

SITUACIÓN DE LOS NIÑOS Y NIÑAS EN CHILE

A 15 AÑOS DE LA RATIFICACIÓN
DE LA CONVENCION SOBRE
LOS DERECHOS DEL NIÑO
1990-2005

A 15 años de la promulgación de la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por el parlamento chileno en 1990, este documento presenta un análisis de la evolución de la situación de la infancia en Chile durante este período. El análisis no pretende ser exhaustivo, sino más bien mostrar los principales avances y deudas con respecto a la satisfacción de los derechos del niño en el país.

En la introducción se plantean las dos principales conclusiones que se desprenden del análisis. Las secciones siguientes abordan lo que se ha definido como las cuatro áreas principales de derechos de los niños que hemos priorizados para el caso chileno: derecho a condiciones de vida dignas, derecho a la educación, derecho a vivir en familia y derecho a la protección legal y judicial. Finalmente, se enumeran un conjunto de desafíos para los próximos años.

I. INTRODUCCIÓN

- ***La Convención sobre los Derechos del Niño obliga a garantizar un conjunto de condiciones básicas para el desarrollo de la infancia. Estos derechos deben hacerse efectivos mediante políticas públicas y mecanismos legales e institucionales que los hagan exigibles.***

Al ratificar la Convención sobre los Derechos del Niño Chile reconoció, por primera vez en su historia jurídica, un amplio catálogo de derechos fundamentales a los niños, niñas y adolescentes; estos derechos tienen por objetivo asegurar a todos ellos el desarrollo de su personalidad y su plena integración en la sociedad.

Una de las obligaciones que Chile adquirió al ratificar la Convención es adecuar su legislación nacional a los principios, directrices y derechos del tratado. No basta reconocer un derecho, es necesario asegurar su satisfacción y crear una institucionalidad que lo promueva, garantice y defienda.

El sistema judicial es uno de los dispositivos más relevantes para dotar a las personas de mecanismos formales para exigir la plena vigencia de estos nuevos derechos. Si bien en los últimos quince años el país se ha planteado una reforma integral del sistema de justicia de infancia, todavía gran parte de este proceso se encuentra pendiente. Así, el anacrónico sistema legal e institucional, que no diferencia adecuadamente entre niños víctimas, excluidos, e infractores de la ley penal, no ha sido aún reformado.

A diferencia de este retraso en las reformas judiciales, durante estos 15 años Chile avanzó en la creación y fortalecimiento de mecanismos legales e institucionales para hacer efectivos los derechos del niño. Entre los cambios más importantes, es posible destacar la Reforma Constitucional que garantiza a todos los niños 12 años de escolaridad; la Ley que reformó el Código Civil poniendo término a la intolerable distinción entre hijos legítimos e ilegítimos, la Ley que creó los Tribunales de Familia; la Ley que estableció el Plan Auge de salud y la Ley de Violencia Intrafamiliar y Delitos Sexuales. Todas estas leyes apuntan simultáneamente a terminar con diferentes formas de discriminación y exclusión existentes entre los niños, y a garantizar un nivel básico de condiciones de vida y desarrollo personal para todos.

Sentadas las bases institucionales para garantizar el acceso a los derechos del niño, Chile deberá abordar la tarea de garantizar su efectividad para transformarlos en instrumentos de desarrollo individual y progreso social.

- ***Superar la exclusión es condición necesaria pero no suficiente para generar igualdad de oportunidades.***

En estos 15 años Chile ha reducido a la mitad la pobreza y la indigencia entre los menores de 18 años, así como la proporción de hogares que no cumplen con los estándares mínimos de seguridad, salubridad o que no cuentan con los servicios básicos. Al mismo tiempo, el acceso a la educación se ha expandido significativamente, especialmente entre los niños y adolescentes de hogares más pobres, y se han mejorado los índices de salud. Aunque aun persiste una fracción significativa de niños y adolescentes excluidos de algunos de estos derechos básicos, es indudable que el país ha dado un salto cualitativo en las condiciones de vida y las oportunidades de desarrollo de su infancia.

Sin embargo, para satisfacer el mandato de la Convención, no basta con superar la exclusión y garantizar un nivel mínimo de condiciones de vida para todos, es preciso avanzar hacia una sociedad de igualdad de oportunidades. Chile debe comprometerse con reducir las inmensas desigualdades que hoy, al igual que hace quince años, separan a los niños y niñas de familias más privilegiadas del resto de la población, y que convierten a Chile en uno de los 10 países con peor distribución de la riqueza del planeta.

Dado que la desigualdad está presente en todas las sociedades, algunos piensan que el estado debe limitarse a garantizar un piso mínimo para todos y despreocuparse de la desigual distribución de los beneficios. Este enfoque no es compatible con una visión basada en los derechos humanos, la no discriminación y la igualdad de oportunidades.

La pobreza y la exclusión son negativas no sólo porque dañan la dignidad personal, sino porque limitan el desarrollo intelectual, social y afectivo de los niños, lo que restringirá luego sus capacidades para beneficiarse de las oportunidades del desarrollo social. La extrema desigualdad de recursos entre las familias también reduce la igualdad de oportunidades entre los niños y niñas. Cuando las desigualdades son extremas -como en el caso chileno- los privilegios tienden a heredarse y el origen familiar reemplaza al esfuerzo y el mérito personal como mecanismo de distribución de los beneficios sociales. Bajo estas condiciones, las nuevas generaciones se encuentran con desigualdades que tienden a consolidarse y constituir barreras a la movilidad social. La falta de movilidad social y la discriminación son los síntomas inequívocos de que la igualdad de oportunidades ha sido defraudada.

Lamentablemente existen indicios de que en Chile se está viviendo un proceso como el descrito. Los índices de desigualdad no han mejorado en los últimos quince años.

II. DERECHO DE LOS NIÑOS Y NIÑAS A CONDICIONES DE VIDA DIGNA, DESARROLLO PERSONAL E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES¹

Desde 1990 la pobreza total y la pobreza infantil se redujeron a la mitad en Chile. Sin embargo, no se ha acortado la brecha existente entre los más ricos y los más pobres: Chile es hoy tan desigual como hace quince años. Esta situación afecta especialmente a los niños y adolescentes, quienes tienden a ser proporcionalmente más en los hogares de menores ingresos. Así, las familias pobres no sólo cuentan con menos recursos sino que deben distribuirlos entre más niños.

Como consecuencia, en 2003, los niños y adolescentes son afectados un 43% más por la pobreza y un 55% más por la indigencia que el resto de la población chilena. De ahí la centralidad de las políticas sociales -fortalecidas desde el retorno a la democracia- como instrumento de igualación de las oportunidades de vida entre las familias chilenas, y especialmente entre sus niños y adolescentes.

La positiva situación económica ha creado un contexto favorable para el mejoramiento de las condiciones de vida. Entre 1990 y 2004, el PIB creció a un promedio de 5,9% anual. La acelerada transición demográfica ha llevado a que entre 1970 y 2003 los niños y adolescentes pasaran de ser casi la mitad de Chile a constituir menos de un tercio de la población. De hecho, hoy en Chile hay menos niños y niñas menores de 6 años que en 1990.

Todo lo anterior ha hecho que, en poco más de una década, el país haya mejorado sustancialmente la calidad de vida de una proporción significativa de sus habitantes que hasta hace poco se encontraban excluidos de los beneficios del progreso económico y social. A quince años de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, una mayor proporción de niños, niñas y adolescentes chilenos crece en hogares fuera de la pobreza y la miseria, habita viviendas más dignas y mejor equipadas, y tiene acceso a una educación más extensa. Con todo, aun una proporción no menor de los niños y adolescentes chilenos (que -dependiendo del criterio utilizado- representa como mínimo un quinto de la población menor de 18 años) carece de las condiciones de vida apropiadas para crecer y desarrollarse adecuadamente.

- ***Aunque la pobreza ha disminuido a la mitad, los niños y adolescentes siguen siendo los más afectados por ella.***

Desde el retorno a la democracia, la pobreza y la indigencia han disminuido significativamente en Chile. Aunque su evolución entre los menores de 18 años ha sido equivalente a la mostrada entre la población total, lamentablemente la pobreza y la indigencia afectan más a los niños y adolescentes que al resto de los chilenos.

INCIDENCIA DE LA POBREZA Y LA INDIGENCIA
EN LA POBLACIÓN TOTAL Y LOS MENORES DE 18 AÑOS. 1990-2003

	1990	2003
Pobreza Población total	38,6%	18,8%
Pobreza menores de 18 años	50,7%	26,9%
Indigencia Población total	12,9%	4,7%
Indigencia menores de 18 años	19,1%	7,3%

Existen factores adicionales que aumentan el riesgo de que los niños vivan en condiciones de pobreza o indigencia. Por ejemplo, la pobreza e indigencia son mayores entre los hogares cuya jefa de familia es una mujer. En 2003, mientras el 4,6% de los hogares que tienen jefes de hogar varones con hijos se encuentra en situación de indigencia, entre los hogares con niños pero cuyos jefes de hogar son mujeres, la indigencia se eleva a un 8,3%. Este aspecto es todavía más relevante si se considera que entre 1992 y 2002 la proporción de hogares con jefatura femenina creció desde un 25,3% a un 31,5% del total nacional, y la proporción de los niños menores de 6 años que vive en un hogar con jefatura femenina pasó de un 19% a un 26% en el mismo período.

La jefatura de hogar femenina y la presencia de niños en el hogar (así como el aumento en la escolaridad femenina) están asociadas a una mayor participación de la mujer en el mercado laboral: mientras la tasa nacional de participación femenina aumentó desde un 32% en 1990 a un 42% el año 2003, entre las mujeres jefas de hogar con hijos esta proporción se elevó desde un 45% en 1990 a un 61% en 2003. Estos cambios incrementan la urgencia de servicios de cuidado y educación para niños en edad pre-escolar.

Otro factor es la concentración territorial de la pobreza, basado en las grandes desigualdades geográficas existentes en el país. Así, por ejemplo, mientras 65 comunas chilenas tienen tasas promedio de mortalidad infantil iguales o menores que el promedio de Estados Unidos, en 16 comunas la tasa de mortalidad infantil es mayor que en Paraguay. Estas comunas tienden a ser zonas rurales y a presentar una alta concentración de población indígena. Por otro lado, mientras en 7 comunas el promedio de ingreso per cápita es superior al ingreso per cápita de Portugal, en 222 comunas el ingreso promedio per cápita es menor que el ingreso promedio de El Salvador⁴.

Finalmente, es erróneo pensar que la población afectada por la pobreza y la indigencia está constituida por un grupo de familias que progresivamente van saliendo (o no) de esa condición. Un estudio reciente, que utilizó información longitudinal de una muestra de familias entre 1996 y 2001, descubrió que existe un gran dinamismo en la composición de los grupos clasificados como pobres o indigentes en distintos momentos. Así, por ejemplo, 3 de cada 4 familias consideradas indigentes en 2001, no lo eran en 1996; la mitad de las familias consideradas pobres en 2001, se encontraban por sobre la línea de pobreza en 1996⁵. Esto significa que -desde la perspectiva del ciclo de vida- la proporción de personas que durante su infancia o adolescencia se ve expuesta a situaciones de pobreza o indigencia es mucho mayor que las cifras de pobreza e indigencia arrojadas por las Encuestas de Hogares.

- ***En uno de los países más desiguales del planeta, las políticas sociales reducen significativamente la inequidad.***

La distribución del ingreso en Chile se encuentra entre las más desiguales del mundo y prácticamente no ha variado desde 1990. El coeficiente de GINI era 0,58 en 1990 y 0,57 en 2003, ubicando a Chile entre los 10 países más inequitativos del planeta⁶. Similarmente, la desigualdad en la proporción del ingreso total del país que capta el quintil más rico en relación al quintil más pobre (Índice 20/20) es prácticamente la misma que hace una década y media (era 14 veces en 1990 y 14,3 veces en 2003).

Para mitigar en parte las agudas desigualdades sociales, en estos últimos 15 años los gobiernos han dedicado crecientes recursos al gasto social. Así, el gasto social ha crecido desde un 12,6% del PIB en 1990 a un 14,7% del PIB en 2003. Adicionalmente, se ha hecho un esfuerzo por mejorar los niveles de focalización de dicho gasto, para hacer de él una efectiva herramienta de redistribución de la riqueza. Lamentablemente, a diferencia de las políticas sociales, el sistema tributario chileno produce escasa redistribución.

La intervención del Estado reduce a casi la mitad la desigualdad de ingresos producida en el mercado de trabajo.

**RAZÓN DEL INGRESO TOTAL DEL PAÍS QUE CAPTA EL QUINTIL MÁS RICO
EN RELACIÓN AL QUINTIL MÁS POBRE (ÍNDICE 20/20) 2003**

Ingreso autónomo	14,3
Ingreso autónomo + Subsidios monetarios	12,3
Ingreso autónomo + Subsidios monetarios + Servicios públicos	7,6

Aunque tienden a discutirse separadamente, la distribución de la riqueza y la incidencia de la pobreza están obviamente relacionadas. El método dominante de medición de la pobreza identifica la población que está bajo una línea de pobreza cuando no cuenta con ingresos para comprar una canasta pre-definida; se utiliza un criterio “absoluto” de pobreza. Sin embargo, con este método, dos países pueden tener el mismo nivel de pobreza pero por razones muy diferentes: uno puede ser en general un país muy pobre, mientras el otro puede ser un país más rico, pero con una muy desigual distribución del ingreso.

Para resolver esta limitación, se ha desarrollado un método que estima la pobreza relativa de un país⁷: bajo este enfoque se considera pobre a quienes viven en hogares con ingresos per capita menores a la mitad del ingreso per capita mediano nacional. Es decir, en lugar de una canasta básica, es el estándar predominante en cada país lo que define la línea de pobreza. La concepción de equidad que subyace a este enfoque es asegurar un acceso relativamente igualitario a los beneficios que una sociedad es capaz de producir. Aplicando esta metodología, un

estudio reciente encontró que la pobreza relativa prácticamente no ha variado en Chile entre 1990 y 2002, afectando a aproximadamente 1 de cada 4 niños menores de 18 años⁸. Esta perspectiva es especialmente relevante para evaluar el grado en que el país avanza hacia la igualdad de oportunidades entre los niños y niñas, aspecto en el que Chile no parece haber hecho avances significativos.

- ***El derecho a condiciones básicas de vida se ha expandido significativamente en Chile en los últimos 15 años. Sin embargo, persiste una fracción importante de niños y niñas para quienes éstas no han sido garantizadas.***

Los métodos más frecuentemente utilizados para medir la pobreza no da cuenta de las condiciones en que viven las personas. Desde la perspectiva de los Derechos del Niño este enfoque es limitado: lo que importa no es sólo estimar si un hogar cuenta con recursos monetarios, sino si las familias satisfacen prioritariamente las necesidades de los niños y si el estado es capaz de proveer los servicios sociales a los que los niños tienen derecho, con independencia de los ingresos familiares.

En Chile no existe un indicador global individual que identifique la población con necesidades básicas insatisfechas. Con el propósito de tener mejor información y una visión integrada de las condiciones básicas para el desarrollo de la infancia y la adolescencia a nivel territorial, UNICEF y el Ministerio de Planificación desarrollaron en 2002 el Índice de Infancia. Este índice combina en un solo indicador -a nivel comunal- las principales dimensiones de salud, educación, ingresos familiares y condiciones de habitabilidad de las viviendas. Según los resultados de su primera aplicación -que combina información longitudinal desde 1996 a 2000-, alrededor de un 14% de los menores de 18 años (aproximadamente 750.000) vive en comunas que, en promedio, no satisfacen las condiciones básicas para el desarrollo de los niños y adolescentes⁹.

Vivienda y equipamiento doméstico. En este período ha habido un mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Éste se ha expresado tanto en la disminución de la proporción de chilenos que no cuenta con las condiciones básicas que definen una vida digna, como en el aumento significativo de la población que ha tenido acceso a bienes y servicios hasta hace poco reservados sólo a una minoría.

Más niños chilenos habitan hoy viviendas con estándares básicos de seguridad, salubridad y espacio, y mejor equipadas que a comienzos de los '90.

MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE LAS VIVIENDAS Y EL EQUIPAMIENTO DOMÉSTICO

	1992	2002
Chilenos que viven en viviendas que no cumplen con estándares de calidad material mínimos (muros, techo, piso, estructura)	19,9%	9,3%
Chilenos sin acceso a alguno de los servicios básicos del hogar (agua potable, electricidad, alcantarillado, etc.)	39,9%	21,9
Chilenos en condición de hacinamiento (3 ó más personas en un dormitorio)	41,5%	26,1%
Chilenos con lavadora y refrigerador	50,2%	83,3%

A pesar de estos avances, todavía 1 de cada 5 chilenos vive en hogares sin acceso a alguno de los servicios básicos y 1 de cada 4 vive en condiciones de relativo hacinamiento. En los sectores más pobres que han tenido acceso a las llamadas “viviendas sociales”, el limitado espacio de las casas y departamentos, la falta de espacios acogedores y seguros de recreación, y la carencia de jardines infantiles, atentan contra las oportunidades de desarrollo y socialización de los niños, especialmente de los más pequeños. Lo anterior se ve agravado por una creciente segregación socio-espacial de las grandes ciudades, lo que no sólo distribuye inequitativamente el acceso a servicios de calidad, sino que limita las posibilidades de integración y convivencia social.

Salud¹⁰. El gasto público en salud ha pasado de representar un 14,9% del Gasto Social en 1990, a ser un 20,6% en 2002; ello unido al mejoramiento de la calidad de vida de las familias chilenas, ha beneficiado sustancialmente la salud de la infancia temprana, lo cual se expresa en un mejoramiento de los indicadores tradicionales de salud infantil.

EVOLUCIÓN DE INDICADORES BÁSICOS DE SALUD DE LA INFANCIA

	1990	2003
Mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	16,0	7,8
Mortalidad materna (por cien mil nacidos vivos)	40,0	12,2
Atención profesional del parto	99,1%	99,8%
Población menor de 6 años en riesgo de desnutrición	3,4% (1994)	3,1% (2002)
Población menor de 6 años desnutrida	0,7% (1994)	0,5% (2002)

Algunos problemas han tenido en cambio una evolución menos positiva. La población infantil con sobrepeso subió ligeramente de 15,7% a 16%, y la población infantil obesa pasó de 5,8% a 7,4%, posicionándose así los malos hábitos alimenticios como el más relevante problema de nutrición en Chile. La tasa de natalidad del grupo de edad 15-19 años ha descendido sólo de 63,7 por mil mujeres en 1992 a 57,3 por mil en 2002¹¹. Esto significa que durante los últimos años cerca de 3 de cada 10 mujeres tuvieron un hijo antes de cumplir los veinte años. Una característica común de estos problemas emergentes de salud, es que su solución no radica tanto en la aplicación de procedimientos médicos sino en la modificación de hábitos de vida y una mayor educación por parte de las familias y escuelas.

La carencia de una educación sexual adecuada no sólo es un problema objetivo, sino una demanda insatisfecha de los adolescentes. En este aspecto las cifras son alarmantes. En una encuesta reciente realizada por el INJUV, el 74% de los adolescentes de entre 15 y 19 años declaró no utilizar preservativo al mantener relaciones sexuales. Al mismo tiempo, en un estudio realizado por la comisión encargada de elaborar recomendaciones para una política de educación sexual y que entrevistó a una muestra nacional de jóvenes, los tres temas sobre los cuales ellos se declararon estar más interesados en aprender fueron: VIH/SIDA (84,4%), situaciones de riesgo y sexualidad (84%) y embarazo adolescente (83%).

Mediante la promulgación de la Ley 19.966 en 2004, el sistema de salud entró en un proceso profundo de reforma. El denominado Plan AUGE establece un nuevo régimen de garantías explícitas que, desde el punto de vista de las personas, pasan a constituirse en derechos exigibles ante el sistema de salud y las autoridades públicas. En particular, la Ley garantiza -respecto de un conjunto definido de enfermedades y condiciones de

salud- el acceso, calidad, protección financiera y oportunidad de la atención para todas las personas, independiente de su régimen provisional y de sus ingresos. Del conjunto inicial de 25 patologías cubiertas por el AUGE, 20 de ellas (tales como la diabetes, el cáncer infantil, la epilepsia, y los problemas asociados a la prematurez) benefician directamente a los niños y niñas menores de 18 años.

El AUGE también garantiza el tratamiento a los niños con VIH/SIDA. En Chile la transmisión madre-hijo representa un 1,6% del total de transmisiones, porcentaje que debiera disminuir mediante la aplicación de la normativa de erradicación de la transmisión vertical, que incluye la obligatoriedad del test que detecta el virus para todas las mujeres embarazadas y la subsecuente aplicación de los protocolos para evitar la transmisión vertical del VIH/SIDA.

III. DERECHO A LA EDUCACIÓN: ESCOLARIDAD, APRENDIZAJES Y NO DISCRIMINACIÓN

El restablecimiento de la democracia en Chile en 1990, coincidió con un proceso internacional de redefinición de los objetivos y estrategias prioritarios de las políticas educativas, y con un redescubrimiento del rol central de las políticas públicas como instrumentos para promover la calidad y la equidad educativas, cuyo punto más alto fue la Conferencia Mundial de Educación para Todos en 1990. Adicionalmente, la Convención sobre los Derechos del Niño propuso una definición de la educación como herramienta para lograr el pleno desarrollo de los niños y adolescentes, orientada a lograr una inserción competente en la sociedad adulta, y organizada según los principios de respeto a la dignidad del niño, no-discriminación e igualdad de oportunidades.

Dejando atrás un período de abandono de la educación pública, e inspirados en el principio de que la educación es simultáneamente una herramienta de promoción del desarrollo y de la equidad social, los

gobiernos democráticos han dado prioridad al mejoramiento de la educación chilena en los últimos quince años. Mediante la implementación de una ambiciosa Reforma Educacional, se ha buscado consolidar un sistema educativo mixto, que se aleje tanto de la visión neoliberal como del tradicional Estado Docente. Es posible afirmar que esta Reforma Educativa ha tenido tres componentes centrales: el aumento de las oportunidades educativas de los niños y adolescentes, el mejoramiento de los aprendizajes alcanzados por los alumnos, y la conformación de un sistema escolar más inclusivo y no discriminatorio.

- ***Aumento de las oportunidades educativas: la gran transformación.***

El gasto público en educación como proporción del gasto social ha pasado del 18,2% en 1990 al 26,3% en 2002; adicionalmente, el gasto de las familias en educación también ha crecido, con lo que la inversión total que realiza el país en educación ha pasado de ser un 4% del PIB en 1990 a un 7,6% del PIB en 2002. Estos mayores recursos están a la base de que los niños chilenos, especialmente los más pobres, tengan hoy una experiencia educacional mucho más prolongada que las generaciones previas. Así, en 2003, el 93% de los niños de 5 años asistían a Kinder, el 99% de los niños entre 6 y 13 años asistía a educación básica, y el 93% de los adolescentes entre 14 y 17 años estudiaba en educación media. Estos niveles de cobertura se han alcanzado mediante una significativa inversión en infraestructura educativa, un mejoramiento de la calidad de la oferta escolar, la provisión masiva de alimentación escolar, amplios programas de salud basados en la escuela, y un sistema de becas en dinero focalizado en los alumnos con mayores dificultades (minorías étnicas y potenciales desertores).

La cobertura educativa entre los niños y niñas de 4 y 5 años aumentó significativamente en la pasada década y media.

**NIÑOS Y NIÑAS DE 4 Y 5 AÑOS QUE
ASISTEN A EDUCACIÓN PREESCOLAR**

1990	41,1%
2003	64,7%

Pese a esto, el acceso a la educación preescolar y/o a servicios de cuidado infantil continúa siendo muy desigual: mientras entre los niños menores de 6 años del quintil más rico de la población 1 de cada 2 tiene acceso a estos servicios, en el quintil más pobre sólo 1 de cada 6 recibe este tipo de atención. La carencia de servicios de atención infantil y educación preescolar no sólo tiene un efecto en la menor estimulación en una etapa crucial del desarrollo y en la escasa preparación con que los niños y niñas entran a la educación básica; además dificulta a muchas madres jefas de hogar el dejar a sus hijos seguros mientras trabajan. La falta de espacios de cuidado para los niños pequeños es un factor que limita la tasa de participación laboral de la mujer y tiene por consecuencia una menor generación de ingresos para las familias pobres y de ingresos medios. También, la falta de estos servicios repercute en los hermanos mayores, quienes deben asumir tempranamente labores de cuidado infantil, reduciendo su tiempo disponible para educación y entretenimiento.

El mayor aumento en la cobertura de educación básica se dio entre los niños y niñas de las familias del quintil más pobre.

**COBERTURA DE EDUCACIÓN BÁSICA
EN EL QUINTIL MÁS POBRE**

1990	95,5%
2003	98,5%

Entre 1992 y 2002 se redujo a la mitad la población de 15 a 29 años que no completó la educación básica.

**POBLACIÓN DE 15 A 29 AÑOS
SIN EDUCACIÓN BÁSICA COMPLETA**

1992	20,4%
2002	10,3%

**POBLACIÓN DE 14 A 17 AÑOS QUE
NO ASISTE A EDUCACIÓN MEDIA**

	Total país	Quintil más pobre
1990	19,7%	26,7%
2003	7,4%	12,5%

Entre 1990 y 2003 se redujo a menos de la mitad la proporción de adolescentes que se encontraba sin asistir al liceo; mientras en 1990 sólo la mitad de los jóvenes de 20 a 24 años había terminado la educación media, en 2003, 3 de cada 4 contaba con educación media completa. Este avance favoreció especialmente a los jóvenes de menores ingresos; así por ejemplo, entre 1990 y 2003, la proporción de adolescentes del quintil más pobre que termina la educación media se duplicó, pasando de 1 de cada 4, a 2 de cada 4. Estos cambios permitieron disminuir la brecha que separa a los más ricos y los más pobres: mientras en 1990 la probabilidad de que una persona del quintil más rico terminara la educación media era 3,2 veces la de un joven del quintil más pobre, esta relación se había estrechado en 2003 a 1,8 veces.

Estos avances fueron cristalizados legal e institucionalmente mediante la reforma constitucional que estableció 12 años de escolaridad obligatoria. Propuesta por el gobierno en 2002 y aprobada por el Congreso Pleno en 2003, establece que “la educación básica y la educación media son obligatorias, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ellas de toda la población. En el caso de la educación media este sistema, en conformidad con la ley, se extenderá hasta cumplir los 21 años”. Con el objetivo de hacer efectivo este nuevo mandato constitucional, el gobierno no sólo fortaleció el tipo de programas de apoyo a la escolarización tradicionalmente utilizados, sino que modificó el sistema de financiamiento a las escuelas y liceos, creando una subvención especial que estimula la retención escolar de los hijos de las familias más pobres del país. También, se creó un fondo para el financiamiento de proyectos de re-escolarización orientado a jóvenes desertores del sistema escolar.

Los niños y adolescentes tienen hoy más tiempo para dedicar a su educación, no sólo porque estudian más años, sino también –crecientemente- asisten a una jornada escolar más extensa. Desde 1997, la Jornada Escolar Completa ha ampliado las oportunidades de aprendizaje de los alumnos chilenos del sistema

público de educación. El desafío para las escuelas y liceos es ahora ofrecer a sus estudiantes una jornada escolar más desafiante y atractiva, que atienda las necesidades de apoyo de los alumnos que enfrentan más dificultades en el aprendizaje, que se haga cargo de los intereses de los estudiantes ofreciéndoles actividades complementarias que desarrollen sus talentos, y que ponga a disposición de los alumnos más pobres los recursos de aprendizaje de los establecimientos a fin de compensar las carencias de sus hogares.

- ***Mejoramiento de los aprendizajes: la tarea recién comienza.***

Una concepción contemporánea del derecho a la educación obliga a definirlo ligado a la adquisición de aprendizajes y capacidades relevantes por parte de los alumnos, y no sólo por la mera asistencia a clases. Garantizar el derecho a la educación supone entonces un compromiso por asegurar estándares de calidad de la experiencia formativa de niños y adolescentes. Tres han sido los tipos de iniciativas llevadas a cabo desde 1990 para mejorar la calidad de los aprendizajes de los alumnos.

Primero, se buscó fortalecer las capacidades y el rol de los profesores mediante el mejoramiento de sus condiciones de empleo y su salario, la capacitación en nuevas tecnologías y mejores formas de enseñanza, el mejoramiento de la formación inicial docente y la mayor disponibilidad de recursos para la enseñanza en los establecimientos. En segundo lugar, se democratizó el acceso a más y mejores recursos para el aprendizaje, mediante la distribución gratuita de textos de estudio a todos los alumnos de enseñanza básica y media, y la provisión de bibliotecas, materiales didácticos y salas de computadores con conexión a Internet a escuelas y liceos. Por ejemplo, según datos de 2003, entre los niños y niñas del quintil más pobre el 84% sólo tiene acceso a un computador en sus escuelas. Finalmente, desde comienzos de esta década, todos los niños y adolescentes (incluyendo la educación preescolar, básica y media) estudian un nuevo currículo, cuyos objetivos y contenidos son más adecuados a los desafíos de la sociedad contemporánea. Estos cambios están modificando los textos y materiales didácticos, la formación y capacitación de profesores, y las formas de evaluación de los aprendizajes.

A pesar de este esfuerzo, el desafío del mejoramiento de la calidad de los aprendizajes recién comienza. Estudios realizados a mediados de los '90 mostraron que la educación parvularia era deficiente y que una proporción significativa de niños -especialmente los de hogares más pobres- llegaban a la escuela con importantes retrasos en su desarrollo cognitivo y lingüístico, arriesgando sus oportunidades de aprendizaje posterior. En la educación escolar, según los resultados de la última evaluación SIMCE realizada a los cuartos básicos, 1 de cada 3 niños no alcanzaron los aprendizajes mínimos en matemáticas, mientras 1 de cada 5 no lo hicieron en lenguaje¹². Lamentablemente, la progresión en el sistema escolar no garantiza un mejoramiento de estos niveles de aprendizaje. De acuerdo al estudio PISA -encargado por la OECD- 1 de cada 5 estudiantes chilenos de 15 años de edad no son capaces de realizar las tareas más básicas de lectura, y 1 de cada 4 apenas logra el nivel mínimo de desempeño lector¹³.

Los bajos resultados de los niños y niñas de sectores pobres se explican por múltiples causas. Primero, ellos han crecido en ambientes menos estimulantes y han sufrido privaciones a temprana edad que han limitado su desarrollo, dejándoles menos preparados para iniciar su vida escolar. Segundo, tienen menos recursos educativos en sus hogares, lo cual incluye desde padres menos educados hasta la falta de espacio y materiales para hacer sus tareas y estudiar. Tercero, ellos asisten a escuelas que cuentan con menos recursos económicos y se encuentran con compañeros que comparten sus desventajas. En algunos casos los problemas sociales de comunidades extremadamente empobrecidas se cuelean hacia sus escuelas, haciendo aun más desventajosa la situación.

Con todo, la baja calidad educativa es una característica más general del sistema escolar chileno: los estudios muestran que también las escuelas donde estudian los sectores de elite y de clase media son muy poco efectivas. Es decir, el país debería avanzar en una revisión más global de su sistema educativo que incluya -por ejemplo- los mecanismos de financiamiento, regulación y supervisión de los establecimientos (corrigiendo la actual inequidad y dando un apoyo preferente a los colegios donde asisten los niños con mayores desventajas), los sistemas de formación, evaluación y promoción docente (garantizando profesores competentes para todos los alumnos), y las normas que rigen la distribución de los alumnos entre escuelas (evitando la segmentación social y académica de los establecimientos).

- ***Inclusión y no discriminación: una prioridad emergente con avances parciales.***

La Convención sobre los Derechos del Niño no sólo consagra el derecho al acceso a la educación, sino a un trato digno y no discriminatorio en ella, y a tener un proceso formativo en condiciones de igualdad de oportunidades. Tanto por razones históricas y culturales (como el fuerte autoritarismo en el sistema educativo), sociales (como la enorme desigualdad antes mencionada) e institucionales (como la introducción de mecanismos de mercado desde los años '80), en 1990 el sistema escolar chileno estaba lejos de satisfacer este criterio de la Convención. Los avances y complejidades en este ámbito se pueden visualizar en torno a tres problemas: la segmentación del sistema escolar, la exclusión de las alumnas por razones de maternidad y la exclusión o segregación de los alumnos con necesidades educativas especiales.

En primer lugar, una gran debilidad del sistema escolar chileno es que se encuentra social y académicamente segmentado, lo que implica que la diversidad al interior de las escuelas y liceos es en general baja. Muchas de las causas de esta situación -como la segmentación residencial- escapan al control del sistema escolar; pero existen ciertas prácticas de los colegios y liceos que tienden a reforzar la segmentación en la educación. Las dos más importantes son los cobros a las familias, y la selección y expulsión de alumnos.

Al interior del sistema financiado con recursos públicos la ley permite cobrar cuotas obligatorias a las familias, lo que genera una marcada estratificación socioeconómica de los establecimientos subvencionados por el estado, además de impedir el acceso a ellos de una proporción significativa de la población¹⁴. En Chile las escuelas y liceos (incluyendo las que reciben recursos públicos) pueden seleccionar a los alumnos que admiten mediante la aplicación de tests psicológicos, pruebas de admisión, requisitos de notas, y entrevistas a los padres. Más grave aun: los establecimientos pueden luego expulsar a un alumno que consideran no está rindiendo de acuerdo a lo esperado o que está teniendo problemas de comportamiento. Este tipo de prácticas dificulta la satisfacción del derecho a la educación y a la no discriminación de niños, niñas y adolescentes.

Recién a partir de 2000 el gobierno comenzó a asumir éste como un problema relevante. Se ha intentado terminar con algunas de las prácticas abusivas y discriminatorias en los procesos de admisión, haciéndoles más transparentes y no discriminatorios; se han prohibido las expulsiones y otro tipo de sanciones abusivas

a los alumnos durante el año escolar por razones económicas o de rendimiento académico; y, finalmente, para evitar la segregación extrema de los establecimientos subvencionados, se ha hecho obligatorio que todos ellos tengan al menos un 15% de sus alumnos provenientes de condiciones sociales vulnerables. Esta exigencia del 15% de alumnos vulnerables fue considerada por algunos parlamentarios como una amenaza o vulneración a la libertad de enseñanza, asunto que debió ser resuelto por el Tribunal Constitucional; en su resolución, el Tribunal no sólo estableció la constitucionalidad de esta exigencia, sino que adicionalmente declaró que la integración escolar es un objetivo político perfectamente compatible con los objetivos de la Constitución y sus normas específicas relativas al desarrollo de todas las personas y el derecho a la educación.

Pese a todo, estas medidas -aunque orientadas en la dirección correcta- son sólo un primer paso en la construcción de un sistema escolar más integrado y respetuoso de los derechos de los estudiantes y sus familias.

En segundo lugar, casi un tercio de las adolescentes entre 14 y 17 años de edad abandonan su educación debido a la maternidad o al embarazo. Desde inicios de la década anterior el Ministerio de Educación ha dado orientaciones a los establecimientos educacionales para que apoyen especialmente a las alumnas embarazadas y a las madres adolescentes para terminar sus estudios. El año 2000 se dictó una ley que prohíbe la discriminación de las estudiantes embarazadas en los colegios y recientemente se creó una sanción monetaria para los colegios que incumplan esta normativa. Asegurar que las jóvenes madres continúen estudiando es hacer efectivo un derecho consagrado, pero es también mejorar las oportunidades de sus hijos quienes serán criados por una madre más educada.

En tercer lugar, a partir de 1990, el sistema educacional amplió sustantivamente la oferta para los niños y niñas con necesidades educativas especiales, a fin de garantizar su derecho a la educación: escuelas especiales y centros de capacitación laboral, los que han aumentado su matrícula desde 1998 en más del 50% (80.000 alumnos); los establecimientos de educación regular con proyectos de integración, alternativa que se abrió a partir del año 1990 llegando hoy a atender a más de 21.000 estudiantes, y las escuelas hospitalarias, iniciativa que nació en 2001 y en que participan más de 400 alumnos. Sin embargo, una proporción importante de estos niños y niñas continúa estudiando en escuelas segregadas del resto de los

alumnos, lo que no sólo les resta oportunidades educativas sino también de socialización e inclusión social. Adicionalmente, existe un número importante de niños y adolescentes con discapacidades severas que no tienen acceso al sistema escolar.

- ***El trabajo infantil continúa socavando el derecho a la educación de muchos niños y adolescente chilenos.***

El trabajo infantil (remunerado o no) constituye un instrumento de generación de recursos para el hogar¹⁵, por ello, afecta principalmente a los niños pertenecientes a los hogares más pobres. Dado que realizar estas actividades dificulta la plena satisfacción del derecho a la educación (lo que va desde la deserción escolar hasta el menor aprendizaje producto del poco tiempo dedicado al estudio), para UNICEF más que consecuencia, el trabajo infantil es causa de la pobreza. De acuerdo a una encuesta realizada por la OIT y el Ministerio del Trabajo, en 2003 había en Chile aproximadamente 238.000 niños entre 5 y 17 años trabajando, lo que representa un 6,6% de la población nacional de ese grupo de edad. Según esta misma encuesta, aunque la gran mayoría de los niños y niñas trabajadores se encuentra estudiando (83%), los que trabajan y estudian dedican en promedio 23 horas semanales al trabajo, lo que representa un evidente obstáculo para satisfacer adecuadamente su derecho a la educación.

IV. EL DERECHO DE LOS NIÑOS Y NIÑAS A LA CONVIVENCIA FAMILIAR

El derecho de los niños a vivir en familia supone que ésta representa un entorno positivo para su desarrollo, siendo responsabilidad del estado y la comunidad apoyar a los padres y madres para que cuenten con los medios necesarios para llevar a cabo sus funciones de cuidado y orientación.

La Convención sobre los Derechos del Niño tiene como uno de sus pilares fundamentales el fortalecimiento de las relaciones del niño con su familia; para ello establece un conjunto de protecciones al desarrollo de la infancia, cuyos principales responsables son los padres; asimismo obliga al Estado a tomar todas las medidas necesarias para apoyar a los padres en la función de orientación, promoción del desarrollo y cuidado de los niños y niñas.

La estructura y organización de las familias chilenas ha experimentado importantes transformaciones en estos 15 años. Según los censos de población, el número de hogares aumentó en 26% entre 1992 y 2002 y su tamaño promedio se redujo de 4 a 3.6 personas. En 2002, aunque la organización más frecuente continuaba siendo el hogar nuclear bi-parental con hijos (38,1%), se habían incrementado los hogares nucleares (mono o bi-parentales) sin hijos (20,9%), así como los hogares monoparentales con hijos (9,7%). Así, en 2002, aproximadamente 1 de cada 6 niños menores de 6 años vivía en un hogar monoparental.

Paralelamente han disminuido los matrimonios (desde un 67% de los hogares en 1992 a un 58% en 2002) y han aumentado las convivencias (desde un 6% a un 10% en el mismo período). En 2002, 1 de cada 3 niños menores de 6 años vivía en un hogar cuyo jefe de familia no estaba casado/a (en 1992, 1 de cada 4 niños vivía en esa situación).

Hoy la mitad de los niños nacen fuera de una relación matrimonial. Una proporción creciente de niños vive en hogares con uno sólo de sus progenitores o en familias ensambladas que le significan el contacto cotidiano con un adulto que no es su padre o madre biológica.

- ***Políticas Públicas para la Integración Social y Familiar de los Niños.***

El debate sobre la familia como foco de las políticas públicas en general, y de infancia en particular, ha seguido durante estos 15 años una trayectoria compleja. La Convención sobre los Derechos del niño, es portadora de una nueva visión que identifica a la familia como eje de las políticas promotoras del desarrollo humano e integral de los niños. Esta perspectiva es un desafío para las políticas públicas tradicionales inspiradas en el individuo y su consideración como persona en riesgo social.

Desde 1990 se manifestó la voluntad de cambiar las estrategias hacia una mayor integración de las políticas de infancia, familia y superación de la pobreza, y evitar la separación e incomunicación entre servicios universales y mecanismos especiales de protección.

Los conceptos de infancia como “grupo vulnerable” y de “familia inhábil”, en virtud de los cuales eran clasificadas muchas familias que experimentaban de manera severa los efectos de la exclusión social, debían dejar de ser el soporte de las intervenciones sociales. Desde el Informe Nacional sobre la Familia, elaborado a principio de los noventa, se empieza a plantear la necesidad de reconocer las capacidades y recursos de las familias como oportunidades para el desarrollo de sus integrantes. Así, la Política Nacional de Infancia, elaborada a fines de los '90, concibe a los niños como portadores de derechos y como un grupo estratégico para el desarrollo del país.

En los últimos 15 años se han creado diversos programas y servicios más acordes a la heterogeneidad de las necesidades y demandas de los niños y sus familias. Sin embargo, la lógica sectorial y el centralismo en el diseño y gestión de las políticas sociales tiende a estandarizarlas y hacerlas impermeables a las visiones y aportes de los actores locales.

Aún más, la existencia de tendencias segregadoras y prácticas de discriminación al interior de los propios sistemas definidos como “universales” (como la selección o expulsión de niños del sistema educativo), tienden a reforzar las visiones asistenciales y excluyentes respecto de los niños en situaciones sociales, familiares o personales más desventajosas.

La experiencia muestra que las políticas de protección al derecho a vivir en familia, así como de reunificación familiar de niños que viven en instituciones, encuentran en el espacio local los recursos y redes sociales necesarios para su ejecución. Experiencias como las Oficinas de Protección de Derechos (OPD) impulsadas por el Servicio Nacional de Menores en convenio con los municipios, representan una nueva forma de enfrentar, desde la comunidad local, la protección de los derechos de la infancia en general, y a la convivencia familiar y comunitaria en particular.

- ***Chile Solidario: un caso de política pública centrada en la familia.***

En el ámbito de la superación de la pobreza, el Programa Puente del Sistema Chile Solidario -en ejecución desde 2002- constituye una innovación pues considera por primera vez a la familia como sujeto formal de la política social. Esta intervención apoya durante dos años, de manera personalizada, a las familias más pobres del país. Con una cobertura de 156.734 familias a diciembre de 2004, el programa combina aportes monetarios, acceso preferente a la oferta social pública y apoyo psicosocial a las familias participantes.

Los niños y niñas participantes en el Programa son alrededor de 245 mil, a junio de 2005. Entre los mayores logros establecidos por el programa están: mejoría en la actitud y responsabilidad de los padres frente a la educación de sus hijos; acceso a beneficios de por asistencia escolar; educación preescolar (el 20.8% de los niños participantes ingresaron a educación parvularia); cuidado infantil; asistencia escolar y que los niños que trabajan no dejen de estudiar. Algunos problemas como la violencia intrafamiliar, la inserción escolar de niños discapacitados y el contacto de las familias con sus hijos internos en instituciones presentan mayores complejidades para su abordaje.

Consultados los niños y niñas del programa, el beneficio principal para ellos es el reforzamiento de los lazos afectivos en su familia.

- ***Más niños conviven con sus familias y menos permanecen en instituciones.***

Un problema que aún enfrentan las familias pobres es la tendencia a judicializar los problemas sociales, cuyo resultado más preocupante es el alto índice de internación judicial que, en la práctica, significa separar a niños y niñas de sus familias por problemas de pobreza.

A partir de 1990, emerge en Chile un discurso crítico hacia los juzgados de Menores, el Sename y sus instituciones colaboradoras por la aplicación sistemática de medidas de sustitución de la familia e internación de los niños vulnerados en sus derechos.

Pese a entrar en profunda contradicción con la Convención, todavía no ha sido reformado el anacrónico sistema legal e institucional contenido en las Leyes de Menores de 1928, que no diferencia adecuadamente entre niños víctimas, excluidos o infractores a la ley penal. Ante esta carencia se ha avanzado en reducir la internación de niños a causa de dificultades económicas mediante estrategias administrativas.

La nueva política social inspirada en la Convención implica disminuir el rol tutelar y de control del Estado y favorecer, en cambio, la responsabilidad de las familias y la comunidad. Consecuentemente, junto con los mecanismos predominantes de control y reparación, se requieren cada vez más recursos de acompañamiento y apoyo a las familias a fin de que cumplan su rol de inclusión social.

La disminución progresiva de la internación de niños y niñas pobres en los últimos años, y la consecuente ampliación de servicios de apoyo en el medio familiar, se verá reforzada una vez que entre en vigencia la Ley de Subvenciones de las Instituciones Acreditadas por el Servicio Nacional de Menores, promulgada en Julio de 2005, la nueva Justicia de Familia, que entrará a regir en Octubre de 2005. También debería consolidarse con la aprobación de los Proyectos de Ley de Protección de los Derechos de la Infancia y de Responsabilidad Penal de Adolescentes, actualmente en trámite en el Congreso Nacional.

- ***Igualdad legal entre los niños: el fin de las hijas e hijos ilegítimos.***

La protección efectiva del derecho a la convivencia familiar exige complementar y potenciar las políticas públicas con reformas legales. Estas reformas tienen dos finalidades específicas: modificar leyes inspiradas por patrones culturales que atentan contra la concepción de los niños como sujetos de derechos fundamentales y que no respetan el principio de igualdad de todas las personas. En segundo término, la legislación debe crear y fortalecer mecanismos de garantía y protección efectiva de los derechos de los niños, niñas y adolescentes reconocidos en la Convención.

Entre 1990-1994 se impulsaron reformas para posibilitar una mayor igualdad en las relaciones familiares, reforzando legalmente una cultura más democrática de las relaciones familiares. Se envió al Congreso la reforma al Código Civil - conocida como Ley de Filiación¹⁶- que favoreció la igualdad de los hijos y la responsabilidad de los padres.

Esta reforma atacó directamente una de las fuentes legales de desigualdad más asentada en la sociedad chilena: la diferenciación de los niños en legítimos e ilegítimos según el estado civil de sus padres, situación que el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas observó como discriminatoria y contraria a la Convención sobre los Derechos del Niño, en las recomendaciones al primer informe del Estado de Chile de 1994.

Esta ley promueve la responsabilidad de los padres al introducir mecanismos más eficaces de investigación de la paternidad; adicionalmente, y a través de otros cuerpos legales promulgados con posterioridad, se ha buscado garantizar el cumplimiento de los derechos de alimentos de los que son titulares los niños y niñas cuando no viven con ambos padres y el derecho de los niños a mantener comunicación directa y personal con ellos.

Desde el punto de vista de la transformación cultural de la sociedad chilena en una sociedad más igualitaria y democrática, esta reforma es la más importante del período, ya que sienta las bases a otros procesos crecientes de igualdad que se desarrollarán posteriormente en ámbitos como la legislación laboral, la educación y la salud.

- ***Maltrato Infantil y violencia al interior de la familia.***

Otro hito de estos 15 años ha sido el esfuerzo por erradicar la violencia como forma de relación al interior de la familia. Para este propósito se aprobó en 1994 la ley que sanciona la Violencia Intrafamiliar¹⁷. Aunque la ley no cambia por sí misma la realidad, es un paso necesario para poner término a una supuesta legitimidad o neutralidad del Estado a los malos tratos en el ámbito familiar. El establecimiento legal de que la violencia intrafamiliar es ilícita es un mensaje claro que favorece una reformulación de las relaciones de los integrantes de la familia que ya no podrá basarse en el abuso de poder y en la violencia. Asimismo, entrega una señal inequívoca de que el Estado no permanecerá neutral frente a las agresiones y abusos, lo que se traduce en la existencia de mecanismos judiciales de protección a las víctimas y sanción a los agresores.

Aunque a partir de 1990 se comienza a hacer visible el tema del maltrato infantil en la opinión pública, no es sino hasta 1994¹⁸ que se cuenta con información cuantitativa que permite diagnosticar a nivel nacional la incidencia de este fenómeno. De acuerdo a esos antecedentes, en 1994 el 63% de los niños y niñas sufría algún tipo de violencia física causada por sus padres o parientes.

Una medición posterior, realizada en 2000, encontró que la proporción de niños y niñas que había sido víctima de violencia en sus hogares había disminuido a 53,9%. La diferencia más apreciable se debe a la baja de la violencia física grave, que pasó de un 34,3% en 1994 a un 25,4% en 2000. Asimismo, la proporción de niños que sólo había sufrido violencia psicológica en sus hogares era de un 19,7% en 2000. Finalmente, los niños que reportaron no haber sufrido ningún tipo de violencia en sus hogares eran sólo un 26,4%¹⁹. Se encontró que un 63,5% de los hijos estaban presentes en episodios de violencia entre los padres, revelando la necesidad de afrontar integralmente el problema de la violencia intrafamiliar.

El maltrato infantil es un problema que afecta a un número importante de familias chilenas. La violencia en contra de los niños y niñas es utilizada frecuentemente como un mecanismo para resolver conflictos o simplemente como una “forma de educación”. Para erradicar el maltrato infantil se requieren acciones en -al menos- tres frentes: constituirlo social y políticamente como un problema a superar (sacándolo de la privacidad de las familias y del amparo de las tradiciones autoritarias), crear una institucionalidad que proteja a las víctimas y sancione los abusos hacia los niños, y prevenir el maltrato educando y apoyando a las familias y modificando pautas sociales que justifican el maltrato.

V. DERECHO DE LOS NIÑOS Y NIÑAS A LA PROTECCIÓN LEGAL Y JUDICIAL.

El sistema judicial chileno relativo a niños, niñas y adolescentes fue diseñado y puesto en funcionamiento durante la primera mitad del siglo veinte, fundamentalmente a través de los Juzgados de Menores. Este sistema no diferenciaba entre niños víctimas, excluidos e infractores a la ley penal. Por esta razón, a mediados de los años noventa se identificaron dos áreas prioritarias a ser reformadas: la justicia de familia y la justicia penal adolescente.

- ***La Justicia de Familia.***

En Chile no existía un sistema integrado de Justicia de Familia e Infancia, sino competencias separadas en distintos tribunales; así había materias que se resolvían en los Juzgados de Menores y otras en los Juzgados Civiles. En materia penal, la competencia la compartían los Juzgados de Menores y los Penales.

La Ley de Tribunales de Familia, así como las reformas a la Ley de Matrimonio Civil, favorecen la unificación de la competencia y, por consiguiente, la resolución conjunta y por un solo tribunal de las diferentes aristas del conflicto familiar: relaciones entre los cónyuges, cuidado de los hijos, visitas, obligaciones de alimento y violencia intrafamiliar, entre otras.

Esta reforma, que entrará a regir en octubre de 2005, constituye una enorme transformación en la justicia chilena; el sistema contará con procedimientos más eficaces, rápidos, transparentes y concentrados; se fortalece su cobertura y acceso aumentando el número de jueces especializados y profesionales del área psicosocial que trabajarán en la justicia de familia y en la protección jurisdiccional de los derechos de la infancia. Consagra como principio rector el favorecer las soluciones cooperativas a los conflictos de familia, al introducir mayores posibilidades de mediación, y la solución integral - en un solo juicio- de todos los aspectos que los integran.

- ***La Responsabilidad Penal de los Adolescentes, una reforma pendiente:***

“La informalidad del sistema tutelar de menores, que se estableció en nuestra legislación con la intención de beneficiar a los niños y adolescentes, ha permitido el surgimiento de un sistema punitivo / tutelar que no se somete a los controles propios del sistema penal formal, y que es fuente permanente de vulneración de derechos constitucionales, tanto en el ámbito procesal como en el de las garantías sustanciales”¹⁹.

En el ámbito penal la situación era, a comienzos de los años noventa, aún más preocupante que en materia de justicia de familia: al incumplimiento de las garantías del debido proceso se unía la utilización de la privación de libertad de personas menores de 18 años ya fuera por habersele imputado la comisión de un delito, o invocando la protección del niño, niña o adolescente. Estas privaciones de libertad, que incluso se podían ejecutar en secciones precariamente separadas de recintos penales de adultos, son abiertamente vulneratorias de la Convención que exige que la privación de libertad sea una medida de último recurso reservada sólo para delitos graves y en ningún caso para ser aplicada como medida de protección.

Asimismo, Chile mantiene el anacrónico sistema de discernimiento - vigente desde los albores de la República - que permite juzgar y sancionar como adultos a los adolescentes mayores de 16 y menores de 18 años que sean imputados de cometer delitos. Estos límites de edad datan de 1953 y no corresponden a la situación actual de la sociedad chilena y de su sistema de justicia.

Frente a este diagnóstico, el Ministerio de Justicia adoptó una estrategia de reformas de corto y largo plazo. Se promulgó la Ley de Erradicación de personas menores de 18 años de las cárceles de adultos (Ley 19.343) y el Servicio Nacional de Menores implementó diversas reformas administrativas para disminuir el número de niños privados de libertad en el país.

Por iniciativa del Servicio Nacional de Menores, se empezó a otorgar financiamiento público y ampliar la cobertura de programas especializados de representación y defensa jurídica de los adolescentes infractores, dando, al menos, efectividad al derecho de cualquier persona imputada de cometer un delito de contar con defensa jurídica especializada. Estos programas desarrollados por organizaciones no gubernamentales han sido una de las respuestas más eficaces para la protección de los derechos de las personas menores de edad en los procedimientos penales, aunque obviamente no logran compensar las deficiencias de la actual legislación.

En 1994 comenzó a diseñarse un proyecto de Ley sobre Responsabilidad Penal de Adolescentes que permitiera eliminar el discernimiento y crear un nuevo sistema de enjuiciamiento acorde con los criterios establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño y en la Reforma Procesal Penal. Tras largos debates, en que participaron académicos y organizaciones de la sociedad civil, en 2002 el Presidente de la República envió al Congreso el Proyecto de Ley sobre Responsabilidad Penal de Adolescentes entre 14 y 18 años.

El proyecto se encuentra actualmente en segundo trámite Constitucional en el Senado, cumpliéndose ya tres años de debate parlamentario. Los mayores problemas se han presentado en acordar un sistema de sanciones que contenga alternativas a la privación de libertad y que consagre específicamente que éste debe ser un recurso excepcional y sólo para los delitos más graves.

La entrada en vigencia a nivel nacional de la nueva justicia penal y de familia contribuye a hacer más drástico el contraste entre los avances en la protección del debido proceso en materia de infractores adultos y la alta discrecionalidad y falta de controles en los procedimientos seguidos contra los menores de edad. Se debe tener presente que en dos ocasiones el Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas ha emitido recomendaciones sobre esta materia al Estado de Chile.

VI. PRIORIDADES PARA LA INFANCIA CHILENA, A 15 AÑOS DE VIGENCIA DE LA CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO.

Conforme el país avanza en garantizar el acceso universal de los niños y niñas a las condiciones básicas para una vida digna, se abren paso nuevas prioridades desde el punto de vista del desarrollo integral de los niños. Dicho en términos concretos, en adelante se trata ya no sólo de acceder a la educación, sino de alcanzar niveles satisfactorios de aprendizaje; no sólo de asegurar el derecho a la convivencia familiar, sino de contar con un entorno libre de violencia y estimulante para el desarrollo personal; no sólo de evitar la malnutrición y la enfermedad, sino de elevar la calidad de vida de los niños.

Derecho a condiciones de vida digna y a una mayor igualdad.

La pobreza y la desigualdad dividen a los niños, niñas y adolescentes chilenos, segregando sus barrios, sus escuelas, sus experiencias de vida. Si Chile quiere avanzar hacia una sociedad más incluyente, que permita la movilidad social y que facilite la interacción entre personas de diferente nivel socioeconómico, tiene que resolver viejas deudas y enfrentar nuevos desafíos. Entre las deudas pendientes está superar la desventaja en que se encuentran los niños de las familias de más escasos recursos, así como lograr que los niños indígenas no sean objeto de discriminación y se beneficien de un verdadero reconocimiento de su cultura y del aporte que ésta hace al país; entre los nuevos desafíos está generar una política de inclusión para los niños inmigrantes y sus familias, considerando que, con el progreso de su economía, Chile tiende a consolidarse como un país receptor de flujos migratorios.

Al adherir a la Convención, el país se fijó estándares más exigentes respecto a su infancia, el cumplimiento de los cuales debe ser objeto de un debido seguimiento. Para ello resulta oportuno fortalecer el sistema de indicadores y monitoreo de la calidad de vida de los niños, prestando atención tanto a la satisfacción de las condiciones básicas de una vida digna, como a las condiciones para el pleno desarrollo de la infancia. Esta información debiera luego ser utilizada como guía en las decisiones de política pública e inversión.

Derecho a la educación

Un país incluyente se construye desde una escuela incluyente. Chile puede y debe eliminar todas las formas de exclusión que actualmente socavan las escuelas y liceos financiados con recursos públicos. Así por ejemplo, se debe prohibir toda selección y expulsión de alumnos, basadas ya sea en características de los niños o de sus familias; controlar los cobros obligatorios en establecimientos subvencionados; y apoyar la inclusión escolar de los niños con necesidades educativas especiales.

Para que la educación esté a la altura del derecho de los niños y niñas a la igualdad de oportunidades y al pleno desarrollo, ésta debe ser de calidad: una educación mediocre defrauda a los niños, sus familias y al país en su conjunto. Las escuelas efectivas en sectores de pobreza son uno de los mayores capitales que Chile tiene: sería importante expandir estas experiencias, especialmente aquellas que integren y reconozcan la diversidad cultural y de ritmos de aprendizaje entre los estudiantes. Al mismo tiempo es necesario entregar más recursos a las escuelas donde asisten los niños con más necesidades, garantizando -por ejemplo- que los profesores más competentes también enseñen en las escuelas donde asisten los alumnos más pobres.

Finalmente, la creación y buen funcionamiento de los Consejos Escolares representa una gran oportunidad para promover la participación real de niños y adolescentes, y sus familias, en los establecimientos educacionales. Esta mayor participación significa también abrir los liceos a los intereses, demandas y necesidades de los alumnos, como pueden ser temas relativos a la educación sexual, la prevención del VIH/SIDA y el embarazo adolescente.

Derecho a la convivencia familiar

El derecho a la convivencia familiar implica no sólo evitar la internación en hogares residenciales masivos de los niños vulnerados en sus derechos, sino también garantizar un entorno socio-afectivo que promueva el desarrollo integral de todos los niños, niñas y adolescentes. Para ello es necesario reforzar políticas sociales que reconozcan las capacidades y potencialidades del niño y su familia través de programas locales y comunitarios que tomen en cuenta la diversidad de situaciones familiares que actualmente se presentan en el país.

Existe además un amplio consenso en torno a la centralidad de los primeros años de vida para el desarrollo cognitivo, afectivo y social de las personas. Para apoyar mejor este crítico período, es preciso una mayor integración de las políticas dirigidas hacia la infancia temprana, donde sean los niños y su familia el eje en torno al cual se coordinan los diferentes sectores y niveles del Estado. Ello implica –en otras medidas- diversificar y expandir la oferta de cuidado infantil de niños menores de 3 años, mediante modalidades flexibles pero de calidad, especialmente accesibles para las familias de más escasos recursos y madres que trabajan.

Las altas cifras de violencia contra los niños exigen que Chile promueva profundos cambios culturales relativos a su crianza para avanzar en una cultura de respeto, tolerancia y aceptación de la diversidad, tanto al interior de la familia como en la sociedad. También sería necesario modificar la ley actual de violencia intrafamiliar, de modo de reforzar la protección a las víctimas, así como ampliar los programas de atención integral y reparación y coordinar las diversas acciones que implementan distintos servicios.

Derecho a la Protección Legal y Judicial

La efectiva protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes requiere que se apruebe rápidamente la legislación que se encuentra pendiente en el Congreso y el país concentre su atención y esfuerzos en asegurar el funcionamiento eficaz de las nuevas instituciones legales, judiciales y administrativas.

Resulta urgente aprobar una legislación integral que reemplace la Ley de Menores por una normativa que establezca mecanismos administrativos y judiciales que aseguren la vigencia y exigibilidad de los Derechos del Niño, especialmente los de contenido económico y social y el derecho a la convivencia familiar.

En el ámbito de la Justicia Penal se debe avanzar en la creación de un sistema integrado de prevención, juzgamiento y sanción de las conductas ilícitas cometidas por las personas entre 14 y 18 años, así como en el establecimiento de un sistema de ejecución de sanciones orientado hacia la integración social de los adolescentes, basado principalmente en medidas de control y orientación no privativas de libertad.

Para lograrlo es fundamental no sólo aprobar una Ley de Responsabilidad Penal de Adolescentes, sino también, desarrollar una acción coordinada que incluya a todos los actores involucrados para ponerla en práctica. Los resultados positivos de estas reformas dependerán de la práctica concreta de los operadores del sistema judicial y de las organizaciones públicas y privadas encargadas de su ejecución.

-
- 1 En el documento se utilizan dos fuentes de información básica: encuesta CASEN de MIDEPLAN (cuando la información corresponda a los años 1990 ó 2003) y CENSO de INE (para datos 1992 ó 2002).
 - 2 Banco Central de Chile.
 - 3 Instituto Nacional de Estadísticas, INE.
 - 4 UNICEF - MIDEPLAN (2002). Índice de Infancia. Una mirada comunal y regional.
 - 5 Omar Aguilar (2002). Dinámica de la pobreza. Resultados de la encuesta panel 1996-2001. MIDEPLAN.
 - 6 De acuerdo al más reciente reporte del Banco Mundial sobre la materia, World Development Indicators 2005, el grupo de los 10 países más desiguales del planeta lo conforman: Botswana, Centroáfrica, Lesotho, Namibia, Sierra Leona, Sudáfrica, Swazilandia, Colombia, Guatemala y Chile.
 - 7 Innocenti Research Centre (2005). Child Poverty in Rich Countries 2005. Innocenti Report Card No.6, UNICEF, Florence.
 - 8 CEPAL-UNICEF (2005) Boletín de infancia Desafíos, N° 1.
 - 9 UNICEF - MIDEPLAN op. cit. Obviamente, no todos los niños de esas comunas se encuentran sin sus necesidades básicas satisfechas, al tiempo que una proporción significativa de la población con necesidades básicas insatisfechas vive en otras comunas del país. El Índice muestra que existe un grado importante de concentración territorial de la pobreza y la exclusión.
 - 10 Los datos de esta sección provienen del Ministerio de Salud. Ver <http://deis.minsal.cl/index.asp>
 - 11 Esta tasa incluye nacimientos de menores de 15 años, y entre 1982 y 1992 se mantuvo prácticamente constante.
 - 12 Ver www.simce.cl Los datos de 4° básico, además de ser los más usados sobre alfabetización, son los únicos que permiten estimar la proporción de estudiantes que no alcanza un determinado estándar de aprendizaje.
 - 13 OECD-UNESCO (2003). Literacy Skills for the World of Tomorrow: Further Results from PISA 2000, OECD.
 - 14 Esto genera una paradójica situación: en muchos establecimientos las familias deben virtualmente “comprar” la subvención del estado orientada a satisfacer el derecho a la educación de sus hijos.
 - 15 Se estima que los menores de 18 años del quintil más pobre que trabajan, aportan a sus hogares -en promedio- entre un 25% y un 37% del ingreso familiar (según si el jefe de hogar es hombre o mujer, respectivamente). Observatorio Laboral N°. 4, enero 2002, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, p. 9.
 - 16 Ley 19585 de 26 de October de 1998.
 - 17 Ley sobre Violencia Intrafamiliar, 19.325, de 1994.
 - 18 Estudio sobre Maltrato Infantil, UNICEF, 1994.
 - 19 Mensaje del Presidente de la República, Ricardo Lagos Escobar, al Congreso Nacional. Proyecto de Ley que establece el Sistema de Responsabilidad de los Adolescentes por Infracciones a la Ley penal, Santiago, 2 de Agosto 2002.

Este documento esta disponible en www.unicef.cl

Teléfono: 422 8800

