



## **PROTOTIPO BASE**

# **SISTEMA NACIONAL DE INFANCIA**

*Marzo 2003*

## INDICE

	<b>Página</b>
<b>PRÓLOGO</b> .....	1
<b>CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN</b> .....	3
1. Antecedentes .....	3
2. Justificación .....	4
2.1. Carencias de Integralidad .....	4
2.2. La Situación de la Infancia requiere Servicios Integrales .....	4
2.3. Necesidad de un Modelo o Prototipo .....	5
3. Contexto Regional .....	6
3.1. Avances y Asignaturas Pendientes .....	6
3.2. Situación de Crisis que Envuelve a la Región .....	7
3.3. Las Fortalezas de la Región .....	7
<b>CAPÍTULO II: CUERPO DE PRINCIPIOS ORIENTADORES</b> .....	9
1. Principios del Sistema Nacional de Infancia .....	9
1.1. Los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes son Derechos Humanos .....	9
1.2. El Niño, La Niña y el Adolescente son Sujetos de Derechos .....	10
1.3. El Interés Superior del Niño como Principio Rector .....	10
1.4. El Desarrollo Integral del Niño/a .....	11
1.5. La Universalidad .....	12
1.6. Respeto por las Diversidades Nacionales .....	12
1.7. El Profesionalismo en la Gestión .....	13
<b>CAPÍTULO III: OBJETIVOS DEL PROTOTIPO BASE SNI</b> .....	14
1. Objetivo General .....	14
2. Objetivos específicos .....	14
<b>CAPÍTULO IV: DESARROLLO LÓGICO DEL SISTEMA NACIONAL DE INFANCIA</b> .....	15
1. Sub-Sistemas de Protección .....	16
1.1. El Sub-Sistema de Protección Legal .....	16
1.2. El Sub-sistema de Protección Judicial .....	17
1.3. El Sub-Sistema de Protección Social .....	19

	<b>Página</b>
1.3.1. El Sub-Sistema de Protección Social, concibe dos tipos de políticas públicas de infancia .....	19
1.3.2. Los Actores del Sub-Sistema de Protección Social .....	20
2. Coordinación entre los Sub-Sistemas de Protección .....	23
2.1. La Coordinación a la Interna del Sistema .....	23
2.2. El Rol del Organo de Protección en la Coordinación Externa del Sistema .....	25
<b>CAPÍTULO V: ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE INFANCIA .....</b>	<b>26</b>
<b>Cuadro N° 1</b> Estructura Orgánica General .....	27
<b>Cuadro N° 2</b> Lógica General de los Subsistemas .....	28
<b>Cuadro N° 3</b> Subsistema de Protección Legal .....	29
<b>Cuadro N° 4</b> Subsistema de Protección Judicial .....	30
<b>Cuadro N° 5</b> Subsistema de Protección Social: Políticas Públicas Universales – Servicios Universales .....	31
<b>Cuadro N° 6</b> Subsistema de Protección Social: Políticas Públicas Focalizadas – Servicios Focalizados. Rol Articulador del Ente u Organo de Protección .....	32
<b>Cuadro N° 7</b> Subsistema de Protección Social: Políticas Públicas Focalizadas – Servicios Focalizados .....	33
<b>Cuadro N° 8</b> Subsistema de Protección Social: Flujo de las Intervenciones focalizadas .....	34
<b>Cuadro N° 9</b> Subsistema de Protección Social: Comités Sectoriales de Focalización.....	35
<b>Cuadro N° 10</b> Lógica de Estructura Orgánica Descentralizada .....	36
<b>CAPÍTULO VI: ORGANO DE PROTECCIÓN Y SUS COMPONENTES .....</b>	<b>37</b>
A. Componente de Ingreso .....	37
B. Componente de Prevención .....	38
C. Componente de Protección Especial .....	39
D. Componente de Atención a Jóvenes en Conflicto con la Ley .....	41
<b>CAPÍTULO VII: SISTEMAS DE INFORMACIÓN PARA EL MONITOREO DE DERECHOS Y GERENCIAMIENTO DEL SNI .....</b>	<b>44</b>
<b>Cuadro N° 11</b> Sistemas de Información .....	46
<b>CAPÍTULO VII: CONCLUSIÓN .....</b>	<b>47</b>

## PROLOGO

Desde 1985 hemos estado vinculados en forma continua al área Infancia, ya sea desde responsabilidades en la sociedad civil, en el Estado, o en organismos internacionales.

Desde la Presidencia del Instituto Nacional del Menor del Uruguay (1995- 2000 ), tuvimos el privilegio de vernos rodeados de un grupo de técnicos de primer nivel que, cada uno en su campo y especialidad, aceptaron el desafío de acompañar una gestión, por encima de aspectos ideológicos o políticos, compartiendo desinteresadamente su ciencia y sus experiencias, para enfrentar juntos de manera creativa la ardua y diaria tarea de encontrar respuestas adecuadas a la multiplicidad de problemas de altísimo nivel de exigencia en todos los aspectos imaginables.

Al confiársenos la Dirección General del Instituto Interamericano del Niño, entendimos que había llegado la hora de poder devolver a esos técnicos, y a todos los profesionales del área infancia del Continente, el esfuerzo sistematizado y estructurado de un Sistema Nacional de Protección de Infancia Arquetípico, en el que la rica casuística que conforman las situaciones vividas por tantos niños, niñas y jóvenes de nuestros países pudieran encontrar su inserción a través de las estructuras pensadas para atenderlos a ellos con el respeto que se merecen como sujetos de derechos.

Al presentar el Plan Estratégico 2000-2004, que el Consejo Directivo del IIN habría de aprobar con fervor, nos comprometimos a hacer esa devolución entregando, como adelanto, un esquema preliminar de lo que entendíamos debía ser la Estructura Orgánica de un Sistema Nacional de Infancia para poder trabajar con profesionalismo por la niñez de la Región.

Hoy, luego de meses de análisis, y de discusión participativa, se ha podido finalmente llegar a la generación de un Producto que creemos inédito. Es el que, en este mismo acto, estamos poniendo en manos de ustedes: Representantes ante el Consejo Directivo del IIN, Gobiernos, Directores de Órganos de Protección de Infancia, Legisladores, actores del Poder Judicial, académicos, Organizaciones No Gubernamentales.

Se trata de una propuesta abierta y adaptable, pero que parte siempre de un riguroso basamento técnico que esperamos genere distintas reflexiones, debates y acciones en el nivel nacional, al tiempo que enriquezca también la discusión regional comparada.

Hacemos circular el Producto a conciencia de que existe una asignatura pendiente, tal como se señalara en la Reunión de Consulta: ¿cómo instrumentar la efectiva participación de los propios niños y niñas para que su voz sea escuchada, sin distorsiones ni condicionamientos, sobre estos temas que, indudablemente, les conciernen? El desafío de dar la oportunidad de que ellos se pronuncien, queda abierto a nivel de los distintos procesos nacionales que se puedan generar. De nuestra parte reiteramos la disposición y el compromiso de difundir en los países de la Región,

las opiniones, aportes y sugerencias que se recojan como resultado de abrir la discusión sobre los contenidos del documento a la opinión de niños, niñas y adolescentes.

Finalmente, agradezco a los Representantes ante el Consejo Directivo por su apoyo atento y sus aportes orientadores; al personal técnico del IIN por haber hecho suya la propuesta con convicción, entusiasmo y creatividad; a los Consultores Externos de Costa Rica, Chile y Uruguay con quienes se confrontó la propuesta, por haber compartido generosamente sus conocimientos y buscado afanosamente puntos de consenso que permitieran alcanzar metas superiores por el bien de la niñez; a los enviados de los países que participaron intensamente en la Reunión de Consulta; y al personal todo del IIN que, no pocas veces desde el anonimato, ha realizado imprescindibles tareas de apoyo sin las cuales este Producto no estaría hoy en manos de ustedes.

Es nuestro deseo que se pueda seguir, con alto rigor técnico, compartiendo este camino de constante búsqueda y compromiso en la construcción de un **sistema** capaz de defender y de desarrollar con eficacia todos los Derechos para todas las niñas y niños.

Lic. Alejandro Bonasso  
**DIRECTOR GENERAL**

# CAPITULO I: INTRODUCCIÓN

## 1. ANTECEDENTES

El Plan Estratégico 2000-2004 del Instituto Interamericano del Niño (IIN), constituye el eje de la actual acción institucional, tanto en el plano técnico como en el político. En su base, el Plan está concebido desde la perspectiva de los derechos de los niños y niñas, al tiempo que busca promover la descentralización de las actividades del IIN, el incremento de la presencia de los temas de niñez y familia en los foros políticos de la Región, la incorporación decisiva de la sociedad civil al compromiso hemisférico por la infancia, la profesionalización en el abordaje de todo lo concerniente a la niñez y adolescencia, y la propia participación de los niños y niñas a través de la oportunidad de hacer oír su voz en todo lo que les concierne.

En términos operativos, el Plan impulsa la generación de productos estratégicos de alto impacto técnico y político, que se constituyan en un modelo referencial para el gerenciamiento de los temas de infancia.

En este marco se vio la necesidad de elaborar un Prototipo Base al que se llamó SISTEMA NACIONAL DE INFANCIA (SNI), con el propósito de ser un marco orientador y ordenador para los países, respecto de las acciones que el Estado y la sociedad civil realizan a favor de la infancia.

El Prototipo Base “Sistema Nacional de Infancia” es una sistematización fruto de un largo proceso de análisis y reflexión, iniciado en junio del año 2000 al presentar al Consejo Directivo un Plan Estratégico, en el que ya se encontraban los primeros conceptos y características del SNI. Durante el 2001 y el 2002 a través de un trabajo largo y enriquecedor, que involucró a profesionales de la Oficina Central del IIN y a Consultores de diferentes países de la región, se llegó a elaborar un borrador de Prototipo Base que fue presentado, en calidad de consulta técnica a Representantes ante el Consejo Directivo del IIN que estuvieron acompañados por expertos, habiéndose concluido que se trataba de una significativa contribución para la protección integral de los niños y niñas del continente, al tiempo que se realizaban diversos aportes y comentarios al documento, que serían recogidos en la redacción final <sup>1</sup>.

A continuación se presenta el producto final del proceso señalado, el cual constituye un modelo de Sistema Nacional de Infancia. Por ello, no da cuenta de la realidad de ningún país en particular, sino que constituye un instrumento para confrontar, diagnosticar y planificar los sistemas nacionales existentes con sus propias estructuras, políticas, programas, actores, instituciones y comunidad, en relación a todo lo concerniente a la niñez de cada país.

---

<sup>1</sup> . La Reunión de Consulta Técnica se efectuó en Montevideo-Uruguay los días 6 y 7 de Diciembre del 2002. Fue denominada “Hacia el Diseño de una Estrategia de Intervención” y participaron los siguientes países: Argentina, Canadá, Colombia, Chile, Estados Unidos de América, México, Paraguay, Perú; República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

El Sistema Nacional de Infancia, tiene como paradigma la Convención sobre los Derechos del Niño, que concibe al niño como **sujeto de derechos**, merecedor de una **protección integral** en toda circunstancia para poder crecer y desarrollarse como persona humana. Constituyendo desde su diseño un esquema orgánico participativo, que concibe **UNA sola política de infancia** pero que admite una **pluralidad programática**, es decir la unidad en la diversidad, con el objetivo de que ningún niño o niña de nuestras sociedades quede excluido de los derechos que le confiere su calidad de persona y su condición de ciudadano.

## **2. JUSTIFICACIÓN**

**2.1. Carencias de Integralidad.** En la mayoría de los países, existe un nivel de prestaciones hacia la infancia ligado a políticas sociales universales donde se abordan sectorialmente las necesidades de salud, educación, vivienda y previsión social. Sumada a esta sectorialidad, en las últimas décadas, se han creado otras Instituciones o Ministerios con temáticas más especializadas, tratando de abordar necesidades específicas y excluyentes del mundo infantil. Así por ejemplo, existen organismos que se ocupan de la juventud, la mujer, la educación preescolar, el deporte y la recreación, los niños/as en riesgo o vulnerados en sus derechos, y otros.

En general, la experiencia indica que en la mayoría de los casos estas Instituciones u Organismos operan en forma desvinculada entre sí, con programas y sistemas de información aislados unos de otros, a veces repitiendo servicios o exigiendo de los usuarios procesos duplicados inútilmente. En el caso de la niñez, esta descoordinación tiene consecuencias que pueden ser muy severas para la seguridad, bienestar y desarrollo de esta población, pues, por ejemplo, cuando se presenta una situación de maltrato, ésta se atiende al nivel de emergencia, pero en la mayoría de los países no se cuenta con una coordinación que garantice un seguimiento que asegure la superación del riesgo.

Es debido a esta descoordinación, que se requiere ir más allá del discurso generado a partir de la Convención sobre los Derechos del Niño, de manera que los postulados establecidos en cuanto a la protección integral de la infancia y adolescencia se traduzcan en decisiones, directrices, acciones, programas y servicios que funcionen en forma **sistémica** para que de esta forma, puedan garantizar que los tan mencionados derechos realmente sean operacionalizados<sup>2</sup>.

**2.2. La Situación de la Infancia Requiere Servicios Integrales.** Desde una perspectiva histórica, la situación de los niños/as, así como la cobertura de los servicios que se les brinda, ha tenido una evolución positiva en diversas áreas relacionadas con la satisfacción de necesidades básicas. Concretamente, dan cuenta de este hecho una serie de indicadores

---

<sup>2</sup> . Los participantes en la Reunión de Consulta Técnica del IIN, señalaron como una característica generalizada en los países de la Región, la descoordinación y superposición de políticas y programas para la infancia. Por lo que iniciar un camino hacia la construcción de un sistema integral de protección, fue definido como una prioridad.

sociales relacionados con la mortalidad infantil, la desnutrición, la eliminación de enfermedades prevenibles como la polio, el acceso al agua potable, la reducción del tétanos neonatal y el incremento de la matrícula de educación primaria.

No obstante, si se analiza la realidad con otros indicadores que “están más allá de la sobrevivencia” y que se relacionan con la calidad de los servicios hacia la infancia, se observan serias deficiencias. Nos referimos a la calidad de la educación; a la desnutrición reflejada en la talla para la edad; al sobrepeso infantil; déficit en el desarrollo psicomotor; los problemas de lecto-escritura; etc.

En el mismo sentido, si se analiza el tema de la drogadicción en los adolescentes, o la violencia intra familiar, o el maltrato infantil, o el embarazo en adolescentes, o las infracciones juveniles; así como otros fenómenos definidos como "problemas emergentes", se pueden constatar cifras que están en aumento y tienen una trayectoria que no se relaciona directamente con la disminución de la pobreza. Es decir, aunque los índices de pobreza han disminuido en algunos países, estas situaciones problemáticas han aumentado.

A partir de lo anterior, es posible señalar que los actuales programas y servicios, con su actual organización segmentada sectorialmente, no han podido resolver las necesidades de la infancia que están más allá de la "sobrevivencia", ni el incremento de los llamados "temas emergentes". Ello, porque son fenómenos cuyas causas y efectos están relacionados con una multiplicidad de factores, o interacciones "difíciles" que el niño tiene con su entorno (llámese familia, grupo de pares, barrio, escuela, comunidad, etc.). Por ejemplo, en el desarrollo psicomotor de un niño, no sólo interviene la madre sino la familia en su conjunto, la educación, el acceso a determinados bienes y, en última instancia, la cultura inmediata donde está inserto el niño/a. Igual cosa ocurre con la drogadicción, o el embarazo precoz, por nombrar algunos. Por tanto, la estrategia adecuada para abordar estos fenómenos debe ser de **carácter integral**, y no meramente sectorial.

Se puede asegurar, con cierto grado de certeza, que estamos a las puertas de la aparición de nuevos problemas emergentes que aún no nos afectan, pero que ya se observan en otras sociedades con mayores niveles de desarrollo. Nos referimos, por ejemplo, a las trasgresión de ley intra escolar, la drogadicción infanto-juvenil más dura (heroína, crack), la trasgresión de ley por adolescentes ligada a delitos sexuales, etc. Por tanto, la **integralidad** de los servicios hacia la infancia es una necesidad imperiosa.

**2.3. Necesidad de un Modelo o Prototipo.** La atención a la infancia de cada país se caracteriza por la participación y el rol de diversos actores, instituciones e instancias, en diferentes niveles de jerarquía, que conforman en conjunto un “mapa” de alta complejidad, incluso para personas con experiencia en el área.

Es evidente, que quienes se integran al trabajo en el área infancia requieran de un período de aprendizaje, que muchas veces retrasa la toma de decisiones y el gerenciamiento de los Organismos Rectores de infancia.



En este sentido, la existencia de un **modelo** o **prototipo** que permita visualizar claramente a los actores, los servicios que cada uno entrega, las relaciones y articulaciones esperadas entre ellos, así como la retroalimentación de los procesos, es fundamental para la gerencia y el desarrollo organizacional en el área de la niñez y adolescencia.

### **3. CONTEXTO REGIONAL**

**3.1. Avances y Asignaturas Pendientes.** En la actualidad habitan en América Latina y el Caribe más de 190 millones de niños/as, cifra que representa casi el 40% de la población total. Todos estos niños/as y sus familias necesitan creer que el futuro será mejor que el presente y que sus vidas se podrán desarrollar plenamente en un ambiente de respeto y solidaridad.

Al respecto, durante la última década <sup>3</sup>, se constataron avances en áreas como la **Salud**, donde se destaca la reducción de la mortalidad infantil (desde 37 a 26 muertes por mil nacidos en menores de un año); la disminución de la mortalidad materna (de 153 a 114 por cada cien mil nacidos vivos), lo cual se asocia a avances en la atención prenatal y del parto; la reducción en los índices de desnutrición en los menores de cinco años (de un 13% a un 9%); la eliminación de algunas enfermedades como la polio y la reducción casi total del tétanos neonatal, a lo que hicieramos referencia. Asimismo, ha existido un mejoramiento en el acceso a **servicios básicos**, como por ejemplo, el aumento en la cobertura de agua potable desde un 69% a un 84% de la población y el acceso a medios sanitarios de eliminación de excretas de un 63% de cobertura a un 79%. Respecto a la **Educación**, se puede señalar que la matrícula en educación primaria alcanzó tasas prácticamente universales sobrepasando el 90% de cobertura como promedio.

No obstante la mejora en los promedios a nivel de la Región, persisten desigualdades significativas entre países y también al interior de ellos. Por ejemplo, en el tema de la mortalidad infantil existen países con alentadores índices como Chile con un 12<sup>o/oo</sup> o Costa Rica con un 11<sup>o/oo</sup> y, por el contrario, Bolivia con un 56<sup>o/oo</sup>, o Ecuador con un 42<sup>o/oo</sup>. Asimismo, en el tema de la cobertura de la Educación Básica existen países con índices por sobre el 90% como Perú o Uruguay, y por el contrario países con coberturas aún bajas como Guatemala y El Salvador con un 72% y 78%, respectivamente. Cabe señalar que si se analizan estos indicadores de acuerdo a las realidades urbana y rural las diferencias se acrecientan incluso dentro de cada país.

Además de las desigualdades señaladas, se agrega otro tema complejo en el contexto regional como es el persistente fenómeno de “infantilización de la pobreza”, caracterizado por la existencia de una mayor proporción de carencias socioeconómicas en hogares donde hay niños, que en aquellos hogares conformados por adultos. En efecto, aunque en los últimos diez años se logró un cierto avance en materia de reducción de pobreza, la que bajó de un 48% a 44% en la población total, este avance no impactó en el grupo de menor edad, ya que en

---

<sup>3</sup>. La información estadística que en este capítulo se consigna tiene como base el documento “Construir equidad desde la infancia y adolescencia” de CEPAL, UNICEF y SECIB, Septiembre de 2001. Elaborado para las Conferencias y Cumbres Iberoamericanas.

términos absolutos el total de niños/as que viven por debajo de la línea de pobreza aumentó de 110 a 114 millones. Lo cual significa que más de la mitad de los niños y adolescentes de la región son pobres y más de la mitad del total de pobres son niños y adolescentes.

**3.2. Situación de Crisis que Envuelve a la Región.** A lo anterior hay que agregar los últimos efectos de la globalización de la economía, donde -sin olvidar las responsabilidades propias de cada país- los problemas ocurridos en países desarrollados han impactado a las economías del continente. Básicamente la situación de inseguridad frente al terrorismo y el enfriamiento del crecimiento económico mundial, han afectado fuertemente a algunos países de la Región expandiéndose al resto. En efecto, dificultades en las mayores economías de América Latina, afectadas por situaciones de endeudamiento, menor flujo crediticio y disminución en el precio de sus comodites, así como problemas de déficit fiscal y carencias en la competitividad, se han traspasado a las economías de los otros países de la Región, generando inestabilidad en los mercados cambiarios, con persistentes devaluaciones, inflación y contracción en el mercado del empleo, lo que ha impactado en toda la población, y especialmente en el acceso a la estructura de oportunidades de los grupos pobres.

Esta crisis ha generado últimamente un aumento en los índices de pobreza y ha impulsado un retroceso reciente en los logros alcanzados durante décadas pasadas en temas como la desnutrición, la esperanza de vida, la cobertura educacional, entre otros; especialmente en países como Argentina con una importante tradición en seguridad social, donde estos índices relacionados con la sobrevivencia del mundo infantil se consideraban como algo superado y sin marcha atrás. Todo ello, ha provocado un significativo desconcierto y una actitud de desesperanza que tiende a generalizarse.

En consecuencia, el Sistema Nacional de Infancia debe contextualizarse en una Región que es parte de un planeta globalizado donde, una vez más, acecha una crisis social y económica de complicado pronóstico.

**3.3. Las Fortalezas de la Región.** Un aspecto a destacar ocurrido en la última década, es que la preocupación por la infancia haya ganado un espacio en la agenda pública nacional y regional. De esta realidad es reflejo la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño por todos los países de América Latina y el Caribe a mediados de la década del noventa, lo cual ha generado un proceso de adaptación de los marcos jurídicos de cada país a este instrumento internacional. En efecto, algunos -como Brasil, Venezuela, Paraguay, Bolivia- tienen Códigos nuevos sobre los derechos de la infancia; otros, como República Dominicana, Panamá y Uruguay están en etapa de discusión parlamentaria, mientras que Chile y Argentina se aprontan a aprobar su nuevo marco jurídico por la infancia.

Otro aspecto que revela la importancia progresiva del tema infancia en la Región, se relaciona con la visibilidad pública que han ido adquiriendo problemas antiguos o de larga data que afectan a los niños/as, y que hoy día son denominados como “problemas emergentes”; nos referimos a situaciones como el maltrato infantil; el embarazo adolescente; el abuso sexual; la explotación, laboral; etc. Es decir, se trata de problemáticas que no tenían mayor visibilidad

social, pero que en esta última década han adquirido resonancia pública, atrayendo una cobertura significativa de los medios de comunicación e instalándose paulatinamente en la agenda de los Parlamentos, organismos especializados, y sociedad civil de muchos países. Asimismo, estos problemas hoy “emergentes” han pasado a formar parte del menú de políticas y programas sociales de cada país; existiendo además, sistemas de información, estadísticas e indicadores destinados a dar cuenta y ponderar su estado de situación.

Por tanto, lo loable en este panorama de situaciones no deseadas en que se encuentran niños/as y adolescentes, es que en la actualidad existe preocupación social y política por temas que han existido siempre, pero que en el pasado reciente eran invisibles. En otras palabras, la infancia hoy es un área de importancia creciente en el continente, presente incluso en los altos foros políticos.

Otro aspecto necesario de destacar, dentro del panorama que caracteriza al continente, se refiere a que todos los países del Sistema Interamericano han asumido, o alcanzado, un orden político de carácter democrático, lo cual es un hecho sociológico inédito en la historia de la Región, donde regímenes autoritarios que no respetaron los derechos civiles y políticos se asentaron durante largos períodos en muchos países. Esta realidad, ha permitido un fortalecimiento progresivo de la sociedad civil, en términos de organización y participación en diferentes ámbitos de la vida social. Asumiendo estas entidades un rol protagónico en las denuncias de carencias y vulneración de derechos, así como una participación en la implementación de soluciones.

En este sentido, la existencia de diversas y múltiples organizaciones de la sociedad civil consolidadas y prestigiadas, en cada uno de los países de las Américas, constituye una red de apoyo, principalmente para los grupos más necesitados, asumiendo una función de contención frente al impacto de las crisis económicas que cada cierto tiempo afectan a la Región. Muy probablemente es este hecho, el que ha permitido que gobiernos democráticos se mantengan en pie pese a la grave situación socioeconómica por la que atraviesan <sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup>. Un aspecto que destacaron los participantes en la Reunión de Consulta convocada por el IIN, fue el rol cada vez más significativo de la sociedad civil organizada en la estructura de decisiones sobre políticas sociales, así como en su participación generalizada en la oferta de prestaciones hacia la infancia.

## CAPITULO II : CUERPO DE PRINCIPIOS ORIENTADORES

### 1. PRINCIPIOS DEL SISTEMA NACIONAL DE INFANCIA

Corresponde explicitar **los principios** o supuestos que están en la base de la propuesta, ya que ellos delimitan y configuran el marco en el cual ella se inserta, definiendo su coherencia y pertinencia.

#### 1.1. Los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes son Derechos Humanos.

Los Derechos de las personas en determinadas etapas de la vida (niñez, tercera edad) o por razones de género o de capacidades diferentes, tienden equivocadamente a verse separados de la doctrina de protección de los Derechos Fundamentales.

Los Derechos Humanos son aquellos derechos intrínsecos a nuestra naturaleza <sup>5</sup>. La dimensión de aplicabilidad de estos derechos es universal. Se considera que todo ser humano goza de los mismos por ser inherentes a la persona humana, sin distinciones de edad, raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

“Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”. (Artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.)

Los derechos fundamentales abarcan desde el derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad de la persona, a no ser sometido a esclavitud, servidumbre o trabajos forzados, a no ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, a que se le reconozca su personalidad jurídica, a acceder a recursos efectivos ante los Tribunales contra actos que violen sus derechos, a no ser detenido, preso ni desterrado arbitrariamente, a ser oído públicamente y con justicia ante tribunal competente, a tener derecho a la circulación, a tener una nacionalidad y a la libertad de reunión y asociación pacífica. Estos derechos son para todas las personas, capaces o incapaces legalmente.

Los derechos del niño/a no pueden separarse de los derechos humanos que gozan por igual los adultos. Sin embargo, adicionalmente los niños deben contar con derechos especiales, en tanto sujetos en desarrollo. Por ende, la comunidad internacional decidió emitir un instrumento internacional que especificara los derechos de las personas menores de 18 años. Conocida como la Convención sobre los Derechos del Niño, que contempla disposiciones amplias en cuanto a la variedad de derechos y garantías para toda la niñez. En este sentido, se fijan con claridad los criterios para el ejercicio de otros derechos como la libertad de expresión (artículo 12, 13 y 14), la libertad de pensamiento, de conciencia y religión. Se garantiza la libertad de

---

<sup>5</sup> La enseñanza de los Derechos Humanos, Boletín de Naciones Unidas.

asociación en reuniones pacíficas (artículo 15). Se garantiza que todo niño o niña debe tener derecho a una vida privada sin injerencias arbitrarias o ilegales en los asuntos familiares o en su domicilio, ni ataques en su honra y reputación (Artículo 16).

## **1.2. El Niño, la Niña y el Adolescente son Sujetos de Derechos.**

La Convención sobre los Derechos del Niño constituye, sin duda, la síntesis más acabada de un nuevo paradigma para interpretar y enfrentar la realidad de la infancia, introduciendo un importante giro en la posición de la niñez frente a lo jurídico, a la familia, a la comunidad y el Estado. Ese giro consiste en haber pasado de considerar al niño/a como "objeto" de preocupación, protección y control, a ser sujeto de derechos frente a los padres, la comunidad y el Estado.

La Convención, a diferencia de la tradición jurídica y social imperante en muchos países antes de su aprobación, no define a los niños/as y adolescentes por sus necesidades o carencias, por lo que les falta para ser adultos o lo que impide su desarrollo. Por el contrario, al niño/a se lo considera a partir de sus derechos ante el Estado la familia y la sociedad, y por ende como titular de derechos.

Entre los mayores aportes de la Convención sobre los Derechos del Niño, es el considerar al niño/a una persona en un período especial de su vida, en el que está en juego el desarrollo de sus potencialidades, por lo que es un sujeto de derechos especialísimo, dotado de una protección complementaria, pues se deben agregar nuevas garantías por sobre las que corresponden a todas las personas, reconociendo su calidad de ser en desarrollo y por ende a potenciar y proteger por la familia, la sociedad y el Estado. En esta perspectiva es fundamental asumir que cualquier injerencia indebida en sus derechos, afectará su vida actual, pero también marcará sus futuras posibilidades.

La consideración de este principio, como rector en la construcción de un Sistema Nacional de Infancia, resulta de particular importancia para avanzar en un nuevo tipo de relación social en cada uno de los países, entre: niños-familia; niños-comunidad; niños-sociedad; niños-Estado, y por tanto para avanzar en la construcción de una nueva cultura respecto de los niños, niñas y adolescentes.

## **1.3. El Interés Superior del Niño como Principio Rector.**

Según este principio en todas las medidas concernientes a los niños, niñas y adolescentes, que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, deberá atenderse al interés superior del niño como una consideración primordial.

Este principio debe concebirse, necesariamente, como la satisfacción de los derechos fundamentales del niño/a, y nunca se puede aducir un interés de otro tipo como superior a la vigencia efectiva de estos derechos. En términos operacionales, significa evitar, por ejemplo,

que criterios corporativistas o de supervivencia institucional, sean situados por sobre el interés superior del niño/a.

Este principio es, pues un reflejo del carácter integral de la doctrina que se define por la indivisibilidad e integralidad en la protección de derechos y, a su vez, de su estrecha relación con la doctrina de los derechos humanos en general. Como los niños son parte de la humanidad, y sus derechos no se ejercen separada o contrariamente al de las otras personas, la Convención propone este principio como un modo de "arbitrar" los eventuales conflictos que podrían producirse en el ejercicio de los derechos, tanto en el ámbito de los derechos y libertades básicas, como en el de los derechos económicos sociales y culturales.

La supremacía del interés superior del niño/a por sobre cualquier otro interés, deberá impactar directamente en las reformas legislativas que deberán hacerse para adecuar marcos jurídicos y normativos a los contenidos de la Convención; así como en el tipo, calidad y oportunidad de las prestaciones sociales a disposición de la infancia y, también, en la prioridad que deben tener los recursos públicos para servicios dirigidos a los niños, niñas y adolescentes.

#### **1.4. El Desarrollo Integral del Niño/a.**

Como fue señalado, en gran parte de su articulado, la Convención reconoce al niño/a como un sujeto en desarrollo, que se encuentra en un período especial, en el que está en juego la consecución del ejercicio pleno de sus potencialidades. Ello se describe, por ejemplo, en el artículo 6 que señala que los Estados Partes deben garantizar la supervivencia y desarrollo de los niños/as; o en el artículo 27, que reconoce el derecho de todo niño/a a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social; mientras que el artículo 19 compromete a los Estados a tomar todas las medidas necesarias (legislativas, administrativas, sociales y educativas), para proteger al niño/a de todo tipo de abuso, malos tratos, explotación, etc.

La consideración de este principio hace necesario instalar en el Sistema Nacional de Infancia la óptica de las necesidades de desarrollo del niño/a, por sobre sus problemas y dificultades. También implica el reconocimiento de necesidades prioritarias, especiales y particulares en cada una de las etapas de desarrollo de los niños/as. Incorporar esta mirada genera un desafío integral para las políticas públicas de los países, en el sentido de que los programas, servicios y beneficios que se prestan a la infancia deben considerar simultáneamente componentes que garanticen el bienestar físico, mental, afectivo, espiritual, moral social y ambiental de los niños/as.

Lo señalado significa, por una parte, actuar efectivamente sobre las condiciones sociales, económicas, culturales, físicas y ambientales, que impidan el desarrollo integral de los niños/as y de sus familias, y por la otra desplegar una acción integrada y coordinada que articule los servicios y prestaciones que entrega la Administración del Estado a través de sus distintos sectores y niveles, por sí o en forma integrada con la sociedad civil y el sector

privado, entendiendo que el bienestar integral de los niños/as es responsabilidad de toda la sociedad<sup>6</sup>.

El diseño y funcionamiento del Sistema Nacional de Infancia exige pues, que los actores vinculados a la niñez se articulen de manera **sistémica**, permitiendo interacciones coherentes, integrales y eficaces entre ellos, priorizando que la promoción, satisfacción y reparación de los derechos del niño/a sean la finalidad misma del Sistema.

## **1.5. La Universalidad**

El Sistema Nacional de Infancia, considera al niño/a como su actor principal, sin discriminaciones arbitrarias fundadas en motivos de raza, color, sexo, idioma, edad, conciencia, creencias, religión, opinión política, orientación sexual, cultura, ideología, posición económica, origen social, étnico, nacionalidad, capacidades diferentes, impedimentos físicos, nacimiento, enfermedad, o cualquier otra condición.

La universalidad significa, pues, que deben existir oportunidades para todo el universo o población menor de 18 años en cada país. El Sistema piensa en un “espacio de oportunidades” para cada uno de ellos sin exclusiones.

## **1.6. Respeto por las Diversidades Nacionales**

Desde hace varias décadas, los países de la Región han desarrollado una estructura jurídica, administrativa y operativa para hacerse cargo de los temas de la infancia, existiendo heterogeneidad entre ellos. Esto, en relación tanto al grado de cobertura y calidad de las prestaciones universales que se entregan a los niños/as y adolescentes, como por la cobertura y especialización de las prestaciones compensatorias o reparatorias. También, se dan diferencias respecto al grado de descentralización de las acciones en los países, donde algunos circunscriben el diseño y planificación de las políticas para los niveles centrales, y la ejecución para los niveles locales, mientras otros se encuentran más centralizados, tanto en relación al diseño de políticas como a la ejecución de las mismas.

Así también, otro aspecto diferenciador es el grado de desarrollo o bienestar de la infancia en la Región. En efecto, existen países con índices de mortalidad, desnutrición, cobertura escolar, cobertura materno-infantil, etc, similar a la que sustentan los países desarrollados. Otros en cambio se encuentran entre los que tienen los indicadores más bajos del mundo.

Otro elemento, de heterogeneidad en la Región, es la adecuación de los marcos jurídicos, administrativos y programáticos de cada país en relación a los postulados de la Convención sobre los Derechos del Niño. En efecto, algunos ya han aprobado sus nuevos códigos o leyes, mientras otros se encuentran en pleno proceso parlamentario, habiendo incluso quienes aún no

---

<sup>6</sup> El IIN hace suya la opinión vertida en la Reunión de Consulta en relación a que “El Estado no puede delegar la responsabilidad primaria de ser garante de los derechos del niño que están consagrados en la Convención; puede ejecutar políticas con la Sociedad Civil pero no delegarle a ésta el ser el garante último de los derechos”.

lo han comenzado. Hay también países que se encuentran en una segunda generación de reformas, y quienes su nuevo marco legal no ha servido demasiado para cambiar la situación que viven los niños y niñas.

Ahora bien, las diferencias señaladas entre los países, obedecen a la diversidad de las dinámicas históricas, en cuanto a los modelos y situaciones políticas por las que han atravesado; los marcos jurídicos y administrativos adoptados; o los modelos de desarrollo económico por los que cada uno ha optado. Asimismo, la idiosincrasia de cada país de la Región, denota semejanzas entre unos y otros, pero también significativas diferencias. Todo ello, exige que se respeten las particularidades y procesos nacionales.

Por tanto, el Sistema Nacional de Infancia, deberá ser un modelo general que permita orientar las políticas y acciones que desarrollan los diferentes países hacia los niños, niñas y adolescentes, respetando sus diferencias, ritmos e idiosincrasia, sin imponer estructuras ni procedimientos, sino sirviendo como un insumo y un marco para la acción, que tenga como centro el interés superior del niño. Las acciones del IIN se inscriben en el marco que impone esta política.

### **1.7. El Profesionalismo en la Gestión.**

Un aspecto común a los países de la Región es la escasez de recursos en relación a la cantidad de necesidades que existen en el ámbito de la niñez. Por tanto, un componente que aumentaría la inequidad y la exclusión de niños y niñas sería el mal uso de los escasos recursos destinados a ellos.

En este sentido, es prioritario construir un Sistema que permita destinar los recursos hacia quienes más los necesitan, vigilar su administración y medir resultados e impacto. Para ello es preciso tener componentes de evaluación periódica, donde es clave la estructuración de un sistema de indicadores de rendimiento, la investigación como herramienta de planificación y adaptación al cambio, y la existencia de sistemas de información para nutrir la toma de decisión.

El trabajo en favor de la infancia no admite más la improvisación ni la politización. Sólo un gerenciamiento técnico sostenible, que trascienda incluso los períodos de cada gobierno, puede ser la garantía de que la inversión hecha en favor de los niños/as y adolescentes, tenga el impacto deseado y revierta una situación que se ha vuelto insostenible<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup>. En la reuniones de preparación del presente documento, uno de los aspectos que generó dialogo y vasto consenso entre los consultores invitados, fue la necesidad de profesionalizar y capacitar de manera transversal a los actores que integran las diferentes instancias del Sistema. Mejorar las prestaciones que se entregan a la infancia, requiere no sólo de más recursos financieros y materiales, sino también de mejores recursos humanos a cargo de su gestión.



## **CAPITULO III : OBJETIVOS DEL PROTOTIPO BASE SNI**

### **1. OBJETIVO GENERAL**

Entregar a los países de la Región un modelo de Sistema Nacional de Infancia, que se constituya en un marco de referencia orientador y ordenador de las acciones que el Estado y la sociedad civil realizan a favor de los niños, niñas y adolescentes.

### **2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- a) Permitir que los países de la Región puedan visualizar y diagnosticar sus actuales Sistemas de Protección, así como la acción de los organismos y actores involucrados que se desempeñan en el ámbito de la niñez y adolescencia, teniendo como base de análisis un modelo de referencia que ha sido diseñado y consensuado a nivel regional.
- b) Poner a disposición de los países de la Región una herramienta técnica, capaz de contribuir a la definición o adecuación de sus Sistemas de Protección, así como a la planificación coherente de sus políticas, programas y proyectos.

## **CAPITULO IV : DESARROLLO LÓGICO DEL SISTEMA NACIONAL DE INFANCIA**

Prácticamente en todos los países de la Región existe algún tipo de Sistema cuya preocupación o usuario final son los niños y adolescentes. Aunque dicha estructura no sea definida o visualizada como tal, es un hecho que en cada país existen organismos de diferente nivel de jerarquía, así como programas con mayor o menor grado de focalización, que actúan con algún nivel de coordinación a favor de la infancia. Estos “sistemas”, muchos de ellos con más de un siglo de antigüedad, han ido evolucionado, mejorando las condiciones de vida y la seguridad social de los niños y niñas de nuestro continente. De ello, son testigos los avances en la atención de salud, la cobertura escolar, la creación de diversos programas para niños/as con grave vulneración, etc.

Es decir, los “sistemas” dirigidos a la infancia, de alguna manera existen en los países, por tanto, lo que se requiere para transformarse en auténticos Sistemas Nacionales es mejorar su funcionamiento, incidiendo en su re-diseño o en su reconstrucción desde una nueva mirada, una mirada holística que, desde un enfoque de derechos, visualice la integración de los elementos que lo componen. Todo ello para una mejor gestión y eficacia en la atención y situación de vida de los niños y niñas.

Una metodología para abordar la construcción de un Sistema, en este caso, el relacionado con la infancia, es des-construirlo en cada una de sus partes o elementos, analizando el sentido que tiene cada una respecto del todo.

En este sentido, el Sistema Nacional de Infancia (SNI) que el Instituto Interamericano del Niño promueve, en un primer nivel de desagregación está construido en base a tres Sub-Sistemas, cada uno de los cuales tiene la lógica de un sistema en sí mismo, pero que, como producto de su interdependencia, forman un sistema mayor, es decir, el SNI.

Estos tres Sub-Sistemas en torno a los cuales se articula el Sistema Nacional de Infancia como Prototipo Base son:

- a) Sub-Sistema de Protección Legal,
- b) Sub-Sistema de Protección Judicial
- c) Sub-Sistema de Protección Social

Cabe precisar que el mirar el Sistema Nacional de Infancia, desde la óptica de los Sub-Sistemas que lo componen, permite observar la atención a la infancia desde una perspectiva mayor, facilitando el análisis de congruencias e incongruencias, así como vacíos, respecto a programas, actores y organismos.

## **1. SUB-SISTEMAS DE PROTECCIÓN**

La presente propuesta de Sistema Nacional de Infancia tiene su mayor desarrollo en el Sub-Sistema de Protección Social, y dentro de éste en los programas de carácter focalizados. No obstante, también serán abordados los Sub-Sistemas restantes, ya que sólo la acción coordinada de los tres pueden ofrecer a la infancia y a la adolescencia una protección integral.

### **1.1. El Sub-Sistema de Protección Legal.**

El Sub-Sistema de Protección Legal está integrado por las diferentes regulaciones jurídicas construidas en cada país, respecto de la población menor de 18 años. Se trata de los códigos y leyes que definen la relación entre la infancia y el Estado; la infancia y la comunidad; la infancia y la familia; y que en definitiva establecen el marco de regulaciones entre la niñez y la sociedad como un todo. Por ello, las características que tenga este Sub-Sistema serán un reflejo de la concepción ideológica que una sociedad tiene de sus niños y niñas.

Por ejemplo, es en el marco del Sub-Sistema de Protección Legal que se regula el número de años de escolaridad obligatoria de los niños/as; los deberes de los padres para con sus hijos; las obligaciones de cada uno de los padres después de una separación; el rol del Estado respecto a situaciones de vulneración de derechos en la niñez; las funciones de la judicatura respecto a la infancia, etc. Por ello, la gravitación significativa del Sub-Sistema Legal en la constitución de un Sistema Nacional de Infancia y Adolescencia.

A partir de lo anterior, se puede señalar que en muchos de los países de la Región se vive actualmente una tensión producto de la convivencia de dos matrices jurídicas de índole diferente y opuestas entre sí, que son las que regulan la relación entre la infancia y los diferentes actores de la sociedad. En efecto, por una parte se trata del marco jurídico aún gravitante en muchos países, que tiene sus raíces en la denominada “doctrina de la situación irregular”, la que se caracteriza principalmente por entregarle un rol significativo y predominante al Estado (a través de la judicatura de Menores) respecto de la situación del niño/a, por encima de la familia, la comunidad y el propio niño/a; desconociendo, o no considerando, la existencia de derechos en el menor de edad.

El otro marco jurídico, que ha sido ratificado por la totalidad de los países, pero que en muchos de ellos aún no se convierte en un Código con su reglamentación, es la Convención sobre los Derechos del Niño, que ya ha sido descrita en este documento, y que en su aspecto central reconoce la existencia de derechos especiales en el niño/a, entregándole un rol fundamental en su devenir a él mismo, a la familia y a la comunidad, y solo en última instancia a la intervención directa del Estado.

La tensión entre estos dos marcos jurídicos que aún conviven, debería resolverse en la dirección del paradigma de la Convención, que es el nuevo polo hacia el que avanza la evolución de la humanidad en materia de derechos humanos y en particular derechos del niño. De hecho los países se encaminan hacia ese polo, y la propuesta de un Sistema Nacional de Infancia debería

ayudar para que este proceso decante a la mayor brevedad, haciendo prevalecer el enfoque de derechos.

La consideración de los niños/as como sujetos de plenos derechos, y la previsión de los mecanismos idóneos para exigirlos, en oposición a su consideración como objeto de compasión-represión y de tutela por parte del Estado, es el cambio que caracteriza el tránsito hacia el nuevo paradigma de la Protección Integral sobre el que se debe asentar el Sub-Sistema de Protección Legal.

Por ello, el desafío de la **protección legal** implica legislar para hacer exigibles los derechos consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño y en otros tratados y convenciones internacionales sobre la materia, generando un marco legal moderno, basado en la Doctrina de la Protección Integral, que posibilite la creación de instancias administrativas (protección social) y judiciales (protección judicial) que intervengan en caso que estos derechos sean amenazados o violados.

Un examen necesario de efectuar en cada país es la relación y congruencia entre su actual Sub-Sistema de Protección Legal y los postulados de la Convención sobre los Derechos del Niño, en el sentido que mientras más se acerque el Sub-Sistema Legal a la matriz jurídica que sugiere la Convención, en mayor medida podrá estar cumpliendo la misión de una verdadera **protección legal**.

En cuanto a los actores que integran el Sub-Sistema de Protección Legal, el protagonismo corresponde al Poder Legislativo de cada país, constituido por el Parlamento unicameral o bicameral, las Comisiones de DD.HH. de los Parlamentos y las Juntas o Parlamentos locales. Todos ellos tienen un rol que cumplir a efectos de poder garantizar la plena vigencia de un Sub-Sistema de Protección Legal.

## **1.2. El Sub-Sistema de Protección Judicial**

La Protección Judicial constituye a su vez un Sub-Sistema, integrado por las instancias encargadas de aplicar las leyes y Códigos jurídicos concernientes a los menores de edad, en cada país. Tradicionalmente, esta responsabilidad ha estado a cargo del Poder Judicial; es decir, en actores como los Jueces de Menores, Tribunales de Menores, Jueces de familia; Jueces de Ejecución de Medidas; Defensores de la Infancia y los organismos de control social.

Un aspecto previo, necesario de visualizar, se refiere al campo de acción que tradicionalmente la sociedad, y más concretamente el Estado, le han asignado al Poder Judicial respecto de la infancia. De hecho en los últimos 50 años, teniendo como base la gravitación de la denominada “doctrina de la situación irregular”, en la mayoría de los países, se le ha asignado al Sub-Sistema Judicial un amplio marco de acción, remplazando en muchas funciones a los organismos encargados de la protección social; es decir, invadiendo terrenos del Sub-Sistema de Protección Social. Ejemplos de ello son los innumerables casos de niños/as ingresados a centros de internación, teniendo como causal la pobreza o la carencia de vivienda.

En este sentido, los países de la Región deberían analizar el grado de “contaminación” existente entre el Sub-Sistema de Protección Social y el Sub-Sistema de Protección Judicial. Es decir, la pregunta es ¿hasta qué punto interviene la administración de justicia en los problemas sociales que afectan a los niños/as, o en qué momento intervienen las políticas sociales en los conflictos de interés judicial?.

Dentro del Sistema Nacional de Infancia que se propone, deben existir campos de acción especializados, diferenciando rigurosamente la Protección Judicial de la Protección Social; es decir, desjudicializando las causas o situaciones sociales que afectan a los niños/as, y reconociendo sólo los conflictos de interés jurídicos como ámbito de acción del Poder Judicial.

Por lo tanto, desde esta perspectiva, los problemas de la niñez en situación de riesgo social o vulneración de derechos se resuelven bajo políticas y programas sociales de mayor o menor focalización, como por ejemplo, a través de la escolarización, la atención primaria en salud, mediante programas de recreación, etc., y si el caso lo amerita, intervenciones reparatorias para niños/as que han sido gravemente vulnerados en sus derechos.

La participación del Sub-Sistema de Protección Judicial ocurrirá también cuando exista una situación de conflicto con la ley en adolescentes, o cuando niños/as con grave vulneración de derechos requieran de una intervención judicial, en atención al interés superior de ellos.

Considerando lo anterior, el Sub-Sistema de Protección Judicial debe contar con dos componentes especializados: Una Administración de Justicia para niños/as víctimas de vulneración, donde la intervención judicial buscará la reparación de los derechos violados. Por ejemplo, el caso de niños/as que han sufrido maltrato grave, o han sido abusados sexualmente, o que en razón de su interés superior y mediante la adecuada intervención técnica estén para ser dados en adopción, etc. Es decir, donde la decisión respecto a la situación del niño/a, así como las medidas a definir en relación a los autores del daño, ameriten justificadamente la intervención de tribunales o juzgados. En general la instancia judicial que deberá intervenir la más de las veces, sería la de los Tribunales de Familia.

El otro componente especializado, corresponde a la Administración de Justicia encargada de la responsabilidad penal de adolescentes, que regula la situación de aquellos jóvenes que entran en conflicto con la ley. En estos casos y habiéndose respetado el debido proceso garantista, podrán aplicarse medidas cuya finalidad deberá ser eminentemente socio-educativa, que los ayude a asumir el daño causado a derechos de terceros, preparándolos para integrarse en forma libre y responsable a la convivencia ciudadana.

En este contexto, la autoridad judicial serán los Tribunales y Juzgados especiales para menores de edad en conflicto con la ley<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> . Lo señalado en este punto también se ha denominado como la separación de vías en el ámbito judicial, lo cual fue señalado en la Reunión de Consulta, como una de las condiciones para la construcción o vigencia de un verdadero Sistema de Protección Integral.

### **1.3. El Sub-Sistema de Protección Social**

La protección social en el ámbito de la infancia, se logra a través de un conjunto de acciones dirigidas a propiciar las condiciones necesarias para el desarrollo de los niños/as y adolescentes, para satisfacer sus necesidades básicas, para garantizar sus derechos fundamentales y para restituirlos cuando estos han sido vulnerados.

Para ello, es necesaria la existencia de un Sub-Sistema que integre una red de organismos y programas vinculados al Estado y a las organizaciones sociales, a través de los cuales se abarque potencialmente a toda la infancia, sin que existan espacios de exclusión. Por tanto, esta red deberá considerar diferentes grados de universalidad y focalización en las políticas y prestaciones dirigidas a la infancia, dependiendo de las situaciones y de la población objetivo definida en las políticas y programas. Es decir, desde las prestaciones universales de protección que abarcan a todos los niños y niñas sin ningún tipo de selección, hasta las más focalizadas dirigidas a niños/as que han sufrido distintos grados de vulneración de sus derechos.

#### **1.3.1. El Sub-Sistema de Protección Social, concibe dos tipos de políticas públicas de infancia.**

- a) **Políticas Públicas Universales:** Estas políticas son la expresión de un deber del Estado y de un derecho de los niños/as, jóvenes y de las familias de toda la sociedad. En muchos países, estas políticas y los programas que se implementan tienen rango constitucional, y usualmente se refieren a servicios básicos de salud, educación, vivienda, alimentación, recreación, etc. Es decir, acciones ejecutadas por diferentes organismos o entidades, cubriendo una variada gama de servicios.

Estas prestaciones son universales en la medida que están disponibles para toda la población infantil, sin discriminación. Por tanto, no requieren de una selección dentro de una categoría de usuarios, pues el universo de ellos ha sido tomado en cuenta.

Desde la perspectiva del Sistema Nacional de Infancia, la articulación o coordinación de estas políticas y programas universales resulta indispensable para la optimización de los recursos humanos, materiales y financieros del Estado, así como para garantizar el cumplimiento de los derechos económico, sociales y culturales consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño.

- b) **Políticas Públicas Focalizadas:** En el marco del Sistema Nacional de Infancia, el desarrollo de políticas focalizadas de infancia tiene el requisito de estar pensadas a los efectos de igualar las oportunidades a aquellos sectores de niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de vulneración de sus derechos.

En otros términos, la población beneficiaria de estos programas o prestaciones focalizadas son aquellos niños/as y adolescentes que tienen bloqueadas las oportunidades de desarrollar sus potencialidades, de compensar déficit, de integrarse o reintegrarse a sus familias, a sus comunidades, al sistema educativo, o al mercado laboral formal.

Es, precisamente, el derecho a la igualdad de oportunidades para niños, niñas y adolescentes, el fundamento principal que motiva el desarrollo de servicios focalizados, en virtud que atienden principalmente a aquellos que han quedado fuera de las prestaciones universales o que requieren de insumos especiales para alcanzar la igualdad.

Las prestaciones focalizadas para niños/as y adolescentes son muy especializadas y, por lo tanto, de alto costo, ya que se vinculan a intervenciones relacionadas con la reparación de derechos. Por ello, siempre deben darse en compensación o “refuerzo” de las prestaciones universales y nunca en sustitución de ellas. Así, mientras mayor sea la cobertura y la calidad de las prestaciones universales, menos se requerirán las prestaciones focalizadas.

En otros términos, las prestaciones focalizadas no excluyen a las universales. En efecto, la población beneficiaria de las primeras, deberá seguir siendo usuaria de las segundas; por ejemplo, los niños/as integrados a un programa de reparación de derechos, deberán continuar como usuarios del sistema educativo, de los servicios de salud, y de todo otro servicio público.

### **1.3.2. Los Actores del Sub-Sistema de Protección Social**

En cuanto a los actores responsables del diseño y/o ejecución de las políticas y programas, el Sub-Sistema de Protección Social considera los siguientes.

#### **i. Actores de las Políticas Públicas Universales**

- ***Entes Rectores Sectoriales.*** Estos actores son asimilables a los Ministerios Sociales (Salud, Educación, Deportes, etc.), responsables de **diseñar las políticas públicas nacionales sectoriales** dirigidas a los niños/as y sus familias, las cuales son de carácter universal. En todos los países existen estos Entes Rectores o Ministerios.

Dependiendo del nivel de descentralización de cada país, la tendencia es que estas prestaciones universales pudieran ser administradas e implementadas desde las instancias locales por ser más cercanas a los niños y sus familias, y por lo tanto, con la capacidad potencial de atender mejor los derechos de las personas.

#### **ii. Actores de la Políticas Públicas Focalizadas.**

- ***Comités Sectoriales de Focalización.*** Estos actores corresponden a Comisiones formalmente establecidas en las que participan representantes de los Ministerios Sociales, Servicios Públicos y Organizaciones de la Sociedad. Generalmente funcionan en la órbita de los Ministerios Sociales. Tienen competencia para diseñar “planes de acción” de carácter focalizado. En esta situación encontramos, por ejemplo, los Comités de Erradicación del Trabajo Infantil; Prevención del Uso de Drogas; Niñez con Capacidad Diferente; Niñez en Conflictos Armados; Lucha contra la Explotación Sexual, Comercial y No Comercial; y otros. La importancia de estos Comités es que agrupan a diferentes

organismos vinculados a cada temática , con los objetivos de definir políticas y acciones conjuntas.

En el SNI, estos Comités se vinculan con los Entes Rectores Sectoriales y con el Órgano de Protección, constituyendo una red protectora de mayor eficacia <sup>9</sup>.

- ***Ente u Órgano de Protección:*** Es un organismo especializado del sector público que, con arreglo a las diferentes modalidades organizacionales y administrativas de cada país de la Región, se encarga de ejecutar servicios focalizados para niños/as y adolescentes gravemente vulnerados en sus derechos e infractores de ley. No es excluyente que dicho Ente u Órgano pueda ejecutar también acciones preventivas (protección temporal de niños por fallecimiento de sus padres, etc), o tener responsabilidades de coordinación o articulación en relación a políticas y programas de infancia

En cuanto a la elaboración de políticas de protección, cabe precisar que este Órgano de Protección tal como es concebido en el SNI debería participara en calidad de asesor en el diseño de políticas y programas universales que elaboren los Ministerios Sectoriales y, asimismo, participa activamente en los Comités Sectoriales de Políticas Focalizadas, asumiendo quizá en varios de ellos el rol de Secretaria Técnica.

Sumado a lo anterior, el Órgano de Protección deberá tener un rol protagónico en la instancia de coordinación general del Sistema Nacional de Infancia -sobre lo que habremos de volver- e intervendrá activamente la elaboración de las directrices nacionales para el ámbito de la niñez y de la adolescencia.

Respecto a las prestaciones o servicios del Órgano de Protección, entran en acción una vez que las prestaciones universales han fracasado, por lo que los niños/as y adolescentes se encuentran en una situación de exclusión, vulneración de derechos, o conflicto con la ley.

La tendencia actual en lo que respecta a la atención focalizada, es a generar una especialización de las prestaciones dependiendo que el usuario sea un menor de edad vulnerado en sus derechos o un adolescente infractor de ley. En algunos países se propone incluso la creación de Servicios u Organismos diferentes para atender cada una de las problemáticas.

En el Sistema Nacional de Infancia que se propone aparece un solo Órgano de Protección especializado en dos áreas de intervención <sup>10</sup>.

***Protección Para Niños/as Vulnerados en sus Derechos.*** Está área de especialización está integrada por una red de programas en todo el país, los cuales son administrados

---

<sup>9</sup> . En la Reunión de Consulta se señaló la necesidad de que estos Comités no estén divorciados de un sistema global de atención a la infancia, con el objeto de que las políticas focalizadas no se dupliquen ni se superpongan.

<sup>10</sup> . Esta posición se asume en consideración a lo ya mencionado y definido como “separación de vías” . Una constituye el ámbito de los programas para niños/as vulnerados en sus derechos a quienes debe darse amparo y protección, y la otra constituye el ámbito de los programas para adolescentes vinculados a infracciones de ley.



directamente por el Órgano de Protección o por instituciones privadas sin fines de lucro, asistidas financieramente por el Estado y bajo su supervisión.

Los criterios para la acción, consisten en agotar las posibilidades de resolver la situación de vulneración de derechos con los recursos familiares, sectoriales o comunitarios, evitando de esa forma la judicialización de los casos, y en privilegiar, por sobre la internación, el apoyo a los padres y familias para que puedan ejercer sus roles de crianza, cuidado y protección.

Los programas o prestaciones, son de diversa índole y se organizan de acuerdo a tres componentes fundamentales:

- Componente de Ingreso: instancia destinada a evaluar la situación de ingreso de niños/as a programas focalizados.
- Componente de Prevención: programas destinados a niños/as y familias amenazados en sus derechos o en situación de riesgo.
- Componente de Protección Especial: programas de reparación para niños/as y adolescentes gravemente vulnerados en sus derechos.

Cada uno de estos componentes será tratado con más detalle en páginas posteriores.

***Protección para Adolescentes Infractores de Ley.*** Está área de especialización hace referencia a los Institutos Técnicos para la atención de Jóvenes en Conflicto con la Ley Penal. Tiene a su cargo la administración de las medidas definidas por los tribunales o juzgados para los adolescentes inculpados de delito en el marco de las debidas garantías procesales. Estas medidas tienen como propósito final la responsabilización y la inserción familiar y social de los adolescentes. Para ello, debe existir una red de programas a nivel de todo el territorio nacional, administrados directamente por el Estado, o por instituciones privadas financiadas y reguladas por el Órgano de Protección, que no delega su responsabilidad última de velar porque se respeten los derechos humanos de la población atendida.

Todos los adolescentes ingresados a los programas de Responsabilidad Juvenil tendrán una medida judicial emitida por los Tribunales. A su vez, en todas las acciones ejecutadas con los jóvenes, se deberán considerar los principios y criterios definidos para los adolescentes infractores de ley, establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño y en los demás cuerpos normativos del derecho nacional e internacional.

En cuanto los programas definidos para esta área del Órgano de Protección, ellos se vinculan a la medida dispuesta judicialmente, existiendo un catálogo que va desde la privación de libertad hasta medidas educativas de servicio a la comunidad.

- ***Instituciones Privadas u Organizaciones Sociales.*** Entre los actores del ámbito focalizado, se incluyen también aquellas asociaciones de la sociedad civil que se han organizado para brindar servicios a la infancia y a la adolescencia, o para velar por sus

derechos en distintas formas. Coordinan sus acciones con el Órgano de Protección de quien reciben no pocas veces asistencia técnica, financiera, y por quien son a su vez monitoreados y evaluados.<sup>11</sup>.

Más aún, cabe señalar que estas Instituciones son de larga data en nuestro continente, existiendo muchas de ellas desde tiempos de la colonia y, por tanto, con un trabajo que es bastante previo a la creación de los Organismos Rectores de Protección. Por ello, en todos los países, estos actores deben ser reconocidos y legitimados como parte sustantiva de un Sistema Nacional de Infancia.

## **2. COORDINACIÓN ENTRE LOS SUB-SISTEMAS DE PROTECCIÓN**

### **2.1. La Coordinación a la Interna del Sistema**

Un aspecto de máxima importancia para un Sistema Nacional de Infancia es la **coordinación** que debe existir entre los Sub-Sistemas que lo componen. Esto ha sido una dificultad o carencia en la mayoría de los países de la Región.

En efecto, en estos últimos años se ha dado el caso en algunos países que sus Órganos de Protección, después de períodos de reflexión y maduración de su quehacer, y teniendo como vertiente la Convención sobre los Derechos del Niño, se deciden a diseñar e implementar programas acordes a los postulados de la Convención, teniendo para ello que enfrentar a un Sub-Sistema Legal y/o Judicial arraigados en los parámetros de la doctrina de la irregularidad, dificultando los procesos de cambio.

También existen ejemplos contrarios, en países donde se han realizado cambios importantes en el Sub-Sistema Legal, mediante la elaboración de Códigos coherentes con una protección integral, pero que no se pueden operacionalizar debido a la existencia de un Sub-Sistema de Protección Social que continúa operando con los patrones anteriores a la Convención, o carece de servicios con la calidad y cobertura necesaria.

Más aún, se puede señalar que la carencia de una adecuada coordinación se da no sólo entre los Sub-Sistemas, si no también al interior de cada Sub-Sistema. En efecto, si se analiza el Sub-Sistema de Protección Social, se observa que en muchos de los países de la Región, el diseño de políticas y entrega de prestaciones a la infancia se realiza por distintos actores de manera autónoma y desvinculada del resto (salud, educación, alimentación, recreación, administración de justicia, etc.). Eso favorece la elaboración de planes carentes de coherencia, la división de esfuerzos y recursos, la sobreposición de programas y la entrega de prestaciones paralelas, lo que en definitiva, atenta contra la calidad y efectividad de los servicios. Esta ausencia de intersectorialidad y coordinación a nivel nacional, también suele darse a nivel local o comunal,

---

<sup>11</sup>. En el ámbito de la protección también existen instituciones privadas que no están vinculadas al Ente Rector. Sin embargo, el SNI que propone el IIN considera la coordinación condición sine qua non para que exista un verdadero **sistema** a nivel nacional.

donde la entrega de prestaciones también se realiza sectorialmente, sin que exista un plan de acción integral técnicamente planificado y gerenciado.

No obstante lo señalado, la necesidad de realizar un trabajo intersectorial no es nuevo para los diferentes organismos que trabajan en el área de infancia. De ello son testigo los innumerables Convenios entre Ministerios y Organismos; los Acuerdos Marco; los Planes Nacionales en favor de la Infancia, y otros compromisos de formalizar la intersectorialidad; sin embargo, en muchos casos este esfuerzo de coordinación ha quedado sólo a nivel de cúpulas y burocracias institucionales, sin traducirse en la mejora de los servicios para los niños/as.

Una de las razones principales de esta disfunción ha sido la ausencia de un mecanismo institucional que asegure y reproduzca la intersectorialidad, es decir una **instancia con autoridad y capacidad de convocatoria**.

Para lograr que se creen esta instancia de coordinación de los Sub-Sistemas y poder contar con actores participativos en el marco del Sistema Nacional de Infancia, es importante que existan las **Instancias Administrativas** adecuadas. En este sentido, se propone -en primer lugar- la creación de un **Comité o Consejo Nacional de los Derechos del Niño, Niña y Adolescente**, en el que participen los Ministros y Jefes de Servicios vinculados al área de infancia nacional, así como Organismos de la Sociedad Civil. Este Comité sería presidido por la instancia de más alto rango y pertinencia por su área de competencia, y estaría encargado de diseñar y coordinar las políticas nacionales en materia de infancia, así como monitorear el estado de situación de los derechos del niño/a <sup>12</sup>.

La satisfacción de los derechos del niño/a es una temática horizontal, que cruza todos los sectores o ámbitos donde se implementan las prestaciones para la infancia (la escuela, el consultorio de salud, los programas focalizados, etc.). Por tanto, es necesario una *instancia administrativa*, como el *Comité* antes señalado, encargada de monitorear o vigilar la situación de los derechos de la infancia de manera horizontal a nivel nacional.

Para su operatoria, este *Comité* contaría con una Secretaría Ejecutiva, o **Secretaría Nacional de Infancia**, que en la estructura del SNI se propone que la ejerza el Órgano de Protección.

En definitiva, la instancia del *Comité o Consejo Nacional* permite asignar un peso significativo al área infancia dentro del espectro político nacional, así como también ser un espacio óptimo para estructurar la intersectorialidad en términos presupuestarios y operativos.

---

<sup>12</sup>. Como puede observarse en el recorrido del presente documento, la Sociedad Civil Organizada participa en diferentes instancias y niveles del Sistema Nacional de Infancia, estando presente en el nivel de más alta jerarquía como en los niveles más operativos. En efecto, ella está integrada al Consejo Nacional de Derechos del Niño. También participa en el diseño de políticas a través de los Comités Sectoriales de Focalización y posteriormente en la ejecución de diferentes programas para niños y adolescentes.

## **2.2. El Rol del Órgano de Protección en la Coordinación Externa del Sistema**

Entre los **Actores de las Políticas Públicas Focalizadas**, destacábamos en la pág. 23 al Órgano de Protección por las responsabilidades que le caben. Veíamos que se trataba de un organismo especializado del sector público encargado de ejecutar servicios focalizados en beneficio de distintas poblaciones objetivo. Analizábamos que el rol de este organismo no era el de substituir a los servicios universales, sino actuar cuando ellos fracasan, y cuando los niños y las niñas se “caen” de los sistemas sectoriales quedando marginados de ellos.

Lo que se quiere ahora resaltar es el rol que puede estar llamado a cumplir este Órgano de Protección en lo que hace a la **coordinación** y **articulación** de todos los actores públicos y privados que intervienen en el sector infancia de un país, para garantizar que el diseño de las políticas de infancia tenga un enfoque de derechos, para brindar asistencia técnica a las instancias presupuestarias del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, y para asegurar que se realice el monitoreo y evaluación de los programas.

Como el Órgano de Protección cumple un rol destacado dentro del Subsistema de Protección Social desarrollaremos en el Capítulo V los distintos “componentes” de dicho Órgano de Protección, porque muchas de las reestructuras que están en curso en nuestros países buscan inspirarse en un Prototipo, no para copiarlo mecánicamente, sino para guiar su proceso de reforma sirviéndose de la experiencia ajena, y de la sistematización hecha con criterio técnico.

## **CAPITULO V: ESTRUCTURA ORGANICA DEL SISTEMA NACIONAL DE INFANCIA**

El presente capítulo es la expresión gráfica de los anteriores. Contribuye a entender las relaciones entre los actores del **SNI** visualizando en forma innovativa su Estructura Orgánica. Es, pues, otro modo de presentación de un diseño adaptable a los diferentes países conforme a la lógica que se ha venido siguiendo a lo largo del desarrollo escrito de todo el documento.

Detrás de esta Estructura Orgánica sigue estando la concepción de un Sistema pensado para implementar UNA política de Estado de Niñez y Adolescencia capaz de trascender los períodos de gobierno de los países, lo que supone contar con el más amplio apoyo posible de todo el espectro político nacional y de la sociedad civil organizada para impulsar un único Sistema.

La Estructura Orgánica también ha sido pensada teniendo como paradigma los Principios desarrollados en el **CAPITULO II**, que se sintetizan en lo que se denomina la Doctrina de la Protección Integral.

La Estructura Orgánica contempla en su diseño gráfico la dimensión participativa previendo la interacción de Estado, Sociedad Civil y de los propios Niños, Niñas y Jóvenes en todas las instancias. Desde un Enfoque de Derechos, que es lo que determina que se hable de UNA política de infancia a nivel nacional, se pasa a la riqueza de la **PLURALIDAD** en lo programático, con la perspectiva de aprovechar las fortalezas de todos los actores, y con el objetivo de brindar alternativas que permitan que ningún niño, niña o joven quede excluido de poder ejercer los derechos que le confiere su calidad de persona y su condición de ciudadano.

La Estructura Orgánica en la forma en que se presenta busca facilitar que se realice un análisis sistémico de las instancias que intervienen, las instituciones, sus perfiles, sus funciones, y sus interacciones; los canales para el relacionamiento entre los distintos Subsistemas de Protección; lo estatal y lo privado con sus vínculos y complementariedades; lo universal y lo focalizado, el Organo de Protección, su rol rector, la centralidad que sus competencias deben darle incluso en el imaginario público, su papel articulador, etc.

El recurso de presentar la Estructura Orgánica en la forma en la que se hace, es decir, de mayor a menor en cuanto a rango y especificidad de contenidos, no tiene un fin distinto que el de lograr que el Sistema de Infancia de cada país estructure efectivamente y sistematice el relacionamiento, evitando así la dispersión y haciendo se estrechen vínculos entre todos los actores para dar efectividad a una compleja arquitectura que solo funcionando “de relojería” hará que se les respeten a los niños y a las niñas los derechos reconocidos en la Convención.

Cuadro N° 1

# SISTEMA NACIONAL DE INFANCIA

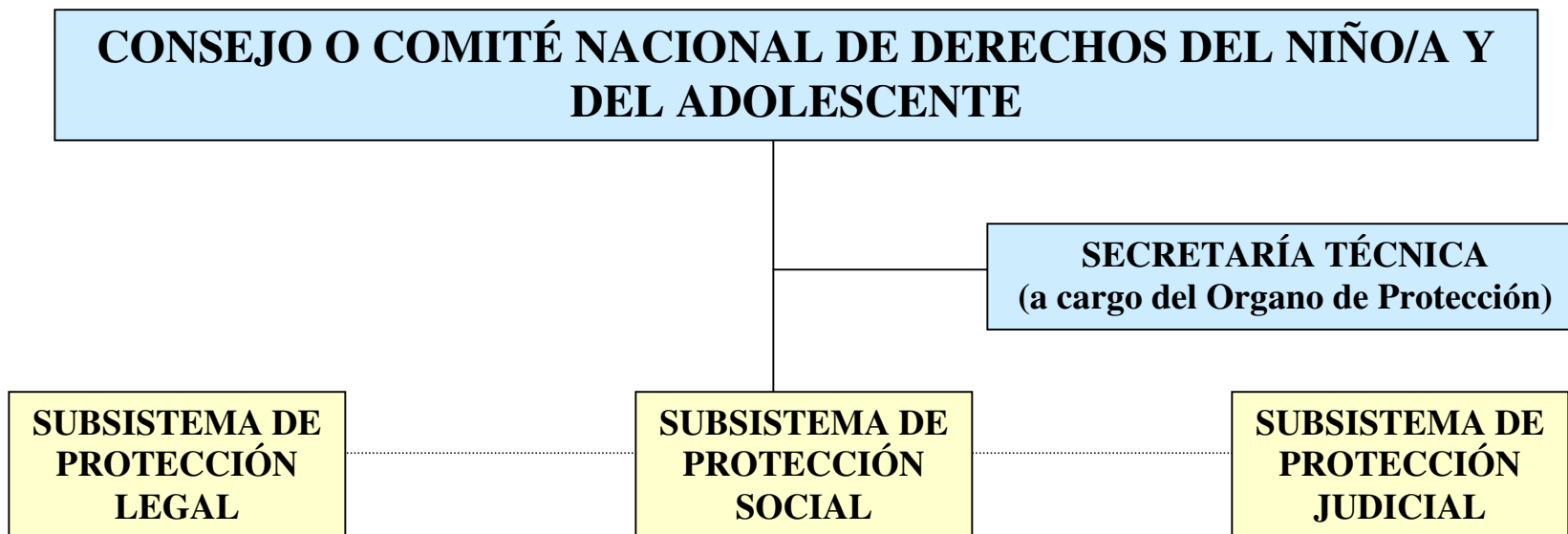
## ESTRUCTURA ORGÁNICA GENERAL



\* Las Políticas Públicas Universales y Focalizadas se coordinan en términos de su especialidad y coherencia.

\* El Organo de Protección se relaciona con los Entes Rectores Sectoriales y los Comités Sectoriales de Focalización, con el fin de no duplicar prestaciones, y de dar coherencia a sus postulados y programas.

**SISTEMA NACIONAL DE INFANCIA**  
**LÓGICA GENERAL DE LOS SUBSISTEMAS**



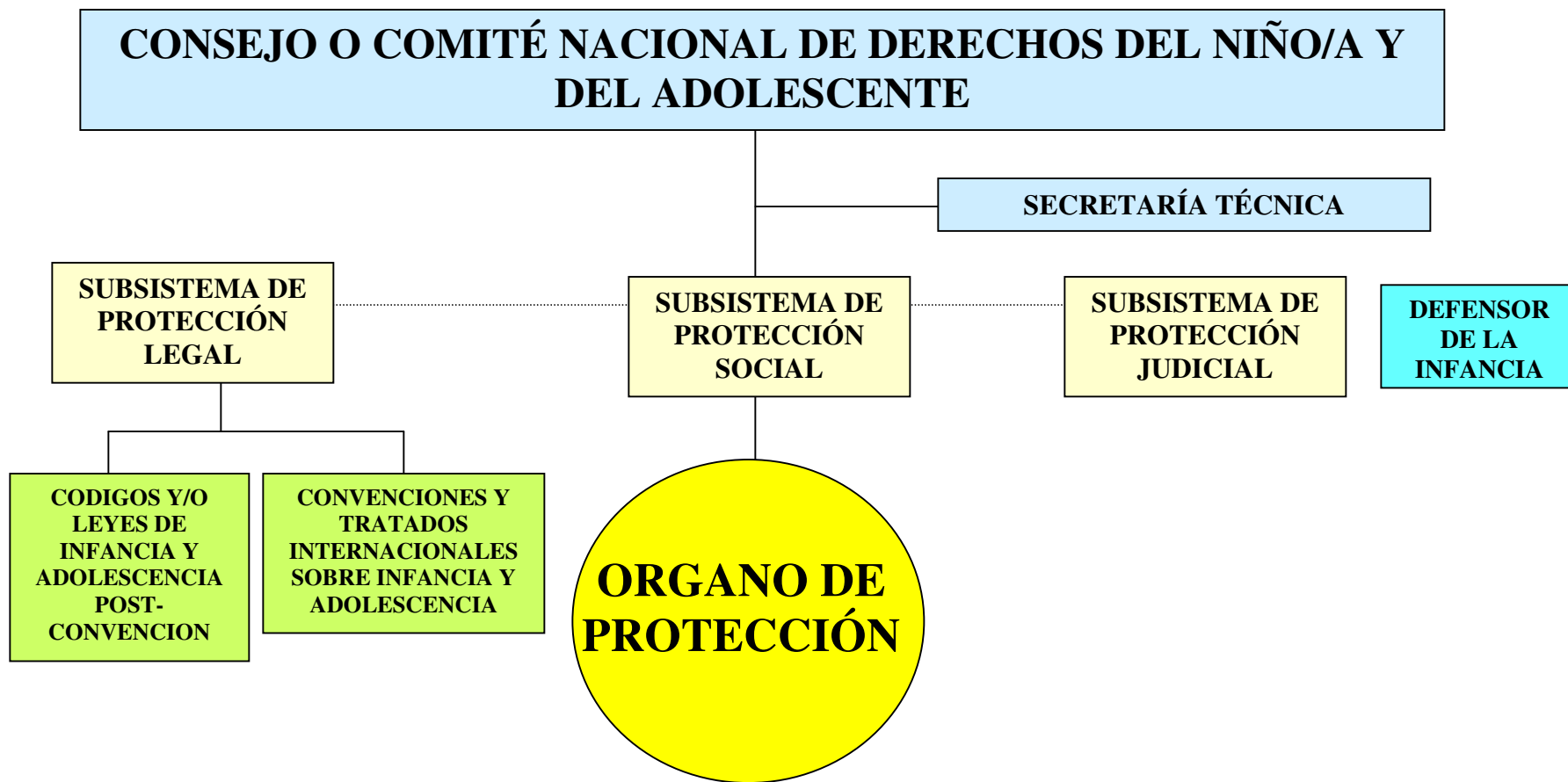
\* En el SNI cada uno de los Subsistemas debe ser especializado y específico, sin traspasar sus fronteras ni reemplazar la acción de los otros Subsistemas

\* Los tres Subsistemas deben tener coherencia en su matriz ideológica y postulados, ya que la incoherencia obstruye la acción del todo

Cuadro N° 3

# SISTEMA NACIONAL DE INFANCIA

## SUBSISTEMA DE PROTECCIÓN LEGAL

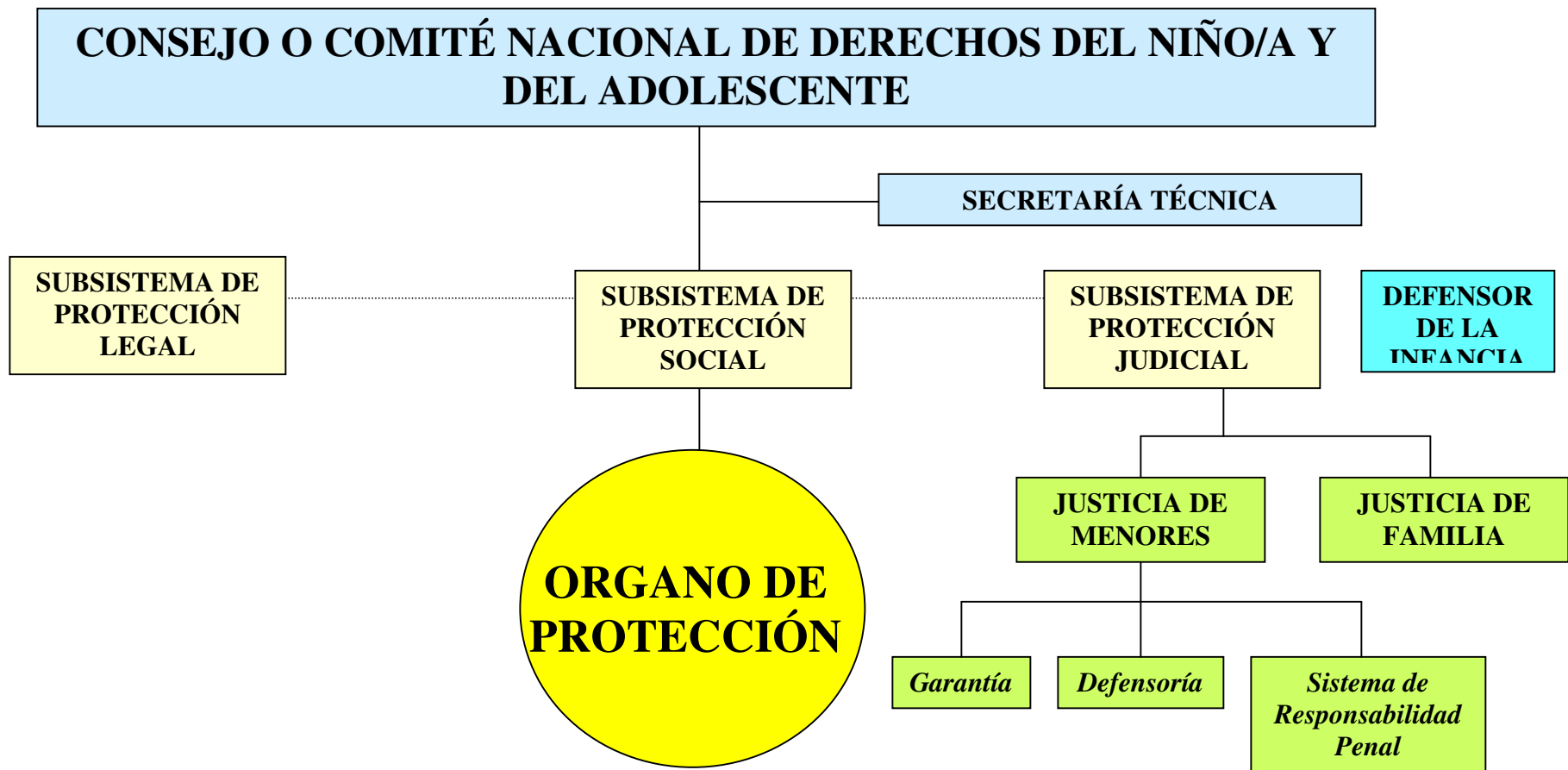




Cuadro N° 4

# SISTEMA NACIONAL DE INFANCIA

## SUBSISTEMA DE PROTECCIÓN JUDICIAL



# SISTEMA NACIONAL DE INFANCIA

**SUBSISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL: POLÍTICAS PÚBLICAS UNIVERSALES – SERVICIOS UNIVERSALES**



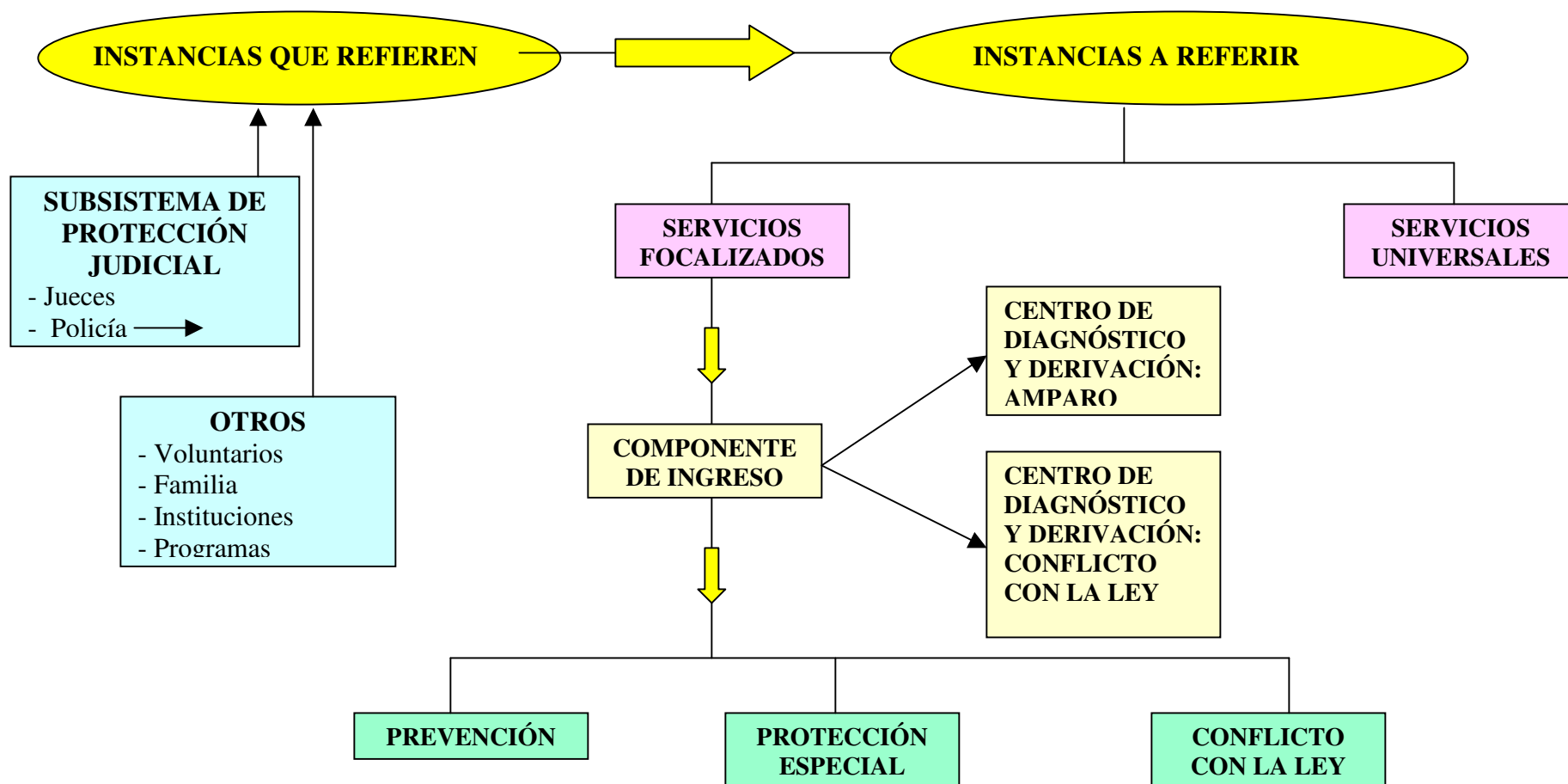
# SISTEMA NACIONAL DE INFANCIA

**SUBSISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL: POLÍTICAS PÚBLICAS FOCALIZADAS – SERVICIOS FOCALIZADOS  
ROL ARTICULADOR DEL ENTE U ÓRGANO DE PROTECCIÓN**



# SISTEMA NACIONAL DE INFANCIA

## SUBSISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL: POLÍTICAS PÚBLICAS FOCALIZADAS – SERVICIOS FOCALIZADOS



## SISTEMA NACIONAL DE INFANCIA

### SUBSISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL: FLUJO DE LAS INTERVENCIONES FOCALIZADAS

#### LAS INSTANCIAS QUE REFIEREN

Son básicamente las que detectan las demandas o situaciones de vulneración de derechos en la población menor de edad y sus familias. Son los actores del Sistema de Protección Judicial, las familias, las Instituciones y Programas Públicos o Privados, entre otros. Refieren o remiten al Componente de Ingreso.

#### LAS INSTANCIAS A REFERIR

**A. Servicios Universales.** Cuando el niño/a y la familia presenta carencias en necesidades básicas (Educación, Salud, vivienda, etc.).

#### **B. Servicios Focalizados :**

**1. Componente de Ingreso** Tiene por función ser la puerta de entrada a la Red de Programas focalizados.

- a) Los Centros de Diagnóstico y derivación en modalidades ambulatoria y residencial
- b) Las Oficinas de Protección de Derechos que funcionan en la órbita Municipal .
- c) Los Centros de Diagnóstico para Adolescentes Inculcados de Delito

El Componente de Ingreso, una vez efectuadas sus acciones de diagnóstico-derivación y/o orientación, determina la derivación del niño/a a diferentes "Instancias a Referir".

#### **2. Componente de Prevención**

Es una instancia para niños/as y adolescentes amenazados en sus derechos o en situaciones de riesgo. En su totalidad las modalidades son de carácter diurno o ambulatorio ("Clubes de Niños", "Los Centros Diurnos", "Clubes Juveniles", etc).

#### **3. Componente de Protección Especial**

Es una instancia para niños/as y adolescentes gravemente vulnerados en sus derechos, que requieren de intervenciones especializadas de carácter reparatorio. Las modalidades de atención son de diversa índole: residencial, semi-residencial, hasta modalidades ambulatorias.

Ejemplos son los "Hogares Sustitutos", "Programas para Niños de la Calle", "Tratamiento del Abuso de Drogas", etc."

#### **4. Componente de Atención a Jóvenes en Conflicto con la Ley**

Es una instancia especializada para la atención de adolescentes en conflicto con la ley penal. Las modalidades de atención van desde medidas privativas de libertad, hasta medidas de carácter educativo referidas al servicio comunitario.

Ejemplos, son "Centros de Rehabilitación", "Libertad Asistida", "Servicios Comunitarios", etc.

# SISTEMA NACIONAL DE INFANCIA

## SUBSISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL: COMITÉS SECTORIALES DE FOCALIZACIÓN



Cuadro N°10

# SISTEMA NACIONAL DE INFANCIA

## LOGICA DE ESTRUCTURA ORGÁNICA DESCENTRALIZADA

**CONSEJO O COMITÉ NACIONAL DE DERECHOS DEL NIÑO/A Y DEL ADOLESCENTE**

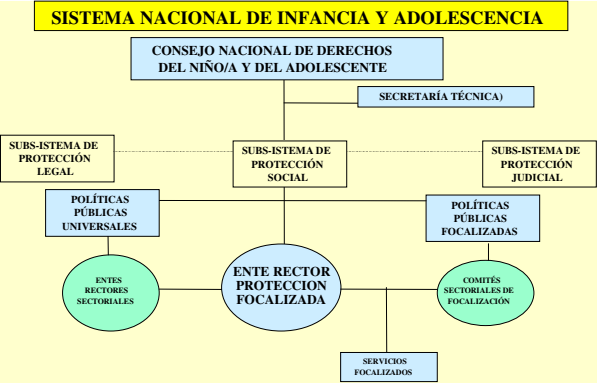
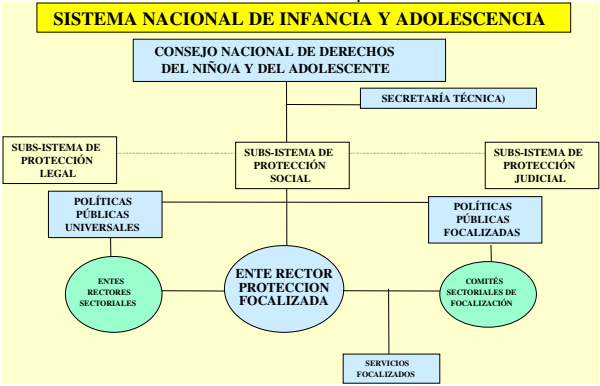
**SECRETARÍA TÉCNICA**

**CONSEJOS O COMITÉS DE DERECHOS DESCENTRALIZADOS**

**NIVEL ESTADUAL**

**NIVEL MUNICIPAL**

**NIVEL COMUNITARIO**



Dependiendo del nivel de descentralización de cada país la Estructura propuesta puede duplicarse a nivel Provincial y Municipal, etc.

## CAPITULO VI: ORGANO DE PROTECCIÓN Y SUS COMPONENTES

### A. COMPONENTE DE INGRESO

El componente de Ingreso se define como la “puerta de entrada” a los programas del Órgano de Protección. Tiene por objetivo efectuar una evaluación de niños/as y adolescentes a fin de determinar si amerita que sean atendidos en algún programa de carácter focalizado. Los niños/as ingresan a estas instancias enviados desde Tribunales, Instituciones Públicas o Privadas, sus familias, o por la presentación voluntaria de ellos mismos.

Al haber optado por la expresión “Componente de Ingreso” se debe aclarar enfáticamente que la modalidad no significa ingreso a internados u otras instancias institucionales. Todo lo contrario, la profesionalización de la instancia de diagnóstico y derivación a distintas modalidades programáticas busca evitar las internaciones con todos los riesgos de institucionalización que ellas implican. En la filosofía que inspira el SNI que aquí se presenta, la internación de un niño/a en un marco institucional se utilizará, como debe ocurrir con la privación de libertad de un adolescente, “tan solo como medida de último recurso y durante el período más breve de tiempo que proceda”.

Las modalidades que caracterizan las instancias de ingreso a los programas son básicamente cuatro:

1. Centros de Diagnóstico y Derivación: Es una instancia de abordaje técnico de cortísima permanencia, destinada al diagnóstico y derivación de niños/as y adolescentes que requieren de protección y asistencia. Tiene como función asesorar al Tribunal o al Juez, o vincular directamente al niño/a a un programa que mejor contemple su interés superior.

Además del objetivo prioritario de estos Centros, que es el diagnóstico, también en casos específicos, se desarrollan intervenciones breves con niños/as y familias cuya situación puede ser subsanada mediante una acción de asistencia puntual. El propósito es evitar las internaciones y judicializaciones.

Este tipo de Centros se organiza también de acuerdo a la franja de edad de la población que atienden: lactantes, pre-escolares, escolares, adolescentes.

2. Centros de Diagnóstico Ambulatorio. Modalidad para la atención de niños/as y de adolescentes cuya situación permite que la evaluación se realice en los espacios habituales donde se encuentran, es decir, en su familia y comunidad. El trabajo se desarrolla en un espacio al que los niños y sus familias concurren para entrevistas y orientación, y después ser visitados en su domicilio por profesionales del Centro para continuar con la evaluación. También realizan “intervenciones cortas”.

Son instancias extra-judiciales para niños y adolescentes derivados por Instituciones Públicas o Privadas, Organismos de la comunidad, o a través de la solicitud de las propias familias o de los mismos niños/as.



3. Oficinas de Protección de Derechos. Son instancias que en general funcionan ligadas a los Municipios y a su cobertura de atención comunal. Desarrollan acciones como promoción de derechos, información, orientación, trabajo con redes locales, intervenciones breves, etc. Efectúan diagnóstico de niños/as y familias, con el propósito de determinar condiciones de riesgo y necesidades inmediatas que se presentan y que requieren de atención.
4. Centros de Diagnóstico para Adolescentes Inculpados de Delito. A él se remiten los adolescentes a los que la justicia especializada los deriva para determinar la viabilidad de su inclusión en una medida socioeducativa. En esta instancia orgánica, se ajusta el diagnóstico primario del Tribunal y se define técnicamente la derivación del adolescente hacia el servicio o programa más adecuado. Toda derivación que se realice a un programa para jóvenes en conflicto con la justicia, deberá hacerse previa disposición judicial.

## **B. COMPONENTE DE PREVENCIÓN**

El Componente de Prevención está integrado por programas para niños/as y adolescentes que no presentan condiciones de vulnerabilidad significativas y que se encuentran bajo la responsabilidad de sus propias familias. La atención que se otorga es de nivel primario y no desarraiga al niño/a de su medio familiar.

La pluralidad programática de este componente tiene como objetivo contribuir a generar condiciones para el ejercicio de los derechos de niños, niñas y adolescentes de modo que ninguno de ellos quede excluido de los derechos que se le confieren como persona, privilegiando las estrategias de fortalecimiento de las capacidades de la familia y las comunidades, a fin de minimizar o revertir situaciones de amenaza de vulneración de derechos.

Los niños/as ingresan a estas instancias enviados por Instituciones Públicas o Privadas, la familia y la presentación voluntaria del mismo niño/a.

En cuanto a los programas, ellos varían de un país a otro. No obstante, en el marco del SNI describimos aquellos que nos parecen de interés general para los responsables de infancia de la Región.

- a) Promoción de Derechos y Fortalecimiento de Redes Comunitarias. Son programas de carácter educativo, cuyo propósito es sensibilizar a las comunidades respecto a protección de derechos en la infancia, así como fortalecer las redes comunitarias existentes para que desarrollen actividades en torno al desarrollo de la niñez y de la adolescencia en la propia comunidad. Se trabaja mediante campañas de difusión, talleres con líderes de la comunidad y actividades con las organizaciones existentes en ese medio.
- b) Programas de Orientación y Consultoría de Asistencia Familiar. Son programas que ofrecen a las familias un servicio de consultoría social, psicológica, legal, económica y médica, destinados a atender situaciones de vulneración de derechos en sus estados iniciales, tales como negligencia, conflicto familiar, deserción escolar, conflicto con la escuela, etc.

- c) Programas de Atención Diurna para Niños y Adolescentes. Son programas que se desarrollan en establecimientos diurnos, generalmente insertos en sectores de pobreza o marginalidad, destinados a la atención de niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo o amenaza de vulneración de derechos. Tienen por objetivo mejorar el desarrollo intelectual, emocional y social de los niños/as, así como contribuir al desarrollo de las potencialidades de la familia.

Generalmente se especializan en función de la edad de los niños y niñas:

- Para niños/as pre-escolares, donde se desarrollan actividades de estimulación temprana, desarrollo psicomotor y escuela para padres, entre otras.
  - Para niños/as en edad escolar, en horario alternativo a la escuela, donde se realizan actividades de reforzamiento escolar, integración a asociaciones comunitarias, recreación y escuela para padres, entre otras.
  - Para adolescentes de 15 y más años en Clubes Juveniles, donde se desarrollan actividades, generalmente en horario vespertino, sobre desarrollo personal, recreación, actividades artístico-culturales, entre otras; con el propósito de contribuir a la inclusión de los adolescentes, ofreciéndoles oportunidades para la construcción y consolidación de su identidad y para el aprendizaje de estrategias no violentas de abordaje de sus problemáticas.
- d) Programas de Atención Integral Diurno para Niños/as con Capacidades Diferentes. La mayoría de los niños, niñas y adolescentes que presentan discapacidades pueden ser integrados a programas diurnos como los descritos anteriormente. Para algunos de ellos y ellas que presentan discapacidades múltiples, puede requerirse de servicios especializados o programas complementarios de estimulación, terapia u otros servicios.

Estos servicios son vitales para apoyar a las familias con niños/as con estas características especiales, necesitados de apoyo y orientación para la adecuada atención y el respeto por los derechos de esta población. El SNI que presenta el IIN propone en forma decidida y comprometida las políticas de inclusión de las personas con capacidades diferentes.

Como fue señalado, aquí se nombraron sólo los programas mas conocidos y divulgados en la Región, ya que la variedad de programas que integran este componente es diversa en características y en creatividad.

### **C. COMPONENTE DE PROTECCIÓN ESPECIAL**

El Componente de Protección Especial del Órgano de Protección esta integrado por programas dirigidos a atender situaciones en las cuales los derechos de los niños, niñas y adolescentes han sido o están siendo gravemente vulnerados. Incluye diversos tipos de modalidades, que van desde programas donde los niños/as y adolescentes son atendidos permaneciendo en sus familias, como otros casos que por las características de vulneración de derechos exigen que los niños/as sean separados de su grupo familiar, al menos de manera transitoria.

Cuando la atención se realiza con el niño/a permaneciendo con su familia, el ingreso a algún programa puede ser solicitado por Tribunales, Instituciones Publicas o Privadas, o la propia

familia. No obstante, cuando la atención implica alejar al niño/a de su grupo familiar, el ingreso al programa requiere medida judicial o administrativa con comunicación al ámbito judicial.

Los programas del Componente de Protección, difieren en virtud de las situaciones sociales propias de cada país. No obstante, optamos por señalar los siguientes:

- a) Hogares de Acogimiento Familiar Temporal. Cuando se ha definido una medida de protección que implica separar al niño/a de su grupo familiar, es necesario insertarlo temporalmente en una familia sustituta. En primera instancia, en congruencia con lo estipulado en la Convención sobre los Derechos del Niño, procede la búsqueda de recursos en sus propios grupos familiares (en la familia extendida) que puedan ofrecer protección al niño/a. Cuando ello no es posible, se busca la participación de otra familia.
- b) Programa de Acogimiento Institucional Temporal. Es la alternativa de protección para los niños, niñas y adolescentes que exclusivamente por razones de amparo necesitan ser separados de su grupo familiar, pero que no pueden ser ubicados en programas de acogimiento familiar, por razones de salud, edad, u otras, lo que no deja otra alternativa que atenderlos en un marco institucional.

Las modalidades de este programa son las más antiguas en los países Latinoamericanos y del Caribe, llegando a constituirse en un símbolo de la denominada “doctrina de la situación irregular”. Sin embargo, desde la ratificación de la Convención por los países de la Región, estas instituciones han iniciado profundas transformaciones, constituyéndose en lugares de atención más personalizada y como una instancia meramente transitoria.

- c) Programa de Atención a la Niñez y Adolescencia en Calle. Este tipo de programa tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de aquellos niños, niñas y adolescentes en situación de calle; es decir, niños/as que, por realidades de pobreza, conflicto familiar y/o exclusión, son expulsados a la calle, durante períodos del día o en forma permanente (niños/as de o en la calle).

El objetivo de la intervención es contribuir a la integración familiar y social de los niños/as, potenciando sus capacidades e inserción en las agencias de socialización, con el fin de revertir sus condiciones de vulnerabilidad social.

Es un programa de carácter ambulatorio (también en algunos programas se dispone de una “casa de acogida” que sirve como albergue para los niños/as sujetos de atención). Comúnmente la metodología central es a través de la participación de “educadores de calle”, quienes efectúan la intervención, contactando a los niños/as, efectuando una labor de sensibilización respecto a los objetivos del programa, e interviniendo psico-socialmente, con el fin de revertir la situación de calle.

- d) Programa de Atención a Niños y Niñas Víctimas de Maltrato Infantil y Abuso Sexual. La intervención para este tipo de niños/as que ha sufrido o sufre una grave vulneración de derechos, tiene como objetivo contribuir al proceso reparatorio del niño/a víctima de maltrato grave y/o abuso sexual, a través de su protección, de facilitar el proceso de resignificación de la experiencia abusiva y de fortalecer los recursos para el bienestar psicosocial del niño/a.

Cuando los victimarios son personas del propio grupo familiar del niño/a, la atención puede requerir el alejamiento de la familia, por lo menos transitoriamente. Cuando este no es el caso, la atención es de carácter ambulatorio.

- e) Programa de Atención del Uso Abusivo de Drogas. Generalmente los usuarios de estos programas son adolescentes que han entrado en una escalada de adicción a las drogas por distintas causas. La intervención implica impulsar acciones que tengan como cometido brindar tratamiento específico y lograr la rehabilitación y reinserción social. Para ello, además de la voluntad del adolescente, se requiere el compromiso del entorno familiar y comunitario.

Es un tipo de intervención muy especializada, fundamentalmente ambulatoria (sólo en los períodos de desintoxicación se requiere una internación del adolescente, debido a la complejidad de la situación por la que debe pasar). Generalmente, la intervención combina acciones terapéuticas de tipo clínico, junto con intervenciones psicosociales.

- f) Programas Específicos Adicionales. Existen situaciones específicas, definidas como “emergentes” que requieren el desarrollo de otros programas focalizados, como aquellos destinados a la atención de población en explotación sexual comercial, la erradicación del trabajo infantil o la protección del adolescente que trabaja, atención de la población migrante, de grupos minoritarios, etc.

- g) Programas de Adopción. En general, en cada país se cuenta con un marco legal y administrativo muy claro en materia de adopción de niños/as, conformado por la ratificación de convenios internacionales sobre infancia, la aprobación de leyes nacionales y la elaboración de reglamentos administrativos.

El objetivo de un programa de adopción es garantizar al niño/a privado de su familia de origen su derecho a vivir y desarrollarse en un medio familiar permanente, que le brinde los cuidados tendientes a satisfacer sus necesidades y desarrollo adecuado.

Un programa de esta naturaleza debe garantizar procesos óptimos de selección de familias adoptivas, procesos de acompañamiento de éstas y mecanismos de seguimiento de cada uno de los niños/as dado en adopción.

## **D. COMPONENTE DE ATENCIÓN A JÓVENES EN CONFLICTO CON LA LEY**

Se trata de un Componente especializado en la atención de adolescentes que han transgredido la ley penal. Las medidas o programas que incluye se desprenden de la existencia de Códigos o leyes sobre responsabilidad penal juvenil de cada país, o en el caso de países en los que no existen nuevas figuras legales en la materia, igual se implementan programas especiales, diferenciados de

los programas de protección, que es de desear operen bajo la normativa internacional de las Naciones Unidas.

Los adolescentes solo podrán ingresar a estos programas por disposición a la que se arribara luego de un proceso auténticamente garantista.

a) Centro de Recepción, Diagnóstico y Derivación

Los Centros de Diagnósticos para Adolescentes Inculcados de delito a los que ya nos referíamos en el Componente de Ingreso, cumplen una función eminentemente técnica subsidiaria de la judicatura, aunque radicada por lo general en la órbita del Órgano de Protección.

b) Centro de Internación Provisoria.

En el marco de una decisión judicial de internación, el Componente debe contar con un servicio de internación provisoria, que permita asegurar la permanencia del adolescente a la espera de la disposición judicial final o sentencia en los casos en que así lo resuelva el Tribunal, y siempre y cuando las infracciones que motivan el inicio del procedimiento sean aquellas sobre las que puede recaer medidas de internación privativas de libertad.

El servicio deberá no solo proveer detención segura y garantista durante la investigación del hecho infraccional y mientras se defina la decisión judicial, sino que debe además ofrecer al adolescente la posibilidad de integrarse a actividades que no conviertan la privación de libertad en un mero castigo.

Es decir, el Componente deberá asegurar al adolescente su diagnóstico y monitoreo a través de una rutina de chequeo de salud, un mínimo de servicios educativos, servicio nutricional, recreación en grupo e individual, seguridad personal, servicio religioso voluntario, información y formación jurídica sobre derechos legales y constitucionales, y un servicio de asesoramiento y orientación.

c) Centros de Internación.

Las legislaciones de los países proveen la existencia de dos modalidades de internación restrictivas de la libertad ambulatoria. Una modalidad corresponde al régimen de semilibertad, y la otra al régimen de internación con medidas privativas de libertad.

Los centros de semilibertad y los denominados cerrados o con medidas privativas de libertad se integrarán en una sola perspectiva pedagógica en la que la variante diferenciadora será la presencia absoluta o no de un límite físico y normativo para el uso y disposición del espacio por parte del adolescente internado.

El énfasis en el límite material para la disposición del espacio por parte del adolescente internado será propio de los centros con medidas de seguridad. El énfasis en los límites

simbólicos a la disposición del espacio será más propio de la internación en centros con régimen de semilibertad.

A los efectos de la vigencia efectiva de los derechos consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño en relación a estas situaciones extremas de atención, se requiere que tanto una como otra internación, estén siempre pre determinadas en su duración y constreñidas al mínimo de tiempo que proceda desde un enfoque de derechos.

Los objetivos de un Programa de Internado, además de satisfacer las necesidades básicas de los adolescentes en espacios cerrados, deberán promover la capacidad de *responsabilización* del adolescente, que le permita aprehender los mecanismos y procesos del autoconocimiento, y el manejo cognitivo y emocional de los factores que inciden en su conducta, así como también, la apropiación de habilidades y destrezas para viabilizar el tránsito hacia su reinserción en su comunidad de origen.

d) Programa de Medidas Educativas de Base Comunitaria

El alcance de este programa engloba todas aquellas medidas educativas integradas a una decisión de la justicia especializada de adolescentes que suponen la permanencia de estos en su marco de convivencia familiar y comunitaria.

La programación, que por propia definición deberá ajustarse a las particularidades de cada caso, recorre sin embargo un menú relativamente estandarizado:

- **Programas con énfasis en la Responsabilización.** En estos programas se propone la confrontación del adolescente -responsabilizado por el Poder Judicial- a un proceso de autoaceptación de esa responsabilidad y de las consecuencias de la infracción, en particular, de las vinculadas al daño generado a la víctima.

Así, y de acuerdo al instrumental que se aplique en este último sentido, se han desarrollado en el área diversas modalidades, los programas ya visualizados como clásicos, denominados de *libertad asistida* y de *libertad vigilada*, y los más recientes centrados en la interacción con la víctima, tomada ésta como individuo o como colectivo agredido.

- **Programas con énfasis en la Socialización Complementaria.** En estos programas se procura una transferencia de recursos al joven para la generación de oportunidades efectivas orientadas a la inserción social y laboral.

Estos programas recorren dimensiones de abordaje tales como la participación en el sistema educativo formal, tanto para lograr una alfabetización alternativa, como para procurar su reinserción social, lograr el desarrollo de destrezas y habilidades válidas para la inserción ocupacional, participar en oportunidades reales de inserción en el mercado laboral, recibir apoyo para la identificación y acceso a soluciones habitacionales, etc.

## **CAPITULO VII : SISTEMAS DE INFORMACIÓN PARA EL MONITOREO DE DERECHOS Y GERENCIAMIENTO DEL SNI**

Además de disponer de la información sobre los procesos políticos vinculados a niñez y adolescencia (códigos, directrices, leyes, decretos, proyectos de ley, planes nacionales de desarrollo y otros) para que un Sistema Nacional de Infancia pueda funcionar de manera eficaz y eficiente, debe contar con un **sistema integrado de información**. El mismo debe registrar los datos que se necesitan para poder monitorear el respeto por los derechos de la población atendida por el Sistema de Protección Social del país, y para poder ejercer la rectoría entre cuyas responsabilidades está el diseño de políticas y la implementación de programas a nivel nacional. El IIN promueve en la Región a tales efectos la implementación del **Sistema de Información para la Infancia (SIPI)** como instrumento para los fines señalados.

A nivel de los Servicios de Protección Focalizada se requiere, pues contar con información actualizada de cada uno de los niños, niñas y adolescentes atendidos. Los datos deberán permitir conocer la situación integral de cada uno de ellos y de sus familias, las intervenciones realizadas, la ubicación actual y las acciones de seguimiento o monitoreo necesarias. El sistema de información deberá tomar en cuenta los distintos niveles de riesgo, los diferentes grupos étnicos y las diversas áreas que están implicadas en la protección y el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes. También se deberá registrar la propia opinión de los niños/as y jóvenes en todo lo que los concierne.

Pero los SNI requieren además de la existencia de lo que hemos llamado **Sistema Nacional de Información de Infancia**, en cuya base de datos esté la información que incluye el sistema de información llamado CHILDINFO que promueve UNICEF en la Región, además de otros datos, indicadores o estadísticas según el país y las necesidades por las que pueda atravesar la situación de la infancia. Quienes trabajan en el área infancia deben poder acceder, pues con facilidad a indicadores de salud, educación, índices de vulnerabilidad, y otros aspectos que se consideran necesarios para diseñar políticas y gerenciar Organismos de Protección.

Los bancos de datos a los que nos hemos referido, deberán a su vez alimentar un conjunto de variables para construir indicadores que permitan monitorear periódicamente los avances del propio Sistema Nacional de Infancia en todos sus niveles, componentes, cumplimiento de metas, etc.

Los espacios en el que deben estar insertados los sistemas de información de infancia admiten algunas variantes. En el presente documento se opta, tal como se desprende del Cuadro N° 11, por insertar **el Sistema Nacional de Información de Infancia** en la órbita del Consejo o Comisión Nacional de Infancia y Adolescencia, y por insertar **el Sistema de Información para la Infancia (SIPI)** en la órbita del Órgano de Protección.

No se puede dejar de mencionar que el uso de la información contenida en estas bases de datos de infancia, no puede ser de libre uso y "navegación", sino que deben estar protegidos para que no se violen los derechos consagrados en la Convención para los menores de 18 años, ni se transgreda el secreto estadístico que también rige en prácticamente todos los países.



# SISTEMA NACIONAL DE INFANCIA

## SISTEMAS DE INFORMACIÓN



## CAPITULO VIII : CONCLUSIÓN

Se ha elaborado un Prototipo de Sistema Nacional de Infancia que tiene por finalidad ser un marco orientador y ordenador para los países respecto de las acciones que el Estado y la sociedad civil realizan a favor de la infancia. En este sentido, el Prototipo definido no da cuenta de la realidad de un país en particular, sino constituye un **modelo** para confrontar la realidad de las políticas, programas, actores, instituciones y la comunidad, en relación a todo lo que concierne a la niñez y a la adolescencia.

En la construcción de este **prototipo** participaron el propio Director General del IIN, como conductor del proceso, junto a Consultores de diferentes países de la Región y profesionales del Instituto Interamericano del Niño, constituyendo un equipo multidisciplinario con diferentes miradas y experiencias en el trabajo con la niñez y la adolescencia. Este proceso confrontado con Representantes ante el Consejo Directivo y Consultores regionales en una Reunión de Consulta, entendemos le confiere legitimidad al trabajo realizado, que aún sin ser un producto cerrado, como dice el Director General en el Prólogo, es una herramienta disponible a partir de ahora para los que trabajan en los distintos niveles institucionales de los sistemas de infancia de los países

El **prototipo** permite contribuir a que los países de la Región puedan emprender tareas de diagnóstico y planificación respecto de los organismos, actores, políticas y programas, vinculados con el ámbito de la infancia, teniendo como base para el análisis un **Prototipo de Sistema Nacional de Infancia**, proceso que el propio Instituto Interamericano del Niño, como organismo especializado de la OEA, está dispuesto a apoyar con su asistencia técnica.

Por último, se tiene el convencimiento de que la acción concertada de los gobiernos, los organismos internacionales y la sociedad civil, incluyendo a los propios niños y adolescentes, es clave para poder diseñar y ejecutar políticas públicas y programas de infancia y adolescencia que logren ajustarse a las distintas realidades, necesidades y demandas, al tiempo que garanticen la protección y la restitución de los derechos que, lastimosamente, les son vulnerados.