



Primera infancia y políticas públicas, una aproximación al caso del Sistema Integral de Protección a la Infancia Chile Crece Contigo

Gloria Ochoa, Carolina Maillard y Ximena Solar (1)
Mayo de 2010

(1) Las autoras son profesionales de Germina, conocimiento para la acción



Índice

Presentación	- 3 -
Políticas públicas y niñez.....	- 4 -
Las experiencias internacionales: Australia, Estados Unidos e Inglaterra.....	- 6 -
Cuáles son sus fundamentos.....	- 6 -
Cómo funcionan.....	- 8 -
Qué lecciones podemos obtener de ellas.....	- 10 -
La experiencia de Chile	- 11 -
Sistema de protección integral a la primera infancia Chile Crece Contigo.....	- 12 -
Conclusiones	- 15 -
Referencias.....	- 17 -



Presentación

Este artículo forma parte de la reflexión y atención que en el último tiempo han alcanzado los niños y niñas tanto a nivel de política como a nivel social, adquiriendo mayor prioridad en la agenda pública; considerando, además, la disminución de la proporción de este grupo de edad respecto a otros. En Chile, los niños y niñas de 0 a 5 años, representaban en el año 1992 el 12,8% de la población; mientras que en el 2002 alcanza al 9,3%, de acuerdo al Censo de ese año.

En el ámbito internacional, la Convención sobre los Derechos del Niño, proclamada en 1989 y ratificada por el Gobierno de Chile el año 1990, con carácter de Ley de la República, marcó un hito significativo para la instauración de la **perspectiva de derechos** en todas las políticas dirigidas a este sector, dando reconocimiento expreso del niño y niña como sujetos de derecho en oposición a la idea predominante de la definición de éstos a partir de su incapacidad jurídica.

Asimismo, la protección de la infancia pasa a ser una prioridad a nivel internacional a partir de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas (de septiembre del 2000 y ratificada por la Cumbre Mundial del 2005), donde los países del mundo resolvieron tratar de alcanzar la protección y el fomento de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de todos; combatir todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas; así como alentar la ratificación y aplicación plena de la Convención sobre los Derechos del Niño (Unicef, 2006).

Además, existe consenso científico respecto a que las etapas iniciales de la vida son clave en el desarrollo futuro de las personas. Si niños y niñas en estos períodos de alta potencialidad y vulnerabilidad no cuentan con familias, comunidades y equipos de salud y educación informadas y estimulantes, no sólo perdemos oportunidades de desarrollo fundamentales, sino que arriesgamos daños permanentes en su desarrollo.

Considerando lo anterior, el presente artículo tiene como objetivo analizar y reflexionar respecto al Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia *Chile Crece Contigo*, diseñado e implementado durante el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, a la luz de sistemas de protección a la infancia en otros países. De esta forma, se intenta explorar en los elementos que caracterizan este sistema, así como en los que pueden aportar a su mejoramiento.

Para ello se ha indagado en las experiencias de Australia, Estados Unidos e Inglaterra, pues en estos tres países se encuentra una preocupación sistemática por dar respuesta a las necesidades de niños y jóvenes. En el caso particular de Inglaterra, desde el año 2003 el sistema de atención a la infancia se ha visto enfrentado a un constante proceso de revisión y mejoramiento a partir de diversas fallas identificadas en él. Actualmente, el objetivo de este país es ser el mejor lugar en el mundo para que niños y jóvenes crezcan. En tanto, el gobierno de Australia asume como uno de sus roles, el proporcionar un sistema que responda eficazmente a las necesidades de desarrollo en los años anteriores a la enseñanza formal. En Estados Unidos, la atención a la infancia depende de variadas agencias públicas, federales y organismos no gubernamentales, las que de un modo u otro promueven el cumplimiento de los derechos de niñas y niños y el acceso de éstos a una buena salud, a experiencias de aprendizaje temprano de calidad y familias fuertes y seguras económicamente.



Políticas públicas y niñez

Las políticas públicas respecto a niños y jóvenes en general, y a primera infancia en particular, no se han visto ajenas a los criterios que han orientado el diseño e implementación de las políticas públicas en general, así como al contexto en el que éstas se originan. En el caso de Chile, la orientación y criterios orientadores de dichas políticas han estado principalmente sustentados y relacionados con el modelo económico y social de las últimas tres décadas. En este marco, nos encontramos con aproximaciones principalmente subsidiarias y asistencialistas, donde el rol del Estado es mínimo, transitando hacia aproximaciones de carácter promocional y que buscan garantizar derechos, como es el caso de los sistemas de protección Chile Crece Contigo y Chile Solidario.

Así, el Estado y las políticas públicas heredadas del gobierno militar, se caracterizaron por apuntar a un Estado mínimo de carácter subsidiario y asistencial; buscando que las personas que no contaran con los recursos necesarios para acceder a servicios sociales como educación, salud, alimentación y vivienda, entre otros, pudieran hacerlo a través de ciertas prestaciones estatales. Esta orientación no respondía a una lógica garantista, sino que a una asistencial; lo que queda de manifiesto en los presupuestos dirigidos a los llamados “menores en riesgo social” y a los servicios que se ocupaban de ellos (Torres, 2008).

En los años noventa, con los gobiernos democráticos, la situación tuvo un carácter distinto, ya que se tendió a aumentar el gasto social para responder a las necesidades de la población más pobre. A través de un criterio de focalización, se buscaba que las políticas públicas propendieran a la equidad, promoviendo la igualdad de oportunidades en la población. Sin embargo “el esfuerzo se centró en “dar más” e incorporar variables como “la integralidad de la atención”, la “intersectorialidad”, “la satisfacción del usuario”, pero sin reformar los instrumentos e institucionalidad central heredada” (Torres, 2008:21). Por lo tanto, si bien existía un involucramiento mayor del Estado, éste mantenía su carácter subsidiario. Aunque hubo avances en el mejoramiento en las políticas sectoriales dirigidas a niños y jóvenes (educación, salud, vulneración de derechos), no necesariamente significaron una orientación de las políticas en el marco de la promoción de sus derechos¹.

El año 1990 marcó un hito significativo para la relación y compromiso del Estado de Chile con la infancia, ya que ratificó la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, asumiendo con ello la obligación de asegurar a todos los niños y niñas que habitan en nuestro país los derechos y principios consagrados en esta convención. Esto ha significado un cambio radical en la concepción de infancia, pues transforma a niños y niñas en sujetos de derecho, regulando su situación jurídica y sus relaciones con la familia, la sociedad y el Estado. Este compromiso ha demandado grandes esfuerzos por cambiar progresivamente la visión de las políticas públicas respecto a niños y niñas, desde una mirada principalmente asistencial a una promocional y de inversión social, constituyendo el desarrollo infantil un componente fundamental y directamente asociado al desarrollo humano integral. Esfuerzo que no ha sido siempre fácil, ya que la sensibilización respecto a los derechos de niños y niñas ha tenido que ser permanentemente promovida por quienes trabajan directamente con ellos.

Como señala Torres (2008), se ha levantado un discurso de reconocimiento de los derechos de niños y niñas; sin embargo, esto no ha significado necesariamente una orientación de política clara en este aspecto “durante toda la década de los ’90, el tema de los derechos del niño no logró ningún avance significativo en el plano institucional y jurídico. Los logros estuvieron vinculados a los indicadores

¹ En este sentido la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente es un ejemplo de ello.



sociales que se relacionaban básicamente a la situación de pobreza, cobertura escolar, morbilidad infantil y acceso a agua potable” (Torres, 2008: 37).

El año 2000 significó una orientación algo distinta en las políticas públicas, ya que en ellas comienzan a aparecer conceptos como inversión social, desarrollo del capital humano e incipientemente garantías asociadas a derechos²; llegando en el último gobierno de la Concertación a incorporar en las políticas públicas las garantías para los derechos sociales de los ciudadanos a través del Sistema de Protección Social, en el que se encuentra el Subsistema de Protección Integral a la Infancia – Chile Crece Contigo.

Inspirada en este desafío, surge la Política Nacional de la Infancia y Adolescencia y su Plan de Acción Integrado 2001 – 2010 (Mideplan, 2000), la que constituye un marco político y ético para todas las políticas dirigidas a este grupo. Considera a niños, niñas y adolescentes según sus atributos y sus derechos frente al Estado, la familia y la sociedad, y no en sus carencias; esta Política reconoce que la niñez y la adolescencia no son sólo etapas de preparación para la vida adulta, sino que tienen el mismo valor que cualquier otra etapa de la vida. Sin embargo, este Plan no tuvo una aplicación y sustento político claro. Sí existieron iniciativas de nivel local que buscaron acercarse a las realidades específicas de la vida de niños y niñas, a través de las Redes de Infancia y Adolescencia que fueron base para las Oficinas de Protección de Derechos del SENAME.

Asimismo, el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet asumió como una de sus prioridades la atención a la primera infancia, conformando el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia. Dicho Consejo definió como prioridad la puesta en marcha del Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia, materializado en el Programa *Chile Crece Contigo*. Este Sistema busca generar, potenciar y articular todas las políticas e iniciativas públicas que apoyen el desarrollo de niños y niñas, con un diseño que responda de manera flexible e integrada a la diversidad de factores ambientales que inciden en el desarrollo infantil (Consejo de la Infancia, 2006). Su propósito es atender las necesidades y apoyar el desarrollo en cada etapa de la primera infancia, (desde la gestación hasta los 4 años), promoviendo las condiciones básicas necesarias, en el entendido que el desarrollo infantil es multidimensional y, por tanto, simultáneamente influyen aspectos biológicos, físicos, psíquicos y sociales del niño y niña y su entorno³.

Aunque en algunos países desarrollados el cuidado de los niños menores de seis años es visto como una responsabilidad exclusiva de los padres, cada vez son más los países de la OCDE que perciben a la Educación en la primera infancia (EPI) como una responsabilidad conjunta de los padres y el Estado debido al creciente reconocimiento de que la calidad del ambiente en el que crece un niño está asociada con el futuro desarrollo personal y profesional del mismo, y por lo tanto la calidad del capital humano del país. La evidencia existente indica que programas de EPI de alta calidad focalizados en los niños más vulnerables contribuyen enormemente a reducir las brechas de desarrollo infantil y de resultados durante la niñez, juventud y adultez entre niños de hogares vulnerables y niños provenientes de hogares favorecidos. Lo anterior ha hecho, que distintos países perfeccionen sus sistemas de atención a niños y niñas, bajo una perspectiva de derecho, pero también de focalización de las políticas públicas.

Si bien, el Sistema chileno se encuentra inspirado en los avances que a nivel internacional se han identificado para atender las necesidades de niños y niñas, consideramos interesante identificar qué

² En este punto es importante señalar que a pesar de esta orientación, aún el gasto social en relación al PIB está por debajo al del año '70. Ver Torres, Osvaldo 2008.

³ <http://www.crececontigo.cl>



aspectos del mismo pueden ser ajustados y mejorados, bajo una perspectiva garantista y de proyección de las acciones realizadas.

Las experiencias internacionales: Australia, Estados Unidos e Inglaterra

A continuación se presentan las experiencias de Australia, Estados Unidos e Inglaterra respecto a las políticas dirigidas a la primera infancia, dando cuenta de los fundamentos que las sustentan, sus características específicas y lecciones que se desprenden de su operación.

Cuáles son sus fundamentos

La política australiana para el desarrollo de la primera infancia, explicita su marco valórico basado íntegramente en los Derechos Internacionales del Niño, principalmente en la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño que el gobierno aprobó en 1990 y ratificó en 1991. El énfasis se pone en los niños como sujetos de derecho; y en valores como el respeto, la compasión y la empatía; la promoción de la inclusión social, el reconocimiento de la identidad cultural de los niños indígenas y la sociedad entre educadores, padres, familia y comunidad.

El foco sobre el desarrollo de la primera infancia se extiende en las políticas australianas, desde el periodo pre-natal, reconociéndose el valor de los cuidados, apoyos y educación de calidad durante el embarazo para el comienzo saludable de la vida. De esta forma, la infancia representa una prioridad nacional para Australia, ello debido a la importancia de promover el desarrollo, físico, social, emocional y cognitivo de los niños australianos en cada una de sus fases. Para el gobierno australiano la evidencia de cómo las experiencias tempranas afectan los potenciales sociales de los niños hace de la niñez un momento crítico para promover la buena salud y el desarrollo; así la inversión en estas áreas resulta crucial en lo que respecta al bienestar futuro de la nación australiana. En particular, el gobierno asume como uno de sus roles, el proporcionar un sistema que responda eficazmente a las necesidades de desarrollo en los años anteriores a la enseñanza formal.

En tanto, en Estados Unidos y, de acuerdo al National Center for Children in Poverty (Centro Nacional para Niños en Situación de Pobreza, NCCP), la evidencia científica permite instalar la atención a la primera infancia como aspecto central para el crecimiento y desarrollo presente y futuro de niños y niñas. En este sentido, las políticas públicas deben encaminarse hacia i) la promoción de un desarrollo saludable, a través del acceso a la salud para niños, padres y mujeres embarazadas, a programas nutricionales y a servicios de apoyo a la salud mental; ii) la promoción de educación y cuidado de calidad para la primera infancia, a través del acceso a cuidado infantil de alta calidad acorde a las necesidades especiales de niños y lactantes y acceso al prekindergarten para niños de 3 y 4 años de edad, y iii) la promoción de padres afectivos, de este modo asegurar que tengan el tiempo y las habilidades necesarias para relacionarse con sus hijos mientras maximizan los recursos familiares.



El NCCP señala las siguientes recomendaciones para el diseño de políticas públicas, toda vez que impactan en el crecimiento y desarrollo saludable de niños y niñas:

- Combinar inversión en la primera infancia con inversión en seguridad económica familiar, considerando que el 42% de los niños bajo los 6 años, integran familias de bajos recursos y son especialmente vulnerables a un bajo rendimiento escolar o problemas de salud.
- Incrementar el acceso a servicios críticos, haciendo posible también la homologación a nivel nacional de subsidios que afectan a la primera infancia. Así, las políticas estatales y federales deben contribuir a que el nivel de acceso de los niños a los servicios básicos sea independiente del lugar en que nacieron.
- Invertir en niños y lactantes, pues las experiencias y relaciones tempranas conforman el desarrollo del cerebro de los niños, y por tanto la calidad de éstas afecta su éxito futuro en la escuela y en la vida.

Por otra parte, las políticas que abordan la primera infancia en Estados Unidos, apuntan a prevenir el abuso y negligencia infantil, considerando que un niño bien cuidado y educado crecerá como un adulto feliz y sano y que al contrario, la falta de cariño, una disciplina férrea o una educación inconsistente podrían acarrear consecuencias que afectarán su salud, bienestar y relación con los otros.

En Inglaterra, desde la ratificación de la Declaración de los Derechos del Niño en 1991, el gobierno ha implementado diversas iniciativas destinadas a garantizar dichos derechos. En la actualidad, la iniciativa de mayor relevancia en este sentido es el programa Every Child Matters, dependiente del Departamento para niños, jóvenes y familias. A través de una ley que ampara su funcionamiento (Children Act 2004), Every Child Matters, es el programa gubernamental encargado del bienestar de niños y jóvenes desde el nacimiento hasta los 19 años de edad. Su objetivo es entregar apoyo a los niños en sus distintas necesidades, expresadas en salud, seguridad, diversión y realización, hacer una contribución positiva y alcanzar el bienestar económico.

El Children Act 2004 provee el marco legal para este programa, pues establece deberes sobre los servicios para asegurar que cada niño, independientemente de su procedencia, tenga el apoyo que necesita. El objetivo principal del Children Act 2004 es promover una mejor coordinación entre las múltiples agencias oficiales preocupadas del bienestar de los niños en Inglaterra. Reúne las funciones de todos los gobiernos locales sobre educación y bienestar infantil bajo la autoridad estatutaria del Directors of Children's Services.

Asimismo, este cuerpo legal dio origen al Children's Commissioner, organismo responsable de promover los puntos de vista e intereses de los niños para toda Inglaterra, teniendo en cuenta la Convención sobre los derechos del niño, cuya función principal es observar cómo los diferentes organismos (privados o públicos) responden a los intereses y necesidades de los niños.



El actual sistema de atención a niños y jóvenes en Inglaterra, surgió de una profunda revisión de los procedimientos y responsabilidades con que el gobierno, y la sociedad en su conjunto, respondían a los niños, tanto en la promoción de sus derechos como en su vulneración. Fue así como, a partir del informe de Lord Laming acerca de la muerte de la niña Victoria Climbié en el año 2000. El gobierno presentó una respuesta y un programa de reformas en el año 2003, a través del documento *Every child matters. The Green Paper (2003)*, documento inaugural del programa “Every Child Matters” presentado al parlamento. Este documento representa la principal iniciativa gubernamental en pro de la defensa y la protección de los niños en la historia de Inglaterra. Y se constituyó en el germen de otras iniciativas tales como ContactPoint, Children Act 2004 y Office of the Children’s Commissioner.

Es importante señalar que la investigación hecha por Lord Laming acerca de las circunstancias que envolvieron la muerte de Victoria Climbié, develó las “vergonzosas falencias en nuestra habilidad para proteger a los niños más vulnerables” (*Every Child Matters, 2003:5*), las que involucraron fallas ostensibles en el mecanismo de ciertas instituciones (servicio social, policía, hospitales) y la inexistencia de principios básicos de protección a los menores. Básicamente se detectó escasa coordinación, ausencia de sentido de responsabilidad, mala distribución de la información y falta de preparación en el personal a cargo (*ibid*).

Cómo funcionan

Respecto a Australia, a nivel nacional las políticas más importantes para el apoyo de las familias y de la infancia temprana han sido desarrolladas por la Nacional Agenda for Early Childhood, la Nacional reform Agenda on Human Capital of the council of Australian Government (COAG) y la Stronger Families and Communities Strategy (2004-2009). Las políticas se han focalizado en el cuidado y desarrollo de la primera infancia y en la educación y protección de los niños.

El gobierno australiano ha implementado una serie de medidas en pro de las políticas que aseguran accesibilidad, flexibilidad y calidad para la atención pre-escolar. La primera de ellas fue el incremento de recursos.

En el presupuesto del año 2007-2008, el gobierno australiano anunció 2.1 billones en financiamiento para cuidado infantil, considerando 11 billones más para invertir en los próximos 4 años, lo que ha implicado:

- 13% de beneficios adicionales para los centros de cuidado infantil.
- Financiamiento adicional para padres o jefes de hogar con el objetivo de impulsar su reingreso al mundo laboral a través de subsidios para plazas en centros de cuidado infantil.
- Establecimiento de nuevos centros en regiones aisladas y con alta población indígena.
- Incremento en lo que respecta a subsidios de apoyo a centros de cuidado infantil con el fin de ampliar y mejorar las plazas para niños con necesidades educativas especiales.

Mientras que en Estados Unidos, el Fondo para el desarrollo y cuidado infantil (The Child Care and Development Fund, CCDF) es el programa federal específicamente dedicado al mejoramiento de la calidad de los servicios de cuidado infantil. Provee subvenciones a Estados, Territorios y Tribus para



solventar el costo del cuidado infantil en padres de bajos ingresos. También entrega servicios de pre-escolaridad y escolaridad completa a más de 1.7 millones de niños y niñas en Estados Unidos.

Good Start, Grow Smart (GSGS) es una iniciativa del ex presidente George W. Bush sobre la primera infancia que apunta a ayudar a los estados y a las comunidades locales a fortalecer el aprendizaje temprano de los niños. GSGS ha definido como objetivos de su gestión el i) asegurar que los niños entren al kindergarten con la habilidades necesarias para ser exitosos en su educación temprana; ii) consolidar Head Start (Programa Federal de atención integral a niños y niñas entre 3 y 5 años de edad) y, iii) proveer información basada en investigaciones científicas sobre profesores, cuidadores y padres.

Asimismo, Estados Unidos ha establecido un sistema de bienestar infantil, con el fin de ayudar a que cada niño y niña viva en un hogar seguro y protegido. Dicha responsabilidad ha sido delegada a las agencias públicas de bienestar infantil, las que trabajan en coordinación con tribunales, agencias privadas de bienestar infantil y otros sistemas de servicios, tales como los de salud mental, abuso de sustancias, atención de la salud, educación y violencia doméstica.

Por otra parte, Every Child Matters en Inglaterra, busca aumentar el grado de responsabilidad, especialmente a nivel de las autoridades locales, de los órganos de gobierno respecto a las necesidades y desarrollo de los niños. Se focaliza principalmente en las áreas de intervención temprana, el sentido de la responsabilidad, la distribución de la información y la conformación de servicios integrados. El énfasis está puesto en la idea de que para que el niño desarrolle todo su potencial debe haber una cooperación no solo entre las agencias gubernamentales sino también entre escuelas, organizaciones deportivas, sociales, etc.

Ejes de trabajo de Every Child Matters:

- **Estar sano (be healthy):** busca la salud física, mental, sexual y emocional. Promueve un estilo de vida saludable, así como la opción de no consumir drogas ilegales. Padres, cuidadores y familias promueven opciones saludables de vida.
- **Estar seguro (Stay safe):** significa que los niños estén libres de maltrato, negligencia, violencia, explotación sexual; de daño accidental y muerte, libre de bullying y discriminación; libre de conductas antisociales y criminales dentro y fuera de la escuela; que tengan seguridad, estabilidad, cuidado por parte de sus padres y familias. Se promueve familias que proveen hogares seguros y estables.
- **Disfrute y realización (Enjoy and achieve):** niños preparados para la escuela, atienden y disfrutan la escuela, alcanzan y superan estándares educacionales nacionales en primaria y secundaria, alcanzan desarrollo social y personal y disfrutan de recreación. Padres, cuidadores y familias apoyan su aprendizaje.
- **Hacen una contribución positiva (Make a positive contribution):** se compromete y apoya a la comunidad y al medio ambiente; se compromete a respetar la ley teniendo una conducta positiva tanto dentro como fuera de la escuela; desarrolla relaciones positivas y escoge no golpear ni discriminar; desarrolla auto confianza y es exitoso ante los cambios y desafíos de la vida; desarrolla un comportamiento emprendedor. Padres, cuidadores y familias promueven conductas positivas.
- **Alcanzar el bienestar económico (Achieve economic well-being):** se compromete con su educación futura, empleo o preparación al salir de la escuela; está preparado para el trabajo; vive en hogares dignos y en comunidades sustentables; tiene acceso a transporte y a bienes materiales; vive en hogares libres de bajos ingresos. Padres, cuidadores, y familias son apoyadas para estar económicamente activos.



Los contenidos y agenda de Every Child Matters se encuentran en el Children's Plan de Diciembre de 2007; el que viene a reforzar lo realizado hasta entonces y a mejorarlo. Este plan corresponde a una estrategia para hacer de Inglaterra el mejor lugar en el mundo para que niños y jóvenes crezcan. Apunta principalmente a responder a las necesidades de niños, jóvenes y sus padres. En este sentido, el plan busca excelencia en los planes de salud, servicios de alta calidad, disminuir las desigualdades, eliminar la pobreza, lograr una mejor integración entre los servicios dedicados a los niños, entre otros.

Qué lecciones podemos obtener de ellas

La experiencia de atención a la primera infancia en Australia permite considerar que invertir en los niños, niñas y sus familias beneficia a toda la población, con resultados tales como, un aumento en la productividad, menos enfermedades y decesos, familias más fortalecidas y comunidades más conectadas. Así también, se considera que el mejoramiento en los resultados de salud y desarrollo en los niños es una responsabilidad combinada de padres, cuidadores y gobierno.

Por otra parte, para el gobierno australiano la evidencia de cómo las experiencias tempranas afectan los potenciales sociales de los niños hace de la niñez un momento crítico para promover la buena salud y el desarrollo y la inversión en estas áreas resulta crucial en lo que respecta al bienestar futuro de la nación australiana.

En Estados Unidos, y de acuerdo al National Center for Children in Poverty, las políticas relativas a la primera infancia deben a lo menos atender tres ámbitos de intervención: experiencias tempranas y educación de calidad; control de factores de riesgo, y aseguramiento de ingresos económicos que permitan satisfacer las necesidades básicas de las familias. Se comprende que invertir en la primera infancia es determinante para el mejoramiento de la calidad de vida y de la productividad de la sociedad en general.

A su vez, el caso de Inglaterra llama particularmente la atención por cuanto posee un interesante modelo de aseguramiento de la calidad, cuya implementación, seguimiento y evaluación funcionan como un modelo integrado de mejora de toda la Política de Atención a la Primera Infancia “Every Child Matters”, centrando sus esfuerzos en la definición de las buenas prácticas al interior de los centros y programas de atención (Ofsted, 2007). Además, como una estrategia de auto evaluación tanto a nivel local como nacional, todas las agencias involucradas en los servicios para niños están sujetas a una revisión, monitoreo o evaluación de su desempeño.

Asimismo, a partir de la presentación hecha por Lord Laming respecto al caso de Victoria Climbié, todo el sistema de atención a los niños ha pasado por significativas revisiones y ajustes, considerando procesos de discusión social y una interesante interacción entre el ejecutivo y el parlamento, donde el primero ha sido interpelado por el segundo en relación a su gestión en el ámbito del aseguramiento de los derechos de los niños y de las labores de protección y promoción que le competen.



La experiencia de Chile

A partir de la Convención sobre Derechos del Niño se abrió una discusión jurídica y social respecto de las implicancias de asumir las políticas dirigidas a este grupo de la población desde una perspectiva de derechos. Se concibe a niños y niñas como **sujetos de derecho** y no objeto de atención y protección; como sujetos integrales, portadores de múltiples y diversas necesidades, así como de capacidades y potencialidades, capaces de participar y aportar en la solución de sus problemas. Siguiendo lo mandatado por la Convención niños y niñas tienen el derecho de crecer en condiciones de dignidad y libertad, en entornos que les aseguren amor y comprensión, y de ser protegidos contra cualquier forma de maltrato.

Al Estado y la sociedad en general le compete velar porque estos derechos sean respetados, asegurando que las acciones dirigidas a ellos tengan como orientación dicha labor. Se habla entonces del **interés superior del niño** contenido en la Convención de los Derechos del Niño, entendiendo por ello que la protección de los derechos de niños y niñas prima por sobre cualquier tipo de consideración e intereses que pueda afectarlos, así como sobre cualquier otro cálculo de beneficio colectivo; y, por ello, debemos atender oportunamente tanto a la vulneración de los derechos de los niños y niñas como a la promoción igualitaria de los mismos (Cillero, 2007).

En nuestro país la Política Nacional y Plan de Acción Integrado a favor de la infancia y la adolescencia que rige desde el 2001 al 2010, representa el instrumento público que entrega el marco ético y político para la integración de la perspectiva de derechos (Mideplan, s/f). Dentro de los principios rectores específicos que esta Política instaaura están el respeto a la vida y desarrollo integral del niño en cada una de sus etapas, a través de una acción integrada y coordinada que articule los servicios del Estado, la sociedad civil y el sector privado, bajo el entendido que el bienestar integral de los niños, niñas y adolescentes es responsabilidad de toda la sociedad. Es responsabilidad del Estado garantizar, promover, asistir y reparar los derechos de estos sujetos, siendo prioridad el interés superior del niño.

Se puede señalar, que si bien esta política se estructura a partir de los derechos fundamentales de la infancia y la adolescencia, reconoce a la vez las particularidades, necesidades de desarrollo y potencialidades de los niños, niñas y adolescentes en sus distintas etapas del desarrollo, así como el contexto económico, social, cultural y geográfico donde ellos se desenvuelven. En tal sentido, la Política Nacional y de Acción Integrada identifica dos etapas para la primera infancia, las que poseen necesidades de desarrollo específicas: la primera que va de los 0 a los 2 años centrada en el desarrollo de la confianza básica; y la segunda entre los 3 y 5 años centrada en el desarrollo de la autonomía.

Si bien, y de acuerdo a lo expuesto, se observan grandes avances, éstos parecen ser aún insuficientes. Moreno et al (2006) al revisar la normativa vigente en Chile a la fecha de realizado el estudio, establece que en lo referido al aprendizaje: a) no existiría una regulación apropiada para la promoción de la educación y el cuidado integral; b) habría una inadecuación a los cambios producidos por la incorporación de la mujer al mercado laboral, y c) ausencia de la noción de cuidado en combinación con la de educación y una aproximación conceptual insuficiente y confusa respecto de la oferta de cuidado y educación para la infancia temprana en Chile. Los autores llaman la atención respecto de la ausencia, dentro de la normativa, del reconocimiento en lo que la literatura especializada se ha venido distinguiendo como el carácter formal e informal de los servicios de cuidado y educación inicial para la infancia temprana, ni de las modalidades en que se ofrecen; a diferencia de las políticas de atención a la infancia temprana de países como Estados Unidos, Inglaterra y Australia.



Sistema de protección integral a la primera infancia Chile Crece Contigo

En el año 2006, la Presidenta Michelle Bachelet anunció la creación del Sistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo, dirigido a todos los niños y niñas del país, de forma de acompañarlos y apoyarlos en su desarrollo, desde la gestación hasta que ingresen a prekinder en el sistema escolar. Chile Crece Contigo entrega a los niños y niñas un acceso expedito a los servicios y prestaciones que atienden sus necesidades y apoyan su desarrollo en cada etapa de su crecimiento. Adicionalmente, apoya a las familias y a las comunidades donde los niños y niñas crecen y se desarrollan, de forma que existan las condiciones adecuadas en un entorno amigable, inclusivo y acogedor de las necesidades particulares de cada niño y niña en Chile.

Chile Crece Contigo busca generar, potenciar y articular todas las políticas e iniciativas públicas que apoyen el desarrollo de niños y niñas, con un diseño que responda de manera flexible e integrada a la diversidad de factores ambientales que inciden en el desarrollo infantil (Consejo de la Infancia, 2006). Su propósito es atender las necesidades y apoyar el desarrollo en cada etapa de la primera infancia, (desde la gestación hasta los 4 años), promoviendo las condiciones básicas necesarias, en el entendido que el desarrollo infantil es multidimensional y, por tanto, simultáneamente influyen aspectos biológicos, físicos, psíquicos y sociales del niño/a y su entorno.

El sistema es un modelo de gestión constituido por las acciones y prestaciones sociales ejecutadas y coordinadas por distintos organismos del Estado, destinadas a la población nacional más vulnerable socioeconómicamente y que requieran de una acción concertada de dichos organismos para acceder a mejores condiciones de vida⁴. De esta forma, se abordan múltiples dimensiones tales como: calidad de la vivienda, atención primaria, acceso a la educación, atención y cuidado de los padres y la comunidad en general; estos elementos posibilitarían generar entornos favorables para el crecimiento y desarrollo de los niños y niñas. Esta integralidad y carácter sistémico de la acción pública, responde a la necesidad de dar cuenta de niños y niñas como sujetos especiales de derecho, ya que es el conjunto de la sociedad el que debe asegurar el cumplimiento de los mismos.

En el año 2009, a través de la ley 20.379 se crea el Sistema Intersectorial de Protección Social e institucionaliza Chile Crece Contigo, transformándose así en una política pública estable y que le da continuidad a lo avanzado. En este cuerpo legal, se establece que los niños y niñas se integran a Chile Crece Contigo desde su primer control de gestación en el sistema público de salud, y son acompañados y apoyados durante toda su trayectoria de desarrollo hasta que ingresan al sistema escolar. A su vez, se establecen garantías de acceso a ayudas técnicas, salas cuna, jardines infantiles, y a Chile Solidario a aquellas familias en situación de mayor vulnerabilidad y también se establece un acceso preferente de las familias a toda la red de servicios y prestaciones sociales del Estado.

En el cuadro siguiente, se presentan los actores involucrados en el sistema y las funciones que deben cumplir:

⁴ Idem.



Cuadro 1. Sistema de protección integral a la primera infancia
Actores involucrados y funciones

Actor	Representante	Funciones
Ministerio de Salud (MINSAL)	<ul style="list-style-type: none">• Centros de Salud (Consultorios)• Maternidades de Hospitales Públicos	Tiene la responsabilidad de apoyar el desarrollo biopsicosocial del niño o niña a través del reforzamiento del control prenatal, la promoción del parto humanizado, y el reforzamiento del control del niño sano.
Ministerio de Educación (MINEDUC)	<ul style="list-style-type: none">• Salas cunas• Jardines Infantiles	Es la instancia encargada de velar por la calidad de la educación en el sistema preescolar (salas cunas y jardines infantiles) así como coordinar las políticas educativas destinadas a la educación preescolar.
Ministerio del Trabajo (MINTRAB)	<ul style="list-style-type: none">• Protección Laboral a padres y madres.	Impulsa el perfeccionamiento de las políticas que inciden en la protección laboral de la paternidad y maternidad a través de reformas legislativas.
Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)		Promoción del paquete de propuestas legislativas del <i>Chile Crece Contigo</i> enviado al Congreso Nacional el presente año, especialmente en lo referente a la protección de la maternidad.
Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) en conjunto con la Fundación Integra	<ul style="list-style-type: none">• Gratuidad salas Cunas• Jardines Infantiles	Garantizarán el acceso a salas cunas y jardines infantiles de calidad a los niños y niñas pertenecientes a los hogares del 40% de menores recursos o que presenten alguna vulnerabilidad.
Fondo Nacional para la Discapacidad (FONADIS)	<ul style="list-style-type: none">• Ayuda técnica a niños y niñas que presenten una dificultad	Entrega ayudas técnicas para aquellos niños y niñas que presenten alguna discapacidad y que pertenezcan a los hogares del 40% de menores recursos.
Municipalidades	<ul style="list-style-type: none">• Gestión y entrega de recursos.	Articularán la red local del <i>Chile Crece Contigo</i> asegurando que el Sistema se ejecute en su territorio. SECPLAC
Ministerio de Planificación (MIDEPLAN)	<ul style="list-style-type: none">• Fondo de intervenciones de apoyo al desarrollo infantil• Fondo Concursable de Iniciativas para la Infancia	



De acuerdo a lo que se señala en la Memoria del Sistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo 2006-2010, aún el Sistema tiene desafíos que abordar. Entre ellos destacan: a) apoyar el desarrollo del trabajo intersectorial y coordinado de las Redes Comunes, ya que son fundamentales para la mantención y fortalecimiento del Sistema; b) desarrollo de la fuerza de trabajo, incrementado y potenciando las capacidades de los equipo técnicos que implementan y se integran al Sistema; c) llegar con más y mejor información a las familias, ya que se ha mostrado que las familias con mayor información pueden aprovechar mejor los servicios sociales; d) mejorar la calidad de los servicios y prestaciones; e) mejorar el acceso y calidad de servicios diferenciados para familias de extrema vulnerabilidad; f) fortalecer las prestaciones destinadas a niños y niñas vulnerados en sus derechos, coordinando los esfuerzos del Sistema con los servicios especializados en esa área; g) mejorar y aumentar las prestaciones y servicios dirigidos a apoyar el desarrollo integral de niños y niñas con discapacidad, ajustándolo a las múltiples necesidades de los niños y niñas en esta condición, y h) avanzar hacia el Sistema Escolar, ya que “hoy sabemos que programas similares positivos sobre el desarrollo infantil, sólo si el acompañamiento a la trayectoria de desarrollo del niño, la niña y su familia se produce efectivamente y si este es mantenido en el tiempo. Por ello los esfuerzos desplegados para acompañar a los niños, niñas y sus familias en sus primeros cuatro años de vida deben mantenerse hasta el primer ciclo básico, con objeto de alcanzar el período completo de la primera infancia hasta los 8 años de vida” (Chile Crece Contigo, 2010: 76)



Conclusiones

El Sistema de Protección a la Infancia Chile Crece Contigo ha sido ideado considerando la opinión de expertos, ciudadanos y siguiendo modelos probados respecto al abordaje de la primera infancia desde las políticas públicas. El mayor avance, en este sentido, es el reconocimiento de parte de una política de gobierno de la necesidad de responder a este grupo desde una perspectiva integral e inclusiva de crecimiento, aportando las condiciones necesarias para el mismo a partir de las responsabilidades de los diferentes actores involucrados; generando, al mismo tiempo, nuevos insumos y recursos para aquellos aspectos no abordados por los organismos sectoriales.

En ese sentido, este Sistema responde a una política de nueva generación, en la que encontramos una primera aproximación a un enfoque de derecho, así como una aproximación que busca promover condiciones de equidad en el desarrollo de todo niño y niña. Dadas estas características surgen algunas preguntas ¿qué le falta al Sistema para su mejor funcionamiento y aplicación?, ¿cuáles son los desafíos que debe abordar para incrementar su eficiencia y eficacia?, ¿cuál es la sostenibilidad del mismo y del enfoque que lo ampara con la nueva administración?

En cuanto a la primera de las interrogantes, ya se ha señalado la necesidad de extender las acciones y los efectos del Sistema a los niños y niñas en etapa escolar. Como hemos visto en el caso de Inglaterra la responsabilidad del Estado y la operatoria de dicha responsabilidad se extiende hasta los 19 años. Asegurar la promoción y el cumplimiento de los derechos de niños y niñas, requiere un seguimiento e involucramiento en cada una de las etapas y espacios donde estos se encuentran. Principalmente, si consideramos la eficacia de las acciones, estas deben extenderse hasta una edad escolar más avanzada, con el objeto de que los efectos esperados de las intervenciones tempranas se logren.

En este mismo sentido, cómo ampliar el alcance al conjunto de niños y niñas y no sólo a los más pobres (que es lo esperado), ya que bajo una perspectiva de derecho todos los niños y niñas deben ser cautelados como sujetos especiales de derecho. Por lo tanto, se requiere una ampliación de los ámbitos de intervención. En este sentido, las labores a realizar en el espacio de la vulneración de derechos puede ser un primer paso.

Sin embargo, complementando lo anterior, el rol de la sociedad civil puede ser clave en este aspecto. Se ve escasa articulación entre el Sistema y los organismos de la sociedad civil que se preocupan de la promoción y protección de los derechos de niños y niñas. Aunque al parecer, según lo que señala Torres, este sería un tema donde ambas partes están en deuda “en todo caso, las organizaciones de la sociedad civil especializadas en niñez y adolescencia, también han tenido un lento proceso de adecuaciones conceptuales y metodológicas a los nuevos enfoques. No se trata de una sociedad civil “garantista” que lucha ante un Estado atrasado, pues muchas organizaciones de este campo provienen de largas tradiciones asistencialistas, paternalistas y ligadas a la doctrina de la “situación irregular” (Torres, 2008: 34). Por lo tanto, aquí hay un doble trabajo que hacer: por un lado, promover y ampliar las acciones del Sistema y, por otro, sensibilizar a la sociedad civil en la incorporación del enfoque de derecho y promover un trabajo conjunto.

Por otro lado, en relación al monitoreo y evaluación del Sistema podemos considerar dos puntos a discutir. Por un lado, el monitoreo y evaluación en cuanto a los resultados esperados y de acuerdo a criterios de eficiencia y eficacia, así como al cumplimiento de objetivos a alcanzar, está considerado



en el diseño del mismo a través de mecanismos específicos. Por ahora, sólo queda esperar la realización y difusión de esas primeras evaluaciones. El segundo punto, se relaciona con la posibilidad de establecer un órgano independiente de los organismos públicos que pueda monitorear y supervisar el trabajo y cumplimiento de las responsabilidades que los organismos públicos tienen respecto a niños y niñas y sus derechos. En este sentido, la figura de un Comissioner como en Inglaterra, puede ser una referencia interesante de considerar. Es necesario, que se pueda observar y corregir la labor de los organismos del Estado en pro de promover el cumplimiento de los derechos de los niños y de actuar a tiempo cuando estos están en peligro de ser vulnerados.

También, y en relación a los propios avances y resultados del Sistema, la promoción de buenas prácticas puede ser un elemento clave y útil para replicar buenos resultados. Aprender de los pares miembros de otros organismos públicos que actúan con las mismas carencias y posibilidades puede significar extraer lecciones útiles para la propia práctica.

Asimismo, la difusión y el alcance y significado de los derechos de los niños y niñas tanto en las propias organizaciones que forman parte del Sistema como en ellas que no lo son es fundamental para escalar e incrementar el impacto de las acciones del mismo. Hasta ahora se percibe un alcance limitado en este sentido que puede ser mejorado.

Por último, es necesario considerar a dos actores claves del Sistema y potenciar su participación. El primero corresponde a los funcionarios, hombres y mujeres, que son parte de los organismos encargados, se debe promover para ellos las mejores condiciones en las que puedan ejercer su labor. El segundo, corresponde a las familias y adultos responsables de niños y niñas, en quienes se debe promover el conocimiento de sus derechos para que puedan ejercerlos y hacer uso de los beneficios asociados de mayor y mejor forma. De esta forma, se alcanzarán de mejor manera los resultados esperados.



Referencias

1. Chile Crece Contigo (2010). Cuatro años creciendo juntos. Memoria de la Instalación del Sistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo 2006-2010.
2. Consejo de la Infancia (2006) Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia. Gobierno de Chile www.consejoinfancia.cl.
3. Cillero Bruñol, Miguel (2007). El interés superior del niño en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño en Justicia y Derechos del Niños N°9. UNICEF. Pp. 125-142. Recuperado el 19 de enero de 2009 en www.unicef.org/ar.
4. Every child matters (2003). Every child matters The Green Paper. (2003). Recuperado el 27 de junio de 2009, de <http://www.dcsf.gov.uk/everychildmatters/publications/outcomescyp/>.
5. JUNJI, 2005. Experiencias Internacionales de Acreditación en Salas Cuna y Jardines Infantiles, Chile. www.junji.cl.
6. Mideplan (2000) Política nacional a favor de la infancia y la adolescencia 2001 – 2010. Santiago: Gobierno de Chile.
7. Moreno, Ximena (coord.) (2006) *Normativa vigente para niños y niñas. Análisis normativo de políticas, programas y prestaciones públicas referidas al desarrollo integral de la infancia. Primera etapa: Desde la gestación hasta los tres meses de edad*. Santiago: Gobierno de Chile.
8. Torres, Osvaldo (2008) Niñez, políticas públicas y sociedad civil en Revista MAD Edición especial n°3, pp. 17-45.
9. UNICEF (2006) *La protección de la infancia, los Objetivos del Milenio y la Declaración del Milenio*. Hojas Informativas sobre la protección a la infancia. Nueva York: UNICEF. Recuperado el 9 de mayo de: www.unicef.org/spanish.
10. Vegas, Emiliana; Pedro Cerdán-Infantes; Erika Dunkelberg; Erika Molina, 2006. Evidencia Internacional sobre Políticas de la Primera Infancia que Estimulen el Desarrollo Infantil y Faciliten la Inserción Laboral Femenina. Oficina del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. www.bancomundial.org.ar.



Correo electrónico: gochoa@germina.cl
cmaillard@germina.cl
xsolar@germina.cl
germina@germina.cl

Página web www.germina.cl
Teléfono: (56-2) 8 238 824
Teléfono móvil: (56) 9 249 9260
Dirección: Av. Providencia 1072, Of. 903, Providencia
Santiago-Chile