coartar libertades, y afirma que desde su sector no se entiende así.

De esta manera, si bien todos los informantes defienden que su sector apoya la autonomía progresiva y que no lo califican como derecho antagónico al, para ellos, necesario derecho y deber preferente de padres y madres a educar a sus hijos/as, en la práctica no existe una visión unificada respecto a este punto. La centroderecha acusa que la centroizquierda ve una amenaza a las libertades de NNA en el derecho y deber de padres y madres, mientras que para ellos son derechos complementarios. Por su parte, la centro izquierda afirma que los sectores de derecha o conservadores ven una amenaza en la autonomía progresiva, cuando

en realidad es fundamental y complementaria al derecho y deber preferente de padres y madres.

Si bien en el discurso ambas posturas defienden la complementariedad de ambos derechos, lo que se observa en este punto del debate es que es posible identificar a la centroizquierda más cercana a la defensa de la integridad de la autonomía progresiva, al mismo tiempo que la centroderecha defiende con más énfasis la integridad del derecho y deber preferente de los padres a educar a sus hijos.

Finalmente, en la misma línea, se preguntó a los informantes clave si consideran que el nuevo Servicio significa un cambio respecto al SENAME respecto a la consideración de NNA como sujetos de derechos:

“No, yo creo que es un Servicio que hace más eficiente las prestaciones, que mejora algunos procesos administrativos, pero este no es un proyecto que le cambie la mirada sobre la infancia al aparataje público (...) Ese salto cualitativo es la ley general de garantías que el propio gobierno boicoteó, su sector, sus parlamentarios. Entonces yo creo que este proyecto, en términos más políticos, es una gran excusa para decir que hicieron algo por la infancia, y finalmente es una cuestión más bien cosmética, que tiene que ver con hacer más eficiente el rol del Estado, pero no con cambiar la cuestión de fondo. Esto es una cuestión de forma, de hacerlo más eficiente”. (Informante clave, Diputada, Nuevo Trato, 06/04/2021)

“Sí, pero, de nuevo, nosotros tenemos que entender que las instituciones la hacen las personas que están dentro de las instituciones. Y si esas personas replican lo que ya saben hacer, y como siempre lo han hecho porque así se hace, entonces no”. (Informante clave, senadora, UDI, 11/05/2021)

“Absolutamente, yo creo que es un Servicio mucho más enfocado en su concepción, en sus objetivos y fundamentos a lo que es la protección, a mirar a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos. Yo creo que ese cambio de concepción está en la ley y espero que en su futura ejecución se respeten esos principios (...)”. (Informante clave, diputado, Democracia Cristiana, 04/05/2021)

Es posible notar que las tres respuestas difieren respecto a que el nuevo Servicio sea un cambio significativo en la consideración de NNA como sujetos de derecho. Esto refuerza la hipótesis de que, si bien el tema no fue abordado en profundidad durante la discusión del proyecto, no existe claridad ni consenso al respecto, a pesar de que discursivamente se le dé importancia a la consideración de NNA como sujetos de derecho en este nuevo Servicio.

Por lo tanto, en lo que respecta a la definición nominal que contiene el proyecto de concebir a NNA vulnerados en sus derechos como sujetos de derecho, desde el punto de vista de la construcción social de poblaciones objetivo, se podría afirmar que no hay claridad ni acuerdo respecto a cómo se entiende esta condición, y por ende tampoco se podría afirmar con claridad si se entiende o no como un cambio significativo en la concepción de la niñez en el nuevo Servicio.

6.1.3 Infraestructores de ley: la subpoblación objetivo

Uno de los cambios más importantes de la nueva estructuración del sistema de protección especializada es la división de la atención en dos Servicios. Uno de ellos, el Servicio Mejor Niñez, será únicamente para aquellos/as que requieren protección especializada por haber sido vulnerados en sus derechos. Mientras que el otro, el Servicio de Reinserción Social Juvenil, brindará protección especializada a aquellos/as que infrinjan la ley, con excepción de los menores de 14 años, que serán sujetos de atención del Servicio Mejor Niñez.

En la discusión, es posible notar un consenso transversal sobre lo positiva y necesaria que es la división de la atención en dos Servicios, lo que va en línea con los estándares internacionales. No obstante, hay matices en lo referido a la construcción de los dos grupos que se crean a partir de la división del Servicio.

Un grupo de parlamentarios pertenecientes a sectores de izquierda (PS, PH, Nuevo Trato, PC) manifiestan sus aprensiones respecto a la manera en que se distingue a los grupos de NNA que serán sujetos de atención de cada Servicio. Afirman que, si bien es correcta y necesaria la separación administrativa del Servicio, no se debe considerar negativamente a los infraestructores de ley, ya que también son un grupo vulnerado en sus derechos:

“Se ha hablado mucho de reemplazar el Sename por el Servicio de Protección a la Niñez y el Servicio de Responsabilidad Penal Adolescente, a fin de separar a los niños buenos de los niños malos, pero les pido que tengan cuidado con eso, porque a veces lo único que media entre unos y otros es el paso del tiempo”. (Diputada Natalia Castillo, Nuevo Trato, Primer trámite constitucional, 24/01/2019)

Esta distinción entre niños buenos y niños malos es ejemplificada por otro parlamentario al distinguir entre víctimas y victimarios:

“Cuando un adolescente se convierte en un infractor de la ley, lo más probable es que ello se deba a que también fue vulnerado en sus derechos. Por tanto, mientras no se protejan los derechos fundamentales desde el nacimiento y no se cumpla con el deber de prevención por parte del Estado, vamos a seguir teniendo niños, niñas y adolescentes víctimas, y niños, niñas y adolescentes llamados “victimarios”. ¡Todos son víctimas!”. (Diputado Tomás Hirsch, Partido Humanista, Primer trámite constitucional, 23/01/2019)

Lo que se observa desde estas posturas es una clara intención de evitar la estigmatización de niños, niñas y adolescentes que infringen la ley. Lejos de un discurso punitivo, estos parlamentarios hacen un llamado a entender su situación como un problema de vulneración de derechos más que como un problema de delincuencia.

Desde la otra vereda, algunas intervenciones de parlamentarios de derecha van en sentido opuesto. Por ejemplo, contrario a la idea de que la causa del problema radica en que ambos grupos son vulnerados, un diputado UDI sostuvo que la causa de los problemas de ambos grupos era completamente distinta y de ahí la importancia de dividir los Servicios. Otro diputado, del partido Evópoli, señaló que el problema de tener a ambos grupos juntos en el SENAME radicaba en que el Servicio se convertía en un espacio de preparación para el delito de aquellos niños que no habían infringido la ley. En otras palabras, lo que afirma el diputado es que la presencia de infractores de ley representa un menoscabo para NNA vulnerados en tanto les enseñarían a delinquir. Otras intervenciones son más sutiles, pero no por eso menos claras, a la hora de hacer distinciones positivas y negativas respecto de ambos grupos:

“Y ahora estamos dando otro paso gigantesco, ¡gigantesco! Ya lo han dicho algunos Senadores: haber tenido en los mismos hogares a los menores infractores de ley y a los niños vulnerados fue una aberración sin nombre desde la perspectiva de lo que son las garantías y los derechos de la niñez. Ahí, probablemente, está la raíz de todos los males y todas las vergüenzas que debemos soportar como país en el trato con los niños. Ahí está la falta de especialización. Ahí está la falta de cuidado para los niños que más lo necesitaban: los vulnerados en sus hogares. Y resulta que, a pesar de que venían de una situación mala, nosotros los estábamos mandando a una situación peor”. (Senador Rodrigo Galilea, Renovación Nacional, Segundo trámite constitucional, 05/05/2020)

Esta intervención da cuenta de que la separación en dos Servicios no se valora desde la necesidad administrativa de tener dos instituciones especializadas en tareas distintas con el objetivo de otorgar un mejor trato y Servicio a la niñez y la adolescencia, sino que se entiende como salvar a un grupo de niños de los otros. En ese sentido, “Vulnerados - infractores”, “Buenos – malos”, “Víctimas – victimarios” son algunos de los adjetivos que se utilizan para dar cuenta de la distinción entre NNA infractores de ley y vulnerados en sus derechos. En definitiva, las posiciones podrían resumirse en si el grupo de NNA infractores de ley es considerado un grupo cuya conducta es explicada por una situación de vulneración o no. En tal sentido, quienes no consideran relevante la situación de vulneración de NNA que han infringido la ley, en ocasiones dejan entrever en su discurso una postura más punitiva que de protección de derechos.

No es posible determinar con claridad que los sectores políticos presentes en la discusión analizada se ordenen claramente en este debate en la defensa de una de las dos posturas. Si bien son solo parlamentarios de derecha aquellos que sostienen una caracterización más negativa de los infractores de ley, no todos los parlamentarios de derecha pueden ser vinculados a esa postura. Algunos manifiestan posturas similares a las sostenidas por los parlamentarios de izquierda al señalar infractores son NNA vulnerados. Asimismo, quienes hacen explícito en su discurso la precaución de no estigmatizar a NNA infractores de ley son solo parlamentarios de izquierda, pero no es posible sostener que todos los parlamentarios de izquierda hacen suya esta precaución.

Si bien la definición del grupo objetivo del Servicio de Reinserción Social Juvenil no es objeto de esta investigación, sí es relevante considerar la manera en que se concibe a NNA infractores de ley porque algunos de ellos, particularmente los menores de 14 años sí son parte del grupo objetivo del Servicio Mejor Niñez. Respecto a este punto, el senador Insulza (PS) hace una crítica importante sobre cómo esta consideración es un retroceso respecto de la Convención de los Derechos del Niño:

“La razón que justificaría esa intervención, entonces, es la infracción de leyes penales y no las graves vulneraciones de derechos que los niños puedan tener en la base. Es decir, los niños y las niñas ingresarán al Sistema de Protección Especializada a raíz de una conducta delictual de la cual no son imputables y sin un debido proceso que determine su participación y responsabilidad en ella, sin defensa y sin garantías (...) Quiero recordar que los menores de 14 años no son responsables de la infracción de normas penales y no son objeto de reproche jurídico por ello. Por lo tanto, la atención del Estado debe centrarse en la vulneración de derechos que da origen a los actos de infracción de ley”. (Senador José Miguel Insulza, Partido Socialista, Segundo trámite constitucional, 05/05/2020)

Este punto es relevante porque la diferencia que se establece entre NNA vulnerados y NNA infractores de ley quedó plasmada en la política pública y, de esta manera, se trasladaría esta diferenciación hacia el interior del grupo objetivo del Servicio Mejor Niñez. Efectivamente NNA menores de 14 años que cometan algún delito no pueden ir al Servicio de Reinserción Social Juvenil, pero desde la perspectiva de la construcción social de grupos objetivo, la manera en que se formula quiénes son los sujetos de atención en la política pública no es netamente una definición técnica, sino que política (Ingram, et. al., 2010)

De esta manera, la política pública así diseñada podría generar un impacto sobre NNA menores de 14 años que hayan cometido alguna infracción, ya que, desde la perspectiva de Ingram y Schneider, el diseño de políticas públicas “tiene consecuencias sociales y políticas fundamentales, no solo en el bienestar material sino también en la reputación social” (Ingram, et. al., 2010, pág. 100). En concreto, esta diferenciación podría generar la existencia de un subgrupo dentro de la población objetivo que carga con una reputación social negativa respecto al general de la población objetivo.

6.1.4 El ser y deber ser de las familias de niños, niñas y adolescentes

Este nuevo Servicio adopta un enfoque familiar, es decir, incorpora a las familias como sujetos de atención en la intervención de NNA. De esta manera emerge la familia como otro grupo dentro de la población objetivo de este Servicio. En la discusión parlamentaria hubo muchas intervenciones orientadas a caracterizar las familias que se podrían clasificar desde dos puntos de vista: *cómo son*, en base a la experiencia actual del SENAME, y *cómo deben ser* o cuál es su valor en la protección de la niñez.

Como ya fue mencionado en la caracterización del entorno en que viven NNA, se describe a sus familias como espacios donde ocurren abusos sexuales, hay narcotráfico, violencia intrafamiliar, problemas económicos, padres y/o madres que no se hacen cargo de sus hijos y un entorno con problemas de salud mental. Se valora entonces la inclusión de las familias como sujeto de atención del Servicio y se recalca la necesidad de que el Estado las apoye en la protección:

“También se incluye a la familia como sujeto de atención del nuevo Servicio de Protección de la Niñez, entendiendo que su participación es fundamental para lograr, en conjunto con dicho Servicio y de manera integral, la protección y reparación de los niños y niñas”. (Diputado Javier Hernández, UDI, Primer trámite constitucional, 23/01/2019).

“Cuando hay un niño en problemas, eso nos está diciendo que hay una familia que se halla en problemas. La idea del nuevo sistema no es que los menores vayan a una residencia, sino que ojalá evitemos que lleguen allí. Y para conseguir eso debemos fortalecer a la familia mediante el Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (Senadora Ena Von Baer, UDI, Segundo trámite constitucional, 04/06/2019)

“Son varias las razones: el consumo de drogas; la inhabilidad de los padres; la violencia intrafamiliar; el abuso sexual; los problemas económicos, que no son menores; incluso las complejidades de las jefaturas de hogar. (...) esta precariedad, esta falta de tiempo hacen que las madres muchas veces no puedan hacerse cargo de los niños”. (Senadora Carmen Aravena, Independiente, Segundo trámite constitucional, 05/06/2020)

“Este proyecto tiene un objetivo que apunta en una línea fundamental: más que reemplazar al Sename, se centra en fortalecer a la familia, tema que es muy importante y que aún no hemos tocado. Si realmente queremos dar protección y resguardar los derechos de los niños, primero debemos proteger y fortalecer a la familia. La familia es irremplazable; la familia es lo más importante. Este proyecto lo comprende así, pues este Servicio de protección especializada el texto lo señala ‘Trabajará con los niños en conjunto con sus familias, como sujetos de atención’” (Diputada Ximena Ossandón, Renovación Nacional, Tercer trámite constitucional, 07/05/2020)

En cuanto a las intervenciones respecto al deber ser de la familia y su rol se señalan aspectos como:

“El mejor lugar para un niño es la familia, la contención familiar, independientemente de cuál sea la composición de esa familia. Ese es el mejor espacio y siempre será mejor que una residencia”. (Diputada Natalia Castillo, Nuevo Trato, Primer trámite constitucional, 24/01/2019).

“El objetivo de que exista -como dije- una vida lo más familiar posible, con menos internación, que realmente responda a lo que debiera sentir un niño que tiene detrás de sí el cariño, el afecto, el apoyo, la red de protección, y lo que pueda implicar - vuelvo a insistir- tener una familia, ya sea de origen o de adopción”. (Senadora Isabel Allende, Partido Socialista, Segundo trámite constitucional, 04/06/2019).

“La familia también es parte del proceso. Y el Estado debe procurar que los menores reconozcan en sus familias espacios de cuidado seguros y con afecto, donde sus derechos no sean vulnerados en ningún ámbito”. (Senador Rabindranath Quinteros, Partido Socialista, Segundo trámite constitucional, 05/05/2020)

“Es fundamental que se ubique a las familias en el centro de la política social, dado el papel que desempeñan en la crianza, la formación, el bienestar y la protección de los niños, niñas y adolescentes, con el compromiso de acompañarlas y apoyarlas durante todo el ciclo vital de sus integrantes”. (Diputado Jorge Alessandri, UDI, Tercer trámite constitucional, 07/05/2020)

Se evidencia que las intervenciones hacen alusión al valor y deber ser de la familia las describen como entornos de cariño, afecto, apoyo, espacios de cuidado seguro. Se les valora como fundamentales en la crianza, formación, bienestar y protección de NNA. La familia, o crecer en un entorno familiar, se reconoce como el lugar ideal para desarrollo de NNA, mucho mejor que una residencia.

A contracara, la manera en que se describe a las familias da cuenta de una serie de características donde prevalece un estigma negativo en torno a ellas. Esto plantea una situación similar a la de la construcción de la niñez y la adolescencia: el Servicio está efectivamente orientado a niños que viven en entornos familiares como los descritos por la mayoría de los parlamentarios. No considerar estos aspectos en el discurso no impide que estas situaciones existan. Pero sí es relevante, en línea con la teoría de Ingram y Schneider, entender cuánto de estigma hay al respecto y cómo este estigma puede afectar a las familias a través de la reproducción de estas imágenes.

Sobre este punto, las entrevistas con informantes clave dan con el matiz que permite entender a las familias desde otro punto de vista. Dos informantes ejemplifican casos de vulneración donde la familia no representa un entorno violento ni abusivo, sino que problemas de otro tipo, como la monoparentalidad y escasez de recursos para enfrentar problemas de sus hijos e hijas:

“Si un niño deja de ir al colegio, ahí hay una vulneración de su derecho a la educación, pero es una vulneración de derechos que se puede atajar por la vía administrativa. Y quizás ahí el problema no es, por ejemplo, que sus padres sean maltratadores, sino que a lo mejor hay otros problemas asociados a esa familia que hacen que ese niño sea excluido del sistema escolar. Como, por ejemplo, que sea un hogar monoparental, donde la madre además sea el único sostén del hogar, y hay un padre ausente y, por lo tanto, para que esa madre pueda trabajar, ese niño se tiene que quedar solo en su casa, y por lo tanto no va al colegio”. (Informante clave, diputada, Nuevo Trato, 06/04/2021)

La informante que representa el extremo contrario de la postura política de este informante clave, de alguna manera coincide con esta aseveración al afirmar:

“Cuando una mamá en Lago Ranco va al municipio y le dice mire, estoy teniendo problemas con mi hijo que está en tercero básico, porque tiene problemas de conducta en el colegio, no logro que haga las tareas y no sé cómo manejarlo, hoy no hay nadie que le ayude a esa mamá, no hay nadie. Una mamá con recursos va a contratar un psicólogo ¿me entiendes? Una mamá con recursos tiene cómo hacerse cargo de esa situación. Una mamá sin recursos hoy en Chile no tiene cómo hacerse cargo. Y la mamá probablemente, imaginémonos que es sola, que el papá no está pagando la pensión de alimentos, que por lo tanto tiene que salir a trabajar y llega tarde a la casa... no lo va a lograr, y eso va a terminar en, probablemente, una vulneración de derechos grave”. (Informante clave, senadora, UDI, 11/05/2021).

Es interesante considerar estas dos maneras de caracterizar a las familias que serán sujeto de atención del nuevo Servicio. Por un lado, la que prevalece en la discusión parlamentaria, que construye a la familia como un entorno peligroso y violento para NNA. Por otro lado, lo que señalan las informantes clave, que precisan que en muchos casos las familias no son entornos como los descritos en la discusión en sala, sino que son otras condiciones las que llevan a la separación de un niño de su familia. Esto coincide con los antecedentes de investigaciones en el SENAME que dan cuenta que, en muchos casos, la vulneración ha sido perpetrada por el mismo Servicio, que separaba rápidamente a NNA del entorno familiar, provocando una sobre institucionalización. (Comité de los Derechos del Niño, 2018).

6.1.5 Conclusiones del apartado.

Los hallazgos expuestos en este apartado intentan dar luces respecto a la existencia o no de un cambio en la construcción de la población objetivo del Servicio Mejor Niñez, entendiendo este cambio en los términos ya expuestos de la construcción social de poblaciones objetivo (Schneider & Ingram, 2005). A partir de los aspectos tratados para elaborar la construcción social de la población objetivo del nuevo Servicio Mejor Niñez, es posible afirmar que no existe un discurso claro y contundente respecto a la implementación del enfoque de derechos ni las implicancias que ello tiene en la población objetivo.

Las características fundamentales de una construcción de la niñez y la adolescencia como sujetos de derecho no quedan claras. Existen algunas intervenciones que la defienden,

pero que coexisten con construcciones más cercanas al enfoque tutelar, donde se enfatiza a la niñez como futuro, esencialmente vulnerable y a sus familias como problemáticas por representar entornos violentos y pobres. Esta coexistencia de visiones y discursos confirma el planteamiento de Schneider e Ingram (2005) sobre la tendencia de las políticas públicas a resistir los cambios y reproducir construcciones sociales. A pesar de que aparentemente nadie se opone al enfoque de derechos, al enfoque familiar y a la consideración de NNA como sujetos de derecho, persisten intervenciones que aportan a una construcción del grupo desde las necesidades, vulnerabilidad y como objeto de protección. Todas estas, características propias del enfoque tutelar de la política de protección previa. No obstante, es posible reconocer un avance respecto al enfoque que predominaba en el SENAME.

Respecto a los matices entre los sectores políticos presentes en el debate, no hay evidencia suficiente como para afirmar que existen posturas claras y delimitadas entre la centroizquierda y la centroderecha respecto a la construcción social de la niñez. La manera en que se posicionan varía mucho respecto de un tema a otro, o bien, existe variedad de posturas al interior de los sectores. La única diferencia que se observa clara entre centroizquierda y centroderecha es respecto al debate sobre la autonomía progresiva y el derecho y deber preferente de los padres a educar a sus hijos.

6.2 Los problemas y soluciones para la población objetivo

Uno de los objetivos del uso del enfoque de marcos interpretativos es trazar un mapa de la arquitectura del debate definiendo los diagnósticos y pronósticos elaborados por los tomadores de decisión. El presente apartado presenta la construcción de este mapa a partir de los principales problemas y soluciones de la población objetivo definidos por parlamentarios y parlamentarias. Las preguntas que guían la construcción del diagnóstico y el pronóstico son: ¿Qué se presenta como problema para la población objetivo?, ¿Cuáles son las causas de estos problemas? ¿Qué efectos tienen estos problemas en la población objetivo?, ¿Quiénes son los responsables y cuáles son las soluciones que se requieren?

Los consensos y disensos que surgen en el debate a partir de estas preguntas permitirán distinguir las posturas de los distintos sectores representados en el Congreso respecto a los problemas definidos en la discusión del nuevo Servicio Mejor Niñez. Así, se seleccionaron los temas identificados como más relevantes en el análisis: enfoque familiar del nuevo

Servicio, sistema de alerta temprana, rol del Estado en la protección, el lugar del sector privado en la protección y los cambios institucionales del nuevo Servicio.

Los hallazgos de este apartado se dividen en tres partes. En la primera se analizan los temas cuyos diagnósticos y pronósticos generaron consenso transversal en la discusión: enfoque familiar y sistema de alerta temprana. En la segunda parte se abordan los problemas asociados al rol del Estado en la protección de la niñez y la adolescencia, y en el tercer apartado, se analizan las intervenciones vinculadas a aspectos institucionales del nuevo Servicio.

6.2.1 Los consensos: enfoque familiar y alerta temprana

Uno de los diagnósticos compartidos por todos los sectores del Congreso fue que el Estado, institucionalmente, no tiene la capacidad de procesar las vulneraciones antes de que se vuelvan graves. De esta manera, el problema de la vulneración grave de derechos de NNA tendría dentro de sus causas la inexistencia de Sistemas de Alerta Temprana que permitan prevenir las vulneraciones graves. La consecuencia de este problema sobre la población objetivo es que, al no existir prevención, las vulneraciones de derecho suelen ser atendidas cuando ya son demasiado graves, y por lo mismo, requieren intervenciones más severas:

“Actualmente, no existen mecanismos para identificar niños en riesgo. Las oficinas de protección de derechos destinadas a tener un rol preventivo y reactivo en favor de los niños vulnerables no están dando abasto y el supuesto filtro previo a la institucionalización rara vez ha sido tal”. (Diputado Luciano Cruz-Coke, Evópoli, Primer trámite constitucional, 24/01/2019)

Si bien este diagnóstico es compartido en el Congreso, es necesario precisar que en la discusión no se pone mucho énfasis respecto a la necesidad de prevención. Quienes más recalcaron la importancia de los Sistemas de Alerta Temprana fueron las informantes clave de Nuevo Trato y la UDI, quienes, a pesar de reconocerse explícitamente antagónicas en la discusión, compartían postura sobre este punto:

“Por ejemplo, ese mismo niño que deja de ir al colegio porque su madre tiene que trabajar, o porque tiene períodos en que está solo en la casa, está siendo también un potencial sujeto de vulneraciones más grave, como el abuso sexual, el maltrato

físico, el trabajo infantil. Entonces, al final, cuando tú como Estado no tienes mecanismos de alerta que te vayan prendiendo la lucecita y te digan "ojo aquí, este niño no está yendo al colegio", tiene que acudir el sistema de protección administrativa porque se puede producir una vulneración más grave donde tengamos que intervenir con tribunales y todo eso". (Informante clave, diputada, Nuevo Trato, 06/04/2021)

Los informantes clave coinciden en que una solución a las graves vulneraciones de derechos que viven NNA es que el Estado pueda llegar antes, y para ello es necesario que exista un Sistema de Protección Especializada que no se enfoque únicamente en la protección cuando la vulneración ya fue cometida, sino que tenga foco también en la protección de NNA con riesgo de ser vulnerados/as:

“Es que el Servicio no es la respuesta, el sistema completo que nosotros establecimos desde las oficinas locales con todos los engranajes que tiene, esa es la respuesta. Porque si nosotros pensamos que la respuesta es el Servicio, estamos volviendo a entender el mundo con un Sename. El Servicio. Pero la respuesta es el sistema completo. (...) Yo creo que super relevante va a ser que estas oficinas funcionen bien, como de alguna manera, poder captar tempranamente cuando hay un niño que necesita ayuda”. (Informante clave, senadora, UDI, 11/05/2021)

El segundo diagnóstico que generó consenso en la discusión tiene que ver con que uno de los problemas más relevantes para la población objetivo es su entorno familiar. Las causas asociadas a esta desprotección van en la línea de lo abordado en la construcción social de las familias: entornos violentos, drogadicción, pobreza, entre otros. A partir de esta situación, se desprende otro problema vinculado con la acción del SENAME: el sistema judicializaba rápidamente los casos y separaba a NNA de sus familias, sin considerar que, según los estándares internacionales, la separación de la familia es una medida extrema y, además, transitoria:

“Todavía como que no se entiende de que esto es un sistema, y yo creo que aquí tenemos un problema grande en los tribunales de familia que tienden a funcionar como con el Sistema, voy a ponerle yo así, "Antiguo" (...) que no ganen la partida los tribunales de familia que quieren entender que la única solución es que entre lo

judicial, que no entienden que esta es la última, última ratio, que entre una decisión judicial. Antes de eso hay que cumplir muchos pasos, y no tiene que entrar un juez ahí. Sí tiene que entrar el Estado, pero no un juez, que son dos cosas distintas”. (Informante clave, senadora, UDI, 11/05/2021)

De esta manera, se reconoce que una de las causas de este problema es que el SENAME no se hacía cargo de intervenir en el entorno familiar con el objetivo de que NNA pudieran permanecer junto a sus familias en vez de ser institucionalizados. Los efectos que este problema tiene sobre la niñez y adolescencia es una doble vulneración: requieren protección especializada (no necesariamente institucionalización) por sufrir algún tipo de vulneración, pero son nuevamente vulnerados al ser rápidamente separados de sus familias, en ocasiones por periodos muy prolongados de tiempo, lo que atenta contra su derecho a vivir en familia.

Lo que se erige como solución a este problema es la inclusión del enfoque familiar en la protección especializada. Existe consenso transversal respecto a que esto es un avance relevante, se valora amplia y reiteradamente en los tres trámites analizados que es una solución necesaria que ayudará a solucionar un problema de fondo:

“La existencia de un enfoque familiar promueve políticas de acción más eficientes y que diseñan una política más clara por parte de las autoridades competentes en la detección y solución de los problemas y flagelos que afectan a los niños”. (Diputado Gastón von Mühlenbrock, UDI, Primer trámite constitucional, 23/01/2019)

“Yo creo que ese fue nuestro rol, finalmente poder dar lugar a un proyecto mucho más equilibrado, donde el rol del Estado frente a niños vulnerados en sus derechos fuera mayor, y también defender este principio de la desinstitucionalización y la revinculación familiar. Y siempre propender a que la última alternativa, la última ratio del ordenamiento jurídico es la que propende a que los niños terminen en una residencia o en un hogar de una entidad colaboradora o el propio Servicio, sino que siempre la primera opción es que los niños se puedan revincular familiarmente con sus familias biológicas de origen, y en último término también con una familia de acogida”. (Informante clave, diputado, Democracia Cristiana, 04/05/2021)

En base a la evidencia, entonces queda de manifiesto que la necesidad de alerta temprana y la introducción de un enfoque familiar es motivo de consenso en la discusión. Tanto en el diagnóstico, esto es, cuál es el problema, sus causas y cómo afecta a la población objetivo, así como en el pronóstico, entendido como las soluciones necesarias, no presenta mayores controversias. Ahora bien, en lo concreto, solo el enfoque familiar se incluye como solución en el nuevo Servicio, el Sistema de Alerta Temprana es una política pública que corre por cuenta propia en materias de niñez y no se hace alusión a ello en la ley que creó el nuevo Servicio.

6.2.2 El rol del Estado en la protección especializada.

El Comité de los Derechos del niño señaló en 2018 que una de las causas de las graves y sistemáticas vulneraciones de derecho a los niños del SENAME era la incorrecta interpretación del rol subsidiario del Estado (Comité de los Derechos del Niño, 2018). En las intervenciones analizadas para esta investigación, el Estado es consignado como uno de los mayores responsables de la situación de vulneración de derechos de NNA. Son transversales y numerosas las intervenciones que hacen alusión a la *deuda* que el Estado tiene con NNA vulnerados en sus derechos:

“Chile ha sido criticado por la comunidad internacional en razón del tratamiento que el Estado da a los niños, niñas y adolescentes que están bajo su cuidado. Es pertinente señalar que el Estado tiene el deber de cuidar a los niños y niñas, especialmente cuando estos requieren la protección del aparato público en defensa de sus derechos” (Diputada Karol Cariola, Partido Comunista, Primer trámite constitucional, 24/01/2019)

“Cuando el Comité de los Derechos del Niño, de la Organización de las Naciones Unidas, nos señala que el propio Estado está violando los derechos humanos en una materia tan importante como la niñez, no solo debemos conmovernos y conmiserarnos, sino también dar cuenta de que hemos fallado como Estado en aquello que hemos procurado también como gobierno, coalición y país, porque no solo es tarea de uno u otro gobierno poner primeros en la fila a los niños más vulnerables” (Diputado Luciano Cruz-Coke, Evópoli, Primer trámite constitucional, 24/01/2019)

“Para nadie resulta un misterio la gran deuda que el Estado de Chile mantiene con sus niños. Durante años hemos visto un Servicio público donde el cuoteo político, la falta de recursos, la escasez de profesionales y de especialistas idóneos a la problemática infantil han mermado las perspectivas de vida de miles de niños y niñas” (Diputado Gastón von Mühlenbrock, UDI, Primer trámite constitucional, 23/01/2019)

“Esta es una deuda histórica: separar al Sename en dos; pero, al mismo tiempo, hacer una profunda reforma a ese Servicio, para que sea efectivamente un lugar de protección, de acogida y no de maltrato de niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de vulnerabilidad”. (Diputado Marcelo Díaz, UNIR, Tercer trámite constitucional, 07/05/2020)

En consecuencia, como lo precisan algunos parlamentarios y parlamentarias, el diagnóstico en general apunta a recalcar que la responsabilidad del problema excede a un gobierno en específico y que, además, incluye responsabilidades del parlamento en tanto forma parte de los poderes del Estado.

En este tema, el problema para la población objetivo lo definen como la entrega de una protección no adecuada, la violación de sus derechos humanos y los derechos suscritos en la Convención de los Derechos del Niño por parte del Estado. Dentro de las causas, se hace alusión a la acción reactiva del Estado frente a hechos de vulneración conocidos, la falta de coordinación intersectorial y a un déficit político por no considerar el tema en la agenda pública:

“La coordinación intersectorial es una de las cuestiones que también aporta este proyecto, porque pone a este Servicio como pivote articulador del conjunto de la acción del Estado, del conjunto de los ministerios, subsecretarías y Servicios que tienen que ver con la niñez. Si de algo adolece la acción estatal en Chile es precisamente de la coordinación intersectorial”. (Diputado Pepe Auth, Independiente, Primer trámite constitucional, 24/01/2019)

“Por ello, si en algo hemos pecado como Estado ha sido en nuestra permanente y sistemática actitud reactiva frente a los hechos. Si no fuese por lo acontecido en

Hualpén, en este minuto no estaríamos tratando el presente proyecto. ¡Qué terrible es lo que estoy planteando! ¡Si no fuese por los dramáticos hechos acaecidos en una institución del Estado, en la cual se generan situaciones tan condenables, como las que pasaron dos menores internados allí, no estaríamos hoy día tramitando esta iniciativa! Por eso digo que somos muy reactivos” (Senador David Sandoval, UDI, Tercer trámite constitucional, 07/05/2020)

Desde la centroizquierda, algunas intervenciones hacen alusión a la falta de la Ley de Garantías de derechos de la niñez como una de las causas que explican la violación sistemática de derechos por parte del Estado. Por su parte, desde la derecha, algunas intervenciones hacen referencia a una crítica ya conocida hacia el SENAME en la que acusan que es un Servicio donde operaba el cuoteo político por sobre la calidad de los profesionales a cargo de la institución:

“¿A qué voy con eso? A que todavía no tenemos una ley de garantías que permita una protección a la infancia en general mediante dispositivos emplazados en todo el territorio del país. Esa es justamente la ley de garantías que lleva diez años discutiéndose en el Senado (...) Reitero que toda la institucionalidad de la infancia y adolescencia en Chile -la subsecretaría, el Ministerio de Desarrollo Social, el Servicio de protección y el Servicio de reinserción no va a ser suficiente si no contamos con una ley de garantías con dispositivos territoriales. No nos olvidemos de eso. El Senado debe ponerse las pilas de una vez por todas con el proyecto que establece un Sistema de Garantías de los Derechos de la Niñez”. (Diputado Gabriel Boric, Convergencia Social, Tercer trámite constitucional, 07/05/2020)

“Instituciones del Estado que tenían una finalidad social profunda, como era poder defender a estos niños, fueron utilizadas como agencia de empleo para los partidos políticos de distintos gobiernos. Esto no tiene que ver con una falla de un gobierno de turno”. (Senador Felipe Kast, Evópoli, Tercer trámite constitucional, 05/05/2020)

Otro problema identificado únicamente desde la centroizquierda es que este nuevo Servicio no significará un cambio real respecto al anterior. La causa de este problema es que se mantiene el rol subsidiario del Estado, que ha tercerizado la protección en contraposición a ser definido como garante de los derechos de NNA:

“Lejos de generar un cambio estructural, se sigue tercerizando la responsabilidad que el Estado debería tener en cuanto al resguardo y la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que hoy están en riesgo”. (Diputada Karol Cariola, Partido Comunista, Tercer trámite constitucional, 07/05/2020)

“Si el Estado no garantiza y no se compromete a hacer cumplir el principio de que los niños están primero, este será, cuando llegue el momento de su evaluación, otro proyecto de ley fracasado”. (Diputado Marcelo Schilling, Partido Socialista, Tercer trámite constitucional, 07/05/2020)

Una de las informantes clave señaló que considerar la palabra *garantizar* fue uno de los debates más duros dentro de la discusión del proyecto:

“Lo más complicado, lejos, fue determinar el objeto de este Servicio (...) Porque nosotros decíamos, de este lado, que el rol era *garantizar la protección de la infancia* mediante una oferta permanente, de calidad, de distintos Servicios de protección especializada, programas, etc. Y ahí en *la palabra garantizará, fue guerra*. Entonces ellos, desde el gobierno y la derecha, decían no, no puede ser garantizar porque eso viene en la ley de garantías. Ya, pero si no tenemos ley de garantías. Sí, pero es que después va a estar. (...) Finalmente logramos incorporar el concepto de garantizará el acceso a los programas y el Estado tiene que proveer una oferta que lo podrá hacer por sí mismo o por terceros... Y ahí entonces la cuestión empieza a perder intensidad, porque al final, claro, el Estado garantiza que exista la oferta y que esa oferta tenga un cierto estándar de calidad, pero no garantiza nada más”. (Informante clave, diputada, Nuevo Trato, 06/04/2021)

Este problema en torno a la palabra *garantizar* conduce el debate hacia el rol del Estado en materia de protección especializada, debate conocido también en otros ámbitos de acción estatal como la educación o la salud. Así también, son conocidas las diferencias entre los distintos sectores políticos representados en el Congreso. Si se mira desde el plano de las soluciones, la centroizquierda recalca la importancia de que el Estado garantice los derechos de la niñez y que se cambie la lógica del SENAME, en donde la tercerización de la protección especializada implicó que el Estado no asumiera correctamente su responsabilidad:

“No obstante, reitero que lo más importante es consagrar que la responsabilidad primaria, esencial, indelegable, intransferible de proveer oferta pública para la infancia vulnerada, para los niños, las niñas y los adolescentes que son vulnerados, es del Estado, el cual se podrá apoyar en las instituciones colaboradoras, y no al revés”. (Diputado Marcelo Díaz, UNIR, Primer trámite constitucional, 23/01/2019)

Esto, aseguran en distintas intervenciones desde la centroizquierda, va en línea de lo planteado por organismos internacionales:

“Esa misma visión tuvo la Corte Suprema cuando planteó su opinión sobre el proyecto: “Es preciso tener en consideración las observaciones formuladas por el Comité de los Derechos del Niño, en cuanto si bien es permitido al Estado buscar apoyo en el sector privado para el cumplimiento de su obligación de efectivizar los derechos de niños y niñas, es únicamente al Estado a quien corresponde el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas y sociales en materia de niñez”. (Diputada Natalia Castillo, Nuevo Trato, Primer trámite constitucional, 24/01/2019)

Existen divergencias en la centroizquierda respecto al rol de los privados y el Estado en la protección. Nuevamente, esta divergencia es conocida en la centroizquierda: en un extremo es posible identificar al PC defendiendo con mayor énfasis la necesidad de que exista un Estado fuerte, y en el otro, a la DC, reconociendo la importancia de que el Estado asuma su responsabilidad en la protección, pero sin estar de acuerdo con que la estatización de la protección sea la solución:

“Porque no estábamos de acuerdo con que se siguiera tercerizando la labor que debe cumplir el Estado. Hay cosas que se pueden tercerizar; hay cosas que, probablemente, los privados pueden hacer bien, pero hay responsabilidades y deberes que tiene el Estado de Chile de los cuales no debiera desligarse (...) Pareciera ser más importante para este gobierno resguardar el negocio que han hecho algunos a costa de los niños y niñas en nuestro país, que garantizar su protección”. (Diputada Karol Cariola, Partido Comunista, Tercer trámite constitucional, 07/05/2020)

“No podemos estatizar la protección de la niñez; debemos sumar todos los esfuerzos, los del sector público y los del sector privado, y el Estado debe asumir lo que le es propio, esto es, garantizar derechos y tener presencia a través de este Servicio de protección especializada de la infancia, con profesionales a lo largo de todo el país”.
(Diputado Matías Walker, Democracia Cristiana, 24/01/2019)

Cabe destacar que en esta discusión la postura del PC es minoritaria. En general, el resto de los partidos de la centroizquierda no defiende la estatización del Servicio, sino que se centra más en relevar la importancia de que el Estado debe responsabilizarse y garantizar la protección, y que el rol de los organismos colaboradores sea secundario, a diferencia de lo que ocurre en el SENAME.

Por su parte, la derecha es clara en defender la importancia de la participación de privados haciendo alusión a que, por un lado, el Estado no es capaz de hacerse cargo, y por otro, que la acción de los privados no es esencialmente nociva:

“¿Han preguntado alguna vez a algún niño desamparado si le importa, cuando le llega ayuda o lo atiende un psicólogo, si es una oficina estatal o una fundación quien lo está ayudando? ¿Le importa a ese niño si el profesional que lo viene a ver trabaja para un seremi o si ingresó ahí por el cupo de un partido político? ¡Obviamente que no! Lo que le importa a él y a su familia es que sea un profesional capacitado, que esté preparado para ayudarlo y que quiera sacarlo de su situación de desamparo”.
(Diputado Jorge Alessandri, UDI, Primer trámite constitucional, 24/01/2019)

La informante clave perteneciente a este sector reconoce una divergencia con su sector respecto a este punto:

“Yo quizás tengo una visión un poco distinta que algunos parlamentarios de mi sector. Yo creo que se ha caricaturizado mucho lo que es el rol subsidiario del Estado, pero finalmente es que el Estado ayuda cuando es necesario, no se entromete cuando no es necesario. Ahora ¿Cuándo es necesario? Ese es el punto al final del día. Yo creo que el Estado, tal como está estructurado el sistema hasta ahora, llega tarde, siempre llega tarde. Entonces cuando usted me pregunta cuál es el rol del Estado yo lo podría calificar en ese sentido como subsidiario, pero probablemente

con toda la ideologización que hay entorno al concepto se va a entender mal”.
(Informante clave, senadora, UDI, 11/05/2021)

Es decir, lo que señala la senadora es que, sin dejar de estar de acuerdo con que el sector privado participe en la protección, es necesaria la acción del Estado, especialmente en la prevención de la vulneración. Esto muestra otra causa asociada al problema de las vulneraciones vinculado a lo ya señalado sobre el Sistema de Alerta Temprana: el Estado llega tarde.

6.2.3 Calidad y recursos del Servicio

Gran parte de las soluciones señaladas por parlamentarios y parlamentarias hacen alusión a cambios institucionales. En sus diagnósticos califican al SENAME como una institución fallida o consideran los problemas en materia de protección especializada como una crisis institucional. Los aspectos institucionales mencionados son muchos, incluso algunos ya fueron abordados, como los sistemas de alerta temprana, el enfoque familiar, las Oficinas Locales de Niñez señaladas por la senadora informante clave. Otros aspectos que surgen en la discusión tienen que ver con la calidad de las residencias, el presupuesto y la falta de idoneidad del personal de trato directo en los programas SENAME.

En este apartado, se abordará un problema que suscitó una de las mayores discrepancias entre los sectores políticos. Este punto incluso lleva a sectores de la izquierda a poner en duda la calidad del nuevo Servicio. Esto tiene que ver su sistema de financiamiento.

En este punto las divergencias y énfasis son claros. La derecha aprueba la participación de privados en el Servicio de protección, y consideran que el principal problema de la institucionalidad del SENAME, y que el proyecto del nuevo Servicio mejora, tiene que ver con escasez de recursos, una institucionalidad fallida u obsoleta, la deficiencia en la fiscalización de los organismos colaboradores del SENAME y la falta de profesionales idóneos para este trabajo. La principal consecuencia de estos problemas sobre la población objetivo es la creación de un ambiente propicio para las vulneraciones. Pero, en el ámbito de las soluciones, para la derecha este proyecto logra hacerse cargo imponiendo mayor fiscalización, más recursos y la creación de una “institucionalidad robusta”, aludiendo al trabajo intersectorial estipulado en la ley:

“Ojo con los cambios que quieran hacer nuestros colegas. Hay quienes piensan que los organismos colaboradores acreditados del Sename (OCAS), por ser entes privados, funcionan peor que los que administra directamente el Sename. No es así. Nuestro esfuerzo debe estar puesto en la fiscalización. No creamos que el sector público asegura que los niños no serán maltratados o van a ser bien atendidos. Eso es falso y lo demuestran las cifras”. (Diputado Andrés Molina, Evópoli, Tercer trámite constitucional, 07/05/2020)

“Este es un proyecto estructural, porque, más allá de las cosas obvias, como son generar una institución distinta para los niños vulnerados en sus derechos y los niños infractores de ley, acá se está efectivamente construyendo una institucionalidad permanente, robusta, que nos permita poner a los niños primeros en la fila. Y es central que dicha institucionalidad nunca más vuelva a ser una caja pagadora de favores políticos”. (Senador Felipe Kast, Evópoli, Segundo trámite constitucional, 05/05/2020)

En este punto, los y las representantes de izquierda y centroizquierda comparten el diagnóstico de la derecha, pero no las soluciones. Esto quiere decir que la izquierda está de acuerdo con que la fiscalización no era adecuada, que muchos de los profesionales que formaban parte del SENAME no son idóneos y que había falta de recursos, reconocen, asimismo, que este proyecto avanza respecto al SENAME en esas materias, aunque no alcanza un nivel óptimo:

“Hay que partir reconociendo lo positivo, lo bueno, como que habrá mayor fiscalización, que se exigirá mayor transparencia, que se consideran medidas concretas para mejorar la calidad de la atención, que se inyectan más recursos, todo lo cual aplaudimos. Pero todavía nos quedan desafíos; sacar adelante esta iniciativa está lejos de ser suficiente”. (Diputada Karol Cariola, Partido Comunista, Primer trámite constitucional, 24/01/2019)

“Quiero destacar que este Servicio de protección especializada se hará cargo de los centros residenciales y programas destinados a reparar los derechos de niños, niñas y adolescentes gravemente vulnerados o que están amenazados por dicha vulneración; incorpora legalmente la fiscalización y supervisión de cada uno de

sus programas; crea un consejo de expertos, órgano nuevo que contará con una serie de funciones, cuyos integrantes serán nombrados por medio del Sistema de Alta Dirección Pública” (Diputado Matías Walker, DC, Primer trámite constitucional, 24/01/2019)

No obstante, en el debate marcan con énfasis una diferencia con la derecha: mientras la derecha define como causa de las vulneraciones una institucionalidad obsoleta y el uso del SENAME para el cuoteo político, la izquierda, sin desconocer esas situaciones, afirma que la causa del problema está en el sistema de financiamiento del Servicio. En consecuencia, sería un aspecto fundamental para solucionar el problema de la población objetivo cambiar el sistema de financiamiento del Servicio. Así, creen que este Servicio no soluciona estos problemas ya que, a pesar de algunas modificaciones, mantiene la lógica del voucher en su sistema de financiamiento. Esto, acusan, genera posibilidad de lucro para entidades privadas a partir de la protección de NNA:

“Organismos colaboradores de este nuevo Servicio que es un poco más de lo mismo, no tienen ningún incentivo a poder realizar una función egresando niños, sino que su incentivo es seguir siendo prestadores de Servicios”. (Informante clave, diputada, Nuevo Trato, 06/04/2021)

“Por ello, llama la atención que sigamos reincidiendo en los mismos errores cometidos en este y otros ámbitos, como en la educación, y que han sido constantemente señalados por expertos y distintas instituciones, como la Defensoría de la Niñez, que es, señor presidente, el "sistema de financiamiento". En lo sustantivo, se mantiene el actual sistema de subvención, limitándose a realizar ciertas adecuaciones”. (Senadora Yasna Provoste, Democracia Cristiana, Segundo trámite constitucional, 05/05/2020)

De esta manera, afirman que el sistema de financiamiento provoca que algunos Organismos Colaboradores del SENAME (OCAS) lucren con la protección. Algunas intervenciones suman a la lista de causas la negligencia del mismo Congreso por no hacer nada respecto al tema, al gobierno por proponer el mismo sistema de financiamiento y apostar por flexibilizar la fiscalización, e incluso, acusan que algunos parlamentarios o parlamentarias tienen conflictos de interés ya que están vinculados a OCAS

“Desgraciadamente, el nuevo Servicio se quedará corto en otros temas. No es posible que el financiamiento aún siga con un economicista sistema voucher. Todos los organismos internacionales han repetido una y otra vez que se debe avanzar en un sistema de financiamiento basal y han dicho que el sistema de subvenciones genera una institucionalización perversa. Pero bueno, parece que para este gobierno los niños son prioridad hasta que se vuelven un gasto muy grande”. (Diputado Tomás Hirsch, Partido Humanista, Primer trámite constitucional, 23/01/2019)

“No se ha hecho nada, porque el día que resolvamos el problema, a muchos de los distinguidos colegas que están sentados en la Cámara se les va a acabar el negocio, ya que aquí hay redes que están más bien orientadas a obtener recursos provenientes de las subvenciones del Sename que a proteger los derechos y evitar vulneraciones y la comisión de delitos al interior de esos recintos” (Diputado René Saffirio, Independiente, Tercer trámite constitucional, 07/05/2020)

“Había un artículo que nosotros aprobamos en la comisión mixta, que después lo vetaron, que era para que aquellos colaboradores que tuvieran antecedentes de violaciones de derechos humanos no se pudieran acreditar. Y en el veto presidencial le bajan el estándar a condena. Eso es un gran problema, porque en materia sobre todo de delitos sexuales cometidos contra menores, es el estándar judicial penal es extremadamente alto”. (Informante clave, Diputada, Nuevo Trato, 06/04/2021)

De esta manera, la postura de la izquierda y centroizquierda respecto al nuevo Servicio reconoce avances en algunas áreas, pero observa con sospecha que este nuevo Servicio signifique realmente un cambio respecto del SENAME:

“El proyecto mantiene en lo sustantivo el actual sistema de subvención. Con esto se pierde la oportunidad de abandonar una visión tutelar y caritativa por parte del Estado para adoptar una nueva estructura de financiamiento basada en relaciones contractuales que aseguren los derechos de niños, niñas y adolescentes (...) y, de ese modo, terminar con una línea de incentivos perversos, que han hecho fallar el actual sistema de protección en el pasado. Ese es el problema: los incentivos

perversos de la estructura de financiamiento basado en subvenciones” (Senador Juan Ignacio Latorre, Revolución Democrática, Segundo trámite constitucional, 05/05/2020).

“Por eso insistimos tanto en la necesidad de crear una unidad de fiscalización. Por eso insisto en que este proyecto, que avanza notablemente respecto de lo que tenemos -no puedo negarlo-, todavía se queda corto en materia de fiscalización y en el rol fundamental del Estado contraído en obligaciones internacionales”. (Senadora Ximena Rincón, Democracia Cristiana, Segundo trámite constitucional, 05/05/2020)

“Este proyecto queda corto, porque no se trata de cambiar un sistema de tuición ministerial para mejorarlo, sino de proponer un cambio de raíz a la idea que sustenta el sistema actual. Hoy, la propuesta carece, por ejemplo, de mecanismos de fiscalización efectiva y no erradica la lógica de la subvención. Eso no nos da seguridad”. (Diputada Carolina Marzán, Partido Por la Democracia, Tercer trámite Constitucional, 07/05/2020).

Desde la centroderecha defienden la participación de privados, pero no hay una defensa explícita al sistema de financiamiento:

“Otro punto que me parece muy relevante de este proyecto es el hecho de que el nuevo Servicio esté sujeto a la supervigilancia y fiscalización de un consejo de expertos. Este cambio es significativo y espero que sea del nivel y de la profundidad que se requieren, ya que la fiscalización es la que ha estado al debe, como lo demuestran los graves hechos ocurridos en la comuna de Hualpén”. (Diputada Francesca Muñoz, Renovación Nacional, Tercer trámite constitucional, 07/05/2020)

“Actualmente, el 96 por ciento de las atenciones de los niños provienen justamente de instituciones privadas. ¿Han preguntado alguna vez a algún niño desamparado si le importa, cuando le llega ayuda o lo atiende un psicólogo, si es una oficina estatal o una fundación quien lo está ayudando? ¿Le importa a ese niño si el profesional que lo viene a ver trabaja para un seremi o si ingresó ahí por el cupo

de un partido político? ¡Obviamente que no! Lo que le importa a él y a su familia es que sea un profesional capacitado, que esté preparado para ayudarlo y que quiera sacarlo de su situación de desamparo. (...) Aquellos que quieren que este tremendo proyecto de ley termine sacando a las instituciones particulares se olvidan de los niños y los están pasando del primer lugar de la fila al último”. (Diputado Jorge Alessandri, UDI, Primer trámite constitucional, 24/01/2019)

“Asimismo, quiero defender el trabajo de los organismos colaboradores. El mundo privado lleva más de cien años trabajando en la protección de la niñez y no veo por qué ahora habría que dejarlo de lado. Así como el Estado falló, muchas veces de manera directa, también algunos privados fallaron, pero no tengo duda de que la gran mayoría de ellos hace una buena labor en este sentido”. (Senador Rodrigo Galilea, Renovación Nacional, Segundo trámite constitucional, 05/05/2020)

Es posible interpretar que el foco para ellos/as está en la eficiencia, y en tal sentido afirman que la participación de los privados en la protección es buena. No obstante, no queda claro por qué no se critica el sistema de financiamiento, ya que la participación de privados en la protección no implica necesariamente la existencia de un sistema de financiamiento con subvenciones por niño/a atendido/a. Cabe destacar que solo una parlamentaria de derecha afirmó estar en contra de lo planteado por su sector respecto al sistema de financiamiento:

“Se mantendrá el modelo fracasado de financiamiento que, a mi juicio, genera incentivos macabros para todas aquellas organizaciones colaboradoras del Sename o del nuevo Servicio, las que, sin duda alguna, continuarán siendo favorecidas al tener un número mayor de niños en sus residencias y mantenerlos ingresados por mayor tiempo, no contribuyendo a su recuperación y reparación (...) El cambio en esta oportunidad debía ser de fondo y no solo de forma; no debía ser solo un cambio de nombre o de dependencia a otro ministerio. El nuevo Servicio, con su cambio de nombre, seguirá manteniendo el mismo sistema de financiamiento y de funcionamiento a partir de una subvención estatal, todo dirigido a reducir lo más posible los gastos de aquellas organizaciones y a invertir cada vez menos en una mejor calidad de vida para los niños que requieren protección”. (Diputada Erika Olivera, Renovación Nacional, Tercer trámite constitucional, 07/05/2020)

6.2.4 Conclusiones del apartado

El objetivo de este capítulo era identificar los marcos interpretativos presentes en la discusión. Específicamente, se indagó en como los tomadores de decisión definen los problemas (diagnóstico) y soluciones (pronóstico) (Bustelo & Lombardo, 2005) asociados a la población objetivo en la discusión legislativa del Servicio Mejor Niñez.

Dentro de la amplia gama de problemas que se discutieron en la tramitación legislativa, se identificaron cuatro temas relevantes: prevención de vulneraciones, enfoque familiar, rol del Estado y sistema de financiamiento. A partir de estos temas se reconstruyó la arquitectura del debate (Yanow, 2000) con el objetivo de identificar cómo se ordenan los sectores políticos analizados en la discusión.

Es posible afirmar que tanto la centroizquierda como la centro derecha comparten el diagnóstico y pronóstico en lo referido a la prevención de vulneraciones y la necesidad de instaurar un enfoque familiar. Por un lado, coinciden en que existe una incapacidad de prevenir las vulneraciones y que es necesario activar un sistema de alerta temprana. No obstante, el nuevo Servicio no considera estos sistemas. Por otro lado, en cuanto al enfoque familiar, consideran problemático que el SENAME nunca haya incluido a las familias como parte de las intervenciones, y de ahí concuerdan en que la inclusión de un enfoque familiar en el nuevo Servicio es acertada.

Los temas que más discrepancias generaron tuvieron que ver con los problemas que genera para la población objetivo el rol del Estado en la protección de NNA y en el sistema de financiamiento de los Organismos Colaboradores del SENAME. Estos son los temas que permiten distinguir las diferencias entre centroizquierda y centroderecha a la hora de enmarcar el problema en discusión (Yanow, 2000).

En primer lugar, el marco interpretativo de la izquierda enfatiza en el rol del Estado como garante de derechos, lo que limita la acción y aumenta la exigencia de fiscalización sobre los Organismos Colaboradores del SENAME. Respecto al sistema de financiamiento, se oponen rotundamente y, en algunos casos, afirman que éste va a permitir que se perpetúen las violaciones de derecho contra NNA.

Por su parte, el marco interpretativo de la centroderecha no enfatiza particularmente en el rol del Estado como garante de derechos ni tampoco en los límites a los Organismos Colaboradores del SENAME. Para este sector es indiferente si el cuidado es estatal o privado. En algunos casos hay quienes afirman que el Estado es incapaz de hacerse cargo de la protección. Se puede interpretar que lo que predomina en este marco interpretativo es el criterio de eficiencia en la entrega del Servicio. Respecto al sistema de financiamiento, no presentan ningún reparo.

7. Discusión de hallazgos

Esta investigación tuvo como propósito analizar las construcciones sociales de la población objetivo presentes en la discusión legislativa del proyecto de ley que creó el Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia “Mejor Niñez”. Los hallazgos se dividieron en dos temas principales. Primero, se analizaron las principales características compartidas de este grupo –NNA y sus familias— utilizando el enfoque de construcción social de poblaciones objetivo. Posteriormente, se complementó dicho análisis

con el enfoque de marcos interpretativos para indagar en la construcción que parlamentarios y parlamentarias elaboraron respecto de los principales problemas que le aquejan a esta población, así como también las soluciones que se necesitan.

En este apartado se discute, en base a esta evidencia, si existen indicios de cambios en la construcción de la población objetivo, tomando como ejes de este cambio el paso de un enfoque tutelar de protección hacia un enfoque de derechos. Estos cambios incluyen aspectos que se vinculan con la construcción del grupo y la definición de sus problemas y las soluciones que requieren.

Uno de los cambios fundamentales respecto a la construcción de la niñez y la adolescencia desde un enfoque de derechos es su consideración como sujetos de derecho (Valverde, 2008). Respecto a esto, es posible concluir que a pesar de que este proyecto incluye en su formulación la consideración de la niñez y la adolescencia como sujetos de derecho, la caracterización de la población objetivo en la discusión parlamentaria no define con claridad una construcción cercana al enfoque de derechos. Si bien podría afirmarse que todos y todas los/as parlamentarios y parlamentarias defienden el enfoque de derechos, la consideración de NNA como sujetos de derechos y el respeto de los principios de la Convención de los Derechos del Niño, en sus discursos esto tiende a ser una mención nominal de lo que contiene el proyecto, y no hay discusión de fondo respecto a este tema.

Existen algunos parlamentarios y parlamentarias, principalmente de centroizquierda, que definen más claramente a NNA como sujetos de derecho. No obstante, en la discusión es mucho más recurrente que definan a la niñez y la adolescencia desde un enfoque más cercano a lo tutelar. Esto porque se realzan las características vinculadas a su situación de riesgo, peligro moral, material o situación irregular (Oyarzún, et. al., 2008).

El nuevo Servicio mejora otros aspectos importantes para avanzar en acercarse a un enfoque de derechos, como disminuir la judicialización, evitar la internación y separación de la familia. No obstante, la construcción de la población objetivo en el discurso de parlamentarios y parlamentarias muestra lo que Schneider e Ingram definen como la persistencia de construcciones sociales en políticas públicas (2005). Esto quiere decir que, si bien existe un entorno social y político que exige cambios en materia de protección de la

niñez, las construcciones sociales, en este caso de NNA, tienden a resistir estos los cambios. Schneider e Ingram advierten que cambiar las construcciones sociales negativas es más difícil (2005), este caso podría ser ejemplo de ello.

Cabe señalar que, si bien no se evidencia un avance contundente en el cambio de la construcción social de NNA que serán sujetos de atención de Mejor Niñez, no es posible descartar absolutamente el avance respecto al SENAME, ya que este fue creado en 1979, diez años antes de la creación de la Convención de los Derechos del Niño. Efectivamente existe un avance en la manera en que se considera a la niñez y la adolescencia en el Servicio, así como también en toda la institucionalidad que se ha creado en protección de la niñez en línea con lo planteado en la Política Nacional que rige esta materia (Consejo Nacional de Infancia, 2015). No obstante, los discursos de parlamentarios y parlamentarias persisten en nociones de NNA cercanas a un enfoque tutelar, lo que podría tener efectos negativos en el grupo (Ingram & Schneider, 1993; Ingram, et. al., 2010)

El modelo tutelar y de enfoque de derechos también puede ser evaluado desde la manera en que se definen y solucionan los problemas. En tal sentido, se reconoce como un avance la integración de un enfoque familiar, ya que el enfoque tutelar separa a NNA de sus familias no como solución y no como última alternativa, de la manera en que lo hacía el SENAME. Asimismo, tanto la inclusión del enfoque familiar como el reconocimiento transversal de la necesidad de contar con sistemas de prevención, tal como lo señalaron las informantes clave, también va en línea con un enfoque de derechos ya que este busca centrarse en las causas para prevenir la vulneración y no solo en los síntomas.

En cuanto al rol del Estado, la construcción definida por la derecha no permite avanzar de manera clara hacia la consecución de un enfoque de derechos. Según lo señalado por Oyarzún y su equipo (2008) el enfoque tutelar estaba centrado en la caridad privada, mientras que el enfoque de derechos mueve el foco hacia una responsabilidad pública, política, moral y legal. Es claro que el SENAME funciona en base a un enfoque tutelar, y que el nuevo Servicio representa un avance respecto a ello. No obstante, para la centroderecha, que formuló, defendió y vetó el proyecto, una de las mayores aprensiones, tuvo que ver con que el Estado no necesariamente debía garantizar la protección, y que era indiferente si la protección la entregaba un privado o un organismo estatal. Esto, desde la perspectiva de

derechos, no es tan así. Efectivamente, contar con apoyo privado no impide un enfoque de derechos, pero esto, desde una perspectiva de derechos, no debe traducirse en eximir al Estado de la responsabilidad política, pública y moral sobre la protección. Quitarle relevancia a quién provee y quien se responsabiliza por la protección va en contra del enfoque de derechos. De manera que, en este punto, es posible afirmar que gran parte de la centroderecha mantiene una formulación de los problemas de la población objetivo, cercana al enfoque tutelar de protección de la niñez, no así la centroizquierda que defiende la responsabilidad del Estado en la protección y su rol de garante de derechos.

Finalmente, en lo referido al sistema de financiamiento el Comité de los Derechos del Niño (2018) señaló en sus recomendaciones que contar con apoyo del Sector privado no impide que el Estado se haga cargo sus obligaciones en materia de derechos humanos. No obstante, recomienda modificar la ley de subvenciones elevando los estándares de exigencia a los Organismos Colaboradores del SENAME. De esta manera, el Comité no considera que el sistema de subvención a la demanda implementado en Chile sea en esencia un riesgo para la protección de la niñez. Si se toma como referencia la visión del Comité, en tanto su rol es fomentar el enfoque de derechos en protección de la niñez, vemos que el sistema de subvenciones no es en sí mismo problemático, sino que el problema radicaría en los bajos estándares de calidad que se exigen en la acreditación y fiscalización a los Organismos Colaboradores. Así, la postura de la centroderecha en este caso no sería necesariamente cercana a un enfoque tutelar, en tanto promueve mayor fiscalización y estándares de calidad a los Organismos Colaboradores. Por otro lado, el diagnóstico y pronóstico de la centroizquierda, que defiende la necesidad de reformar el sistema de financiamiento por promover ambientes propicios para las vulneraciones, tampoco sería necesariamente cierta desde la perspectiva del Comité, siempre y cuando se modifique la ley de subvenciones elevando los estándares de calidad exigidos a las Organismos Colaboradores del SENAME. Estándares que, en efecto, son elevados en el proyecto del nuevo

8. Conclusiones finales

La ley 21.302 que crea el nuevo Servicio de Protección Especializada a la Niñez y la Adolescencia se propone ejercer sus funciones “con un enfoque de derechos de manera concordante con la dignidad humana del niño, niña o adolescente y siempre orientado al ámbito familiar y sistémico (...) cualquiera que sea el tipo de familia en que se desenvuelva” (Biblioteca del Congreso Nacional, 2021). Con base a la discusión es posible afirmar que, tal como lo consigna la ley, efectivamente existe un avance en la construcción social de la población objetivo en lo referido al reconocimiento como sujetos de derecho en comparación al SENAME. No obstante, los hallazgos dan cuenta que este enfoque pierde fuerza ya que convive aún con nociones de la niñez y la adolescencia que enfatizan en concepciones tutelares. Discusiones como la de la autonomía progresiva, la construcción sobre NNA

infractores de ley, el rol débil del Estado y la poca claridad respecto a qué implicancias tiene la consideración de un enfoque de derecho, son algunos ejemplos que ponen en duda cuánto se ha avanzado efectivamente en cambiar las concepciones de la niñez y la adolescencia en la formulación de políticas públicas.

En lo referido al sistema de financiamiento, la lógica de subvención por niño/a atendido/a, a priori no representa, desde los estándares de la Convención de los Derechos del Niño, un problema en la consecución de un enfoque de derechos en protección. No obstante, la desconfianza desde la centroizquierda no es infundada. En Chile existen antecedentes sobre cómo esta lógica de financiamiento ha generado vicios, por ejemplo, en educación, donde el financiamiento por sistema voucher incentivó el lucro por sobre la calidad. De ahí que el diagnóstico sea similar para el SENAME: el voucher por niño/a atendido/a genera el incentivo de ingresar por períodos prolongados a NNA al SENAME. Desde el enfoque de derechos, la energía debería estar puesta en que ingresen la menor cantidad de NNA a las residencias, por lo que la subvención por NNA atendido/a podría provocar un “incentivo perverso”, como fue mencionado en la discusión. Si bien desde un estándar internacional el sistema voucher no es esencialmente contrario al enfoque de derechos, en consideración de los antecedentes chilenos, sí podría justificarse la alerta de la centroizquierda sobre el riesgo de vulneración de derechos que podría provocar este sistema de financiamiento en base a la experiencia con el SENAME.

Para cerrar, se proponen perspectivas nuevas para observar este fenómeno a partir de las preguntas que abre esta investigación.

Ingram y Schneider (1993) se respaldan en la evidencia empírica sobre las motivaciones de los tomadores de decisión elegidos para afirmar que la construcción social de poblaciones objetivo tiene lugar en sus cálculos, al momento en que anticipan los efectos de su decisión en la reacción de las mismas poblaciones objetivo. Por consiguiente, los diseños de política pública tienden a reproducir la cultura institucional, las relaciones de poder y construcciones sociales, pero existe espacio para el cambio (Ingram, et. al., 2010). El cambio estaría dado por los propios grupos que buscan instalar nuevas formas de ser comprendidos, como lo que ha ocurrido, por ejemplo, con las mujeres y el movimiento feminista.

Algunas políticas públicas consideran en el curso de su formulación la voz de la población objetivo, ya sea a través de gremios, sindicatos u organizaciones sociales. Con la niñez esto no suele ocurrir, no hay espacio para la disputa de su propia construcción como grupo objetivo. Por un lado, desde este enfoque, podría afirmarse que, al ser un grupo sin derecho a voto, los tomadores de decisión no se sienten presionados a considerarlos y esto no afectaría su cálculo político. Por otro lado, el respeto a la participación de la niñez y la adolescencia está lejos de los estándares exigidos en la Convención de los Derechos del Niño, lo que se agudiza en el caso de NNA vulnerados en sus derechos. De esta manera, no existe ni hay espacio para la contraparte en esta discusión, es decir, para niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos, que les permita hacer notar sus propias visiones respecto a sus experiencias y puedan formar parte del espacio de disputa donde se pone en juego su reputación y/o estigmatización social (Ingram & Schneider, 1993).

El enfoque de derechos implica concebir a NNA como ciudadanos, lo que cuestiona las relaciones de poder entre adultos y obliga a repensar las formas de participación de todos los actores sociales involucrados en la protección de la niñez (Valverde, 2008). Desde la investigación social, también se puede dar espacio a poner sobre la mesa las visiones y percepciones que tiene la población objetivo del Servicio Mejor Niñez sobre sí mismos, sus problemas y las soluciones que necesitan.

Esta investigación se focalizó en analizar la construcción de la niñez y la adolescencia realizada desde adultos y adultas, parlamentarios y parlamentarias, en un espacio de discusión legislativa. No considera otras voces ni visiones. Este objeto de investigación puede también ser abordado desde enfoques y metodologías participativas que consideren las voces de niños, niñas y adolescentes. Desde estos enfoques, la investigación social que se dedica a investigar sobre NNA vulnerados en sus derechos también puede cambiar el foco de investigar solo sobre *los problemas y las vulneraciones* de este grupo, para dar espacio a que puedan *construir una visión propia y afirmativa* respecto de sí mismos. Para avanzar hacia un enfoque de derechos, las políticas públicas no bastan, los cambios sociales y culturales son importantes (Valverde, 2008) y la investigación social puede aportar relevando las voces de la niñez y la adolescencia que requiere protección especial,

aproximándose a ellos no desde sus carencias sino desde su constitución como sujetos de derecho.

9. Bibliografía

Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la Cepal*, 35 - 50.

Alonso, L. E. (2007). Sujeto y discurso: el lugar de la entrevista abierta en las prácticas de la sociología cualitativa. En J. M. Delgado, & J. Gutierrez, *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales* (págs. 225 - 240). Madrid: Síntesis.

Andreu, J. (2001). Las técnicas de análisis de contenido: una revisión actualizada.

Aramburu, S. (2017). ¿Del enfoque tutelar al niño como sujeto de derechos?: Análisis de la concepción de niñez en los discursos legislativos. Tesis de Magíster, Universidad de Chile: Repositorio Uchile.

- Beloff, M. (2006). Protección integral de derechos del niño vs derechos en situación irregular. En I. j. UNAM, *Memorias del Seminario Los Derechos Humanos de los Niños, Niñas y Adolescentes* (págs. 83 -118). Monterrey: UNAM.
- Biblioteca del Congreso Nacional. (5 de enero de 2021). Ley 21.302: Crea el Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia y modifica las normas legales que indica. Chile.
- Bustelo, M., & Lombardo, E. (2005). "Mainstreaming" de género y análisis de los diferentes "marcos interpretativos" de las políticas de igualdad en Europa: el proyecto MAGEEQ. *Aequalitas: Revista jurídica de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*, 15 - 26.
- Cid, L. (2011). El cuidado personal de niños, niñas y adolescentes desde el enfoque de derechos: Las prácticas decimonónicas de los tribunales de familia en los tiempos de la protección integral. En O. Torres, *Niñez y ciudadanía* (págs. 54 -77). Santiago: Pehuén.
- Cillero, M. (2011). Infancia, autonomía y derechos: una cuestión de principios. *Revista Pensamiento Penal*.
- Collins, M. E., & Mead, M. (2020). Social Constructions of Children and Youth: Beyond Dependents and Deviants. *Journal of Social Policy*, 1 - 18.
- Comisión Investigadora del Sename. (2016). *Informe de la Comisión Especial investigadora de la forma en que las autoridades han atendido las propuestas de la Cámara de Diputados*.
- Comité de los Derechos del Niño. (2015). *Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Chile*. Naciones Unidas.
- Comité de los Derechos del Niño. (2018). *Investigación relacionada con Chile en virtud del artículo 13 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones*. ONU.

- Consejo Nacional de Infancia. (2015). Política Nacional de Niñez y Adolescencia: Sistema Integral de Garantías de Derechos de la Niñez y la Adolescencia. Santiago, Chile: Gobierno de Chile.
- Díaz, C., & Navarro, P. (1999). Análisis de contenido. En J. Delgado, & J. Gutierrez, *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales* (págs. 117-224). Madrid: Síntesis.
- Farías, A. (2003). El difícil camino hacia la construcción del niño como sujeto de derechos. *Derechos del niño*, 187 - 224.
- Farías, A. (2019). *Políticas sociales en Chile: trayectorias de inequidades y desigualdades en distribución de bienes y servicios*. Santiago: Universidad Alberto Hurtado.
- Fischer, F. (2003). *Reframing Public Policy: Discursive politics and deliberative practices*. New York: Oxford University .
- Forester, J., & Fischer, F. (1993). *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham: Duke University Press.
- Gobierno de Chile. (1992). Chile gira por los que más queremos. *Plan Nacional de la Infancia: una oportunidad para las niñas, niños y adolescentes de todo Chile*. Santiago.
- Hardy, C. (2011). The Red Protege, the Social Protection System, 2006-2010. 159 - 175.
- Ibañez, J. (2006). Presentación. En M. Canales, *Metodologías de investigación social* (págs. 11-30). Santiago: LOM.
- Ingram, H., & Schneider, A. (1993). Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy. *The American Political Science Review*, 334 - 347.
- Ingram, H., Schneider, A., & deLeon, P. (2010). La construcción social y el diseño de las políticas. En P. Sabatier, *Teorías del proceso de las políticas públicas* (págs. 99-136). Buenos Aires.
- Laswell, H. (1992). La orientación hacia las políticas. En L. A. Villanueva, *El estudio de las políticas públicas* (págs. 79 - 104). Ciudad de México: Miguel Angel Porrúa.

- López, S. (2008). La comprensión de los problemas públicos como artefactos sociales: aportaciones del análisis de marcos interpretativos. *VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración*.
- Martin, M. P., Rozas, J., & Alfaro, J. (2020). Análisis de los marcos interpretativos de las políticas de infancia en Chile (2014-2018). *Revista papers*, 363 - 387.
- Oyarzún, A., Dávila, Ó., Ghiardo, F., & Hatibovic, F. (2008). Perspectiva de derecho: Desarrollo local, sujeto y política. En A. Oyarzún, Ó. Dávila, F. Ghiardo, & F. Hatibovic, *¿Enfoque de derechos o enfoque de necesidades? Modelo de gestión para el desarrollo de un sistema local de protección de derechos de la infancia y adolescencia* (págs. 23 - 78). Santiago: Servicio Nacional de Menores.
- Pierce, J., Siddiki, S., Jones, M., Schumacher, K., Pattison, A., & Peterson, H. (2014). Social Construction and Policy Design: A Review of Past Applications. *The Policy Studies Journal*, 1 - 29.
- Policía de Investigaciones. (2018). *Análisis del funcionamiento residencial en centros dependientes del Servicio Nacional de Menores*. Santiago.
- Rein, M., & Schon, D. (1993). Refarming policy discourse. En F. Fischer, & J. Forester, *The argumentative turn in policy analysis and planning* (págs. 145 - 166). Londres: Duke University Press.
- Roth, A. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, 67-91.
- Save the Children. (2002). *Programación de los Derechos del Niño: Cómo Aplicar un Enfoque de Derechos del Niño en la Programación*. Save the children.
- Schneider, A., & Ingram, H. (1993). Social construction of target populations: implications for politics and policy. *American Political Science Review*, 334.347.
- Schneider, A., & Ingram, H. (2005). Introduction: Public Policy and the Social Construction of Deservedness. En A. Schneider, & H. Ingram, *Deserving and Entitled: Social Constructions and Public Policy* (págs. 1 - 34). New York: State University of New York Press.

- Staab, S. (2013). *Protección social para la infancia y la adolescencia en Chile*. Santiago: CEPAL.
- Stein, E., & Tommasi, M. (2006). La política de las políticas públicas. *Política y gobierno*, 393 - 416.
- Tello, C. (2003). Niños, adolescentes y el Sistema Chile Solidario: ¿una oportunidad para constituir un nuevo actor estratégico de las políticas públicas en Chile? *Derechos del niño*, 9 - 52.
- Tonucci, F. (2019). *Por qué la infancia: Sobre la necesidad de que nuestras sociedades apuesten definitivamente por las niñas y los niños*. Planeta.
- Torres, O. (2008). Niñez, políticas públicas y sociedad civil. *Revista Mad*, 17-45.
- Tylor, S., & Bogdan, R. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Buenos Aires: Paidós.
- UNICEF. (14 de Febrero de 2014). *www.unicef.cl*. Obtenido de <http://unicef.cl/web/convencion-sobre-los-derechos-del-nino/>
- Valverde, F. (2008). Intervención social en la niñez: operacionalizando el enfoque de derechos. *Revista MAD*, 95 - 119.
- Verloo, M. (2016). Mainstreaming gender equality in Europe. A critical frame analysis approach. *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, 11- 34.
- Yanow, D. (2000). Underlying Assumptions of An Interpretive Approach: The Importance of Local Knowledge. *Sage University Papers Series on Qualitative Research Methods*, 1 - 27.

10. Anexos

10.1 Anexo 1: Libro de códigos

Categorías códigos	Códigos	Definición
Caracterizaciones sobre el grupo objetivo	La población objetivo	Definiciones explícitas sobre la población objetivo.
	Sujetos de derecho	Caracterización de NNA como sujetos de derecho, es decir, con autonomía progresiva y derecho a ser escuchados (Martin, 2020).
	Niñez vulnerable	Referido a percepciones de la niñez propias del enfoque de situación irregular que entiende a NNA como "menores" vulnerables y necesitados de tutela, principalmente orientadas a la niñez pobre, que se le considera abandonada, inadaptada, peligrosa e infractora (Chávez & Vergara, 2017).
	Infractores de ley	Caracterizaciones sobre NNA que hayan cometido delitos.
	Deuda	Intervenciones que hacen alusión a la deuda como un símbolo respecto a la ineficiencia y errores del Estado en materia de protección de la niñez.

Valores, símbolos⁴ e imágenes.	Futuro	Intervenciones que hacen alusión al símbolo de la niñez como futuro, es decir, que definen a la niñez como el futuro de la sociedad o el país.
	Los/as niños/as son	Definiciones explícitas respecto a niñez y adolescencia.
	Autonomía progresiva	Intervenciones que hagan referencia al debate respecto al principio de autonomía progresiva esbozado en la CIDN, entendida como el derecho de NNA de desarrollar progresivamente, conforme el desarrollo de sus facultades, el ejercicio de sus derechos, al tiempo que implica una independencia creciente respecto a sus padres o tutores (Cillero, s/f) (Martin, 2020).
	Interés superior de NNA.	Intervenciones referidas al interés superior de NNA. El interés superior del niño es un principio fundamental de la CIDN, pero jurídicamente es indeterminado por lo que no existe una definición exacta de qué es el interés superior del niño, es un principio que debe ser determinado en concreto (Torrecuadrada, 2015).
	Imagen Familia	Imágenes de las familias de NNA que requieren protección especializada.
	Valores familia	Intervenciones referidas al rol de la familia en el cuidado, protección y promoción de derechos de NNA.
	Los niños primero	Intervenciones que hacen alusión al símbolo "los niños primero".
	Diagnóstico y pronóstico	Familias problema
Familia solución		La solución es incorporar un enfoque familiar. También aquellas nociones que consideran la importancia del compromiso familiar, es decir, que las familias deben involucrarse primero para hacer uso efectivo de sus derechos a participar (Duffy, et. al., 2017).
Falta de enfoque de derechos		Problemas radican en la ausencia de un sistema integral para la protección de la niñez, la necesidad de superar la focalización y avanzar hacia la provisión universal de derechos y

⁴ En esta investigación, donde el foco está exclusivamente en el análisis de artefactos discursivos, los símbolos serán entendidos como expresiones metafóricas utilizadas en el debate. Ejemplos conocidos de ello en esta discusión son expresiones como “los niños primero en la fila” o “los niños son el futuro”.

		mejoramiento de la institucionalidad (Martin, 2020).
	Solución enfoque de derechos	Intervenciones que afirman la necesidad del enfoque de derechos para solucionar los problemas de la protección especializada a la niñez
	Institucionalidad - problema	Problemas explicados por institucionalidad de niñez deficiente.
	Institucionalidad - solución	Intervenciones que proponen cambios institucionales como solución.
	Cuidado trato directo	Intervenciones que señalan problemas asociados al cuidado de trato directo
	Estado - problema	Intervenciones que hacen alusión al actuar deficiente de Estado como causa de los problemas en la protección especializada a la niñez.
	Estado -solución	Intervenciones que hacen alusión al rol primordial el Estado para solucionar los problemas de la protección especializada a la niñez.

10.2 Anexo 2: Preguntas guía

Dimensión	Preguntas
Quiénes hablan	Posición política
Características compartidas de la población objetivo	¿Quién es el grupo objetivo del nuevo Servicio?
	¿Cómo se define al grupo objetivo? (adjetivos)
	¿Qué caracteriza al grupo objetivo?
Valores, símbolos e imágenes del grupo objetivo	Imágenes/estereotipos asociados a la caracterización de l población objetivo (¿Qué imágenes y/o estereotipos vinculados a la población objetivo se exponen en la discusión?)
	¿Qué valores se asocian a la caracterización de la población objetivo?
	¿Qué símbolos se asocian a la caracterización de población objetivo?
Diagnóstico y pronóstico	¿Qué se presenta como problema para la población objetivo? ¿Por qué es un problema?

	¿Cómo definen la causa del problema de la población objetivo?
	¿Qué efectos tienen estos problemas?
	¿Quién(es) es(son) responsable(s) del problema de la población objetivo?
	¿Qué solución tienen sus problemas?
	¿Quién debe concretar las soluciones?

10.3 Anexo 3: Pauta entrevistas

Primera Parte: Construcción social de la niñez en general, y del grupo beneficiario en particular.

Quisiera partir preguntándole sobre el grupo de niños, niñas y adolescentes a los que va orientado este Servicio. Más allá de lo que especifica la ley respecto a quienes son beneficiarios, quisiera saber su visión personal.

1. Desde su perspectiva ¿Qué caracteriza al grupo beneficiario?
2. ¿Cuál considera usted que es el factor principal que determina estas condiciones de vida? * *Hacer pregunta directa sobre condiciones de vida y familia*

Familia

Existen dos conceptos muy importantes en la discusión sobre protección y derechos de la niñez: por un lado, el derecho y deber preferente de padres y madres de educar a sus hijos e hijas consagrado en la constitución, y por otro, el principio de autonomía progresiva, fundamental en la Convención de los Derechos del Niño.

Pareciera que no existe acuerdo respecto a hasta dónde llega el derecho de los padres a educar a sus hijos o bien, donde empieza el principio de autonomía progresiva de NNA. Este debate también se abordó en el veto presidencial a este proyecto donde el gobierno señaló que la autonomía progresiva “podría ser interpretada en contraposición al derecho preferente y al deber de los padres de educar a sus hijos” precisando “que la autonomía progresiva de

niños, niñas y adolescentes es sin perjuicio del derecho preferente y el deber de los padres de educar a sus hijos”.

3. ¿Cómo definiría usted la frontera entre el derecho y deber de padres y madres a educar a sus hijos e hijas y la autonomía progresiva?

Estado

El informe del Comité de los Derechos del Niño del año 2018 para Chile señala que el Estado incurrió grave y sistemáticamente en violaciones a los derechos de NNA. El Comité consideró que existen causas estructurales que han favorecido las vulneraciones, entre ellas, la visión tutelar de la infancia y la incorrecta interpretación del carácter subsidiario del Estado.

4. ¿Cuál cree que debe ser el rol del Estado en la protección de NNA?

Segunda parte: Sobre la discusión legislativa del proyecto

5. ¿Cuáles considera que fueron los puntos más conflictivos o controvertidos en la tramitación del proyecto del nuevo Servicio?
6. ¿Cuál fue su rol en ese debate?

En 1990 Chile adscribió a la Convención de los Derechos del Niño, lo que modifica la forma de comprender a la niñez y la protección que debe garantizar el Estado. No obstante, los cambios legales e institucionales de las políticas de niñez en Chile han sido lentos. Si bien este proyecto fue tramitado de manera expedita, los antecedentes dan cuenta de que en 2012 y 2017 se presentaron proyectos para sustituir el SENAME, que data de 1979, pero ninguno prosperó. Tomando en cuenta estos antecedentes:

7. ¿Cuáles considera usted que son o han sido los principales obstáculos que dificultan avanzar de forma más expedita en los cambios que requiere la política de protección especializada a la niñez desde la adscripción a la Convención de los Derechos del Niño?

Un punto controversial de la discusión del veto fue la discusión sobre un artículo transitorio que señalaba que el nuevo Servicio fuera promulgado siempre y cuando se aprobara una ley de garantías. Al respecto, hay posturas que señalan que la inexistencia de esta ley podría perpetuar errores cometidos por el Sename.

8. ¿Cuál es su postura al respecto?
9. ¿Cree que este nuevo Servicio será un cambio radical respecto al anterior?

Pregunta de conclusión.

10. ¿Considera que en este nuevo Servicio hay una forma distinta de comprender a los NNA respecto a la del SENAME? ¿En qué aspectos?

Cierre y agradecimiento.

