



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

**¿DEL ENFOQUE TUTELAR AL NIÑO COMO SUJETO DE
DERECHOS? ANÁLISIS DE LA CONCEPCIÓN DE NIÑEZ
EN LOS DISCURSOS LEGISLATIVOS**

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

SOFIA RAQUEL ARAMBURU

**PROFESORA GUÍA:
MARÍA PÍA MARTIN MUNCHMEYER**

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
LORETO MONTSERRAT MARTÍNEZ OYARCE
KATHERINE GEORGINA OLIVERI ASTORGA**

**ESTE TRABAJO SE ENMARCA EN EL PROYECTO FONDECYT N° 11160330
“CAMBIO EN LAS POLÍTICAS HACIA LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA EN
CHILE. ANÁLISIS DE LOS MARCOS INTERPRETATIVOS DE INSTITUCIONES
Y ACTORES RELACIONADOS”**

**SANTIAGO DE CHILE
2017**

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

Por: Sofía Raquel Aramburu

Fecha: 12/12/2017

Profesor Guía: María Pía Martin Munchmeyer

¿Del enfoque tutelar al niño como sujeto de derechos? Análisis de la concepción de niñez en los discursos legislativos.

La ratificación por Chile en 1990 de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) establece la adecuación de las políticas a un enfoque de derechos en el que el niño es sujeto de derechos y al Estado le corresponde la obligación de garantizarlos. En el país ha prevalecido el enfoque tutelar y en esta tesis se indaga si ha existido un cambio de paradigma hacia el enfoque de derechos propuesto por la CDN.

Uno de los elementos distintivos de las políticas públicas hacia la niñez es que están cruzadas por debates valóricos e ideológicos sobre la concepción de niñez y sobre rol del Estado. Dadas estas características es que este estudio hace uso del análisis de *policy frames* para lograr abordar las concepciones que subyacen a la discusión parlamentaria sobre cambios legislativos en el ámbito de la familia y los derechos de la niñez, partiendo del supuesto que los marcos interpretativos de los actores influyen en la manera de comprender el problema, lo que repercute en las soluciones que serán luego diseñadas. Los objetivos de la investigación proponen analizar estos marcos interpretativos, en sus versiones de diagnóstico y pronóstico, identificando aquellos que tienen dominancia en la política pública, dar cuenta de los cambios realizados y la forma en que se modifican o permanecen los marcos interpretativos originales, en este caso de enfoque tutelar.

La metodología empleada es cualitativa descriptiva, utilizando las dimensiones analíticas del *policy frames* en el análisis de las discusiones parlamentarias de cuatro leyes fundamentales en materia de niñez: Ley de Adopción, de Filiación, Tribunales de Familia y Modificación de la Orgánica de Enseñanza en lo relativo al derecho de estudiantes embarazadas.

Los resultados alcanzados indican que en las discusiones analizadas subyace un marco interpretativo principal, “Retórica de derechos con persistencia de un enfoque tutelar en la forma de concebir y dar solución a los problemas de los NNA”; uno secundario “Concepción a los problemas de la familia desde el liberalismo económico y la tutela moral y ética del Estado” y uno emergente “Integralidad en el diagnóstico y solución de los problemas, desde un enfoque de derechos”. También se encontraron cuatro ejes fundamentales de los marcos interpretativos: la concepción del niño/a, la concepción de mujer/madre, el rol de la familia y el rol del Estado.

El marco interpretativo principal es el que se vio plasmado en las leyes promulgadas. Este marco hace uso de conceptos propuestos por la CDN como el del interés superior del niño, pero según se desprende del análisis el enfoque empleado sigue siendo tutelar. Las características que este marco comparte con el enfoque tutelar son: una focalización hacia los sectores “problemáticos”, una concepción del niño como adulto incompleto, ser inocente e incapacitado y el rol de la familia como el actor central responsable tanto de los problemas de los niños como de darle solución a los mismos, teniendo el Estado un rol subsidiario. Además, se encuentran ausentes en este marco temas centrales del enfoque de derechos, como: el niño como sujeto de derechos, la universalización e integralidad de los derechos de los niños, y el rol del Estado como agente central encargado de garantizarlos. Este marco está en conflicto con el marco secundario que establece una intervención del Estado sólo en casos excepcionales. En tanto, el marco emergente se vincula de manera más clara a la CDN, pero no tiene mayor peso en la discusión de esas leyes.

AGRADECIMIENTOS

A Nicolás, mi gran compañero y apoyo fundamental.

A mi mamá quien estuvo en los momentos más difíciles de este proceso.

A mis suegros por su ayuda e imprescindible colaboración.

A mis amigos del Magíster, con quienes compartimos inolvidables momentos a lo largo de esta travesía.

A María Pía Martin, Marcela Guajardo y equipo directivo y administrativo del Magíster, quienes demostraron ser grandes profesionales y personas.

Finalmente, a la Agencia Chilena de Cooperación Internacional y al Gobierno de Michelle Bachelet, que me brindaron la posibilidad de realizar este Magíster.

Dedicada a Joaquín y Simón

TABLA DE CONTENIDO

1	INTRODUCCIÓN	1
2	MARCO DE REFERENCIA DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	4
2.1	ANTECEDENTES DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	4
2.1.1	La situación de los niños, niñas y adolescentes en Chile.....	4
2.1.2	Las políticas sobre la niñez en Chile	5
2.1.2.1	Trayectoria de las políticas de niñez.....	5
2.1.2.2	Las políticas actuales y el debate de nuevos proyectos	7
2.1.3	La conceptualización de la niñez y su relación con las políticas públicas en Chile	10
2.2	MARCO CONCEPTUAL	13
2.2.1	El paradigma del Modelo Tutelar.....	14
2.2.2	El Paradigma de los niños como sujetos de derecho	17
2.2.2.1	El interés superior del niño como eje rector.....	20
2.2.2.2	Niveles de responsabilidad en la realización del interés superior ...	22
2.2.2.3	La integralidad de los derechos del Niño	23
2.3	DESCRIPCIÓN DEL ANÁLISIS DE POLICY FRAMES	23
2.4	PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN Y OBJETIVOS	26
2.4.1	Pregunta de investigación	26
2.4.2	Objetivo General	26
2.4.3	Objetivos Específicos	27
3	MARCO METODOLÓGICO	28
3.1	Descripción del método y modelo de análisis.....	28
3.2	Descripción de la muestra	31
3.3	Operacionalización de las variables	35
4	RESULTADOS DEL ANÁLISIS	38
4.1	Marco Interpretativo Principal “Retórica de derechos con persistencia de un enfoque tutelar en la forma de concebir y dar solución a los problemas de los NNA”	38
4.1.1	Marco Diagnóstico.....	38
4.1.2	Marco Pronóstico	47

4.2	Marco Interpretativo Secundario “Concepción a los problemas de la familia desde el liberalismo económico y la tutela moral y ética del Estado”	52
4.2.1	Marco Diagnóstico.....	53
4.2.2	Marco Pronóstico	57
4.3	Marco Interpretativo Alternativo “Integralidad en el diagnóstico y solución de los problemas, desde un enfoque de derechos”	60
4.3.1	Marco Diagnóstico.....	60
4.3.2	Marco Pronóstico	62
5	CONCLUSIONES.....	65
6	BIBLIOGRAFIA	70
	ANEXO 1: Categorización abierta	75
	ANEXO 2: Leyes sobre niños, niñas y adolescentes	91
	ANEXO 3: Discusiones analizadas	92

INDICE DE TABLAS

Tabla 1. Enfoque tutelar vs. Enfoque de derechos.....	13
Tabla 2. Implicancias en la ciudadanía. Política con enfoque de derechos vs. Política sin enfoque de derechos.....	18
Tabla 3. Operacionalización de las variables	36
Tabla 4. Categoría 1 “Concepto de niño”	75
Tabla 5. Categoría 2 “Concepto de mujer”	76
Tabla 6. Categoría 3 “Rol de la familia”	78
Tabla 7. Categoría 4 “Concepción de familia”	79
Tabla 8. Categoría 5 “Rol del Estado”	80
Tabla 9. Categoría 6 “Rol de la sociedad”	82
Tabla 10. Categoría 7 “Judicialización de los problemas de familia”	83
Tabla 11. Categoría 8 “Rol de las familias en la solución del problema”	84
Tabla 12. Categoría 9 “Rol del Estado hacia las familias”	84
Tabla 13. Categoría 10 “Cambios normativos a partir de las necesidades de la familia”	86
Tabla 14. Categoría 11 “Rol del Estado hacia los niños”	89
Tabla 15. Categoría 12 “Responsabilidad de la sociedad en la solución del problema”	90
Tabla 16. Leyes sobre temáticas relativas a niños, niñas y adolescentes.....	91
Tabla 17. Discusiones de la Ley N° 19.585.....	92
Tabla 18. Discusiones de la Ley N° 19.620.....	93
Tabla 19. Discusiones de la Ley N° 19.688.....	93
Tabla 20. Discusiones de la Ley N° 19.968.....	94

INDICE DE GRAFICOS

Gráfico 1: Línea del tiempo de las leyes analizadas.....	35
Gráfico 2: Concepción del niño por partido político.....	39
Gráfico 3: Concepción de familia por partido político.....	41
Gráfico 4: Rol del Estado hacia el niño por partido político.....	49
Gráfico 5: Concepciones ejes del Marco Diagnóstico Secundario.....	53
Gráfico 6: Concepciones ejes del Marco Diagnóstico Alternativo.....	61

1 INTRODUCCIÓN

*El cielo de zinc de Buenos Aires
agrisa las villas de cartón.
Juanito Laguna es la niñez
de ese color, de ese color, de ese color.
(Armando Tejada Gómez, 1978)*

La presente tesis indaga en el cambio o continuidad de las políticas públicas hacia la niñez, analizando si ha habido un tránsito y cambio de orientación en estas políticas desde el enfoque tutelar al enfoque de derechos. Para ello esta investigación se dedica al análisis de cuatro leyes emblemáticas de cambio sobre la familia en Chile (Ley de Adopción, de Filiación, Tribunales de Familia y Modificación de la Orgánica de Enseñanza en lo relativo al derecho de estudiantes embarazadas), mediante el análisis de los marcos interpretativos (*policy frames*) de los actores legislativos que participaron en la promulgación de dichas leyes.

Esta tesis se centra en el debate parlamentario porque es allí donde se pueden visualizar las disputas de sentido que dan lugar a las leyes en la materia. Es en el debate cuando se resuelven los dilemas en torno a las diferentes concepciones y disputas valóricas de los diversos actores. En este sentido, la presente tesis pretende indagar acerca de la existencia o no de un cambio de paradigma en las representaciones acerca del modo de concebir el problema y las soluciones propuestas tomando como base la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño.

La Convención sobre los Derechos del Niño impone a los Estados una manera de actuar que propone considerar a los niños como sujeto de derechos, dejando de ser entendidos como un adulto incompleto. El nuevo enfoque establece además un ordenamiento de las relaciones entre el niño, la familia y el Estado, estructurando derechos y deberes recíprocos, y otorgando al Estado un rol de garante de los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes (Cillero Bruñol, 1999). El enfoque propuesto por la Convención significa un cambio con la manera que históricamente las políticas públicas abordaban los problemas de niños, niñas y adolescentes. Este enfoque tradicional, denominado tutelar, entendía que el niño debía ser asistido o tutelado por el Estado por ser una persona incapaz. El carácter de la intervención del Estado era voluntario y focalizado hacia la población irregular o problemática (Cunill Grau, 2010).

Para investigar si ha habido un cambio en el abordaje propuesto por las leyes seleccionadas, este trabajo adopta el enfoque constructivista para el análisis de las políticas públicas, indagando en la conformación de los problemas públicos desde el *policy frames* análisis, e intenta develar las posiciones ideológicas que sostienen quienes son los encargados de la formulación de las leyes. Partiendo del supuesto de que existen diferentes marcos interpretativos respecto al modo en que son entendidas y deben ser abordadas las problemáticas relativas a la niñez, esta tesis intenta develar cuál ha sido el marco que configuró la elaboración de las leyes seleccionadas.

Es así que, a partir del análisis del discurso de los actores legislativos, se intenta revelar la forma en que los mismos conciben el problema de política pública y las soluciones que se proponen, enfatizando el análisis desde las dimensiones simbólicas de la política. En este sentido, el propósito de esta tesis es establecer la noción de niñez presente en los marcos interpretativos de los actores legislativos que participaron en el diseño de las principales leyes en materia de familia, y como objetivos específicos, establecer los contenidos principales, investigar si el enfoque de derechos se encuentra presente y observar si existen conflictos de marcos interpretativos en torno al enfoque adoptado.

Para ello se utiliza la metodología cualitativa descriptiva y se hace uso del análisis de *policy frames*, un análisis de los marcos interpretativos de las políticas, que establece lineamientos para el estudio de la construcción de los problemas públicos, entendiendo que se componen de un diagnóstico y pronóstico (Bustelo & Lombardo, 2007). Para recoger la información se seleccionaron cuatro leyes mediante un muestreo teórico intencionado, a partir del establecimiento de tres criterios de selección: leyes emblemáticas, que significaran un punto de inflexión en la sociedad chilena y que contuvieran una gran carga valórica y riqueza en sus discusiones.

Esta tesis busca resaltar la importancia de las conceptualizaciones que se encuentran detrás de las leyes que implican lineamientos hacia las políticas públicas, develando que el modo en que el problema es entendido tiene importantes consecuencias en las soluciones diseñadas. De esta manera busca explicar el modo actuación que el Estado ha diseñado hacia los niños en un contexto de debate público sobre violaciones a los derechos de la niñez.

La presentación se organiza en cuatro capítulos: 1) marco de referencia del problema de investigación, incluyendo antecedentes, marco conceptual, una descripción del análisis de *policy frames* y el planteamiento de las preguntas de investigación; 2) metodología empleada para el estudio, la muestra y las variables

diseñadas; 3) resultados del análisis y finalmente; 4) se detallan las conclusiones de la investigación, sus alcances y limitaciones.

2 MARCO DE REFERENCIA DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

2.1 ANTECEDENTES DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

2.1.1 La situación de los niños, niñas y adolescentes en Chile

El análisis de la situación actual de la niñez en Chile muestra datos preocupantes en relación a la pobreza y desigualdad. Según datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2015 la incidencia de la pobreza e indigencia en la población menor de 18 años supera considerablemente la tasa de pobreza de las personas de 18 y más años de edad. Si bien en los últimos años se ha registrado una disminución considerable de la pobreza, disminuyendo de un 38,6% en el año 1990 a un 11,7% en el año 2015, la pobreza continúa siendo mayor en la infancia, (18,2% versus un 9,5%, del resto de la población)(Ministerio de Desarrollo Social, 2017).

Según la misma Encuesta CASEN 2015, el porcentaje de niños y niñas menores de 18 años en situación de pobreza multidimensional se ha reducido en 6,5 puntos porcentuales en 6 años (de 29,8% en 2009 a 23,3% en 2015), observándose un comportamiento similar para el resto de la población, lo que no ha permitido reducir la brecha. También se observa que el 50% de los hogares con niños y niñas menores de 18 años se encuentra en el 40% de mayor vulnerabilidad económica, y tan solo un 10,2% pertenecen al quintil de mayores ingresos, según la Encuesta Casen 2015. En el mismo sentido, el 76% de las niñas y niños de entre 0 y 17 años se concentran en los quintiles I, II y III de ingresos autónomos del hogar (Ministerio de Desarrollo Social, 2017).

Los niveles de violencia que recibe la población infantil en Chile son altos, según datos de UNICEF para el año 2006, el 75% de los niños recibe algún tipo de violencia por parte de sus padres (psicológica, física leve o física grave) y el 26% recibe violencia grave en su ámbito familiar, que incluye quemaduras, golpizas, golpes o intentos de golpes con objetos, heridas con cuchillos o amenaza con cuchillo u otras armas. Del total de niñas y niños encuestados en 2006, un 9,6% declara que ha sido golpeado hasta sangrar (UNICEF, 2008).

Por parte del Estado, también se registran evidentes problemas, como los que ha presentado el Servicio Nacional de Menores (SENAME), a partir de los cuales la institución ha sido objeto de atención por parte de los medios de comunicación y de diversos organismos, gubernamentales y externos como el Consejo Asesor para la Reforma de las Políticas de Infancia, 2006; las Comisiones Especiales Investigadoras del Servicio Nacional de Menores de la Cámara de Diputados; y el

estudio de la Corte Suprema y UNICEF del año 2013, debido a las diversas violaciones a los derechos de los niños, niñas y adolescentes que han sufrido los niños allí institucionalizados.

Como puede verse, la situación de los niños y niñas en Chile resulta problemática, ya que en términos generales representa uno de los grupos sociales más desfavorecidos, por lo que resulta necesario preguntarse acerca de cuáles son las acciones que el Estado chileno desarrolla hacia ellos.

2.1.2 Las políticas sobre la niñez en Chile

2.1.2.1 Trayectoria de las políticas de niñez

En este trabajo se entenderá la niñez según lo establece la Convención sobre los Derechos del Niño en su art. 1 *“se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”* (UNICEF, 2006).

Históricamente las políticas hacia la niñez en Chile han tenido una orientación privada y asistencialista. La preocupación del Estado por la infancia surge a finales del siglo XIX, en relación a la educación y a la “corrección” de los menores que infringían la ley. Uno de los primeros antecedentes data de 1896 cuando se crea la Escuela Correccional del Niño, que tenía por objetivo “corregir” a los menores de edad que violaban la ley (Tello Escobar, 2003).

La predominancia de la lógica privada y asistencialista se evidencia al observar el camino que las políticas han seguido a lo largo de la historia del país, comenzando desde 1901 con la creación del Patronato Nacional de la Infancia, que entregaba asistencia social a los menores indigentes de los barrios más humildes de Santiago (Ministerio de Desarrollo y Planificación, 2010).

Se observa también que las principales políticas sociales de carácter más universal hacia la infancia han tenido que ver con el área de salud, enfocadas a reducir la desnutrición y la mortalidad infantil, y con la educación, con el objetivo de ampliar la cobertura a mayores sectores de la población (Tello Escobar, 2003).

Sin embargo, junto con estas políticas más universales se desarrollan otras de carácter más asistencialista y tutelar, tal como el primer organismo encargado de acoger a los niños en situación vulnerable en 1938, creado mediante el Decreto N° 1.450 “a objeto de abordar la vagancia y mendicidad infantiles”, el Consejo de

Defensa del Niño, una institución de carácter privada. El desarrollo posterior de las políticas de infancia también se centró en la atención socio-sanitaria de los sectores más vulnerables de la población, como las acciones desarrolladas por la Dirección General de Protección de Menores, un organismo creado en 1942 orientado a la protección de la infancia y la adolescencia, dedicado sobre todo a cuidar la salud de los niños y las niñas en sectores de alto riesgo social (Ministerio de Desarrollo y Planificación , 2010).

A nivel legislativo, la Ley de Menores de 1928 constituyó el marco jurídico que se ocupó tanto de los niños y niñas infractores de la ley, como de aquellos que se encontraban en una situación vulnerable, las relaciones parentales y los comportamientos sociales “irregulares” de los niños eran la preocupación central de la ley (Tello Escobar, 2003). Esta ley otorgaba a la Dirección General de Protección Menores la potestad para realizar la categorización de los niños como vulnerables, y creaba también los Tribunales de Menores, siguiendo el modelo norteamericano y europeo.

Recién hacia la década del 80 se observa un impacto importante en la reducción de la desnutrición infantil, lo que permitió el desarrollo de otras iniciativas para proteger a la infancia, que ampliaban las relacionadas con planes de nutrición y sobrevivencia. En este periodo surge, por ejemplo, el Programa de Estimulación Temprana del Desarrollo Psicomotor. En esta década también se introdujeron avances en el monitoreo de las causas de muerte infantiles y fetales, se sistematizaron las estadísticas de salud y se introdujo el concepto de muertes evitables (Ministerio de Desarrollo y Planificación MIDEPLAN, 2010).

Como se observa, el grueso de las políticas desarrolladas a lo largo de éste período consideraban a los niños y niñas vulnerables como objeto de atención y protección y existían prácticamente nulas políticas universales que los tomaran como sujeto de derechos (Consejo Nacional de la Infancia, 2014).

Es en la década del 90 cuando comienza a evidenciarse lentamente un cambio de enfoque, con intentos de abandonar la visión asistencial, por una más promocional y de inversión social, que considera el desarrollo infantil como un componente fundamental del desarrollo humano integral (Ministerio de Desarrollo y Planificación , 2010).

Esto se debe a que, en medio de las negociaciones por el regreso a la democracia, el Gobierno Militar se dispuso a ratificar los instrumentos internacionales que estaban aplazados, entre ellos la Convención sobre los Derechos del Niño. De esta forma, el primer gobierno democrático decidió ratificar

(13/08/1990), promulgar (14/08/1990) y publicar (27/09/1990) la CDN (Tello Escobar, 2003).

Sin embargo, es importante destacar que a pesar de que en esa década comienza a desplegarse un gran número de programas, la oferta continuó siendo sectorial y centrada en educación, salud o justicia, ofreciendo servicios gestionados de forma independiente, sin una mirada integral de los problemas y aún alejada de una lógica plena de garantía de derechos (Gobierno de Chile, 2000). Esto puede deberse, sin duda, a la forma en que fue ratificada la CDN, sin el debate preciso para plantear la necesidad de un cambio respecto a la forma en que eran desarrolladas las políticas de niñez en el país, que siguieron implementándose con la lógica del sistema tutelar de menores establecido en 1928 (Tello Escobar, 2003).

2.1.2.2 Las políticas actuales y el debate de nuevos proyectos

En 1992 el gobierno de Patricio Aylwin¹ lanza junto con UNICEF el “Plan Nacional de Infancia, Metas y líneas de acción en favor de la infancia, Compromiso con los niños de Chile, 1992-2000” el cual no recogió los lineamientos propuestos por la CDN ni impulsó una reforma del sistema tutelar vigente en el país, sino que se continuó con una lógica de atención focalizada en los grupos de niños, niñas y adolescentes más vulnerables (Tello Escobar, 2003).

Recién a principios del siglo XXI, el Estado chileno decide impulsar un significativo cambio anunciando su voluntad de “pasar de programas basados en la consideración de la infancia como grupo “vulnerable” de la sociedad, hacia la consideración de la infancia como un sujeto y actor estratégico para el logro del desarrollo del país” (discurso de Lagos² en marzo del 2001), mediante la Política Nacional y el Plan de Acción Integrado a favor de la Infancia y la Adolescencia, 2001-2010. Esta política efectivamente tomó a la CDN como eje rector y adoptó una mirada integral hacia la niñez, reconociendo además a los derechos de los niños como obligaciones para el Estado. Sin embargo, más allá de las intenciones, esta etapa no introdujo reformas significativas (Tello Escobar, 2003).

¹ Patricio Aylwin fue integrante del Partido Demócrata Cristiano y presidente de Chile por la Concertación de Partidos por la Democracia entre el 11 de marzo de 1990 y el 11 de marzo de 1994.

² Ricardo Lagos integrante del Partido por la Democracia fue presidente de Chile por la Concertación de Partidos por la Democracia entre el 11 de marzo de 2000 y el 11 de marzo de 2006.

También, a partir del año 2000 tuvieron lugar en Chile una serie de reformas en salud (AUGE), en previsión social (Pilar Solidario de Pensiones), en la atención a la extrema pobreza (Chile Solidario-Ingreso Ético Familiar) y atención a la primera infancia (Chile Crece Contigo) que avanzaron en la construcción de un Sistema de Protección Social con enfoque de derechos, que cubre riesgos según etapas del ciclo vital (Martin, 2013; Robles, 2013).

Recién a partir del año 2011 puede evidenciarse el intento del rediseño del marco jurídico, a través de diversas iniciativas que actualmente están tratándose en el Congreso, como el proyecto de ley sobre el Sistema de Garantías de los Derechos de la Niñez, la creación del Defensor del Niño y la creación de la Subsecretaría de la Niñez, entre otros, los cuales tienen como objetivo la creación de una nueva arquitectura institucional y normativa con eje en los derechos consagrados en la CDN.

También se destaca la creación del Consejo Nacional de la Infancia en 2014 (Decreto 021-2014), órgano inter-ministerial y con representación del Poder Judicial, Legislativo y la sociedad civil, cuyo objetivo es generar cambios normativos e institucionales desde una perspectiva universalista y con enfoque de derechos. Otra política importante tiene que ver con la transformación del SENAME en el Servicio Nacional de Protección de Menores, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social y el Servicio Nacional de Reinserción Social Adolescente que se radicaría en el Ministerio de Justicia.

Autores como Larraín (2011), Dávila y Naya (2012) coinciden en que en los últimos años en Chile se le ha otorgado un papel cada vez más importantes a las políticas relacionadas con la infancia, relacionada, como se dijo, con la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, lo que implicó que el Estado se comprometiera a garantizarle al niño un tipo distinto de protección del que se venía implementando (Larraín, 2011).

Sin embargo, autores como Martin, Andrade & Martínez (2014) y Larraín (2011) destacan que aún persisten deficiencias en el ámbito legislativo que se reflejan en el entramado institucional, que presenta diversos problemas como incoherencia en la oferta de programas y superposición de las políticas sectoriales, que operan desde distintos paradigmas y con lógicas muchas veces opuestas.

En el mismo sentido, autores como Fonseca, (2004), Schuch, (2009) y Villalta & Llobet, (2015) reconocen que desde los años 90 en adelante hay una expansión de la retórica de derechos y autores como Dávila y Naya (2012) reconocen que ha habido avances normativos, (reformas legislativas y en la retórica sobre los

derechos de la niñez) que construyeron nuevos marcos conceptuales garantistas, pero pese a eso, estos autores señalan retrocesos o escaso avance en la implementación de políticas públicas en esa misma lógica.

Es necesario tener en cuenta que las formas actuales de actuar sobre la infancia son producto de largos procesos donde han intervenido diversos actores, con diversas miradas, que han demandado legitimidad para poder injerir en el campo de las políticas públicas de infancia (Villalta, 2013). Es por esto que las políticas no son un todo uniforme, con unicidad de criterios y perspectivas de atención, en ellas subyacen distintas visiones sobre los quehaceres institucionales y los sentidos, orientaciones y contenidos de la protección social.

Esto se evidencia al analizar las Bases y Fundamentos de la Política Nacional de la Infancia (2015-2030) (Consejo de la Infancia, 2015), observándose que conviven visiones ancladas en paradigmas asistencialistas y tutelares, con otras que emanan desde enfoques respetuosos de los derechos. Paralelamente, cohabitan políticas focalizadas, sectoriales y acotadas, sin una adecuada articulación y complementariedad, con aquellas de carácter universal, integral, intersectorial e inclusivo, capaces de dar respuestas diferenciadas sobre la base de modelos comprensivos. Subsisten además diferencias en el acceso a oportunidades, sobre todo de ciertos sectores de la población, como los indígenas, los discapacitados, los inmigrantes y los niños en situación de pobreza (Larraín, 2011).

Asimismo, persisten marcos jurídicos incoherentes con el enfoque de derechos, ausencia de instancias de defensa de los derechos de la niñez, carencia de presupuestos integrados, debilidad en la rendición de cuentas, ausencia de mecanismos de exigibilidad de los derechos, servicios excesivamente centralizados, circuitos de atención insuficientes o ineficientes, vacíos de espacios participativos vinculantes, entre otros aspectos (Consejo de la Infancia, 2015).

Es así que el Estado no presenta una estructura o diseño institucional de carácter homogéneo, sino que conviven diversas lógicas de actuación, donde los actores se desenvuelven en base a sus propias consideraciones y marcos interpretativos del problema (Villalta & Llobet, 2015).

Un momento como el actual, resulta propicio para el estudio de los discursos que emergen con base en los derechos, teniendo en cuenta que “las formas de regulación articuladas a los discursos de derechos son plurales, discontinuas, y pueden entrar en tensión entre sí” (Villalta & Llobet, 2015). Un análisis de los marcos interpretativos es pertinente, ya que como señalan Subirats, Knoepfel,

Larrue & Varonne (2008), la manera en que un problema se define tiene una implicación directa sobre los actores movilizados y las definiciones emprendidas. Resultando indispensable analizar la definición del problema, pues genera impactos directos no sólo en la orientación y definición de la política, sino también en las siguientes etapas de implementación y evaluación.

En este sentido, puede verse que en el último tiempo se han incrementado los análisis en torno a la conceptualización de la niñez y al papel que juega en la construcción de sistemas institucionales y normativos para niños, niñas y adolescentes. De esta manera, se profundiza el debate respecto de la necesidad de desplazarse desde paradigmas normativos o legalistas hacia políticas públicas de protección a la infancia (Fonseca, 2004; Schuch, 2009), en las cuales se potencia un enfoque más integral que reconoce la naturaleza multidimensional de la vulnerabilidad de los niños (Barrientos, Byrne, Villa & Peña, 2013).

2.1.3 La conceptualización de la niñez y su relación con las políticas públicas en Chile

Es necesario comenzar diciendo que la infancia o niñez es un constructo social, que varía histórica y culturalmente, e incluye determinados mandatos, reglas y pautas relacionadas a la manera en que debe ser un niño o niña en determinada sociedad (Herrera-Seda & Aravena-Reyes, 2015). Según Jaramillo (2007) es importante reconocer el carácter de conciencia social del concepto de infancia, que se enmarca en un determinado tipo de sociedad. Es así que una determinada forma de entender la infancia, trae aparejada también diversas técnicas de gestión a fin de protegerla (Villalta, 2013).

Históricamente, es en el siglo XVIII cuando a través de Rousseau se sucede una redefinición del concepto de infancia, y se la comienza a concebir como un período de la vida que contiene características especiales, formas particulares de concebir el mundo, y necesita también, formas específicas de educación e instrucción (Jaramillo, 2007). Es en este siglo cuando, según Pilotti se “descubre la infancia” y comienza también la preocupación por su educación y socialización, y asociado a ello nace también la preocupación por el rol que debe tener el Estado al respecto (Tello Escobar, 2003).

Como categoría anclada históricamente y definida socialmente, la noción de infancia ha ido evolucionando en concordancia con las transformaciones sociales del país (Herrera-Seda & Aravena-Reyes, 2015). Según Grau (2011) existen ciertas representaciones de la niñez que se han constituidos como dominantes en

las políticas públicas de Chile. Como se dijo, detrás de una política se han producido disputas de sentido y negociaciones de diversos modos de entender la problemática de la niñez que resultan en la ley o política diseñada (Villalta, 2013). La que ha predominado es una lógica asistencialista y tutelar, visión que se centra en el menor “desviado o vulnerable” y las acciones se centran en reencauzar su sociabilización o actuar.

En efecto, el concepto de “menor” es una categoría reservada para aquellos niños y niñas que no encajan en lo que se consideraba patrones aceptables para su edad y su socialización, en materia familiar, educativa, de ocio, sexualidad, etc. (Villalta, 2013). La categoría de “menor” implica que los niños deben ser objeto de protección por parte del Estado mediante medidas extraordinarias. Es así que prevalece aún en las políticas actuales una imagen pasiva de la infancia, como mera receptora de las acciones hacia ella dirigidas (Herrera-Seda & Aravena-Reyes, 2015).

Grau (2011) también plantea que la noción de infancia se ha relacionado con una pasividad, que tiene que ver con aquellos que no hablan, que no tienen voz. Esta imagen concibe a la infancia como un momento transitorio, “a la espera de...”, un ente incompleto o una falta a ser superada (Grau, 2011). Esta representación que se relaciona con una perspectiva asistencialista o tutelar, también puede describirse como una perspectiva de necesidades, en oposición a una de derechos.

En líneas generales, el enfoque de derechos considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que ellos son titulares de derechos que obligan al Estado. Este enfoque entiende que debe existir una universalización de los derechos, entendida como garantización por parte del Estado, lo que necesariamente implica un rol más activo del mismo. Esto implica que los destinatarios de las políticas no son sólo personas con necesidades que necesitan beneficios asistenciales, sino que son poseedores de derechos que tienen poder jurídico y social para exigir al Estado ciertos comportamientos (Abramovich, 2006).

En este sentido, autores coinciden en que aún subsisten en las políticas públicas miradas paternalistas y asistencialistas, sobre todo hacia los sectores más vulnerables. La principal forma de abordar el problema en Chile sigue siendo aún la focalización en los niños y niñas vulnerables en vez de abocarse a garantizar los derechos de manera universal (Herrera-Seda & Aravena-Reyes, 2015)(Larraín, 2011).

Podría decirse que en Chile la trayectoria de las representaciones sociales de la infancia en las políticas sociales ha transitado desde la dependencia, el ser propiedad de los adultos, a ser humano inacabado, ser angelical, ser abandonado, ser objeto de protección y finalmente, ser sujeto de derechos (Herrera & Aravena, 2015), revelándose la emergencia de diversos discursos que apelan al enfoque de derechos, en los cuales se configuran sistemas de representaciones sobre la infancia, sobre los que resulta necesario preguntarse (Grau, 2011).

En este sentido, conocer los marcos interpretativos (*policy frames*) que subyacen a los discursos y a las políticas resulta importante para comprender la manera en que dicha política se desarrolla. La definición de conceptos claves como los de niñez e infancia tendrá importantes repercusiones en el desenvolvimiento del Estado y en el diseño de las técnicas de intervención sobre esta población.

El análisis de *policy frames* es una herramienta que permite analizar las decisiones desplegadas por los actores respecto de la formulación de la política, y la forma en que moldean el enfoque sobre el problema y su solución. Este análisis entiende que las diferencias en las maneras de comprender el problema influirán en la manera de abordarlo, ya que moldean el diseño y la implementación de las políticas públicas (Lombardo, 2008; Bustelo & Lombardo, 2006).

Un marco (*frame*) es un esquema interpretativo que organiza el significado de la realidad, le da sentido y estructura su comprensión. El marco contiene una determinada manera de comprender el problema, atribuyéndole causas, y una manera (explícita o no) de resolverlo (Bustelo & Lombardo, 2006). Metodológicamente, el análisis de *policy frames* permite establecer una vinculación entre el lenguaje, la interacción de los actores en un contexto determinado y la construcción de los problemas públicos (López Rodríguez, 2007).

En este sentido, una investigación de *policy frames* resulta útil para comprender cuáles son las nociones y representaciones que han dominado la formulación de las leyes analizadas, y de esta manera observar cuál es la trayectoria que atraviesa el paso de un enfoque tutelar a un enfoque de derechos.

Dicho análisis no puede ignorar que los procesos de políticas son una lucha constante acerca de los criterios para la clasificación y definición de problemas, la interpretación subjetiva de experiencias comunes, el marco conceptual en el que se encuadran los problemas, y las definiciones de ideas que guían las formas en que los actores generan significados compartidos que motivan su actuación (Fischer & Forester, 1993). Siendo toda definición de un problema público parte de

una construcción colectiva vinculada a las percepciones, representaciones, intereses y valores de los actores involucrados en dicha situación.

Es así que la presente investigación pretende contribuir al análisis de las estructuras de creencias, apreciaciones y percepciones entre los actores parlamentarios convocados a la construcción del marco legislativo para las políticas en materia de niñez y familia. Se pretende analizar los marcos interpretativos mediante el análisis de los discursos de los actores, en un contexto en que se están produciendo discusiones para lograr cambios institucionales en pos de lograr una adecuación institucional a una perspectiva de derechos.

Es por ello que se observa la necesidad de conocer las ideas, valores y creencias en base de las cuales los actores implicados en las políticas públicas hacia niños, niñas y adolescentes definen los problemas, establecen diagnósticos, generan soluciones, y establecen responsabilidades sobre esa situación o problema.

2.2 MARCO CONCEPTUAL

En este apartado se desarrollarán teóricamente los dos grandes enfoques o paradigmas desde los que se han desarrollado las políticas públicas dirigidas hacia los niños y niñas, a continuación, se detallan las características generales de ambos enfoques.

Tabla 1. Enfoque tutelar vs. Enfoque de derechos

ENFOQUE TUTELAR	ENFOQUE DE DERECHOS
Centrado en necesidades	Centrado en derechos
Carácter voluntario	Carácter obligatorio
Trata fundamentalmente los síntomas	Trata fundamentalmente las causas
Establece jerarquía en la satisfacción de necesidades	Los derechos no pueden dividirse, son indivisibles e interdependientes
Las necesidades varían según la situación, el individuo y el entorno	Los derechos son universales, los mismos para todos y en cualquier lugar
La determinación de las necesidades es subjetiva	Los derechos se basan en estándares universales, objetivados
Desarrolla perspectiva de tiempo de corto plazo y metas parciales	Desarrolla perspectiva de tiempo de largo plazo y define metas totales

Dispone de un enfoque específico de trabajo focalizado en ciertos tipos de población	Dispone de un enfoque de trabajo integral
Los gobiernos deben responsabilizarse, pero no tienen obligaciones definidas	Los gobiernos tienen obligaciones morales y legales en todos sus niveles
No todos los niños son beneficiarios de las prestaciones de servicios. Tendencia a la focalización y exclusión de algunos niños	Todos los niños y niñas forman parte del logro de metas globales
Ciertos grupos de profesionales y técnicos tienen la especialización para satisfacer las necesidades de los niños	Todos los niños, adultos y adolescentes, pueden desempeñar un rol en el logro o aplicación de los derechos de la población infantil y adolescente

Fuente: ¿Enfoque de Derechos o de Necesidades?, Oyarzún, Dávila, Ghiardo, Hatibovic (2008)

Como se observa en el cuadro comparativo, la perspectiva de derechos que va en línea con la Convención sobre los Derechos del Niño, implicó un cambio importante en la manera de conceptualizar al niño, pasando a comprenderlo como un sujeto de derechos, lo que implicó también un cambio en el rol que el Estado debía cumplir, y en la manera en que debían diseñarse las políticas públicas. (Larraín, 2011). Según Herrera y Aravena (2015) esta manera de concebir a la niñez emerge aun tímidamente en el discurso político.

2.2.1 El paradigma del Modelo Tutelar

A lo largo de la historia, las políticas sociales de los Estados se han concentrado fundamentalmente en ciertos grupos específicos, sobre todo aquellos denominados “vulnerables”. En Chile, las políticas sobre la niñez se centraron en lo que se denominó como “menores en situación irregular”. Así lo estableció la primera ley que articulaba las acciones desarrolladas hacia ese grupo etario, la Ley de Menores N° 16.618 de 1967. Esta Ley fue la que estableció la creación del Consejo Nacional de Menores que tuvo por función “planificar, supervigilar, coordinar y estimular el funcionamiento y la organización de las entidades y servicios públicos o privados, que presten asistencia y protección a los **menores en situación irregular**”.

Los ideólogos de la ley entendían que, en los sectores más desfavorecidos o pobres, existían hogares irregulares de donde luego salían los jóvenes

delincuentes. Es por eso que el Estado, debía intervenir en pos de una “protección” a aquellos niños que infortunadamente nacían en ese tipo de hogares. Los problemas que presentaban ese tipo de hogares, según la ley, tenían que ver con el alcoholismo, la miseria, la vagancia o mendicidad, etc. Este tipo de familias eran consideradas inhabilitadas, y se habilitaba la intervención de un juez para separar a los niños y niñas de esos hogares (Farías, 2003).

El paradigma detrás de esta ley fue desde el cual se desarrollaron las intervenciones dirigidas hacia los niños y niñas hasta una época reciente en Chile. Este enfoque establece que cuando las familias fallan, el Estado debe intervenir mediante el ejercicio de funciones tutelares y parentales, “construyéndose una razón y justificación para la separación del niño de su familia y su internación en instituciones disciplinadoras” (Farías, 2003:195).

Es así que las políticas efectuadas en el marco de la ley tenían por objetivo la rehabilitación, la reeducación y el encauzamiento de las conductas de los niños que presentaban alguna característica de irregularidad. En este sentido, las medidas de institucionalización de los “menores” estaban destinadas a la “normalización” bajo supervisión del Estado. Según Farías puede observarse claramente “el carácter protector-tutelar, al mismo tiempo que cientificista y rehabilitador de los procedimientos destinados a los menores en situación irregular” (Farías, 2003:203).

En esta línea, la institucionalidad creada conjugaba y armonizaba el poder judicial y el saber médico-psicológico, ya que era el juez quien debía disponer de las medidas que debían aplicarse a los niños que se encontraban en situación irregular, y determinaba a través de sus observaciones psicológicas si el niño debía ser pasado o no a la justicia penal de adultos, así como otro tipo de intervenciones o sanciones que debían aplicarse a cada caso particular (Farías, 2003).

Consecuentemente, según esta autora, la definición de los menores en situación irregular, “amplió la acción del sistema judicial a una extensa gama de individualidades que engloba en un solo sujeto a aquellos que se encuentran moral o materialmente abandonados o en peligro de estarlo, aquellos cuya adaptación social sufre alteraciones o aquellos que hubieren delinquido” (Farías, 2003:208). Es así que la Ley de Menores planteaba una única línea de acción y un único modelo institucional para dar respuesta a dos problemas diversos y no necesariamente interconectados: los niños y adolescentes infractores de ley y aquellos que requerían de protección y/o rehabilitación (Farías, 2003).

La respuesta a este tipo de problemas era la internación, para proteger, rehabilitar o reencauzar al menor en situación irregular, dejando de lado el rol primordial de la familia y la comunidad en la crianza y socialización de los niños y adolescentes y las técnicas utilizadas eran la observación, clasificación y evaluación individual. Estas acciones determinaban dos grandes clasificaciones de niños, aquellos que no requerían corrección y aquellos si la necesitaban, dividiéndolos en dos grandes categorías (Tello Escobar, 2003).

Como se hace referencia en un estudio del Servicio Nacional de Menores (SENAME) de 1992, en descripción de los menores en situación irregular “su historia vital está jalonada de episodios de socialización interrumpida, y se desarrolla en un contexto familiar carencial, deficitario e incluso patogénico, la explicación del comportamiento desadaptativo, por lo tanto, se descubre en gran medida en su propia biografía” (SENAME, 1992).

Como puede observarse, detrás de este paradigma se esconde una idea de moral familiar, que “comprende valores y sentimientos —socialmente contruidos e históricamente modificables— respecto de la familia, de sus funciones y sus responsabilidades” (Grinberg, 2008:158). Incluye además ciertas representaciones sobre cómo debe ser la maternidad y paternidad y en consecuencia, le es inherente una concepción de “bien” y de “mal”, y de “orden” y de “desorden”(Grinberg, 2008).

La Ley de Menores llama a intervenir cuando el menor se encuentre en “peligro material o moral”, establece así en su art. 42 que se entenderá que uno o ambos padres se encuentran en el caso de inhabilidad física o moral:

- 1°- Cuando estuvieren incapacitados mentalmente;
- 2°- Cuando padecieren de alcoholismo crónico;
- 3°- Cuando no velaren por la crianza, cuidado personal o educación del hijo;
- 4°- Cuando consintieren en que el hijo se entregue en la vía o en los lugares públicos a la vagancia o a la mendicidad, ya sea en forma franca o a pretexto de profesión u oficio;
- 5°- Cuando hubieren sido condenados por vagancia, secuestro o abandono de menores;
- 6°- Cuando maltrataren o dieran malos ejemplos al menor o cuando la permanencia de éste en el hogar constituyere un peligro para su moralidad;
- 7°- Cuando cualesquiera otras causas coloquen al menor en peligro moral o material

Con lo expuesto queda claro que se asocia un grupo de niños, aquellos “menores en situación irregular” a ciertos factores de riesgo, entendiendo éste “un efecto de la puesta en relación de datos abstractos o factores que vuelven más o menos probable el advenimiento de comportamientos indeseables” (Castel, 1983:122). Esa sí que la noción de riesgo implica un juicio a futuro, “un pronóstico realizado en base a la observación de ciertos factores a partir de los cuales se estima que, si no se toman medidas necesarias, “algo malo” le ocurrirá al niño” (Grinberg, 2008:159). Pero también, aclara esta autora, que la noción de riesgo se aplica a aquellos niños a lo que “lo malo” ya les ocurrió (Grinberg, 2008).

Para finalizar, podemos sintetizar este paradigma en sus componentes fundamentales: un destinatario de las acciones focalizado, que posee ciertos factores de riesgo en su entorno, determinado mediante un diagnóstico de actores estatales (principalmente un juez), para el cual deben desarrollarse acciones de corrección/tutela, sobre todo mediante la separación del niño de ese entorno peligroso.

2.2.2 El Paradigma de los niños como sujetos de derecho

Es necesario comenzar diciendo que una política que se pretende con enfoque de derechos debe poseer ciertas características básicas: universalidad, exigibilidad, participación social, integralidad y progresividad. El principio de universalidad se refiere al hecho de que el derecho o la cobertura son para toda la población sin distinción. El de exigibilidad tiene que ver con el poder otorgado a la ciudadanía para exigir el cumplimiento del derecho y la obligación del Estado de brindarlo, “el énfasis está tanto en la rendición de cuentas ante la ciudadanía como en la expresa exigencia de cuentas de su parte” (Cunill Grau, 2010: 48). Se relaciona al principio de participación, pero éste va más allá ya que implica la capacidad de poder opinar e intervenir en el diseño de la política. El principio de integralidad consiste en entender que los derechos son interdependientes, sobre todo los derechos sociales, por lo que deben abordarse desde un enfoque holístico. (Cunill Grau, 2010).

Tabla 2. Implicancias en la ciudadanía. Política con enfoque de derechos vs. Política sin enfoque de derechos

Enfoque de derechos	Sin enfoque de derechos
Todos disponen de las prestaciones basadas en el derecho instituido, en condiciones de alta calidad, independientemente de su condición socio económica	Sólo aquellos que pueden pagar o los que son acreedores de un programa compensatorio pueden acceder a las prestaciones, con calidades variables
Todos tienen el respaldo de la ley y de los procedimientos, así como la información necesaria para exigir el cumplimiento de las obligaciones de los prestadores	Poca claridad acerca de las obligaciones de los prestadores y alta dependencia de su discrecionalidad.
Todos pueden participar en la elección de las políticas, en su implantación y en su monitoreo y evaluación.	Participación nominal o reservada intereses corporativos.
Todos pueden disfrutar de un enfoque integral para la plena realización del derecho instituido.	Realización parcial.

Fuente: Cunill Grau, 2010.

Para el caso de los niños y niñas el marco fundamental para cualquier política con enfoque de derechos es la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), que provocó una ruptura con el paradigma tutelar. Es así que la adopción de la Convención en los países de la región provocó que las legislaciones existentes resultaran incompatibles con lo formulado por la Convención (García Mendez, 1999). Por ello, la Convención marca un hito, al formular las bases de la “Doctrina de la Protección Integral de los Derechos del Niño”, reconocida internacionalmente como la nueva forma de mirar, relacionarse e interactuar con la realidad de los niños y adolescentes (Tello Escobar, 2003).

Los principales cambios que esta doctrina incorpora son:

- el reconocimiento de niños y adolescentes como sujetos de derechos, y ya no como objetos de protección
- el reconocimiento del derecho a una protección, cuidado y asistencia especial por parte de los padres, la sociedad y el Estado
- el reconocimiento de la responsabilidad primordial de la familia de la crianza y desarrollo del niño y el derecho del niño a vivir preferentemente en su entorno familiar, y

-la primacía del interés superior del niño en todas las medidas que se adopten respecto de él o ella (Tello Escobar, 2003).

La Convención se articula instaurando cuatro de sus artículos como principios fundamentales. Estos principios son:

- el derecho de los niños a ser protegidos contra toda forma de discriminación (art.2),
- el interés superior del niño (art.3),
- el derecho a la vida, a la supervivencia y el desarrollo (art.6),
- y el derecho a formarse un juicio propio, expresar libremente su opinión y ser escuchados cuenta (art.12)(UNICEF, 2006).

Como señala Cillero Bruñol (1999) un hecho importante que viene a modificar la Convención tiene que ver con que ser niño no es ser 'menos adulto', y que la niñez deja de ser considerada como una etapa de preparación para la vida adulta. Esto queda reforzado por el principio que se refiere a el derecho a opinar y ser escuchado, estableciendo la obligación de tomar en cuenta la perspectiva de los niños, "aún desde los primeros días de vida, los niños son agentes sociales activos, que buscan protección, cuidado y comprensión (...) el rol de los adultos consiste en ofrecer el contexto adecuado y los medios para que los niños sean protagonistas de su propio desarrollo" (Alegre, Hernández y Roger, 2014:8). En ese sentido, la función del adulto es la de ofrecer la dirección y orientación apropiadas para que los niños puedan ejercer los derechos que se les reconocen (Alegre et al., 2014).

Según Bustelo (2005) los derechos de los niños, niñas y adolescentes son "sociales", debido a que su garantía es esencialmente política y por ende, le corresponde a la sociedad garantizarlos, y debido a que son derechos que corresponden al ámbito de lo público y al de una categoría social como "infancia" y "adolescencia". El autor define a la infancia y la adolescencia "como categoría social al valor y ubicación relativa que se da a ese período del desarrollo humano en la cultura" (Bustelo, 2005:264). Además, en tanto derechos sociales dejan de ser individuales ya que "relacionan una autonomía en desarrollo que simultáneamente está relacionada con un ser parte de una sociedad, de su historia y de los dilemas en la representación de su futuro" (Bustelo, 2005:265).

2.2.2.1 El interés superior del niño como eje rector

La Convención señala en su artículo 3 “En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño” (UNICEF, 2006). El “interés superior del niño” no es un concepto que surge con la Convención, ya se consagraba en la Declaración de los Derechos del Niño, de 1959 y en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, así como en otras normas jurídicas nacionales e internacionales.

Según lo destaca Miguel Cillero “los principios, en el marco de un sistema jurídico basado en el reconocimiento de derechos, puede decirse que son derechos que permiten ejercer otros derechos y resolver conflictos entre derechos igualmente reconocidos” (Cillero Bruñol, 1999:8). Es así que el principio del interés superior del niño debe ser considerado primario a la hora de desarrollar acciones hacia los niños, desempeñando la función de guía para la interpretación del resto del articulado de la Convención (Alegre et al. 2014). Sin embargo, el interés superior del niño es un principio relativo, difuso, en lo relativo a su conceptualización como de sus implicancias en la práctica. ¿Quién define lo que es mejor para los niños? ¿Los padres? ¿El Estado?

Por su parte, Alston y Gilmour-Walsh (2002) postulan que al interés superior del niño se le debe dar una consideración importante, pero no consiste en la única consideración primordial, sino que consiste en otra de las tantas consideraciones que deben de tomarse en cuenta a la hora de actuar. Su carácter ambiguo y enigmático también se relaciona con el hecho de que varios países han hecho reservas y ciertas aclaraciones en cuanto a su aplicación (Bustelo Graffigna, 2005).

Lo novedoso de este principio en la Convención radica en la introducción de tres elementos fundamentales. En primer lugar, el interés superior del niño se define como un principio garantista, de modo que toda decisión que concierna a los menores de edad debe ser prioritaria para garantizar la satisfacción integral de sus derechos (Alegre et al., 2014).

El segundo aspecto tiene que ver con su amplitud, ya que trasciende los ámbitos legislativos o judiciales, extendiéndose a todas las autoridades e instituciones públicas y privadas, además del entorno familiar del niño. Las autoras, tomando a Cillero postulan que la supremacía del interés del niño como criterio de

interpretación debe ser entendida de manera sistémica: sólo el reconocimiento de los derechos “en su conjunto aseguran la debida protección a los derechos a la vida, a la supervivencia y el desarrollo del niño” (Cillero Bruñol, 1999:11). Esto implica que la protección de los derechos no puede limitarse o ser parcial (Alegre et al., 2014).

Finalmente, postulan que el interés superior del niño se convierte en una orientación política, en el sentido que debe ser considerado primordialmente para la toma de decisiones que afecten a los niños, según las autoras los derechos del niño no son asimilables a intereses colectivos, ya que el interés superior del niño adquiere una ponderación primordial frente a ese tipo de intereses. De esta manera, lo que establece de forma definitiva la Convención mediante este principio es el hecho de que el interés superior debe orientar toda intervención relacionada con la infancia (Alegre et al., 2014).

Otro aspecto importante es el hecho de que la determinación del interés superior del niño se evalúa y determina en forma particular, por lo que depende de la situación específica que afecta al niño o al grupo de niños considerado. Sin embargo, el carácter específico y único de cada situación no impide la determinación de una base común de criterios para orientar la definición del interés superior del niño en distintas situaciones. Si bien es cierto que la Convención no contiene normas precisas para evaluar el interés superior del niño, se avanzó en este sentido a través de jurisprudencias y en forma reciente mediante la Observación General N°14 adoptada en el año 2013 (Alegre et al., 2014). Esta OG no brinda estándares rígidos de aplicación, sino que determina una serie de elementos, donde cada elemento se pondera en función de los demás.

- Opinión del niño: priorización de su derecho a opinar y ser escuchado.
- Identidad del niño: implica tomar en cuenta características como sexo, orientación sexual, nacionalidad, religión, identidad cultural y personalidad.
- Preservación del entorno familiar y mantenimiento de las relaciones: debido a que la familia “es la unidad fundamental de la sociedad y el medio natural para el crecimiento y el bienestar de sus miembros, en particular de los niños” (preámbulo de la Convención). Entendiendo la familia como un concepto amplio que no se limita a los padres biológicos.
- El cuidado, la protección y la seguridad de los niños.
- Consideración con una situación particular de vulnerabilidad: como el caso de niños discapacitados, refugiados, en situación de calle, abandonados, etc.
- Derecho a la salud.
- Derecho a la educación (Comité de los Derechos del Niño (CRC), 2014).

2.2.2.2 Niveles de responsabilidad en la realización del interés superior

El principio del interés superior establece diferentes tipos de responsabilidad, tanto privada como pública, a nivel privado, el interés superior del niño remite a las decisiones que toman los adultos (padres, tutores, profesionales y otras personas responsables) respecto de los niños, debiendo hacer prevalecer el máximo nivel de bienestar posible.

A nivel del Estado, en el artículo 4 de la CDN se establece:

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional (UNICEF, 2006).

Es decir que el interés superior del niño presenta –sobre todo– una dimensión pública, en función de la cual toda decisión judicial y administrativa, toda provisión de servicios que afecte a los niños debe tener en cuenta su interés superior, tanto los que los tienen como actores principales como aquellas que los afectan indirectamente. Pero según las autoras, este concepto es ambiguo, debido a que el interés superior se ve condicionado por el contexto económico, social y cultural tanto de los padres como del propio Estado. Por lo que se corre el riesgo del vacío de contenido (Alegre et al., 2014).

En este sentido, se espera que los Estados desempeñen un rol más activo, como garantes no sólo del reconocimiento de los derechos sino de la posibilidad de ejercerlos. Para ello se necesita cambiar la lógica de acción del Estado en los procesos de diseño de las políticas públicas, para que el punto de partida no sea considerar que existen niños con necesidades, sino sujetos que poseen derechos (Abramovich, 2006).

Es así que este enfoque entiende que el Estado debe dar cumplimiento a obligaciones jurídicas, imperativas y exigibles, a partir de su ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño. Esto quiere decir que atribuirle a un sujeto determinados derechos implica una obligación por parte del Estado, el que debe establecer también los mecanismos para que, ante casos de incumplimiento, se pueda reclamar por el correcto ejercicio de los derechos (Abramovich, 2006).

2.2.2.3 La integralidad de los derechos del Niño

Otro aspecto central del enfoque de derechos tiene que ver con la interdependencia o integralidad de los derechos. La integralidad configura un aspecto esencial de la CDN y hace referencia a que en ella se abarcan todas las dimensiones de la vida y el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes. La CDN establece que los derechos son interdependientes, esto quiere decir que son inseparables (Cillero Bruñol, 1999).

Según Cillero la CDN constituye un gran programa de acción para los gobiernos, ya que delinea las características de un enfoque integral hacia la infancia, que propone que los derechos deben ser garantizados de manera conjunta para la consecución efectiva del desarrollo. Esta interdependencia establece que el enfoque de derechos es un enfoque integral (Cillero Bruñol, 1999).

Según Abramovich, si bien los tratados internacionales pueden considerarse lineamientos de actuación, éstos no imponen acciones concretas, sino “obligaciones que si bien fijan orientación, un marco para las definiciones, dejan al Estado o a los sujetos obligados, un campo muy grande de discreción para elegir las medidas específicas a partir de las cuales se realizaran esos derechos” (Abramovich, 2006:14).

En este sentido, según el autor los derechos establecidos “no nos dicen mucho acerca del contenido de las políticas, pero si pueden decirnos algunas cosas sobre su orientación general y nos brindan un marco de conceptos que debe guiar su formulación y su implementación” (Abramovich, 2006:8).

Es por ello que, si bien las leyes analizadas forman parte de un grupo más amplio de leyes que establecen lineamientos sobre las políticas hacia los niños, niñas, adolescentes y familias, ellas también son susceptibles de ser analizadas para tratar de vislumbrar si el enfoque de derechos se encuentra presente, a partir de la caracterización que se realizó en este apartado.

2.3 DESCRIPCIÓN DEL ANÁLISIS DE POLICY FRAMES

El análisis de *policy frames* se enmarca dentro del paradigma postmoderno de investigación, desde el cual se concibe que la realidad no está allí fuera para ser conocida objetivamente. Este paradigma niega que exista una separación entre el sujeto y el objeto de conocimiento y entiende que el investigador juega un rol activo en la elaboración de la realidad que lo rodea (López Rodríguez, 2007).

El análisis de *policy frames* o marcos interpretativos posee elementos de la corriente constructivista, ya que entiende que las personas cuentan con un bagaje de experiencia mediante el cual interpretan la realidad, lo que quiere decir que el conocimiento no es objetivo, sino que depende en cierta medida de la experiencia, valores, vivencias y metas de quien observa (López Rodríguez, 2007).

También posee elementos de base construccionista, ya que le importa el componente interactivo que hace emerger el conocimiento, lo que implica que una interpretación se construye en un espacio-tiempo determinado, y en este sentido, cobra especial relevancia la interacción basada en el lenguaje, mediante el cual se construyen significados comunitarios (López Rodríguez, 2007).

En este sentido, el paradigma postmoderno brinda interesantes posibilidades al campo de investigación de los problemas públicos, ya que permite comprenderlos como entidades construidas por actores públicos, que poseen determinados intereses y están insertos en un determinado contexto social, político y cultural. Es por ello que el análisis de *policy frames* permite de-construir el problema para encontrar su lógica interna (López Rodríguez, 2007).

Los *policy frames* pueden entenderse como los marcos interpretativos que dan sentido a la realidad, y estructuran la comprensión del problema. Este enfoque entiende que cada marco particular que explica el problema lleva además implícito una solución al mismo (Bustelo & Lombardo, 2005). En el mismo sentido, Verloo (2002) afirma que un *policy frames* es “un principio de organización que transforma la información fragmentada o casual en un problema político estructurado y significativo, en el que se incluye implícita o explícitamente, una solución” (Verloo, 2002:11).

Siguiendo lo propuesto por Bacchi (1999) las autoras sostienen que los problemas públicos son una construcción social, y no entes de la realidad a los que es posible acceder de manera completamente objetiva. En esta línea, las soluciones planteadas a un problema público tienen que ver con la forma en que el problema es entendido, lo que quiere decir que, así como las formas de entender un problema son múltiples, también lo son las formas de abordarlo. En este sentido, el enfoque enfatiza que la comprensión del problema es selectiva, se resaltan ciertos atributos y se invisibilizan otros, en concordancia con los valores, intereses y metas de los actores públicos (Bustelo & Lombardo, 2007).

Entonces, la noción de marco interpretativo “constituye una herramienta de análisis que sintetiza la idea de que los sujetos construyen los problemas sociales

a los que se acercan” (Rein y Schön, 1993:145). Otro punto importante del análisis de *policy frames* es que “el foco se situaría en el lenguaje empleado para nombrar los distintos aspectos del problema público, así como coyunturas específicas que hayan podido influir en la comunidad que elabora el problema social en un determinado sentido” (López Rodríguez, 2007:5).

Es así que cada actor poseerá una visión particular, que entrará en competencia con otras visiones y que en relaciones de poder se verá como marginada, dominante o acallada (López Rodríguez, 2007). “Aparecen así marcos que entran en competencia en torno a cuál es el problema, quién es responsable del mismo, cuáles son sus causas y efectos, y cuáles podrían ser sus soluciones” (Verloo, 2004:3). Por ello, para el análisis de *policy frames* resulta útil distinguir entre marcos dominantes o marcos en conflicto entre sí, “marcos que se construyen para dar sentido a diferentes situaciones y acontecimientos, atribuir culpas o causalidad, y sugerir líneas de actuación” (Bustelo & Lombardo, 2007:20).

Entonces, en el caso estudiado, cada *policy frames* o marco interpretativo entrará en juego con otros en conflicto por el objetivo de ser “ganador” en la competencia por la definición del problema público. Es así que en las discusiones parlamentarias pueden establecerse un marco dominante (el cual finalmente se verá plasmado en la ley) y otros que luego de competir con el dominante se vieron marginados en la discusión.

Otro aspecto importante en relación al análisis de *policy frames* son los cambios de marco. De acuerdo a López (2011) los cambios de marco pueden suceder por múltiples motivos “cambios en la forma de enmarcar el problema en niveles superiores de gobierno, la necesidad de renovar la imagen de un líder o partido político, la presión de la opinión pública, la fuerza movilizadora de una figura carismática o la capacidad de colectivos sociales de introducir y diseminar nuevos discursos y prácticas” (López Rodríguez, 2011:16). La importancia del análisis de los cambios en los marcos radica en que permite conocer la evolución de la representación de un problema político.

Según López (2011) en estos procesos de cambio se pueden identificar cuatro situaciones:

1. Cambio terminológico y re-enmarcado: un cambio de marco acompañado de la manera de nombrar el problema. Ej. De menor a niño.
2. Cambio terminológico y permanencia de marco: un cambio en la manera de nombrar no implica necesariamente un cambio de marco. En esas situaciones

cambia el lenguaje para crear una “fantasía de cambio” ya que, si bien cambia la terminología, la manera de concebir el problema y las soluciones propuestas no han cambiado.

3. Diversidad terminológica para un mismo marco: el mismo marco puede ser nombrado de distinta manera. Hablaríamos en este caso de controversias a la hora de nombrar el problema.

4. Re-enmarcado sin alteración terminológica: un proceso de re-enmarcado de un problema puede tener lugar incluso cuando no se producen alteraciones terminológicas.

Lo anterior implica que un estudio de los procesos de cambio *de policy frames* (re-enmarcado) conlleva un estudio de los cambios en las formas de nombrar el problema (re-nombrado). Es por ello que es necesario centrar la atención en el lenguaje empleado para nombrar el problema, ya que no es inocente, sino que corresponde a una práctica de representación que tiene efectos sociales reales (López Rodríguez, 2011).

Para acceder a los discursos de los actores que participan en la formulación de las leyes en materia de familia, esta investigación analiza las discusiones legislativas que tuvieron lugar en el proceso de sanción de dichas leyes, para tratar de dilucidar en base al discurso de los actores legislativos los marcos interpretativos presentes, su forma de concebir el problema público y las soluciones propuestas para solucionarlo.

2.4 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN Y OBJETIVOS

2.4.1 Pregunta de investigación

¿Cuál es la concepción de niñez presente en los marcos interpretativos de los actores legislativos que participaron en el diseño de las principales leyes sobre familia?

2.4.2 Objetivo General

Analizar la concepción de niñez mediante el estudio de los marcos interpretativos (*policy frames*) de los actores legislativos que participaron en el diseño de las principales leyes sobre familia con el objetivo de identificar si existe o no una lógica de cambio de paradigma.

2.4.3 Objetivos Específicos

Objetivo 1: Investigar los contenidos e ideas principales respecto de los modelos y sus soluciones que constituyen los *policy frames* de los actores que participaron en la formulación de las principales leyes en materia de familia.

Objetivo 2: Establecer si existe un enfoque de derechos en el *frame* dominante y en los *frames* en conflicto de los partidos que participaron en el proceso de discusión legislativa de las principales leyes en materia de familia.

Objetivo 3: Observar si existen conflictos de marcos interpretativos en torno al enfoque adoptado, tutelar o de derechos, en los partidos políticos que participaron en el proceso de discusión legislativa de las principales leyes en materia de familia.

3 MARCO METODOLÓGICO

En este apartado se realizará una descripción del marco metodológico empleado. En primer lugar, se desarrolla la caracterización general de la metodología utilizada, el modo de codificación de la información y las ventajas y desventajas de la metodología elegida. En segundo lugar, se realiza una descripción de la muestra empleada y su justificación teórica. Por último, se detalla la operacionalización de las variables a partir de los objetivos específicos de la investigación.

3.1 Descripción del método y modelo de análisis

La presente investigación adopta un enfoque cualitativo de tipo descriptivo y exploratorio. Es descriptiva porque se propone indagar en las concepciones de niñez que subyacen a las principales leyes en materia de familia con el fin de investigar si existe o no un proceso de cambio entre un enfoque tutelar y un enfoque de derechos a partir de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño. Es exploratorio porque si bien aborda un tema que ha sido trabajado y sobre el que hay desarrollo teórico, la manera de abordarlo es novedosa. No existen en el país investigaciones que analicen los marcos interpretativos subyacentes a las leyes en materia de niñez y familia.

Se utilizó la metodología de análisis de contenido cualitativo para analizar 42 discusiones legislativas que dieron lugar a las leyes seleccionadas, indagando en los marcos interpretativos de los actores legislativos. Se entiende por actores legislativos a los diputados, senadores, y miembros del poder ejecutivo que intervinieron en las discusiones en sala, sin incluir a las discusiones que tuvieron lugar en comisiones. Para el análisis, los actores fueron clasificados según su partido político de pertenencia, para lo cual se crearon los siguientes casos: Partido Socialista, Partido Demócrata Cristiano, Renovación Nacional, Partido Radical Social Demócrata, Unión Demócrata Independiente, Partido por la Democracia, Independientes, Designados y representantes del Poder Ejecutivo. Como independientes se clasificó a aquellos diputados y senadores que fueron electos de manera independiente, esto quiere decir que no eran miembros de un partido. Como designados se clasificó a los senadores institucionales, ya sean nombrados por un presidente constitucional, dictatorial o con cargo vitalicio.

Para el análisis de las discusiones se realizó una guía de preguntas siguiendo el lineamiento propuesto por Bustelo & Lombardo. Según estas autoras una política incluye dos representaciones, por un lado, una representación de diagnóstico, que

implica un hecho o aspecto de la vida social considerado problemático y que necesita cambios, y por otro lado, una representación de pronóstico, que incorpora una solución al problema especificando qué debe hacerse (Bustelo & Lombardo, 2006). Siguiendo a las autoras se elaboraron las siguientes preguntas guía:

DIAGNOSTICO

- ¿Cuál es el concepto de niño?
- ¿Qué se representa como problema?
- ¿Por qué se ve como problema?
- ¿Cuál es la causa del problema?
- ¿Cuáles son los roles en la configuración del problema?
- ¿Cuáles son los valores que subyacen al problema?

PRONÓSTICO

- ¿Qué debe hacerse?
- ¿Qué acciones son necesarias y por qué?
- ¿Qué ideales son perseguidos?
- ¿Qué actores son responsables de la solución?

Las preguntas guía permitieron guiar el análisis de las discusiones bajo determinados criterios. Las preguntas ayudaron además a establecer y analizar las diferentes dimensiones para realizar luego categorías, y fueron, por lo tanto, la base para describir y establecer los marcos interpretativos (Bustelo & Lombardo, 2007).

Para el proceso de categorización se siguió el modelo de construcción de categorías propuesto por la teoría fundamentada (*Grounded Theory*). Esta metodología, propuesta por Glaser y Strauss en 1967, utiliza un procedimiento sistemático para “generar una teoría que explique en un nivel conceptual una acción, una interacción o un área específica” (Hernández, Fernández & Baptista, 2003:687). La teoría que se logra es una de tipo sustantiva, entendida como una teoría de tipo “local” ya que se relaciona con una situación y contexto particular (Hernández et al., 2003).

La metodología de la Teoría Fundamentada de la línea de Corbin y Strauss propone una serie de pasos en el análisis de los datos para lograr elaborar una teoría sustantiva, que luego deberá ser comprobada y validada. Este diseño de investigación denominado sistemático, propone en primer lugar la realización de una codificación abierta en la que el investigador, mediante la comparación constante, crea categorías iniciales de significado. En una segunda etapa, se realiza una codificación axial mediante la centralización de una categoría que se

vincula con otras, estableciendo diferentes relaciones, ya sea de asociación, causales, contextuales, etc. Finalmente, una tercera categorización denominada selectiva se encarga de relacionar las diferentes categorías axiales y establecer hipótesis teóricas, resultando una narración que describe el fenómeno estudiado (Hernández et al., 2003).

A partir de este modelo, se realizó en primer lugar una categorización inductiva en el programa NVIVO para la codificación de los datos. En un segundo momento se crearon los casos en NVIVO, donde a cada intervención se la clasificó según el partido político del hablante. En segundo lugar, a partir del análisis de esta primera codificación, se realizó en Excel una segunda categorización abierta (VER ANEXO 1) de tipo más descriptiva, vinculando ejes temáticos a partir de las preguntas de observación iniciales. Por último, se realizó una categorización axial poniendo en relación las diferentes categorías descriptivas para la construcción de los marcos interpretativos.

Siguiendo a Bustelo & Lombardo (2006) el objetivo final fue la construcción de los marcos interpretativos presentes en esta discusión, estableciendo un marco dominante o principal y determinando la existencia de otros marcos interpretativos, uno secundario y otro emergente.

Las ventajas de la metodología elegida radican en que, si bien las preguntas guiaron el análisis de los datos, la codificación pudo ser abierta y flexible a las temáticas que aparecieron en las discusiones. De esta manera, permitió abarcar las especificidades de cada documento analizado, ya que los códigos no estuvieron pre-establecidos y fueron modificados y re-evaluados en todo el transcurso del análisis (Bustelo & Lombardo, 2007).

Otra ventaja reside en que el análisis de *policy frames* es útil para estudiar la diversidad de significados presentes, puesto que el objetivo de esta metodología es precisamente trazar un mapa de las maneras diferentes en las que se concibe un problema. Esto es posible al realizar un análisis detallado y en profundidad de las diferentes dimensiones que componen un determinado marco interpretativo, por lo que resultó de gran utilidad a los objetivos de esta investigación (Bustelo & Lombardo, 2007).

Finalmente, la última ventaja del análisis de *policy frames* radica en la posibilidad de “aumentar la conciencia sobre los prejuicios conceptuales que puedan, sin querer, moldear los discursos políticos” (Bustelo & Lombardo, 2007:30), esto, permitió indagar en las concepciones que se escondían detrás de las leyes analizadas, detectando inconsistencias y prejuicios.

La desventaja de éste tipo de análisis se halla en que no se aboca a comprender el porqué de la aparición de determinado marco interpretativo, esto quiere decir que el análisis se realiza de cierta forma aislado de su contexto, por lo que se requieren de otros tipos de estudios para indagar el porqué está presente un determinado marco y no otro, porqué el problema es construido de determinada manera y porqué aparecen las soluciones encontradas y no otras (Bustelo & Lombardo, 2007). Esto último supera el alcance del presente estudio.

3.2 Descripción de la muestra

El diseño de la muestra es teórico e intencionado, ya que se adoptó un criterio de adecuación a partir de las características teóricas del problema abordado. Partiendo del total de leyes que abordaban la temática de niñez y adolescencia (VER ANEXO 2) se establecieron los siguientes tres criterios de selección:

- Leyes emblemáticas que abordaran temas de familia.
- Leyes que significaran un punto de inflexión importante en la sociedad chilena.
- Leyes con gran carga valórica y riqueza en sus discusiones.

A partir de estos criterios, las leyes que fueron analizadas abordan diferentes temáticas en materia de familia y tres de las cuatro leyes analizadas constituyen ejes fundamentales que dan cuenta de la manera en cómo se legisla hacia la familia y la manera en que el niño es entendido en el marco de sus relaciones familiares. En el ANEXO 3 se presentan la descripción completa de las 42 discusiones analizadas que dieron lugar a la sanción de las leyes escogidas.

La fuente de información empleada fue la Biblioteca Nacional del Congreso, en la página se encuentran disponibles documentos con la historia de cada ley donde se encuentran las discusiones que les dieron origen.

A partir de los criterios mencionados a continuación se describen brevemente las leyes seleccionadas:

1. Ley 19.585 Modifica el Código Civil y otros cuerpos legales en materia de filiación:

Surge a partir de un mensaje presidencial del 22 de julio de 1993 y tuvo como objetivo sustituir el régimen de filiación vigente por otro que eliminara la distinción entre hijos legítimos e ilegítimos. Los fundamentos fueron acabar con la

discriminación al establecer tipos de hijos, y adaptar la legislación a la Constitución y tratados internacionales en lo relativo a la igualdad ante la ley. Según el mensaje presidencial, la discriminación jurídica que el antiguo régimen de filiación imponía, también tenía efectos en ámbitos sociales, culturales y económicos, y en un contexto donde alrededor del 40% de los niños que nacían eran etiquetados bajo la categoría de “ilegítimos” se hacía necesario un cambio en la legislación para adecuarla al contexto histórico (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile).

Las características principales del proyecto de ley eran:

- 1- Establecer el principio de igualdad ante la ley entre hijos nacidos dentro y fuera del matrimonio.
- 2-Permitir la libre investigación de la paternidad mediante pruebas biológicas (ADN).
- 3-Introducir reformas respecto de la patria potestad, dejando de tener una connotación puramente material y quitando el rol subsidiario de la madre.
- 4-Reformar aspectos sucesorios a partir del nuevo régimen de filiación, estableciendo que los hijos nacidos fuera del matrimonio tienen igual derecho hereditario sobre los bienes de sus padres que los nacidos dentro de él.
- 5-Establecer cambios en materia de alimentos, estado civil, guardas y algunos contratos en que incidían el estado filiativo de las personas (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile).

Luego de 16 discusiones en sala, cinco informes de la Comisión de Constitución y uno de la Comisión de Familia, la Ley se publica en el Diario Oficial el día 26/10/1998 (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile).

2. Ley 19.620 Dicta normas sobre adopción de menores:

Surge mediante un mensaje presidencial del día 5 de enero de 1993 el cual planteó la necesidad de derogar la Ley N° 18.703 y modificar la Ley N° 7.613, con el objetivo de subsanar los vacíos legales que presentaba la legislación en materia de Adopción y adecuar la normativa a lo establecido por la Convención sobre los Derechos del Niño (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile).

El proyecto de Ley se propone en un contexto donde existía un cuestionamiento a la ley de adopción vigente, ya que facilitaba la salida de niños del país y se habían conocido casos de tráfico de niños. Las características principales del proyecto de Ley enviado por el Presidente eran:

- 1-Brindar al niño adoptado el carácter de hijo legítimo (la discusión se dio en paralelo con la Ley de Filiación).

2-Otorgar al Servicio Nacional de Menores facultades para hacerse parte en las causas de adopción.

3-Brindar a los matrimonios chilenos prioridad sobre la adopción de un niño, en detrimento de matrimonios extranjeros.

4-Separar el proceso de adopción en dos trámites, uno contencioso, de declaración del niño en situación de ser adoptado, y otro no contencioso, de adopción.

5-Modificar los requisitos para los matrimonios chilenos y extranjeros que quieran adoptar un niño (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile).

La Ley se publicó en el Diario Oficial el 26/07/1999 y fue sancionada luego de tres informes de la Comisión de Familia, un informe de la Comisión de Hacienda, tres informes de la Comisión de Constitución, un informe de Comisión Mixta y diez discusiones en sala (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile).

3. Ley 19.688 Modifica la ley N°18.962 Orgánica Constitucional de Enseñanza en lo relativo al derecho de las estudiantes que se encuentran embarazadas o que sean madres lactantes de acceder a los establecimientos educacionales:

Surge a partir de una moción parlamentaria presentada por los diputados Ascencio, Aylwin, Cristi, Elgueta, Gutiérrez, Karelovic, Ojeda, Ortiz, Rebolledo y Saa el 5 de julio de 1994. El contexto de surgimiento de la moción fue uno donde la opinión pública se vio conmovida por los numerosos casos de rechazo a adolescentes embarazadas en establecimientos educacionales, y donde el número de embarazos en mujeres menores de 20 años había aumentado (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile).

El objetivo de la moción fue modificar la Orgánica de Enseñanza a modo de que las estudiantes embarazadas no fueran discriminadas por los establecimientos. La moción entendía que esta discriminación les quitaba a las adolescentes oportunidades de cultivarse, y podía también favorecer la supresión de la vida de niños por nacer, violentando de esta forma el derecho a la vida, el acceso a la enseñanza y a la educación (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile).

La propuesta de ley era agregar al artículo 15 un inciso que estableciera:

"Ningún establecimiento de educación, cualquiera que sea su nivel, podrá negar el ingreso, matrícula, acceso y el normal proceso educacional de una embarazada o madre lactante, debiendo otorgársele la protección y facilidades apropiadas a su respectivo estado".

Luego de tres informes de la Comisión de Familia, dos informes de la Comisión de Educación, ocho discusiones en sala y un veto presidencial, la Ley finalmente es publicada el 05/08/2000 (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile).

4. Ley 19.968 Crea los tribunales de familia:

Surge mediante un mensaje enviado por el Presidente el día 03 de noviembre de 1997 y propuso modernizar el sistema de administración de justicia, para hacer frente al crecimiento del litigio que atravesaba el país y a la falta de correspondencia entre los procedimientos judiciales establecidos y la diversidad de conflictos que se debían resolver (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile).

Las características principales del proyecto fueron:

1-Crear los tribunales de familia para dotar al sistema de justicia de procedimientos específicos para resolver los conflictos en materia de familia.

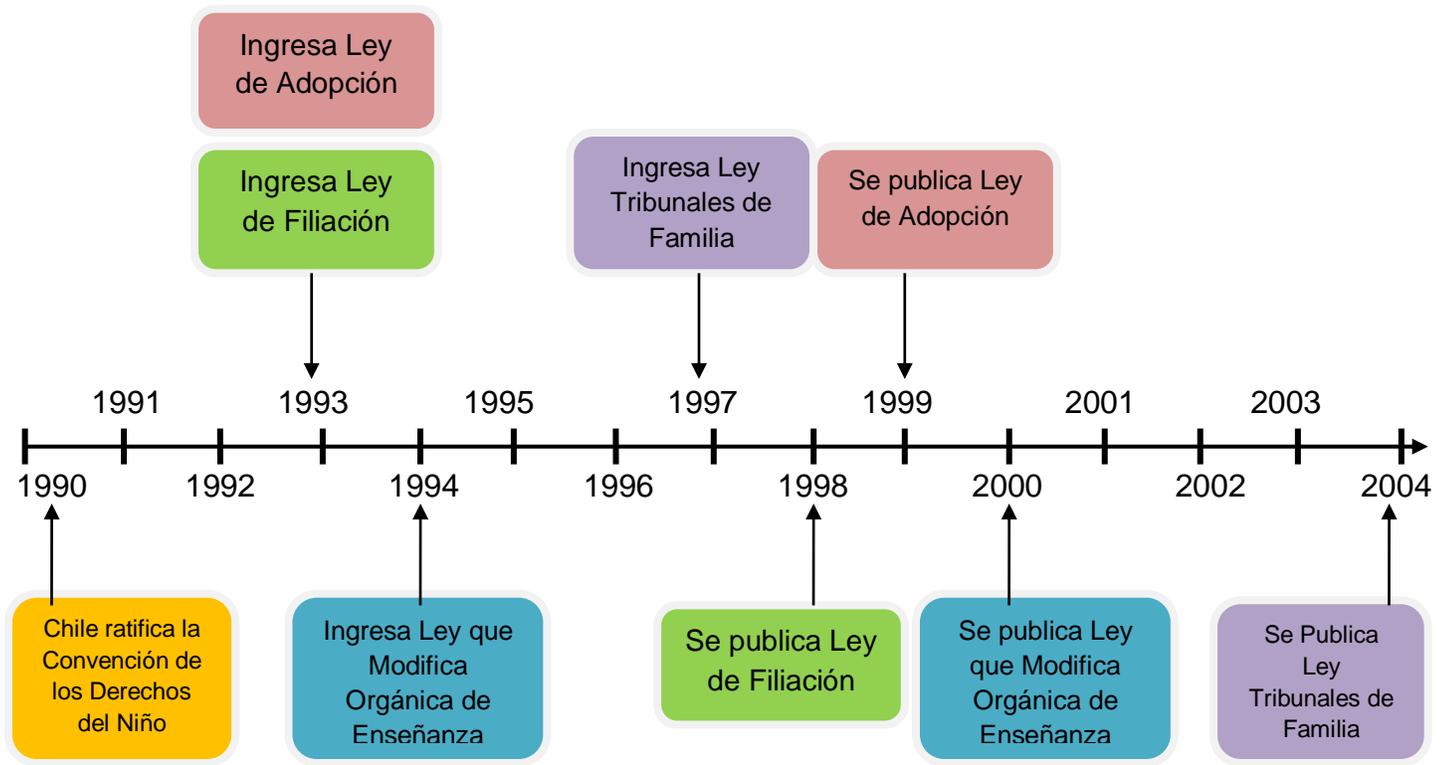
2-Adecuar las instituciones a las normativas internacionales en relación a los derechos de los niños.

3-Proponer el uso de la mediación como sistema alternativo para la resolución de conflictos para romper con una lógica adversarial.

4-Modernizar los procesos jurídicos vigentes, favorecer el acceso a la justicia de sectores excluidos y conocer de las infracciones juveniles a la ley penal (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile).

La Ley se publicó en el Diario Oficial el día 30/08/2004 y para su sanción tuvieron lugar un informe de la Comisión de Familia, dos informes de la Comisión de Hacienda, dos informes de la Comisión de Constitución, un informe de Comisión unida de Familia y Constitución, un informe de Comisión Mixta y ocho discusiones en sala (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile).

Grafico 1. Línea del tiempo de las leyes analizadas



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

La línea de tiempo muestra que las leyes seleccionadas atravesaron un período de cinco a siete años antes de ser sancionadas lo que demuestra que en su base existían divergencias en las concepciones en torno a la forma de concebir el problema y a las soluciones propuestas.

3.3 Operacionalización de las variables

La operacionalización de las variables se realizó tomando los textos de Bustelo & Lombardo (2007) y López (2007 y 2011) para el análisis de *policy frames* y Miguel Cillero (1999), para analizar los enfoques: tutelar y de derechos en los marcos interpretativos de los actores legislativos.

Tabla 3. Operacionalización de las variables

Objetivo Específico	Categoría	Sub-categoría
1. Investigar las características, contenidos e ideas principales respecto de los modelos y sus soluciones que constituyen los <i>policy frames</i> de los actores que participaron en la formulación de las principales leyes en materia de familia.	Marco de Diagnóstico	<p>Concepción de niño</p> <p>Identificación del problema</p> <p>Causalidad</p> <p>Responsables del problema</p> <p>Valores subyacentes</p>
	Marco de Pronóstico	<p>Solución del problema</p> <p>Acciones correctivas propuestas</p> <p>Ideales perseguidos</p> <p>Responsables de la solución</p>
2. Establecer si existe un enfoque de derechos en el <i>frame</i> dominante y en los <i>frames</i> en conflicto de los partidos que participaron en el proceso de discusión legislativa de las principales leyes en materia de familia.	<i>Frame</i> dominante	<p>Enfoque de derechos en marco diagnóstico dominante</p> <p>Enfoque de derechos en marco pronóstico dominante</p>
	<i>Frames</i> en conflicto	<p>Enfoque de derechos en marco diagnóstico divergente</p> <p>Enfoque de derechos en marco pronóstico divergente</p>
3. Observar si existen conflictos de marcos interpretativos en torno al enfoque adoptado, tutelar	Enfoque tutelar	<p>Focalización</p> <p>Niño como persona incapaz</p> <p>Niño como persona</p>

o de derechos, en los partidos políticos que participaron en el proceso de discusión legislativa de las principales leyes en materia de familia.		dependiente Profesionales especializados deciden políticas hacia los NNA Carácter asistencial de las políticas
	Enfoque de derechos	Integralidad de derechos Niño como sujeto de derechos Autonomía progresiva del niño Múltiples actores sociales en el diseño y ejecución de las políticas dirigidas hacia NNA Carácter obligatorio de las políticas

Elaboración propia a partir de los objetivos de la presente tesis con base a los textos de Bustelo & Lombardo 2007, Cillero 1999 y López 2007 y 2011.

4 RESULTADOS DEL ANÁLISIS

4.1 Marco Interpretativo Principal “Retórica de derechos con persistencia de un enfoque tutelar en la forma de concebir y dar solución a los problemas de los NNA”

El primer marco interpretativo denominado principal, es aquél que apareció con más presencia en las discusiones y el que finalmente “ganó” la disputa con el marco secundario. Esto es así porque el marco ahora presentado es el que finalmente puede verse plasmado en las cuatro leyes analizadas, debido a ser el más compartido entre los legisladores de diversos partidos como se mostrará a continuación.

4.1.1 Marco Diagnóstico

El marco diagnóstico está compuesto por seis axiales que hacen referencia a la concepción de niño, de familia, de mujer, al rol atribuido a la familia como protectora de “males sociales”, al planteamiento de una trayectoria de vida “normal” y a la relación que se establece entre la pobreza y los problemas familiares.

Concepción del niño desde una perspectiva tutelar

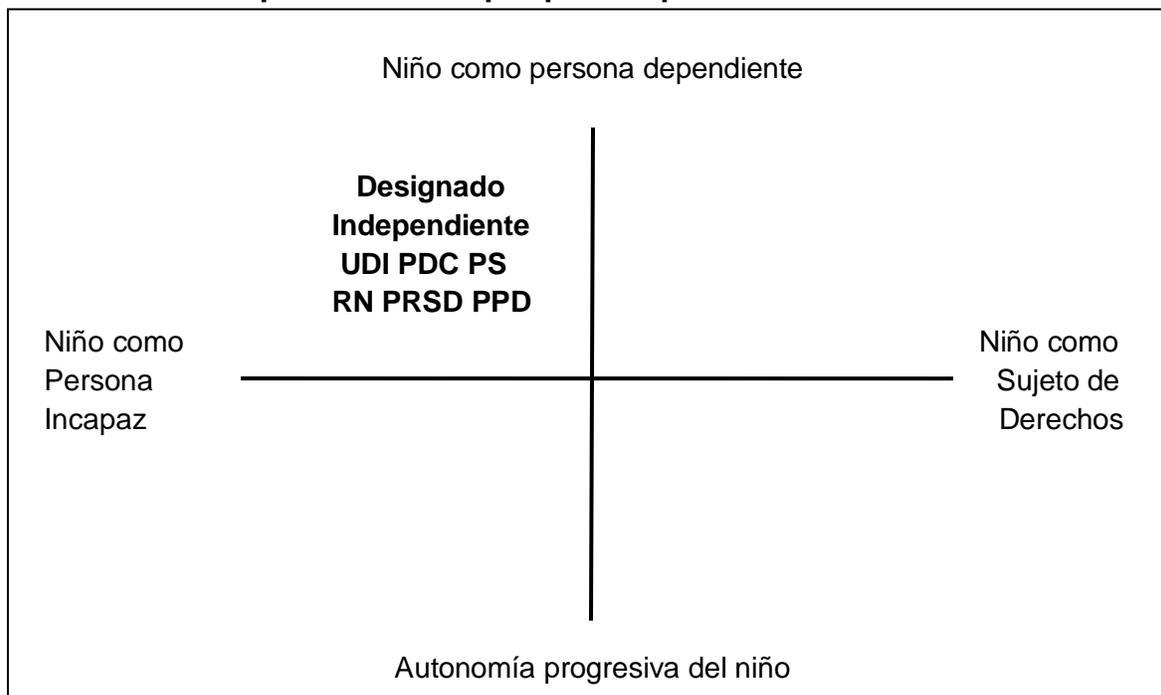
En los discursos aparecen caracterizaciones sobre el niño que se asocian claramente a una concepción tutelar. Es así que suele entenderse que los niños son una consecuencia del actuar de los adultos, siendo una “prolongación de su ser” y/o “la continuación de sus padres”, y por ende, entera responsabilidad de éstos. También son caracterizados como débiles, inocentes, desamparados y seres potenciales, por lo cual deben ser protegidos, defendidos y ayudados por ser personas desvalidas.

Estas concepciones sobre el niño son afines al enfoque tutelar donde el niño es visto como una persona dependiente y donde se resaltan características correspondientes a una “incapacidad” entendida como carencia, como una falta, concibiéndolo como un adulto incompleto. En concordancia con lo anterior, no se encontraron referencias a la autonomía progresiva del niño.

Si bien se hallan menciones a diversos derechos que los niños poseen, como a tener una familia, o a la educación, pero se entiende que estas menciones tienen más relación con lo que López (2011) llama una “fantasía de cambio” donde si

bien son utilizados nuevos conceptos para caracterizar el problema, la manera de entenderlo y las soluciones propuestas no han variado. Utilizando cuatro variables se conformó un esquema en donde pueden ubicarse la concepción del niño de los partidos políticos que participaron de las discusiones.

Grafico 2. Concepción del niño por partido político



Fuente: Elaboración propia

Esta forma de concebir al niño implica una forma de actuar tutelar, ya que, al ser una persona incapaz y dependiente, éste debe ser tutelado, protegido, asistido por el Estado. Además, el hecho de que el niño no sea entendido como un sujeto de derechos, implica que el Estado no se ve obligado a garantizar esos derechos, sino que sólo debe actuar cuando la familia del niño es incompetente para protegerlo.

*Designado: “El problema reside, entonces, en que debemos reiterar el real significado de la vida humana, del milagro que significa **la prolongación de nuestro ser en los hijos** y el respeto de la sociedad a toda nueva vida. En mi opinión, la modificación al régimen de filiación, junto con dar una respuesta jurídica adecuada a esos niños, constituye un mensaje claro de responsabilidad para sus padres” (Senador Vega, discusión Ley 19.585, 04/08/98).*

PDC: *“Porque estoy convencido de que el proyecto fortalece a la familia y termina con una de las discriminaciones más odiosas en contra de los **seres más inocentes y débiles como son los niños**”* (Senador Sabag, discusión Ley 19.585, 04/08/98).

RN: *“Prohibir la libre y amplia investigación de la paternidad no sólo repugna por la situación de injusticia que se produce respecto de un **ser inocente**, al que no le cupo responsabilidad alguna en el comportamiento de sus progenitores, sino que logra todo lo contrario de aquello que se quiere evitar con la implantación de tal prohibición”* (Diputado Longton, discusión Ley 19.585, 22/11/94).

UDI: *“Porque estamos de verdad a favor de las **personas desvalidas**, entre las cuales se encuentran los hijos ilegítimos, somos partidarios de ir en su ayuda enfrentando cara a cara su situación y no disfrazándola con nominalismos legales sin sustancia”* (Senador Larraín, discusión Ley 19.585, 05/03/97).

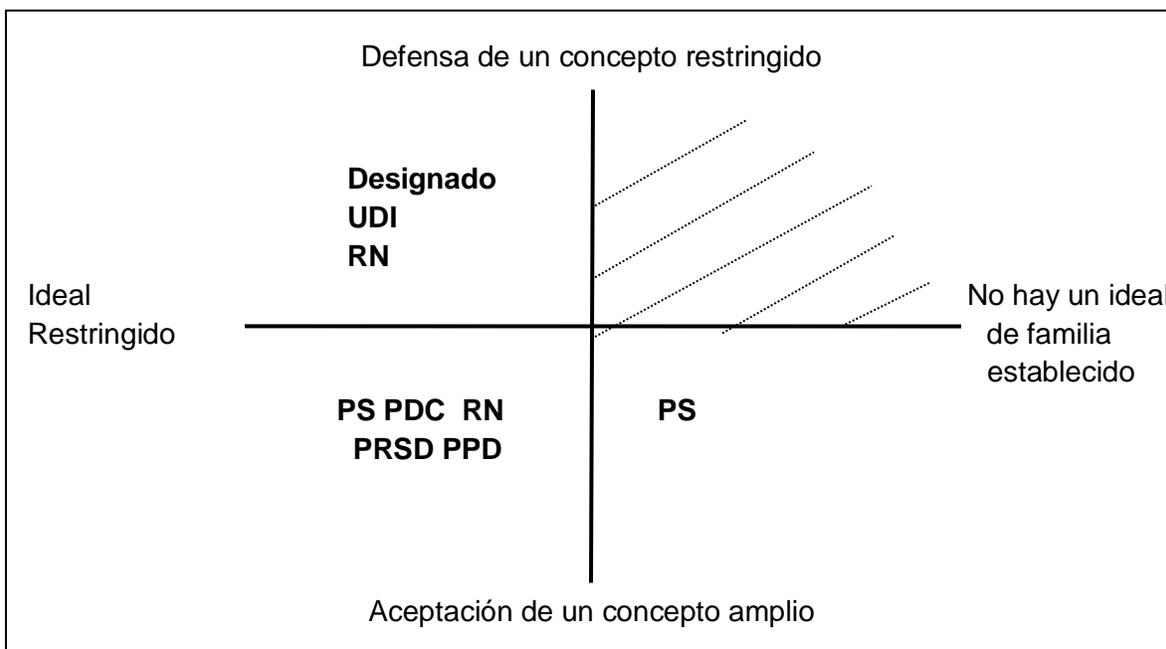
Concepción amplia de la familia con un ideal restringido de fondo

A diferencia de la concepción de niño, para la concepción de familia no se observa un concepto totalmente dominante, sino que existen divergencias en torno a su conceptualización. Sin embargo, a partir del debate y las votaciones a las leyes, se entiende que existió una concepción que resultó ser la dominante, esta concepción entiende que en la realidad existen diversos tipos de familia que el Estado debe aceptar y defender, entre las que se encuentran familias mono-parentales, separadas, o madres solteras, etc.

Sin embargo, se observa detrás de esta aceptación, la existencia de una noción “ideal” de familia que no siempre corresponde a esta familia “real”. Además, podría agregarse que, si bien se acepta una cierta “diversidad” en la conformación de las familias, esta diversidad aceptada no incluye a las parejas homosexuales.

Lo anterior queda claro en la Ley de Adopción, la cual establece que los niños deben ser idealmente adoptados por un matrimonio heterosexual establecido, como segunda opción si no existiesen matrimonios interesados en el niño o niña, podría adoptarlo/a una persona soltera o viuda bajo cumplir con mayores requisitos, pero en ningún caso los adoptantes podrían ser una pareja homosexual.

Gráfico 3. Concepción de familia por partido político



Fuente: Elaboración propia.

En el gráfico se observa que también hay divergencias al interior de ciertos partidos, como el Partido Socialista y Renovación Nacional, como puede verse con las citas que se muestran a continuación. La zona achurada del gráfico se debe a que no es posible defender un concepto restringido de familia si no se tiene un ideal de familia establecido.

No hay un ideal establecido y se acepta un concepto amplio:

PS: "no existe "la" familia, sino diversos tipos de familias. Como reflejo de esa realidad, nuestra legislación tiene que saber cómo proteger los derechos de todos los ciudadanos e integrantes de las diversas familias" (Diputado Letelier, discusión Ley 19.585, 15/09/94)

Hay un ideal restringido pero se acepta un concepto amplio:

PS: "Pienso firmemente que el matrimonio y la presencia del padre y la madre son un apoyo importante para la estabilidad económica y emocional de los hijos, constituyendo el más deseable grupo familiar. Pero éste no es el único tipo de familia: los hijos de mujeres u hombres que han enviudado también la conforman con su padre o madre, al igual que los infantes que viven con sus abuelos porque sus padres han muerto, como también las mujeres que, sin contraer

matrimonio, han tenido hijos y los han criado" (Senadora Carrera, discusión Ley 19.585, 05/03/97).

Hay un ideal restringido y se proclama la defensa del mismo:

RN: "No basta con reclamar el respeto y la necesidad de fortalecer a la familia. Las decisiones públicas, legislativas y administrativas deben guardar coherencia con lo que se proclama a la hora de los discursos. Por ahora, lejos de estar cumpliendo el artículo primero del capítulo primero de la Constitución, (...) los poderes colegisladores están vulnerando esta base de la institucionalidad, sorda y sistemáticamente" (Diputado Cardemil, discusión Ley 19.585, 08/09/98).

Hay un ideal restringido pero se acepta un concepto amplio:

RN: "Mi sentimiento más íntimo es que la familia ideal debe estar constituida sobre dos instituciones bases: el matrimonio y la filiación. Sobre dichas instituciones se genera el espacio para nacer, vivir, formarse, desarrollarse, sufrir, tener alegría y trascender como persona. Pero, en la medida en que los propios hechos, la propia realidad, no da esa posibilidad a los hijos nacidos fuera del matrimonio, tengo la certeza de que la ley no puede diferenciarlos más allá" (Diputada Guzmán, discusión Ley 19.585, 19/08/98).

Concepción tutelar de la mujer: la madre soltera y/o pobre no puede hacerse cargo correctamente de sus hijos

Se observa un enfoque tutelar hacia la madre, que se evidencia en discursos que consideran que la madre soltera necesita protección, y se le atribuyen ciertas características que denotan una indefensión. A la vez, esta madre es el reflejo, o el resultado, de un padre que se encuentra ausente. Esta noción de madre aparece altamente relacionada con la noción de madre asociada a la pobreza y los embarazos no deseados, que plantean que la madre soltera o adolescente tiene altas chances de caer en la pobreza junto a sus hijos, debido a que el padre habitualmente no se hace cargo de la manutención de sus hijos, o incluso ni si quiera los reconoce como propios.

Esto lleva a que la madre soltera, adolescente y/o pobre sea la usuaria más habitual de los tribunales de familia, a los que recurre para hacer valer su derecho

y el de sus hijos. La respuesta del Estado ante esto tiene que ver con facilitarle el acceso a los tribunales y legislar en pos de que resuelvan sus problemas de una manera más ágil y adecuada. Se entiende que es la madre soltera, adolescente y/o pobre quien acarrea con estos problemas debido a que un hogar uniparental no es el "ideal", como pudo verse anteriormente.

PPD: *"Estudios dicen que en la raíz de la pobreza -¿y quiénes son los más pobres de la sociedad?: las mujeres- y dentro del fenómeno de feminización de la pobreza se encuentran las madres adolescentes. O sea, ser madre adolescente en el sector popular es la condena para la familia, ya que es uno de los factores que más inciden en las condiciones de pobreza"* (Diputada Saa, discusión Ley 19.688, 04/04/00).

UDI: *"Cómo podemos brindar protección a esas mujeres jóvenes que, en razón de su juventud, de su falta de compromiso o de lo que se quiera, se ven privadas, desilusionadas, desconcertadas y dolidas del hombre de su vida en el que creyeron, y quien, finalmente, ni siquiera quiso comprometerse, no digamos en el matrimonio, sino en el estar junto a ella. Setenta por ciento, de ese 40 por ciento de niños ilegítimos, corresponde a embarazos juveniles"* (Senador Bombal, discusión Ley 19.585, 19/05/98).

Ejecutivo: *"Hoy son las mujeres, en particular aquellas de las familias más pobres, quienes deben recurrir a los distintos tribunales para demandar el reconocimiento de sus derechos y de sus hijos e hijas, interponiendo múltiples demandas relacionadas con un conflicto segmentado artificialmente por la ley"* (Cecilia Pérez Directora del SERNAM, discusión Ley 19.968, 11/06/03).

PDC: *"Actualmente, la mujer jefa de hogar es la que se lleva el gran peso de lo que significa el concepto de la familia que los cristianos deseamos, fundada en el amor, en los buenos valores y en los buenos principios. Esa persona también sufre la discriminación absurda que todavía existe en nuestra legislación. ¡Y nosotros, en lugar de protegerla, ayudarla y apoyarla, mantendremos una situación como la descrita, pues ni siquiera se efectúa un reconocimiento!"* (Senador Pizarro, discusión Ley 19.585, 19/05/98).

Este razonamiento se evidencia más claramente en aquellos sectores que tienen una concepción restringida de la familia, pero también en aquellos que defienden

una visión más plural, debido a que incluso en esos sectores, como se ha visto, se entiende que lo mejor es la familia “ideal”, entendida como aquella conformada por hombre y mujer unidos en matrimonio.

UDI: *"La crisis de la familia está derivando en mayores situaciones de pobreza o de precariedad, lo que hace más difícil el hecho de que la gente encuentre la debida protección. ¿Cuál es el mejor lugar en donde un hijo halla identidad y dignidad? Ciertamente, al interior de un hogar en donde él pueda distinguir la figura de un padre y una madre"* (Senador Bombal, discusión Ley 19.585, 19/05/98).

Rol de la Familia: problemáticas familiares, pobreza y delincuencia

La familia aparece como un actor central, y a la falta de familia se le asocian ciertas problemáticas entre las que destacan la pobreza y la delincuencia. La problemática de la pobreza surge a partir del rol económico que la familia es llamada a desempeñar, que tiene que ver con brindar a los niños los bienes materiales necesarios para su desarrollo. Se entiende, también, que aquellas familias incompletas o “fallidas” conformadas por una madre soltera o adolescente y sus hijos, no podrán cubrir adecuadamente las necesidades materiales del niño.

La problemática de la delincuencia podría asociarse al rol social de la familia, específicamente a la formación ética y valórica, y al hecho de actuar como protectora del niño, pero concretamente no aparece en los discursos un análisis del porqué o de qué manera el contar con una familia considerada adecuada actúa como factor que evita que el niño o niña sea delincuente.

UDI: *"Encuestas, análisis y estudios sociológicos acerca de la delincuencia juvenil, de la estabilidad emocional de los niños, del rendimiento escolar y, posteriormente, del éxito profesional, tanto cuando las personas se han formado dentro del matrimonio como fuera de él, son determinantes en identificar la necesidad de fortalecer esta institución como elemento primordial en el desarrollo de niños y jóvenes"* (Senador Prat, discusión Ley 19.585, 05/03/97).

Designado: *"Y, en esta perspectiva, planteaba ese diario (The Economist) la necesidad de que los Estados adoptaran políticas tendientes a valorizar, reafirmar y apoyar a la familia. Todo ello, fundado en la comprobación empírica de que la falta de familia estable y la carencia de imagen paterna están causando en el*

mundo un deterioro de la calidad de vida de las personas y haciendo aumentar el empobrecimiento de quienes viven en esas condiciones” (Senadora Feliú, discusión Ley 19.585, 05/03/97).

Se observa también el establecimiento de un “círculo” entre las diversas problemáticas de las familias y la pobreza, ya que las familias pobres tienen diversas problemáticas, y a la vez, estos problemas causan la pobreza. El ejemplo más claro es el del embarazo adolescente, que generaría pobreza, y a la vez, se considera que esa problemática se da con más frecuencia en los sectores más pobres.

Por un lado, son diversas las problemáticas que se le atribuyen a los sectores más pobre, como el abandono de niños, el aborto, la falta de reconocimiento de los hijos, violencia intrafamiliar, rupturas matrimoniales, etc. Por otro lado, como causas de la pobreza aparecen la marginación, la falta de familia, el abandono y la carencia de afecto.

PDC: “Se quintuplica el número de jueces de menores y se establece todo un procedimiento ágil para los efectos de resolver las cuestiones de familia, esto es, no sólo las propias de la relación de pareja, sino también las de alimentos y demás, que son las que más afectan, normalmente, incluso a los sectores de más bajos ingresos” (Senador Zaldívar, discusión Ley 19.968, 21/07/04).

PDC: “Sabemos que uno de los problemas centrales de nuestra sociedad es el de la pobreza, y que uno de los mecanismos que reproduce la pobreza es, precisamente, la marginación de los niños. No sólo me estoy refiriendo a los 55 mil niños que han estado a cargo del Servicio Nacional de Menores, sino que a los desplazados de los sistemas educacional y familiar y que, por lo tanto, terminan en la vagancia y bajo condiciones de altísimo riesgo, ya que, al ser marginados, canalizan sus expresiones a través de la delincuencia o de la droga” (Diputado Balbontin, discusión Ley 19.620, 10/04/96).

RN: “Es evidente, tal como señala el Servicio Nacional de la Mujer, que existe una estrecha relación entre el embarazo adolescente y la pobreza, pues, sin estudios, a lo menos secundarios -que es, como hemos dicho, el nivel donde más se da el problema-, de por sí, es difícil y casi imposible encontrar una fuente laboral digna” (Diputado Martínez, discusión Ley 19.688, 04/04/00).

PPD: *“sentimos que nos hacemos cargo de un problema social, puesto que el aumento alarmante de embarazos de muchachas adolescentes se debe, en gran parte, a la falta de información y educación sobre una sexualidad responsable y a la focalización de sectores de pobreza sin asesoría, como ocurre muchísimas veces, que por promiscuidad, abandono y carencia de afectos, llega a situaciones límites”* (Diputada Worner, discusión Ley 19.688, 06/09/94).

Paradójicamente, a pesar de reconocer a la pobreza como un problema que influye en los asuntos familiares, las soluciones planteadas no son políticas integrales que la aborden en sus múltiples dimensiones, sino que se prioriza una solución judicial.

Se establece una trayectoria de vida "normal" que el Estado debe resguardar

Se desprende del análisis de los discursos que se considera que existe una trayectoria de vida “normal”, que consiste en estudiar, casarse y tener hijos. No se pone en cuestión esa trayectoria, y el hecho de que probablemente existan personas que no quieran continuar los estudios, o deseen postergarlos por criar a sus hijos. Tampoco se considera válido que personas solteras no quieran vivir en pareja, pero sí tener hijos o adoptarlos. Esto se evidencia, principalmente, en las leyes de Adopción y Modificación de la Orgánica de Enseñanza, donde dichas posibilidades no se mencionan.

Independiente: *“Hoy por hoy, más del 87 por ciento de nuestros jóvenes aspiran a constituir una familia por el matrimonio, al cual le otorgan un valor mucho mayor que el que aparentemente se le pretende asignar interesadamente por ciertos sectores de opinión”* (Diputado Monge, discusión Ley 19.585, 19/08/98).

UDI: *“En Chile, la realidad apunta a que una mujer tiende a buscar la estabilidad en su pareja. Es más: buscando la maternidad, esa mujer no va a encontrar un hogar. Podrá tener la satisfacción plena de llevar a un tribunal al hombre que la engañó, que la burló o le prometió; al que ella, confiada en su afecto, entregándole todo su amor, le dio un hijo con la esperanza de formar un hogar. Me pregunto: ¿qué mujer no anhelaría dar a ese hijo el calor y la*

profundidad de su amor materno en unidad con el hombre con quien lo concibió?” (Senador Bombal, discusión Ley 19.585, 19/05/98).

Esta concepción, como se ve, aparece más marcadamente hacia las mujeres madres, donde se da por hecho que el deseo de la mujer es casarse y formar una familia estable. En ese sentido, existe un “deber ser” que también se asocia al concepto ideal de familia, al rol que la misma debe desempeñar y a la identificación de familias incompletas con la pobreza. Puede relacionarse también con la falta de autonomía que se le asigna a niño y niña, en este caso, a la adolescente embarazada, ya que no se propone escuchar su opinión y deseos personales.

4.1.2 Marco Pronóstico

La familia es el agente central para la solución de los problemas de los NNA

La concepción de la familia como agente central en la solución de los problemas de los niños, niñas y adolescentes no se asociaría en principio directamente a un enfoque tutelar, ya que la CDN también coloca a la familia como un actor central en su desarrollo, y establece en su art. 5:

“Los Estados Partes respetarán las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres o, en su caso, de los miembros de la familia ampliada (...) de impartirle, en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención”.

Si bien para la CDN la familia también tiene un rol central, este rol tiene que ver con guiar una autonomía progresiva del niño, aspecto que en las discusiones no aparece. Otra cuestión importante, es que el Estado no aparece como el garante de los derechos de los NNA, el rol central en la formación de los NNA y la defensa de sus derechos lo ejercen centralmente las familias.

El rol del Estado en el pronóstico del problema se centraliza en subsanar las falencias de las legislaciones vigentes. Además, en la Ley de Adopción y de Modificación de la Orgánica de Enseñanza hay poco debate en torno a las causas del abandono de niños y del embarazo adolescente, en torno a las cuales el Estado podría tener un rol más activo. Al dejarse de lado una discusión sobre las causas de dichas problemáticas, el Estado adquiere un rol subsidiario de la

familia, y ésta adquiere el rol central tanto en el diagnóstico como en el pronóstico del problema.

PRSD: "Por lo tanto, permitirá que muchos menores en situación irregular puedan optar a una familia que, además de darle afecto, se preocupe de su bienestar espiritual y material para obtener su pleno desarrollo" (Diputado Jarpa, discusión Ley 19.620, 08/06/99).

Designado: "Es un imperativo ineludible lograr que cada niño abandonado de nuestro país tenga la posibilidad efectiva de acceder a un núcleo familiar adecuado, donde reciba la formación y el afecto necesarios para convertirse en un adulto útil a la sociedad y en un individuo emocionalmente equilibrado que pueda formar a futuro una familia bien constituida" (Senador Cordero, discusión Ley 19.620, 11/11/98).

Ejecutivo: "En atención a que la familia es la principal responsable del cumplimiento de los derechos fundamentales del niño, el proyecto incentiva, en primer lugar, el apoyo a la familia de origen y en segundo lugar, propende a que los adoptantes estén en condiciones de proporcionarles la protección que requieren para desarrollarse en forma plena" (Ministra de Justicia Alvear, discusión Ley 19.620, 20/04/99).

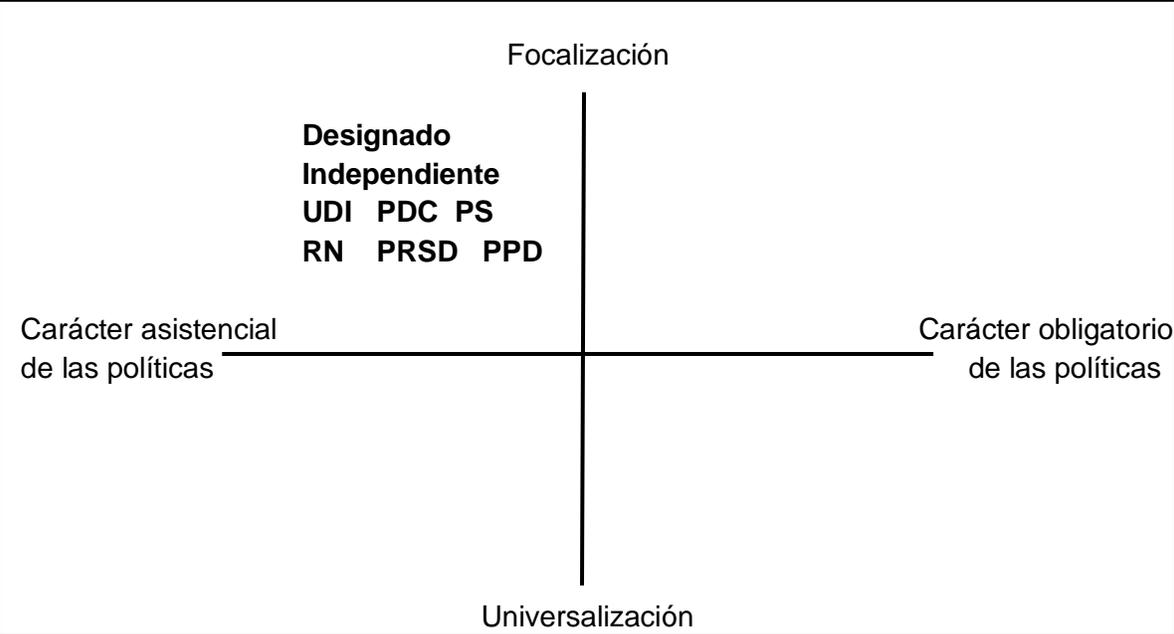
En este sentido, la responsabilidad del Estado para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes es subsidiaria a la responsabilidad que se le otorga a las familias, lo que quiere decir que el Estado actúa sólo si las "familias fallan" y no de forma obligatoria como establece la CDN.

Rol del Estado: proposiciones con una retórica de derechos con un enfoque tutelar de fondo

En línea con lo ya dicho, puede observarse cómo siguiendo lo establecido en la CDN se utilizan ciertos conceptos que no necesariamente se ven efectivamente plasmados en el texto de la ley. Un claro ejemplo es el concepto de interés superior del niño, el cual se entiende meramente como proporcionarle una familia al niño y no de manera sistémica en conjunto con otros derechos. Entonces, podría decirse que, si bien varios discursos proclaman que el objetivo de la ley en discusión es plasmar la CDN, en el fondo la CDN no se ve efectivamente plasmada.

Esto es consistente con las concepciones halladas en referencia al niño, a la mujer y al rol de la familia, ya que la manera de concebir el problema lleva implícita una acción del Estado bajo una lógica tutelar, asistencial y focalizada en ciertos sectores que serían los “problemáticos”. Es en estos sectores y no en la población en general que el Estado debe intervenir, según se desprende de lo analizado.

Gráfico 4. Rol del Estado hacia el niño por partido político



Fuente: Elaboración propia.

Como se observa en el gráfico, en las discusiones no se plantea la necesidad de la universalización de los derechos, y tampoco se hace mención a otros principios del enfoque de derechos como la exigibilidad, la participación social, la integralidad y la progresividad.

Las menciones a la Convención sobre los Derechos del Niño y al interés superior en el pronóstico también podrían entenderse como una “fantasía de cambio” según lo anteriormente explicado, donde se utilizan los conceptos, pero las soluciones de fondo no varían.

PS: “Además, tratándose de la situación de los niños, dar cumplimiento a lo prescrito en los artículos 2º, Nº 1, y 4º de la Convención sobre los Derechos del Niño, que impiden distinguir por motivos de nacimiento y que obligan a los Estados firmantes a adoptar las medidas legislativas y de otra índole para hacer efectivos

los derechos de los niños” (Diputado Bustos, discusión Ley 19.585, 08/09/98).

El enfoque tutelar de fondo también se aprecia en el rol central que se les otorga a los jueces en la resolución de las problemáticas de los NNA, en clara línea con una mirada tutelar, donde la pobreza y la delincuencia se ven relacionados, pero sin embargo, no existe discusión sobre las causas de los problemas que aquejan a los niños, niñas y adolescentes.

Centralidad de la solución judicial a los problemas de familia

En relación a las soluciones que se proponen puede observarse en todos los partidos una preeminencia de la solución por vía judicial. Es así que en las discusiones de las leyes de Tribunales de Familia, Adopción y de Filiación, como modo de resolución de los conflictos familiares y de los problemas que sufren los NNA se propone una resolución casi exclusiva de índole judicial.

Esto resulta concordante con la concepción que existe de niño, niña y adolescente y la concepción de mujer como madre, acordes con un enfoque tutelar. En esta línea, puede observarse que la familia también se considera objeto de tutela por parte del Estado, notándose un predominio de la acción estatal por vía judicial, quedando en segundo plano el rol que podrían desempeñar otras instituciones del Estado. De manera acorde a lo dicho anteriormente, este rol judicial del Estado también se focaliza en ciertas familias consideradas “problemáticas”.

Bajo esta concepción, a los jueces se les otorga un rol principal como actores legítimos que deben dar solución a los diversos problemas de las familias. El juez es la persona considerada más capaz para dirimir conflictos, brindar soluciones, decidir sobre lo mejor para los niños, etc. Esto va en contra del enfoque de derechos, el cual entiende que los niños y adolescentes también deben desempeñar un rol activo en la aplicación de sus derechos y expresar su opinión. También dice relación con la falta de una solución integral y de fondo de los problemas que los aquejan.

PDC: “capacidad que tendrán los tribunales de familia de resolver las famosas medidas de protección, que son la antesala o la primera etapa de lo que posteriormente conoceremos como la jurisdicción de adolescentes o la responsabilidad penal juvenil. Este es, precisamente, el momento en que se resuelve que un niño o una niña está en situación precaria, vulnerable y que es necesario tomar

una decisión rápida, urgente, sobre su protección” (Diputado Luksic, discusión Ley 19.968, 03/08/04).

PPD: “los tribunales de familia (el juez) tendrán competencia para resolver todos los asuntos en que aparezcan niños, niñas o adolescentes gravemente vulnerados o amenazados en sus derechos, respecto de los cuales se requiera adoptar una medida de protección, en conformidad con lo que establece el artículo 30 de la ley de menores”(Diputada Vidal, discusión Ley 19.968, 03/08/04).

PS: “Hoy me parece que se está aumentando la responsabilidad de las mujeres al quitarles a los jueces atribuciones que deben tener legítimamente, ya que, a mi juicio, son los más idóneos en la materia dentro de la judicatura (...) por tanto, solicito que se elimine del artículo 219 "a quien corresponde la tuición o cuidado personal" y, simplemente, se entregue al juez la decisión, de acuerdo con su convicción, respecto del beneficio que represente para los menores” (Diputado Valenzuela, discusión Ley 19.585, 22/11/94).

RN: “mi indicación apunta a establecer una sustitución del artículo 219, señalando: "Si los padres viven separados, el juez determinará a cuál de ellos corresponderá el cuidado personal de los hijos, considerando lo más conveniente para éstos" (Diputado Espina, discusión Ley 19.585, 22/11/94).

UDI: “Primero, está el acuerdo entre los padres. Si no lo hay, la madre, por derecho propio, puede prestar mejor atención a los hijos por una relación de carácter natural. Si eso no es posible, el juez determinará lo más conveniente para los hijos. Creo que ésa es la óptica para mirar esta disposición, más que la responsabilidad del padre. Como siempre queda preservado que lo más conveniente lo determinará el juez” (Diputado Chadwick, Ley 19.585, 22/11/94).

Utilización del aborto como estrategia política para crear consenso

La defensa per sé de ciertos derechos parece no ser suficiente, ya que en las discusiones de tres de las cuatro leyes analizadas aparece como objetivo evitar el aborto o la defensa de la vida del que está por nacer. Esto puede interpretarse como un argumento para crear consenso en la aprobación de la ley, o como un mensaje de ciertos parlamentarios a modo de “excusarse” de votar a favor de la ley imponiendo un objetivo que aparecería como incuestionable.

En la Ley que Modifica la Orgánica de Enseñanza, el evitar el aborto aparece en algunos discursos como el objetivo primordial de la ley, dejando en segundo plano el derecho a la educación de las adolescentes embarazadas, lo que también podría interpretarse como una persistencia del enfoque tutelar en las interpretaciones de los legisladores.

UDI: *"No comparto lo que se ha dicho en la Sala de que se trata de un derecho de las madres. Por el contrario, es un derecho del niño por nacer; aquí lo protegemos a él"* (Diputado Leay, discusión Ley 19.688, 06/09/94).

Otros legisladores lo enuncian como un objetivo más de la ley:

PRSD: *"Además, consideramos que esta norma evitará un número importante de abortos, disminuirá la deserción escolar y evitará que se produzca una mayor pobreza a futuro"* (Diputado Jarpa, discusión Ley 19.688, 04/04/00)

PDC: *"Con este proyecto de ley se tiende a impedir los abortos y a permitir que esas alumnas puedan continuar sus estudios como corresponde"* (Diputada Rozas, discusión Ley 19.688, 06/06/00).

Es así que la apelación al aborto también resulta concordante con los demás aspectos del marco pronóstico analizado, el cual si bien presenta algunos elementos que pueden ser caracterizados como un enfoque de derechos, en el fondo evidencian la persistencia de un enfoque tutelar.

4.2 Marco Interpretativo Secundario "Concepción a los problemas de la familia desde el liberalismo económico y la tutela moral y ética del Estado"

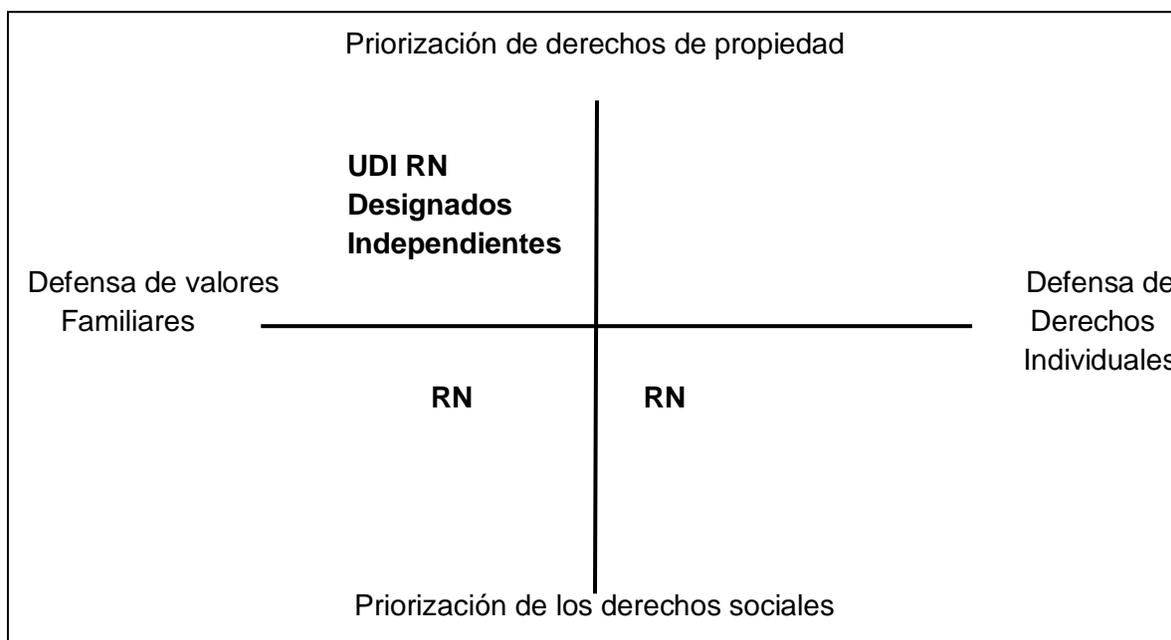
El marco interpretativo secundario podría caracterizarse como un marco más claramente tutelar. En él no se observa la utilización de los conceptos que establece la CDN, y puede verse que cómo los derechos individuales y sociales quedan subyugados por otros como el derecho de propiedad y los valores familiares. También es un marco que critica la intervención del Estado en aspectos económicos como la asignación de la herencia, pero solicita una intervención más potente del mismo en aspectos ético-morales como la defensa del matrimonio. Este marco tiene una presencia importante en partidos como la Unión

Democrática Independiente, Renovación Nacional y en gran parte de los senadores designados e independientes.

4.2.1 Marco Diagnóstico

El marco diagnóstico tiene dos componentes principales que pueden verse en el gráfico a continuación. Uno de los componentes es la priorización de los derechos de propiedad por sobre los derechos sociales, y el otro es la defensa de los valores familiares por sobre los derechos individuales. Seguidamente se detallará cada aspecto.

Gráfico 5. Concepciones ejes del Marco Diagnóstico Secundario



Fuente: Elaboración propia

Primacía de los derechos de propiedad por sobre los derechos sociales

En algunos discursos se evidencia una priorización de ciertos derechos y valores patrimoniales por sobre derechos sociales. Estos aparecen en sectores que se oponían a la Ley de Filiación en torno a la herencia patrimonial, entendiendo que los hijos matrimoniales debían tener más derechos sucesorios que los extramatrimoniales por haber contribuido a forjar el patrimonio familiar. En el mismo sentido también aparecen posiciones que establecen la injusticia de que la mujer matrimonial ceda parte de su patrimonio a hijos no matrimoniales de su marido. Esta priorización también se ve en las discusiones sobre la modificación a

la Ley Orgánica de Enseñanza en discursos que señalan que la ley en discusión atentaría el derecho de la libertad de enseñanza de los colegios privados. Tanto en uno como en otro caso, se limita la capacidad de acción del Estado, entendiendo que éste no puede decidir sobre los bienes privados de los individuos.

RN: *“Esta es a mi juicio la gran observación que se le debe hacer a este proyecto, por cuanto son los hijos de familia, vale decir concebidos dentro del matrimonio, los que deberían tener mayor derechos hereditarios, toda vez que la masa hereditaria se ha ido conformando en el transcurso de los años con esfuerzo y sacrificio de todo ese núcleo de personas”* (Diputado Urrutia, discusión Ley 19.585, 15/09/94).

Designado: *“Señor Presidente, me parece que, si se pretende otorgar más beneficios a los cónyuges, debe darse mayor libertad para los efectos del testador, en el supuesto de que no haya herederos forzosos dignos de protección especial, como puede ocurrir con los menores de edad, con los incapacitados o con los ascendientes de edad avanzada”*(Senadora Feliú, discusión Ley 19.585, 05/03/97).

Independiente: *“Parece paradójico que los que han sido concebidos y nacidos al margen de la ley, por acciones voluntarias de sus progenitores, pretendan hoy a través de este proyecto cambiar su “status” patrimonial y social, despojando de sus derechos a los hijos legítimos y a la madre legítima, alterando todo el entorno en que se mueve la familia”* (Senador Alessandri, discusión Ley 19.585, 05/03/97).

UDI: *“Incluso, tengo la sensación de que este proyecto atenta contra la libertad de enseñanza, consagrada en el número 11 del artículo 19 de nuestra Constitución Política, porque les estamos imponiendo una obligación a los establecimientos, sin respetar sus proyectos educativos, es decir, el sentido que desean darle a la educación”* (Diputado Bartolucci, discusión Ley 19.688, 04/04/00).

Sin embargo, en el partido Renovación Nacional, se observan algunos discursos divergentes, que apoyan los cambios que establece la Ley de Filiación:

RN: *“He tenido discusiones relacionadas con el proyecto, y a veces me han preguntado por qué la esposa legítima va a tener que compartir, por ejemplo, con una amante fortuita. Mi respuesta es que a esa mujer legítima, su marido ya le hizo daño el día que cometió adulterio; ese día ya se le produjo un daño irreparable a ese matrimonio; ese día esa familia quedó afectada, al margen de que nazcan hijos o no”* (Diputada Pérez, discusión Ley 19.585, 19/08/98).

En los discursos presentados se evidencian posturas que defienden la libertad de decisión sobre el patrimonio individual, y se critica la intervención del Estado en pos de garantizar derechos económicos y sociales a los niños, niñas y adolescentes.

Primacía de los valores familiares por sobre los derechos individuales

En las discusiones de la Ley de Filiación aparece, en partidos que se oponen a la misma, una primacía de los valores familiares por sobre los derechos individuales. Bajo el argumento de que la Constitución en su art. 1 insta a proteger la institución familiar, se entiende que no puede proclamarse una ley que atente contra dicha institución y en estos aspectos, a diferencia de lo anteriormente dicho, se proclama una intervención activa del Estado.

Esta visión entiende a la familia como aquella nacida a partir de una pareja unida en matrimonio, por lo que se entiende que la Ley de Filiación atentaría contra esa familia “ideal” al otorgar a los niños nacidos fuera del matrimonio los mismos derechos que a los nacidos dentro de él. En ese sentido, se argumenta que la Ley de Filiación desincentivaría a las parejas a contraer matrimonio, debido a que no asigna diferencias jurídicas a los niños nacidos dentro o fuera de él.

Es así que en pos de la defensa de la institución matrimonial, se proclama necesario establecer diferencias en los derechos que poseen los distintos tipos de niños. Si bien existe amplio consenso en torno al establecimiento de la paternidad mediante pruebas biológicas, existe disenso en torno a los derechos hereditarios de los niños sobre sus padres biológicos bajo el argumento del debilitamiento de la institución matrimonial, como puede verse en las citas a continuación:

UDI: *“No se trata de los derechos que les corresponden a los hijos como individuos, sino en consideración a la relación que tienen con la institución que la propia Constitución reconoce como fundamental en nuestra sociedad, es decir la familia, entendida -no podría ser de*

otra manera- como aquélla que nace de la unión conyugal de los esposos” (Diputado Bombal, discusión Ley 19.585, 15/09/94).

UDI: “Cuando en uno de los platillos de la balanza legislativa se pone el derecho de los hijos ilegítimos o nacidos fuera de matrimonio a ser tratados igual que los legítimos o matrimoniales, y en el otro, la necesidad de proteger la familia fundada en el matrimonio, no se puede simplemente optar por descartar este último en beneficio del primero, porque la protección jurídica de la familia es también un derecho de esos mismos hijos ilegítimos, quienes, en cuanto ciudadanos y en cuanto padres, habrán formado o querrán formar un grupo familiar sólido y estable que cuente con un amparo efectivo de la legislación” (Senador Larraín, discusión Ley 19.585, 05/03/97).

RN: “Si del resultado de este proyecto, una vez aprobado por el Senado, no se reconoce a la familia como núcleo fundamental de la sociedad y no se propende, como ordena la Constitución, al fortalecimiento de la misma, formulo expresa cuestión de constitucionalidad del proyecto en general” (Senador Diez, discusión Ley 19.585, 15/05/98).

Designado: “Al eliminar la distinción entre hijos legítimos e hijos ilegítimos, sin ningún tipo de resguardos que eviten perjuicios a la institución del matrimonio, se termina por causar un grave daño a este núcleo fundamental de la sociedad. De aprobarse el proyecto en los términos actuales, se estará dando una muy mala señal a la sociedad, en el sentido de que ¡da lo mismo procrear dentro del matrimonio que fuera de él!” (Senador Pinochet, discusión Ley 19.585, 04/08/98).

Sin embargo, una vez más, en el partido Renovación Nacional surgen voces que sostienen otras posturas:

RN: “Cada vez que se discute un proyecto de ley de divorcio o, como en este caso, sobre filiación, se recurre a la protección de la familia como argumento para oponerse. Pero protegerla es muy fácil, puesto que depende de la pareja, del hombre y de la mujer. (...) Ahí hay un problema derivado de una irresponsabilidad, que no se resuelve rechazando este proyecto, sino que aprobándolo y, de alguna manera, utilizando el mecanismo que se pondrá en práctica

para la determinación de la paternidad” (Diputado Longton, discusión Ley 19.585, 08/09/98).

RN: “No hay vulneración constitucional propiamente tal respecto del exordio, de la exaltación que nuestra Constitución hace de la institución de la familia y de que no se discrimine respecto de los hijos. Conforme a la doctrina, que muchos compartimos y en la que fuimos formados, el punto esencial es que los derechos de las personas son siempre anteriores y superiores a los de la sociedad y del Estado” (Diputado Ferrada, discusión Ley 19.585, 15/09/94).

De esta manera, se corre a los derechos individuales de los niños como eje de la discusión para dar prioridad a la defensa de valores ético-morales que no corresponden al enfoque de derechos. Es así que esta priorización puede identificarse con un enfoque tutelar, ya que la defensa de los derechos individuales ya no aparece como el objetivo central de la acción Estatal.

4.2.2 Marco Pronóstico

Cuestionamiento a la eficacia de la Ley en discusión con el objetivo de no legislar sobre el problema

Se observa que ciertos sectores que se oponen a la ley en discusión suelen objetar que la misma no solucionará el problema. El argumento principal utilizado establece que la solución al problema pasaría por un cambio de comportamiento o actitud de los ciudadanos o privados, cambio que la ley por sí misma no puede lograr.

Dentro de esta visión también hay legisladores que defienden la ley anterior, argumentando para el caso de la Ley de Filiación, que las discriminaciones que la ley establece no son arbitrarias, sino que son necesarias para instar a las parejas a contraer matrimonio, como se explicó anteriormente.

RN: "La máxima desigualdad que existe entre el hijo matrimonial y no matrimonial no es susceptible de ser solucionada por la ley y se seguirá manteniendo hasta tanto no se arraigue en cada chileno la responsabilidad que conlleva ser padre y madre y dar al hijo una verdadera familia. Obviamente, la única solución a este problema está en la educación y la cultura" (Senador Otero, discusión Ley 19.585, 05/03/97).

RN: *“Algunos sectores están afirmando y voceando a la gente afectada, especialmente a la más ingenua y modesta, la falsía de que, a partir de la aprobación de la norma, todos los hijos serán iguales, sabiendo que esto no es efectivo, por cuanto el hecho de la existencia o inexistencia del matrimonio seguirá siendo, como hecho y acto jurídico que es, un insoslayable diferenciador cultural y legal”* (Diputado Cardemil, discusión Ley 19.585, 08/09/98).

Designado: *“Del mismo modo, el referido acuerdo constituye la expresión de una irrealidad al pretender borrar por ley las naturales diferencias, y sus efectos, existentes entre los hijos fruto del matrimonio y los que no poseen esta calidad”* (Senador Martínez, discusión Ley 19.585, 04/08/98).

UDI: *“Cuando hablamos de familia y de matrimonio, debemos tener claro que, con esta legislación que se está proponiendo, los hijos concebidos fuera del matrimonio de sus padres no podrán acceder al hogar de aquéllos con la igualdad que se está pretendiendo. Cuando hablamos de igualdad, reconozcamos derechamente que ella no les da derecho para que accedan al hogar de sus padres con la plenitud de los derechos de los hijos concebidos y nacidos dentro del matrimonio”* (Diputado Bombal, discusión Ley 19.585, 22/11/94).

Como puede verse, estos argumentos apuntan a señalar que legislar sobre el problema que atiende la Ley en discusión resulta inadecuado, señalando que el Estado sería ineficiente para resolverlo. Esta concepción es concordante con el paradigma tutelar, que entiende que las políticas tienen carácter asistencial y que el Estado no tiene la obligación de resguardar el ejercicio de ciertos derechos.

Primacía de una vía privada a la resolución de los problemas y apelación a la sociedad como responsable

Existen visiones que sostiene que la intervención del Estado no es la mejor alternativa para la solución de los problemas de la familia y los niños. En esta visión, sin embargo, existen matices que van desde considerar que estos problemas son de entera índole privada, a entender que el juez o la ley están habilitados a intervenir sólo cuando las familias “fallan”. Esta concepción tiene que ver con un rol supletorio del Estado, lejano a la visión del enfoque de derechos, donde el Estado tiene la obligación de garantizar derechos de manera universal y uniforme.

Dentro de esta concepción también se entiende que la formación de los niños deben darla las familias, y que el Estado no puede imponer criterios educacionales, por ejemplo, en relación a la educación sexual de los niños y adolescentes. Aparece también en la Ley de Filiación, con la posición de que el Estado no puede obligar por ley a una familia a incorporar integrantes que les son externos o desconocidos.

UDI: *“cuando es necesario acudir a las leyes, es porque los padres biológicos de ese niño no cumplieron con la obligación de hacerse responsables de él. Estas situaciones no las va a solucionar a cabalidad ninguna ley dictada por algún congreso en el planeta. Lo que sí debemos hacer siempre al legislar en esta materia es dejar abierto el camino, abrir las puertas y facilitar la posibilidad de que esa situación, esa realidad, se allane a lo que todos consideramos natural: que los padres se hagan responsables de sus hijos”* (Diputado Paya, discusión Ley 19.585, 15/09/94).

UDI: *“Lo normal es que padre y madre intervengan en las decisiones que afectan la vida y la educación del hijo. Eso es lo normal, es lo que pasa en cualquier forma que funciona bien. ¿Qué sucede cuando se produce un problema? Cuando la familia no funciona bien, debemos mirar el Código”* (Diputado Paya, discusión Ley 19.585, 15/09/94).

Designado: *“Un artículo de "The Economist" de septiembre de 1975 recordaba que no corresponde al Estado dar imperativos u órdenes respecto de la forma como deben vivir las personas ni de la formación de la familia”* (Senadora Feliú, discusión Ley 19.585, 05/03/97).

Independiente: *“Estamos judicializando los problemas de la familia, estamos introduciendo a un tercero extraño a ella, a fin de que resuelva cuestiones eminentemente personales y propias de la intimidad del núcleo básico de la sociedad. Este sistema no puede constituir una mejoría o un avance. ¿Cómo puede sostenerse que llevar la vida familiar a los estrados judiciales es una señal de progreso?”* (Diputado Monge, discusión Ley 19.585, 19/08/98).

La otra cara de este tipo de argumentos es colocar a la sociedad como responsable de la resolución del problema, como estrategia, al fin y al cabo, para no legislar en pos de una solución, limitando de esta manera el rol del Estado.

RN: *“de los cuarenta mil niños que nacen anualmente de mujeres menores de veinte años, alrededor de trece mil trescientos son hijos de estudiantes adolescentes. Entonces, no es un problema que deba ser resuelto mediante una ley sobre un tema educacional. Presumo que la sociedad, todos nosotros, estamos haciendo algo para que cosas como ésta no sigan ocurriendo, afectando naturalmente todo el proceso vital de una adolescente”* (Senador Ríos, discusión Ley 19.688, 14/06/00).

Como pudo verse, este marco interpretativo secundario tiene características más claramente asociadas a un enfoque tutelar, en el cual el Estado ejerce un rol totalmente supletorio. Como también se observó, la garantización de los derechos de niñas, niños y adolescentes tampoco configura, ni retóricamente, un objetivo central del Estado, en total oposición a lo establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño.

4.3 Marco Interpretativo Alternativo “Integralidad en el diagnóstico y solución de los problemas, desde un enfoque de derechos”

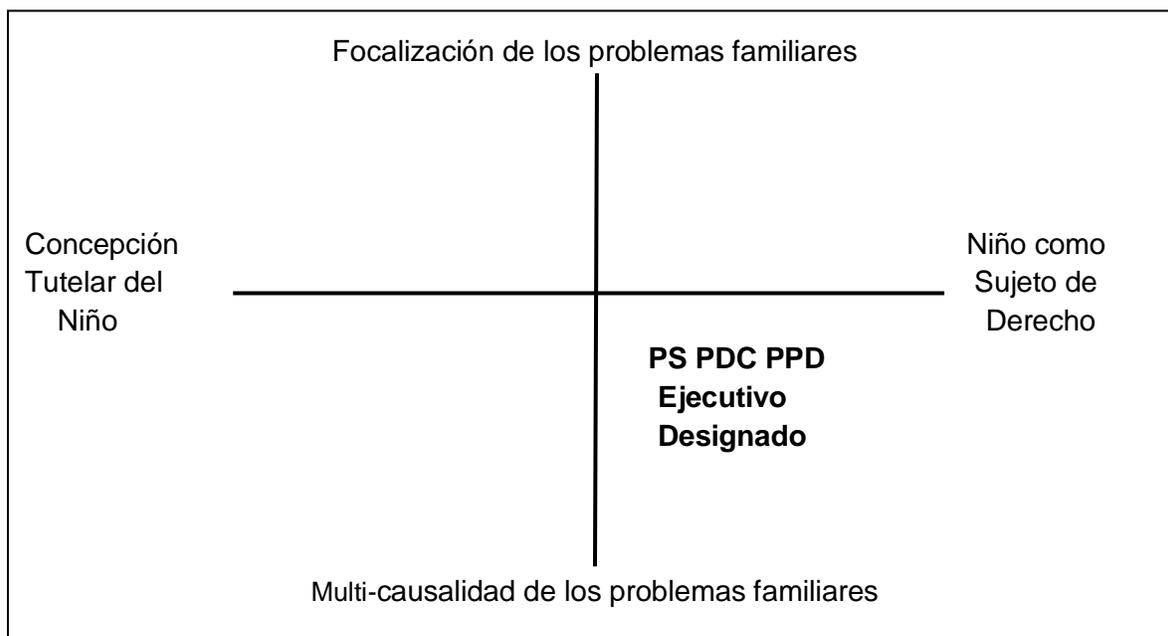
Finalmente, puede observarse de manera totalmente emergente y alternativa, la existencia de un tercer marco interpretativo. Este marco, que podría asociarse más claramente al Enfoque de Derechos, aparece tímidamente en los discursos de escasos legisladores pertenecientes a los Partidos Socialista, Demócrata Cristiano, Partido por la Democracia, representantes del poder ejecutivo y un senador designado.

4.3.1 Marco Diagnóstico

Reconocimiento de una multi-causalidad de los problemas familiares y relación con la desigualdad de género

En ciertos discursos puede notarse una mirada multi-causal e integral en la forma de entender las causas de los problemas familiares, alejándose de una focalización en las familias pobres, ésta mirada entiende que los problemas que aquejan a los niños y a las familias tienen causas sociales profundas, relacionadas con patrones culturales como la desigualdad de género y las relaciones laborales.

Gráfico 6. Concepciones ejes del Marco Diagnóstico Alternativo



Fuente: Elaboración propia.

En este sentido, en estos discursos se observa una mirada más compleja, que deja de lado la centralidad en el individuo y su libertad de acción, para relacionarlo con el contexto social y cultural en el cual se encuentra inmerso.

PS: “Se fortalece la familia, a mi juicio, en la medida en que culturalmente la sociedad chilena supere los rasgos de una sociedad patriarcalista y de un machismo cultural que establece diferencias odiosas con las mujeres y que es fuente de mucha infelicidad en el seno de la familia y del matrimonio chilenos” (Senador Gazmuri, discusión Ley 19.585, 05/03/97).

PDC: “Actualmente, un 70 por ciento de niños que solicitan ser internados en la red del Sename requieren de otros programas sociales. Proviene de familias con problemas de vivienda, de trabajo, etcétera. No podemos institucionalizar esos problemas sociales al no darles una solución” (Diputada Aylwin, discusión Ley 19.620, 18/04/96).

PS: “Muchas veces me pregunte si la mayoría de los chilenos sufrimos de esquizofrenia o si somos hipócritas de siete suelas, porque todos sabemos que la familia popular, no por una falta de

moral ni de ética ni de creencias religiosas, vive realidades distintas e incluso que éstas no están limitadas a los sectores populares, sino que cruzan todos los sectores de nuestra sociedad” (Diputado Letelier, discusión Ley 19.585, 15/09/94).

Como se ve, aparecen en los discursos nuevos factores en la comprensión de los problemas del niño y las familias. Apropiándose de mejor manera el Enfoque de Derechos, el cual propone una interdependencia en los derechos del niño y el tratamiento de las causas de sus problemáticas.

Niño como sujeto de derechos

Sólo en un discurso se observó la caracterización del niño como sujeto de derechos, y una oposición explícita al paradigma tutelar.

PDC: “Por otra parte, si hay algún derecho que realmente ha avanzado en los últimos años es el derecho del niño. Al respecto, las sociedades -en especial las occidentales- han ido estableciendo un cúmulo de entidades jurídicas y de conceptos basados en la idea de que el niño es un ser que tiene como característica especial lo que ya señalé: no venir al mundo por petición propia. Y, por lo tanto, no pueden achacarse a él cosas contrarias a su naturaleza, porque es un ser potencial y, en consecuencia, es una persona en sí misma y debe ser vista como sujeto de derecho, y no sólo como un objeto sujeto a protección” (Senador Ruiz-Esquide, discusión Ley 19.585, 05/03/97).

En línea con lo presentado a lo largo de toda esta investigación, no resulta llamativo que sólo en una intervención se haga uso del concepto de niño como sujeto de derecho.

4.3.2 Marco Pronóstico

Proposición de reformas más profundas en diversos ámbitos y políticas integrales

De acuerdo con lo presentado en el marco diagnóstico, donde se explicó que los problemas se entienden de forma más integral y contextualizada, algunas de las soluciones propuestas también son multi-causales. En este sentido, algunos legisladores apuntan a adoptar políticas tendientes a terminar con la desigualdad de género, garantizar condiciones de vida dignas, promover reformas laborales,

políticas de educación sexual, etc. En la misma línea, aparecen actores que remarcan las limitaciones que tiene la vía judicial para la resolución de las problemáticas de los niños y la familia.

Ejecutivo: *“Asimismo, las características y las relaciones existentes entre las partes involucradas en un conflicto familiar le dan al derecho un papel específico, pero limitado, y por lo tanto una eficacia relativa en este ámbito”* (Ministro de Justicia Bates, discusión Ley 19.968, 11/06/03).

PS: *“Si queremos favorecer a la familia con políticas públicas, existe un inmenso campo abierto para aquellas relativas al plano de la educación, la vivienda, la legislación laboral, ámbitos a través de los cuales deberían preocuparse efectivamente de fortalecer las condiciones materiales, educacionales y espirituales, a fin de que las familias puedan desarrollarse en un medio social donde tengan garantizados los derechos y las condiciones mínimas para vivir constituidas de manera sólida”* (Senador Gazmuri, discusión Ley 19.585, 19/05/98).

Designado: *“El examen de embarazo para postular a un empleo, el fuero maternal de las asesoras del hogar, la falta de oportunidad para acceder a la educación y la existencia de distintas categorías de hijos son sin duda temas vinculados entre sí y respecto de los cuales debe legislarse integralmente en la búsqueda de una solución que nos lleve a una sociedad solidaria con los más débiles”* (Senador Vega, discusión Ley 19.585, 04/08/98).

PPD: *“Subrayo que en este caso también estamos rompiendo con una discriminación, porque la madre adolescente era objeto de la expulsión del colegio y no así el padre adolescente. Para enfrentar este problema en toda su magnitud, junto con consagrar el derecho a la educación, es necesario establecer una serie de otras políticas sociales y educacionales”* (Diputada Saa, discusión Ley 19.688, 16/08/94).

En escasos discursos, pueden verse también apelaciones a la obligatoriedad que tiene el Estado en la garantización de los derechos:

PDC: *“Además, de acuerdo con la hermenéutica constitucional moderna, el respetar y garantizar no sólo significa para el Estado*

abstenerse de ejecutar acciones que lesionen sus derechos, sino que también lo obliga imperativamente a ejecutar actos institucionales que aseguren a todas las personas el goce efectivo y real de esos derechos” (Senador Hamilton, discusión Ley 19.585, 14/01/97).

Como se ve, el marco pronóstico de este tercer marco interpretativo identificado, es acorde a un Enfoque de Derechos, al proponer políticas integrales con foco en las causas de los problemas y establecer una mirada más integral centrada en los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Propone además un rol más fuerte por parte del Estado, el que se ve obligado por los Tratados Internacionales a adoptar políticas efectivas para garantizar los derechos.

5 CONCLUSIONES

Esta investigación tuvo como objetivo principal analizar la concepción de niñez mediante el estudio de los marcos interpretativos (*policy frames*) de los actores legislativos que participaron en el diseño de las principales leyes sobre familia (Ley de Adopción, de Filiación, Tribunales de Familia y Modificación de la Orgánica de Enseñanza en lo relativo al derecho de estudiantes embarazadas) con el objetivo de identificar si hubo una lógica de cambio en el paradigma que sustenta las políticas hacia la niñez. En este sentido, se propuso indagar en el ámbito de las leyes en materia de familia si hubo un cambio de enfoque a partir de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del niño.

Como primer objetivo específico se propuso investigar los contenidos e ideas principales respecto de los modelos y sus soluciones que constituyen los *policy frames* de los actores que participaron en la formulación de las principales leyes en materia de familia. Como respuesta a este objetivo, se encontraron cuatro ejes fundamentales que configuraban los *policy frames*: la noción de niño, la noción de mujer/madre, el rol de la familia y el rol del Estado. Estos cuatro ejes estructuraban los tres *frames* identificados y establecían las diferencias entre ellos como se evidenciaría a raíz del segundo objetivo específico.

El segundo objetivo tuvo como fin establecer si existía un enfoque de derechos en el *frame* dominante y en los *frames* en conflicto de los partidos que participaron en el proceso de discusión legislativa de las principales leyes en materia de familia. En este sentido, a partir del análisis de las discusiones de las leyes seleccionadas, se encontró la existencia de tres marcos interpretativos, uno principal o dominante, uno secundario y otro emergente.

El marco interpretativo (*policy frame*) dominante o principal es el que finalmente se vio plasmado en las leyes sancionadas. En este marco interpretativo se observó la persistencia de un enfoque tutelar en el modo de concebir a la niñez y en el abordaje de los problemas del niño y la familia. Como se observó, existe una concepción predominante que considera a la familia como el agente central responsable de los problemas que aquejan a los niños, y también el agente central encargado de darles solución a los mismos, asignando al Estado un rol secundario.

En este marco principal, además, se evidenció la utilización de ciertos conceptos que se pueden asociar al enfoque de derechos, como el del interés superior del niño y la apelación a la defensa de ciertos derechos en particular. Esto puede entenderse como lo que López (2011) denominó una “fantasía de cambio”, donde

un cambio en la manera de nombrar no implica necesariamente un cambio de marco ya que, si bien cambia el lenguaje, la manera de concebir el problema y las soluciones propuestas siguen siendo las mismas.

Esta “fantasía de cambio” se entendería en el marco de la reciente sanción que había tenido la Convención sobre los Derechos del Niño, que obligaba a los Estados a adecuar sus políticas a los nuevos estándares internacionales. En este contexto, se produjo la utilización de algunos de sus conceptos por parte de los actores legislativos, pero sin existir un cambio en la concepción acerca de la manera en que los problemas debían ser abordados.

Es así que la persistencia del enfoque tutelar se observa en varios aspectos de la discusión. Uno de estos corresponde a la forma de concebir al niño, a la madre y a la manera en que el Estado debe actuar sobre las familias, entendiendo que los problemas se focalizan en ciertos sectores considerados “vulnerables” o “problemáticos”, sobre los que el Estado debe intervenir en pos de corregir sus problemas mediante, sobre todo, una solución por vía judicial. Otro de los aspectos se evidencia en la ausencia en la discusión de conceptos centrales de la Convención como la autonomía progresiva del niño, la universalización de los derechos y la garantía de los mismos por parte del Estado.

También pudo observarse entre los partidos de la derecha concepciones que conforman un marco interpretativo secundario, en conflicto con concepciones del marco principal. En este marco confluyen dos lógicas; una lógica de liberalismo de mercado, desde la cual se promovía la importancia de la libertad de decisión del individuo sobre su patrimonio, y una lógica de conservadurismo ético y moral, desde donde se defendían estructuras familiares tradicionales y se solicitaba una intervención del Estado en pos de la defensa de esas estructuras.

Finalmente, sólo de manera emergente, pudo observarse en discursos alternativos una interpretación que reconocía una multi-causalidad en las problemáticas del niño y la familia, bajo un enfoque de derechos y una perspectiva de género, y que proponía reformas más profundas y políticas integrales, asociadas a reformas laborales, políticas con perspectiva de género, etc.

El tercer objetivo fue observar si existían conflictos de marcos interpretativos en torno al enfoque adoptado, tutelar o de derechos, en los partidos políticos que participaron en el proceso de discusión legislativa de las principales leyes en materia de familia. En torno a los contenidos principales descritos anteriormente, se encontraron conflictos evidentes entre el marco interpretativo principal y el marco interpretativo secundario.

Según se desprende del análisis de los datos de las discusiones parlamentarias, estos conflictos se dieron en torno a la priorización en ciertos sectores de los derechos de propiedad y de los valores familiares por sobre los derechos sociales. En las discusiones analizadas, se observó un enfrentamiento entre estas dos posiciones, donde finalmente resultó como posición dominante aquella que defendía los derechos de los niños.

Otro punto de conflicto entre el marco interpretativo principal y el marco interpretativo secundario dice relación con el rol asignado al Estado. Mientras el primer marco asigna al Estado un rol más activo frente a los problemas y el ejercicio de los derechos sociales de los niños, niñas y adolescentes, el marco interpretativo secundario propone un rol más subsidiario hacia la defensa de los derechos, pero más activo en la defensa de estructuras familiares tradicionales. Sin embargo, no puede afirmarse con sustentación en los datos que el enfrentamiento haya sido entre un enfoque tutelar y un enfoque de derechos, ya que, el marco interpretativo principal siguió teniendo una tendencia hacia el enfoque tutelar.

En relación a los alcances de la presente tesis, se pueden identificar dos ámbitos. El primero corresponde a los alcances para el campo de las políticas públicas y el segundo a los alcances en el ámbito académico.

Hacia el campo de las políticas públicas, es necesario señalar que la discusión acerca del enfoque de derechos en las políticas públicas es un tema presente en el debate actual sobre las políticas públicas hacia la niñez. Esta investigación deja en evidencia la necesidad de profundizar en el análisis de los actores y sus posiciones desde la consideración de valores, ideas e intereses acerca de la manera en cómo los decisores públicos entienden al niño y al modo en que el Estado debe actuar hacia el niño y la familia.

Teniendo en cuenta que las leyes brindan lineamientos para el diseño de las políticas públicas y configuran la acción de los actores y organismos públicos, se consideró necesario indagar desde el foco en la importancia de reconocer cuáles son las concepciones que subyacen en las leyes hacia la niñez.

A partir del análisis realizado, puede entenderse de manera más amplia la predominancia de visiones tutelares en las políticas públicas hacia la niñez en Chile, lo cual podría también ayudar a comprender por qué muchas políticas han mostrado serios problemas, llegando incluso a vulnerarse gravemente los derechos de los niños que el Estado debía “proteger”. En este contexto, para que

pueda tener lugar un cambio de enfoque en las políticas hacia la niñez se considera importante:

- La creación de un Comité Experto para la discusión y difusión de la importancia de la implementación del enfoque de derechos en los niveles altos de gobierno, en los tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial.
- El diseño de políticas de participación hacia los niños, con el objetivo de crear una ciudadanía activa que pueda expresar sus problemáticas.
- La implementación de programas de difusión del enfoque de derechos para los funcionarios estatales de nivel municipal.
- La promoción en la opinión pública y ciudadanía en general de la importancia de la Convención sobre los Derechos del Niño, mediante campañas de comunicación que tengan como objetivo concientizar a la ciudadanía de la importancia de la niñez como etapa fundamental de la vida de las personas y de la necesidad de la actuación del Estado como garante de los derechos de los niños.
- Incentivar la participación ciudadana en pos de la defensa de los derechos de los niños.

Hacia el ámbito académico, esta tesis presenta un análisis poco utilizado en el ámbito de las políticas públicas hacia la niñez, como es el análisis de *policy frames*, que resultó apropiado para indagar en las concepciones que se encuentran detrás de las leyes analizadas. El análisis presentado es posible replicarlo hacia otras leyes y documentos institucionales tomando los ejes presentados: concepto de niño, concepto de mujer/madre, rol de la familia y rol del Estado.

La desventaja de este tipo de análisis radica en que no se aboca a comprender las causas de la aparición de determinado marco interpretativo, esto quiere decir que el análisis se realiza de cierta forma aislado de su contexto, por lo que se requieren de otros tipos de estudios para indagar en el porqué está presente un determinado marco, porqué el problema es construido de determinada manera y por qué aparecen las soluciones encontradas y no otras (Bustelo & Lombardo, 2007). Por ello resultaría fructífero complementarlo con otras investigaciones para lograr analizar preguntas tales como ¿por qué no se ha dado el cambio de

paradigma?, ¿por qué resulta difícil? y ¿por qué se propone una focalización y no un Estado más activo?

Más allá de esta limitación, su potencialidad radica en iluminar sobre aspectos no explorados de las concepciones que se encuentran detrás de importantes leyes que regulan aspectos cruciales de la vida de las personas, como su conformación familiar. Es por ello que ayuda a entender desde dónde se elaboran las políticas hacia la niñez, bajo qué concepciones y de esta forma puede permitir ver qué aspectos debieran ser mejorados y cómo podrían re-diseñarse para poder elaborar políticas que cuenten con el enfoque de derechos como un eje rector.

Finalmente, según se desprende del análisis realizado, en Chile existe un largo camino por recorrer para lograr un cambio paradigmático de enfoque en la manera de concebir a los niños, niñas y adolescentes y diseñar soluciones a sus problemas. Actualmente se encuentran en discusión el Congreso un conjunto de leyes sobre niñez entre las que se encuentran el Sistema de Garantías de los Derechos de la Niñez, la creación del Defensor del Niño y la creación de la Subsecretaría de la Niñez, que podrían lograr un cambio del sistema tutelar hacia un mayor énfasis en el enfoque de derechos. Sin embargo, al ser este un cambio mayor, requiere avances progresivos hacia la ruptura con la lógica de la focalización, para lograr la universalización de los derechos de los niños y un sentido de obligación en el Estado de garantizarlos.

6 BIBLIOGRAFIA

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

Alegre, S., Hernández, X., & Roger, C. (2014). *Cuaderno 5. El interés superior del niño. Interpretaciones y experiencias Latinoamericanas*. UNICEF.

Alston, P., & Gilmour-Walsh, B. (2002). *El interés superior del niño*. Buenos Aires: UNICEF.

Bacchi, C. (1999). *Women, policy and politics. The construction of policy problems*. Londres: Sage.

Barrientos, A., Byrne, J., Villa, J., & Peña, P. (2013). *Social transfers and child protection*. Florence: UNICEF.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. *Historia de la Ley N° 19.585 Modifica el Código Civil y otros cuerpos legales en materia de filiación*.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. *Historia de la Ley N° 19.620 Dicta normas sobre adopción de menores*.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. *Historia de la Ley N° 19.968 Crea los tribunales de familia*.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. *Historia de la Ley N° 19.688 Modifica la Ley N° 18.962 Orgánica Constitucional de Enseñanza en lo relativo al derecho de las estudiantes que se encuentran embarazadas o que sean madres lactantes de acceder a los establecimientos educacionales*.

Bustelo Graffigna, E. (2005). Infancia en Indefensión. *Salud Colectiva*, 1 (3), 253-284.

Bustelo, M., & Lombardo, E. (2006). Mainstreaming de género y análisis de los diferentes marcos interpretativos de las políticas de igualdad en Europa: el Proyecto MAGEEQ. *Revista Española de Ciencia Política* (14).

Bustelo, M., & Lombardo, E. (2007). *Políticas de igualdad en España y Europa: afinando la mirada*. Madrid: Cátedra.

Castel, R. (1983). De la peligrosidad al riesgo. En J. Varela, & F. (. Alvarez-Uría, *Materiales de Sociología Crítica* (págs. 219-243). Madrid: La Piqueta.

Cillero Bruñol, M. (1999). Infancia, Autonomía y Derechos: una cuestión de principios. *UNICEF-IIN, Derecho a tener derechos, IV*.

Comité de los Derechos del Niño (CRC). (2014). *Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño*. UNICEF.

Consejo de la Infancia. (2015). *Bases y Fundamentos de la Política Nacional de la Infancia (2015- 2030)*. Secretaría General de la Presidencia. Gobierno de Chile.

Consejo Presidencial de Infancia. Gobierno de Chile. (2006). *El futuro de los niños siempre es hoy*.

Cunill Grau, N. (2010). Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (46), 41-72.

Dávila, P., & Naya, L. (2012). El derecho a la educación en el marco de los derechos del niño en América Latina: una perspectiva comparada. *Revista Mexicana de Investigación Educativa* , 437-457.

Dean, H. (2007). Theethics of welfare-to-work. *Policy and politics* , 573-590.

Farías, A. M. (2003). El difícil camino hacia la construcción del niño como sujeto de derechos. *Revista de Derechos del Niño* , 187-224.

Feltcher, A. (2009). Clearing the air. The contribution of frame analysis to understandingclimatepolicy in the United States. *Environmental Politics* , 800-816.

Fischer, F. (2003). *Reframing public policy. Discursive politics and deliberative practices*. Oxford: University Press.

Fischer, F., & Forester, J. (1993). *Argumentative turn in policyanalysis and planning*.Durham, N.C: Duke University Press.

Fonseca, C. (2004). Os direitos da criança – dialogando com o ECA. En C. Fonseca, V. Terto, & C. Alves, *Antropologia, diversidade e direitos humanos: diálogos interdisciplinares*. Porto Alegre: UFRGS.

García Mendez, E. (1999). Infancia, ley y democracia. Una cuestión de justicia. *Colección Justicia y Derechos del Niño* (1).

Grau, O. (2011). Representaciones sociales de la infancia, discursos y prácticas. En F. Cousiño, & A. M. Foxley, *Políticas Públicas para la Infancia* (págs. 45-53). Santiago de Chile: UNESCO.

Grinberg, J. (2008). Transformaciones en el tratamiento de la niñez en riesgo. Reflexiones sobre un dispositivo de protección a la infancia en la Ciudad de Buenos Aires. *Cuadernos de Antropología Social* N°27 , 155-174.

Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2003). *Metodología de la investigación*. México DF: McGraw-Hill.

Herrera-Seda, C., & Aravena-Reyes, A. (2015). Imaginarios sociales de la infancia en la política social chilena (2001-2012). *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 1 (13), 71-84.

Jaramillo, L. (2007). Concepción de Infancia. *Zona Próxima* N°8 , 108-123.

Larraín, S. (2011). De objeto de protección a sujeto de derecho. En F. Cousiño, & A. M. Foxley, *Políticas Públicas para la Infancia*. Santiago de Chile: UNESCO.

Lau, R., & Schlesinger, M. (2005). Policy Frames Metaphorical Reasoning and Support for Public Policies. *Political Psychology* , 77-114.

Lombardo, E. (2008). Desigualdad de género en la Política: un Análisis de los marcos interpretativos en España y en la Unión Europea. *Revista Española de Ciencia Política* , 95-120.

López Rodríguez, S. (2011). ¿Cuáles son los marcos interpretativos de la Violencia de género en España? Un análisis Constructivista. *Revista española de Ciencia política* , 11-30.

López Rodríguez, S. (2007). La comprensión de los problemas como artefactos sociales. Aportaciones del Analisis de los Marcos Interpretativos. *VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración*. Valencia.

Martin, M. P. (2013). La Práctica de los mecanismos de coordinación interinstitucional de los pisos de protección social: el caso de Chile. En H.

Schwarzer, L. Tessier, & S. Gammage, *Coordinación Institucional y pisos de protección social*. Ginebra: OIT.

Martin, M., Martínez, L., & Andrade, C. (2014). Límites institucionales en la relación público-privada: SENAME y la provisión privada de servicios de protección especial a la niñez y adolescencia. *Ponencia V Encuentro de la Sociedad Chilena de Políticas Públicas*. Universidad Alberto Hurtado. Santiago de Chile.

Ministerio de Desarrollo Social. (2017). *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN)*.

Ministerio de Desarrollo Social. (2015). *Informe de Desarrollo Social 2015*. Santiago de Chile.

Ministerio de Desarrollo y Planificación . (2010). *Cuatro años creciendo juntos. Memoria de la instalación del sistema de protección integral a la infancia Chile Crece Contigo 2006-2010*. Santiago de Chile: Ministerio de Desarrollo y Planificación.

Rein, M., & Schön, D. (1993). 'Reframing Policy Discourse'. En F. Fischer, & J. Forester, *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Duke: Duke University Press.

Robes, C. (2013). *El sistema de protección social de Chile: una mirada desde la igualdad*. Santiago: CEPAL.

Schuch, P. (2009). *Prácticas de justicia. Antropología dos mundos de governo da infancia e juventude no contexto pós-ECA*. Porto Alegre: UFRGS.

SENAME. (1992). *Estudio descriptivo de jóvenes encarcelados en Chile*. Santiago.

Stone, D. (2001). *Policy paradox: the art of political decision making*. Revised edition New York/London: WW Norton and Company.

Subirats, J., Knopfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Tello Escobar, C. (2003). Niños, Adolescentes y el Sistema Chile Solidario: ¿una oportunidad para construir un nuevo actor estratégico en las políticas públicas en Chile? *Revista de Derechos del Niño* , 9-52.

UNICEF. (2006). *Convención sobre los Derechos del Niño*. Madrid.

UNICEF. (2008). *Maltrato Infantil y Relaciones Familiares en Chile. Análisis comparativo 1994-2000-2006*. Santiago: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF.

Verloo, M. (2004). Mainstreaming Gender Equality in Europe. A Frame Analysis Approach. *Conference of the Europeanist*. Chicago.

Verloo, M. (2002). Policy Frames and Implementation Problems: the Case of Gender Mainstreaming. *Part B: Proposal Description of RTD Projects*. Obtenido de: <http://www.mageeq.net>.

Villalta, C. (2013). Un campo de investigación. Las técnicas de gestión y los dispositivos jurídico-burocráticos destinados a la infancia pobre en Argentina. *Civitas*, 245-268.

Villalta, C., & Llobet, V. (2015). Resignificando la protección. Los sistemas de protección de derechos de niños y niñas en Argentina. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 1 (13), 167-180.

ANEXO 1: Categorización abierta

Categorización abierta: son las primeras categorías elaboradas, de tipo descriptivo que emergen del análisis del texto, para elaborarlas se clasifican las principales temáticas, sus dimensiones, sub-dimensiones y propiedades.

Categorías Marco Diagnóstico

Tabla 4. Categoría 1 “Concepto de niño”

Categorías	Dimensión	Propiedades
1- CONCEPTO DE NIÑO	1.1 Enfoque tutelar	Los niños necesitan ser protegidos porque son los más débiles de la sociedad (PPD, PDC, designado)
		Los niños son inocentes de las conductas de sus padres (PDC, RN, PPD)
		Los niños en situación vulnerable, pobreza deben ser protegidos (PDC)
		Los niños son la prolongación o la continuación de la vida de sus padres (designado, RN)
		Los niños son personas dependientes del resto de la sociedad (PDC)
		Los niños sin familias están desvalidos y desamparados (designado, UDI)
		El problema de los niños en situación irregular es de gravedad en Chile (PRSD, UDI, PS)
		La opinión de los niños vale según su edad, de acuerdo al código civil (PS, PDC)
		La ley establece que el niño adquiere emancipación y plena capacidad cuando se casa (PDC)
		Mientras más temprano genere el niño un vínculo con su flia, más posibilidad tendrá la familia "de hacerlo propio" (UDI)
		Los niños deben ser protegidos para que no sean delincuentes (PDC)
		Los legisladores representan a los niños sin voz (ejecutivo)
	1.2 Fantasía de cambio en la concepción del niño	Los niños son seres potenciales, una persona sujeto de derechos y no objeto de protección (PDC)
		Los niños deben ser sujetos de derecho y de protección (PPD)
		El niño tiene derecho a tener una familia (PS)
	1.3 Enfoque de derechos	Los niños deben ser considerados como personas, no como objetos (PDC)
		Los niños sufren un gran problema de maltrato, desatención, y agresión psicológica (PDC)
	1.4 La situación de los niños en Chile	Muchos niños se encuentran en situación de abandono social, económico y, por sobre todo, afectivo (designado)

Miles de niños tienen la vida arruinada por la falta de familia (independiente)

Tabla 5. Categoría 2 “Concepto de mujer”

Categoría	Dimensión	Propiedades
2- CONCEPTO DE MUJER	2.1 Concepto tutelar de la madre como consecuencia de un padre ausente	La madre soltera está indefensa ante padres irresponsables, necesitan protección (UDI)
		La mujer le da un hijo al hombre con la esperanza de formar un hogar (UDI)
		El fenómeno de la madre sola ante la irresponsabilidad de los padres es frecuente (PDC)
		Las madres solteras se ven ofendidas en su dignidad cuando el padre no reconoce a su hijo (PS, UDI)
		Especialmente las mujeres serán las usuarias de los tribunales de justicia: alimentos, violencia intrafamiliar, conflictos matrimoniales, (PS, RN, ejecutivo)
		Las madres solteras tienen renuencia de recurrir a la justicia a reclamar por sus derechos (UDI)
		Las mujeres se ven privadas, desilusionadas y dolidas por el hombre que no quiso comprometerse (UDI)
		Las madres por naturaleza pueden prestar mejor atención a los hijos que el padre (UDI)
	2.2 Madres y pobreza, embarazos no deseados y pobreza	La madre pobre es quien reclama ante la justicia por el derecho de sus hijos, por eso hay que facilitarle el acceso (ejecutivo, PDC, RN)
		Las madres adolescentes suelen tener hijos ilegítimos y ellas y sus hijos quedan sumidos en la pobreza (UDI, PPD, RN, PDC)
		El rostro más doloroso de la miseria es la equivocación de un embarazo no deseado y de la mujer que no desea esa maternidad (PS)
		La discriminación en las escuelas hacia la adolescente embarazada significa que quede sumida en la pobreza, círculo de pobreza (PDC, PS, PPD, RN, ejecutivo)
		Mientras exista pobreza y embarazos no deseados, habrán niños abandonados (PS)
		Los abortos se dan en dos ámbitos: mujeres de escasos recursos y niñas escolares pobres (PDC)
	2.3 La problemática del embarazo adolescente: discriminación, protección y falta de	Al privarla de educación, la adolescente no podrá seguir desarrollándose como persona para enfrentar la vida con educación, tener una profesión (PDC, PPD, PS, RN, PDC, ejecutivo, PRSD)
		Las madres adolescentes suelen tener hijos ilegítimos y ellas y sus hijos quedan sumidos en la pobreza (UDI, PPD, RN, PDC, PS, PRSD)

	educación sexual	En los embarazos adolescentes toda la carga y discriminación se la lleva la mujer, no el hombre, es injusto (PPD, PS, RN, PDC, PRSD)
		La discriminación en las escuelas hacia la adolescente embarazada significa quede sumida en la pobreza, círculo de pobreza (PS, PDC, PPD, RN, ejecutivo, PRSD)
		A la adolescente embarazada hay que brindarle especial cuidado y protección (PS, PPD, RN, PRSD, PDC)
		La adolescente embarazada ha caído en desgracia por una irresponsabilidad, hay que darles una oportunidad de educarse (RN)
		La discriminación de la niña embarazada provoca que haya abortos (PDC, RN, ejecutivo, PPD, PS, UDI, PRSD, designado)
		El embarazo adolescente es uno de los principales problemas de la juventud chilena (RN)
		La mayoría de los hijos ilegítimos son de madres adolescentes (PPD)
		El embarazo adolescente tiene que ver con la falta de educación sexual y se focaliza en los sectores pobres sin asesoría (PPD, PDC, PRSD)
	2.4 Desigualdad de género en la sociedad	Existen diferencias en los roles el hombre sustenta materialmente y la mujer protege al hijo (PS)
		Existe una desigualdad en el cuidado de los hijos, que generalmente se le adjudican a la madre y los padres no asumen las mismas responsabilidades (PDC)
		El no reconocer a los hijos se relaciona a la desigualdad de género y el machismo (PS, PPD, PDC)
		En los embarazos adolescentes toda la carga y discriminación se la lleva la mujer, no el hombre (PPD, PS, PDC, PRSD)
	2.5 Desigualdad de género en leyes y políticas: la institucionalidad coadyuva la desigualdad de género	La ley de filiación es desigual ya que en caso de separación otorga el cuidado prioritariamente a la madre (PS, RN, PDC)
		La ley de filiación es injusta con la mujer, ya que el padre administra los bienes del hijo (patria potestad), perpetúa su apellido, etc. (PS, RN, PDC)
		Muchas viudas no se casan por miedo a perder su pensión (RN)
		La legislación, en una relación informal, establece todos los cargos y riesgos para la mujer (RN, PDC)
		Existe una legislación que discrimina laboralmente a las mujeres (designado)
		La ley de filiación provoca discriminación en las madres solteras ya que sus hijos no pueden ser reconocidos (PDC)
		La ley de adopción ha provocado que mujeres en conflicto con su maternidad sean inducidas a dar en adopción sus bebés para el tráfico de niños (PPD)

Tabla 6. Categoría 3 “Rol de la familia”

Categoría	Dimensión	Propiedades
3-ROL DE LA FAMILIA	3.1 Rol central de la familia, quien es la única responsable por el desarrollo de los NNA	Rol supletorio del Estado. Solo si la familia falla se recurre a la ley (UDI)
	3.2 La problemática de la irresponsabilidad paterna	El problema de los padres irresponsables que no reconocen a sus hijos es habitual (PS, RN, UDI, PPD, PDC)
		El punto más débil en la realidad de la familia chilena es la irresponsabilidad paterna (PDC, PS)
		Tanto hombres como mujeres son irresponsables al tener un hijo no deseado y ambos deben responder por él (RN)
		Los hombres que procrean sin responsabilidad atentan contra la familia (PPD, PDC)
		El no reconocer a los hijos se relaciona a la desigualdad de género y el patriarcado (PS, PPD)
		De seguir discriminando sólo a la niña embarazada, no se dará un mensaje sobre la paternidad responsable al hombre (PS)
		La falta de reconocimiento de los hijos se da más en sectores de escasos recursos (PDC)
		La ilegitimidad, un padre ausente provoca vulnerabilidad socioeconómica para la madre y el hijo, quien puede repetir la conducta, etc. (UDI, RN, PDC, PPD, PS)
		Un hijo ilegítimo tendrá la falta de un modelo parental importante para la formación de emociones y afectos (RN)
	3.3 Rol social de la familia, formación y desarrollo social, emocional, físico, de los NNA: núcleo central de la sociedad	La familia brinda el bienestar espiritual, brinda valores morales al niño (PRSD, UDI, RN, PS, PDC)
		La familia es un ente protector de males sociales, drogadicción (PDC, UDI, PPD, designado, independiente, RN)
		La familia brinda el espacio para el adecuado desarrollo personal (PDC, PS, independiente, UDI, ejecutivo, RN, designado, PRSD)
		Poseer una buena familia brinda igualdad de oportunidades (PDC, RN, UDI)
		La vulnerabilidad de un niño se contrarresta con protección, una relación cálida, afectuosa de al menos un padre (RN, ejecutivo, designado, PDC)
		Falta de familia adecuada: delincuencia, pobreza, desarrollo profesional, estabilidad emocional, abortos (UDI, PPD, PS, PDC, independiente, designado, RN)

		La familia es la principal responsable del cumplimiento de los derechos fundamentales del niño (ejecutivo)
		Formación cultural del niño e intelectual (PPD, PDC)
	3.4 Rol económico de la familia, proveedora de bienes materiales, desarrollo económico de los NNA	La familia debe entregar los medios económicos para el pleno desarrollo (PRSD, PDC)
		Los hombre incumplen su rol de proveedores de alimentos (PS)
		La marginación de los niños, la falta de familia, el abandono y carencia de afecto produce pobreza (PDC, PPD, UDI)
		En las provincias donde hay pobreza, hay más conflictos familiares: violencia, rupturas, marginalidad, etc. (PS, ejecutivo)
		La falta de estabilidad en la familia, un hijo no reconocido por su padre, produce pobreza (designado, UDI, PDC, RN)
		En los lugares más pobres es donde hay más niños abandonados (PS, PPD, PDC)
		Los abortos se dan en dos ámbitos: mujeres de escasos recursos y niñas escolares pobres (PDC)
		La familia es el verdadero y eficaz agente de desarrollo (independiente)
		Los hijos legítimos o naturales son los más capaces para hacerse cargo de los bienes de su padre (independiente)

Tabla 7. Categoría 4 “Concepción de familia”

Categoría	Dimensión	Propiedades
4- CONCEPCIÓN DE FAMILIA	4.1 Concepto restringido de familia, entendiéndolo que la familia sólo puede configurarse correctamente mediante el matrimonio	Las que presentan más problemas son las familias pobres: falta de reconocimiento, violencia, etc. (UDI)
		La familia es la base y núcleo central de la sociedad, esa familia nace del matrimonio, es la ideal (RN, UDI, independiente, designado)
		Las familias "desequilibradas" propenden a que el niño sea delincuente y otros problemas sociales (UDI, independiente, designado, RN)
		Las mujeres tienden a buscar la estabilidad de su pareja (UDI)
		Las viudas no pueden tener un vínculo "como la ley manda" por miedo a perder su pensión (RN)
		El matrimonio es el ideal que garantiza la adecuada protección amparo de los niños y sus derechos, auténtica morada de la persona (UDI, RN, designado)
		Los solteros no deberían poder adoptar ya que pueden tratar al niño como un medio para no sentirse solos (RN)
		La familia no sólo son vínculos biológicos, sino también afectivos, de espiritualidad, de auxilio, de solidaridad, de unidad, de pertenencia (RN)

4.2 Concepto amplio o plural de familia, entiende que hay diversidad en las conformaciones familias, más allá de las formas cumplen su rol	La familia también incluye uniones no formalizadas, va más allá del vínculo matrimonial y legalidades (PRSD, PPD, PS, PDC, designado)
	Las madres solteras también brindan el afecto y la protección de una familia normal, (aunque no sea la familia ideal PDC, PS) (PS, ejecutivo)
	Los problemas de las familias allí están, más allá del "ideal", y deben ser resueltos, por ende, reconocer las diversas familias (PDC, ejecutivo, RN, PS, PPD)
	La filiación no sólo nace del matrimonio, es un hecho biológico y afectivo (PRSD, PDC, designado, PPD)
	La familia chilena es muy diversa y muchas no han podido constituirse legalmente en matrimonio, pero presenta todas las características de aquella (PPD, PRSD, PDC, PS, independiente)
	No existe un único tipo de familia, pensar lo contrario es discriminar a los niños nacidos fuera del matrimonio (y a la madre soltera PDC) (PS, PRSD, designado)
	La CN no establece un tipo de familia, deja el concepto abierto (PDC, PS, designado)

Tabla 8. Categoría 5 “Rol del Estado”

Categoría	Dimensión	Sub-dimensión	Propiedades
5-ROL DEL ESTADO	5.1 Problemáticas de las leyes actuales	5.1.1 Problemáticas del régimen de filiación	El régimen de filiación es discriminatorio, e injusto hacia madres e hijos, discriminatorio y atenta principios de la CN: igualdad ante la ley (PDC, ejecutivo, PS)
			La discriminación (social, económica y cultural) provoca falta de oportunidades y acceso a bienes, causa marginalidad (ejecutivo, PS, PDC)
			El régimen deja impune a los padres irresponsable, sanciona al hijo inocente por conductas de sus padres (PPD, ejecutivo, PDC)
			Existen injusticias en lo patrimonial según los tipos de hijos, matrimoniales y no (RN)
			La ley de filiación vigente viola lo dispuesto es los tratados internacionales (PDC, PS)
			La situación de los hijos ilegítimos es injusta (RN)
			Principales causas de ilegitimidad son el aumento de la conducta sexual activa de los jóvenes, provocando paternidad no deseada, y el comportamiento del progenitor, que elude las obligaciones (UDI)
	5.1.2 Problemáticas	Hay jueces que niegan adopciones, dilatan procesos, etc. afectando a un ser humano (PS, independiente, PDC)	

		de la ley de adopción	La ley dificulta la declaración de abandono del menor y es arrancado de la familia que lo adoptó (UDI, IND, ejecutivo, PS, PPD, PDC)
			Las familias recurren a métodos ilegales de adopción porque el procesos es engoroso (UDI, designado, PS, PDC)
			La ley facilita el tráfico de niños, sobretodo en poblaciones (PPD, IND, UDI, PDC, PS, RN)
			la ley presenta vacíos y fallas (PS, PPD, PDC, RN)
			La ley tiene trámites engorrosos, caros o lentos (UDI, PDC, RN, PPD, ejecutivo, designado)
			La ley provocó que los niños de alto riesgo fueran encerrados (PDC)
			La ley privilegia los derechos de los padres biológicos y no el interés superior del niño (RN, PPD, Independiente, PS)
			La ley otorga a la adopción carácter contractual y contencioso lo que frustra su adopción(PPD, PDC, IND, PS, UDI)
			La ley crea distintas categorías de hijos según adopción simple o plena (PPD, UDI)
			La ley engorrosa hace que la adopción se sea vista como opción y aumente el aborto (PDC)
		5.1.3 Problemáticas de las leyes en general - otras leyes	
			La legislación en materia de pensiones alimenticias es deficiente (RN)
			Las leyes no amparan a los niños (PPD)
			No hay una legislación adecuada a los problemas de los niños, específica para ésta población/ Código del Niño (PDC)
			Existe una desprotección legal hacia las familias, mujeres e hijos (PDC)
			Falta adecuar la ley de menores a la CDN (PS)
	5.2 Deficiencias y problemas presentes en las instituciones	5.2.1 Dificultades en el acceso a la justicia	Problemas burocráticos, lentitud y pocos tribunales (PS, RN, PDC, UDI)
			Los jueces se encuentran sobrepasados (RN)
			Problemas de acceso de los más pobres o sector rural, quienes son los que deben acceder/ los ricos pueden pagar (UDI, PDC, PS, RN)
Los pobres necesitan una solución judicial a sus conflictos, en estos sectores se concentran los problemas de familia (UDI, PDC, RN, PS)			
5.2.2 Problemas en		No existe coordinación entre Ministerios en sus políticas hacia los niños (PDC)	

		Ministerios, instituciones, políticas	El acceso a ciertas instituciones del Estado es discriminatorio con hijos ilegítimos (RN)
			Los problemas de familia se acentúan debido a la conformación de las ciudades, falta de planificación urbana y vivienda digna (PDC)
		5.2.3 Problemas del sistema judicial	Por no existir la mediación, las familias que se separan no tienen una convivencia adecuada, se alejan las familias (RN, UDI)
			Ciertos tribunales autorizan la salida de niños del país con fines de lucro (PPD)
			Mal tratamiento judicial a los conflictos familiares, diversos enfoques según tribunal, problemas en la resolución de los conflictos (PPD, PDC, PS, UDI, RN, independiente)
			Las leyes reconocen los derechos pero los procedimientos son débiles e insuficientes (RN)
			Preponderancia de la lógica adversarial (PDC, UDI)
			Incumplimiento de los fallos (UDI, RN)

Tabla 9. Categoría 6 “Rol de la sociedad”

Categoría	Dimensión	Propiedades
6-ROL DE LA SOCIEDAD	6.1 Patrones culturales que influyen en la configuración del problema	La cultura y los valores sociales causan los problemas de familia, la familia está erosionada culturalmente (Designado, PDC, independiente, RN)
		La cultura lleva a los hombres a no reconocer a sus hijos (PDC)
		El no reconocer a los hijos se relaciona a la desigualdad de género y el machismo (PS, PPD)
		Existe discriminación hacia las adolescentes embarazadas por causas culturales (ejecutivo, PDC, PPD, PS, RN)
		La cultura patriarcal genera muchos problemas de familia (PS)
		Los embarazos adolescentes tienen causas sociales profundas que deben evaluarse, y no culpar a la niña (PDC, PS)
	6.2 Problemáticas de la sociedad que influyen en la configuración del problema	La sociedad sufre una profunda crisis de valores, de cuestionamiento de valores éticos y morales (PDC, independiente, RN)
		La sociedad es discriminatoria hacia los hijos ilegítimos (RN)
		Modernidad, globalización, apareja nuevos problemas familiares y conflictos (PDC, PPD, ejecutivo, independiente)
		La familia está en crisis por causas sociales (PS, designado)
		Existe una hipocresía social, como en el tema de la educación sexual y el aborto (PPD)

Categorías del Marco Pronóstico

Tabla 10. Categoría 7 “Judicialización de los problemas de familia”

Categoría	Dimensión	Propiedades		
7- JUDICIALIZACIÓN DE LOS PROBLEMAS DE FAMILIA	7.1 Los problemas de la familia deben ser resueltos por ella misma y no judicializarse	Los problemas de la familia son cuestiones personales en las que el Estado no debe intervenir (IND)		
		En caso de no haber acuerdo los derechos patrimoniales debe administrarlos el padre, si la madre no está conforme puede intervenir el juez (UDI)		
		En caso de separación la tuición debe quedar preferentemente a madre, salvo que el juez considere mejor que la tenga el padre (PDC)		
	7.2 Caracterización, objetivos y población destinataria de los tribunales de familia	7.2.1 Población destinataria de los tribunales de familia	Actuar a tiempo protegiendo al niño para evitar que sea delincuente (PDC, UDI)	
			Los sectores de más bajos ingresos son quienes habitualmente necesitan resolver cuestiones de familia (PDC, RN, PPD)	
		7.2.2 Características de los tribunales de familia	Habrán profesionales como psicólogos y orientadores idóneos para resolver los conflictos de familia que asesorarán al juez (PDC, PS)	
			Los tribunales serán especializados en temas de familia, brindando soluciones más adecuadas (PS, RN, PDC)	
			Los menores deben recibir una adecuada atención en los tribunales, de manera que se sienta acogido, respeto de su privacidad (PS, PPD, RN)	
			Tendrán nuevos enfoques basados en la igualdad ante la ley, la no discriminación, más democratización para tratar las "patologías" de las familias (PDC)	
		7.2.3 Objetivos e ideales de los tribunales de familia	Los tribunales asegurarán el cumplimiento de los derechos y garantías constitucionales del niño (y la mujer, ejecutivo) (PDC, PS, PPD)	
Resolución de diversos problemas familiares (PPD, PDC, PS, independiente, RN)				
Protección de niños y la fortalecer familia (PS, PDC, PPD, independiente, RN, UDI, ejecutivo)				
Acercar la justicia a las personas (RN, PS, PDC, PPD)				
7.3 Alcance de la solución judicial	Alcance limitado, de eficacia relativa, depende de otros factores (ejecutivo)			
	Los conflictos familiares no se resuelven únicamente por la vía judicial (ejecutivo)			

	7.4 Rol de los jueces	Los jueces de menores son los mejor capacitados para resolver lo más conveniente para el niño (PS, PDC, RN)
		Se deben limitar las amplias facultades discrecionales del juez, exigiendo resolución fundada (UDI)
		El juez deberá estar directamente vinculado con las causas para dar garantías de una mejor administración de justicia (PPD)
		El juez debe tener amplias facultades para garantizar los derechos de las familias y víctimas (PPD)

Tabla 11. Categoría 8 “Rol de las familias en la solución del problema”

Categoría	Dimensión	Propiedades
8-ROL DE LAS FAMILIAS EN LA SOLUCIÓN DEL PROBLEMA	8.1 Derecho preferente de los padres a educar a sus hijos	La educación sexual debe darse en las familias (RN)
		La educación debe quedar a criterio de los padres, el Estado no puede imponer criterios/valores educacionales (UDI)
		El Estado no debiera tener un rol tan paternalista hacia los ciudadanos, mantiene a los hombres en la niñez (hace todo por ellos y les quita responsabilidades) UDI
		Preponderancia del rol del individuo o de las familias en desmedro de un rol activo del estado
		Los padres tienen derecho sobre los hijos, autoridad paterna, administración de sus bienes (RN)
		La ley de adopción no establece nada sobre el derecho del adoptado a conocer su filiación original, dejándolo a criterio de cada familia (UDI)
		Importancia de la patria potestad: no se tiene derecho sólo sobre los bienes del hijo, sino también a todo lo referente a su persona, conjunto de deberes y derechos (PDC, RN)
	8.2 Relación entre escuela y familia para la solución del problema	Legisladores no deben resolver el problema de la discriminación a embarazadas, sino educadores (UDI)
		Participación de las familias en el proyecto educacional para educación sexual (PPD)

Tabla 12. Categoría 9 “Rol del Estado hacia las familias”

Categoría	Dimensión	Propiedades
9-ROL DEL ESTADO HACIA LAS FAMILIAS	9.1 El Estado debe promover el matrimonio y	El Estado debe reconocer las diferencias jurídicas que emanan de nacer dentro o fuera del matrimonio (RN, UDI, designado)
		El ideal de familia debe estar descrito en la ley para promoverlo (independiente, RN, UDI, Designado)

	defender la familia (defensa de un concepto restringido)	La CN insta a defender y proteger la familia, el núcleo fundamental de la sociedad, entendida como la que nace del matrimonio y no otra (UDI, designado, RN, independiente)
		Si se proclama que el matrimonio no es vinculante para la fundación de una familia se propiciará los embarazos juveniles y por ende, la pobreza (UDI, designado, independiente)
		El Estado debe brindar un mensaje hacia la buena conformación de las familias mediante las leyes (designado, UDI, RN, independiente)
		Las diferencias jurídicas no son arbitrarias, no se vulneran derechos, y son necesarias para la mejor conformación de la institución familiar (UDI, designado, RN)
		No puede contraponerse el bien de los individuos al bien de las familias, ambos se implican, si la familia es amenazada sufren también los individuos (UDI)
		El ideal de familia es una basada en el matrimonio (PDC, RN) (es lo que establece la ley de adopción)
	9.2 El Estado debe asegurar los derechos individuales por sobre la institución matrimonial (concepto más plural)	Antes que la familia están los derechos personalísimos e irrenunciables que reconoce la CN (PDC)
		Asegurar derechos y garantías constitucionales: igualdad ante la ley y otros (PDC, PS)
		Los niños no pueden ser usados como medios para defender un fin (matrimonio) (PS, PDC, ejecutivo)
		El Estado debe diseñar políticas, instituciones para asegurar el goce de los derechos (PDC)
		Los niños no deben ser castigados por las conductas que haya tenido sus padres (PDC, ejecutivo)
	9.3 El Estado no debe intervenir en la conformación de las familias	No puede obligarse por ley a incorporar a alguien a la familia y a incluirlo en los herederos, sin tener en cuenta la existencia de un vínculo afectivo (RN)
		El Estado no debe dar órdenes de cómo debe formarse la familia (Designado)
	9.4 Creación de un sistema de protección social, desjudicialización de los problemas de familia. Acción sobre las causas	Para fortalecer la familia: terminando la desigualdad de género, condiciones de vida dignas, condiciones laborales para un ambiente laboral sano (PS, PDC)
		Para terminar con la institucionalización de los niños se necesitan políticas de vivienda, de trabajo, etc. (PDC)
		También se debe tratar de que no se produzca el semi-abandono y trabajar distintas soluciones al problema (PDC)
		Mejorar el régimen y subsidio maternal para las madres que adopten, medidas laborales (PDC, PS)

Tabla 13. Categoría 10 “Cambios normativos a partir de las necesidades de la familia”

Categoría	Dimensión	Sub-dimensión	Propiedades
10-CAMBIOS NORMATIVOS A PARTIR DE LAS NECESIDADES DE LAS FAMILIAS	10.1 Cambio en el régimen de filiación antiguo por uno que elimina las diferencias entre tipos de hijos	10.1.1 La ley de filiación existente es adecuada y/o la nueva no resuelve los problemas	El problema se soluciona con un cambio de actitud por parte de los padres irresponsables, a eso debe apuntarse (independiente, UDI, designado, RN)
			La diferencia entre hijos no es arbitrarias, el matrimonio garantiza el amparo y protección de los niños, no existen diferencias en derechos ciudadanos (UDI)
			La ley de filiación no iguala a los hijos, siguen careciendo de una verdadera familia, no accederán a ese hogar (UDI, independiente, RN)
			Los hijos legítimos o naturales son los más capaces para hacerse cargo de los bienes de su padre, los ilegítimos no contribuyeron a formar el patrimonio (UDI, independiente)
			La existencia o no del matrimonio seguirá siendo un insoslayable diferenciador cultural y legal (RN, UDI)
			No puede obligarse por ley a incorporar a alguien a la familia y a incluirlo en los herederos, sin tener en cuenta la existencia de un vínculo afectivo (RN, independiente)
		10.1.2 La ley de filiación causa nuevos problemas	Si se proclama que el matrimonio no es vinculante para la fundación de una familia se propiciará los embarazos juveniles y por ende, la pobreza (UDI, independiente, RN, designado)
			La mujer matrimonial deberá compartir sus bienes con los hijos no matrimoniales de su marido (RN)
			Al igualarse los hijos, la mujer pierde status y jerarquía social al equiparse a la conviviente (independiente)
			La ley propiciará aún más los nacimientos fuera del matrimonio, al eliminar diferencias y los niños sufrirán el abandono paterno (UDI, RN, designado)
		10.1.3 La ley de filiación soluciona el problema	Lo central de la ley son los derechos de los niños, no el hecho de si la familia se fortalece (PDC)
			La ley de filiación frena la irresponsabilidad paterna, y así les otorga más derechos (PDC, PS, RN, ejecutivo, PPD)
			Fomentar la paternidad responsable fortalece a la familia (PDC, ejecutivo, PS, RN, PRSD, PPD)
			Al otorgar una patria potestad compartida, la ley significa un avance para terminar con desigualdad de género (PS, PDC, RN)

			Termina con la discriminación, que provoca humillación, exclusión etc. (PS, ejecutivo, PDC, RN, PPD)
			Entrega igualdad a las personas, garantizando principios constitucionales y derechos de la CDN (PS, PDC, ejecutivo, RN, PRSD)
			Los problemas de las familias allí están, más allá del "ideal", y deben ser resueltos (PDC)
			Evitará abortos y que las madres tengan que esconderse (PDC)
	10.2 Modificaciones en la ley de adopción	10.2.1 Actores, instituciones encargadas del proceso	El SENAME debe poder intervenir ante casos de maltrato y violencia (PDC)
			El Estado mediante la subvención de los organismos privados gestionarán las adopciones, se deben fomentar la creación de estos organismos (RN, UDI, PS, EJECUTIVO, PDC)
			Se establecen sanciones a los jueces que dilatan los procesos (independiente, PS, PPD, ejecutivo)
			El SENAME y organismos acreditados realizarán los programas de adopción (PS,UDI)
			Se trata de que el "gusto" del juez se minimice o desaparezca, la adopción se establece por sentencia judicial, quitándole el carácter contractual (PS, PDC)
		10.2.2 Ideales perseguidos, familia para el niño en adopción	Objetivo principal es el interés superior del niño (PS, ejecutivo, PDC, RN, PPD, IND, RN, UDI)
			Causales de abandono: ejercicio abusivo de la autoridad, inhabilitación física o moral, falta de atención personal, afectiva o económica. La falta de recursos no es causal (UDI, PS, PPD, ejecutivo, PDC, RN)
			La familia ideal es el matrimonio chileno, en segundo lugar extranjero, por último solteros y viudos. No personas del mismo sexo. (PS, PDC, PPD, ejecutivo, UDI, RN)
			El Estado debe crear leyes para que las familias extranjeras no se desincentiven de adoptar niños (IND, UDI)
			La ley de adopción evitará abortos, ya que hace la adopción más ágil, más posible de verla como una opción (RN, PDC, UDI, ejecutivo, PPD, designado)
	La ley debe acortar los plazos burocráticos (PS, designado, UDI)		
	Las parejas extranjeras deben realizar todo el trámite de adopción en Chile (PDC, UDI, ejecutivo)		

			El ideal es una familia para el niño y no un niño para una familia (RN)
			La ley de adopción va en línea con la de filiación, por ende, un soltero no puede conferir al adoptado el estado civil de hijo legítimo (PDC)
			Una familia extranjera puede ser mejor que una extranjera (RN)
			La madre embarazada puede declarar que quiere dar en adopción al niño, y puede también arrepentirse después (ejecutivo, UDI)
			Las parejas donde un cónyuge hubiera cambiado de sexo no puede adoptar (PS, RN) Ni dos solteros o dos viudos (UDI)
			Consta de dos etapas: declaración de abandono y proceso de adopción (UDI, PS)
			Los niños adoptados tendrán los mismos derechos que los hijos legítimos, igualdad ante la ley (ejecutivo, PPD)
	10.3 Modifica la orgánica de enseñanza para garantizar el acceso y permanencia a estudiantes embarazadas y madres	10.3.1 Priorización del derecho a la educación y la no discriminación	El Estado debe garantizarles a las niñas su derecho a la educación (PPD, PS, UDI, PDC, RN, ejecutivo)
			Evitar la discriminación de las estudiantes embarazadas (PDC, PPD, PS, PRSD, RN)
			Adecúa la ley a estándares internacionales sobre discriminación de la mujer (RN, PS, PRSD)
			La adolescente embarazada ha caído en desgracia por una irresponsabilidad, hay que darles una oportunidad de educarse (RN)
			El Estado debe apoyar a la niña para que pueda criar a su hijo (PPD)
			La niña no puede ser expulsada porque niña que requiere enseñanzas morales y conductas valóricas (PDC)
			Adecuar la legislación a estándares internacionales contra la discriminación de género (PDC)
		10.3.2 Objetivo central de la Ley que Modifica la Orgánica de Enseñanza es evitar el aborto	El objetivo primordial de la ley es evitar el aborto/derecho a la vida del que está por nacer (PRSD, RN, PDC, UDI)
Evitar la discriminación de las estudiantes embarazadas combate el aborto (PDC, RN, ejecutivo, PPD, PS, UDI)			
10.3.3 Conflicto entre		Una ley educacional no resuelve el problema de la discriminación a embarazadas, debe hacerlo la sociedad (RN)	

		derecho a la educación, libertad de enseñanza y responsable de la solución en la problemática de las estudiantes embarazadas	La tensión entre libertad de enseñanza y el derecho a educación, se solucionaría al firmar un contrato que especifique si se acepta o no estudiantes madres (RN)
			Legisladores no deben resolver el problema de la discriminación a embarazadas, sino educadores (UDI)
			No puede obligarse a los colegios privados a aceptar alumnas que no corresponden a su punto de vista moral (RN, UDI)
			El proyecto atenta contra la libertad de enseñanza de los privados (UDI)
			El proyecto es inconstitucional (UDI, RN)

Tabla 14. Categoría 11 "Rol del Estado hacia los niños"

Categoría	Dimensión	Sub-dimensión	Propiedades
11-ROL DEL ESTADO HACIA LOS NIÑOS	11.1 Estado protector de la infancia: proporcionar una familia	11.1.1 Familia como un derecho del niño	El vínculo de apego, evita trastornos emocionales y conductuales en un futuro, desarrollo en forma plena (PS, UDI, ejecutivo, PDC)
			El Estado actuará como mediador entre el niño y su nueva familia (PRSD, PDC)
			El niño tiene derecho a tener una familia (PS, PPD, RN)
		11.1.2 Familia como agente protector de males sociales	La familia pasará a ejercer el rol de protectora del niño abandonado, desprotegido y marginado (PDC, PS, UDI)
			El Estado debe recuperar al menor y reinsertarlo en su familia o buscarle otra (PRSD, PDC, PS, ejecutivo)
			El Estado debe brindar una familia para evitar que el niño sea delincuente (UDI, PDC, designado, PS)
	11.2 Derechos de los niños	El niño tiene derecho a tener una familia según la CDN (PS, PPD, RN)	
		En los tribunales de familia los niños deben poder ser oídos, no sólo escuchado (PS, PPD)	
		El Estado debe garantizarles a las niñas su derecho a la educación (PS, PPD, RN, ejecutivo)	
		El niño a ser adoptado debe prestar su libre consentimiento (RN, PS, independiente, UDI)	
		El niño tiene derecho a no ser discriminado según CDN (PDC, ejecutivo, PS)	
		Derecho a conocer a sus progenitores (PPD, UDI, PDC)	
		Se adapta la ley de adopción a la CDN (PPD, RN, PDC, PS, ejecutivo, UDI, IND)	
		Ley de adopción resguarda el interés superior del niño (PS, ejecutivo, PDC, RN, PPD,	

		IND, RN, UDI
11.3 Derechos sociales y reproductivos	Educación sexual en las escuelas, políticas de prevención (PPD, RN, PS, PRSD, PDC)	
	Se necesitan políticas sociales y educacionales para tratar el problema de las niñas embarazadas (PPD)	
	Proteger a los niños es un deber del Estado (PS)	
11.4 Derechos y legislación	Eliminar formas de discriminación hacia los niños nacidos fuera del matrimonio (ejecutivo, PPD, PDC, PS)	
	Igualdad ante la ley de hijos ilegítimos (PDC, PPD, ejecutivo, PS)	
	El Estado debe diseñar políticas, instituciones para asegurar el goce de los derechos (PDC)	
	Adecuar la legislación a estándares internacionales (ejecutivo, PS, PDC)	
	La ley de filiación es adecuarse a lo establecido en la CDN (PS, PPD, independiente, PDC)	

Tabla 15. Categoría 12 “Responsabilidad de la sociedad en la solución del problema”

Categoría	Propiedades
12-RESPONSABILIDAD DE LA SOCIEDAD EN LA SOLUCION DEL PROBLEMA	La sociedad es quien debe solucionar los problemas de familia (designado, PPD)
	La sociedad es la responsable de la formación, desarrollo y capacidades de los niños (PDC)
	Debe existir un cambio de cultura hacia la adopción infantil (PPD)
	Si los padres no son responsables por los niños, la sociedad debe serlo (RN, PS)
	La desigualdad entre hijos no debe ser solucionada por ley, sino con educación y cultura para fomentar la paternidad responsable (RN)
	Se fortalece la familia con un cambio en la cultura patriarcal (PS)
	La sociedad debe impartir educación sexual (PS, PDC)
	Una ley educacional no resuelve el problema de la discriminación a embarazadas, debe hacerlo la sociedad (RN)

ANEXO 2: Leyes sobre niños, niñas y adolescentes

Tabla 16. Leyes sobre temáticas relativas a niños, niñas y adolescentes

Ley N°	Nombre	Ingresada	Publicada
19.585	Modifica el Código Civil y otros cuerpos legales en Materia de Filiación	22/07/1993	26/10/1998
19.620	Dicta normas sobre adopción de menores	05/01/1993	05/08/1999
19.688	Modifica la Ley N° 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza, en lo relativo al derecho de las estudiantes que se encuentren embarazadas o que sean madres lactantes de acceder a los establecimientos educacionales	05/07/1994	05/08/2000
19.711	Regula día de visita de los hijos sometidos a tuición de uno de los padres	04/04/1995	18/01/2001
19.910	Modifica Ley 19.620 sobre adopción de menores, en material de competencia de los juzgados de menores	06/08/2002	28/10/2003
19.968	Crea los Tribunales de Familia	03/11/1997	03/08/2004
20.032	Establece sistema de atención a la niñez y adolescencia a través de la red de colaboradores del SENAME, y su régimen de subvención	09/08/1999	25/07/2005
20.084	Establece un sistema de Responsabilidad de los Adolescentes por infracciones a la Ley Penal	02/08/2002	07/12/2005
20.189	Modifica el código del trabajo, en lo relativo a la admisión al empleo de los menores de edad y al cumplimiento de la obligación escolar	07/05/2003	12/06/2007
20.379	Crea el Sistema Intersectorial de Protección Social e institucionaliza el Subsistema de Protección Integral a la Infancia, Chile Crece Contigo	04/12/2008	12/09/2009
20.519	Modifica disposiciones de la Ley n° 18.314 y otro cuerpo legal, excluyendo de su aplicación a conductas ejecutadas por menores de edad	15/03/2011	26/06/2011
20.526	Sanciona el acoso sexual de menores, la pornografía infantil virtual y la posesión de material pornográfico infantil	30/04/2008	13/08/2011
20.680	Introduce modificaciones al código civil y a otros cuerpos legales, con el objeto de proteger la integridad del menor en caso de que sus padres vivan separados	29/06/2010	21/06/2013

ANEXO 3: Discusiones analizadas

Tabla 17. Discusiones de la Ley N° 19.585

Modifica el Código Civil y otros cuerpos legales en Materia de Filiación Ingresada el 22/07/1993 y publicada el 26/10/1988	Fecha de la discusión
Cámara de Diputados. Cuenta en Sesión 39, Legislatura 329. Discusión general. Queda pendiente	13-09-1994
Cámara de Diputados. Cuenta en Sesión 41, Legislatura 329. Discusión general. Se aprueba en general.	15-09-1994
Cámara de Diputados. Sesión 10, Legislatura 330. Discusión particular. Queda pendiente.	03-11-1994
Cámara de Diputados. Sesión 18, Legislatura 330. Discusión particular. Queda pendiente.	22-11-1994
Cámara de Diputados. Sesión 19, Legislatura 330. Discusión particular. Queda pendiente.	22-11-1994
Cámara de Diputados. Sesión 21, Legislatura 330. Discusión particular. Se aprueba.	24-11-1994
Senado. Sesión 24, Legislatura 334. Discusión general. Queda pendiente.	14-01-1997
Senado. Sesión 30, Legislatura 334. Discusión general. Se aprueba en general.	05-03-1997
Senado. Sesión 12, Legislatura 337. Discusión particular. Queda pendiente.	06-05-1998
Senado. Sesión 16 Legislatura 337. Discusión particular. Queda pendiente.	19-05-1998
Senado. Sesión 17, Legislatura 337. Discusión particular. Queda pendiente.	20-05-1998
Senado. Sesión 03, Legislatura 338. Discusión particular. Queda pendiente. Se envía a Comisión para Segundo Informe.	09-06-1998
Senado. Sesión 17, Legislatura 338. Discusión particular. Queda pendiente.	04-08-1998
Senado. Sesión 18, Legislatura 338. Discusión particular. Se aprueba con modificaciones.	05-08-1998
Cámara de Diputados. Sesión 29, Legislatura 338. Discusión única. Queda pendiente.	19-08-1998
Cámara de Diputados. Sesión 32, Legislatura 338. Discusión única. Se aprueban las modificaciones.	08-09-1998

Tabla 18. Discusiones de la Ley N° 19.620

Dicta normas sobre adopción de menores Ingresada el 05/01/1993 y publicada el 05/08/1999	Fecha de la discusión
Cámara de Diputados. Legislatura 332, Sesión 62. Discusión general. Queda pendiente	09-04-1996
Cámara de Diputados. Legislatura 332, Sesión 63. Discusión general. Queda pendiente	10-04-1996
Cámara de Diputados. Legislatura 332, Sesión 67. Discusión general. Queda pendiente	18-04-1996
Cámara de Diputados. Legislatura 332, Sesión 68. Discusión general. Se aprueba.	30-04-1996
Cámara de Diputados. Legislatura 333, Sesión 20. Discusión particular. Se aprueba.	30-07-1996
Senado. Legislatura 339, Sesión 08. Discusión general .Se aprueba	11-11-1998
Senado. Legislatura 339, Sesión 13. Discusión particular. Se aprueba con modificaciones.	22-12-1998
Cámara de Diputados. Legislatura 339, Sesión 54. Discusión única. Se aprueban unas, se rechazan otras modificaciones. A Comisión Mixta.	20-04-1999
Cámara de Diputados. Legislatura 340, Sesión 04. Discusión Informe Comisión Mixta. Se aprueba.	08-06-1999
Senado. Legislatura 340, Sesión 04. Discusión Informe Comisión Mixta. Se aprueba	09-06-1999

Tabla 19. Discusiones de la Ley N° 19.688

Modifica la Ley N° 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza, en lo relativo al derecho de las estudiantes que se encuentren embarazadas o que sean madres lactantes de acceder a los establecimientos educacionales Ingresada el 05/07/1994 y publicada el 05/08/2000	Fecha de la discusión
Cámara de Diputados. Legislatura 329. Sesión 30. Discusión general. Se aprueba en general	16-08-1994
Cámara de Diputados. Legislatura 329. Sesión 35. Discusión particular. Queda pendiente.	01-09-1994
Cámara de Diputados. Legislatura 329. Sesión 36. Discusión particular. Se aprueba en particular.	06-09-1994

Senado. Legislatura 341. Sesión 26. Discusión general. Se aprueba en general y en particular con modificaciones.	22-03-2000
Cámara de Diputados. Legislatura 341. Sesión 36. Discusión única. Se aprueban las modificaciones.	04-04-2000
Cámara de Diputados, Legislatura 342. Sesión 01. Discusión Veto Presidencial. Queda pendiente.	06-06-2000
Cámara de Diputados, Legislatura 342. Sesión 02. Discusión Veto Presidencial. Se aprueba.	07-06-2000
Senado. Legislatura 342. Sesión 04. Discusión Veto Presidencial. Se aprueba.	14-06-2000

Tabla 20. Discusiones de la Ley N° 19.968

Crea los Tribunales de Familia Ingresada el 03/11/1997 y publicada el 30/08/2004	Fecha de la discusión
Cámara de Diputados. Sesión 5. Legislatura 349. Discusión General. Se aprueba en general y particular.	11-06-2003
Senado. Sesión 12. Legislatura 349. Discusión General. Pendiente.	15-07-2003
Senado. Sesión 27. Legislatura 349. Discusión General. Pendiente.	26-08-2003
Senado. Sesión 28. Legislatura 349. Discusión General. Se aprueba en general.	26-08-2003
Senado. Sesión 15. Legislatura 351. Discusión Particular. Se aprueba en particular con modificaciones.	21-07-2004
Cámara de Diputados. Sesión 21. Legislatura 351. Discusión única. Se rechazan modificaciones.	03-08-2004
Cámara de Diputados. Sesión 23. Legislatura 351. Discusión Informe Comisión Mixta. Se aprueba.	04-08-2004
Senado. Sesión 18. Legislatura 351. Discusión Informe Comisión Mixta. Se aprueba.	04-08-2004