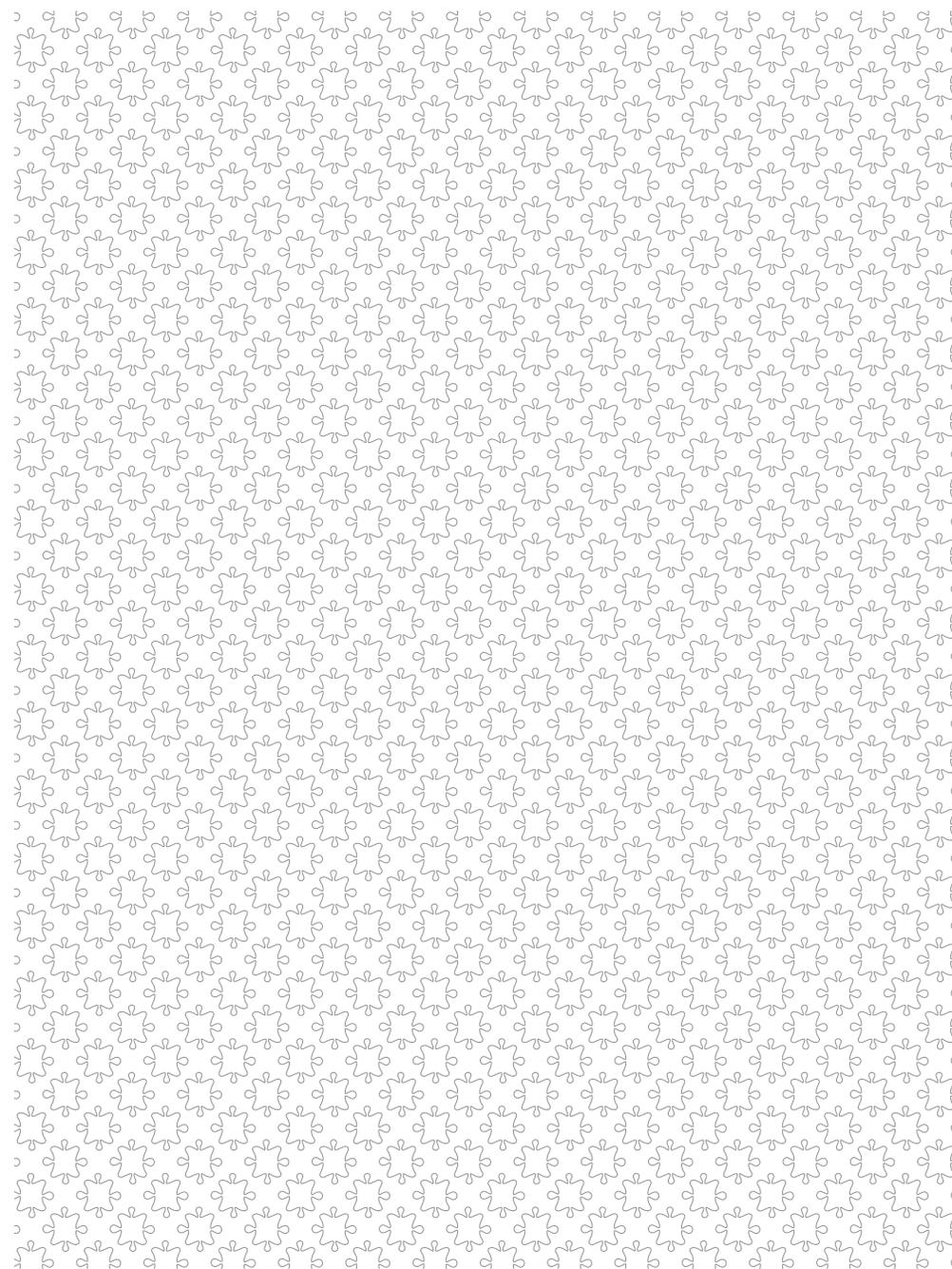




*El futuro de los niños
es siempre hoy* ~Gabriela Mistral~

Propuestas del Consejo
Asesor Presidencial
para la Reforma de las
Políticas de Infancia

Junio 2006



Mi meta, hacia el final del gobierno, es que hayamos logrado instalar un **sistema de protección a la infancia** destinado a igualar las oportunidades de desarrollo de los niños y niñas chilenos en sus primeros ocho años de vida, independiente de su origen social, género, o de la conformación de su hogar.

Presidenta de la República, Michelle Bachelet, con motivo de la constitución del Consejo Asesor para la Reforma de las Políticas de Infancia.

Estructura del Informe

| | |
|-----|---|
| 4 | Presentación |
| 6 | Miembros Integrantes del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia |
| 10 | Mandato y Proceso |
| 12 | Agradecimientos |
| 14 | Resumen Ejecutivo |
| 29 | 1. ¿Por qué un Sistema de Protección a la Infancia? |
| 29 | • Porque los niños y niñas tienen derechos |
| 30 | • Porque en la primera infancia hay grandes oportunidades (y riesgos) para el desarrollo humano |
| 31 | • Porque todos los niños y niñas deben tener iguales oportunidades de desarrollo. |
| 33 | • Porque los niños y niñas tienen derecho a cuidado, estimulación y educación adecuada mientras sus padres trabajan o estudian fuera del hogar. |
| 35 | • Porque la inversión en el desarrollo infantil es estratégica para el país. |
| 37 | • Porque las políticas para la infancia deben ser eficaces y eficientes |
| 39 | 2. La Realidad de los Niños y Niñas: Fortalezas, Debilidades y Propuestas Específicas del Consejo. |
| 40 | • Las familias con niños y niñas: cómo son y cómo han cambiado. |
| 46 | • La comunidad en que los niños y niñas viven |
| 49 | • Las políticas y gestión pública a favor de los niños y niñas |
| 52 | • Las políticas de salud para niños y niñas |
| 57 | • La educación de nuestros niños y niñas |
| 61 | • La vivienda y modo de habitarla como espacio de desarrollo de niños y niñas. |
| 65 | • Trabajo e ingresos: condiciones indispensables para el bienestar infantil |
| 71 | 3. Las Garantías para los Niños y Niñas del Sistema de Protección Integral a la Infancia: Propuestas del Consejo |
| 71 | • Principios rectores del sistema propuesto |
| 75 | • Qué le ofrece el sistema a los niños y niñas |
| 94 | 4. Propuestas para la Gestión del Sistema de Protección Integral a la Infancia |
| 95 | • Principios para la Gestión |
| 97 | • El Modelo de Gestión |
| 108 | Bibliografía |
| 122 | Listado de Anexos |

Presentación

Este Consejo es un grupo diverso. Sus miembros encarnamos una amplitud de especialidades profesionales, competencias técnicas, sensibilidades de la vida nacional, y características personales. Más allá de estas diferencias, sin embargo, compartimos convicciones y sueños fundamentales. En particular, estamos convencidos de que asegurar el bienestar de los niños y niñas de Chile, y su acceso a oportunidades plenas de desarrollo, es una base absolutamente necesaria para la construcción de una sociedad más humana y equitativa.

Esta convicción común en el bien superior de nuestro mandato, nos ha permitido afrontar con tolerancia y perseverancia, largas jornadas de reflexión, trabajo conjunto, análisis y debate de ideas, en un espíritu de cooperación y comprensión mutua. El resultado de este esfuerzo es el Informe que entregamos hoy a la Presidenta de la República, y el título del mismo recoge, en palabras de Gabriela Mistral, la urgencia e importancia que asignamos a la tarea que ella nos diera en marzo pasado.

Sabemos, igualmente, que somos afortunados. Pocos ciudadanos tienen la oportunidad que hemos tenido. Durante los últimos tres meses hemos escuchado las ideas y aportes de miles de niños, niñas y adultos de todo nuestro país; hemos investigado extensamente la realidad de los niños y niñas de Chile; hemos revisado evidencia disponible en una diversidad de ámbitos del conocimiento; y hemos debatido y acordado, con flexibilidad y generosidad, las propuestas que hoy presentamos.

Muchas de las preguntas y opciones que se planteó el Consejo para responder al mandato de la Presidenta, son de alta complejidad técnica, involucran opciones sustantivas de política pública y afectan potencialmente a una diversidad de legítimos intereses económicos y sociales. Sin embargo, más allá de disensos específicos que son absolutamente válidos y están claramente fundamentados en el Informe, las propuestas centrales del Consejo se sustentan en altos niveles de acuerdo.

El instrumento que nos permitió enfrentar con criterios conjuntos las preguntas y opciones más complejas y llegar a estos niveles de acuerdo, fue la aplicación de un principio básico de la Convención de Derechos del Niño: todas las decisiones que afectan el bienestar infantil deben ser resueltas considerando el Interés Superior del Niño.

Este principio se refleja, asimismo, en la propuesta central de este Consejo, en orden a que la Política de Infancia debe propender a que todos los niños y niñas alcancen su más alto nivel de desarrollo potencial, y anclarse sólidamente para este efecto en metas universales de desarrollo integral. Todas las demás propuestas se refieren simplemente a los instrumentos que el Consejo considera pueden apoyar a nuestros niños y niñas a alcanzar efectivamente estas metas.

Esperamos que el debate que comienza hoy esté a la altura de este principio. Los niños y niñas de Chile requieren que los actores institucionales y ciudadanos que participan del mismo, desplieguen amplios niveles de tolerancia, perseverancia, flexibilidad y generosidad. Sólo así podremos avanzar en el Interés Superior de nuestros niños y niñas.

Queremos reconocer y agradecer, por último, a los miles de ciudadanos e instituciones que aportaron desinteresadamente a nuestro trabajo, reuniéndose con nosotros a través de todo Chile, enviándonos sus reflexiones y aportando sus propuestas a través de nuestra página web. Esperamos sinceramente que este Informe haga honor a estos aportes y nos disculpamos de antemano por las inevitables omisiones. Más de 7.000 niños y niñas, en particular, visitaron y jugaron en nuestra página web e hicieron importantes aportes y propuestas al Consejo, lo que nos permite fundamentar nuestra primera propuesta a la Presidenta: el Consejo propone que esta página se mantenga como una instancia permanente de participación infantil en las políticas públicas.

Corresponde ahora a las instituciones permanentes del país y a la ciudadanía en general, decidir el futuro de nuestras propuestas y, con la entrega de este Informe, el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia se disuelve. Hacemos esto con la convicción de haber hecho el mejor esfuerzo que estuvo a nuestro alcance. Si este esfuerzo fue suficiente, debe juzgarlo ahora el país.

**CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA
REFORMA DE LAS POLÍTICAS DE INFANCIA
Santiago, 29 de Junio de 2006**

Miembros Integrantes del Consejo



Fotografía tomada el 29 junio 2006 en la entrega del documento final a la Presidenta de la República, Michelle Bachelet

Jaime Crispi: Economista de la Universidad de Chile, PhD(c) y MPhil en Economía de la Universidad de Cambridge. Es experto en políticas públicas y finanzas gubernamentales. Fue jefe de estudios de la Dirección de Presupuestos y asesor del Ministro de Hacienda, participando en la concepción, diseño e implementación de diversas reformas sociales en los últimos años, entre ellas el Sistema Chile Solidario. Entre otras funciones profesionales ha sido consultor de Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional; Investigador Visitante y Tutor en Economía del Desarrollo en la Universidad de Cambridge; y Analista de Políticas del Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas en Madrid. Ha escrito y publicado sobre política social, finanzas públicas y pobreza, entre otros temas.

Benito Baranda: Psicólogo de la Universidad Católica. Director Social del Hogar de Cristo. Es experto en temas sociales. Ha desarrollado su labor social preferentemente desde el Hogar de Cristo, institución que, entre otras actividades, mantiene una extensa red de centros de atención infantil para niños vulnerables. Ha sido merecedor de diversas distinciones por su reconocido trabajo en el ámbito social. Integra actualmente la Comisión Nacional para la Superación de la Pobreza.

Paula Bedregal: Médico de la Universidad Católica de Chile, especialista en Medicina Familiar del Niño y Salud Pública, Magíster en Salud Pública de la Universidad de Chile y tiene estudios de postgrado en Gestión y Políticas de Salud en la Universidad de Londres y de Psicología en el Programa de Doctorado de la Universidad Católica de Chile. Su investigación se ha centrado en el área del desarrollo infantil, la promoción de la salud integral de la infancia y políticas de infancia basadas en evidencia científica. Ha formado parte de un grupo de expertos convocados por la Organización Panamericana en temas de desarrollo y salud mental infantil, ha sido profesora de pre y postgrado en diversas instituciones académicas en Chile y el extranjero, y realizado consultorías para el Ministerio de Salud de Chile, FONASA, Organización Panamericana de la Salud, DFID (Cooperación del Reino Unido), UNICEF, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo.

Rodrigo Castro: PhD(c) en Economía de la Universidad de Georgetown. Director del Programa Social del Instituto Libertad y Desarrollo. Su experiencia se ha enfocado en las áreas de Salud, Educación, Eficiencia del Gasto Público, Desarrollo Económico y Regulación. Ha sido consultor del Banco Interamericano del Desarrollo y Banco Mundial, fue investigador de la Escuela de Negocios McDonough de la Universidad de Georgetown y

profesor en el Departamento de Economía de la misma Universidad, y actualmente imparte clases en la Universidad de Los Andes y en el MBA de la Universidad del Desarrollo.

Carlos Concha: Médico cirujano de la Universidad de Chile, Doctor en Salud Pública, Berlín, y tiene estudios de postgrado en Chile y Francia en salud infantil. Actualmente es Asesor de la Subsecretaría de Salud. Se ha desempeñado en diversas funciones de responsabilidad en el sistema público de salud, siendo Ministro de Salud en los años setenta. Como docente e investigador se ha especializado en salud pública, salud materno infantil, salud mental y atención de niños en situación irregular. Fue Colaborador Científico de la Academia de Medicina de Postgrado de la República Democrática Alemana. Ha publicado trabajos científicos en epidemiología y salud pública, entre otras materias afines.

Barbara Eyzaguirre: Psicólogo Educacional de la Universidad Católica de Chile especializada en desarrollo cognitivo. Es Investigadora del Centro de Estudios Públicos con experiencia en programas de mejoramiento de la calidad de la educación en sectores de pobreza y una de las fundadoras y asesora pedagógica de la Escuela San Joaquín (Renca), perteneciente a la Fundación Astoreca. Ha publicado extensamente en el área de educación.

Pablo González: Economista de la Universidad Católica de Chile, PhD y Master en Economía de la Universidad de Cambridge. Es consultor de UNICEF y del equipo de desarrollo humano del PNUD; profesor adjunto e investigador del Centro de Economía Aplicada del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. Ha sido asesor del Ministro de Educación; Jefe de la División de Planificación y Presupuesto del Ministerio de Educación; asesor del Ministro del Trabajo, Investigador Asociado de CIEPLAN y ha trabajado como consultor para el BID, OIT, PNUD, UNESCO y Banco Mundial, entre otras instituciones. Ha publicado extensamente en temas de educación e infancia, entre otros.

Ignacio Irarrazaval: PhD en Política Social de la London School of Economics (LSE). Es Director de Asuntos Públicos de la Universidad Católica de Chile y Profesor de Políticas Públicas de la misma universidad. Actualmente, en conjunto con la Universidad Johns Hopkins (USA) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) dirige el "Estudio Comparativo del Sector Sin Fines de Lucro-Chile". Es consultor del Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial y entre sus investigaciones está la evaluación y diseño de

Sistemas Integrados de Información Social para el Banco Interamericano de Desarrollo. Durante el año 2000 fue miembro del Consejo Ciudadano para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil y sus áreas de investigación son Pobreza, Descentralización y Sociedad Civil, ámbitos en los que ha sido editor/coautor de libros, capítulos de libros y ha escrito artículos en diversas revistas académicas.

María Angélica Kotliarenko: Psicóloga, PhD y Master of Science en Desarrollo Infantil del Instituto de Educación de la Universidad de Londres. Es Directora Ejecutiva e Investigadora Principal del Centro de Estudios y Atención del Niño y la Mujer (CEANIM) y Consultora del BID, la UNICEF y la OIT, entre otras instituciones, además de ejercer la docencia en diversas instituciones académicas, chilenas y extranjeras. Ha investigado y trabajado programas de desarrollo infantil en Chile y otros países de la región. Además, ha publicado extensamente en el área.

Helia Molina: Médico Cirujano, especialista en pediatría y salud pública, Magíster en Salud Pública de la Universidad de Chile, con estudios de postgrado en Evaluación de Proyectos en la Universidad de Michigan y en Epidemiología de la Gestión de la John Hopkins University. Desde 2005 a la fecha trabaja en el Departamento de Salud Pública de la Universidad Católica, desarrollando docencia e investigación, y es profesora de Pediatría y Salud Pública en la Universidad Católica. Ha ejercido como pediatra en el hospital Sótero del Río, Directora de Atención Primaria del Servicio de Salud Oriente y Asesora de Promoción de la Salud en el Ministerio de Salud. Se ha desempeñado como Asesora Regional de Salud Infantil para América Latina y el Caribe en la Organización Panamericana de la Salud. Fue presidenta de la Sociedad Chilena de Pediatría en 1987 y directora de la Sociedad de Epidemiología entre 1998 y 2000.

Dagmar Raczynski: Socióloga, PhD de la Universidad de California en Los Ángeles (UCLA). Profesora titular de la Universidad Católica de Chile, Docente del Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile, directora de Asesorías para el Desarrollo. Trabajó en CIEPLAN entre 1975 y 1998. Ha realizado estudios y consultorías en el área de pobreza, descentralización y desarrollo local, salud pública y educación. En los últimos años ha contribuido a la política pública en el área de educación básica y desarrollo infantil.

Carolina Schmidt: Ingeniero Comercial de la Universidad Católica y Diplomada en Marketing de la Universidad de Nueva York (NYU). Es Gerente General de Revista Capital, Consejera de Comunidad Mujer y ex-Presidenta de la Revista Asociación Nacional de la Prensa. Fue la coordinadora del grupo de trabajo de Comunidad Mujer que analizó la relación trabajo y familia en el programa Voz de Mujer, estudiando alternativas para el cuidado infantil que faciliten la inserción laboral de la mujer y remuevan elementos que generan discriminación de la mujer en el mercado del trabajo.

Ximena Seguel: Psicóloga de la Universidad Católica. Investigadora del Centro de Estudios de Desarrollo y Estimulación Psicosocial (CEDEP), donde se ha especializado en educación en los seis primeros años de vida en sectores de pobreza a través de la práctica directa con niños, madres y educadores. Desde la investigación científica también ha abordado temáticas relacionadas con las condiciones de vida, contextos educativos y sus efectos sobre el desarrollo infantil. Como investigadora de ese equipo ha conducido estudios evaluativos sobre la calidad de la educación parvularia a nivel nacional; participado en el diseño, implementación y evaluación de programas destinados a mejorar el nivel de desarrollo/aprendizaje en preescolares de sectores pobres y colaborado en el diseño de instrumentos de evaluación del desarrollo infantil y de las prácticas docentes.

Víctor Tokman: Economista D.Phil de la Universidad de Oxford, Inglaterra. Posee además un postgrado en Escolatina de la Universidad de Chile. Ha sido Sub-Director General y Director Regional para las Américas de la OIT y Director del PREALC. Fue Asesor Presidencial desde el 2001 hasta marzo del 2006, funciones en las que colaboró con el Presidente Lagos en materias de empleo, mercado de trabajo, protección social y política social. Participó en la concepción y puesta en marcha de Chile Solidario, en el análisis de las políticas laborales y previsionales y en el estudio de las posibilidades de atención a los niños desde el nacimiento. Es un reconocido experto en los temas de empleo, contando con una larga lista de publicaciones especializadas y asesorías a la mayoría de los gobiernos latinoamericanos.

Mandato y Proceso

A través del Decreto Supremo n° 072, de fecha 4 de abril de 2006, S.E. la Presidenta de la República definió que el Gobierno que preside se ha propuesto:

“implementar un sistema de protección a la infancia, destinado a igualar las oportunidades de desarrollo de los niños y niñas chilenos desde su gestación y hasta el fin del primer ciclo de enseñanza básica, independientemente de su origen social, género, la conformación de su hogar o cualquier otro factor potencial de inequidad” (considerando número 3),

El mismo decreto designó a catorce profesionales para integrar el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma a las Políticas de Infancia (Consejo), y les solicitó:

“elaborar un diagnóstico de la situación actual y de las insuficiencias existentes en materia de protección a la infancia, para luego, formular y proponer un conjunto de políticas y medidas idóneas para efectos de implementar un sistema de protección a la infancia”. (artículo 3)

El proceso de trabajo desarrollado respondió estrictamente a las condiciones impuestas en el referido Decreto.

En particular el Consejo condujo un amplio proceso de consulta ciudadana sobre los asuntos sometidos a su consideración, traducándose lo anterior en 46 audiencias con expertos nacionales e internacionales en la materia, organizaciones sociales, institutos de estudio y otros actores relevantes, tanto del ámbito público como privado, las que se desarrollaron en el Palacio de La Moneda.

Adicionalmente, los miembros del Consejo se desplazaron a todas las regiones del país, realizándose audiencias con organizaciones y personas vinculadas a la temática de su mandato en las trece capitales regionales.

A los aportes recibidos a través de este proceso,

se agregaron los que hicieron miles de niños, niñas y adultos a través de la página Web que el Consejo habilitó especialmente para estos efectos. Los aportes de todos quienes participaron en cada uno de estos procesos fueron registrados, y se acompañan en los anexos a este Informe.

En sus deliberaciones, el Consejo buscó construir los mayores acuerdos posibles en base a la evidencia disponible para todas las materias que trató. Sin perjuicio de lo anterior, en aquellas temáticas en que no fue posible alcanzar unanimidad, las posiciones minoritarias quedaron expresamente consignadas en notas al pie de página del texto del Informe, las que fueron redactadas por los mismos Consejeros y Consejeras que sostuvieron las posiciones de disenso respecto de la mayoría.

Todos los informes y presentaciones que se le entregaron al Consejo fueron oportunamente publicadas en su página Web, y se incluyen como anexos a este Informe.

El día 21 de Junio, el Consejo presentó un resumen de su trabajo al Comité de Ministros de Infancia, creado especialmente para este efecto, y recibió las observaciones de los Ministros y Ministras que lo integran.

Finalmente, tras todo este proceso el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma a las Políticas de Infancia concluye su mandato con la entrega del presente Informe a la Presidenta de la República, Sra. Michelle Bachelet Jeria.

Agradecimientos

Quisiéramos muy sinceramente agradecer a todos quienes colaboraron con el Consejo de Infancia, aportando con sus valiosas opiniones y propuestas para el logro de la tarea encomendada.

Especialmente, agradecemos a todos quienes participaron en las audiencias institucionales, entregando sus conocimientos y experiencia, y a todos los participantes –personas e instituciones- de las audiencias regionales, realizadas en todas las regiones del país. Un especial reconocimiento para los Secretarios Regionales Ministeriales de Planificación, sin cuyo trabajo en la organización de las audiencias regionales esta tarea no habría sido posible.

Asimismo, reconocemos y agradecemos la participación de todas las personas que entregaron sus significativas opiniones en la página web del Consejo. Particularmente, queremos reconocer de manera especial la participación de los niños y niñas en la página web, con sus opiniones, cuentos y propuestas, las que fueron un aporte esencial para el trabajo del Consejo.

Agradecimientos especiales a quienes nos ayudaron a difundir nuestra página web, particularmente a Museo Interactivo Mirador, Biblioteca de Santiago, Fundación Mi Casa, Consejo de Defensa del Niño, Servicio Paz y Justicia Chile, Hogar de Cristo, Fundación Tierra Esperanza, SENAME, y a los guías del Palacio de La Moneda.

Agradecemos también la colaboración de Productora Tercer Hemisferio Limitada por invitar al grupo musical “Pulentos” a la ceremonia de entrega del documento final del Consejo a la Presidenta de la República, Sra. Michelle Bachelet.

Por último, no podemos dejar de mencionar al eficiente y dedicado equipo técnico que apoyó nuestro trabajo, liderado por Verónica Silva y Marcela Guzmán. Sin los aportes y esfuerzos bajo su liderazgo, de Natalio Dorfmann, Ana María Fariás, Rosa Leiva, Lorena Lillo, Patricia Núñez, Paula Valenzuela y Gabriela Villegas, no hubiera sido posible concluir de esta manera.

Queremos, por último, hacer un especial reconocimiento a los niños y niñas de Cerro Navia que, en un acto que los enaltece y augura grandes cosas para el futuro de nuestra convivencia como país, dejaron de acudir al espectáculo de su grupo favorito (Los Pulentos) tras la entrega de este Informe por acompañar a una compañera que se accidentó camino al evento. Entendemos que ella está recuperándose bien de este accidente y esperamos que muy pronto pueda volver a correr y jugar con sus compañeros.

Resumen Ejecutivo

1. Porque un Sistema de Protección Integral a la Infancia

Porque los niños tienen derechos

El Estado de Chile ratificó en 1990 la Convención sobre los Derechos del Niño, asumiendo el compromiso de asegurar a todos los niños y niñas que habitan en el país los derechos y principios consagrados en la misma.

Esta Convención sostiene el principio de la igualdad de derechos y de oportunidades, lo que se traduce en que los derechos que contiene deben ser garantizados a todos los niños y niñas sin distinción, e independientemente de cualquier característica personal o de su familia.

De este derecho se deriva el principio de la universalidad de las políticas, definiendo que éstas deben acompañar el desarrollo del niño o la niña con garantías de acceso a prestaciones universales, destinadas a complementar los recursos de desarrollo que éstos tienen disponibles en su familia y comunidad.

La satisfacción de los derechos consagrados en este instrumento requieren, por tanto, asumir también el principio de la integralidad de los mismos, con fuertes implicancias para la acción pública, manifestadas en la necesidad de que existan sistemas integrales de servicios y prestaciones para niños y niñas, que se adapten flexiblemente a la diversidad de necesidades.

Porque en la primera infancia hay grandes oportunidades (y riesgos) para el desarrollo humano

Existe consenso científico respecto a que las etapas iniciales de la vida son claves para sentar las bases del desarrollo futuro de las personas.

La etapa del desarrollo que va desde el nacimiento hasta los 6 ó 7 años es considerada desde la biología y ciencias cognitivas como el período más significativo en la formación del individuo. En esta etapa se estructuran bases fundamentales de las particularidades físicas y formaciones psicológicas de la personalidad que acompañarán al individuo por el resto de su vida, y que se consolidarán y perfeccionarán en sucesivas etapas del desarrollo.

Los primeros años de vida son un período crítico para el desarrollo integral y en ningún momento

posterior vuelven a darse niveles equivalentes de plasticidad cerebral. La influencia del medio ambiente durante este período es, por tanto, sustancial, incidiendo en el proceso sináptico y conformación de las funciones superiores del cerebro.

Si los niños y niñas en estos períodos de alta potencialidad y vulnerabilidad no cuentan con familias, comunidades, y equipos de salud y educación, entre otros factores ambientales, informados y estimulantes, no sólo se pierden oportunidades de desarrollo fundamentales sino que se arriesgan daños permanentes en su desarrollo. Así, la evidencia científica se suma a nuestros compromisos jurídicos como país para fundamentar la instalación de un Sistema de Protección Integral a la Infancia.

Porque todos los niños y niñas deben tener iguales oportunidades de desarrollo

La necesidad de avanzar hacia una mayor equidad de oportunidades se ha instalado como un eje de acuerdo transversal en nuestro país.

Más allá de diferencias individuales, la inteligencia, talentos y potencialidades de los niños y niñas se distribuyen por igual en los distintos segmentos socioeconómicos de la población. No es aceptable, por tanto, que el lugar en la estratificación socioeconómica que ocupa el hogar en que una persona nació sea uno de los mejores predictores del lugar en esta estratificación que ocupará en la vida adulta.

Existe abundante evidencia acerca de la reproducción intergeneracional de la desigualdad en nuestro país. Los efectos del origen socioeconómico en el desarrollo se observan tempranamente en la vida de los niños y niñas a través de indicadores tempranos de desarrollo biopsicosocial y rendimiento escolar.

Medidas por el rendimiento en el SIMCE de cuarto básico, por ejemplo, el efecto de las diferencias de oportunidades de desarrollo entre los niños y niñas chilenas de origen socioeconómico diverso aparecen ya claramente inscritas en sus niveles de aprendizaje.

En la medida en que el acceso de los seres humanos a los recursos requeridos para un adecuado desarrollo desde etapas tempranas de vida está diferenciado por elementos socioeconómicos, la reproducción intergeneracional de la desigualdad de oportunidades comienza efectivamente en el vientre de la madre.

De esta manera, la valoración común expresada por diversos actores de nuestra sociedad respecto a que la inequidad de oportunidades es un elemento no deseado de nuestra estructura social, refuerza los fundamentos que provienen del derecho como expresión de la ética y los que provienen de la evidencia aportada por las ciencias del desarrollo humano.

Porque los niños y niñas tienen derecho a cuidado, estimulación y educación adecuada mientras sus padres trabajan o estudian fuera del hogar

La importancia de asumir las funciones de cuidado y educación de los niños y niñas como responsabilidad social y materia de política pública no se fundamenta exclusivamente en la necesidad biológica de la prolongación de la especie: se relaciona también con la creación de condiciones mínimas y adecuadas para la formación y protección de las personas en el ámbito social, cultural y económico.

Nuestro país muestra tendencias similares a otros hacia la disminución del tamaño de los hogares, el aumento de los hogares uniparentales y el incremento de los hogares con jefatura femenina. Sin embargo, Chile posee aún una de las tasas más bajas de participación laboral de la mujer en América Latina, lo que se acentúa entre las mujeres más pobres y con menor educación.

Las tendencias al respecto sugieren dos fenómenos complejos. Por una parte, aunque los hogares más pobres son los que más requieren movilizar recursos adicionales para mejorar las condiciones materiales de los niños y niñas, éstos son los que menos lo hacen a través de la incorporación de sus miembros femeninos a la fuerza de trabajo.

Por otra parte, dada una oferta de cuidado infantil y educación preescolar insuficiente y de calidad irregular, que las jefas de hogar se incorporen más al mundo del trabajo alerta respecto de las difíciles opciones a las que están enfrentadas estas mujeres entre la protección de sus hijos e hijas y el trabajo.

Las transformaciones que enfrentan las familias en Chile indican que el acceso a servicios de cuidado y educación preescolar de calidad es una necesidad creciente para las familias que buscan conciliar sus esfuerzos por mejorar las condiciones de vida familiares y asegurar una adecuada crianza y educación de sus niños y niñas, realidad que se acentúa en hogares más pobres y/o uniparentales.

La necesidad de apoyar socialmente a padres y madres de niños y niñas para conciliar las responsabilidades parentales y maternas con sus esfuerzos de desarrollo personal y familiar, se suma, por tanto, a los fundamentos jurídicos, biológicos y de equidad que sustentan la necesidad de un Sistema de Protección Integral a la Infancia.

Porque la inversión en el desarrollo infantil es estratégica para el país

En la época de rápido cambio tecnológico e institucional en que vivimos, el desarrollo económico y social de los países depende cada vez más estratégicamente de la capacidad de sus habitantes de innovar y desempeñarse competentemente en funciones económicas y sociales complejas y cambiantes.

La teoría moderna del crecimiento económico ha identificado en la innovación y adaptación al cambio tecnológico algunos de los determinantes fundamentales del crecimiento económico de los países, perspectiva reiteradamente confirmada por el análisis empírico e histórico.

En particular, todos los procesos nacionales de desarrollo exitosos de los últimos cincuenta años han estado acompañados por un incremento creciente en la educación y competencias de la población. Más allá de la forma específica del proceso de desarrollo, en cada caso, la educación parece haber jugado un papel causal significativo en todos ellos.

Lamentablemente, apoyar el desarrollo de competencias laborales y sociales en la población adulta no es tarea fácil. Dado que algunos de los procesos formativos básicos de los seres humanos están fuertemente influidos por experiencias tempranas en la vida, los esfuerzos a este respecto tienen rendimientos sólo parciales.

Esto ha sido corroborado por la investigación acerca del impacto que generan sobre las oportunidades de vida de las personas y el bienestar social intervenciones de política pública en distintos momentos de la vida. La evidencia al respecto es concluyente: el impacto de los programas de apoyo a las competencias y capacidades de las personas dependen crucialmente de qué tan temprano se desarrollen.

Por tanto, más allá del papel de las políticas públicas en proteger a los ciudadanos de cualquier edad de la pobreza y apoyar a los más vulnerables en su desarrollo en todas las etapas de la vida, el desarrollo

económico y social de nuestro país depende crucialmente de cómo apoyemos a nuestros niños y niñas en sus etapas tempranas.

Porque las políticas para la infancia deben ser eficaces y eficientes

La multiplicidad de factores que inciden en el desarrollo de los niños y niñas, la diversidad de realidades familiares, territoriales, sociales y económicas en que los niños y niñas de nuestro país están insertos y las agudas diferencias en los niveles de satisfacción de sus diversas necesidades de desarrollo, señalan la necesidad de que los recursos y esfuerzos que el país pone a su servicio se organicen flexible, integrada y prioritariamente hacia metas universales de desarrollo infantil.

Esta visión se fundamenta sólidamente en la teoría y práctica moderna de gestión pública. En la medida en que el objetivo superior de la política de infancia es el desarrollo integral de niños y niñas, las políticas, servicios, programas y prestaciones que la componen deben organizarse en la forma de un sistema coherente e integrado, que oriente flexible y pertinentemente su gestión hacia estas metas.

Esto requiere una correcta definición de las funciones institucionales; relaciones entre las organizaciones reguladas por instrumentos que aseguren el desempeño; que los ciudadanos sean atendidos en función de sus características y necesidades; que se asignen responsabilidades desde el nivel superior a niveles inferiores de gestión; que la gestión financiera tenga flexibilidad para organizarse en torno a resultados y; que los sistemas de control se centren fundamentalmente en resultados.

Todo lo anterior requiere de la organización de las instituciones e instrumentos que formen parte de la política de infancia en la forma de un sistema, que se oriente flexiblemente a las metas de desarrollo integral de todos los niños y niñas.

2. Fortalezas y Debilidades de los Niños y Niñas: Diagnóstico Ambiental y Propuestas Específicas del Consejo

Niños y Niñas en Familia: cómo eran, cómo son y cómo han cambiado

Reconocer la variedad de formas de organización de las familias, respetando las necesidades de las mismas en distintas circunstancias, es condición para diseñar políticas que lleguen a todas ellas, y en especial a las con mayores necesidades.

Si bien la familia biparental, nuclear y extensa sigue siendo la predominante en la sociedad chilena, su proporción se ha reducido fuertemente entre los años 1992 y 2002.

Los hogares con niños y niñas menores de 10 años, por otra parte, aumentaron fuertemente la jefatura femenina en el mismo período, así como lo hicieron hogares a cargo de una madre sola y aquellos a cargo de un padre solo, aunque desde niveles muy inferiores.

Algunos progresos familiares que juegan a favor del desarrollo integral de la infancia, por otra parte, son la disminución de las tasas de pobreza en hogares con niños y niñas, el aumento de la escolaridad de los padres y las madres, el aumento de las tasas de lactancia materna exclusiva y las mejoras en el equipamiento de los hogares.

Otro factor protector del desarrollo integral infantil es la alta importancia que los padres y las madres le asignan al bienestar de los niños y niñas, dedicando esfuerzos, energía y recursos a su cuidado y protección.

Por su parte, se percibe también en las familias una tendencia incipiente a la incorporación de los padres, quienes se estarían involucrando más con la crianza y la educación de sus hijos e hijas.

Desde una perspectiva menos positiva, las extensas jornadas laborales, la poca flexibilidad horaria y el largo tiempo ocupado en desplazamientos desde y hacia el lugar de trabajo, atentan contra el tiempo necesario para compartir en familia.

Otro aspecto preocupante dice relación con el aumento del embarazo y la paternidad en adolescentes, que han mostrado un fuerte crecimiento y constituyen situaciones de riesgo tanto para las madres como para los niños y niñas.

Por último, una situación que no puede eludirse es la vulneración de derechos de muchos niños y niñas de nuestro país. La alta incidencia del maltrato infantil, el trabajo infantil, incluyendo el de niñas y niños que cuidan a hermanos cuando sus padres salen a trabajar, y el abandono, son vulneraciones a los derechos de la infancia de las cuales una política que promueva su desarrollo integral debe hacerse cargo.

La comunidad de los niños y niñas

La comunidad y el barrio son parte fundamental del contexto en el cual los niños y niñas se desenvuelven, y sus características pueden tanto favorecer como limitar el desarrollo.

La presencia de sociedad civil que promueve los derechos de la infancia es un elemento protector del desarrollo infantil, así como los son las campañas de difusión de derechos y las actividades de participación infantil.

Sin embargo, dado que la nueva concepción del niño y la niña supone cambios culturales profundos, la efectividad de estas iniciativas requiere de su reforzamiento, y los medios de comunicación tampoco han asumido el importante papel que pueden cumplir.

Cabe destacar, además, una diversidad de iniciativas locales por la infancia que constituyen un capital humano y social invaluable para avanzar en la lógica de la corresponsabilidad Estado-sociedad civil-familias que promueve e impulsa la Convención, y sirven de base para nuestras propuestas.

Junto con destacar los factores protectores que las comunidades aportan a sus niños y niñas, es necesario también reconocer los aspectos de las comunidades que limitan el desarrollo de sus miembros más pequeños.

Pese a los esfuerzos descritos, existe aún limitado conocimiento en la población y servicios locales de las necesidades de los niños y niñas más pequeños. No disponer de información adecuada al respecto desperdicia oportunidades de estimulación y apoyo al desarrollo.

Es indispensable, por tanto, que se promuevan acciones de información y educación a la comunidad acerca de las etapas del desarrollo infantil y los requerimientos de apoyo específicos de niños y niñas en cada una de ellos.

La infraestructura comunitaria en los barrios más pobres es también insuficiente para los niños y

niñas, y los servicios locales donde concurren tampoco están adaptados a sus necesidades.

Todas estas condiciones desperdician oportunidades de promoción del desarrollo infantil en los espacios cotidianos en que los niños y niñas se desenvuelven.

Por último, existe escaso control ciudadano de los servicios locales. Esto es especialmente grave para los servicios dirigidos a los niños y niñas más pequeños, quienes no pueden por sí mismos dar cuenta de su calidad.

Una política dirigida al desarrollo integral de los niños y niñas, por tanto, debe contemplar, fomentar, apoyar sistemáticamente y estimular mecanismos efectivos de rendición de cuentas a la comunidad.

Las políticas y gestión pública a favor de los niños y niñas

Las políticas y los programas públicos dirigidos a los niños y niñas también son parte del entorno del desarrollo infantil.

Chile tiene políticas sociales de larga data y consolidadas, que nos permiten exhibir buenos indicadores de desarrollo humano. Se destacan entre ellas las políticas de salud y educación, con redes de vasto alcance territorial.

Desde un punto de vista más amplio, por otra parte, existe experiencia creciente en gestión de redes sociales sectorial y territorialmente integradas. Chile Barrio y Chile Solidario son ejemplos ilustrativos.

Las políticas públicas de infancia, sin embargo, muestran fuertes descoordinaciones sectoriales y territoriales. No existen interrelaciones efectivas entre salud, educación, vivienda, trabajo, y los programas compensatorios de necesidades especiales

Que cada una de estas políticas o programas funcione bien en su propio ámbito es una condición necesaria, pero insuficiente, para lograr resultados integrales de desarrollo infantil.

No sólo la integración sectorial es necesaria a este respecto. Ésta requiere, además de la integración territorial. Sin una parte activa en la región, provincia y comuna, la política de infancia no puede ser pertinente. Inversamente, la suma de políticas locales no asegura garantías universales.

Queda mucho por avanzar, también, en la rendición de cuentas a las familias y ciudadanía. Todos los que

trabajan en pos del desarrollo de los niños y niñas deben rendir cuenta exhaustiva de sus acciones, sus esfuerzos y sobre todo sus resultados. Un modelo de gestión efectivo para un Sistema Integral a la Política de Infancia debe considerar mecanismos para que esto ocurra.

Las políticas de salud para niños y niñas

Chile tiene una red de atención de salud universal, amplia, diversificada y fuertemente extendida territorialmente.

La política de salud cuenta con programas y protocolos de atención para una gran variedad de situaciones. Esto, junto con la alta conciencia sanitaria de los ciudadanos, nos permite exhibir buenos indicadores de salud de la población y de los niños y niñas.

En lo que se refiere a la atención de los niños y niñas, la atención profesional del parto ha alcanzado cobertura prácticamente universal y, aunque con importantes diferencias de acuerdo al nivel de pobreza y ruralidad comunal, se ha alcanzado importantes descensos de la mortalidad infantil.

El control prenatal cubre al 90% de la población de embarazadas y el control del recién nacido cubre a cerca del 100%, mientras el programa del niño sano tiene también altas coberturas. Destacan como fenómeno emergente, por otra parte, múltiples experiencias innovadoras en salud familiar y desarrollo integral de los niños en centros de salud primaria.

El Régimen de Garantías en Salud (AUGE) y su implementación progresiva en el tiempo constituyen un paso decidido en la protección social basada en derechos exigibles por los ciudadanos.

La red de salud, sin embargo, también presenta debilidades para los niños y niñas. En particular, el aún fuerte predominio del modelo biomédico de la salud, poco enfocado en el desarrollo integral del niño y la niña, desperdicia oportunidades de apoyar de manera más integral su desarrollo y prevenir daños.

La emergencia de nuevos problemas de salud que afectan a los niños y niñas y sus familias desafían al sistema a estar atento. Entre los problemas infantiles emergentes destacan la malnutrición infantil por exceso y los problemas de salud mental infantil. La salud mental de las madres y padres también influye muy significativamente en su proceso de desarrollo integral.

Otro aspecto dice relación con la detección y atención de niños y niñas con déficit en su desarrollo

psicosocial. Es necesario darle especial atención a la detección de factores de riesgo de los niños y niñas desde los primeros meses de vida, contar con mecanismos de derivación y disponer de pruebas de tamizaje estandarizadas para universalizar su cobertura. Estos elementos constituyen pilares centrales de la propuestas que hace el Consejo.

La educación de nuestros niños y niñas

En la política educacional para menores de 10 años hay que distinguir entre el nivel preescolar y el escolar, los que presentan diferencias significativas en sus fortalezas y debilidades pero también comparten algunas de ellas.

La educación preescolar en Chile no es obligatoria y las familias deciden el tipo de cuidado al que acceden sus hijos e hijas. Una parte importante de las prestaciones son ofrecidas por instituciones del Estado o con financiamiento estatal: JUNJI, Integra y establecimientos municipales con prekinder y kinder. Todas éstas cubren fundamentalmente a niños de sectores vulnerables.

Los establecimientos particulares subvencionados con prekinder y kinder tienen una matrícula socioeconómicamente más uniforme, y los establecimientos particulares pagados (incluyendo jardines infantiles) atienden a niños y niñas de hogares de mayores ingresos.

Lo anterior se complementa con la existencia de diversas modalidades comunitarias, semipresenciales o a distancia para niños y niñas de territorios o localidades con oferta de educación preescolar limitada o inexistente.

No obstante esta diversidad de oferta, la ausencia de políticas claras de financiamiento, acceso y regulación del sistema preescolar deriva en que su calidad es incierta y su cobertura aún es baja.

Los problemas fundamentales del sistema de educación preescolar se resumen en que éste no constituye realmente un sistema. La ausencia de institucionalidad y funciones claras, de estándares exigibles, de garantías de acceso y de mecanismos de financiamiento coordinados, dificulta la coordinación y priorización de los esfuerzos en este ámbito.

En la educación básica se destaca como fortaleza una red de acceso universal con alta cobertura a lo largo del país, y el acceso de una alta proporción de los niños y niñas en la escuela a alimentación, útiles y textos escolares.

A pesar su alta cobertura, sin embargo, el sistema muestra fuertes inequidades en el acceso a aprendizajes de calidad. Esta inequidad se asocia con factores familiares, de los establecimiento y del sistema en su conjunto.

Los aprendizajes no sólo son inequitativos, sino también insuficientes en promedio. Los mejores estudiantes chilenos obtienen puntajes en pruebas internacionales equivalentes a los promedios de países de desarrollo similar.

Por último, en ambos niveles educativos hay fuertes dificultades en el acceso y atención de niños y niñas con necesidades educativas especiales.

La vivienda y modo de habitarla como espacio de desarrollo de niños y niñas

Las condiciones de sanidad y acceso a servicios de vivienda afectan fuertemente la salud y bienestar de los niños y niñas.

Afortunadamente, nuestro país exhibe indicadores globales que reflejan un amplio acceso de la población a agua potable, electricidad y alcantarillado. Existen diferencias socioeconómicas, sin embargo, que nos obligan a mantenernos alerta. Aún es importante preocuparse especialmente por la infraestructura sanitaria de hogares con niños del 20% más pobre del país.

Estudios de grupos focales y observación en terreno constatan realidades complejas de habilidad para los niños y niñas. Los espacios que los niños y niñas utilizan muestran dos características centrales: son lugares compartidos con otras personas y actividades, y se encuentran saturados de objetos.

Una vivienda amigable con los niños y niñas se entiende como eslabón fundamental en la cadena que influirá en su salud física y mental. El Sistema de Protección Integral a la Infancia debe, por tanto, considerar la dimensión de la vivienda y el modo de habitarla (habitabilidad) como un elemento integral de la política de infancia.

Trabajo e ingresos: condiciones indispensables para el bienestar infantil

La generación de ingresos por parte de sus adultos responsables es condición fundamental para el crecimiento, desarrollo y bienestar de los niños y niñas. El trabajo del padre, de la madre o de ambos es la principal fuente de ingresos en los hogares

chilenos. El cuidado de niños y niñas y el trabajo fuera del hogar, sin embargo, también compiten por el tiempo de los padres.

La protección de la maternidad está regulada en Chile a través de diversos beneficios diferenciados para mujeres que tienen contrato de trabajo y cotizan.

La mujer tiene derecho a descanso y subsidio antes y después del parto; tiene la garantía de estabilidad laboral; y, luego del nacimiento, tiene derecho a permisos diarios para alimentar al niño o niña, derecho a licencias y subsidio por enfermedad grave del niño/ a menor de un año, y, si trabaja en una empresa con más de 19 trabajadoras, derecho a sala cuna.

En la letra, estas normas son una fortaleza en la protección de los ingresos del hogar y derecho del niño y niña de estar con sus padres. Lamentablemente, la forma en que se define su elegibilidad, se financian y se estructuran tienen efectos negativos en la posibilidad de las madres de conciliar trabajo y maternidad.

La combinación de una normativa rígida para el uso del permiso y subsidio pre y postnatal, el natural deseo de la madre de estar junto a su hijo o hija, y la ausencia de mecanismos de control de la licencia por enfermedad grave del hijo menor de un año, generan fuertes consecuencias para la empleabilidad de mujeres en edad fértil.

Al ser los subsidios por enfermedad del hijo/a totalmente de cargo fiscal, las aseguradoras que los pagan no tienen incentivos para controlarlos. Al ser el subsidio igual a la renta de la trabajadora (con tope de 60 UF), la mayor parte de las mujeres no tienen costo en usarlo irregularmente para extender el postnatal. Y al existir evidencia de beneficios para el niño de un contacto prolongado con su madre, los médicos se sienten incentivados a extender estas licencias irregularmente.

La incertidumbre que genera a un empleador el que una mujer en edad fértil pueda embarazarse y utilizar esta licencia hasta por un año después del parto aumenta considerablemente el costo de contratar una mujer en edad fértil.

Basándose en la evidencia sanitaria respecto de la conveniencia de que niños y niñas pasen más tiempo con su madre en sus primeros meses y a la necesidad de reducir factores que afectan sus oportunidades de empleo, el Consejo propone alterar la estructura de incentivos que genera esta anomalía.

Para permitirle a la madres extender de manera cierta y legal su descanso postnatal, se propone que puedan flexibilizar su uso de las siguientes maneras: i) traspasar hasta 3 semanas de descanso y subsidio prenatal al postnatal, previa autorización médica en base a protocolo; ii) traspasar automáticamente al postnatal los días de prenatal no completado por prematuridad; iii) extender la licencia postnatal hasta por el doble del tiempo actual, con una reducción proporcional del subsidio mensual; iv) extender el descanso postnatal a tiempo parcial desde la séptima semana con jornadas parciales o trabajo a distancia, previa autorización médica en base a protocolo.

Para que estas alternativas sean utilizadas y se disminuya el costo de emplear mujeres en edad fértil, se requiere reducir simultáneamente los incentivos a utilizar indebidamente la licencia por enfermedad grave del hijo/a. Se propone que se protocolicen las enfermedades graves que dan derecho a esta licencia y los procedimientos para otorgarlas, y que, en concordancia con la práctica internacional, el subsidio por esta licencia cubra el 80% del salario.

Más allá de su espíritu, la normativa que establece la obligación de las empresas con más de 19 trabajadoras de proporcionar Sala Cuna a sus trabajadoras también presenta deficiencias manifiestas en su cobertura y efectos colaterales sobre la empleabilidad de mujeres en edad fértil.

El hecho que su financiamiento esté a cargo de la empresa y que su elegibilidad sea definida por el sexo de la trabajadora y número de trabajadoras de la empresa afecta fuertemente la disposición de empresas pequeñas a contratar más de 19 mujeres, y de empresas con más de 19 trabajadoras a contratar mujeres en edad fértil.

El cumplimiento de esta normativa es además deficiente y en el caso de trabajadoras agrícolas temporales no es una solución viable por el costo de implementar salas cunas sólo para la temporada y la lejanía de las salas cunas estables de los lugares de trabajo. Las propuestas a este respecto se presentan en el Capítulo siguiente.

El espíritu del fuero maternal es evitar que el embarazo y maternidad sean causales de despido. Sin embargo, el que la protección opere para mujeres que no están empleadas y las siga a cualquier trabajo posterior hace muy difícil que una mujer embarazada o con un niño pequeño encuentre empleo. Se propone, por tanto, que esta protección se entienda aplicable sólo respecto del empleador de la mujer al momento del embarazo.

Por último, ninguno de estos beneficios está disponible para madres y padres que trabajan informalmente. Instituciones como JUNJI e INTEGRA ofrecen plazas de sala cuna y jardín infantil para niños y niñas de hogares pobres pero igualmente queda sin cobertura un segmento importante de hogares.

3. Las Garantías para los Niños y Niñas del Sistema de Protección Integral a la Infancia: Propuestas del Consejo

El Consejo reafirma que el objetivo de política expresado en su Decreto Constitutivo no puede ser satisfecho por un conjunto de medidas aisladas. Se requiere que los esfuerzos para apoyar el desarrollo de niños y niñas se articule en un sistema, cuyo diseño responda flexible e integralmente a la diversidad de factores ambientales que inciden en el desarrollo infantil.

Principios rectores del sistema propuesto

Perspectiva de derechos

El Sistema se fundamenta en derechos universales de niños y niñas a ser garantizados por toda la sociedad. El Sistema garantiza servicios a todos los niños y niñas a partir de sus necesidades y propone relaciones cooperativas entre familias, institucionalidad territorial, sociedad civil y gobierno central, para el logro de metas universales de desarrollo infantil.

El Sistema se rige por el principio del Interés Superior del Niño como ordenador de todas las decisiones, y lo operacionaliza a través de metas de desarrollo y bienestar infantil que orientan todos los esfuerzos del sistema.

El Sistema acoge como eje el principio de Autonomía Progresiva del Niño. Esto se refleja en un ordenamiento de servicios y prestaciones para niños y niñas, que apoya progresivamente su autonomía a través del ciclo vital.

Visión integral del desarrollo de los niños y niñas

Este principio se refleja en metas de desarrollo infantil integrales y mecanismos de coordinación y control específicos destinados a integrar los servicios y prestaciones en función de los requerimientos del niño y la niña.

La familia como principal agente del desarrollo de niños y niñas

Este principio se refleja en que el sistema apoya y complementa los esfuerzos de las familias, respetando la autonomía familiar. El objetivo es siempre complementar pertinentemente los recursos familiares y trabajar con la familia en apoyar el desarrollo del niño y niña.

Importancia del entorno social y comunitario en el desarrollo infantil

Esto se asegura con un reconocimiento explícito del rol municipal en la gestión de la red local de infancia y la incorporación en la misma de la comunidad organizada, tanto en lo que se refiere a la provisión de servicios y prestaciones a niños y niñas como en la fiscalización y control de la red local.

Protección y apoyo al desarrollo personalizado a través del ciclo de vida

Este principio se resguarda con una oferta diversa, que acompaña al niño y niña a través de su ciclo de vida y con la existencia de criterios objetivos de evaluación y diagnóstico, así como de mecanismos de derivación en la red.

Calidad de las prestaciones como componente fundamental de las garantías

Este principio se expresa en que todas las garantías deben estar definidas explícitamente en base a estándares de calidad públicos y conocidos. Se resguarda con mecanismos de rendición de cuentas en todos los niveles, así como estándares y mecanismos de acreditación para todos los prestadores.

Qué le ofrece el sistema a los niños y niñas

Para darle contenido operativo a los principios enunciados el sistema propone reconocer conjuntos diferenciados de niños y niñas con necesidades diversas. El conjunto más amplio incluye a todos los niños y niñas que se encuentran entre la gestación y el fin del primer ciclo de educación básica.

Un primer subconjunto dentro de este universo lo conforman los niños y niñas en el mismo tramo etáreo que pertenecen a hogares del 40% socioeconómicamente más vulnerable. Este subconjunto abarca al 56% de los niños en este tramo etáreo.

Un segundo subconjunto son los niños y niñas cuyos padres y madres (ambos si el hogar es biparental o sólo uno si el hogar es monoparental) trabajan fuera del hogar y cotizan.

La cuarta categoría son niños y niñas del 40% de hogares más vulnerables que tienen necesidades o vulnerabilidades especiales: manifiestan rezagos en su desarrollo; enfrentan riesgos específicos a su desarrollo; tienen padres y/o madres (ambos en hogares biparentales y uno en hogares monoparentales) que trabajan informalmente, necesitan trabajar o estudian; o presentan otras necesidades especiales.

El sistema propone una organización de sus servicios y prestaciones a partir de las necesidades específicas de los niños, niñas y familias de cada grupo.

Garantías Universales (para todos los niños y niñas)

Apoyo al desarrollo biopsicosocial

Se propone incorporar la detección de factores de riesgo biopsicosocial y rezagos en el desarrollo como actividad sistemática del centro de salud, incorporando tamizajes periódicos de rezagos en el desarrollo desde el periodo prenatal hasta los seis años de vida. Esta propuesta surge de la importancia en la prevención y recuperación de desfases del niño o niña, la detección y compensación temprana de factores de riesgo o rezago.

Se propone también el tamizaje de riesgo en salud mental de la madre u otro adulto significativo durante el embarazo, y en el período perinatal y postnatal como actividad sistemática del centro de salud, enfatizando la detección de la calidad del apego del niño o niña con sus adultos significativos.

El Consejo propone que se garantice la atención humanizada del parto (con adaptabilidad cultural) bajo los actuales parámetros de profesionalización e institucionalización del mismo, asegurando el acceso y participación del padre o figura significativa en el parto y parto.

Se propone que la atención al recién nacido salvaguarde el apego y, a través del mismo, la lactancia materna exclusiva, postergando, dentro de lo posible, procedimientos rutinarios de aspiración de secreciones, profilaxis ocular y de enfermedad hemorrágica, y cuidando de no interferir en el proceso de vinculación temprana o apego entre madre e hijo/a.

El Consejo propone actividades específicas de capacitación del personal de salud en estas materias durante el período de implementación de las nuevas prestaciones y que sean incorporadas en los planes de capacitación regulares. Igualmente, se propone que las mallas curriculares de carreras profesionales del área de la salud también incorporen contenidos de desarrollo infantil.

Programas de apoyo a las familias y de estimulación del desarrollo infantil de todos los niños y niñas

El Sistema de Protección Integral a la Infancia debe propender a combinar acciones originadas en diferentes ámbitos del espacio de los niños y niñas (familia, comunidad, políticas públicas) y desarrolladas por los principales agentes significativos en su desarrollo.

Se propone el acceso de todos los niños, niñas y sus familias a actividades educativas presenciales en pautas de crianza; lactancia materna; apego; desarrollo infantil; cuidados básicos y alimentación saludable.

El Consejo propone, además, el acceso de todos los niños, niñas y sus familias a campañas educativas masivas y continuas a través de los medios de comunicación en estas mismas materias.

Se propone el acceso de todos los niños y niñas en los tiempos de espera en los centros de salud a actividades de promoción y educación.

Se propone que todos los niños, niñas y sus familias tengan también acceso a programas y otras prestaciones de la red local gestionada por el municipio, a partir de las necesidades específicas de la comunidad.

El Consejo propone que los municipios que acrediten competencias para gestionar la red local de infancia reciban un monto anual por niño o niña inscritos en los centros de salud (Aporte Primera Infancia) por el período que va entre el momento en que se identifica el embarazo de la madre y el niño cumple diez años de edad, para financiar prestaciones de la red local.

El Consejo propone que el valor comunal del Aporte Primera Infancia por niño/a sea calculado de acuerdo a una fórmula que pondere positivamente el lugar que ocupa la comuna en un índice de vulnerabilidad infantil y negativamente el lugar que ocupa la comuna en un índice de densidad poblacional del país.

El Consejo propone que el Sistema gestione programas, prestaciones y servicios sectoriales, y

bienes públicos, con criterios de desarrollo infantil integral (regulación urbana, rotulación de seguridad de juguetes u otros objetos, normativa de seguridad infantil, entre otros).

Educación de prekinder a 4º básico de calidad acreditada y sin selección para todos los niños y niñas

El Consejo propone como garantía del Sistema el acceso asegurado de todos los niños y niñas a educación de calidad acreditada y sin selección de alumnos entre prekinder y cuarto básico.

El Consejo propone también que exista un sistema de acreditación y fiscalización de calidad para todos los establecimientos escolares. Los estándares de calidad exigidos deben incluir resultados en pruebas estandarizadas en otras áreas del aprendizaje evaluados e informados en base a medidas que den cuenta del valor agregado de la escuela al aprendizaje de sus alumnos y alumnas.

El Consejo propone que el país continúe participando periódicamente en pruebas estandarizadas internacionales de evaluación de la calidad de la educación.

El Consejo propone que los profesionales directivos y docentes también deben asumir la cuota de responsabilidad que les corresponde por los aprendizajes de sus alumnos y alumnas. Se recomienda, por tanto, revisar el estatuto docente en función del interés superior del niño/a.

El Consejo propone que los establecimientos que reciben financiamiento público tengan prohibido realizar exámenes de admisión y tengan la obligación de aceptar a todo alumno o alumna que postule a ellos.

El Consejo considera que la cancelación de matrícula debe ser una medida absolutamente extrema y sustentarse en causales muy graves, expresamente tipificadas por el ente supervisor. El proceso previo debe ceñirse a estrictos protocolos y la medida debe ser siempre apelable por los padres ante el ente fiscalizador, el que debe tener capacidad resolutoria.

El Consejo propone que la subvención mensual que se pague a los establecimientos acreditados sea complementada por una subvención anual que sólo pueda ser utilizada por el establecimiento para: material pedagógico y de apoyo escolar, contratar apoyo o asesorías en materias pedagógicas, y de gestión escolar por parte de entidades acreditadas.

El Consejo propone que la edad mínima de ingreso a Prekinder sea de cuatro años y la edad mínima de

ingreso a primero básico sea de seis años. Los niños y niñas deben poder, además, acceder a prekinder en jardines infantiles, con derecho a igual subvención que en las escuelas.

Garantías adicionales para niños y niñas de hogares del 40% más vulnerable

Atención preescolar de calidad acreditada

El Consejo propone que todos los niños y niñas de 2 y 3 años de edad de los hogares del 40% más vulnerable tengan acceso garantizado a atención educativa preescolar en un centro de calidad acreditada y en una modalidad de calidad acreditada, de al menos media jornada. Igualmente, todos estos niños y niñas deben tener alimentación en el centro, la que el Consejo propone que sea gestionada por JUNAEB.

El Consejo propone que el sistema asegure a los padres y madres de los niños y niñas la posibilidad de optar entre todos los prestadores y modalidades que se hayan acreditado y mantengan esta acreditación en el tiempo.

El Consejo propone que los establecimientos preescolares habilitados para recibir financiamiento público deben tener prohibición expresa de rechazar o expulsar alumnos/as de sus establecimientos.

El Consejo propone que exista un sistema de acreditación y fiscalización de calidad para establecimientos preescolares. Éste debe considerar estándares mínimos de calidad relacionados al menos con: infraestructura, equipos, insumos, coordinaciones, recursos humanos y recursos financieros; competencias y capacidades de los educadores; existencia de un currículum implementado y una pedagogía con programación y modos de evaluación.

El Consejo estima que asegurar las capacidades requeridas en los recursos humanos del sistema requerirá un reforzamiento de la formación de educadores y educadoras de párvulos y de sus prácticas pedagógicas.

El Consejo propone que el instrumento financiero que se utilice para asegurar esta garantía sea un subsidio por niño o niña, de cargo fiscal, que financie la atención en centros preescolares acreditados, en base a prestaciones acreditadas según estándares de calidad.

El Consejo propone que el subsidio que financie esta prestación sea calculado de manera de asegurar que financie prestaciones de la calidad requerida para

asegurar impacto en el desarrollo de los niños, de acuerdo a los estándares definidos a partir de los mecanismos propuestos.

El Consejo propone que el subsidio mensual que se paga al prestador acreditado sea complementado por un subsidio anual que cumpla una función equivalente a la subvención anual que se propone para prekinder, kinder y primer ciclo básico.

Atención escolar preferencial

El Consejo apoya que los niños y niñas pertenecientes a hogares del 40% más pobre de la población y que cursen entre prekinder y cuarto año básico generen una subvención adicional (subvención preferencial) para los establecimientos que los atienden, siempre que estos establecimientos cumplan con todas las normas y estándares de calidad que se proponen para el sistema en su conjunto.

El Consejo propone que todos los niños y niñas que generen el derecho a percibir la subvención preferencial a sus establecimientos tengan alimentación escolar y útiles escolares básicos garantizados a través de JUNAEB.

Se proponen también garantías adicionales para niños, niñas y sus familias con necesidades o vulnerabilidades especiales.

Acceso prioritario a servicios y prestaciones de la red pública

El Consejo propone que los niños y niñas que presenten mayores niveles de riesgo o vulnerabilidad, por ejemplo por razones de salud o discapacidad o porque han sufrido graves vulneraciones a sus derechos, tengan acceso prioritario a los programas y servicios de apoyo de la red pública local y nacional pertinentes a sus necesidades y las de sus familias.

Apoyo reforzado al desarrollo biopsicosocial

El Consejo propone que los niños y niñas que presentan mayor riesgo de sufrir rezagos cuenten con la garantía de acceso a programas de apoyo reforzado al desarrollo biopsicosocial. El Consejo propone que estos contemplen, al menos: visitas domiciliarias en el período prenatal y postnatal, educación a los padres y madres en estimulación del desarrollo cuando se detectan desfases en los niños y niñas.

El Consejo propone, asimismo, que los niños y niñas que presentan rezagos graves en su desarrollo biopsicosocial, con necesidades educativas especiales o que enfrentan situaciones de mayor riesgo producto de condiciones familiares o ambientales, tengan acceso a medidas educativas especiales, tales como Sala Cuna o Jardín Infantil de calidad acreditada hasta de jornada completa. Este acceso de ser regulado por la red local.

El Consejo propone que se implementen casas de acercamiento para partos, para aquellas familias residentes en territorios aislados o con embarazos con riesgo de prematuridad.

Educación culturalmente pertinente para niños y niñas indígenas

El Consejo propone que las escuelas establecidas en territorios con alta población indígena dispongan, en lo posible, de educación de la lengua de los niños y niñas de origen indígena.

Necesidades educativas especiales

El Consejo considera que, en el caso de niños y niñas con necesidades educativas especiales (NEE), la opción de integrarlas educacionalmente u optar por establecimientos de educación especial es decisión exclusivamente familiar.

El Consejo propone la obligación de los establecimientos preescolares y escolares que reciben recursos públicos de aceptar a niños y niñas con discapacidades compatibles con el aprendizaje cognitivo.

El Consejo propone que en las zonas donde no existan opciones educativas especiales, los establecimientos preescolares y escolares que reciban recursos públicos deban integrar al menos a un niño o niña con NEE por curso.

El Consejo propone que se establezca un sistema de subvención a la educación especial que contemple estímulos económicos para la integración de niños/as con necesidades educativas especiales.

El Consejo propone que se establezcan mecanismos independientes al prestador de los servicios educacionales para definir a la población de niños y niñas con necesidades educativas especiales y que se evalúe su costo-efectividad en las escuelas de lenguaje.

El Consejo propone que se refuercen las estrategias intersectoriales de abordaje de niños y niñas con déficit atencional.

Apoyo para niños, niñas y familias adoptivas

El Consejo propone que se asegure el derecho de niños y niñas abandonados tempranamente por sus padres biológicos a ser declarados como susceptibles de adopción en un período no superior a los dos meses y que se elimine cualquier forma de discriminación socioeconómica en la selección de potenciales familias adoptivas.

El Consejo propone que los padres adoptivos de niños y niñas menores de dos años tengan derecho permiso y subsidio postnatal en las mismas condiciones establecidas por la ley para los padres biológicos.

Se propone, asimismo, que padres adoptivos de niños y niñas entre los 2 y los 17 años tengan derecho a permiso y subsidio postnatal por un período de cuatro semanas, a ser tomadas integra o parcialmente por la madre o el padre adoptivo del niño o niña, a solicitud de la primera.

Niños y niñas gravemente vulnerados en sus derechos

El Consejo propone que la atención de los niños y niñas que han sufrido graves vulneraciones en sus derechos no quede bajo el resguardo del Ministerio de Justicia. Se propone, asimismo, una revisión de los criterios de ingreso a los diferentes programas destinados a estos niños y niñas, y una reevaluación de la calidad y costo de las atenciones actualmente otorgadas por las instituciones encargadas de esta atención.

Derechos y no discriminación de niños y niñas de familias inmigrantes

El Consejo propone que los niños y niñas extranjeros o hijos/as de padres y/o madres extranjeros accedan a los mismos servicios y prestaciones propuestas para los niños y niñas chilenas a partir de sus condiciones y necesidades específicas, y que se les resguarde de cualquier discriminación, independiente de la situación legal de migración de sus padres y madres.

Apoyo en el cuidado y educación preescolar de hijos de padres y/o madres que trabajan informalmente, buscan trabajo o estudian

El Consejo propone que los hijos e hijas de madres y/o padres que trabajen informalmente, estudien o busquen trabajo, de entre las edades de tres meses y tres años, tengan derecho -previa acreditación municipal- a un subsidio de cargo fiscal para financiar el 100% de su atención en Sala Cuna o Jardín Infantil en jornada completa, en centros de calidad acreditada.

El Consejo propone que los hijos e hijas de madres y/o padres que trabajen informalmente, estudien o busquen trabajo, de 4 y 5 años de edad, y que asistan a prekinder y kinder en jornada parcial -ya sea en jardines infantiles o escuelas subvencionadas- tengan acceso a un subsidio adicional a la subvención para financiar servicios de cuidado posteriores al horario escolar.

Garantías específicas para niños y niñas cuyas madres y/o padres trabajan y cotizan

Cuidado y educación de hijos e hijas de padres y/o madres que trabajan y cotizan

El Consejo propone que los hijos e hijas de madres y/o padres que trabajan y cotizan, en el caso de hogares biparentales, o de madres y/o padres que trabajan y cotizan, en el caso de hogares monoparentales, entre las edades de tres meses y tres años, tengan acceso a un subsidio de cargo fiscal para financiar, total o parcialmente, atenciones de Sala Cuna y Jardín Infantil en jornada completa, en centros de calidad acreditada.

El Consejo propone que este subsidio cubra el 100% del costo de la prestación de calidad acreditada para los niños de los hogares del 40% más pobre de la población, y que el porcentaje de financiamiento público para niños y niñas de hogares del resto de la población sea decreciente con respecto al ingreso familiar.

El Consejo propone, consecuentemente, derogar el artículo 203 del Código del Trabajo y reemplazar la actual obligación de las empresas por un aporte alternativo de las mismas al Estado que no se asocie de ninguna manera al número de mujeres que éstas emplean.

El Consejo debatió ampliamente la forma que podría tener este aporte y, a pesar que decidió no pronunciarse por ninguna en específico, afirma que existen diversas alternativas por las que podría canalizarse el mismo.

El Consejo quiere ser claro en este punto. Modificar la forma en que se financia la sala cuna de hijos e hijas de trabajadores y trabajadoras no supone una intención de alterar el balance de responsabilidades que define la legislación actual, sino que de modificar los incentivos contra la contratación de mujeres del actual sistema y ampliar su cobertura. El sector empresarial debe continuar aportando al cuidado y educación de los hijos e hijas de sus trabajadores y trabajadoras.

4. Propuestas para la Gestión del Sistema de Protección Integral a la Infancia

La definición de objetivos de impacto finales para la política en la forma de metas integrales de desarrollo infantil, y la definición de garantías específicas de acceso a servicios y prestaciones a partir de necesidades específicas, son dos componentes esenciales en la definición del sistema de protección integral a la infancia.

Para desplegar efectiva y eficientemente este sistema, sin embargo, éstas deben complementarse con una definición de los componentes institucionales e instrumentales, de las funciones y responsabilidades y de las relaciones de regulación, financiamiento y control del mismo.

Principios para la Gestión

1. Aprovechamiento de todos los recursos
2. Gestión orientada a resultados de desarrollo de niños y niñas
3. Asignación y separación efectiva de funciones
4. Despliegue progresivo respetando integralidad y universalidad del sistema

El Modelo de Gestión

Se requiere de un perfeccionamiento de la institucionalidad de infancia conformada por diversos ministerios sectoriales e instituciones del nivel central, provincial, regional y comunal con funciones e instrumentos no coordinados, y una multiplicidad de prestadores públicos y privados con servicios de calidad no acreditada.

El Consejo propone que los mismos ministerios sectoriales sean los responsables de la definición de los estándares a cumplir por parte de los prestadores y prestaciones para garantizar la calidad, en consistencia con las metas que se definan para la Política Integral de Infancia.

Todos los estándares deben ser establecidos usando criterios técnicamente validados, públicamente conocidos, y con consulta a los organismos técnicos competentes.

Los mismos ministerios sectoriales deben establecer la normativa para el sistema de acreditación de prestadores en sus respectivas áreas y normar respecto de los efectos en los prestadores de la acreditación o certificación.

En consideración a lo anterior, el Consejo propone además que los ministerios sectoriales que participen de la política de infancia efectúen los cambios y fortalecimientos organizacionales y de gestión necesarios para desarrollar adecuadamente estas acciones.

Para contar con una institucionalidad global que desarrolle una política de infancia comprehensiva, de calidad y equitativa, haciendo uso de todos los recursos disponibles para apoyar el desarrollo integral de los niños y niñas, el Consejo propone la existencia de un espacio institucional adicional que cumpla el rol de coordinar las políticas y programas orientadas a la población infantil.

Esta responsabilidad debe ser asignada a un organismo de alta competencia técnica orientado a la gestión integrada de la política capaz de trabajar articuladamente y en red con el conjunto de instituciones sectoriales en el ámbito de la infancia.

El Consejo propone que por su carácter no sectorial y su experiencia creciente en la gestión de redes sociales, esta responsabilidad se le asigne al Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), habiéndose previamente asegurado las reestructuraciones y el adecuado desarrollo de las competencias específicas que requerirá.

Se propone que los Ministerios continúen con sus responsabilidades ya definidas respecto de la provisión de servicios para la población infantil, pero en coordinación con MIDEPLAN -de acuerdo a lo ya señalado- de modo de garantizar la pertinencia de la oferta global de servicios y prestaciones en términos del desarrollo infantil integral.

Adicionalmente a las funciones de coordinación, se propone también agregar a MIDEPLAN como institución con responsabilidades en la provisión de prestaciones, quien desempeñaría, a través de terceros, dos líneas de provisión.

La primera es la provisión de nuevas prestaciones de apoyo a la gestión en Red Local en convenio con Municipalidades acreditadas para tales fines. Se propone que esto se efectúe transfiriendo recursos desde MIDEPLAN a los municipios a través de convenios que establezcan claramente las responsabilidades, condiciones y contenidos de las prestaciones y servicios, y los programas de trabajo anuales, entre otras materias.

Un área adicional de provisión que se propone que MIDEPLAN asuma, a través de terceros, se refiere a la provisión de prestaciones para niños en extrema

vulnerabilidad, no judicializados, actualmente atendidos por SENAME en sus modalidades preventivas y promocionales.

La definición de estándares y de los sistemas de acreditación y certificación de prestadores y prestaciones, en este último caso, debería ser de responsabilidad de un nuevo Servicio de Protección a la Infancia.

También en el ámbito de la provisión, consistentemente con las funciones definidas para los ministerios y la propuesta respecto de la función de fiscalización que se señala más adelante, el Consejo propone que la Junta Nacional de Jardines Infantiles se concentre exclusivamente en la función de provisión de prestaciones.

Corresponderá entonces al Ministerio de Educación la definición de estándares y el establecimiento de los sistemas de acreditación y certificación para garantizar la calidad de las prestaciones. La fiscalización de toda la normativa pasaría a ser de responsabilidad de una Superintendencia de Educación.

En relación a la función de fiscalización, por tanto, el Consejo apoya la creación de una Superintendencia de Educación, tal como lo anunció la Presidenta de la República, y propone que a ésta le corresponda la fiscalización de todos los prestadores que entreguen prestaciones escolares o preescolares.

El Consejo propone que la nueva institucionalidad debe ser acompañada de la existencia de un Consejo Consultivo de Infancia, institución de carácter colegiada, autónoma del Ejecutivo, de composición plural y con participación ciudadana y técnica.

Una implementación progresiva, articulada y financieramente sostenible del sistema al 2010

La implementación del Sistema de Protección a la Infancia que el Consejo propone constituye una reforma estructural de largo aliento, que involucra modificaciones a diversos cuerpos legales, fuertes readecuaciones institucionales, importantes reforzamientos organizacionales, y el despliegue de muy significativos recursos financieros.

El Consejo está convencido, sin embargo, que estos esfuerzos se pagarán largamente en el tiempo, y son la única forma efectiva de responder al objetivo de política pública en que se fundamenta el mandato que le fue entregado.

El Consejo propone que los pasos para llevar adelante estas propuestas se secuencien en

un orden temporal, con límite en el año 2010, destinado a dar coherencia al proceso, respetar los tiempos requeridos para que todas las instituciones y organizaciones se adecuen y refuercen, para que todos los actores puedan hacer sus aportes a la construcción del sistema, y para que su financiamiento sea sostenible.

La propuesta de despliegue progresivo en el tiempo del Sistema propuesto que realiza el Consejo busca resguardar su integralidad, sujeto a los tiempos que se requieren para asegurar las transformaciones legales e institucionales que éste involucra, la necesaria readecuación y fortalecimiento de las organizaciones participantes y un financiamiento progresivo y sostenible del mismo en el tiempo.

El Consejo estima que, si los requerimientos legislativos, institucionales o financieros del país sugirieran la necesidad de implementar el Sistema a un ritmo más pausado en el tiempo, es preferible postergar la expansión de coberturas, priorizándolas en los niños y niñas más vulnerables y más pequeños, pero de ninguna manera disminuir los estándares de calidad de los servicios y prestaciones.

El Consejo reitera que la protección y apoyo al desarrollo integral de los niños y niñas es una responsabilidad de las familias, el Estado y la sociedad en general, a partir de las posibilidades de cada uno.

El financiamiento de los nuevos servicios y prestaciones propuestos para la red local debe ser una carga compartida por el Gobierno Central, la sociedad civil y los municipios.

Las familias, por su parte, deben hacer un aporte al financiamiento del cuidado y educación de sus hijos e hijas en edad preescolar, a partir de sus posibilidades económicas.

Las empresas, por su parte, deberán aportar nuevos recursos al Estado para compensar la reducción de su carga financiera que involucra la derogación del artículo 203 del Código del Trabajo.

El Consejo considera que estas reformas son financieramente sostenibles. De acuerdo a sus estimaciones preliminares, la implementación del Sistema en régimen demandaría recursos al país equivalentes a algo menos de un 1% del PIB anualmente.

El Estado, por su parte, debería aportar recursos anualmente en torno a 0,7% del PIB, de los cuales los recursos adicionales anuales que el Estado tendría que aportar para su funcionamiento en régimen equivalen a alrededor de un 0,5% del PIB anual.

El Consejo tiene la convicción que este esfuerzo será plenamente recompensado.



¿Por qué un Sistema de Protección Integral a la Infancia? 1

Porque los niños y niñas tienen derechos

1. El Estado de Chile, al ratificar en el año 1990 la Convención sobre los Derechos del Niño⁽¹⁾ (en adelante, la Convención), asumió el compromiso público, de rango constitucional, de asegurar a todos los niños y niñas que habitan en el país los derechos y principios consagrados en este instrumento jurídico internacional, en el marco de los principios allí contenidos. Cumplir íntegramente con este compromiso requiere que Chile cuente con un sistema de protección integral a la infancia.

2. La introducción de la concepción del niño y la niña como sujetos de derechos establecida en la Convención, implica un cambio paradigmático en el marco jurídico que rige la relación entre la sociedad, el Estado, la familia y la infancia, como parte de un proceso más amplio de reconocimiento de derechos y formas democráticas de convivencia social. Lo anterior se traduce en la consideración del niño y la niña como sujetos de derechos singulares, dotados

de una protección complementaria y garantías adicionales a las que corresponden a todas las personas, en función de su mayor vulnerabilidad.

3. El fundamento de la Convención que sustenta la concepción de un sujeto de derecho especial es el principio de la igualdad de derechos y de oportunidades, lo que se traduce, además, en que los derechos contenidos en este cuerpo jurídico deben ser garantizados a todos los niños y niñas sin distinción, e independientemente de la raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, origen étnico o social, posición económica o cualquier otra condición del niño, la niña, de sus padres o de sus representantes legales.⁽²⁾

4. En lo que se refiere a la acción pública, de este derecho se deriva a su vez el principio de la universalidad de las políticas, definiendo que éstas deben acompañar el desarrollo del niño o la niña con garantías de acceso a prestaciones universales, destinadas a complementar los recursos de desarrollo que éstos tienen disponibles en su familia y comunidad. Bajo esta concepción, las estrategias

(1) Convención sobre los Derechos del Niño: Véase Anexo 8.4.

(2) Op. Cit. Convención..., artículo No 2.

destinadas a grupos expuestos a situaciones de mayor vulnerabilidad deben entenderse como intervenciones que complementan estas garantías universales a partir de necesidades especiales de estos niños y niñas, promoviendo la inclusión social de todos los niños, niñas y sus familias.

5. A diferencia de otros instrumentos internacionales de derechos humanos, la Convención combina en un cuerpo legal derechos civiles y políticos con derechos económicos, sociales y culturales, con el fin de asegurar la protección integral del niño. La satisfacción de los derechos consagrados en este instrumento, por tanto, requiere asumir el principio de la integralidad de los mismos, dando cuenta de la interrelación de todas las áreas que inciden en el desarrollo del niño y la niña. Esto tiene fuertes implicancias para la acción pública, manifestadas en la necesidad de que existan sistemas integrales de servicios y prestaciones para niños y niñas, en la forma de una oferta transversal de los mismos. Una estructuración de este tipo de la política pública de infancia en Chile marcaría un claro distanciamiento del modelo tutelar predominante durante muchas décadas.

6. Por otra parte, el principio rector establecido en la Convención acerca de la responsabilidad primordial de los padres y la familia en la crianza de sus hijos, y el de la igualdad entre la madre y el padre indican la necesidad que: (i) el Estado incorpore componentes concretos de apoyo y fortalecimiento del rol de la familia y en especial de la madre y el padre en lo que respecta a la crianza del niño o niña; (ii) la política pública reconozca y apoye una distribución equilibrada de los roles en la crianza, y; (iii) la oferta pública de servicios y prestaciones se estructure de una manera flexible para responder pertinentemente a las diversas características, necesidades y estructuras de las familias en las que se encuentran insertos los niños y niñas de nuestro país.⁽³⁾

Porque en la primera infancia hay grandes oportunidades (y riesgos) para el desarrollo humano

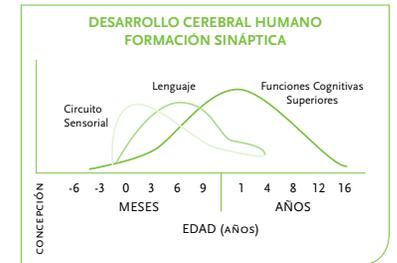
7. Existe consenso científico creciente respecto a que las etapas iniciales de la vida son claves para sentar las bases del desarrollo futuro de las personas. Las ciencias biológicas y cognitivas, en particular, sostienen que el cerebro no puede evolucionar completamente sin una influencia intencionada del exterior que posibilite el perfeccionamiento de las

(3) Op.Cit. Convención..., artículo No 18.

funciones mentales superiores. Así, la evidencia científica se suma a nuestros compromisos jurídicos como país para fundamentar la instalación de un sistema de protección integral a la infancia.

8. Las diversas potencialidades con que cuenta el ser humano sólo pueden manifestarse en plenitud en la medida que éste reciba la influencia necesaria del medio natural y social. La etapa del desarrollo que va desde el nacimiento hasta los 6 ó 7 años es considerada desde la biología y ciencias cognitivas como el período más significativo en la formación del individuo. En esta etapa se estructuran las bases de las particularidades físicas y formaciones psicológicas de la personalidad que acompañarán al individuo por el resto de su vida, y que se consolidarán y perfeccionarán en sucesivas etapas del desarrollo.

9. La investigación en neurociencias y ciencias cognitivas ha mostrado que lo que sucede en etapas tempranas del desarrollo, afecta la diferenciación y función de billones de neuronas del cerebro. La habilidad (plasticidad) de las estructuras cerebrales de modificar y cambiar su organización por la influencia de la estimulación ambiental, alcanza su máximo potencial de adecuación y flexibilidad a los estímulos externos en los primeros años de vida⁽⁴⁾. Es así como la expresión del potencial genético de los niños y niñas depende fuertemente de la influencia del medio ambiente, ya que incide en procesos moleculares y celulares, y en la conformación de las funciones superiores del cerebro, que se expresan en competencias que se despliegan a lo largo de la vida.



Fuente: C. Nelson, C.A. en *From Neurons to Neighborhoods. The Science of Early Childhood Development*, 2000.

(4) Bedregal, P. y Pardo, M., *Desarrollo Infantil Temprano y Derechos del Niño*, UNICEF, Santiago, 2004.

10. Por su estructura cerebral, los niños y niñas al nacer poseen una gran capacidad de aprendizaje, la que les permite aprovechar todas las experiencias sociales acumuladas y transmitidas por sus padres, madres o personas significativas. En las etapas tempranas, por tanto, determinantes psicosociales del desarrollo infantil son fundamentales y refuerzan la necesidad de entornos protectores y estimulantes desde el inicio de la vida. Si los niños y niñas en estos períodos de alta potencialidad y vulnerabilidad no cuentan con familias, comunidades, y equipos de salud y educación, entre otros factores ambientales, informados y estimulantes, no sólo se pierden oportunidades de desarrollo únicas para los niños y niñas, sino que se arriesgan daños permanentes en su desarrollo.

11. El desarrollo humano se modela por el interjuego de factores que promueven la vulnerabilidad o la resiliencia. Este proceso se da a lo largo de todo el ciclo vital; sin embargo, por su especial vulnerabilidad biopsicosocial, es durante los primeros años de vida en que es clave resguardar el entorno de los niños y niñas, y proveerles de oportunidades para el desarrollo de mecanismos de autoregulación fisiológica y conductual, que les permita adaptarse saludablemente al entorno físico y social. Cualquier vulneración que afecte hoy a los niños y niñas se traduce en daños futuros que impactan a generaciones venideras, sea por daños biológicos, por la adquisición de estilos de vida no saludables, o por la falta de adquisición de competencias para el desempeño social⁽⁵⁾.

12. En definitiva, los primeros años de vida son cruciales para el futuro desarrollo de los niños y niñas, constituyéndose esta etapa en una ventana de oportunidades para el desarrollo humano integral. El curso del desarrollo de las personas puede alterarse significativamente en la infancia con intervenciones efectivas que cambien el balance entre factores de riesgo y factores protectores del desarrollo.

La voz de los adultos

“No es ninguna novedad que cualquier intervención o programa de estimulación que se haga en este periodo tiene beneficios insospechados respecto al futuro desarrollo de cualquier persona, por lo tanto creo que eso es un requerimiento principal”. (Jefe Departamento Regional de Educación, Audiencia Regional, Región de Aysén, 08-05-06)

(5) Shonkoff, J. P. y Phillips, D. A. From Neurons to Neighborhoods. The Science of Early Childhood Development. National Academy Press, Washington D.C., 2000.

“Todos estamos de acuerdo en la estimulación temprana para el desarrollo futuro del niño y también en las necesidades que tienen las madres trabajadoras, no solamente que sus hijos sean bien cuidados y protegidos, sino que ojalá también se hagan estimulaciones psicomotoras y cognitivas para que en el futuro tengan mejores oportunidades que las que ellos tuvieron”. (Hogar de Cristo, Audiencia Regional, Región de Los Lagos, 25-04-06)

Porque todos los niños y niñas deben tener iguales oportunidades de desarrollo

13. La necesidad de avanzar hacia una mayor equidad de oportunidades se ha instalado como un eje de acuerdo transversal en nuestro país. Así, a los fundamentos jurídicos y científicos que sustentan la necesidad de un sistema de protección integral a la infancia, se suman los imperativos políticos y ciudadanos de que las políticas públicas promuevan una mayor igualdad de oportunidades.

14. Los seres humanos somos diversos en nuestra base genética y talentos. Esta diversidad es parte de nuestra riqueza, y debemos valorarla y celebrarla como tal. Más allá de las diferencias individuales, sin embargo, la inteligencia, talentos y potencialidades de los niños y niñas se distribuyen por igual en los distintos segmentos socioeconómicos de la población. No es aceptable, por tanto, que el lugar en la estratificación socioeconómica que ocupa el hogar en que una persona nació sea uno de los mejores predictores del lugar en la estratificación socioeconómica que ocupará esa persona en su vida adulta⁽⁶⁾.

15. La evidencia respecto de la reproducción intergeneracional de la desigualdad en nuestro país es abundante. Los efectos del origen socioeconómico en el desarrollo se observan tempranamente en la vida de los niños y niñas. Indicadores de desarrollo biopsicosocial temprano, rendimiento escolar, competencias para proseguir estudios superiores y capacidad para generar ingresos autónomamente en la vida adulta, entre otros, se vinculan fuertemente en Chile con el origen socioeconómico de las personas⁽⁷⁾.

(6) Esta es evidentemente una observación probabilística y no acarrea ninguna carga determinista o fatalista respecto de ningún individuo en particular.

(7) Aunque la evidencia disponible muestra que este fenómeno es particularmente agudo en nuestro país (véase por ejemplo, Núñez J. y Risco C., Movilidad intergeneracional del ingreso en un país en desarrollo: el caso de Chile, Dcto. de trabajo 210, Depto. de Economía, Universidad de Chile, Santiago, 2004; y Torche F. y Wormald, G., Estratificación y movilidad social en

16. Sólo como ilustración considérese la siguiente tabla. Ésta muestra los rendimientos en la prueba SIMCE de cuarto año básico ordenados por categorías socioeconómicas de los hogares de niños y niñas que rindieron esta prueba en 2005. A los diez años de edad el efecto de las diferencias de oportunidades de desarrollo entre los niños y niñas chilenas de origen socioeconómico diverso aparecen ya claramente inscritas en sus niveles de aprendizaje. El gráfico siguiente complementa lo anterior, mostrando el efecto acumulativo de estas desigualdades de oportunidades tempranas y aquellas que enfrentan

PROMEDIOS SIMCE 2005
SEGÚN GRUPO SOCIOECONÓMICO

| Grupo socioeconómico | Lenguaje | Matemática | Comprensión del Medio |
|---------------------------|------------|------------|-----------------------|
| Bajo | 231 | 220 | 227 |
| Medio bajo | 236 | 228 | 235 |
| Medio | 253 | 245 | 256 |
| Medio alto | 278 | 271 | 282 |
| Alto | 300 | 297 | 306 |
| Totales Nacionales | 255 | 248 | 257 |

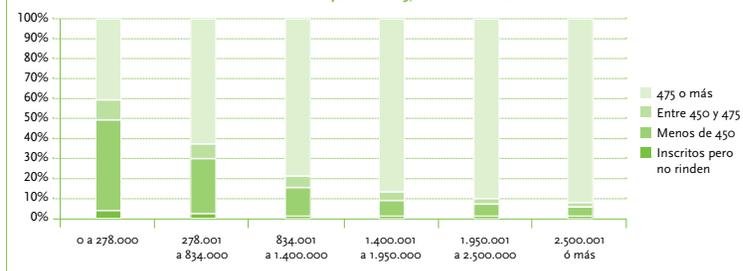
Fuente: MINEDUC, Audiencia ante el Consejo de Infancia

niños, niñas y adolescentes chilenos en etapas posteriores, cuyo impacto se refleja en el desarrollo de las competencias evaluadas a través de la Prueba de Selección Universitaria (PSU).

17. Como hemos discutido, las ciencias básicas y cognitivas muestran que el desarrollo de muchas de las capacidades y competencias básicas para el aprendizaje, la socialización y otras funciones humanas está fuertemente determinado por el efecto acumulativo y multicausado de procesos que comienzan en la gestación y se concentran fuertemente en etapas tempranas. En la medida en que el acceso de los seres humanos a los recursos requeridos para un adecuado desarrollo de estos procesos está diferenciado por elementos socioeconómicos, la reproducción intergeneracional de la desigualdad de oportunidades comienza efectivamente en el vientre de la madre.

18. De esta manera, la valoración común expresada por diversos actores significativos de nuestra sociedad en torno a que la inequidad de oportunidades es un elemento no deseado de nuestra estructura social, refuerza los fundamentos que provienen del derecho como expresión de la ética y los que provienen de la evidencia aportada por las ciencias del desarrollo humano.

ALUMNOS POR PUNTAJE PSU 2005, SEGÚN INGRESO FAMILIAR



Fuente: DEMRE, Universidad de Chile, 2005

Chile: entre la adscripción y el logro, Serie Políticas Sociales 98, CEPAL, 2004), la reproducción intergeneracional de la desigualdad no es un fenómeno exclusivamente chileno. Para un interesante análisis reciente de la variabilidad que existe en la reproducción intergeneracional de la desigualdad en algunos países desarrollados y los factores que inciden en este fenómeno. Véase Jantti, M. et al. American exceptionalism in new light: a comparison of intergenerational earnings mobility in the nordic countries, United Kingdom and the United States. Nordic Programme on Welfare Research under the Nordic Council of Ministers, project Nffl 149813-599, 2005.

La voz de los adultos

“... vemos, en las barreras, una desigualdad abismante entre los niños de extrema pobreza y los de escuelas particulares”. (Parroquia Jesús de Nazareth, comuna de Hualpén, Audiencia Regional, Región del Bio Bio, 26-04-06)

Porque los niños y niñas tienen derecho a cuidado, estimulación y educación adecuada mientras sus padres trabajan o estudian fuera del hogar

19. La importancia de asumir las funciones de cuidado y educación de los niños y niñas como responsabilidad social y materia de política pública -y no sólo como materia exclusiva de las familias- no se fundamenta exclusivamente en la necesidad biológica de la prolongación de la especie o en el aporte que las familias le prestan a la sociedad en cuanto institución social. Se relaciona también con la creación de condiciones adecuadas para la formación y protección de las personas en el ámbito social, cultural y económico. Así, la necesidad de apoyar socialmente a los padres y madres de niños y niñas para conciliar las responsabilidades parentales y maternas con sus esfuerzos de desarrollo personal y familiar, se suma a los fundamentos jurídicos, biológicos y de equidad en los que se sustenta la necesidad de un Sistema de Protección Integral a la Infancia.

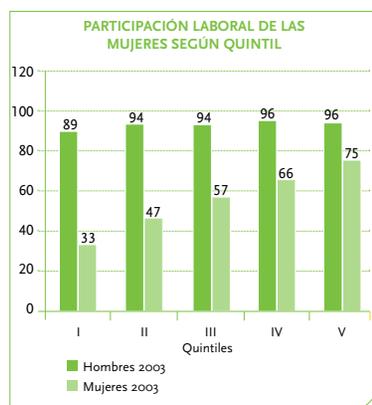
20. Desde la perspectiva de la Convención, el derecho de los niños y niñas a vivir en un ambiente familiar adecuado resalta como un eje de las políticas públicas. Esto se combina con la creciente evidencia respecto de los nuevos elementos que están modificando crecientemente la composición y recursos de los hogares. Como se desarrolla más adelante, algunas tendencias predominantes a este respecto son la disminución progresiva del tamaño de los hogares, el aumento de los hogares uniparentales y, particularmente, el incremento de los hogares con jefatura femenina. A esto se debe agregar la tendencia creciente en el mundo a la incorporación de la mujer a actividades remuneradas.

21. A pesar de participar de esta tendencia global al crecimiento del trabajo femenino, Chile presenta una de las tasas más bajas de participación laboral de la mujer en América Latina⁽⁸⁾, y ésta difiere significativamente por nivel socioeconómico, nivel educativo⁽⁹⁾ y jefatura de hogar de la mujer⁽¹⁰⁾.

(8) De acuerdo a datos de la Encuesta Nacional del Empleo, trimestre marzo - mayo 2006 del INE, ésta alcanza aproximadamente un 37%.

(9) De acuerdo a la Encuesta CASEN, 2003. Las tasas de participación en el primer quintil son bajas para hombres y mujeres, 89% y 33% respectivamente, las mujeres en el quinto quintil tienen una tasa de participación que es más de 2 veces la tasa de participación de las mujeres en el primer quintil.

(10) La tasa de participación de las mujeres jefas de hogar asciende a 76,6% en el año 2003, mientras que sólo el 44,9% de



Fuente: CASEN 2003

| Quintil | Madres que Trabajan o estudian (1) | Total de madres (2) | (1) / (2) |
|--------------|------------------------------------|---------------------|--------------|
| I | 56,050 | 279,190 | 20.1% |
| II | 68,086 | 193,036 | 35.2% |
| III | 68,388 | 140,278 | 48.7% |
| IV | 69,258 | 116,024 | 59.6% |
| V | 60,647 | 84,298 | 71.9% |
| Total | 322,429 | 812,826 | 39.6% |

Fuente: CASEN 2003

22. Esto sugiere al menos dos complejos fenómenos asociados a la posibilidad de las familias de conciliar la crianza de sus hijos e hijas y el trabajo remunerado. Por una parte, aunque los hogares más pobres son los que más requieren movilizar recursos adicionales para mejorar las condiciones materiales de los niños y niñas, éstos son, a la vez, los que menos lo hacen a través de la incorporación de sus miembros femeninos a la fuerza de trabajo. Por otra parte, el que las mujeres jefas de hogar tengan niveles de incorporación al mundo del trabajo mucho mayores al promedio en un contexto de oferta de cuidado infantil y educación preescolar insuficiente y de calidad irregular y no acreditada, nos alerta respecto de las difíciles opciones a las que están enfrentadas las mujeres que requieren

las mujeres cónyuges entre 25 y 55 años están participando en el mercado del trabajo, cifras de Encuesta CASEN 2003.

generar ingresos para apoyar el desarrollo de sus hijos e hijas, pero no acceden a servicios de cuidado y educación con garantías de calidad⁽¹¹⁾.

23. En efecto, uno de los factores más determinantes de la inserción laboral femenina en nuestro país está relacionado con la presencia de niños y niñas pequeños/as en el hogar. Es así como las tasas de participación, son particularmente bajas para las mujeres con hijos e hijas pequeños/as. Mientras la tasa de participación laboral de las mujeres sin hijos/as aumentó de 54% en el año 1990 a 67,9% en el año 2003, las mujeres con un/a hijo/a menor de 12 meses incrementaron su participación en el mundo del trabajo sólo desde un 26% en el año 1990 a 38,2% en el 2003. Así, en el 2003 las mujeres con niños o niñas menores de 12 meses presentaban una tasa de participación un 40% más baja que las mujeres sin hijos/as.

24. La tasa global de fecundidad en Chile, por otra parte, ha disminuido progresivamente durante las dos últimas décadas y la información disponible para 2003 muestra que la mayoría de las mujeres entre 25 y 55 años tiene entre uno (28,8%) y dos hijos (34,3%). Así, aunque no disponemos de evidencia estadística robusta que demuestre causalidad entre estas variables en Chile, el hecho de que la participación laboral de las mujeres decrezca con el número de hijos y la tendencia creciente de las mujeres a incorporarse a la fuerza de trabajo permite hipotetizar una relación entre el acceso a servicios de cuidado y educación preescolar de calidad acreditada, y la tasa de fecundidad de las mujeres chilenas.

25. De esta forma, las transformaciones que están enfrentando las familias en Chile indican que el acceso a servicios de cuidado y educación preescolar de calidad para los niños es una necesidad vital y creciente para las familias que buscan conciliar sus esfuerzos por mejorar las condiciones de vida familiares y asegurar una adecuada crianza y educación de sus hijos e hijas. Esta realidad se vuelve particularmente dramática para los hogares más pobres y uniparentales, para los cuales un ingreso en el hogar puede constituir la diferencia entre la pobreza y la capacidad de asegurar niveles dignos de vida para todos los integrantes del grupo familiar.

(11) Al respecto, existe un interesante estudio que aborda a través de focus group los discursos de las mujeres en relación con el cuidado de los hijos, ver: Acosta E. et al. Oferta laboral femenina y ciudad infantil, Universidad Alberto Hurtado, Santiago, 2005.

La voz de los niños y niñas

"Mi mamá nos apoya mucho en los estudios, es muy buena en el sentido que nos quiere mucho. Ella solamente trabaja en la temporada de cosecha (o sea el verano). Mi mamá en el invierno busca trabajo para ayudarnos en el colegio. Mi papá se llama Jorge Orlando Ruiz Millalongo. Él es muy bueno con nosotros, igual nos ayuda en el estudio. Él trabaja en el verano con mi mamá en la cosecha, y es quien hace llegar la plata a la casa en el invierno". (Niña, 13 años, Osorno, en: www.consejoinfancia.cl).

"Mi mamá está trabajando en la Muni barriendo las calles. El otro día no tuvimos clases y fuimos con mi mamá al trabajo, porque no había nadie en la casa". (Niña, 7 años, Llaylay, en: www.consejoinfancia.cl).

La voz de los adultos

"Los niños están quedando muy solos, la madre trabaja porque no tiene el apoyo de su pareja ni de sus familiares, y los niños se quedan solos en la casa". (Organización "Por la paz y los derechos del niño", Audiencia Regional, Región de Los Lagos, 25-04-06)

"A mi me consta, por un trabajo en terreno, que hay niños y niñas que a veces quedan solos o quedan a cargo de hermanos de por ejemplo cuatro años, que se queda a cargo de su hermana de dos". (Profesional de la SEREMI de Salud, Audiencia Regional, Región de Aysén, 08-05-06)

"Uno se da cuenta que hay muchas madres que teniendo la necesidad de llevar a los niños al jardín no tienen la posibilidad de la sala cuna, por ejemplo, y otras mamás que pudiendo trabajar no tienen la opción de tener un cupo en el Jardín, porque no existe la posibilidad de estar en una jornada más extensa. Otras madres que llevan a los niños a la escuela también desearían trabajar, pero no tienen otra opción que llevarlos a media jornada en la escuela". (JUNAEB, Audiencia Regional, Región de Aysén, 08-05-06)

Porque la inversión en el desarrollo infantil es estratégica para el país

26. En la época de rápido cambio tecnológico e institucional en que vivimos, el desarrollo económico y social de los países depende cada vez más estratégicamente de la capacidad de sus habitantes de innovar y desempeñarse competentemente en funciones económicas y sociales complejas y cambiantes. De esta manera, los requerimientos del desarrollo convergen con los fundamentos jurídicos, científicos y políticos que sustentan la necesidad de generar un sistema de protección integral a la infancia en nuestro país.

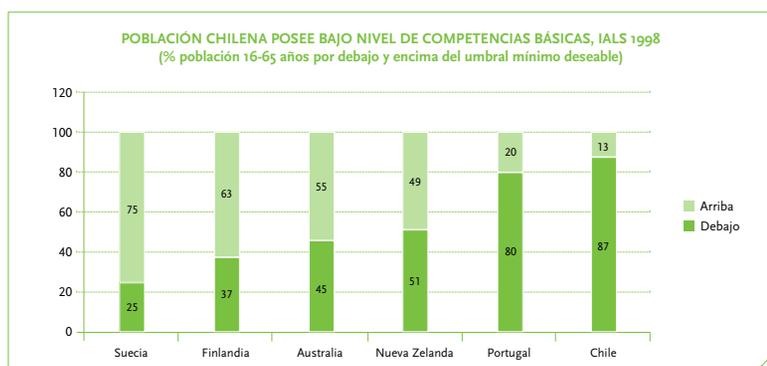
27. La teoría moderna del crecimiento económico ha identificado en la innovación tecnológica endógena y la adaptación al cambio tecnológico exógeno algunos de los determinantes fundamentales del crecimiento económico de los países, perspectiva teórica reiteradamente confirmada por el análisis empírico e histórico.

28. Así, por ejemplo, la experiencia de algunos de los países de más rápido desarrollo reciente en el sudeste asiático estuvo fuertemente mediada por la capacidad de su población de adaptar sus formas de trabajo a tecnologías desarrolladas más allá de sus fronteras y sus relaciones sociales a formas institucionales también novedosas. En una analogía más cercana a la nuestra por su dotación original de recursos, por otra parte, una serie de países escandinavos y oceánicos transformaron

fuertemente su estructura productiva durante el siglo pasado en base a crecientes innovaciones tecnológicas a partir de sus recursos naturales, y sus sociedades hoy se caracterizan por altos estándares de convivencia democrática. Estos procesos han redundado, a su vez, en un creciente mejoramiento del nivel de vida de sus habitantes⁽¹²⁾.

29. Más allá de esta coincidencia a nivel de los resultados, existen también coincidencias en algunos de los procesos que acompañaron el desarrollo económico y social en estos países. En particular, todos los procesos nacionales de desarrollo exitosos que hemos visto consolidarse en los últimos cincuenta años han estado acompañados por un incremento creciente en la educación y competencias de la población. Así, más allá de la forma específica del proceso de desarrollo en cada caso, la educación parece haber jugado un papel causal significativo en todos ellos, tanto en lo que se refiere a la dinámica del cambio económico y social como en la consolidación de estos procesos.

30. Esto se refleja tanto en la evolución de los indicadores educacionales contemporáneos a estos procesos como en indicadores comparativos actuales. El siguiente gráfico muestra los resultados comparados para la población mayor a 16 años en la Prueba de Competencias Básicas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en 6 países de diverso nivel de desarrollo en 1998. Aunque el gráfico no dice nada acerca de la causalidad, es claramente perceptible en él la relación entre el nivel de competencias básicas de la



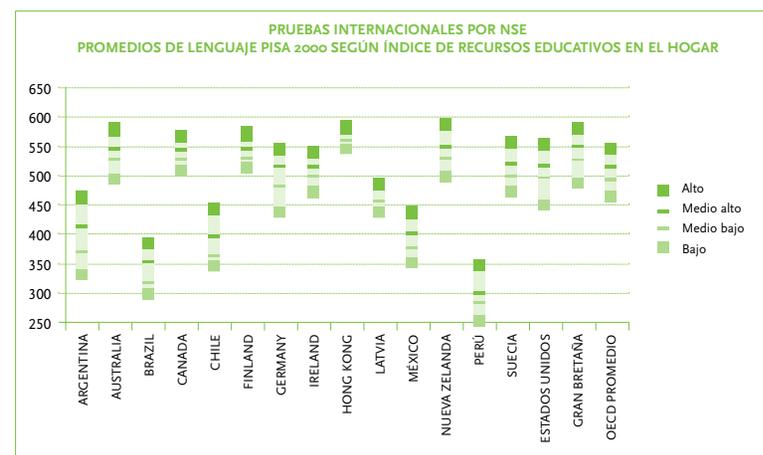
Fuente: OECD (2000), *Literacy in the Information Age, Final Results of the International Adult Survey*.

(12) El Consejero Dr. Juan Carlos Concha, difiere de las afirmaciones contenidas en este párrafo.

población (medidas a través de esta prueba estandarizada), y el desarrollo económico y social de los países. Igualmente evidente es la fuerte brecha que nos separa de los países de más alto desarrollo en lo que se refiere a las competencias básicas de nuestra población adulta.

31. Lamentablemente, apoyar el desarrollo de competencias laborales y sociales en la población ya adulta no es tarea fácil para las políticas públicas. Dado que algunos de los procesos formativos básicos de los seres humanos están influidos por experiencias tempranas en la vida, los esfuerzos que se pueden implementar a este respecto tienen rendimientos sólo parciales. Esto ha sido corroborado por la investigación reciente acerca del impacto diferenciado que generan sobre las oportunidades de vida de las personas y el bienestar social más general, intervenciones de política pública destinadas a apoyar el desarrollo de competencias de las personas en distintos momentos de la vida.

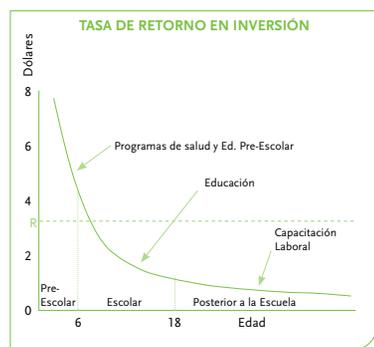
32. Entre la evidencia disponible a este respecto destaca la aportada por estudios recientes de James Heckman, Premio Nobel de Economía, y otros investigadores, que han evaluado la rentabilidad social de programas destinados a apoyar la formación de competencias en personas en distintas etapas de su vida. La evidencia de estos estudios es concluyente respecto a que el impacto que programas bien diseñados y ejecutados pueden producir en términos de la capacidad de las personas de generar ingresos en la vida y mejorar sus competencias sociales, reduciendo la incidencia de conductas de alto costo para las personas, la vida familiar y social, como la criminalidad y el alcoholismo, depende directamente de qué tan temprano se implementen estos programas⁽¹³⁾.



Fuente: OECD, Informe PISA 2000.

(13) El Consejero Dr. Juan Carlos Concha, difiere de las afirmaciones contenidas en este párrafo.

33. El próximo gráfico ilustra la forma de esta relación a partir de la recopilación de evidencia proveniente de una multiplicidad de evaluaciones de impacto realizadas a programas de apoyo al desarrollo de las personas en Estados Unidos. Como se aprecia en el mismo, la inversión en programas de salud y educación preescolar de calidad genera retornos a las personas participantes y a la sociedad durante la vida del niño o niña que pueden ser ocho veces mayores al monto invertido, rentabilidad que decrece rápidamente en la etapa tardía de la etapa escolar y se estabiliza en niveles cuatro veces menores para los programas de capacitación laboral para adultos⁽¹⁴⁾.



Fuente: Pedro Carneiro, James Heckman, *Human Capital Policy*, 2003

34. De esta manera, más allá del papel que tienen las políticas públicas en proteger a los ciudadanos, de cualquier edad o condición, de la pobreza y apoyar a los ciudadanos más vulnerables en su desarrollo a través de todas las etapas de la vida, el desarrollo económico y social de nuestro país depende crucialmente de cómo apoyemos a nuestros niños y niñas en sus etapas tempranas para desarrollarse de manera sana y plena en las diversas dimensiones interrelacionadas que forman parte del desarrollo humano.

(14) No pretendemos sugerir a partir de este análisis que no sea éticamente correcto, políticamente adecuado ni socialmente necesario que las políticas públicas apoyen a las personas adultas a mejorar sus competencias laborales, sociales o de cualquier tipo. Todo lo que esta evidencia indica es que mientras más tardíamente se actúe a este respecto, menor es el resultado que podemos esperar de ellas.

35. Así, la evidencia proveniente de las ciencias sociales acerca de la importancia de las capacidades de las personas para desempeñarse competentemente en relaciones económicas y sociales mediadas por tecnologías e instituciones diversas y cambiantes en el desarrollo económico y social de los países, y del fuerte impacto que tiene en el mismo la provisión de un medio sano y favorecedor del desarrollo integral de niños y niñas, aporta nuevos fundamentos que, aunque instrumentales, son altamente significativos en lo que se refiere al bienestar futuro de todos los habitantes de Chile.

Porque las políticas para la infancia deben ser eficaces y eficientes

36. La multiplicidad de factores que inciden en el desarrollo de los niños y niñas, la diversidad de realidades familiares, territoriales, sociales y económicas en que los niños y niñas de nuestro país están insertos, y las agudas diferencias que existen en los niveles de satisfacción de sus diferentes necesidades de desarrollo, señalan la necesidad de que los recursos y esfuerzos que el país pone al servicio del desarrollo de los niños y niñas se organicen flexible, integrada y prioritariamente hacia metas universales de desarrollo infantil.

37. Esta visión se fundamenta sólidamente en la teoría y práctica moderna de gestión pública. Para aprovechar de la mejor manera los recursos disponibles en distintas esferas de la sociedad y responder pertinentemente a las características y necesidades diferenciadas de los ciudadanos, la teoría de gestión pública moderna⁽¹⁵⁾ apunta a que los Estados se organicen flexiblemente y orienten su actividad cooperativamente con otros actores de la sociedad (gobiernos subnacionales, municipios, organizaciones de la sociedad civil) en la búsqueda de resultados para sus ciudadanos.

(15) El cuerpo teórico y práctico en que se agrupa estos desarrollos se denomina genéricamente bajo el concepto de Nueva Gestión Pública, en oposición a las prácticas de gestión más tradicionales y que la literatura denomina el Modelo Burocrático (ver, por ejemplo, Schick, A. El Estado que rinde: reflexiones sobre una idea a la que le ha llegado la hora pero cuya implantación aún está pendiente, Revista del CLAD Reforma y Democracia N°130, Venezuela, 2004.)

38. Esto requiere que: (i) las funciones de las instituciones que participan de la política estén correctamente definidas y se centren en objetivos de resultado en sus ámbitos específicos de acción; (ii) que las relaciones entre las organizaciones se regulen a través de instrumentos que aseguren el desempeño de las mismas; (iii) que los ciudadanos sean atendidos en función de sus características y necesidades específicas; (iv) que se asignen responsabilidades desde el nivel superior a niveles inferiores de gestión para movilizar todos los recursos hacia el logro de las metas, (v) que la gestión financiera tenga la flexibilidad requerida para organizarse en torno a resultados y; (vi) que los sistemas de control institucional también se centren fundamentalmente en resultados.

39. Todo lo anterior requiere de metas diversas y apropiadas para cada nivel de gestión, de una estructura de funciones y responsabilidades que reconozca las competencias relativas y autonomía funcional de los distintos niveles y de instrumentos que regulen por resultados (intermedios y de impacto) las relaciones entre los distintos niveles de la gestión. Requiere, en definitiva, de la organización de las diversas instituciones e instrumentos que formen parte de la política de infancia en la forma de un sistema que se oriente flexiblemente a las metas de desarrollo integral de todos los niños y niñas definidas para la política.



40. La descripción y el análisis de la situación de los niños y niñas puede hacerse desde diferentes aproximaciones y enfoques. Dado que la política que se propone requiere de una visión holística de los factores que se interrelacionan para favorecer o limitar el desarrollo infantil integral, el modelo ecológico del desarrollo humano planteado por Urie Bronfenbrenner⁽¹⁶⁾ ofrece un buen marco de referencia para presentar la realidad de los niños y niñas en Chile.

41. Desde la perspectiva del modelo ecológico la evolución del niño se entiende como un proceso de diferenciación progresiva de las actividades que éste realiza, de su rol y de las interacciones que mantiene con el ambiente, destacándose la importancia que tienen las interacciones y transacciones que se establecen entre el niño/a y los elementos de su entorno, partiendo por los padres. En efecto, las relaciones entre el niño/a y sus padres se entienden como un factor central para su desarrollo.

42. El desarrollo humano se encuentra modelado por una dinámica de interacción continua y de progresiva acomodación entre los factores biológicos y la experiencia de sus entornos inmediatos, ambos sistemas dinámicos y cambiantes. Pero este proceso, además, se ve influenciado por las relaciones que se establecen entre estos entornos y por contextos de mayor alcance en los que están incluidos dichos entornos, como un conjunto de estructuras seriadas, cada una de las cuales cabe dentro de la siguiente.

43. Son entonces la familia, la comunidad y la sociedad, el “ambiente ecológico”, los que operan como determinantes interrelacionados a lo largo del proceso de desarrollo de los niños y niñas. Las políticas públicas son parte del entorno en el cual se desarrollan los niños y niñas, y se constituyen como contexto a través del cual se puede generar recursos y acciones que incidan en la comunidad y en el entorno familiar del niño/a, generando mejores condiciones de vida y mayores oportunidades de desarrollo.

(16) Bronfenbrenner, U. (1979): The ecology of human development, Cambridge: Harvard University Press.

44. El postulado básico del modelo ecológico es que el desarrollo humano supone la progresiva acomodación mutua entre un ser humano activo, que está en proceso de desarrollo, y las propiedades cambiantes de los entornos inmediatos en los que esa persona en desarrollo vive. Esta acomodación mutua se va produciendo a través de un proceso continuo que también se ve afectado por la relaciones que se establecen entre los distintos entornos en los que participa la persona en desarrollo y los contextos más grandes en los que esos entornos están incluidos⁽¹⁷⁾.

45. En este sentido, los indicadores que tradicionalmente usamos para describir la situación de los niños y niñas son el resultado de la interacción entre las dinámicas sociales del entorno y de las políticas públicas que se implementan para apoyar su desarrollo y bienestar.

46. Los antecedentes que se presentan a continuación deben entenderse en el marco de este enfoque orientador y dan cuenta de las fortalezas y debilidades que es posible observar en los contextos en los cuales los niños y niñas se desenvuelven.



(17) García Sánchez, Francisco A., “Modelo ecológico: modelo integral de intervención en atención temprana”, Madrid, noviembre 2001.

Las familias con niños y niñas: cómo son y cómo han cambiado

47. Al considerar a la familia como el entorno clave en el cual los niños y niñas crecen y se desarrollan es necesario reconocer los diferentes tipos de estructura familiar que existen en el país y los cambios significativos que la conformación de las familias ha tenido en Chile en los últimos años. Reconocer la variedad de formas de organización de los hogares, no como un proceso de desorganización o descomposición familiar, sino respetando las necesidades específicas de organización frente a determinadas circunstancias, permite diseñar políticas que efectivamente lleguen a todas las familias y en especial a aquellas con mayores necesidades⁽¹⁸⁾.

48. Si bien la familia biparental, tanto nuclear como extensa, (presencia de padre y madre) sigue siendo la predominante en la sociedad chilena, la proporción de este tipo de familia se ha reducido. Mientras en el año 1992 el 66% de los hogares eran biparentales, un 62% tenían esta estructura familiar en 2002, aumentando en un punto porcentual (de 16 a 17%) la proporción de hogares monoparentales, tanto nucleares como extensos⁽¹⁹⁾.

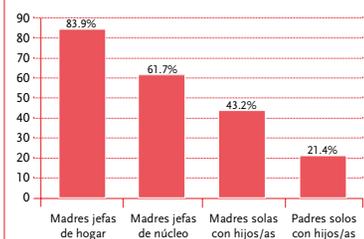
49. En los hogares con niños y niñas menores de 10 años es posible observar variaciones importantes entre 1992 y 2003⁽²⁰⁾, respecto a situaciones de impacto potencial en el desarrollo de los niños y niñas. Dichos hogares aumentaron la jefatura femenina en un 83,9% en el período señalado (subiendo de 6,4% a 11,1%) y aumentaron la jefatura femenina de núcleo en un 61,7% en igual período (de 19% a 28,9%). Los hogares a cargo de una madre sola aumentaron de 17,9% a 24,1% y aquellos a cargo de un padre solo aumentaron de 1,2% a 1,4%.

(18) Véase en INE y SERNAM: Mujeres chilenas: tendencia en la última década, Santiago, 2004, antecedentes y análisis que permiten dar cuenta de los cambios en la organización de los hogares a partir de los resultados de los censos de población y vivienda de los años 1992 y 2002. Estos cambios están expresados también en: Tironi, E. et al.: El eslabón perdido: Familia, modernización y bienestar en Chile., Editorial Taurus, Aguilar Chilena Ediciones S.A., 2006.

(19) Op. Cit. INE – SERNAM, 2004.

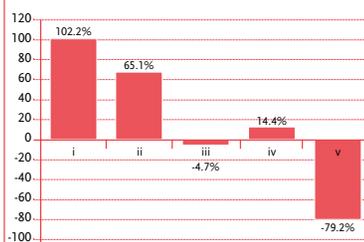
(20) Los datos de origen provienen de los resultados de las encuestas CASEN de los años respectivos.

VARIACIÓN PORCENTUAL 1992-2003 EN LAS ENCUESTAS CASEN DEL AÑO RESPECTIVO, HOGARES CON NIÑOS Y NIÑAS MENORES DE 10 AÑOS

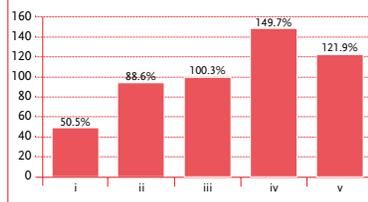


50. A este último respecto las variaciones muestran diferencias significativas según quintil de ingresos del hogar. Mientras en el quintil superior de ingresos la proporción de padres solos con niños y niñas se redujo en un 79.2%, en el quintil de menores ingresos, la proporción aumentó en un 102.2%. Situación inversa ocurre con el aumento de la jefatura de hogar femenina. Mientras en el primer quintil el aumento fue de 50.5%, en los quintiles de mayores ingresos (4 y 5) el aumento superó el 120%.

VARIACIÓN 1992-2003, POR QUINTIL DE INGRESOS, DE LA PROPORCIÓN DE HOGARES CON NIÑOS Y NIÑAS MENORES DE 10 AÑOS A CARGO DE PADRE SOLO – CASEN DEL AÑO RESPECTIVO



VARIACIÓN 1992-2003, POR QUINTIL DE INGRESOS, DE LA PROPORCIÓN DE HOGARES CON NIÑOS Y NIÑAS MENORES DE 10 AÑOS CON JEFATURA DE HOGAR FEMENINA – CASEN DEL AÑO RESPECTIVO

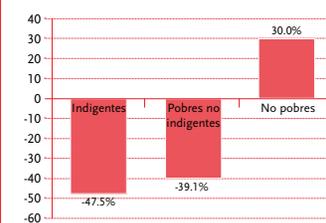


51. Los datos anteriores dan cuenta de necesidades de apoyo muy diversas a las familias con niños menores de 10 años, en orden a que estén en las mejores condiciones posibles para promover y asegurar el desarrollo integral de sus hijos e hijas. La importancia que tiene en esta etapa de la vida el entorno familiar, y sobre todo las habilidades parentales el diseño de modalidades de apoyo y atención tanto a las familias como a los niños y niñas, debe reconocer la diversidad de estructuras familiares.

52. Algunos progresos que juegan a favor del desarrollo integral de la infancia en las familias son la disminución de las tasas de pobreza de los hogares con niños y niñas, el aumento de la escolaridad de los padres y las madres, el aumento de las tasas de lactancia materna exclusiva y las mejoras que ha experimentado el equipamiento de los hogares.

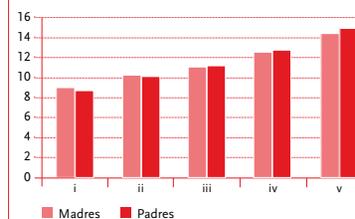
53. Entre 1992 y 2003 la indigencia se redujo en casi un 50% en los hogares con niños y niñas menores de 10 años, y los hogares pobres no indigentes se redujeron en un 39.1%. Este avance es significativo para el bienestar de las familias y el desarrollo de los niños y niñas. Contar con mayores ingresos familiares también impacta en el equipamiento del hogar y en el acceso a bienes y servicios a favor de los niños y niñas.

VARIACIÓN 1992-2003 DE LAS TASAS DE POBREZA DE LOS HOGARES CON NIÑOS Y NIÑAS MENORES DE 10 AÑOS – CASEN AÑO RESPECTIVO



54. La escolaridad promedio de los padres y madres de niños y niñas menores de 10 años no muestra diferencias significativas por género, pero sí lo hace por quintil de ingreso de los hogares. En efecto, mientras la escolaridad promedio de los padres y las madres del 20% de hogares de menores ingresos gira en torno a los 9 años de estudio aprobados, en el 20% de los hogares de mayores ingresos la escolaridad promedio gira en torno a los 15 años de estudio aprobados. Estas diferencias generan condiciones inequitativas en el capital cultural del que disponen los padres y las madres para apoyar el desarrollo de sus hijos e hijas. Brindar oportunidades a los padres y madres de menores ingresos para que nivelen estudios, necesariamente impactará en el desarrollo de los niños y niñas.

ESCOLARIDAD PROMEDIO DE LOS PADRES Y MADRES DE NIÑOS Y NIÑAS MENORES DE 10 AÑOS DE EDAD – CASEN 2003



55. Otro factor protector del desarrollo integral infantil es la alta importancia que los padres y las madres le asignan al bienestar de los niños y niñas,

dedicando esfuerzos, energía y recursos a su cuidado y protección. Estudios realizados con la metodología de grupos focales revelan que existe conciencia de que todo lo que hagan por sus hijos e hijas, incluso postergando sus propias necesidades, ayudará a que su futuro sea mejor. Para las familias la infancia es concebida como el primer período de la vida de las personas, caracterizado por el afecto que los padres y madres deben entregar a sus hijos e hijas.

56. Los niños y niñas son considerados como "juguetones, poseedores de mucha imaginación, ternura e ingenuidad"⁽²¹⁾. La infancia, opinan, es una etapa muy importante pues los niños y niñas captan todo, pudiendo enterarse y "absorber" tanto las cosas buenas como las malas que hacen los adultos. En el discurso de las familias se hace presente el reconocimiento al valor e importancia de los primeros años de vida de las personas y los efectos que pueden tener sobre ellos y ellas los modelos de referencia en que se convierten padres, madres, abuelas y abuelos, y el entorno que les rodea⁽²²⁾.

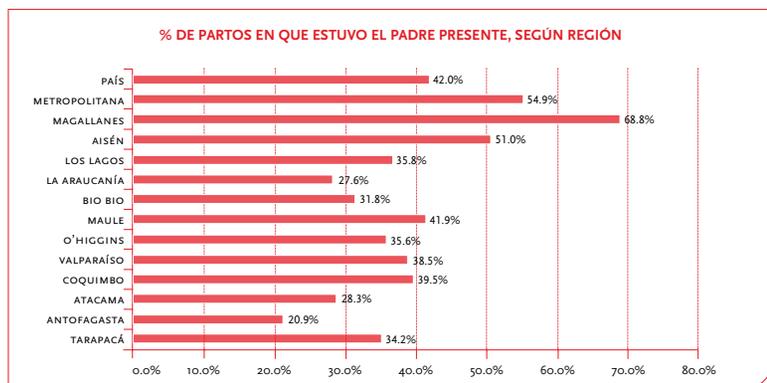
57. En el caso de las mujeres la percepción de su rol como madres y jefas de hogar está atravesada de manera recurrente por el rol de trabajadora, produciéndose así un conflicto de roles, lo que las haría sentirse ausentes del desarrollo de sus hijos e hijas. Al parecer persistiría sobre ellas una sanción social muy fuerte que las 'culpa' por tener que salir a trabajar y no quedarse en casa cumpliendo con labores domésticas y de crianza.

58. Se percibe también en las familias una tendencia incipiente a la incorporación de los padres, en la crianza y la educación de los/as hijos/as. Una señal en esta dirección la constituye el aumento del porcentaje de padres presentes al momento del nacimiento de sus hijos/as. Mientras en el año 2002 este indicador se ubicó en el 30.6%, ya en el año 2004 había aumentado a un 42%. Las estadísticas de los servicios de salud⁽²³⁾ en esta materia reflejan diferencias significativas según región del país. La menor tasa de participación del padre en el parto la exhibe la región de Antofagasta con un 20.9% y la más alta la región de Magallanes con un 68.8%, lo que también puede dar cuenta de la implementación de políticas y programas especiales de incentivo a la presencia de los padres en el nacimiento de sus hijos e hijas por parte de los servicios de salud.

(21) Para mayores detalles se sugiere revisar el estudio MIDEPLAN-FOSIS: Concepciones y percepciones en el sistema de salud en las familias con niños y niñas usuarios, acerca de la infancia, la familia y el sistema de salud, realizado por CCI Ingeniería, Santiago, 2006.

(22) Ibid.

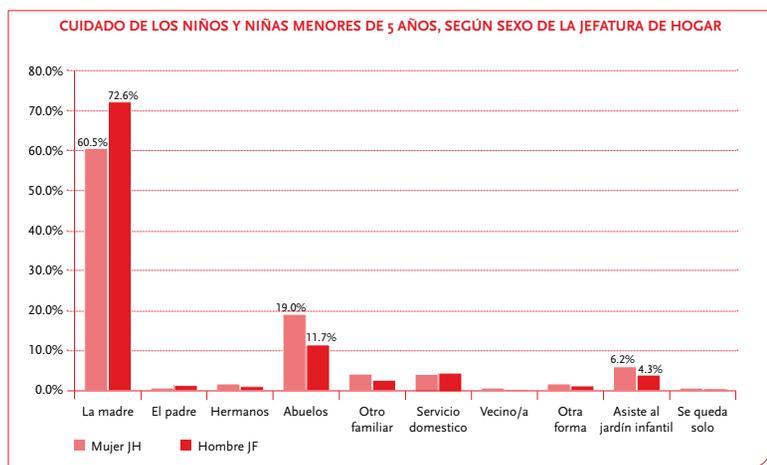
(23) Datos proporcionados por el Ministerio de Salud, 2005.



Fuente: MINSAL, 2004

59. Información menos auspiciosa indica que independientemente del sexo de la jefatura del hogar, es igualmente la madre la que se hace cargo del cuidado de los niños y niñas menores de 5 años de edad. Cuando son las mujeres las jefas de hogar, el cuidado de los niños y niñas por parte de las abuelas, otros familiares y el jardín infantil, reemplazan sólo

parcialmente a las madres en esta función, pero la participación del padre en estas tareas es mínima. De esta forma, las responsabilidades familiares no son compartidas y no hay una distribución equitativa de los roles parentales, recayendo una carga desproporcionada en las mujeres.



Fuente: Casen 2000

60. Adicionalmente, las extensas jornadas laborales, la poca flexibilidad horaria y el largo tiempo ocupado en desplazamientos desde y hacia el lugar de trabajo, atentan contra el tiempo necesario para compartir en familia. Aunque esta situación afecta tanto a padres como a madres, son estas últimas las que mantienen la responsabilidad del cuidado de los hijos e hijas. Se hace indispensable, por tanto, que las modalidades de atención, cuidado y de educación preescolar de niños y niñas consideren estos factores a la hora de planificar sus horarios de atención y el tiempo de permanencia en ellos, de manera de adaptarlos a las reales posibilidades de las familias. Los horarios no compatibles de los servicios con las disponibilidades de los padres y madres que trabajan, limitan fuertemente sus posibilidades de acompañar a sus hijos e hijas y los obliga a delegar esa tarea en otros adultos⁽²⁴⁾.

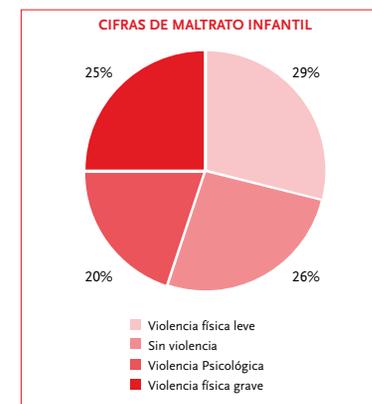
61. Por otro lado, en lo que se refiere a la responsabilidad paterna es posible todavía observar dificultades en materia de reconocimiento legal de hijos e hijas, de pensiones de alimentos en el caso de separación de los padres, de régimen de visitas a niños y niñas que viven sólo con uno de sus padres, generalmente la madre, entre los principales. Desafortunadamente, los Tribunales de Familia todavía no se encuentran funcionando adecuadamente tras su reforma, y muchos niños y niñas se ven afectados por estas situaciones que se constituyen en riesgos para su desarrollo integral.

62. Otro aspecto preocupante dice relación con el aumento del embarazo y la paternidad en adolescentes. En el año 2004, el 21.7% de los embarazos bajo control de salud correspondían a mujeres menores de 20 años de edad⁽²⁵⁾. Los embarazos en adolescentes constituyen situaciones de riesgo tanto para las madres como para los niños y niñas. Se requieren programas especiales de prevención del embarazo adolescente y de apoyo a la paternidad adolescente. No se trata sólo de programas ligados al ámbito de salud, sino en todas aquellas dimensiones relacionadas. Iniciativas como *Emprende Mamá*, *UDACAR* y *CEMERA*, entre otras, que brindan atención integral a las adolescentes durante el embarazo y el primer año de vida de sus hijos e hijas, son experiencias que es necesario promover e incorporar a los programas de apoyo a este grupo objetivo.

(24) Un ejemplo de esto es el control de salud del niño sano, en que las tasas de cobertura se reducen después de los dos años de edad de los niños y niñas. Junto a lo anterior, las madres y padres manifiestan resentir no poder acompañar a sus hijos/as, lo que además los limita en la comprensión y aplicación de las orientaciones que les entregan en el consultorio para el cuidado de la salud de sus hijos/as.

(25) Datos proporcionados por el Ministerio de Salud, 2005.

63. Por último, una situación que no puede eludirse es la vulneración de derechos a la que se ven expuestos muchos niños y niñas de nuestro país. La alta incidencia del maltrato infantil, en todas sus formas, el trabajo de niños y niñas incluyendo a aquellas, principalmente niñas, que se encuentran a cargo de sus hermanos y hermanas menores cuando sus padres salen a trabajar fuera del hogar, el abandono que sufren algunos niños y niñas desde su nacimiento, la internación de niños y niñas en modalidades residenciales de protección por la pobreza de sus familias, son algunas de las vulneraciones a los derechos de la infancia, de las cuales una política que promueva su desarrollo integral debe hacerse cargo, tanto desde la aplicación de medidas preventivas de estas situaciones como de medidas mitigadoras y de rehabilitación cuando correspondan. Si una política de protección social integral a la infancia es efectiva y eficaz, estas vulneraciones a sus derechos fundamentales deben tender a disminuir.



Fuente: UNICEF, 2000. Estudio en niños/as de 8° básico.

64. Si bien nuestro país ha avanzado de manera importante en el enfoque de trabajo con niños y niñas en situación de vulneración de derechos, aún quedan desafíos importantes que abordar. El primero de ellos se refiere a que la misma institución (SENAME) puede tener que apoyar a víctimas y victimarios de situación de vulneración, y puede terminar no protegiendo adecuadamente a ninguno de los dos. Por otra parte, también se ha avanzado hacia modalidades de desinternación progresiva y desmasificación de los programas de trabajo con niños y niñas vulnerados en sus derechos. Sin embargo, falta una mayor inserción territorial de estos programas, conjuntamente con una evaluación y seguimiento de las condiciones de egreso.

65. En lo que se refiere a la protección legal, actualmente la ley n° 19.968 que crea los Tribunales de Familia, otorga en su artículo 22, a estos últimos, una potestad cautelar amplia a fin de que puedan adoptar, en casos de urgencia y cuando así lo exija el interés superior del niño o niña, las medidas conservativas o innovadoras que estimen pertinentes. Esto puede ocurrir de oficio o a petición de parte, y durante la sustanciación del procedimiento judicial o antes de su inicio. Si bien esta potestad amplia es un avance en la protección de los niños y niñas, el Consejo considera necesario contar con un mecanismo de protección más específico y eficaz en los casos de vulneración grave de los niños y niñas.

66. En este contexto, el Consejo propone la creación de un recurso que puede denominarse “amparo judicial infantil”. Este recurso debería tener los siguientes rasgos fundamentales: (i) ser un procedimiento brevísimo y de urgencia (el Tribunal deberá pronunciarse dentro de un plazo acotado, fijado por ley); (ii) será competente para su conocimiento la Corte de Apelaciones respectiva, la que conocerá en sala y con preferencia; (iii) habrá acción popular, es decir, cualquier persona podrá impetrar este procedimiento, incluso el niño o niña afectado/a; (iv) procederá por causales gravísimas de vulneración del niño o niña, definidas por ley (abandono grave, prostitución, violencia física grave, entre otros); (v) procederá también en los casos de amenaza de vulneramiento grave al niño o niña, es decir tendrá también una finalidad preventiva; (vi) el Tribunal tendrá potestades amplias para adoptar las medidas cautelares que estime necesarias para la protección del niño o niña; (vii) no requerirá de la existencia de un juicio previo.

La voz de los niños y niñas

“Mi familia es muy especial. Para comenzar diré que tengo tres mamás: una es mi madre biológica, que me visita cada cierto tiempo, porque debe trabajar para mantenernos a mi y a mi hermana de 9 años, ella es madre soltera y es empleada de casa particular en Santiago; mi tía Teresa, que es quien me cuida y ha protegido durante todo el tiempo, desde que nací que ella es mi otra madre; la tercera mamá que tengo es mi abuelita, que de cariño le decimos mamita, a quien yo cuido porque está solita y acaba de jubilar. Padre biológico no tengo, falleció hace varios años en un accidente automovilístico. Mi papi, que es mi tío, es quien se encarga de hacerse pasar como padre y todo lo que ella conleva”. (Niño, 11 años, Collipulli, en: www.consejoinfancia.cl)

“En mi familia somos cinco personas. Mi papá tiene 53 años y estudió hasta tercero básico, por eso le cuesta conseguir trabajo. Mi mamá tiene 36 años y terminó la enseñanza media, pero es “bien gordin” y ella dice que por eso a veces no le han dado trabajo”. (Niña, 10 años, en: www.consejoinfancia.cl)

La voz de los adultos

“Existe dentro de la región un porcentaje no menor de mujeres analfabetas por desuso, por ejemplo. No han tenido acceso a la educación, por tanto va a ser muy complicado que puedan darle además una visión distinta a los hijos”. (Directora PRODEMU, Audiencia Regional, Región de Los Lagos, 25-04-06)

“Habría que generar estrategias que eliminaran la discriminación de género de los colegios, que también es un problema que hace que las niñas se retiren tempranamente del colegio, que hayan embarazos adolescentes. Los colegios no cuentan con la infraestructura para apoyar a las mamás, a las niñas, para que vayan al colegio con sus hijos, y se manda a las niñas de 14 ó 15 años a la nocturna, cosa que no me parece correcto”. (Persona que no se identificó, Audiencia Regional, Región de Tarapacá, 24-04-2006)

La comunidad en que los niños y niñas viven

67. La comunidad y el barrio son parte fundamental del contexto en el cual los niños y niñas se desenvuelven, y sus características y condiciones pueden tanto favorecer como limitar su desarrollo.

68. La presencia y funcionamiento activo de organizaciones de la sociedad civil que promueven los derechos de la infancia y velan por su cumplimiento es un elemento protector del desarrollo infantil. En nuestro país, a partir de la ratificación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, ha existido un creciente interés de organizaciones comunitarias y de la sociedad civil por los derechos de la infancia⁽⁶⁷⁾, el que se ha expresado, entre otras acciones, en campañas comunales de difusión del conocimiento y cumplimiento de dichos derechos por la comunidad.

69. Este tipo de iniciativas, muchas veces apoyadas por las Municipalidades y otras instituciones, han contribuido a instalar una creciente conciencia acerca de la concepción de los niños y niñas como sujetos de derechos y no simplemente como objetos de protección. Al mismo tiempo, campañas nacionales de difusión de los derechos de la infancia apoyadas por UNICEF y diversas instituciones públicas, han hecho también una contribución significativa al conocimiento por parte de la sociedad de los derechos de los niños y niñas. Sin embargo, dado que esta nueva concepción del niño y la niña supone cambios culturales profundos en la sociedad, la efectividad de estas iniciativas en generar cambios perdurables requiere de su mantención en el tiempo.

70. El Consejo estima, por tanto, que se requiere de procesos de sensibilización sistemáticos y constantes para mantener la temática vigente, orientando a los adultos y a los propios niños y niñas hacia acciones y actitudes respetuosas y protectoras de los derechos de la infancia. Los medios de comunicación masiva tienen un papel fundamental en este aspecto y su contribución ha sido aún escasa en los últimos años. El impacto reconocido de los mismos en la vida cotidiana de las personas y comunidades lleva a proponer, por tanto, una mayor participación de los medios de comunicación en la promoción de los derechos de la infancia y del desarrollo infantil. El Consejo Nacional de Televisión

tiene un importante rol que jugar en esta materia, incentivando y apoyando iniciativas que contribuyan al desarrollo integral de niños y niñas.

71. Es importante destacar también las múltiples iniciativas en torno a la promoción de la participación de los propios niños y niñas en el reconocimiento y evaluación del cumplimiento de sus derechos. Congresos, parlamentos y cabildos infantiles en algunas comunas del país son ejemplos positivos de iniciativas locales de promoción de los derechos de los niños y niñas⁽⁶⁸⁾. No cabe duda que iniciativas de este tipo contribuyen a generar un entorno más amigable para los ellos/as, reconociendo sus capacidades de influir con sus opiniones y sugerencias en aquellas materias que son de su interés y les afectan, derecho que está expresamente consagrado en la Convención. Metodologías de participación infantil como las desarrolladas por el FOSIS (“Con la opinión de los niños: Juntos Ganamos”) y las Oficinas de Protección de Derechos (OPD’s) apuntan en el sentido correcto generando espacios de escucha activa de las inquietudes y propuestas que los niños y niñas plantean para contribuir al perfeccionamiento de las políticas y programas públicos destinados a ellos/as⁽⁶⁹⁾. La estimulación de este tipo de acciones debe ser incorporado como una función permanente de la política de protección social integral a la infancia.

72. En el marco del cumplimiento de los derechos de los niños y niñas, resulta importante destacar como fortaleza, que en muchas comunidades, barrios y comunas se han ido desarrollando diversas iniciativas y modalidades comunitarias de atención a los niños y niñas en diferentes aspectos de su desarrollo. Algunas de ellas son apoyadas por instituciones públicas como el Programa Mejoramiento de la Infancia (PMI) y Conozca Su Hijo, iniciativas del Ministerio de Educación que apoyan a mujeres que se organizan para cuidar a sus hijos e hijas pequeños/as y se capacitan en materias de cuidado infantil. Municipalidades que apoyan a organizaciones de la comunidad interesadas en el desarrollo infantil también son experiencias replicables. Por cierto, también hay que destacar a organizaciones de la sociedad civil que con recursos propios generan iniciativas de apoyo al desarrollo infantil.

(67) El Consejo se informó en audiencia sobre las valiosas experiencias de instituciones como la Fundación OPCION, Fundación Rodellillo, Red de ONG’s y programa Adopta un Hermano de la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza. Ver anexos: 2.4; 2.8.

(68) Entre otras experiencias, destaca el caso de la Municipalidad de Rancagua, presentada ante el Consejo por la Asociación Chilena de Municipalidades, ver anexo 2.7.1

(69) En este sentido apunta también la propuesta, desarrollada en la presentación del informe, de que la página Web se haga permanente.

73. Estas iniciativas constituyen un capital humano y social invaluable para avanzar en la lógica de la corresponsabilidad Estado - sociedad civil – familias que promueve e impulsa la Convención, y sirven de base para las propuestas que se formulan más adelante, en orden a reconocer las fuertes ventajas comparativas que presenta el nivel local para la implementación en terreno del sistema de protección integral a la infancia que este Consejo propone.

74. La existencia de instancias de coordinación de redes locales públicas y privadas a favor de la infancia en muchas de las comunas del país, también constituyen una fortaleza de nuestras comunidades en lo que se refiere a la protección integral de niños y niñas y contribuirán, sin duda, a darle soporte y sostenibilidad al sistema que se propone en este documento. La Asociación Chilena de Municipalidades, en efecto, reportó al Consejo que 203 Municipios cuentan con algún mecanismo de protección a la infancia (planes comunales, oficinas de protección de derechos, oficinas comunales de infancia, programas o proyectos de promoción de derechos) ⁽²⁹⁾.

75. Junto con destacar los elementos o factores protectores que las comunidades le aportan a sus niños y niñas, es necesario también reconocer y puntualizar aquellos aspectos de las propias comunidades y barrios que limitan y a veces obstaculizan el desarrollo integral de sus miembros más pequeños.

76. A este respecto, y a pesar de los esfuerzos descritos, se observa aún un limitado conocimiento por parte de la población en general y de los servicios locales en particular, de las necesidades específicas que los niños y niñas más pequeños tienen para desarrollar al máximo sus potencialidades y capacidades. Es corriente, por ejemplo, oír hablar de la infancia como un grupo homogéneo, sin reconocimiento de las particularidades y necesidades específicas de los niños y niñas en distintos tramos de edad. No disponer de información adecuada acerca del proceso de desarrollo infantil propicia el desperdicio de oportunidades importantes de estimulación y apoyo al desarrollo.

77. El Consejo opina que es indispensable, por tanto, que se promuevan acciones de información y educación a la comunidad acerca de las etapas del desarrollo infantil y los requerimientos de apoyo específicos que tienen los niños y niñas en cada una de ellas, de manera de facilitar al entorno comunitario del niño y la niña un apoyo adecuado y pertinente para su desarrollo. Esta función, propone el Consejo, también debe ser desarrollada por el Sistema de Protección a la Infancia.

78. La infraestructura comunitaria en los barrios de mayor pobreza, por otra parte, es claramente insuficiente, muchas veces se encuentra en franco deterioro, y no se diseña considerando las necesidades de desarrollo de los niños y niñas más pequeños/as. En general, los espacios públicos no disponen de “zonas de niños” seguras, que permitan a niños y niñas realizar actividades que apoyen su desarrollo, y las que existen no resultan por lo general acogedoras para los niños/as ni para sus padres y madres o adultos que los acompañan. Al no contemplar alternativas diversas de actividades posibles para niños y niñas más pequeños/as, éstos/as terminan siendo muchas veces espectadores de las actividades que los demás miembros de la comunidad realizan, lo que limita su protagonismo y posibilidades de desplegar y desarrollar sus propias habilidades.

79. En efecto, es corriente encontrar en los espacios públicos disponibles escasa infraestructura pensada y diseñada para los niños y niñas. Los juegos infantiles existentes son por lo general estandarizados, de una materialidad que reviste riesgo, y ubicados en lugares en que existen limitados espacios para el desplazamiento de niños y niñas. También entre sus debilidades, es frecuente observar en las comunidades focos de contaminación ambiental y basura que afectan la salud de los niños y niñas, y limitan las posibilidades de uso adecuado del espacio disponible para su esparcimiento y desarrollo.

80. Los servicios locales donde los niños y niñas concurren –oficinas públicas, consultorios, postas de salud– no cuentan, por lo general, con espacios adecuados para ellos/as, tanto en términos de sus dimensiones como del equipamiento que necesitan. No existen juguetes que les permitan mantenerse entretenidos en los tiempos de espera, no existe mobiliario adecuado a su tamaño ni la ambientación de los lugares es estimulante del desarrollo infantil.

81. Todas las condiciones descritas implican desperdiciar importantes oportunidades de promoción del desarrollo infantil en los espacios cotidianos en los que los niños y niñas se desenvuelven. El Consejo opina que estas situaciones son de relativamente fácil resolución en la medida que en el diseño de los espacios públicos se considere la perspectiva de las necesidades de desarrollo de los niños y niñas, con soluciones de bajo costo pero pertinentes a este grupo objetivo. Dado que el contexto en el que los niños y niñas se desenvuelven puede operar tanto como promotor o como limitante del proceso de desarrollo, el Sistema de Protección Integral a la Infancia debe también considerar la generación de estándares adecuados para los espacios comunitarios para los niños y niñas.

82. Es también posible identificar como una debilidad del contexto comunitario, el relativamente escaso control ciudadano sobre los servicios locales. No existen mecanismos consolidados de control social ni hábitos por parte de la comunidad de controlar y fiscalizar la calidad de los servicios locales que recibe. Esto es especialmente grave cuando se trata de servicios dirigidos a los niños y niñas más pequeños, quienes no pueden por sí mismos dar cuenta de estos factores.

83. Es tarea de los adultos, y en particular de sus padres y madres, estar atentos a las características y calidad de los servicios que reciben sus hijos/as y de la comunidad estar atenta a las deficiencias en la atención de los niños y niñas en general, así como apoyar el buen desempeño de los servicios. Una política dirigida al desarrollo integral de los niños y niñas, por tanto, debe fomentar, apoyar sistemáticamente y estimular mecanismos efectivos de rendición de cuentas a la comunidad.

La voz de los niños y niñas

Respuesta a “lo que no me gusta de mi plaza es: “Quiero tener una plaza”. (Niña, 6 años, Río Claro, en: www.consejoinfancia.cl)

“Mi barrio es muy desprotegido de los ladrones y ya nos han robado como cinco veces, y además la plaza que está en frente de mi casa no tiene ni un sólo juego, pero me consuela tener muy buenos amigos”. (Niño, 9 años, Valdivia, en: www.consejoinfancia.cl)

“Vivo en la población Padre Hurtado, es un lugar bonito, porque tiene un parque donde me entretengo, hay multicancha, hay casas, tengo muchos amigos, pero no quiero que tomen más en la esquina de mi casa porque pelean y empiezan a quebrar cosas”. (Niño, 7 años, en: www.consejoinfancia.cl)

“Mi barrio es horrible porque hay dos restaurantes al frente de mi casa y todas las noches se emborrachan y meten escándalo. Vemos que se golpean, botan botellas de alcohol y no podemos dormir. Por eso, te pido Michelle Bachelet que nos cuides”. (Matías Ignacio Burgo Villagrán, en: www.consejoinfancia.cl)

“Quiero que pavimenten las calles, porque hay barro y tierra, me gusta el pasto, que se dejen de tomar en las calles y que no haya peleas y que vengan más los Carabineros”. (Yanira Miranda, 8 años, en: www.consejoinfancia.cl)

(29) Op. Cit., Audiencia Asociación Chilena de Municipalidades.

La voz de los adultos

“Hoy día en nuestro país también es importante fortalecer aquellas potencialidades que cada uno de los niños y niñas tienen, en espacios que puedan ser saludables y haciéndolos parte de un espacio comunitario, porque habitualmente hablamos de la comunidad y al parecer nos olvidamos de que los niños también forman parte, pueden opinar”. (Coordinadora del Bus de la Infancia, Audiencia Regional, Región del Libertador Bernardo O’Higgins, 02-05-06).

“No vemos en la televisión chilena nada en lo que se promueva una mejor relación de familia, ya sea monoparental, extendida o biparental. Hay un lenguaje de basura televisiva, la televisión no está aportando nada a la cultura país ni a las intenciones que tiene el gobierno y la Presidenta”. (Directora Regional (S) JUNJI, Audiencia Regional, Región del Bío Bío, 26-04-06)

“La idea es que se reactive esta campaña comunicacional en el sentido de que las familias entiendan lo importante que es la educación intencionada desde que el niño está recién nacido, porque todos sabemos los estudios que se han hecho desde la neurociencia, y es importante que los niños asistan a la sala cuna para que esta educación sea con mayor intencionalidad”. (Coordinadora Técnica JUNJI, Audiencia Regional, Región de Aysén, 08-05-06)

“Una primera pregunta que debería hacerse para orientar una metodología tiene que ver precisamente con dónde y cuáles son los niños y niñas, y sus distintos requerimientos, es un problema que normalmente tendemos a generalizar y decimos cuáles son los requerimientos de los niños y niñas de la región y son tan diversos, son tan distintos los requerimientos que tienen los niños de la Aldea SOS o los del Colegio Andrés, o el Liceo Andrés que es municipalizado, o los del Hogar de Cristo. Por lo tanto, creo que para poder llegar a un buen puerto, necesariamente hay que empezar a hacer esas distinciones, porque de lo contrario generamos políticas y es lo que nos ha pasado constantemente, generamos políticas muy genéricas, sin la integralidad suficiente que permita recoger precisamente esa diversidad”. (Director Registro Civil, Audiencia Regional, Región de Antofagasta, 28-04-06)

Las políticas y gestión pública a favor de los niños y niñas

84. Las políticas y los programas públicos dirigidos a los niños y niñas, así como la forma de gestionarlos, forman parte del entorno que influye positiva o negativamente en las condiciones para el logro de su desarrollo integral. Resulta importante, por tanto, reflexionar acerca de sus fortalezas y debilidades como parte del ambiente en el que los niños y niñas crecen y se desarrollan.

85. Chile cuenta con políticas sociales sectoriales de larga data y ya consolidadas, que le han permitido al país exhibir buenos indicadores de desarrollo humano, y en general adecuadas condiciones de vida para sus niños y niñas. Se destacan, entre ellas, las políticas de salud y de educación. En estas áreas, el país dispone de una red de vasto alcance territorial que permite que niños y niñas de los más apartados rincones de nuestro país puedan acceder a atención de salud y de educación.

86. El país cuenta, por otra parte, con una Política Nacional a favor de la Infancia y la Adolescencia y su respectivo Plan de Acción Integrado, para el período 2001–2010, que propone “avanzar desde políticas asistenciales y compensatorias (basadas exclusivamente en atender las necesidades básicas de los niños y niñas) hacia una política que reconozca los derechos de la infancia como obligaciones para el Estado, las familias y la sociedad. Esta política propone, así, asegurar la protección integral de los derechos de los niños y niñas en todos los ámbitos de su desarrollo personal, familiar y social”⁽³⁰⁾.

87. Dicha política, ratificada por el Gobierno en el 2001, invita a “instalar un nuevo tipo de relación de los adultos con los niños y niñas; una relación que se basa en el respeto irrestricto a sus derechos fundamentales, en el reconocimiento de sus capacidades como sujetos sociales activos, participantes y aportadores en la vida social, y en la necesidad de considerarlos personas que requieren de la protección integral de toda la sociedad”⁽³¹⁾. Esta política, fundamentada en un diagnóstico completo y formulada con rigurosidad, no tuvo sin embargo una traducción concreta en acciones que efectivamente pusieran como interés superior el desarrollo del niño/a. Con posterioridad no hubo avances sustantivos en el plano de su implementación.

(30) Gobierno de Chile: Política Nacional y Plan de acción Integrado a favor de la Infancia y Adolescencia, 2001 – 2010, p. 7. Ver Anexo 8.3.

(31) Ibid., p. 9.

88. Adicionalmente, y en el marco de la política recién citada, se encuentra en operación una política de prevención del maltrato infantil (coordinada por el Ministerio de Justicia) y el Plan Nacional para la erradicación progresiva del trabajo infantil (coordinada por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social). Estos instrumentos son avances significativos en la prioridad que el país le otorga al bienestar de sus niños y niñas, así como en la promoción y cumplimiento de los derechos de la infancia.

89. Por otra parte, desde el punto de vista de la gestión pública más amplia, nuestro país ha desarrollado una experiencia creciente en gestión de redes sociales, sectorial y territorialmente integradas. Los casos de Chile Barrio, Chile Solidario y el programa SEMBRAR⁽³²⁾ (de FUNDAR-CEDEP) son ejemplos ilustrativos, entre otros, de la importancia que tiene para los resultados en el bienestar de las familias y personas más pobres del país, una gestión articulada entre actores diversos con objetivos y resultados comunes, y con prestaciones garantizadas exigibles por sus destinatarios.

90. Es necesario, sin embargo, hacer mucho más y hacerlo mucho mejor en la gestión de las políticas, servicios y programas dirigidos a los niños y niñas del país. Sus necesidades son diversas y multidimensionales y todo lo que no hacemos oportunamente a su favor desperdicia ventanas de oportunidades que el proceso de desarrollo humano brinda en los primeros años de vida, incluso desde antes de nacer.

91. Una debilidad de las políticas públicas en este ámbito es la limitada e insuficiente coordinación entre las políticas e instituciones sectoriales orientadas a promover, apoyar y asegurar el desarrollo infantil⁽³³⁾. Efectivas interrelaciones entre la política de salud, de educación, de vivienda, de trabajo, más aquellos programas de corte compensatorio que atienden necesidades especiales de los niños y niñas, resultan indispensables si queremos generar la sinergia requerida para impactar positivamente en el desarrollo integral de la infancia. Que cada una de estas políticas o programas funcione bien en su propio ámbito es una condición necesaria pero insuficiente para lograr resultados integrales de desarrollo infantil,

(32) Programa que trabaja con una comuna completa, coordinando acciones en pro de los niños y niñas.

(33) Elemento de diagnóstico señalado en gran parte de las audiencias del Consejo; en especial los concurrentes Asociación Chilena de Municipalidades, Fundación OPCION, Fundación Rodelillo, Red de ONG’s, Programa Adopta un Hermano de la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza. Ver anexos: 2.7; 2.4; 2.8.

traducidos en la meta de que cada niña y niño desarrolle al máximo sus potencialidades.

92. No sólo la integración sectorial es necesaria para avanzar en este objetivo. La coordinación y articulación intersectorial debe, además, considerar la integración de los distintos niveles territoriales que participan en la implementación de políticas y programas de apoyo a los niños, niñas y a sus familias. Una política nacional que no tenga una contraparte activa en la región, en la provincia y en la comuna no reportará los resultados esperados, desperdiciando energías y recursos en resolver competencias propias de cada nivel territorial y descuidando la integralidad y pertinencia de los apoyos requeridos. En el sentido inverso, una suma de políticas o programa locales que no son apoyados por instancias territoriales superiores, no contará con los apoyos necesarios ni oportunos para alcanzar sus objetivos, ni podrá asegurar garantías universales a los niños y niñas del país.

93. Es opinión del Consejo que un funcionamiento desarticulado entre sectores y niveles de la gestión pública produce duplicidad de esfuerzos, de recursos y vacíos programáticos, y no asegura garantías para los niños y niñas que se orienten a metas de desarrollo integral. El modelo de gestión del sistema de protección integral a la infancia que el Consejo propone en secciones posteriores de este documento, reconoce y considera todos estos elementos y organiza los esfuerzos de manera de asegurar el cumplimiento de garantías dirigidas a posibilitar el cumplimiento de metas de desarrollo de todos los niños y niñas.

94. Por último, el Consejo estima que queda mucho por avanzar en nuestra gestión pública en lo que se refiere a modalidades y mecanismos eficaces y efectivos de rendición de cuentas a las familias y a la ciudadanía acerca de los resultados que alcanzan las políticas y programas dirigidas a niños y niñas. Es tarea de todos aquellos que trabajan en pos del desarrollo de los niños y niñas y del cumplimiento de sus derechos, rendir cuenta exhaustiva de sus acciones, de sus esfuerzos y sobre todo de sus resultados. Un modelo de gestión efectivo para la política de Infancia debe considerar mecanismos para que esto ocurra.

La voz de los adultos

“No hay una coordinación entre los diferentes estamentos públicos para trabajar este tema, no hay un ente que dirija y que focalice las acciones de todas las políticas públicas en conjunto, que tal vez podrían funcionar. Creo que de acuerdo a nuestra experiencia, porque también trabajamos con niños, se requiere que algún servicio público focalice el problema y aúne a todas las instancias: salud, vivienda, educación, SENAME, etcétera, para que pueda actuar en conjunto y no aisladamente en una especie de competencia, donde cada uno cumple sus metas”. (Director de un centro de administración directa del SENAME, Audiencia Regional, Región de Tarapacá, 24-04-2006)

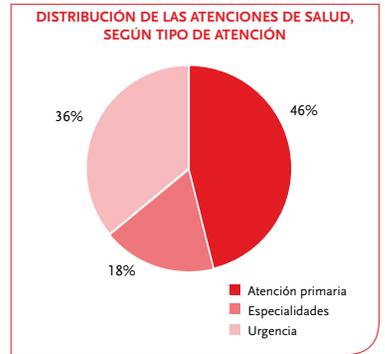
“La acción en el territorio no es por lo tanto integrada, es compartimentalizada. Y esa es una opinión que hemos planteado sucesivas veces, por ejemplo cuando hablamos del GTI, la Gestión Territorial Integrada, nunca nos acordamos de la infancia. O cuando hablamos del sector salud, de un plan de salud pública por cada territorio y que hay que elegir grupos vulnerables, no pensamos que puede ser un subsistema del sistema de protección de la infancia. Entonces, hay un esfuerzo por integrar la acción pública y la experiencia en el territorio nos indica que mientras integremos presupuestos vamos a ser más eficaces. O sea, lo ha demostrado Chile Barrio, lo ha demostrado Chile Solidario y siento que tenemos que avanzar hacia allá”. (Analista de SERPLAC, Audiencia Regional, Región de Antofagasta, 28-04-2006)

“Tenemos necesidad de una política integral, ya sea de educación, salud, pero que tenga un eje articulador y que no sea disperso en términos de infancia”. (Representante de Red de Protección de Infancia, Audiencia Regional, Región de Atacama, 24-04-2006).

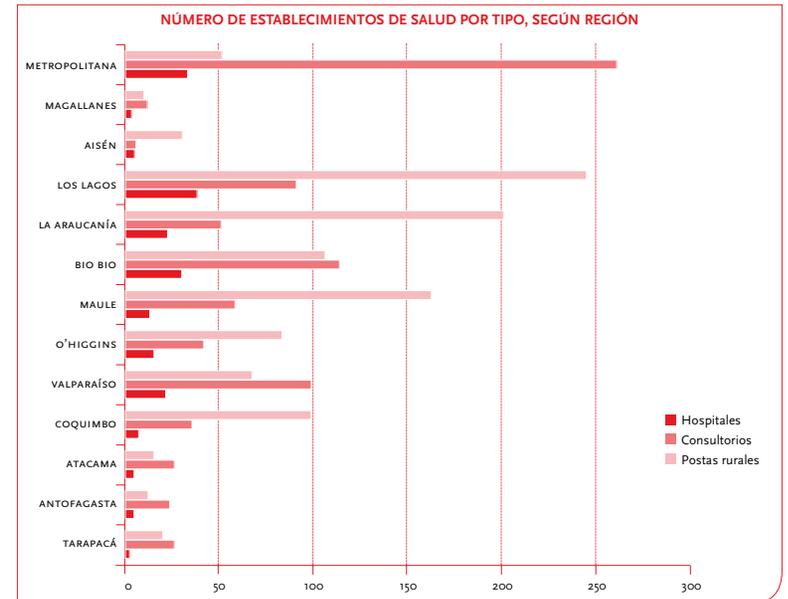
Las políticas de salud para niños y niñas

95. El país cuenta con una red de atención de salud universal, amplia, diversificada y fuertemente extendida territorialmente. Esta red está integrada por 2.143 establecimientos a lo largo del país, distribuidos en 196 hospitales, 845 consultorios y 1.102 postas de salud rurales.

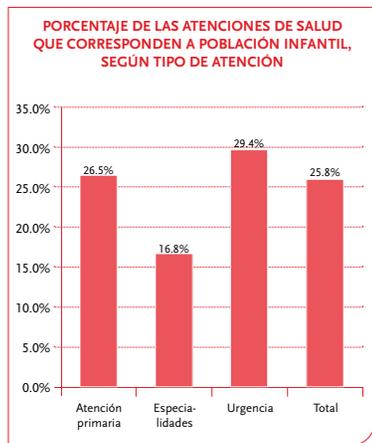
96. Esta red de salud cubre efectivamente a la población del país. En el año 2004 el Ministerio de Salud registró un total de 38.089.674 atenciones de salud pública, entre controles y consultas, de las cuales un 46% correspondió a la atención primaria, un 36% a atenciones de urgencia y el 18% restante a especialidades. Dentro del total, por otra parte, un 25,8% de las atenciones de salud registradas en el año 2004 correspondieron a niños y niñas.



Fuente: MINSAL, 2004.



Fuente: MINSAL, 2006



Fuente: MINSAL, 2004.

97. La política de salud cuenta con programas y protocolos de atención para una gran variedad de situaciones, lo que permite, junto con la alta conciencia sanitaria de los ciudadanos, exhibir buenos indicadores de salud de la población y de los niños y niñas. En particular, como expusieron ante el Consejo los especialistas del Departamento de Pediatría y Cirugía de la Universidad de Chile y del Ministerio de Salud, el desarrollo y perfeccionamiento de programas materno-infantil de amplia cobertura ha tenido un impacto altamente positivo en la salud de la población⁽³⁴⁾. Dichos programas se refieren al control prenatal, el control del niño sano, la atención institucional del parto, el programa ampliado de inmunizaciones (PAI), el programa nacional de alimentación complementaria (PNAC) y el mayor acceso de la población a la atención de salud en general.

98. Indicadores sanitarios objetivos corroboran estas fortalezas. La atención profesional del parto ha alcanzado una cobertura del 99,8%⁽³⁵⁾ de los nacimientos en el país, redundando en partos seguros tanto para madres como para recién nacidos y se ha alcanzado un importante descenso de la mortalidad infantil, que en el año 2003 alcanzaba

a 7,8 por mil nacidos vivos. Existen a este último respecto, sin embargo, diferencias importantes entre las comunas, que se correlacionan con su vulnerabilidad socioeconómica y se acentúan al considerar ruralidad. Así, mientras en Vitacura la mortalidad infantil es de 2,6 por mil nacidos vivos, en Puerto Saavedra ésta llega a 42,2 por mil nacidos vivos⁽³⁶⁾. Lo anterior sugiere que, a pesar de los avances, aun se requieren importantes esfuerzos para compensar factores de riesgo para la supervivencia de los niños, asociados a la pobreza y ruralidad.

99. El control prenatal, por su parte, tiene una cobertura del 90% de la población de embarazadas en el sistema público de salud, y en el 79% de ellas el control del embarazo se inició oportunamente (antes de las 20 semanas de gestación), mientras el control posterior al parto y del recién nacido alcanza coberturas cercanas al 100%⁽³⁷⁾. El Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC), que es universal para todos los niños y niñas menores de 6 años de edad, por otra parte, tiene una cobertura de 74,2%, con un alto grado de focalización en los grupos de menores recursos. Así, el 90,2% de los menores de 6 años que viven en el 20% de hogares más pobres del país reciben alimentación complementaria a través de este programa⁽³⁸⁾.

100. Adicionalmente al alto desarrollo y cobertura que han alcanzado estos programas institucionales más tradicionales de la red de salud, cabe también destacar como fortaleza la presencia creciente de experiencias innovadoras en la atención primaria de salud que se basan en enfoques de salud familiar y desarrollo integral de los niños y niñas, como los que propone este Consejo deben implementarse en todo el país. Las propuestas del Consejo al respecto, que se desarrollan más en detalle en el Capítulo 3, deben mucho a los aportes y experiencias que equipos de salud innovadores han realizado a lo largo del país⁽³⁹⁾.

101. Cabe destacar como fortalezas de la política de salud, por último, los avances significativos que se han realizado en los últimos años en materia de prestaciones garantizadas. El Régimen de Garantías en Salud (AUGE) y su implementación progresiva en el tiempo constituyen un paso decidido en la instalación de un sistema de protección social basado en derechos exigibles por los ciudadanos.

(36) Op. Cit., Presentación ante el Consejo del Departamento de Pediatría y Cirugía ...".

(37) Op. Cit., República de Chile: Tercer informe del Estado de Chile...".

(38) Encuesta CASEN 2003.

(39) Destacan entre estos las experiencias de Consultorio Amigable las Torres de Viña del Mar y del Servicio de Salud Metropolitano Sur cuyos equipos participaron en audiencias ante el Consejo. Ver anexos 2.9.1 y 2.9.3.

(34) Presentación ante el Consejo del Departamento de Pediatría y Cirugía Infantil de la Universidad de Chile y presentación del Ministerio de Salud. Ver anexos: 2.8 y 2.1

(35) República de Chile: Tercer informe del Estado de Chile sobre el grado de avance y cumplimiento a nivel nacional de los derechos establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, Santiago, 2005.

102. La red de salud, sin embargo, también presenta debilidades en lo que respecta a la protección y estímulo al desarrollo integral de los niños y niñas. En particular, el fuerte predominio del modelo biomédico de la salud, más centrado en la morbilidad, y en lo que se refiere a niños y niñas, poco enfocado en la promoción del desarrollo integral, desperdicia oportunidades de apoyar el desarrollo infantil y prevenir daños.

103. Como plantearon los representantes de la Sociedad Chilena de Pediatría en audiencia con el Consejo, "se hace necesario mejorar la relación médico–enfermo–familia y humanizar la atención"⁽⁴⁰⁾. Esto requiere que los profesionales de la salud lideren equipos multidisciplinarios más amplios, que se orienten a potenciar la mejor expresión del potencial biológico de los niños y niñas desde la gestación y sus primeros años de vida, favoreciendo así su desarrollo intelectual, su personalidad y sus competencias sociales.

104. Por otra parte, la emergencia de nuevos problemas de salud que afectan a los niños y niñas y sus familias, desafían al sistema de salud a estar siempre atento y a reaccionar a tiempo para mitigar y controlar dichos problemas. Uno de los problemas más complejos a este respecto es la malnutrición infantil por exceso. Según información proporcionada al Consejo por el Ministerio de Salud, en el año 2005, de los niños y niñas menores de 6 años de edad bajo control, un 23,8% presentaba sobrepeso y, dentro de ellos, un 7,2% estaban obesos. Las consecuencias de lo anterior en términos del desarrollo infantil son complejas y múltiples.

105. Otro problema que merece especial atención es el de la salud mental infantil. Esto es particularmente grave si consideramos las falencias que existen en nuestro país en términos de cantidad de profesionales especializados en psiquiatría infanto-juvenil. Sin embargo, existe evidencia internacional suficiente de que estas falencias pueden ser al menos parcialmente subsanables a través de intervenciones realizadas (en centros de Salud o espacios comunitarios) por educadoras de párvulos, profesores/as y equipo de salud general, con asesoría de especialistas.

106. Esto lo corroboraron en audiencia ante el Consejo representantes del Ministerio de Salud, quienes afirmaron que "no se conocen las brechas de acceso a servicios, pero la mayoría de los problemas de salud mental de los niños antes de

(40) Línea de acción destacada por la Sociedad Chilena de Pediatría en audiencia ante el Consejo. Ver anexo, 2.7.

los 4 años pueden ser detectados y tratados por el equipo de salud general, con apoyo periódico y regular de especialistas"⁽⁴¹⁾. Los niños y niñas que requieren de atención por psiquiatría infantil, de acuerdo a esta fuente, son una proporción no mayor del 5% de todos los que presentan algún problema de salud mental.

107. El hecho de que una parte importante de los problemas de salud mental infantil y de malnutrición por exceso puedan abordarse a través de prácticas preventivas de relativamente bajo costo, simplemente refuerza la importancia de que la red de salud los asuma plenamente en toda su dimensión. Respecto de la urgencia de lo anterior, baste referirse a los resultados de la Encuesta de Calidad de Vida y que muestra que "en los menores de 15 años, entre las 10 primeras causas de enfermedades crónicas aparecen el sobrepeso, la obesidad y la depresión como problemas crónicos diagnosticados por médicos"⁽⁴²⁾.

108. La salud mental de las madres y padres de los niños y niñas pequeños/as, por otra parte, influyen también de manera muy significativa en el proceso de desarrollo integral de los niños y niñas, de manera tal que los problemas de salud mental entre padres, madres y cuidadores de los niños y niñas debe catalogarse entre los principales factores de riesgo para su desarrollo. Al respecto, es importante considerar que la edad en que la mayoría de las mujeres tiene su primer y segundo hijo (entre los 15 y 39 años), es una etapa de alta prevalencia de problemas de salud mental que pueden afectar su desempeño como madres.

109. De acuerdo a estadísticas proporcionadas por el Ministerio de Salud al Consejo, las mujeres en este tramo etario sufren principalmente trastornos de tipo depresivo (30,1%, cifra que incluye la depresión post parto), trastornos ansiosos (10,4%) y son víctimas de violencia de género (25%). La mayoría de los hombres, por su parte, son padres en edades más tardías (25 a 44 años), etapa en que también presentan altas prevalencias de problemas de salud mental que pueden afectar su desempeño como padres. Entre éstas se encuentran la prevalencia de abuso y dependencia del alcohol (9,8%) y la depresión (8,3% la ha sufrido en el último año)⁽⁴³⁾.

(41) Presentación del Ministerio de Salud en Audiencia del Consejo. Ver anexo 2.1.

(42) MINSAL – INE, Encuesta de Calidad de Vida y Salud, Santiago, 2000.

(43) Presentación del Ministerio de Salud en Audiencia ante el Consejo. Ver anexo 2.1

110. Otro aspecto deficitario de la política de salud dice relación con la escasa prioridad que han tenido las acciones referidas al desarrollo psicosocial de los niños y niñas menores de 6 años. Pese a formar parte de las actividades previstas en el programa de salud del niño, la prevención de desfases en el desarrollo, la detección de casos en riesgo y el tratamiento oportuno de los niños y niñas que lo requieren, no han logrado instalarse como acciones cotidianas del equipo de salud, por lo que el impacto esperado no se ha producido. A nivel de los consultorios y postas rurales de salud, se tiende a identificar lo que dice relación con el desarrollo psicosocial del niño o niña con la evaluación de desarrollo psicomotor a los 2 y 18 meses de edad de los niños y niñas. El uso de horas de enfermera en evaluar el desarrollo psicomotor sin que existan instancias eficientes de tratamiento o derivación, puede considerarse como una pérdida importante de recursos. Por otra parte, la percepción de los establecimientos en esta área ha sido que su deber está en efectuar un número de evaluaciones más que en lograr impacto en la población.

111. Con la excepción de algunas indicaciones entregadas durante el control de salud del niño, prácticamente no existen actividades de promoción del desarrollo psicosocial de los niños y niñas. La observación de dichos controles revela que las indicaciones son generales e inespecíficas, y que las personas que las entregan no han sido suficientemente capacitadas para ello⁽⁴⁴⁾.

112. Según información proporcionada por el Ministerio de Salud, en el año 2001 la cobertura de evaluación del desarrollo psicomotor a los 18 meses de edad fue de un 51.4% y a los 4 años de un 23.4%. Se detectó que de la población infantil bajo control un 6.6% presentaba retrasos a los 18 meses de edad, aumentando a un 10.5% de los niños y niñas a los 4 años de edad. Sin embargo, los distintos estudios revisados por el Consejo, aunque por cierto limitados, muestran cifras muy diversas y que no permiten sacar conclusiones ciertas.

113. De lo que no cabe duda en opinión del Consejo es de la necesidad de darle especial atención a la detección de factores de riesgo del desarrollo psicosocial de los niños y niñas desde el período prenatal, de contar con mecanismos y modalidades pertinentes a las cuales derivar a los niños y niñas que presentan riesgo y rezagos en su desarrollo, y de disponer de pruebas de tamizaje estandarizadas que permitan universalizar la cobertura de diagnóstico y asegurar el apoyo y la atención a quienes lo requieran. Estos elementos constituyen, por tanto, pilares centrales de la propuesta que se desarrolla en el próximo capítulo.

114. Se observa, por otro lado, una ausencia de protocolos destinados a la detección temprana y su correspondiente derivación en los servicios de atención primaria y de urgencia, de problemas de vulneración grave de derechos que puedan estar afectando a los niños y niñas, tales como negligencia, malos tratos y abuso sexual. El sistema de salud resulta un espacio privilegiado de contacto con los niños, niñas y sus familias, y su preocupación por detectar este tipo de problemas, puede ser de gran utilidad no sólo para el tratamiento de los casos más complejos, sino también para la prevención temprana de conductas de los adultos que vulneren los derechos de los niños y niñas, y para la mitigación de los efectos nocivos que en los niños y niñas producen estas vulneraciones, directamente en el centro de salud o a través de una derivación oportuna dentro de la red pública.

115. Existe también evidencia de actitudes de funcionarios de la red de salud que también constituyen una debilidad en términos de su efecto sobre el desarrollo infantil. Un estudio reciente sobre percepciones y expectativas de las familias sobre los servicios de salud⁽⁴⁵⁾ dirigidos a los niños y niñas más pequeños, detectó serias dificultades y actitudes discriminatorias hacia los usuarios y usuarias en estos centros. Según las familias consultadas, se producirían situaciones de maltrato por parte del personal de los servicios de salud hacia ellas, el que se manifiesta en falta de comunicación y explicaciones por parte de los médicos y en ocasiones, en humillaciones y burlas hacia las familias.

(45) Para mayor detalle, ver el estudio MIDEPLAN-FOSIS: Concepciones y percepciones en el Sistema de Salud en las familias con niños y niñas usuarios, acerca de la infancia, la familia y el Sistema de Salud, realizado por CCI Ingeniería, Santiago, 2006. Estudio realizado a través de la metodología de grupos focales.

(44) Lira, M.I., El desarrollo psicomotor de los lactantes en Chile: un desafío de salud pública. CEDEP, Santiago, 1999, y CEDEP-FUNDIR: Programa SEMBRAR: hacia una atención coordinada y eficaz de los menores de 6 años a nivel comunal, Santiago, 2003.

116. De acuerdo al mismo estudio, los padres y madres perciben que en los centros de salud se les entrega insuficiente información respecto de los tratamientos y diagnósticos, desinformación que provoca ansiedad y temor. Manifiestan que los médicos no les explican acerca de los procedimientos, de los tiempos de espera para exámenes y diagnósticos, de la enfermedad en sí, su gravedad, los síntomas asociados y sus secuelas. Esta falta de información se acentúa, según este estudio, cuando las familias pertenecen a estratos con bajo nivel educacional.

117. La infraestructura, por otra parte, también es percibida por los usuarios como inadecuada. La falta de espacios y salas comunes incrementan el temor al contagio; la falta de lugares donde estar para acompañar a los hijos e hijas hacen que el contexto donde se otorga la atención en salud sea un lugar inhóspito, y los boxes compartidos con otros niños son percibidos como amenazas para la intimidad y confianza para preguntar al profesional.

118. Al preguntarle a los padres y madres acerca de sus expectativas en torno a la atención de sus hijos e hijas en los centros de salud, plantean la necesidad de que los niños y niñas sean efectivamente prioridad de la política de salud. Junto con ello señalan la necesidad de espacios apropiados para los niños y niñas, salas especiales para ellos, espacios de juego, música, que el personal use otro tipo de uniformes (el blanco asusta a los niños y niñas), más colores, que mejore la atención, que sean más empáticos, que den más información y que mejoren el trato.

119. Otro aspecto central asociado al desarrollo infantil que este estudio detectó se refiere al embarazo y al parto. En general, las usuarias sostienen que no hay mayor preparación para enfrentar el parto. Tanto adolescentes como madres mayores plantean que en los controles no existe una capacitación para las labores de parto; no se les enseña a pujar, ni a reconocer los síntomas, lo que hace que lleguen ya muy dilatadas, sin posibilidad de administrar anestesia.

120. Las madres se orientan de acuerdo al imaginario de la televisión respecto a los partos, y se enfrentan así a un aprendizaje de facto. La única preparación que tienen las madres se refiere a la lactancia. La mayoría de ellas expuso que había experimentado el trabajo de parto sin anestesia y en soledad. Sólo en los partos naturales se permite el ingreso de alguien significativo, pero muchas veces ya tarde y sin mayor participación. Sin embargo, los padres que habían participado de los partos plantearon que es una experiencia inolvidable y maravillosa.

121. En el caso del embarazo adolescente, estos estudios indican una mayor discriminación por parte de los funcionarios a este grupo. Las usuarias reportan que en ocasiones se ridiculiza a las madres por su sexualidad adolescente, el desconocimiento y el destiempo de esa conducta. Sin limitarse a atender las necesidades de salud de las adolescentes, los funcionarios/a, al parecer, enjuician y opinan sobre las conductas de las pacientes.

122. Desde una perspectiva más positiva, por otra parte, el discurso de los padres y madres también da cuenta de una actitud positiva en relación a los partos de mujeres y adolescentes, a pesar de la mala evaluación respecto de las condiciones de preparación y medidas de cuidado. Esto constituye una fortaleza para el desarrollo de los niños y niñas que debe ser aprovechada. Igualmente, algunas madres plantearon que ha habido mejoras al respecto, de manera tal que ahora la atención es mejor que hace algunos años, involucrando mayor preocupación por el apego y preparación para el parto.

La voz de los niños y niñas

“Que atienden bien a los enfermos”. (Niña, 7 años, Castro, respuesta a “Lo que más me gusta de mi consultorio es: en www.consejoinfancia.cl)

“Que dan leche”. (Niña, 9 años, Quinta Normal, respuesta a “Lo que más me gusta de mi consultorio es”: en www.consejoinfancia.cl)

La voz de los adultos

“Es necesario hacer extensiva la atención especial a las madres con enfermedades psicológicas o siquiátricas de los niños”. [Directora (s) JUNJI, Audiencia Regional, Región del Bío Bío, 26-04-06]

“Creemos que lo más adecuado es que los niños crezcan en familias sanas. Nosotros detectamos las enfermedades de las madres y la carencia de afecto y seguridad que necesitan los niños para crecer. Un ambiente donde se fortalezca el autoestima y la conformación de la familia, eso es una necesidad de todos los sectores sociales”. [Parroquia Jesús de Nazareth de la comuna de Hualpén, Audiencia Regional, Región del Bío Bío, 26-04-06]

“Creo que tanto en los consultorios, como en las salas cuna, los jardines, las escuelas, se les debe enseñar a los papás cosas”. [representante de Corporación OPCIÓN, Audiencia Regional, Región de Aysén, 08-05-06]

“Tienes que moverte con la red para que puedan atender al niño. Por ejemplo, salud mental: hay muy buenos profesionales de salud mental y los niños se tienen que atender con profesionales del área adulto, porque no hay especialistas del área infancia. Ellos hacen su mejor esfuerzo, dan las horas y atienden al niño, pero creo que eso no es lo ideal”. [Representante del Proyecto para atender víctimas de explotación sexual comercial infantil, Audiencia Regional, Región de Tarapacá, 24-04-2006]

“... en sus hogares las mujeres víctimas de violencia generalmente tienen hijos que están en situaciones emocionales complejas y desgraciadamente en salud no hay posibilidades de garantizar atención, o sea de hecho ahí hay un vacío de no poder garantizar atención al agresor y menos a los menores miembros de estos grupos familiares o hijos de esta mujer que esta en una situación ya bastante vulnerable, por lo tanto ahí me gustaría dejar muy claro, poner atención en ese aspecto, yo no sé si es del fortalecimiento de los equipos psicosociales en los consultorios o de un programa de salud mental directo del MINSAL. No lo sé, pero ahí hay una necesidad concreta”. [Profesional de apoyo SERNAM, Audiencia Regional, Región de La Araucanía, 03-05-2006]

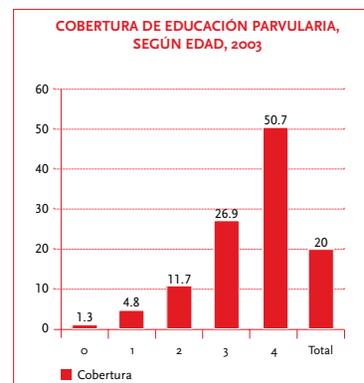
La educación de nuestros niños y niñas

123. En lo que se refiere a la política educacional para los niños y niñas menores de 10 años, es necesario distinguir entre el nivel preescolar y el escolar. Ambos niveles educacionales presentan diferencias significativas respecto a sus fortalezas y debilidades, pero también comparten algunas de ellas.

124. La educación preescolar en Chile no es obligatoria y son las familias las que deciden el tipo de cuidado al que acceden sus hijos e hijas menores de 6 años. Una parte importante de las prestaciones de este nivel educacional son ofrecidas por instituciones del Estado o con financiamiento estatal, entre las que destacan la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), la Fundación Integra y los establecimientos de educación municipal que ofrecen niveles de prekinder y kinder. Todas estas instituciones tienen coberturas focalizadas principalmente en los quintiles de menores ingresos.

125. Los establecimientos particulares subvencionados que imparten prekinder y kinder, por su parte, tienen una matrícula más uniformemente repartida entre niveles socioeconómicos de las familias, y a los establecimientos particulares pagados (incluyendo jardines infantiles) asisten niños y niñas de hogares de mayores ingresos. Lo anterior se complementa con la existencia de diversas modalidades comunitarias, semipresenciales o a distancia para niños y niñas de territorios o localidades con oferta de educación preescolar limitada o inexistente.

126. No obstante esta diversidad de oferta, la ausencia de políticas claras respecto del financiamiento, acceso y regulación del sistema preescolar deriva en que la calidad de las prestaciones es incierta y la cobertura en este nivel educativo todavía es baja respecto de la población potencial, particularmente para los niños y niñas menores de 4 años de edad.



Fuente: Casen 2003

127. En lo que se refiere específicamente a la calidad del sistema, se encuentra alguna evidencia parcial de que al menos algunas de las prestaciones desarrolladas por parte de las instituciones con financiamiento público que atienden a la población más vulnerable generan impacto en el desarrollo de los niños y niñas⁽⁴⁷⁾. Sin embargo, la ausencia de políticas públicas orientadas a evaluar la calidad de los servicios preescolares no permite formarse opiniones más sólidas en este ámbito. Por otra parte, la falta de criterios homogéneos de acreditación de calidad, junto con la confluencia en una misma institución, JUNJI, del rol de prestación y acreditación, dificulta la definición de estándares generales contra los cuales evaluar a los prestadores del sistema.

128. Los problemas fundamentales del sistema de educación preescolar se resumen finalmente en que éste no constituye realmente un sistema. La ausencia de una institucionalidad con funciones claras al respecto, de estándares exigibles, de garantías de acceso y de mecanismos de financiamiento coordinados, entre otros elementos, dificulta una adecuada coordinación y priorización de los esfuerzos de las familias, comunidades y del Estado en este ámbito.

(46) Véase Op. Cit, CEDEP, Programa SEMBRAR...”

129. En el nivel escolar de educación básica, por otra parte, se destaca como una clara fortaleza la existencia de una red de acceso universal con alta cobertura a lo largo del país, constituida por 8.904 establecimientos con una matrícula de más de dos millones de alumnos y alumnas, de los cuales un 48% cursa algún grado del primer ciclo de enseñanza básica⁽⁴⁷⁾. Una alta proporción de estos niños y niñas tienen acceso en la escuela, además, a alimentación, útiles y textos escolares.

130. A pesar de la alta cobertura que ha alcanzado, nuestro sistema escolar se caracteriza también por fuertes problemas de equidad en el acceso a aprendizajes de calidad. Como lo señaló el propio Ministerio de Educación en la Audiencia ante el Consejo, en la educación básica la principal manifestación de inequidad es la desigual calidad de los aprendizajes logrados por niños y niñas de distinto origen socioeconómico⁽⁴⁸⁾.

131. La inequidad en los aprendizajes de los niños y niñas se asocia con diversos factores, entre los que destacan: (i) la desigual distribución de capital cultural entre las familias, (ii) la dotación desigual de recursos didácticos e infraestructura; (iii) desigualdad en los montos de recursos invertidos en la educación de los niños y niñas (el monto invertido por alumno o alumna es casi el triple en los establecimientos particulares pagados respecto de los establecimientos municipales), y (iv) el hecho de que las escuelas municipales y particulares subvencionadas que atienden alumnos y alumnas pobres muchas veces presentan graves problemas de gestión financiera, escaso liderazgo de sus directivos en temas pedagógicos, baja calidad de los procesos de gestión curricular, y bajas expectativas respecto de las potencialidades y oportunidades de sus alumnos y alumnas⁽⁴⁹⁾.

(47) Información disponible en la página web del Ministerio de Educación, www.mineduc.cl

(48) Cabe señalar que en el sistema educativo vigente se superponen dos reformas; la de comienzos de los 80 que descentralizó la administración y prestación de los servicios educativos, y la de los 90, que buscó compensar los déficit en recursos educacionales disponibles para las escuelas, en base a una fuerte expansión del gasto en remuneraciones de los docentes, infraestructura, material educativo y a través de la provisión de apoyo focalizado a las escuelas más vulnerables.

(49) Elementos entregados por el Ministerio de Educación en Audiencia ante el Consejo, en anexo 2.3.2. Evidencia adicional respecto de estos factores se presenta en Raczynski D., y Muñoz, G., Efectividad escolar y cambio educativo en condiciones de pobreza en Chile, Ministerio de Educación, Santiago, 2005.

132. Como se desprende de distintos estudios las características que asume la gestión escolar, en particular el foco que ésta pone en el aprendizaje de los alumnos/as, el trabajo en equipo de los/as profesores/as y el buen trabajo en el aula, aunado a expectativas altas respecto al potencial de aprendizaje de los niños y niñas, contribuyen a mejorar los resultados educativos y a debilitar su dependencia de factores asociados al origen socioeconómico y capital cultural de las familias⁽⁵⁰⁾. Las escuelas cumplen con su misión cuando agregan valor a los aprendizajes y a la formación que los/as alumnos/as traen desde su familia y entorno.

133. Más allá de las diferencias en los aprendizajes definidas por desigualdades en el acceso de los niños y niñas de distintos orígenes socioeconómicos a recursos para su aprendizaje, existe evidencia, además, de problemas sistémicos que afectan la calidad de los aprendizajes que genera el sistema escolar a nivel global. Así, la evidencia comparativa con otros países que surge de pruebas estandarizadas muestra que los estudiantes que tienen más alto rendimiento relativo en el país generan aprendizajes que son apenas comparables con el rendimiento del promedio de países con similar nivel de ingresos. Estos problemas se vinculan tanto con insuficiencias del sistema escolar en su conjunto como con insuficiencias en la gestión escolar, temas que se retoman en el Capítulo III, junto con las propuestas del Consejo para abordarlos.

134. Los padres y madres⁽⁵¹⁾, por otra parte, tienen altas expectativas puestas en el sistema. Cuando se les pregunta qué esperan de la escuela para sus hijos e hijas señalan que ésta debe entregar tanto conocimientos como valores, entre los que destacan el respeto a los demás, la solidaridad y la igualdad. Respecto de los conocimientos, los padres y madres distinguen entre aquellos que consideran mínimos o básicos (lenguaje, matemáticas) y relevan lo relacionado con la tecnología, la computación y el arte.

(50) Literatura internacional y chilena apoya esta conclusión. Para Chile Brunner, J.J. y Elacqua, G. (2003) "Informe capital humano en Chile", Escuela de Gobierno Universidad Adolfo Ibáñez; y Eyzaguirre, B. (2004) "Claves para la educación en pobreza", Centro de Estudios Públicos (93); Román, M. (2004) "Enfrentar el cambio en escuelas críticas urbanas", Persona y Sociedad volumen XVIII, n°3; Raczyński, D. y Muñoz, G. (2005) "Efectividad escolar y cambio educativo en condiciones de pobreza en Chile", Ministerio de Educación, División de Educación General.

(51) Para mayores detalles revisar los resultados del estudio estudio MIDEPLAN-FOSIS, Concepciones y percepciones en el Sistema Escolar en las familias con niños y niñas usuarios, acerca de la infancia, la familia y el Sistema Escolar, realizado por CCI Ingeniería, Santiago, 2006.

135. Respecto de la relación de los padres y madres con profesores/as y funcionarios/as de la escuela, señalan que dicha relación está mediada por tres factores: (i) el escaso tiempo que se les brinda, (ii) la poca disposición al diálogo, y (iii) la ausencia de reglas claras y de público conocimiento. Las familias manifiestan la necesidad de analizar en conjunto con los profesores y profesoras los aspectos que hacen que los niños y niñas se sientan incómodos en la escuela, o los que pueden estar influyendo en su desempeño escolar. Cabe señalar que los padres y madres tienen limitadas posibilidades de elegir entre escuelas para sus hijos/as y, cuando tienen la posibilidad de hacerlo, no escogen por el nivel de rendimiento académico de la escuela.

136. Especial mención merece el trato de los niños y niñas "inquietos/as". Los padres y madres reportan que los niños que no prestan suficiente atención en clases, son más conversadores que los demás, "traviosos" y a veces demasiados activos, reciben menos atención y en algunos casos son ignorados por sus profesores/as. Manifiestan que no existe un tratamiento adecuado o la preparación suficiente por parte de los profesores/as para manejarse con ellos/as, y son frecuentemente catalogados como "niño/a problema". La escuela, dicen los padres y madres, debería tener la capacidad de "dar la voz de alerta" acerca de problemas que afectan el comportamiento de los niños y niñas.

137. Por último, en ambos niveles educativos –preescolar y escolar– se observan dificultades y limitaciones en relación con el acceso y la atención especial a niños y niñas que presentan necesidades educativas especiales, entre ellos/as aquellos/as con rezagos en su desarrollo o bien con alguna discapacidad. Tampoco existen programas de apoyo a los padres y madres con hijos/as en esta situación, lo que limita considerablemente las oportunidades de dichos niños y niñas para desplegar al máximo sus potencialidades de desarrollo.

La voz de los niños y niñas

"Quisiera contarles un problema que tiene mi nana, ella tiene una hija con parálisis y anda en silla de ruedas. Tiene tres años, pero ningún jardín infantil la quiere recibir y creo que eso no debe existir en este país". (Niña, 4 años, Puerto Montt, en: www.consejoinfancia.cl)

"Mi hermano grande no va a la escuela, porque lo echaron. Él quedó en sexto y mis papás no pudieron mandarlo a otra escuela porque no tienen plata". (Niña, 7 años, Llaylay, en: www.consejoinfancia.cl)

"Estudio en la Escuela Njfl 37 Divina Providencia de El Monte. Me gusta mucho estudiar. Es un colegio mixto y tengo buenos amigos, voy en 5º B. En mi colegio hay desde kinder a octavo básico. Están construyendo un colegio nuevo para la jornada escolar completa, que tendrá dos pisos y un ascensor para minusválidos, la primera escuela en la comuna con ese sistema". (Niña, 10 años, Extranjero, en: www.consejoinfancia.cl)

"Mi escuela es muy pequeña para la cantidad de alumnos. Somos 600 y no tenemos gimnasio para hacer educación física. Por acá llueve gran parte del año y en nuestro comedor sólo pueden comer entre 90 a 100 alumnos, los demás deben esperar hasta 30 minutos para poder comer. Nuestro gran anhelo es poder tener una escuela nueva, pero los adultos y políticos del país sólo se preocupan de otras cosas. Como los niños no votan, no les importa". (Niño, 12 años, Hualaihue, en: www.consejoinfancia.cl)

"Mi escuela es linda, porque tengo una profesora que me enseñó a leer, a jugar, a respetar, a escribir y a escuchar. Pero tengo pena, porque mi colegio tiene mucho barro y el patio techado se moja con la lluvia. El patio no tiene cemento y en mis zapatos llevo la arenilla hasta la sala de clases. Hay muy pocos computadores para poder ocuparlos y debemos turnarnos para usarlos. Mi sala está linda, porque la arreglamos y la pintamos con hermosos colores. Con mis compañeros somos muy unidos y nos gusta bailar cueca, que nos enseñaron en el taller". (Niño, 9 años, en: www.consejoinfancia.cl)

La voz de los adultos

"Tenemos barreras en educación, muchos de nuestros niños no ingresan a educación porque son discriminados por distintos establecimientos educacionales" (Dirigente de la CUT, Audiencia Regional, Región del Bio Bio, 26-04-06)

"... existe una barrera muy difícil de sortear, pero hay que hacer el esfuerzo con los niños que ingresan al sector preescolar rural, por la lejanía, la distancia, el clima, etcétera, por lo tanto, habría que velar porque tengan acceso expedito a movilización (Coordinadora Red de Infancia y Adolescencia, Audiencia Regional, Región del Bio Bio, 26-04-06)

"No es posible que niños con siete u ocho años sean expulsados en forma reiterada de establecimientos educacionales, que no tengan acceso a la educación, y eso es una realidad que tenemos en nuestra región. Rechazados, sí. Por problemas de tipo conductual, los niños son rechazados de los establecimientos educacionales. (Representante del Área de Protección del SENAME, Audiencia Regional, Región de Aysén, 08-05-06)

"Hoy día tenemos una población importante de niños que están siendo absolutamente vulnerados en su derecho a la educación, porque están siendo discriminados por una serie de características que presentan de, no sé, mala conducta o de situaciones que en las escuelas no quieren recibir, la variable de embarazo adolescente, que en el fondo son un montón de variables que se han discursado pero que efectivamente cuando uno asiste a las escuelas, en la práctica las escuelas no tienen la capacidad para incorporarlas". (Representante de Adopta Un Hermano, Audiencia Regional, Región de Antofagasta, 28-04-2006)

"La verdad de las cosas es que, desde mi perspectiva, en los menores de 4 años, en una medida muy amplia, diría que uno de los primeros requerimientos es que les demos la oportunidad de igualdad, para acceder a una educación preescolar de calidad". (Directora Regional Fundación Integra, Audiencia Regional, Región del Libertador Bernardo O'Higgins, 02-05-2006).

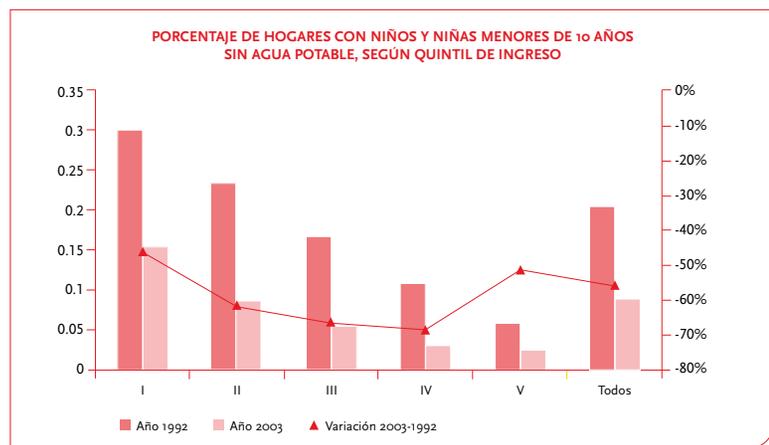
La vivienda y modo de habitarla como espacio de desarrollo de niños y niñas

138. Las condiciones de la infraestructura sanitaria de las viviendas en las que residen niños y niñas afectan significativamente su salud y su bienestar. Afortunadamente, nuestro país puede hoy exhibir indicadores que reflejan un amplio acceso de la población a agua potable, electricidad y alcantarillado.

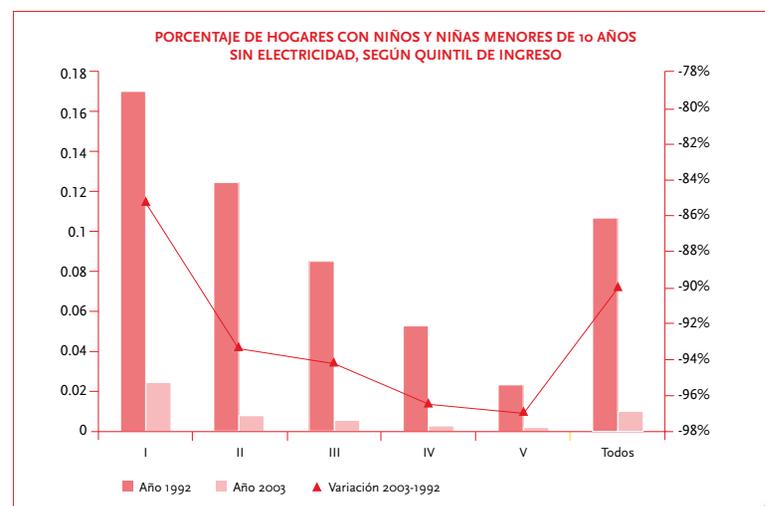
139. Entre 1992 y 2003 los hogares con niños y niñas menores de 10 años de edad sin agua potable se redujeron en un 56%. En efecto, mientras en el año 1992 un 20.1% de dichos hogares no disponía de agua potable, sólo un 8.3% se encontraba en esa condición en el año 2003. Este descenso, sin embargo, es menor en los hogares pertenecientes al quintil más pobre, manteniéndose el 16% de ellos en esta condición en el año 2003.

140. Respecto de la disponibilidad de energía eléctrica, la variación del déficit en los hogares con niños y niñas menores de 10 años de edad alcanzó al 90% entre 1992 y 2003, mejorándose sustantivamente la situación al respecto. Sólo un 1% de estos hogares se mantenía en el año 2003 sin electricidad, cifra que sube al 2.5% en el caso de los hogares del 20% más pobre.

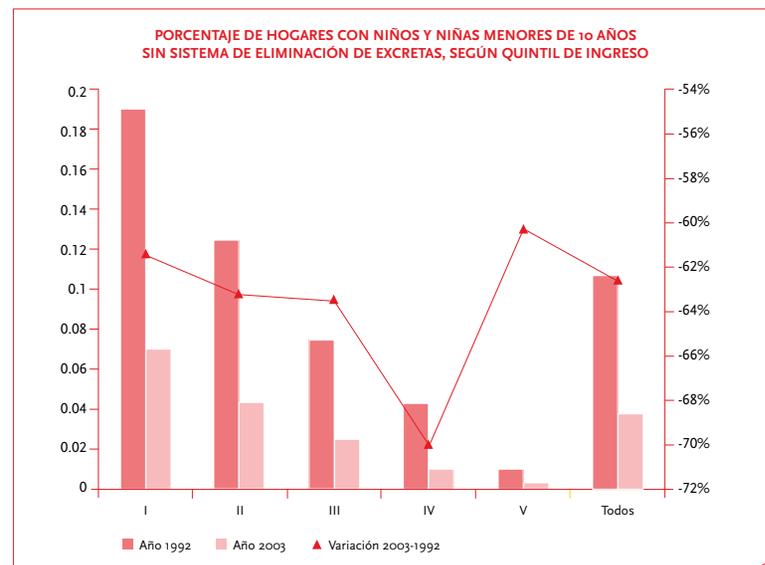
141. Otro indicador relevante relativo a la infraestructura sanitaria es la disponibilidad de un sistema adecuado de eliminación de excretas, el que junto con el agua potable constituyen los factores de mayor incidencia en la protección de la salud de los niños y niñas. En este indicador, la reducción del déficit es de un 63%, descendiendo de un 10.7% en el año 1992 a un 3.8% en el año 2003. No obstante estos mejoramientos, en 2003 un 7.3% de los hogares con niños y niñas menores de 10 años de edad del primer quintil de ingresos aun presentaba condiciones deficitarias a este respecto, con los consecuentes efectos en el bienestar de los niños y niñas.



Fuente: Casen 1992 y 2003



Fuente: Casen 1992 y 2003



Fuente: Casen 1992 y 2003

142. Las cifras de rezago que estos indicadores muestran indican que aún es importante mantener la preocupación por las condiciones de infraestructura sanitaria en los hogares con niños menores de 10 años del 20% más pobre del país. Considerando la alta incidencia que tiene en las condiciones de vida y las posibilidades de desarrollo sano de los niños y niñas más pequeños, la propuesta de Sistema de Protección Integral a la Infancia del Consejo da cuenta de esta preocupación a través de la priorización de los servicios de habitabilidad de la red social en estos hogares, como se propone en el Capítulo III.

143. En el estudio denominado “Espacios cotidianos de niños y niñas”⁽⁵²⁾, fue posible constatar que las necesidades objetivas de los niños y niñas son una perspectiva poco incorporada en el diseño de los espacios que ellos/as utilizan cotidianamente. En general, éstos no están pensados para los niños y niñas a menos que ellos/as sean sus principales usuarios, como ocurre con las escuelas y jardines infantiles. Los demás espacios están diseñados desde y para el adulto. Claramente es el caso de centros de salud, viviendas y espacios públicos donde no existen normativas que incorporen la mirada del niño. La gravedad de esto es manifiesta si se considera que cuando el mobiliario y los espacios están diseñados para los adultos no sólo los vuelve aburridos para los niños sino que también los puede volver riesgosos.

144. En lo que refiere a los espacios que usan los niños y niñas al interior de las viviendas sorprende la gran homogeneidad en las observaciones de este estudio. Las diferencias encontradas están marcadas más por las diferentes edades de los niños y niñas, sin mayor influencia del nivel socioeconómico o la zona geográfica. En general se descubre que no se han acondicionado lugares especialmente para los niños y niñas en las viviendas, probablemente porque son pequeñas, albergan a muchos moradores y acopian objetos de todo tipo. De aquí que los niños circulan mayormente por espacios saturados, sin que sea evidente una preocupación por adecuarlos a juegos o actividades infantiles, o bien, sin que este esfuerzo de frutos perceptibles.

145. Los espacios que los niños y niñas utilizan tienen dos características centrales, comunes a todos los casos observados en el estudio citado: corresponden a lugares compartidos con otras personas y actividades y se encuentran saturados de objetos, con muy poco

espacio libre para moverse. De esta manera, los niños y niñas se desarrollan en los intersticios de las actividades de otros, en espacios marginales que tienen que despejar para poder utilizar.

146. Este estudio⁽⁵³⁾ también describe elementos importantes a considerar en el espacio cotidiano de los niños y niñas, de acuerdo al tramo etéreo en que se encuentran. En la etapa de la gestación, si bien el bebé se encuentra en un espacio privilegiado como es el vientre de su madre, se observa que ésta no siempre tiene el tiempo necesario ni busca o encuentra un espacio adecuado para descansar y conectarse con su hijo o hija. Más aún, los espacios existentes no permiten privacidad ni silencio y como la embarazada y su familia continúan su rutina normal sin hacerse conscientes de la existencia permanente del bebé, los momentos de descanso, conexión y estimulación son muy limitados.

147. En el caso de los niños y niñas menores de 3 años, la no adecuación de los espacios se manifiesta en la escasez de elementos de estimulación de todo tipo, quedando ésta reducida generalmente a los objetos llamativos que estaban desde antes en la pieza o pertenecen a los hermanos o hermanas mayores del niño o niña. En el tramo de edad siguiente (4 y 5 años de edad) se suman a lo anterior las restricciones que imponen los padres y madres a la personalización del espacio, así como lo reducidos que resultan para que un niño o niña pueda jugar o moverse con libertad. Al ser espacios compartidos, lo que puedan hacer en ellos afecta necesariamente a los demás, quienes por lo general consideran que niños y niñas pequeños no pueden tomar decisiones respecto a cómo quieren que luzca su lugar.

148. Para el caso de los niños y niñas mayores (hasta 10 años de edad) la no adecuación de los espacios se expresa tanto en la salida a buscar lugares más amplios para jugar y socializar como en la dificultad para obtener silencio al momento de hacer las tareas. A pesar de que en las familias se tiene conciencia de que necesitan estudiar (de modo que se les habilita un espacio para trabajar que generalmente corresponde al comedor) la vivienda tiene muchos moradores, y el ruido del tránsito y la conversación constante distraen al niño o niña. A esto se suma que comienzan a requerir privacidad, condición difícil de lograr en el contexto descrito.

(52) MIDEPLAN - FOSIS: Espacios de uso cotidiano de niños y niñas, realizado por la Universidad Católica de Chile, Programa de Políticas Públicas, Santiago, 2006. Estudio desarrollado con metodologías cualitativas y de observación directa.

(53) Cabe destacar que la realización del estudio contempló una serie de observaciones directas en las viviendas, durante un período de tiempo prolongado, que permitió llegar a las conclusiones que se presentan.

149. A lo anterior se suma, transversalmente para todos los tramos de edad, la presencia de gran cantidad de objetos peligrosos al alcance de los niños y niñas. Esto genera, por una parte, riesgos dentro del hogar y, por otra, justifica una supervisión constante de los niños y niñas. El estudio revela que se busca mantenerlos en una habitación con un adulto en el caso de los niños y niñas más pequeños o dentro de la vivienda o el patio en el caso los mayores. Los permisos para salir de la vivienda están restringidos a la posibilidad de ser acompañado por los padres, madres u otros adultos, situación poco común por el poco atractivo de los espacios públicos para estos últimos. Esto deja a los niños y niñas circunscritos/as a espacios reducidos y saturados al interior de la vivienda, y en el caso de los más pequeños, ligados estrechamente al lugar en que se realizan las actividades, principalmente de la madre o de quien lo cuida.

150. Cabe señalar, por último, que las condiciones de las viviendas, su reducido espacio y los usos compartidos de sus habitaciones en algunos casos ponen en riesgo mayor la seguridad de los niños y niñas que pueden verse vulnerados gravemente en sus derechos a través de la negligencia y el abuso.

151. Una vivienda amigable con los niños y niñas es aquella que se reconoce en su verdadera dimensión social, y se entiende como eslabón fundamental en la cadena que influirá en su salud física y mental. El Sistema de Protección Integral a la Infancia debe, por tanto, considerar la dimensión de la vivienda y el modo de habitarla —a lo que llamamos habitabilidad— como un elemento integral de la política de infancia.

La voz de los niños y niñas

“Vivo con mis padres y con mis abuelos. Vivimos en la casa de mi tía, porque somos tan pobres que no tenemos donde vivir”. (Niña, 11 años, en: www.consejoinfancia.cl)

“Soy muy feliz, porque mi casa está separada de la de mis abuelos”. (Niña, 11 años, Osorno, en: www.consejoinfancia.cl)

“Propongo que haya piletas y que arreglen las casas”. (Niño, 8 años, en: www.consejoinfancia.cl)

La voz de los adultos

“Tiene que ver con el tema de los espacios de recreación para los niños, ahora es mandato que en todas las poblaciones existan multicanchas, pero lamentablemente las multicanchas no son utilizadas por los niños, son utilizadas por jóvenes a veces adultos y no precisamente para practicar algún deporte, si no, aunque suene feo, para drogarse, también para beber, entonces yo creo que eso también debería considerarse porque tal vez si tuviéramos los espacios adecuados para los niños, no tendríamos que estar curando tanta herida a esta altura del partido (Persona sin identificarse, Audiencia regional, Región de La Araucanía, 03-05-2006)

“Otro aspecto que tiene que ver con la política de las viviendas, es importante el tema de las coberturas, pero también es importante la calidad. Si bien a nivel de política se está discutiendo eso, creo que la construcción todavía de soluciones habitacionales mínimas tiene que ver fundamentalmente con el tema de los servicios básicos, que sin duda no están apuntando a un desarrollo de la equidad en infancia. Se están ubicando las viviendas todavía en espacios segregados, y sin duda eso afecta, porque se construyen en lugares donde no existe infraestructura de salud, ni educación, y donde el desplazamiento de los niños y sus familias implica distancias muy largas. Creo que la política de infancia tiene que todavía abordar temas de espacios públicos, temas de segregación y también condiciones espaciales mínimas en las viviendas”. (Coordinador del Área Social de la Gobernación de Valparaíso, Audiencia regional, Región de Valparaíso, 24-04-06).

“... nuestra región (requiere) de espacios cubiertos, no podemos hacerlo con patios al descubierto que se inundan o que no podemos utilizar por los niños. Nuestras poblaciones, las que construimos y entregamos, no ofrecen los espacios necesarios para dar cabida a la recreación de los niños. Los metemos en habitaciones, casas de espacios reducidos. (Representante Secretaría Ministerial de Educación, Audiencia Regional, Región de Los Lagos, 25-04-06)

“Otro tema es el espacio de la vivienda. No hay espacio para los niños ni para áreas verdes”. (Representante Organización por la Paz y los Derechos del Niño, Audiencia Regional, Región de Los Lagos, 25-04-06)

“... todos reconocemos que aquí en la región llueve o tenemos mal tiempo gran parte del año, y las multicanchas están hechas al estilo del norte de Chile, entonces nos falta una política pública que repare en eso, que por lo menos sean techadas”. (Representante de Gobernación, Audiencia Regional, Región de Aysén, 08-05-06)

“... los niños, tienen súper claro las cosas que les gustarían. Las veces que he podido hablar con ellos hablan mucho de los espacios de recreación, sueñan con más áreas verdes, plazas, hasta me han hablado de piscinas que les gustaría tener en sus lugares cercanos, pero tienen mucha claridad respecto de lo que quisieran para mejorar su calidad de vida”. (Representante de la Secretaría Regional Ministerial del Trabajo, Audiencia Regional, Región del Bío Bío, 26-04-06)

“Dentro de los desafíos, los niños requieren viviendas de tamaño adecuado, que permitan privacidad en la pareja y que permitan espacios para compartir, para hacer tareas, para descansar, para interactuar en familia”. (Directora de la Oficina de Protección de Derechos de Infancia de Talca, Audiencia Regional, Región del Maule, 03-05-2006).

Trabajo e ingresos: condiciones indispensables para el bienestar infantil

152. La generación de ingresos por parte del o de los adultos responsables de los niños y niñas es una condición fundamental para el crecimiento, desarrollo y bienestar de los mismos. El trabajo del padre, de la madre o de ambos es la fuente principal de ingresos en los hogares chilenos. El cuidado de los niños y niñas y la participación laboral, sin embargo, son actividades que compiten por el tiempo de los padres, lo que afecta principalmente a las madres y en especial a las madres de hogares pobres. En efecto, como ya adelantamos, las tasas de inserción laboral de las mujeres en Chile son todavía bajas, a pesar del avance en los últimos años, y muy bajas en el caso de las mujeres del 20% más pobre de la población.

153. Uno de los factores detrás de la baja participación femenina en Chile es la pronunciada diferencia de experiencia laboral entre hombres y mujeres. Las mujeres se caracterizan por permanecer menos tiempo con el mismo empleador y exhibir períodos de empleo continuo más cortos, así como períodos de inactividad o desempleo más largos que los hombres. La Oficina Internacional del Trabajo (OIT) estima que en el año 2002 las mujeres tardaban en promedio 30.6 semanas en encontrar empleo, mientras que los hombres tardaban 25.3 semanas⁽⁵⁴⁾.

154. La incorporación de las madres al mundo laboral, por otra parte, no sólo reporta indudables beneficios a la economía del hogar (tanto en el caso de las familias monoparentales como cuando se trata de un segundo receptor de ingresos) si no que también contribuye a ampliar las oportunidades de desarrollo de la propia mujer, generando impactos positivos en sus hijos e hijas.

(54) Banco Mundial: Evidencia Internacional sobre políticas de la primera infancia que estimulen el desarrollo infantil y faciliten la inserción laboral femenina. Documento de Trabajo 01/06 de la oficina para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay mayo de 2006, p. 25.

155. La protección de la maternidad está regulada en la legislación chilena a través de tres tipos de beneficios diferenciados⁽⁵⁵⁾ para aquellas mujeres que tienen contrato de trabajo y cotizan. Primero, la mujer tiene derecho a un descanso y subsidio antes y después del parto. Segundo, a la mujer se le garantiza la estabilidad en su puesto laboral, funciones y remuneraciones (fuero maternal). Tercero, luego del nacimiento de su hijo/a, la mujer tiene derecho a permisos diarios para alimentarlo/a (2 años), y derecho a licencias especiales por enfermedad grave del niño/a menor a un año. Aquellas mujeres que trabajan en empresas que tienen más de 19 trabajadoras (artículo 203 del Código del Trabajo) gozan del derecho a sala cuna para sus hijos/as por dos años.

156. El principal componente de las licencias maternales son los permisos pre y postnatales. El permiso por maternidad es de seis semanas antes del parto (prenatal) y doce semanas después de éste (postnatal). Este es un derecho irrenunciable. En este período no se permite el trabajo de las mujeres, debiéndoseles conservar el empleo y el puesto de trabajo⁽⁵⁶⁾. La legislación también contempla extensiones a estos permisos en caso de que la madre o el niño así lo necesitaran. Durante los permisos de pre y postnatal la trabajadora recibe un subsidio por el total de las remuneraciones y asignaciones normalmente percibidas con un tope de 60 UF⁽⁵⁷⁾ de las que se deducen remuneraciones y descuentos legales. El subsidio se calcula como el promedio de remuneraciones obtenidas durante los tres últimos meses anteriores al prenatal y es financiado totalmente por el Estado.

157. Recientemente se ha incorporado a la legislación una normativa que establece que “el padre tendrá derecho a un permiso pagado, de costo del empleador, de cuatro días en caso de nacimiento de uno o varios hijos/as. Sin perjuicio del permiso que ya otorga el artículo 66 del Código del Trabajo, que da un día”. Es decir, se le otorga al padre un permiso total de cinco días⁽⁵⁸⁾. Esta transformación es un avance en la medida en que reconoce el rol del

(55) Los artículos que reglamentan estas disposiciones laborales se encuentran en el Nuevo Código del Trabajo y en la reglamentación específica por área del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

(56) Artículos 195, 197, 207 y 208 de Código de Trabajo.

(57) Equivale aproximadamente a poco más de un millón de pesos, al precio de la UF a mayo del 2006.

(58) En el caso de padres adoptivos, se establece que “el Padre adoptivo tendrá derecho a un permiso pagado de cuatro días, el que se hace efectivo desde la fecha de la respectiva sentencia definitiva. El artículo 66 del Código del Trabajo, al que se refiere la nueva normativa no considera a los padres adoptivos, por lo que sólo tienen derecho a cuatro días”. Ver Ley 20.047, Dirección del Trabajo.

padre en la construcción de un vínculo seguro con sus hijos, fomentando el apego entre padre e hijo o hija desde los primeros momentos de su desarrollo.

158. En el caso del fuero maternal, la garantía de estabilidad de las funciones y el puesto de trabajo está asegurado por la ley durante todo el período de embarazo y hasta 12 meses luego de terminado el descanso postnatal⁽⁵⁹⁾. Durante este tiempo el empleador puede modificar las funciones de la mujer sólo si las funciones regulares atentasen contra su salud o la del niño/a.

159. Luego del nacimiento, la mujer también tiene derecho a: (i) tomar dos porciones de tiempo de no más de una hora para darle alimentación a su hijo/a menor de 2 años; (ii) permiso especial y subsidio por enfermedad grave del niño/a menor de un año, por el período en el cual éste/a se encuentre padeciendo enfermedad grave y su estado requiera atención en el hogar. Este permiso es extensivo también a padres y trabajadores que tengan a su cargo a menores de un año por orden judicial y; (iii) licencias en caso de accidentes graves o enfermedad terminal en su fase final o enfermedad grave con riesgo de muerte de hijos/as menores de 18 años. Estas últimas licencias pueden extenderse hasta por un período de 10 días al año y tomarse en jornadas totales, parciales o combinaciones de ellas. En estos casos se prevé la devolución de los permisos a través de trabajo en horas extras, actividades extraordinarias, días de vacaciones e incluso, descuento salarial. Este permiso también es extensivo a los padres.

160. El artículo 203 del Código del Trabajo, por otra parte, también otorga a las trabajadoras formales en empresas que emplean a más de 19 trabajadoras de cualquier edad o estado civil, el derecho a sala cuna. Esta facilidad debe ser provista por la empresa, la que debe disponer de salas anexas e independientes al lugar de trabajo para el cuidado y alimentación de niños/as menores de 2 años, con las correspondientes condiciones de higiene y seguridad. Si el empleador no dispusiera de tales instalaciones, tiene el deber de cubrir el pago efectivo del establecimiento en el cual la trabajadora lleve a sus niños/as menores de 2 años.

(59) La trabajadora sólo puede ser despedida por orden judicial establecida en juicio de desahucio. Entre las causas que pueden invocarse para el despido se encuentran el vencimiento del plazo del contrato de trabajo, la conclusión de los trabajos o servicios prestados que dieron origen al contrato e incumplimientos graves al contrato.

| LEGISLACIÓN DE PROTECCIÓN A LA MATERNIDAD | | | | | | | |
|---|--|--|-----------------------------------|--|---|---|---|
| | Argentina | Brasil | Chile | México | Suecia | Francia | Italia |
| Licencia de maternidad (semanas) | 12 | 16 | 18 | 12 | 18 | 16 | 20 |
| Monto del salario durante la licencia | 100% | 100% | 100% | 100% | 12 meses al 90%; 3 meses tasa plana; 3 meses sin pago | 80% | 80% |
| Financiamiento del salario durante la licencia | Sistema de Seguridad Social, con aporte de empleadores | Sistema de Seguridad Social, con aporte de empleadores | Estado | Sistema de Seguridad Social, aporte tripartito | Sistema de Seguridad Social | Sistema de Seguridad Social | Sistema de Seguridad Social |
| Horario de lactancia (una hora diaria) sin perjuicio del salario | Hasta que el hijo tenga un año | Hasta que el hijo tenga 6 meses | Hasta que el hijo tenga 2 años | Hasta que el hijo tenga 6 meses | N/A | N/A | N/A |
| Derecho sala cuna | Ley no reglamentada | En empresas con más de 29 mujeres | En empresas con más de 20 mujeres | Todos los hijos/as de trabajadores que cotizan en la seguridad social | Padres trabajadores y con niños con necesidades especiales | Padres trabajadores y con niños con necesidades especiales | Padres trabajadores |
| Financiamiento sala cuna | Empleador | Empleador | Empleador | Seguridad social (aporte tripartito: empleadores, trabajadores de ambos sexos y el Estado) | Gobierno y padres con arancel diferenciado por nivel de ingresos (aprox. 13%) | Gobierno, empresas y padres diferenciado por nivel de ingresos (aprox. 25%) | Gobierno, empresas y padres diferenciado por nivel de ingresos (aprox. 12%) |
| Derecho jardín infantil | Ley no reglamentada | No existe | No existe | Todos los hijos/as de trabajadores que cotizan en la seguridad social | Universal | Universal | Universal |
| Licencia de la madre y el padre para cuidado de el niño/a enfermo/a | No | No | Si | No | N/A | N/A | N/A |
| Cobertura niños 0 a 2 años | 20% | 14% | N/A | N/A | 50% | 30% | 6% |
| Cobertura niños 2 a 5 años | N/A | N/A | N/A | N/A | 80% | 99% | 95% |

161. En la letra y espíritu de la ley este conjunto de normas destinadas a la protección de la maternidad y el derecho de los niños y niñas a estar junto a su madre y padre son comparativamente generosas en relación a la de países incluso de mayor desarrollo relativo. En este sentido la legislación de protección de la maternidad en Chile aparece como una fortaleza en lo que respecta a la protección de los ingresos del hogar y del derecho del niño y niña a estar con sus padres y madres. Lamentablemente, existen una serie de características asociadas a la forma en que la ley define la elegibilidad para estos derechos, la forma en que éstos se financian, y la forma en que éstos se estructuran, que se constituyen en realidad en obstáculos para las posibilidades efectivas de las madres de conciliar adecuadamente el trabajo remunerado y la maternidad.

162. En particular, la combinación de una normativa rígida en lo que respecta al uso del permiso y subsidio pre y postnatal, el natural deseo y necesidad de la madre de pasar más tiempo junto a su hijo o hija, y la ausencia de incentivos y mecanismos adecuados para fiscalizar el buen uso de la licencia y subsidio por enfermedad grave del hijo/a menor de un año, han generado una situación de gran anomalía en el uso de esta última licencia y subsidio, con consecuencias negativas para las posibilidades de las mujeres en edad fértil de acceder a empleos formales.

163. La combinación de factores que propician esta anomalía es evidente. Al ser los subsidios a la madre por enfermedad del hijo/a menor de un año totalmente de cargo fiscal, las instituciones aseguradoras de salud que los pagan (Fonasa e Isapres) no tienen incentivos para controlar su gasto. Al ser el subsidio equivalente al 100% de la renta imponible de la trabajadora (con tope de 60 UF), las mujeres con salarios equivalente o menores a 60 UF tienen un incentivo a utilizar este beneficio irregularmente (es decir, sin que el hijo/a menor de un año sufra una enfermedad grave) para extender de facto el período de descanso y subsidio postnatal. Y al existir evidencia acerca del beneficio para la salud del niño o niña de un contacto más prolongado con su madre en sus primeros meses de vida, los médicos tratantes tienen un incentivo a extender irregularmente esta licencia sobre la base de consideraciones sanitarias.

164. Esta combinación de factores es la única explicación posible para la evolución que mostró la utilización de este subsidio en la década pasada y comienzos de la actual. Entre 1991 y 2002 el gasto público por concepto de este subsidio creció en casi un 1.400% real, y si este último año su uso hubiera respondido efectivamente a las condiciones que lo regulan, los niños y niñas nacidas en el 2002 habrían estado gravemente enfermos o enfermas durante 6,4 días en promedio, entre el período que va desde el fin de la licencia postnatal de su madre y su primer año de vida⁽⁶⁰⁾. Es evidente que esta cifra no guarda proporción alguna con la realidad epidemiológica de la población infantil del país.

165. Esta estructura de incentivos genera consecuencias en la posibilidad de obtener empleo de todas las mujeres en edad fértil. En la medida en que un empleador enfrenta la opción de contratar una mujer en edad fértil o un/a trabajador/a sin esta característica, el costo para la empresa de contratar a la primera aumenta proporcionalmente a su incertidumbre respecto de la propensión de la mujer a emplear este beneficio irregularmente en caso de embarazo, y al costo potencial de reemplazarla por períodos inciertos que pueden prolongarse hasta por un año después del parto. Este mayor costo para las empresas de contratar mujeres en edad fértil afecta directamente las posibilidades de las mujeres con hijos o hijas pequeñas de acceder a empleos formales y aportar con su trabajo a los ingresos del hogar.

166. Basándose en la evidencia sanitaria existente respecto de la conveniencia de que los niños y niñas pasen un tiempo más prolongado con su madre durante sus primeros meses de vida⁽⁶¹⁾ y a la necesidad de reducir factores que afectan las oportunidades de acceder a empleos formales de las mujeres en edad fértil, el Consejo propone alterar la estructura de incentivos que genera esta anomalía.

(60) Tokman M. et al.: Subsidios por incapacidad laboral 1991-2002: incentivos institucionales, crecimiento de gasto y una propuesta de racionalización, CEP, Rev. Estudios Públicos 93, Santiago, 2004.

(61) Evidencia resaltada en audiencias ante el Consejo por el Ministerio de Salud y la Sociedad de Medicina Familiar. Ver anexos: 2.1.

167. Esto se puede lograr en base a la combinación de una flexibilización del derecho al uso de la licencia y subsidio postnatal (con pleno resguardo por la salud de la madre y el niño o niña) y la disminución de los incentivos que hoy existen para el uso irregular del subsidio por enfermedad grave del hijo/a menor de un año.

168. Los mecanismos de flexibilización en el uso de la licencia y subsidio postnatal que propone el Consejo son: (i) derecho de la madre de traspasar hasta 3 semanas de descanso y subsidio prenatal a descanso y subsidio postnatal (con autorización médica en base a protocolo); ii) traspaso automático al período postnatal tanto de la licencia como del subsidio prenatal no completado producto de parto prematuro; (iii) derecho de la madre a extender la licencia postnatal hasta el doble del tiempo actual con una reducción proporcional de la tasa de subsidio mensual (hasta a un 50% del salario mensual)⁽⁶⁴⁾, sin afectar el monto total del subsidio, e informando al empleador de la opción al comenzar la licencia y; (iv) derecho de la madre a extender su descanso postnatal a tiempo parcial a partir de la séptima semana, pactando con el empleador jornadas parciales o trabajo a distancia y distribuyendo el salario y subsidio en el tiempo, sin afectar su monto total (con autorización médica en base a protocolo)⁽⁶⁵⁾.

169. Para que estas posibilidades de utilizar flexiblemente la licencia y subsidio pre y postnatal sean utilizadas por las madres para prolongar el tiempo que pasan con sus hijos e hijas más pequeñas (y disminuya el mayor costo de emplear a mujeres en edad fértil asociado al mal uso del subsidio por enfermedad grave del hijo/a menor de un año) se requiere reducir simultáneamente los incentivos a la utilización indebida de la licencia y subsidio por enfermedad grave del hijo/a menor de un año.

(62) La Consejera Dra. Helia Molina disiente respecto a esta propuesta: "No concuerdo con la propuesta de flexibilizar el postnatal, distribuyendo el subsidio de 84 días en 168 días, ya que esto impactaría gravemente a las familias más pobres, quienes difícilmente resisten reducir al 50% sus ingresos".

(63) La Consejera Dra. Helia Molina disiente respecto a estas propuestas. "El descanso pre natal está basado en la necesidad fisiológica de reposo relativo de la madre en los 42 días previos al parto. En este período del embarazo se pueden presentar morbilidades de riesgo para la madre y el niño (diabetes gestacional, hipertensión, preeclampsia, entre otras), por lo cual, aunque el embarazo sea saludable, éste es un período de riesgo en términos de parto prematuro u otras complicaciones. Por esta razón, no me parece adecuado promover flexibilización del período prenatal o traspaso al período postnatal. Es difícil que protocolos médicos puedan asegurar el bienestar y salud de la embarazada al renunciar a parte de su descanso postnatal. Conclusión: mi opinión técnica es que el permiso prenatal no es flexibilizable".

170. El Consejo propone, para estos efectos, que se protocolicen las enfermedades graves del hijo o hija que dan derecho a esta licencia y subsidio, y que se protocolicen los procedimientos para conceder estas licencias por parte del médico tratante. Igualmente, el Consejo propone que, en concordancia con la práctica internacional, el subsidio por esta licencia cubra el 80% del salario⁽⁶⁴⁾ (con tope de 52 UF) para disminuir el beneficio de reclamarlo irregularmente.

171. Más allá de su espíritu, la normativa que establece la obligación de las empresas que emplean a más de 19 trabajadoras de proporcionar servicios de Sala Cuna a sus trabajadoras también presenta importantes deficiencias, que se manifiestan tanto a nivel de la cobertura que asegura como en los fuertes efectos colaterales que genera sobre las oportunidades de las mujeres en edad fértil de acceder a empleo formal. En efecto, el hecho de que el financiamiento de este beneficio esté a cargo de la empresa y de que la elegibilidad para el mismo sea definida por el sexo de la trabajadora y el número de trabajadoras que emplea la empresa, afecta fuertemente la disposición de las empresas más pequeñas a contratar más de 19 mujeres, y de las empresas que emplean a más de 19 mujeres a contratar mujeres que se encuentren en edad fértil.

172. Este mayor costo, sumado al que generan las ausencias prolongadas e inciertas de mujeres que utilizan irregularmente la licencia por enfermedad grave del hijo/a menor de un año, predispone a las empresas, como ratificaron los representantes de ASEXMA en audiencia con el Consejo, simplemente a no contratar mujeres en edad fértil.

173. El cumplimiento de esta normativa, por otra parte, presenta además niveles bastante deficientes. Más de un 20% de las empresas con la obligación de disponer de sala cuna no cumple con la provisión de este beneficio. Por otra parte, en el caso de trabajadoras temporales asociadas principalmente al trabajo agrícola (temporeras) esta exigencia legal para las empresas contratantes tampoco es una solución viable, ya que por su costo no pueden ser implementadas exclusivamente durante el período de trabajo temporal, y las salas cunas estables se encuentran muy retiradas de las zonas de trabajo⁽⁶⁵⁾.

(64) La Consejera Dra. Helia Molina disiente respecto a esta propuesta. "No concuerdo con reducir el subsidio al 80% en todos los casos. Si es una enfermedad aguda que requiere pocos días de licencia, esta medida es de bajo impacto. En términos de patologías graves, de más larga duración, o patologías crónicas que requieren el cuidado de la madre, la reducción del 20% del ingreso representa un mecanismo que tiende a aumentar la gravedad del problema de base y el impacto en la familia".

(65) Audiencia ante el Consejo de la Sociedad Nacional de Agricultura. Ver anexo 2.10.2.

174. Este conjunto de elementos de diagnóstico fundamentan la propuesta del Consejo de que se modifiquen los criterios de elegibilidad y mecanismos de financiamiento del derecho a sala cuna, extendiéndolo a los padres y madres que trabajan formalmente en empresas de cualquier tamaño, y además a la etapa de Jardín Infantil (para niños y niñas de 2 y 3 años de edad)⁽⁶⁶⁾. Los detalles de esta propuesta se desarrollan en el Capítulo III.

175. El fuero maternal especificado en el artículo 174 del Código del Trabajo tiene por objetivo asegurar a la madre estabilidad laboral durante el primer año de vida de su hijo/a, e imposibilita su despido hasta un año después de expirado su descanso de maternidad. El empleador sólo puede poner término a su contrato de trabajo durante este período si es autorizado previamente por un juez competente, quien sólo puede concederla por causales muy específicas⁽⁶⁷⁾.

176. Respecto de este beneficio, el Consejo tiene una propuesta puramente adecuadora y una más de fondo. La propuesta adecuadora busca homogenizar el tiempo de fuero maternal de las mujeres que opten por alternativas distintas de descanso maternal en base a las propuestas al respecto que ha hecho el Consejo y esta se relaciona simplemente con establecer que el fin del fuero maternal debe estar definido a partir de la edad del niño o niña (1 año y 12 semanas de vida ó 15 meses) y no del tiempo transcurrido desde el término del descanso postnatal, como está definido actualmente en la ley.

177. La propuesta más de fondo se refiere a la cobertura de esta protección respecto de distintos empleadores. El Consejo entiende que el espíritu de esta protección legal es evitar que el embarazo y la maternidad se constituyan en causales de despido de la mujer. Sin embargo, de la manera en que ha sido interpretado este derecho por la Dirección del Trabajo, el fuero maternal seguiría a la mujer a cualquier trabajo dependiente durante su período de vigencia⁽⁶⁸⁾. Esto hace muy difícil que una mujer que no haya estado trabajando al momento del embarazo o que una mujer que decida por su propia voluntad cambiar de trabajo, pueda efectivamente encontrarlo. El

(66) El Consejero Dr. Juan Carlos Concha difiere de las afirmaciones contenidas en este párrafo.

(67) Señaladas en los números 4 y 5 del artículo 159 y en las del artículo 160 del Código del Trabajo.

(68) Véase ORD. N° 795/63 del año 2000, de la Dirección del Trabajo, que señala "el fuero de la mujer embarazada no se encuentra subordinado a la condición de que ella mantenga una misma relación laboral durante todo el período que comprende el fuero. Por consiguiente, cabe sostener que en ningún caso puede ser privada de su empleo hasta un año después de expirada la licencia maternal post natal que le otorga el artículo 186, aún cuando se produzca un cambio de empleador".

Consejo propone, por tanto, que el fuero maternal debe entenderse aplicable sólo respecto del empleador que tenía la mujer al momento del embarazo.

178. Por último, es importante consignar también que ninguno de los beneficios descritos están disponibles para madres y padres que trabajan informalmente. Instituciones públicas como la Junta Nacional de Jardines Infantiles y la Fundación INTEGRA ofrecen plazas de sala cuna y jardín infantil para niños y niñas de hogares pobres, pero igualmente queda sin cobertura un segmento importante de los hogares.

179. Esto implica que un número importante de madres enfrentan dificultades para incorporarse al trabajo remunerado por no tener acceso a servicios de sala cuna o jardín infantil, y otras que trabajan por turnos, durante los fines de semana o en trabajos nocturnos, tienen grandes dificultades para organizar el cuidado de sus hijos e hijas, particularmente cuando se encuentran en contextos de pobreza⁽⁶⁹⁾.

180. En el caso de las mujeres temporeras existen, además, dificultades específicas respecto de su protección en salud. Al percibir ingresos durante el trabajo temporal cambia su clasificación en los grupos de atención de FONASA y, por otra parte, al terminar su trabajo temporal enfrentan dificultades para recuperar su condición de carga familiar del cónyuge. Para resolver estos problemas se propone clasificar a mujeres temporeras para efectos de los grupos de atención de FONASA a partir del ingreso anual mensualizado y permitirles recobrar su condición de carga familiar una vez terminado el trabajo temporal.

181. Desde una perspectiva más positiva, es importante notar que la legislación de protección a la maternidad en nuestro país ha incorporado crecientemente modificaciones que benefician al padre de los niños y niñas. Por ejemplo, y al igual que otras sociedades que han avanzado en esta línea, la legislación chilena establece un permiso paternal que puede sumar hasta cinco días⁽⁷⁰⁾. El Consejo apoya estas transformaciones que reconocen el rol del padre en la construcción de un vínculo seguro con sus hijos, fomentando de esta manera el apego entre padre e hijo/a desde los primeros momentos de su desarrollo.

(69) Planteamientos hechos por el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) en Audiencia ante el Consejo. Ver: anexo 2.3.3.

(70) En el caso de padres adoptivos, se establece que "el Padre adoptivo tendrá derecho a un permiso pagado de cuatro días, el que se hace efectivo desde la fecha de la respectiva sentencia definitiva. El artículo 66 del Código del Trabajo, al que se refiere la nueva normativa no considera a los padres adoptivos, por lo que sólo tienen derecho a cuatro días". Ver Ley 20.047, Dirección del Trabajo.



Las Garantías para los Niños y Niñas del Sistema de Protección Integral a la Infancia: Propuestas del Consejo **3**

182. Más allá de las diversas medidas específicas propuestas en el capítulo anterior, a partir de las debilidades y fortalezas del entorno familiar, comunitario y de las políticas públicas en que se desenvuelven las niñas y niños, el Consejo reafirma que el objetivo de política propuesto en el Decreto que lo constituyó, no puede ser satisfecho por un conjunto de medidas aisladas. Avanzar hacia estos objetivos, requiere que todos los esfuerzos que se realicen para apoyar el desarrollo de los niños y niñas estén articulados en la forma de un sistema, cuyo diseño responda flexible e integradamente a la diversidad de los factores ambientales que inciden en el desarrollo infantil.

183. El mandato de la Presidenta de la República es explícito al respecto, y le solicita al Consejo: “formular y proponer un conjunto de políticas y medidas idóneas para efectos de implementar un sistema de protección a la infancia”.

184. En este capítulo se presentan los principios fundamentales en los que se basa el Sistema de Protección Integral a la Infancia que el Consejo propone; se describen los criterios de necesidad por

los cuales se ordenan las garantías que el Consejo propone que este Sistema contemple y se describen estas garantías en términos de niveles de acceso a servicios y prestaciones por parte de niños y niñas y sus familias a través de su ciclo de vida.

Principios rectores del sistema propuesto

Perspectiva de derechos

185. El sistema que se propone se fundamenta en el principio consagrado en la Convención de Derechos del Niño que señala que los derechos de niños y niñas son universales y es responsabilidad de la sociedad en su conjunto garantizarlos. Para responder a este principio, el sistema propuesto garantiza servicios y prestaciones a todos los niños y niñas a partir de sus necesidades, y propone relaciones de cooperación entre las familias, la comunidad organizada, la institucionalidad pública de ámbito territorial, la sociedad civil y el gobierno central, para el logro de metas universales de desarrollo infantil.

186. El sistema adopta el principio, también establecido en la Convención, de que el Interés Superior del Niño debe ser el criterio ordenador de todas las decisiones que los afectan. El sistema propuesto operacionaliza este principio a través de metas objetivas de desarrollo y bienestar infantil que orientan los esfuerzos de todos los componentes del sistema, y a través de espacios diagnósticos y de derivación para orientar el apoyo a cada niño y niña hacia estas metas a partir de sus necesidades específicas.

187. Coherentemente también con la Convención, el diseño del sistema acoge como eje de su organización el principio de Autonomía Progresiva del Niño y Niña. Esto se refleja en un ordenamiento de los servicios y prestaciones que el sistema les ofrece a niños y niñas, destinado a apoyar progresivamente una mayor autonomía a través del ciclo vital.

Visión integral del desarrollo de los niños y niñas

188. Este principio se refleja en que el sistema propuesto se orienta hacia metas de desarrollo infantil integrales y tiene mecanismos de coordinación y control específicos en cada nivel de gestión, destinados a integrar los servicios y prestaciones de distintos ámbitos sectoriales en función de los requerimientos del niño y la niña.

189. De esta manera, el sistema propone superar las miradas parciales acerca del desarrollo infantil que surgen de la estructura sectorial tradicional del Estado (Educación, Salud, Vivienda, Protección, entre los principales), integrando todas estas perspectivas en la categoría emergente⁽⁷¹⁾ de desarrollo infantil. La definición de objetivos de política y metas a este nivel supone, por tanto, la necesidad de un espacio institucional propio para la política, entendida como un espacio de coordinación de componentes de educación, salud, vivienda, protección y otros, con resultados que son más que la suma de estas partes.

(71) Una categoría emergente en teoría de sistemas (cibernética) se refiere a un nivel de análisis conformado funcionalmente por un conjunto de otros niveles pero que es distinto a la suma de ellos.

La voz de los adultos

“Creo que el trabajo intersectorial como elemento es básico, hemos hecho muchas cosas todos por separado, el problema está en cómo cambiar en nosotros el protagonismo y ponerlo en los niños”. (Coordinador de la Oficina de Protección de Derechos de Infancia de la comuna de Punta Arenas, Audiencia regional Región de Magallanes, 28-04-06).

“Donde se percibe claramente que lejos de trabajar articuladamente se estaba trabajando parceladamente. Vemos a los niños no desde sus problemáticas, sino por problemáticas. Un proyecto atiende explotación sexual comercial infantil, otro atiende el consumo de drogas, otro atiende la falta de recursos para comer, por ejemplo, y otro atenderá la problemática de violencia familiar que sufre su familia y que es muy importante que podamos empezar a visualizarlo y a no tirarnos la pelota”. (Representante de la organización Tierra de Esperanza, Audiencia Regional, Región de Antofagasta, 28-04-2006)

“Me parece que sería muy bueno establecer mesas de trabajo entre las instituciones en forma permanente en el tiempo, pero también hacer un seguimiento, cuáles son nuestros compromisos, qué pudimos hacer, qué fuimos capaces de hacer, porque los chispazos tampoco sirven”. (Profesional del área de Educación, Audiencia Regional, Región de Tarapacá, 24-04-2006)

La familia como principal agente del desarrollo de niños y niñas

190. Este principio se refleja en que el sistema propuesto busca apoyar y complementar los esfuerzos de las familias en que los niños y niñas están insertos, respetando los espacios de autonomía familiar. Esto es coherente con la perspectiva de derechos en la medida en que supone el respeto al derecho básico del niño y niña de ser apoyado y estar con su familia. En base a lo anterior, el sistema se orienta a apoyar a las familias en sus roles desde su propia diversidad, ofreciéndole servicios y prestaciones pertinentes a su realidad específica, constitución o conformación. En este punto, resulta importante respetar las concepciones culturales de las familias, en particular aquellas que pertenecen a comunidades indígenas.

191. El objetivo del sistema es siempre, por tanto, el de complementar pertinentemente los recursos familiares y trabajar con la familia en apoyar el desarrollo del niño y niña. Sólo en condiciones extremas de vulneración de derechos pueden justificarse medidas de protección judicial que involucren la separación del niño o niña de su familia en función del Interés Superior del Niño. Estas medidas, sin embargo, son resorte de la justicia y no del sistema de protección social, más allá de los instrumentos que éste debe orientar para asegurar una derivación y apoyo oportuno a niños y niñas gravemente vulnerados en sus derechos hacia estas instancias de protección.

192. El respeto por las opciones y necesidades laborales y educacionales de las familias, por otra parte, se refleja en la incorporación en el sistema de prestaciones de apoyo especialmente dirigidas a los niños y niñas cuyos padres o madres trabajan o estudian fuera del hogar, independientemente de la realidad socioeconómica del hogar o las características de la actividad laboral o educacional que padres y madres desarrollan.

La voz de los niños y niñas

“Mi familia es muy unida, ayudamos siempre para hacer un mundo mejor”. (Niña, 8 años, Maipú, en: www.consejoinfancia.cl)

“En la vida todos tienen problemas y se solucionan en la familia”. (Niña, 14 años, Osorno, en: www.consejoinfancia.cl)

La voz de los adultos

“Además, considerar, (...) a la familia en su totalidad, cada uno de nuestros programas está atendiendo a un integrante de la familia, y lo está atendiendo desde el prisma que tiene cada institución o cada organismo, por lo tanto considero que lo importante acá es ver a la familia en su totalidad y no disgregada”. (Coordinadora Oficina de Protección de Derechos de la comuna de Antofagasta, Audiencia Regional, Región de Antofagasta, 28-04-2006)

“Creo que lo principal, y me sumo a lo que ya han hablado, es el hecho de que es necesario trabajar con las familias. En este momento hay muchos programas especializados, se está hablando de cómo se enfocan los temas, es decir, programas de drogas, programas relacionados con menores infractores de ley, proyectos en relación al maltrato, y en conjunto cada uno de ellos trabajo de distinta manera, de acuerdo a lo que vemos y de acuerdo a nuestras posibilidades, con las familias, pero en general no existe una política de Estado respecto a lo que efectivamente debe ser el trabajo que hace con las familias”. (Representante de institución colaboradora del SENAME, Audiencia Regional, Región de Tarapacá, 24-04-2006)

“Yo puedo tener salas cuna, puedo tener vacunas para los niños, puedo tener leche, pero quien hace la mediación entre ese bien o servicio y el niño, es la familia. Entonces, para trabajar con el enfoque de derechos de los niños ejercido hay que pasar por la familia. Los niños no se relacionan directamente con el Estado, los niños están en una familia, lo que hay que hacer es empoderar a la familia, porque no lo están suficientemente, les faltan recursos, información, buenas prácticas de vida familiar”. (Profesional SERPLAC, Audiencia Regional, Región de Los Lagos, 25-04-06)

“... deberíamos promover la valoración de los padres en la etapa preescolar y no sólo al interior de las escuelas, sino también a través de los medios de comunicación sobre la labor que deben desarrollar”. (Coordinadora de la Red de Infancia y Adolescencia, Audiencia Regional, Región del Bío Bío, 26-04-06)

“Hay que potenciar la familia, porque a veces le echamos la culpa a los policías y a los tribunales de justicia, pero antes de llegar a esas instancias tenemos que primero madurar, responsabilizarnos y asumir nuestro rol de familia”. (Sargento 1° de Carabineros, Audiencia Regional, Región de Los Lagos, 25-04-06)

“... toda política debe incluir necesariamente a los padres en tanto género, padres y no exclusivamente las madres como grandes soportes de la crianza y la educación de los niños”. (Profesional SERPLAC, Audiencia Regional, Región de Aysén, 08-05-06)

Importancia del entorno social y comunitario en el desarrollo infantil

193. Otro principio fundamental que el sistema reconoce en su diseño es la necesidad que, dentro del esquema de garantías universales que propone, las políticas públicas deben considerar las características del entorno más inmediato de los niños y niñas y sus familias, aprovechando los recursos que las comunidades en que éstos están insertos les ofrecen. Así, más allá de las garantías comunes e institucionalidad nacional que se propone asegure estas garantías para todos los niños y niñas, las prestaciones y servicios a través de las cuales éstas se aseguran deben gestionarse en los territorios, reconociendo las fortalezas y debilidades locales, y poniendo particular atención en los territorios con población indígena.

194. Esto involucra, como se discute más adelante, un reconocimiento explícito del rol municipal en la gestión de la red local de infancia y la incorporación explícita en la misma de la comunidad organizada, tanto en lo que se refiere a la provisión de servicios y prestaciones a niños y niñas como en la fiscalización y control de la red local.

Protección y apoyo al desarrollo personalizado a través del ciclo de vida

195. Un quinto principio básico en que se basa el sistema propuesto es que la política pública debe apoyar a cada niño y niña personalmente, reconociendo sus necesidades específicas y evolución personal a través del ciclo de vida.

196. Este principio se resguarda con una oferta de servicios y prestaciones diversa, que acompaña al niño y niña a través de cada etapa de su ciclo de vida entre la gestación y el fin del cuarto año básico, y con la existencia de criterios objetivos de evaluación y diagnóstico de las necesidades de niños y niñas, así como de mecanismos e instrumentos específicos para realizar estos diagnósticos y derivar a los niños y niñas y sus familias dentro de la red a partir de sus necesidades.

Calidad de las prestaciones como componente fundamental de las garantías

197. El sexto principio que el Consejo propone debe estar en la base del sistema, y que de alguna manera es subsidiario al cumplimiento de todos los anteriores, y es que todas las garantías de acceso que el sistema entrega a los niños, niñas y sus familias deben estar definidas explícitamente en base a estándares de calidad públicos y conocidos.

198. Este principio se resguarda en el sistema planteado con la existencia, en nuestra propuesta, de mecanismos de rendición de cuentas en todos los niveles de gestión del mismo, y de propuestas específicas para definir y desarrollar estándares y mecanismos de acreditación de calidad para todos aquellos prestadores y prestaciones nuevos del sistema, así como para aquellos que no cuentan actualmente con estos estándares y mecanismos.

199. En este mismo principio, adicionalmente, se sustenta la exigencia de que estos mecanismos tengan formas específicas de resguardo de la calidad de los recursos humanos que participan en las prestaciones, y también las propuestas que realiza el Consejo, tendientes a apoyar la formación y desarrollo de recursos humanos que aseguren prestaciones de la calidad que el desarrollo integral de los niños y niñas requiere.

La voz de los adultos

“... creo que tiene que haber una política de Estado respecto a que todos los niños de todo Chile, independientemente de su condición social, económica, tengan acceso a tener unas oportunidades de aprendizaje y creemos que la clave para lograr esto es encuadrar, informar y de alguna manera capacitar y habilitar a las familias (Persona sin identificarse, Audiencia regional, Región de La Araucanía, 03-05-2006)

“Creo que con todos los recursos que hay dispersos a nivel de la región, deberían juntarse e instalar una solución mucho más integral, y a lo mejor los recursos que se estarían ocupando serían menos de los que están en este minuto.” (Representante de JUNAEB, Audiencia Regional, Región de Aysén, 08-05-06)

“Podemos corregir, actualizar, hacer seguimientos, etcétera, pero por favor no nos proponamos repetir, sino que corregir y focalizar”. (Representante de SERPLAC, Audiencia Regional, Región del Bío Bío, 26-04-06)

“Existen barreras en la calidad de la información para estos sectores. Es decir, existen muchos programas de las políticas concretas del Estado, pero por falta de información no pueden tener acceso.” (Coordinadora Red de Infancia y Adolescencia, Audiencia Regional, Región del Bío Bío, 26-04-06)

Qué le ofrece el sistema a los niños y niñas

200. Para darle contenido operativo a los principios enunciados, el sistema propone el reconocimiento de conjuntos diferenciados de niños y niñas con necesidades diversas. El conjunto más amplio, definido explícitamente en nuestro mandato, incluye a todos los niños y niñas que se encuentran entre la gestación y el fin del primer ciclo de educación básica.

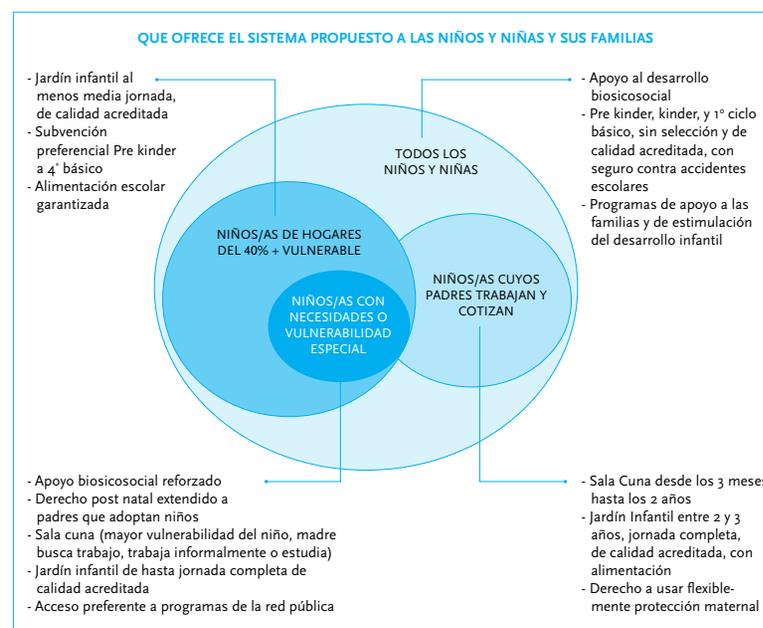
201. Un primer subconjunto dentro de este universo, también identificado en el mandato, es el que conforman todos los niños y niñas en el mismo tramo etéreo y que pertenecen a hogares del 40% socioeconómicamente más vulnerable. Dada la existencia de un número mayor de niños en promedio por hogar en este segmento de los hogares, este subconjunto está constituido por el 56% de los niños en este tramo etéreo.

202. Un segundo subconjunto lo constituyen los niños y niñas cuyos padres y madres (ambos si el hogar es biparental o sólo uno si el hogar es monoparental) trabajan fuera del hogar y cotizan. En la medida en que existen hogares en esta situación en todos los tramos de la estratificación socioeconómica del país, existen niños y niñas en este subconjunto que también se encuentran en el subconjunto anterior.

203. La última categoría es un subconjunto de los niños y niñas que pertenecen a hogares del 40% socioeconómicamente más vulnerable y que está conformado por los niños y niñas de este segmento con necesidades o vulnerabilidades especiales tal que: (i) manifiestan rezagos en su desarrollo; (ii) enfrentan riesgos específicos para su desarrollo adicionales a la condición socioeconómica de sus hogares; (iii) tienen padres y/o madres (ambos en hogares biparentales y sólo uno en hogares monoparentales), que trabajan informalmente y no cotizan, manifiestan la intención de trabajar o estudiar o, (iv) presentan otras necesidades especiales.

204. En base al principio de que los esfuerzos deben orientarse a apoyar a cada uno en la medida de sus necesidades (para el logro de metas universales y comunes a todos los niños y niñas), el sistema propone, por tanto, una organización de sus servicios y prestaciones a partir de las necesidades específicas de los niños y niñas, y familias que componen estos cuatro grupos.

205. Los grupos de servicios y prestaciones son genéricamente: (i) servicios y prestaciones universales que el sistema garantiza a todos los niños y niñas que viven en el país; (ii) servicios y prestaciones que el sistema asegura, adicionalmente a los anteriores, a todos los niños y niñas de hogares pertenecientes al 40% socioeconómicamente más vulnerable del país; (iii) servicios y prestaciones para niños y niñas del 40% de los hogares más vulnerables que presenten desfases en su desarrollo, cuyos hogares presentan factores especiales de riesgo para los niños y niñas (habiendo sido derivados a estos servicios y prestaciones a partir de un diagnóstico oportuno de necesidades y riesgos) o cuyos padres (ambos en el caso de hogares biparentales o el que esté presente en hogares monoparentales) trabajan o manifiestan la intención de trabajar fuera del hogar (formal o informalmente) o estudian; y, (iv) servicios y prestaciones que, independientemente de la vulnerabilidad socioeconómica del hogar, el sistema asegura a todos los niños y niñas cuyos padres y madres (ambos en el caso de hogares biparentales o el que esté presente en hogares monoparentales) trabajan y cotizan.



206. La figura del esquema superior muestra gráficamente esta estructura de prestaciones.

Garantías Universales (para todos los niños y niñas)

Apoyo al desarrollo biosicosocial

207. Para abordar el desarrollo infantil con un enfoque integral, entendiendo que existe un conjunto de factores ambientales que se conjugan para favorecer o dificultar el desarrollo de los niños y niñas en etapas tempranas, el Consejo propone que es necesario proveer de instancias y mecanismos que apoyen el proceso de desarrollo biosicosocial de todos los niños y niñas. Los rezagos del desarrollo y enfermedades no tienen una causa única sino múltiple, y los aspectos psicossociales determinan fuertemente la salud y bienestar de los niños y niñas. En razón de lo anterior, se propone garantizar a todos los niños y niñas un conjunto de prestaciones que abordan diversas áreas del desarrollo y se orientan a generar factores protectores del desarrollo.

208. El Consejo propone que se incorpore la detección de factores de riesgo biosicosocial y rezagos en el desarrollo como actividad sistemática del centro de salud, incorporando tamizajes periódicos de rezagos en el desarrollo desde el período prenatal hasta los seis años de vida. Esta propuesta surge de la importancia comprobada que tiene en la prevención y recuperación de desfases del desarrollo del niño o niña, la detección y compensación temprana de cualquier factor de riesgo o rezago.

209. Se propone también el tamizaje de riesgo en salud mental de la madre u otro adulto significativo durante el embarazo, y en el período perinatal y postnatal como actividad sistemática del centro de salud, enfatizando la detección de la calidad del apego del niño o niña con sus adultos significativos. Esta propuesta se fundamenta en que los cuidados y estimulación que los niños y niñas reciben desde la gestación y durante los primeros meses y años de parte de sus adultos significativos son de fundamental importancia en su desarrollo posterior. La creación de vínculos afectivos seguros (apego) entre la madre, padre u otros cuidadores/as y el niño

o niña, son la base sobre la cual éste/a adquiere la noción de sí mismo, establece su manera particular de relacionarse afectivamente con otros y aprende a afrontar situaciones de estrés⁽⁷²⁾.

210. El Consejo propone que se garantice la atención humanizada del parto (con adaptabilidad cultural, respetando las concepciones de las comunidades indígenas) bajo los actuales parámetros de profesionalización e institucionalización del mismo, asegurando el acceso y participación del padre o figura significativa en el parto y parto. La atención de parto y nacimiento es un momento cargado de contenido simbólico; se trata del momento donde la madre y quienes la acompañan se encuentran con el/la bebé fuera del útero y se reconocen. Por ello es importante respetar el derecho a un parto y parto en privacidad física y emocional, mediante la generación de un ambiente de intimidad y seguridad para la madre y permitiendo la participación de la pareja u otra persona significativa que brinde apoyo. Para el niño o niña que nace, por otra parte, tener más de una figura que le proporciona cuidado, afecto, y apoyo, es un factor que se ha asociado al desarrollo armónico y a la resiliencia frente a situaciones adversas⁽⁷³⁾.

211. Se propone que la atención al recién nacido salvaguarde el apego y, a través del mismo, la lactancia materna exclusiva. Esta propuesta se fundamenta en la misma evidencia que la anterior y supone que el equipo neonatólogo propicie y genere contacto físico entre el recién nacido/a y su madre inmediatamente producido el nacimiento, postergando, dentro de lo posible, procedimientos rutinarios de aspiración de secreciones, profilaxis ocular y de enfermedad hemorrágica, y cuidando de no interferir en el proceso de vinculación temprana o apego entre madre e hijo/a. La estimulación de una lactancia materna exitosa, por otra parte, genera impactos positivos en el desarrollo nutricional y afectivo que están ampliamente documentados⁽⁷⁴⁾.

212. El adecuado desarrollo por parte de los equipos de salud de las prestaciones propuestas requerirá de un reforzamiento de las competencias de los profesionales de los centros de salud primaria y de toda la red de salud en materias relacionadas con el desarrollo infantil. El Consejo propone, por tanto, que se desarrollen actividades específicas de capacitación del personal de salud en estas materias durante el período de implementación de las nuevas prestaciones y que estas materias sean incorporadas en los planes de capacitación regulares. Igualmente, se propone que las mallas curriculares de las carreras profesionales del área de la salud también incorporen contenidos de desarrollo infantil.

Programas de apoyo a las familias y de estimulación del desarrollo infantil de todos los niños y niñas

213. Siendo éste su primer nicho ecológico, para apoyar integralmente a los niños y niñas es importante potenciar las capacidades y competencias de crianza, cuidado y protección que brinda el grupo familiar al niño o niña, junto al acceso equitativo a oportunidades, bienes, herramientas y servicios de carácter universal que se requieren para su adecuado desarrollo en etapas tempranas. La evidencia acerca de altos niveles de desconocimiento de la población respecto de la importancia de la estimulación temprana y procesos de desarrollo por los que transitan los niños y niñas en sus primeros meses y años de vida, fundamenta la necesidad de ofrecer a las familias y adultos significativos apoyo de servicios especializados y capacitación en temáticas directamente vinculadas con las necesidades que emanan del proceso de crecimiento y desarrollo de los niños y niñas.

214. El Sistema de Protección Integral a la Infancia debe propender a combinar acciones originadas en diferentes ámbitos del espacio de los niños y niñas (familia, comunidad, políticas públicas) y desarrolladas por los principales agentes significativos en su desarrollo (padres y madres, profesionales de áreas específicas de apoyo), con la participación de las redes de servicios (salud y educación, entre las principales), aprovechando las habilidades, destrezas y capacidades de los propios niños y niñas, según el grado de madurez alcanzado.

(72) Soto, J. A., El obstetra y el apego (sin publicar). En estudio, MIDEPLAN/FOSIS: Dinámicas familiares en familias de padres y madres adolescentes, realizado por Centro Interdisciplinario de Estudios de Género, Universidad de Chile. Marzo 2006.

(73) Véase propuesta para el desarrollo de un sistema de protección integral a la infancia, MINSAL, 2005.

(74) Op. cit. MINSAL 2005.

215. Se propone el acceso de todos los niños, niñas y sus familias a actividades educativas presenciales en pautas de crianza; lactancia materna; apego; desarrollo infantil; cuidados básicos y alimentación saludable. Se recomienda que los padres y madres participen de programas y talleres especialmente diseñados para apoyar el proceso de embarazo y ayudarlos a desarrollar herramientas y competencias para el cuidado de sus hijos e hijas. Estas actividades deben tener un enfoque interdisciplinario e integral, fomentando el apego y vínculo temprano con los/as bebés e integrando a los padres y madres en el proceso como actores importantes. Estas actividades, además de informar y educar respecto a factores importantes en el desarrollo de los niños y niñas, les facilitan un espacio para expresar sus sentimientos y reflexiones acerca del proceso que están viviendo y aprender de la experiencia de los demás, y facilitando la generación y fortalecimiento de redes de apoyo mutuo. Las actividades señaladas podrán realizarse en los centros de salud y otras instancias comunales, las que deben tener en consideración los horarios disponibles por parte de los padres y madres, particularmente cuando ellos/as trabajan fuera del hogar.

216. El Consejo propone, además, el acceso de todos los niños, niñas y sus familias a campañas educativas masivas y continuas a través de los medios de comunicación acerca de pautas de crianza; lactancia materna; apego; desarrollo infantil; cuidados básicos y alimentación saludable. Este es un elemento complementario que se constituye como una oportunidad para incorporar información y mensajes a los padres y madres y comunidad en general que expliciten la importancia de reconocer que niñas y niños tienen derecho a una crianza sin desigualdades y las mismas oportunidades de desarrollar sus capacidades, así como para entregar herramientas para el cuidado de los niños y niñas con un enfoque integral y potenciando su desarrollo. Campañas que deben ser aprobadas por el Consejo de Infancia, institución cuya composición y funciones se desarrollan en el Capítulo IV.⁽⁷⁵⁾

217. Se propone, asimismo, el acceso de todos los niños y niñas en los tiempos de espera en los centros de salud a actividades de promoción y educación. Esta propuesta se fundamenta en que las salas y tiempos de espera de niños y niñas y sus padres y madres en los centros de salud constituyen un espacio físico y temporal valioso, que puede ser efectivamente utilizado para entregar información, educación y promover y estimular el desarrollo de niños y niñas.

(75) No confundir con el Consejo que desarrolló este informe, que se disuelve con su entrega a la Presidenta de la República.

Experiencias exitosas como las ludotecas⁽⁷⁶⁾, la existencia de bibliotecas de lectura inicial, materiales educativos para los niños y niñas de distintas edades, e implementos de estimulación, pueden replicarse como herramientas para la estimulación temprana y como apoyo al proceso educativo.

218. Se propone que todos los niños, niñas y sus familias tengan también acceso a programas y otras prestaciones de la red local gestionada por el municipio, a partir de las necesidades específicas que se identifiquen en la comunidad. Esta propuesta se basa en la opinión del Consejo de que el municipio debe tener un espacio de gestión autónomo para definir e implementar con la comunidad local programas y prestaciones en modalidades adaptadas a los requerimientos y necesidades específicas y territorialmente heterogéneas de niños y niñas y sus familias.

219. El Consejo propone que los municipios que acrediten sus capacidades y competencias para gestionar eficaz y eficientemente la red local de infancia ante la institución nacional rectora de la política de infancia (las propuestas del Consejo acerca de las características y funciones, que debiera reunir esta institución, así como su identidad institucional, se desarrollan en el Capítulo IV), en base a estándares sancionados por el Consejo de Infancia, reciban de parte de esta institución rectora un monto anual por niño o niña inscrito en los centros de salud comunales (Aporte Primera Infancia), por todo el período que va entre el momento en que se identifica el embarazo de la madre y el niño o niña cumple los diez años de edad, para el financiamiento de prestaciones de la red local. Estos recursos deberán ser traspasados a los municipios acreditados a través de convenios de gestión y su monto por niño o niña a nivel nacional debe ser calculado de manera de financiar las nuevas prestaciones que el Consejo propone que entregue el centro de salud a los niños y niñas de la comuna y sus familias, y otras prestaciones destinadas al desarrollo infantil comunal que se definan para la política.

220. El Consejo propone, a su vez, que el monto que corresponda a cada comuna del Aporte Primera Infancia por niño inscrito en los centros de salud sea calculado de acuerdo a una fórmula que pondere positivamente el lugar que ocupa la comuna en un índice de vulnerabilidad infantil de nivel nacional y negativamente el lugar que ocupa la comuna en un índice de densidad poblacional del país. Esta propuesta busca asegurar que tanto los municipios

(76) Experiencia presentada en audiencia ante el Consejo por la ONG Planeteta Luchin, ver anexo 2.6.6

cuya población infantil presenta mayores niveles de vulnerabilidad como aquellos que tienen una población más dispersa geográficamente, sean compensados financieramente por el mayor costo de atender a esta población⁽⁷⁷⁾.

221. El Consejo también propone que el Sistema gestione programas, prestaciones y servicios sectoriales, y bienes públicos, con criterios de desarrollo infantil integral (regulación urbana, rotulación de seguridad de juguetes u otros objetos, normativa de seguridad infantil, entre otros). Esta propuesta alude directamente a la necesidad de que la perspectiva de desarrollo infantil integral sea incorporada explícitamente como un servicio público a la comunidad y se integre en todas las políticas públicas. El Capítulo IV propone el modelo de gestión intersectorial necesario para articular esta prestación.

Educación de prekinder a 4° básico de calidad acreditada y sin selección para todos los niños y niñas

222. El Consejo propone como garantía del Sistema de Protección Integral a la Infancia el acceso asegurado de todos los niños y niñas del país a educación de calidad acreditada y sin segregación de los alumnos entre prekinder y cuarto básico, de manera de asegurar oportunidades equitativas para todos los niños y niñas de obtener aprendizajes efectivos en esta etapa.

223. El Consejo observa que nuestro sistema escolar aún está lejos de poder garantizar lo anterior. Pese a los fuertes aumentos de la inversión pública y privada en los últimos años, el sistema no ha logrado producir una educación de calidad para todos los niños y niñas, e incluso los estudiantes de mejor rendimiento obtienen peores resultados que el promedio de los países más desarrollados. Estos resultados, en la opinión del Consejo, pueden atribuirse sólo en parte a los menores recursos con que cuentan las escuelas chilenas respecto de sus pares en estos países, y se explican en mayor medida por insuficiencias del sistema de gestión escolar y la ineficiencia con que se utilizan los recursos.

(77) Así, por ejemplo, el monto para una comuna de la Subvención Primera Infancia podría resultar de multiplicar un valor estandarizado nacionalmente (T) por el total de niños considerados (n), por el valor comunal del Índice de Infancia (I) y por el inverso del valor comunal de un índice nacional de densidad poblacional (d) (ambos índices estandarizados para que el promedio nacional ponderado de los valores comunales sea igual a 1). Así, la transferencia al municipio x por este concepto (Ti) estaría representada por: $Ti = T \cdot n \cdot I \cdot d^{-1}$; y el costo total para el gobierno central de esta transferencia (TT) sería $TT = T \cdot N$, donde N es el total nacional de niños y niñas entre 0 y 10 años de edad inscritos/as en centros de salud primaria.

224. El Consejo propone que se deben generar instrumentos específicos para resolver estas insuficiencias del sistema y promover un uso más eficiente de los recursos del sistema y las escuelas. En particular, el Consejo propone reformas significativas orientadas a: (i) la generación de sistemas y estándares para la acreditación de calidad, la responsabilización por resultados y la rendición de cuentas, que operen como condiciones para la participación en el sistema de los prestadores que reciben recursos públicos; (ii) el aporte por parte del Estado de niveles de financiamiento diferenciado por alumno, a partir de indicadores objetivos de vulnerabilidad y costo educacional (tema que se discute más adelante; subvención preferencial); (iii) definir como principio del sistema que, al menos en el segmento escolar al que se refiere el mandato de este Consejo, los establecimientos que reciben financiamiento público no pueden definir la composición de su matrícula ni seleccionar a sus alumnos, y (iv) la formación y responsabilización de los docentes.

225. Para asegurar una adecuada responsabilización de los establecimientos y el aseguramiento de calidad de la educación para los niños y niñas, el Consejo propone que exista un sistema de rendición de cuentas para todos los establecimientos escolares. Este sistema debe contemplar niveles progresivos de cumplimiento de estándares de calidad, y un sistema de acreditación periódica de la calidad⁽⁷⁸⁾.

226. Los estándares de calidad exigidos deben incluir resultados en pruebas estandarizadas, tales como el SIMCE y evaluaciones muestrales en otras áreas del aprendizaje (desarrollo personal, competencias sociales y de talentos no cognitivos – artísticos y deportivos), evaluados e informados en base a medidas que den cuenta del valor agregado de la escuela al aprendizaje de sus alumnos y alumnas, de manera de no afectar a los establecimientos que atienden a alumnos/as más vulnerables (la propuesta de gestión y asignación de funciones para este sistema se presenta en el Capítulo IV).

227. Para una permanente evaluación global de los aprendizajes que está produciendo el sistema y una adecuada responsabilización y rendición de cuentas a la ciudadanía por parte del Ministerio de Educación, en cuanto responsable por la gestión global de la política educacional, el Consejo propone que el país continúe participando periódicamente en pruebas estandarizadas internacionales de evaluación de la calidad de la educación.

(78) Es propuesta del Consejo que para la acreditación de los prestadores exista más de una entidad acreditadora o certificadora.

228. La responsabilización en el sistema escolar, sin embargo, no debe limitarse sólo a los establecimientos y al Ministerio. El Consejo propone que los profesionales directivos y docentes también deben asumir la cuota de responsabilidad que les corresponde por los aprendizajes de sus alumnos y alumnas. Se recomienda, por tanto, revisar el estatuto docente en función del interés superior del niño y la niña.

229. Para garantizar equidad en el acceso a oportunidades de aprendizaje e integración en las escuelas, el Consejo propone que los establecimientos que reciben financiamiento público tengan prohibido realizar exámenes de admisión y tengan la obligación de aceptar a todo alumno o alumna que postule a ellos⁽⁷⁹⁾.

(79) Los Consejeros, Sra. Bárbara Eyzaguirre y Sr. Rodrigo Castro disienten de esta propuesta. "La segmentación de los alumnos en el sistema educativo es una realidad y obedece a distintos factores. Entre ellos, tenemos una política de vivienda que segrega geográficamente, el financiamiento compartido que lleva a las familias que no tienen capacidad de pago a automarginarse de estos proyectos, y por último, sostenedores que seleccionan por una sobredemanda. La dimensión de este último problema no se ha estudiado y posiblemente se sobredimensiona porque son pocos los establecimientos que tienen exceso de postulantes. La segmentación debe corregirse a través de incentivos a la integración, y en este sentido, la subvención diferenciada apunta en la dirección correcta. Por un lado, la mayor subvención permite la incorporación de alumnos vulnerables a las escuelas con financiamiento compartido en igualdad de condiciones que los que pagan. Y por otro lado, los niños que tienen un capital cultural menor reciben una subvención más alta compensando el mayor esfuerzo pedagógico requerido para obtener el mismo nivel de aprendizaje.

Además, la ley actualmente obliga a los establecimientos particulares subvencionados con sin financiamiento compartido a integrar un 15% de alumnos vulnerables sin cobro alguno, lo que también ayuda a la integración. Por otra parte, las medidas de valor agregado que tendrían que ser incorporadas al sistema de evaluación del SIMCE, deberían desincentivar las políticas de "descreme" de los establecimientos. Si la evaluación de la gestión escolar considera las diferencias en la composición del alumnado, no se castiga a los establecimientos que educan a alumnos con puntos de partida más bajos en su rendimiento.

Estas medidas son más adecuadas para enfrentar la segmentación que la prohibición tajante de seleccionar alumnos. Restringir toda posibilidad de generar proyectos educativos diversos no ayuda a responder a las distintas necesidades del país. Por ejemplo, es necesario contar con liceos de excelencia en educación media, estos alientan la meritocracia y la movilidad social y para formarlos es imprescindible seleccionar a los alumnos por rendimiento académico; o bien formar escuelas de talentos; también es importante contar con proyectos que buscan dar facilidades a las familias y que por lo tanto den preferencia a los hermanos por sobre otros postulantes, o permitir la formación de escuelas comunitarias que busquen servir a los alumnos que viven en su sector geográfico; también debe haber flexibilidad para que las fundaciones hagan discriminación positiva o bien, para que algunos sostenedores logren una composición heterogénea deliberada del alumnado.

Es más, el artículo 11ff del texto refundido de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza resguarda las posibles arbitrariedades en el proceso de selección, en el se afirma que

230. En el caso de existir mayor demanda por matrícula que cupos disponibles, los cupos deben ser asignados a través de mecanismos aleatorios y públicamente conocidos, aceptándose como único factor excepcional de priorización de los mismos la preexistencia de hermanos o hermanas del niño o niña en el establecimiento. Faltas graves a estas normas debieran inhabilitar al establecimiento para recibir financiamiento público.

231. El Consejo considera que la cancelación de matrícula⁽⁸⁰⁾ debe ser una medida absolutamente extrema y excepcional, y debe sustentarse en causas muy graves, expresamente tipificadas por el ente supervisor de la política. El proceso previo debe ceñirse a estrictos protocolos, incluyendo instancias de mediación, y la medida debe ser siempre apelable por los padres ante el ente fiscalizador, el que debe tener capacidad resolutoria al respecto.⁽⁸¹⁾

232. El Consejo propone, asimismo, que la subvención mensual que se pague a los establecimientos acreditados sea complementada por una subvención

los procesos de selección deben ser objetivos y transparentes, asegurando el respeto a la dignidad de los alumnos, alumnas y sus familias, de conformidad con las garantías constitucionales y en los tratados suscritos y ratificados por Chile y se especifican los procedimientos para realizar la selección. Legislar más allá rigidizaría el sistema".

(80) Los consejeros, Sra. María Angélica Kottliarenco, Sra. Helia Molina, Sr. Pablo González, Sr. Benito Baranda, y Sr. Jaime Crispí disienten de esta propuesta. "Para niños y niñas en la etapa preescolar y en primer ciclo básico no existe ninguna razón que pueda justificar la expulsión o cancelación de matrícula, medida que puede afectar gravemente en su desarrollo a los niños y niñas que son objeto de la misma. La prohibición de seleccionar alumnos debe aplicarse tanto a la entrada al establecimiento como con los niños y niñas que ya se encuentran matriculados en el mismo. No debiera permitirse bajo ninguna circunstancia, por tanto, la cancelación de la matrícula".

(81) Los Consejeros, Sra. Bárbara Eyzaguirre y Sr. Rodrigo Castro disienten de esta propuesta. "La cancelación de matrícula es una medida de última instancia. Esta es una señal clara sobre el límite entre lo que la comunidad escolar está dispuesta a tolerar para lograr una sana convivencia y facilitar el aprendizaje, y lo que no es aceptable. Esta consecuencia extrema, avala todas las medidas disciplinarias intermedias, generando un sistema que incentiva el buen comportamiento y disminuye, en la práctica, las faltas graves.

Si los procedimientos para resguardar a los alumnos del uso arbitrario de la cancelación de matrícula son engorrosos, en los hechos se comunicará que hay impunidad frente a la transgresión de los reglamentos de cada proyecto educativo.

En la Ley sobre Subvención del Estado a Establecimientos Educativos, se estipula la obligación de contar con reglamentos internos de la escuela, que señalen las normas de convivencia, sus sanciones e instancias de revisión. Las disposiciones de los reglamentos internos deben ajustarse a las normas legales. Además, se exige que los padres sean informados y quede constancia de su consentimiento mediante una firma. Por lo tanto, la escuela tiene el derecho a exigir su cumplimiento y por otro, debe hacerlo porque es un compromiso contraído con toda la comunidad educativa".

anual⁽⁸²⁾, calculada para que sea equivalente al monto mensual promedio que recibió el establecimiento por concepto de subvención (incluyendo la subvención preferencial que se discute más adelante), y que sea entregado en la forma de un cupón que sólo pueda ser utilizado por el establecimiento para: (i) la adquisición de material didáctico y de apoyo escolar seleccionado de un catálogo habilitado por el Ministerio de Educación en las condiciones de calidad y precio negociadas por el Ministerio con los proveedores a través de convenios marco y; (ii) la contratación de apoyo u asesoría en materias pedagógicas, de capacitación y de gestión escolar por parte de entidades acreditadas para este efecto.

233. El Consejo estima que la equidad de oportunidades también requiere una adecuada regulación de la edad de ingreso de los niños a los distintos niveles de enseñanza. El Consejo propone, por tanto, que la edad mínima de ingreso a Prekinder sea de cuatro años y la edad mínima de ingreso a primero básico sea de seis años. Los niños y niñas, por otra parte, deben poder acceder a prekinder en jardines infantiles, teniendo éstos derecho a una subvención de igual monto a la subvención para ese nivel en las escuelas.

La voz de los adultos

“Tenemos una alta cantidad de niños ubicados en zonas rurales a los que no llega la educación parvularia, de repente no tenemos herramientas técnicas para poder cuantificar, pero sí para cautelar que lo que a ellos se les otorgue sea de calidad. No por pertenecer a zonas rurales van a recibir una educación de segunda categoría”. (Educador de párvulos, Audiencia Regional, Región del Bío Bío, 26-04-06)

“Nosotros no vamos ni podemos tener la posibilidad de instalar educación parvularia en muchas áreas, porque no hay posibilidad financiera para ello. Las condiciones actuales no lo permiten. Los programas que denominamos no formales. Tenemos dos: Conozca a Su Hijo y los Proyectos de Mejoramiento de Infancia, pero son limitados, su cobertura es reducida. Pudiésemos optar por otro tipo de programas no formales, no conozco cuales, o perfeccionar y maximizar esos, especialmente en nuestra región”. (Secretaria Regional Ministerial de Educación, Audiencia Regional, Región de Los Lagos, 25-04-06)

(82) Se trata de un modalidad de subvención “mes 13”.

Garantías adicionales para niños y niñas de hogares del 40% más vulnerable

234. Adicionalmente a las garantías universales que se proponen para todos los niños y niñas, desarrolladas en el punto anterior, el Consejo propone que, en atención a su condición de mayor vulnerabilidad relativa, los niños y niñas pertenecientes a hogares del 40% socioeconómicamente más vulnerable a nivel nacional, sean sujetos de garantías adicionales por parte del Sistema de Protección Integral a la infancia, las que se detallan a continuación.

Atención preescolar de calidad acreditada

235. Existe nutrida evidencia internacional respecto de que los niños y niñas de los hogares más vulnerables de 2 y 3 años obtienen claros beneficios en su desarrollo cognitivo, desarrollo del lenguaje, desarrollo socio-emocional y apresto escolar, al participar en programas de educación preescolar de alta calidad⁽⁸³⁾. Esta misma evidencia muestra que, más allá de la modalidad de la prestación preescolar (convencional, comunitaria, u otras) lo fundamental para asegurar el impacto deseado en estas dimensiones del desarrollo del niño o niña es la calidad de la prestación.

236. El Consejo propone, en consecuencia, que todos los niños y niñas de 2 y 3 años de edad pertenecientes a los hogares del 40% más vulnerable tengan acceso garantizado a atención educativa preescolar en un centro de calidad acreditada y en una modalidad de calidad también acreditada, de al menos media jornada. Esta propuesta se basa en evidencia de diversas fuentes que señala que los beneficios adicionales para niños y niñas de 2 y 3 años de recibir educación preescolar en jornada completa son marginales en relación a los que produce una media jornada de calidad. Igualmente, todos estos niños y niñas deben tener alimentación en el centro, la que el Consejo propone que sea gestionada por JUNAE.

(83) Para un análisis de la evidencia internacional a este efecto véase el documento preparado especialmente para el Consejo por profesionales del Banco Mundial, anexo 4.1. Otras fuentes de evidencia internacional al respecto son Raczynski D. et al: Chile: lineamientos de política para la niñez menor de 4 años, BID-Asesorías para el Desarrollo-UNICEF, Santiago, 2006; Leseman P., Early Childhood education and care for children from low-income or minority backgrounds, OECD, 2002. Entre la evidencia nacional al respecto se encuentran, CEDEP, Op. Cit., entre otros.

237. El Consejo propone que el sistema debe asegurar a los padres y madres de los niños y niñas la posibilidad de optar entre todos los prestadores (públicos o privados) y modalidades (convencional, comunitaria, u otras) que se hayan acreditado como prestadores, hayan acreditado la calidad de sus prestaciones y mantengan esta acreditación en el tiempo, todo esto dentro de un sistema de acreditación.

238. Así, aunque los estándares para la acreditación puedan adaptarse a las diversas modalidades en que se entrega la prestación, éstos deben ser igualmente exigentes respecto de los factores que determinan la calidad de las prestaciones. La garantía de opción para los padres y madres por tanto, debe estar estrictamente acotada por los criterios de calidad del sistema: la adaptabilidad y flexibilidad de las prestaciones a las condiciones y necesidades familiares no puede en ningún caso lograrse a costa de la calidad de la prestación.

239. Asegurar a las familias esta opción de elegir prestadores y modalidades que se ajusten a sus necesidades familiares, sujetas a los estándares de calidad del sistema, requiere de al menos un par de condiciones fundamentales: (i) la prohibición expresa para los prestadores que reciben financiamiento público de utilizar ningún medio de selección de su matrícula y; (ii) la existencia de un sistema efectivo y confiable de aseguramiento y fiscalización de la calidad de prestadores y prestaciones, de carácter obligatorio para todos aquellos proveedores que reciban financiamiento público.

240. En efecto, la segregación socioeconómica perceptible en el sistema escolar advierte al Consejo respecto de la importancia de evitar mecanismos que pudieran promover este mismo tipo de segregación en el sistema preescolar que se desarrolle. El Consejo propone, por tanto, que los establecimientos preescolares habilitados para recibir financiamiento público deben tener una prohibición expresa de rechazar o expulsar alumnos/as de sus establecimientos. En el caso de existir mayor demanda de matrícula que cupos disponibles, al igual que se propone para el sistema escolar, los cupos deben ser asignados a través de mecanismos aleatorios y públicamente conocidos, aceptándose como único factor excepcional de priorización de los mismos, la preexistencia de hermanos o hermanas del niño o niña en el establecimiento. Faltas graves a estas normas debieran inhabilitar al establecimiento para recibir financiamiento público.

241. En lo que se refiere al aseguramiento de la calidad, el Consejo propone que exista un sistema de acreditación y fiscalización de calidad para establecimientos preescolares, el que debe contemplar niveles progresivos de cumplimiento de estándares, según la modalidad de que se trate. Este sistema debe incluir, además, un sistema de monitoreo de calidad permanente, un sistema de acreditación periódica de la calidad y estándares mínimos de calidad relacionados al menos con: (i) infraestructura, equipos, insumos, coordinaciones, recursos humanos y recursos financieros; (ii) competencias y capacidades de los educadores; (iii) existencia de un currículo implementado y una pedagogía con programación y modos de evaluación.

242. El Consejo quiere hacer hincapié respecto de la importancia crítica que tiene garantizar niveles mínimos de calidad en las prestaciones. La evidencia internacional es concluyente en demostrar que no existe una relación lineal entre la calidad de las prestaciones preescolares y el impacto en el desarrollo de los niños y niñas, particularmente los más vulnerables. Esta evidencia muestra, en cambio, que prestaciones por debajo de niveles mínimos de calidad no sólo no generan el impacto buscado, sino que incluso podrían generarse efectos adversos en el desarrollo de niños y niñas.

243. Esto subraya algunas de las condiciones y criterios que el Consejo propone que deben observarse estrictamente en la implementación de esta propuesta. En particular, el Consejo observa que asegurar el impacto que se espera obtener con esta propuesta en el desarrollo de los niños y niñas más vulnerables requerirá de estándares de calidad más estrictos que los que actualmente utilizan las instituciones prestadoras que se financian con recursos públicos, técnicamente validados con referencia a los estándares que se utilizan en países con una trayectoria más consolidada en educación preescolar. El Consejo estima, además, que asegurar las capacidades requeridas en los recursos humanos del sistema requerirá un reforzamiento de la formación de educadores y educadoras de párvulos y de sus prácticas pedagógicas, para lo cual también se sugiere aprovechar la experiencia de otros países a través de convenios de cooperación, pasantías y otros instrumentos similares.

244. El Consejo propone que el instrumento financiero que se utilice para asegurar esta garantía a los niños y niñas de 2 y 3 años de los hogares pertenecientes al 40% socioeconómicamente más vulnerable, sea un subsidio por niño o niña, de cargo fiscal, que financie la atención en centros preescolares acreditados, en base a prestaciones

acreditadas según estándares de calidad. El Consejo propone que este subsidio se pague mensualmente por niño o niña al prestador a su valor mensual completo, habiéndose acreditado una asistencia mínima del niño o niña al establecimiento durante el mes⁽⁸⁴⁾. Un ejemplo de la aplicación de este mecanismo lo entrega la Fundación Integra.

| PROMEDIO ASISTENCIA POR NIVEL. MARZO-ABRIL 2006 | | | |
|---|---------------------------|------------------|------------------------------------|
| Código Nivel | Promedio Asistencia Nivel | Nivel | Tramo etareo |
| 1 | 71,22 | sala cuna menor | 0 a 11 meses, 29 días |
| 2 | 76,65 | sala cuna mayor | 1 año a 1 año, 11 meses, 29 días |
| 3 | 75,47 | sala cuna | 0 a 1 año, 11 meses, 29 días |
| 4 | 76,52 | medio menor | 2 años a 2 años, 11 meses, 29 días |
| 5 | 79,12 | medio mayor | 3 años a 3 años, 11 meses, 29 días |
| 6 | 78,73 | medios | 2 años a 3 años, 11 meses, 29 días |
| 7 | 81,71 | transición menor | 4 años a 4 años, 11 meses, 29 días |
| 8 | 86,85 | transición mayor | 5 años a 5 años, 11 meses, 29 días |
| 9 | 79,99 | transiciones | 4 años a 5 años, 11 meses, 29 días |
| 10 | 77,46 | heterogeneo | 2 años y mas |
| Total general | 78,60 | | |

| PROMEDIO ASISTENCIA POR NIVEL. MARZO-DICIEMBRE 2005 | | | |
|---|---------------------------|------------------|------------------------------------|
| Código Nivel | Promedio Asistencia Nivel | Nivel | Tramo etareo |
| 1 | 66,03 | sala cuna menor | 0 a 11 meses, 29 días |
| 2 | 73,16 | sala cuna mayor | 1 año a 1 año, 11 meses, 29 días |
| 3 | 72,37 | sala cuna | 0 a 1 año, 11 meses, 29 días |
| 4 | 71,90 | medio menor | 2 años a 2 años, 11 meses, 29 días |
| 5 | 72,79 | medio mayor | 3 años a 3 años, 11 meses, 29 días |
| 6 | 72,76 | medios | 2 años a 3 años, 11 meses, 29 días |
| 7 | 75,72 | transición menor | 4 años a 4 años, 11 meses, 29 días |
| 8 | 79,40 | transición mayor | 5 años a 5 años, 11 meses, 29 días |
| 9 | 77,40 | transiciones | 4 años a 5 años, 11 meses, 29 días |
| 10 | 73,81 | heterogéneo | 2 años y más |
| Total general | 73,57 | | |

(84) Los Consejeros Sra. Bárbara Eyzaguirre y Sr. Rodrigo Castro disienten de esta propuesta. "La subvención de los niños de 2 y 3 años debe pagarse por día asistido, tal como se hace en el sistema escolar, de modo de mantener el incentivo a la asistencia. En sala cuna, se admite el sistema aquí propuesto dado que el bajo número de alumnos por educador hace muy variables los ingresos si sólo se lo considera por día atendido".

245. El Consejo propone que el subsidio que financie esta prestación sea calculado de manera de asegurar que financie prestaciones de la calidad requerida para asegurar impacto en el desarrollo de los niños y niñas, de acuerdo a los estándares definidos a partir de los mecanismos propuestos. Recuérdese a este respecto que la evidencia empírica internacional acerca del impacto de las prestaciones de educación preescolar muestra que la relación entre la calidad de las mismas y el impacto en el desarrollo de los niños y niñas es de tipo binaria.

246. El Consejo propone que el subsidio mensual que se paga al prestador acreditado sea complementado por un subsidio anual que cumpla una función equivalente a la subvención anual que se propone para prekinder, kinder y primer ciclo básico. Este debe ser, por tanto, calculado para ser equivalente al monto mensual promedio que recibió el establecimiento por concepto de subsidios estatales, y entregado en la forma de un cupón que sólo pueda ser utilizado por el establecimiento para: (i) la adquisición de material didáctico y de apoyo seleccionado de un catálogo habilitado por el Ministerio de Educación en las condiciones de calidad y precio negociadas por el Ministerio con los proveedores a través de convenios marco y; (ii) la contratación de apoyo u asesoría en materias pedagógicas y de gestión preescolar por parte de entidades acreditadas para este efecto.

Atención escolar preferencial

247. El Consejo apoya que los niños y niñas pertenecientes a hogares del 40% más pobre de la población y que cursen entre prekinder y cuarto año básico generen una subvención adicional para los establecimientos que los atienden, siempre que estos establecimientos cumplan con todas las normas y estándares de calidad que se proponen para el sistema en su conjunto. En este sentido, el Consejo opina que el actual proyecto de ley de subvención preferencial está bien orientado, en cuanto entrega mayores recursos a las escuelas que atienden niños y niñas vulnerables y les exige resultados a estos establecimientos. Sin embargo, se deben analizar algunos aspectos relacionados con su diseño e implementación. Entre ellos, si el monto de los recursos adicionales compensa el costo adicional de educar a un niño/a vulnerable y precisar que las escuelas en recuperación que luego de un tiempo prudente demuestran no ser recuperables, debieran perder su acreditación. Antes de esta medida, las escuelas podrían ser intervenidas en su administración y evaluarse las medidas que procedan, que pueden abarcar el cerramiento del cambio de presonal y la licitación.

248. Si esta subvención preferencial llega a un 40% más vulnerable de los alumnos, como propone el Consejo, ésta debiera idealmente escalonarse en al menos dos tramos dentro de este grupo, diferenciando a los niños y niñas a partir de su vulnerabilidad relativa para asegurar que las escuelas que atienden alumnos más vulnerables reciban una subvención promedio mayor.

249. El Consejo propone que todos los niños y niñas que generen el derecho a percibir la subvención preferencial a sus establecimientos tengan alimentación escolar y útiles escolares básicos, garantizados a través de JUNAEB.

Garantías adicionales para niños, niñas y sus familias con necesidades o vulnerabilidades especiales

250. El Sistema de Protección Integral a la Infancia que se propone, reconoce un grupo de niños y niñas que, por condiciones particulares, tanto del niño o la niña como de la familia, presenta necesidades o factores de vulnerabilidad particulares respecto de la población infantil general, y que requieren prestaciones más complejas y/o de mayor prioridad y/o intensidad. Por tal motivo, se han desarrollado también propuestas tendientes a este grupo poblacional, siguiendo el principio de ofrecer prestaciones pertinentes a las realidades y necesidades de toda la población.

251. Así, como se discute en el capítulo siguiente, que describe el Modelo de Gestión propuesto, el sistema propuesto por el Consejo debe contemplar mecanismos de articulación de la red local a través de protocolos de detección temprana de "problemas" de los niños o de sus familias (con indicadores como ausencias reiteradas, negligencia paterna o materna, problemas conductuales, entre otros). Los diferentes prestadores de servicios del sistema local (centros de salud, establecimientos educacionales, y otros) deberán informar, a través del sistema de información común de la red de infancia al gestor local, el cual, a su vez, deberá activar la red de apoyo, previo análisis y diagnóstico integral de la situación, derivando al niño, niña y/o su familia a los servicios y prestaciones que correspondan.

Acceso prioritario a servicios y prestaciones de la red pública

252. El Consejo propone que aquellos niños y niñas que presenten mayores niveles de riesgo o vulnerabilidad, por ejemplo por razones de salud o discapacidad o porque han sufrido graves vulneraciones a sus derechos, tengan acceso prioritario a los programas y servicios de apoyo de la red pública local y nacional pertinentes a sus necesidades y las de sus familias.

253. Entre éstas se encuentran, por ejemplo, prestaciones de habitabilidad, asistencia judicial, prevención de violencia intrafamiliar, apoyo a redes de apoyo mutuo de familias de niños y niñas con necesidades educativas especiales, seguimiento y supervisión de niños y niñas que egresan de medidas de protección y nivelación escolar de padres y madres con escolaridad incompleta. Esta propuesta se sustenta en el diagnóstico del Consejo de que actualmente la red pública superpone esfuerzos y no prioriza apropiadamente según las necesidades particulares de los niños y niñas con mayor vulnerabilidad.

254. El Consejo propone, asimismo, que se estudie garantizar la atención de salud mental a los padres, madres o adultos responsables de niños o niñas, atendiendo a que esta condición es de gran riesgo potencial para el desarrollo de los mismos.

Apoyo reforzado al desarrollo biopsicosocial

255. El Consejo propone que los niños y niñas que presentan mayor riesgo de sufrir rezagos en su desarrollo psicomotor (ya sea por condiciones de la familia, de enfermedad, de discapacidad u cualquier otro factor de riesgo), cuenten con la garantía de acceso a programas de apoyo reforzado al desarrollo biopsicosocial. El Consejo propone que estos contemplen, al menos, las siguientes prestaciones: (i) visitas domiciliarias durante el período prenatal y postnatal cuyo acceso debe definirse por la combinación de factores de riesgo y vulnerabilidad identificados a través de un sistema de detección de estos factores, con una especial preocupación por el riesgo asociado al fenómeno creciente del embarazo y maternidad adolescente; (ii) educación individual y/o grupal a los padres y madres en estimulación del desarrollo cuando se detectan desfases en los niños y niñas, contemplando la reevaluación del niño o niña al término del proceso.

256. Dentro de las propuestas para responder a las necesidades especiales de niños y niñas, el Consejo propone estudiar la priorización de la rehabilitación infantil dentro de la política nacional de salud, sobre la base de un plan de expansión de cobertura viable financieramente, con el objeto de dar atención adecuada y oportuna a los niños y niñas que requieren tratamiento. Esta propuesta se fundamenta en la evidencia de una muy insuficiente cobertura en la red pública de rehabilitación infantil y la información proporcionada por Fondo Nacional de la Discapacidad, FONADIS, en audiencia con el Consejo respecto de que, "la discapacidad es mucho más frecuente entre niños y niñas de estrato socioeconómico bajo: 1 de cada 22 niños o niñas de este estrato socioeconómico presenta discapacidad, mientras en el estrato socioeconómico medio 1 de cada 32 niños o niñas presenta discapacidad y 1 de cada 83 niños o niñas del estrato socioeconómico alto presenta discapacidad"⁽⁸⁵⁾. Adicionalmente, se deberá generar modelos de atención en el nivel primario de salud que faciliten el acceso a las atenciones de control del niño sano y morbilidad a los niños y niñas con necesidades especiales tales como atención domiciliaria, facilitar traslado desde el hogar al centro de salud, integración a redes sociales y comunitarias, apoyo y capacitación a la familia, entre los principales.

257. El Consejo propone, asimismo, que los niños y niñas que presentan rezagos graves en su desarrollo biopsicosocial, que tienen necesidades educativas especiales o que enfrentan situaciones de mayor riesgo producto de condiciones familiares o ambientales de particular complejidad, tengan acceso a medidas educativas especiales, tales como Sala Cuna o Jardín Infantil de calidad acreditada hasta de jornada completa, independientemente de la situación laboral de sus padres o madres. Este acceso de ser regulado por el municipio bajo supervisión del sistema nacional.

258. El Consejo propone que se implementen casas de acercamiento para partos, para aquellas familias residentes en territorios aislados o con embarazos con riesgo de prematuridad, a fin de asegurar la adecuada atención de la madre y el niño o niña.

(85) Audiencia ante el Consejo del Fondo Nacional de la Discapacidad, FONADIS, ver anexo 2.3.7.

Atención culturalmente pertinente para niños y niñas indígenas

259. El Consejo propone que las escuelas establecidas en territorios con alta población indígena deben propender a la pertinencia cultural, disponiendo, en lo posible, de educación de la lengua de los niños y niñas de origen indígena. De no ser posible lo anterior, la escuela debe establecer actividades con la participación de figuras significativas de la comunidad (por ejemplo monitores capacitados de la comunidad) que apoyen a los niños y niñas indígenas en el aprendizaje y mantención de su lengua.

260. Igualmente, los centros de salud en territorios con alta presencia de población indígena deben propender a brindar una atención culturalmente pertinente de salud.

Necesidades educativas especiales

261. El Consejo considera que, en el caso de niños y niñas con necesidades educativas especiales (NEE), la opción de integrar los educacionalmente u optar por establecimientos de educación especial es de decisión exclusivamente familiar, contemplando la adecuada orientación a los padres y madres por parte de profesionales de apoyo.

262. Para garantizar la no discriminación de los niños y niñas con NEE y el adecuado ejercicio de la opción detallada en el párrafo anterior, el Consejo propone la obligación de los establecimientos preescolares y escolares que reciben recursos públicos, de aceptar a niños y niñas con discapacidades compatibles con el aprendizaje cognitivo, pudiendo recibir por ello la subvención especial en el caso de los establecimientos escolares y un subsidio especial en el caso de establecimientos preescolares. En el caso de las discapacidades que inciden en el aprendizaje cognitivo, el establecimiento debe evaluar si está o no en condiciones de aportar al desarrollo del niño o niña. En caso que lo estuviere la escuela se considera una escuela integrada obteniendo el derecho a recibir fondos especiales para contratar asesoría y perfeccionamiento pertinente, a instituciones debidamente acreditadas.

263. El Consejo propone, además, que en aquellas zonas donde no existan opciones educativas especiales, los establecimientos preescolares y escolares que reciban recursos públicos deban integrar al menos a un niño o niña con NEE por curso, independientemente de cual sea ésta, pudiendo recibir por ello la subvención especial en el caso de los establecimientos escolares y un subsidio especial en el caso de los establecimientos preescolares. Esta propuesta se fundamenta en que el derecho a la educación de estos niños y niñas está por encima de cualquier otra consideración. Considérese al respecto que, en audiencia con el Consejo, la Unidad de Educación Especial del Ministerio de Educación informó que se estima que alrededor de 100.000 niños y niñas con discapacidad están fuera del sistema escolar o no cuentan con recursos especializados para alcanzar aprendizajes de calidad, dentro de los cuales los más perjudicados son los niños y niñas menores de cinco años⁽⁸⁶⁾.

264. Se propone que las escuelas que demuestren tener un buen desempeño educativo y de gestión propendan a incorporar programas de integración escolar en su proyecto educativo. El Consejo propone, además, que se establezca un sistema de subvención a la educación especial que contemple estímulos económicos para la integración de niños con necesidades educativas especiales. Esto podría lograrse diferenciando la subvención que reciben las escuelas especiales de aquella que reciben las escuelas normales por recibir niños con NEE.

265. Aparte de las escuelas especiales que atienden alumnos con discapacidad intelectual, motora, sensorial y psíquica, existen las escuelas especiales de lenguaje, que atienden alumnos con trastornos específicos del lenguaje y que son de carácter transitorio. Para este tipo de establecimientos el Consejo propone que se establezcan mecanismos independientes al prestador de los servicios educacionales para definir a la población de niños y niñas con necesidades educativas especiales y que se evalúe su costo-efectividad. Estas propuestas se basan en la evidencia de una rápida proliferación de la matrícula de niños y niñas en escuelas de lenguaje, en un contexto en que la ausencia de mecanismos independientes de acreditación de las necesidades especiales y altos estímulos económicos para los prestadores pueden generar resultados que atentan contra el interés superior del niño.

(86) Audiencia ante el Consejo del MINEDUC, Unidad de Educación Especial, véase anexo 2.11.1.

266. El Consejo propone que se promueva la generación y difusión de estrategias pedagógicas pertinentes para niños y niñas con necesidades educativas especiales, así como el reconocimiento de los años de estudios realizados. Esta propuesta se fundamenta en la evidencia proporcionada por la Unidad de Educación Especial de MINEDUC en audiencia al Consejo respecto de la baja especialización de educadores en estrategias de enseñanza adecuadas para niños y niñas con NEE y la inexistencia de mecanismos legales que permitan la certificación de estudios de alumnos/as que habiendo cursado todos los años correspondientes en el sistema educativo, no alcanzan los objetivos y contenidos mínimos obligatorios, lo que afecta especialmente a alumnos/as con discapacidad intelectual.

267. El Consejo propone, además, que se refuercen las estrategias intersectoriales de abordaje de niños y niñas con déficit atencional. Dada la creciente prevalencia de esta problemática y atendiendo a la necesidad de su abordaje multisectorial, se considera pertinente facilitar el diagnóstico precoz, el acceso a tratamiento oportuno (medicamentoso en los casos que lo requieran), el apoyo familiar y la capacitación y sensibilización de familias y docentes.

La voz de los adultos

“Oportunidades para las niñas con necesidades especiales, que las escuelas reciban a los niños con necesidades especiales, nosotros tenemos la mejor disposición para atender a estos niños, pero comúnmente cuando pasa a la educación escolar el niño ve barreras y se queda en su casa”. (Directora (S) JUNJI, Audiencia Regional, Región del Bío Bío, 26-04-06)

“(Los niños con discapacidad) no tienen acceso a educación porque son discriminados y los tratamientos no están de acuerdo con el horario escolar”. (Persona sin identificarse, Audiencia Regional, Región de Los Lagos, 25-04-06)

“Yo no dudo mucho que una tía no quiera tener en su clase a un niño discapacitado. Entonces, ¿qué es lo que pasa? Que ese niño discapacitado no puede ingresar y la mamá lo tiene que dejar en la casa para salir a trabajar porque no tiene donde dejarlo, hemos visto casos de incendio con niños encerrados de mamás que tienen que salir a trabajar. No puede ser, en el caso de una familia que tiene un niño discapacitado, esto es todavía más difícil, es muy difícil integrar al niño a la educación, tanto a nivel parvulario, como básico, medio y para qué decir después en la enseñanza superior. Esta misma discriminación, esta misma dificultad que se presenta tanto con barreras arquitectónicas y a nivel sociocultural, se da también en otros ámbitos como la recreación”. (Representante de FONADIS, Audiencia Regional, Región de Antofagasta, 28-04-2006)

“La mayor dificultad de los padres de niños con síndrome de down es la integración al sistema educacional. Simplemente el director no quiere recibir a niños con esta dificultad, porque va a generar problemas para el cuerpo docente”. (Representante Instituto Down, Audiencia Regional, Región del Bío Bío, 26-04-06)

Apoyo para niños, niñas y familias adoptivas

268. El Consejo propone que se asegure el derecho de los niños y niñas abandonados tempranamente por sus padres biológicos a ser declarados como susceptibles de adopción en un período no superior a los dos meses, para evitar los efectos del abandono temprano. Se propone, asimismo, que se elimine cualquier forma de discriminación socioeconómica en la selección de potenciales familias adoptivas y que se busquen mecanismos para agilizar los procesos de adopción en los tribunales de familia.

269. El Consejo propone que los padres adoptivos de niños y niñas menores de dos años tengan derecho a hacer uso del permiso y subsidio postnatal en las mismas condiciones establecidas por la ley para los padres biológicos. Se propone, asimismo, que los padres adoptivos de niños y niñas entre los 2 y los 17 años tengan derecho a permiso y subsidio postnatal por un período de cuatro semanas, las que puedan ser tomadas íntegra o parcialmente por la madre o el padre adoptivo del niño o niña, a solicitud de la primera.

Niños y niñas gravemente vulnerados en sus derechos

270. El Consejo propone que la atención de los niños y niñas que han sufrido graves vulneraciones en sus derechos y no han sido objeto de una medida de protección judicial, no quede bajo el resguardo del Ministerio de Justicia, siendo necesaria la reestructuración del Servicio Nacional de Menores a fin de que éste focalice sus esfuerzos en los niños y niñas sujetos a medidas de protección judicial e infractores de ley (véase Capítulo IV). No obstante lo anterior, igualmente el sistema de protección integral a la infancia deberá coordinar las redes de atención especializada a fin de asegurar la atención pertinente y oportuna de los niños y niñas sujetos a medidas de protección judicial, en base a modelos de intervención integral, conducentes al egreso, y deberá asegurar el seguimiento de casos post egreso por un período mínimo de un año. Se propone, asimismo, una revisión de los criterios de ingreso a los diferentes programas destinados a estos niños y niñas, y una reevaluación de la calidad y costo de las atenciones actualmente otorgadas por las instituciones encargadas de esta atención.

Derechos y no discriminación de niños y niñas de familias inmigrantes

271. El Consejo propone que los niños y niñas extranjeros o hijos de padres y/o madres extranjeros accedan a los mismos servicios y prestaciones propuestas para los niños y niñas chilenas a partir de sus condiciones y necesidades específicas, y que se les resguarde de cualquier discriminación en este acceso, independiente de la situación legal de migración de sus padres y madres. Esta propuesta se fundamenta en la igualdad de derechos de todos los niños y niñas establecida en la Convención y en la evidencia proporcionada por el Colectivo sin Fronteras en audiencia con el Consejo acerca de las dificultades que enfrentan los niños y niñas de familias inmigrantes para acceder a atención de salud por no disponer de cédula de identidad, y la discriminación que sufren estos niños y niñas en establecimientos de salud y escolares⁽⁸⁷⁾.

La voz de los adultos

“El problema radica con aquellos menores, o niños, que naciendo en el extranjero no regularizan la situación en Chile. Hemos tenido casos, por ejemplo con la Aldea SOS, que han tenido algunos extranjeros, chiquititos que llevan 8 años acá, pero no están inscritos de nacimiento, por lo tanto nosotros no podemos inscribirlos como chilenos, porque son extranjeros, y ahí hay un tema de regularización precisamente en su carácter de extranjero”. (Persona sin identificarse, Audiencia Regional, Región de Antofagasta, 28-04-2006)

Apoyo en el cuidado y educación preescolar de hijos de padres y/o madres que trabajan informalmente, buscan trabajo o estudian

272. La garantía de acceso a jardín infantil de media jornada para niños y niñas del 40% más vulnerable de los hogares permite, de acuerdo a la evidencia de resultados disponible, optimizar las oportunidades de desarrollo del niño y niña cuando existe en el hogar un adulto significativo que los cuide adecuadamente en sus primeros dos años de vida y durante la media jornada que esta garantía no cubre en los dos años posteriores. Precisamente por su condición de vulnerabilidad socioeconómica, sin embargo, los padres y madres de estos niños y niñas son los que más requieren

(87) Audiencia ante el Consejo del Colectivo sin Fronteras, véase anexo 2.6.1.

trabajar remuneradamente fuera del hogar, y son los que tienen las mayores dificultades relativas para conciliar la generación de ingresos y el adecuado cuidado de los niños y niñas.

273. Las madres adolescentes en los sectores de mayor vulnerabilidad socioeconómica, por otra parte, muchas veces ven interrumpidos sus estudios por las dificultades que enfrentan para conciliarlos con los requerimientos de la maternidad, viendo afectadas no sólo sus oportunidades futuras sino que también las de su hijo o hija.

274. El Consejo propone, por tanto, que los hijos e hijas de madres y padres que trabajen informalmente, estudien o busquen trabajo, en el caso de hogares biparentales pertenecientes al 40% más vulnerable, y de padres o madres que trabajen informalmente, estudien o busquen trabajo, en el caso de hogares monoparentales pertenecientes al 40% más vulnerable, de entre las edades de tres meses y tres años, tengan derecho a un subsidio de cargo fiscal para financiar el 100% de su atención en Sala Cuna o Jardín Infantil en jornada completa, en centros de calidad acreditada. Este subsidio debe poder ser utilizado en cualquiera de los centros acreditados dentro del sistema, en las modalidades de atención acreditadas que los padres y madres elijan⁽⁸⁸⁾.

275. El Consejo propone, asimismo, que los hijos e hijas de madres y padres que trabajen informalmente, estudien o busquen trabajo, en el caso de hogares biparentales pertenecientes al 40% más vulnerable, y de padres o madres que trabajen informalmente, estudien o busquen trabajo, en el caso de hogares monoparentales pertenecientes al 40% más vulnerable, de 4 y 5 años de edad, y que asisten a prekinder y kinder en jornada parcial, ya sea en jardines infantiles o escuelas subvencionadas, tengan acceso a un subsidio adicional a la subvención para financiar servicios de cuidado posteriores al horario escolar, ya sea en los propios jardines infantiles o escuelas en las que se encuentren matriculados o en otros centros debidamente acreditados para estos efectos.

(88) El Consejero Sr. Ignacio Irrarázaval propone, "con el objeto de maximizar el aporte público-privado en iniciativas de infancia, se recomienda revisar la ley 19.885 sobre incentivos tributarios a las donaciones a instituciones sin fines de lucro, que prestan servicios directos a personas de escasos recursos o discapacitadas, ya que esta ley ha generado incertidumbre en los donantes y ha producido una serie de inequidades en la regulación de cada uno de los incentivos, siendo las de fines sociales más perjudicadas y restringidas. En este sentido, es recomendable reactivar el proyecto de ley que presentara el ejecutivo en septiembre del año 2005, incorporándole los aportes que han ido haciendo los distintos actores de la sociedad civil".

276. La acreditación de la necesidad especial asociada a trabajo o estudio de los padres y/o madres deberá ser realizada por el municipio en base a una comprobación de que el niño o niña no tiene atención adecuada en su hogar por las necesidades laborales o educacionales de padres y madres. Los padres o madres que soliciten este beneficio para sus hijos o hijas para buscar trabajo deberán inscribirse en la Oficina Municipal de Intermediación Laboral (OMIL) y tendrán un plazo predefinido para demostrar ante el municipio que se encuentran desarrollando actividades remuneradas fuera del hogar.

Garantías específicas para niños y niñas cuyas madres y/o padres trabajan y cotizan

Cuidado y educación de hijos e hijas de padres y/o madres que trabajan y cotizan

277. El Consejo propone que los hijos e hijas de madres y/o padres que trabajan y cotizan, en el caso de hogares biparentales, o de madres y/o padres que trabajan y cotizan, en el caso de hogares monoparentales, de entre las edades de tres meses y tres años, tengan acceso a un subsidio de cargo fiscal para financiar, total o parcialmente, atenciones de Sala Cuna y Jardín Infantil en jornada completa, en centros de calidad acreditada.

278. El Consejo propone que este subsidio cubra el 100% del costo de la prestación de calidad acreditada para los niños de los hogares del 40% más pobre de la población, y que el porcentaje de financiamiento público para la sala cuna y jardín infantil para niños y niñas de hogares del resto de la población sea decreciente con respecto al ingreso familiar.

279. El Consejo propone, igualmente, que los hijos e hijas de madres y/o padres que trabajan y cotizan, en el caso de hogares biparentales, o de madres y/o padres que trabajan y cotizan, en el caso de hogares monoparentales, de 4 y 5 años de edad y que asisten a prekinder o kinder en jornada parcial, ya sea en jardines infantiles o establecimientos educacionales subvencionados, tengan acceso a un subsidio adicional a la subvención para financiar servicios de cuidado posteriores al horario escolar, ya sea en los propios jardines infantiles o escuelas en las que se encuentren matriculados o en otros centros debidamente acreditados para este efecto.

280. El Consejo propone, consecuentemente, derogar el artículo 203 del Código del Trabajo y reemplazar la actual obligación de las empresas por un aporte alternativo de las mismas al Estado que no se asocie de ninguna manera al número de mujeres que éstas emplean, y que se calcule de manera tal que mantenga el aporte que hoy la ley les obliga a realizar a través de un mecanismo que no genere discriminación de la mujer en el mercado del trabajo, como ocurre actualmente con la aplicación del artículo 203, ya mencionado. El Consejo debatió ampliamente la forma que podría tener este aporte y, a pesar de que decidió no pronunciarse por ninguna en específico, afirma que existen diversas alternativas, por las que podría canalizarse el mismo.

281. Más allá de que haya decidido no pronunciarse respecto de la forma de este aporte, el Consejo quiere ser claro en este punto. La propuesta de modificar la forma en que se financia la sala cuna de los hijos e hijas de trabajadores y trabajadoras no supone una intención de alterar el balance de responsabilidades financieras que define la legislación actual, sino que de modificar los incentivos contra la contratación de mujeres que el actual sistema genera y ampliar este derecho a los hijos e hijas no cubiertos por la legislación actual (cuyos padren trabajan en empresas con menos de 20 trabajadoras). El sector empresarial debe continuar aportando al cuidado y educación de los hijos e hijas de sus trabajadores y trabajadoras.

La voz de los adultos

"Hay que generar sistemas alternativos, hay que ir a la comunidad y ver cómo desarrollamos sistemas alternativos y no solamente la sala cuna y el jardín tradicional. También podemos pensar en salas cuna familiares, incorporando el tema de la estimulación temprana, creo que la pertinencia y la calidad de la educación en nuestro país, particularmente en nuestra región, podrían potenciarse y debemos asumir, que especialmente la educación que va dirigida a los más pobres no es la más adecuada".
(Representante del Hogar de Cristo, Audiencia Regional, Región de Los Lagos, 25-04-06)

"A mi me ha tocado ver que los turnos son una gran dificultad para las madres que trabajan en las pesqueras. Si bien pueden dejar a los niños en el jardín y en las escuelas durante el día, cuando los turnos son desde las siete de la tarde a las tres de la mañana, eso es muy difícil y precisamente son los horarios de mayor riesgo". (Representante del Departamento Provincial de Educación de Llanquihue, Audiencia Regional, Región de Los Lagos, 25-04-06)

"...nuestra región tiene altos índices de ruralidad y de vulnerabilidad de repente tiene que ver con la oferta que nosotros tenemos por un lado que hay que diversificarla con respecto a las necesidades de los niños, los lugares donde viven y como nosotros nos ampliamos a nuevas modalidades de atención que sean efectivas, que ya hemos probado en algunos casos como el del jardín sobre ruedas u otras modalidades de atención donde la familia es el agente estimulador conducido por profesionales de la educación y que también considerando la etnia mapuche que también aquí está presente."
(Profesional Fundación Integra, Audiencia regional, Región de La Araucanía, 03-05-2006)

RESUMEN DE MODALIDADES PROPUESTAS POR EL CONSEJO ASESOR ORDENADAS SEGÚN GRUPO Y CICLO DE VIDA DEL NIÑO/A

| | Gestación-nacimiento | Nacimiento- 1 año 11 meses | 2 y 3 años 11 meses | 4 a 9 años 11 meses |
|--|---|----------------------------|---|--|
| Todos los niños | Apoyo al desarrollo biopsico-social | | | |
| | Detección de factores de riesgo sistemáticamente en los centros de salud (hasta los 6 años) | | | |
| | Tamizaje periódicos de rezagos en el desarrollo (hasta los 6 años) | | | |
| | Atención humanizada del parto con participación del padre o figura significativa en trabajo de parto y parto. | | | |
| | Atención del recién nacido favoreciendo el apego y la lactancia materna exclusiva. | | | |
| | Programas de apoyo a las familias y de estimulación del desarrollo infantil | | | |
| | Actividades educativas presenciales en pautas de crianza; lactancia materna; desarrollo infantil; cuidados básicos y alimentación saludable (hasta los 6 años). | | | |
| | Campañas educativas masivas a través de los medios de comunicación en estas mismas temáticas. | | | |
| | Ludotecas, bibliotecas de lectura inicial, material educativo y equipamiento para niños/as en las salas de espera de los Centros de Salud | | | |
| | Drop in centers, actividades recreativas en tardes y vacaciones gestionados por el Municipio | | | |
| Prestaciones sectoriales (regulación urbana, rotulación de seguridad de juguetes u otros objetos, normativa de seguridad infantil -medios de transporte-, entre otros) | | | | |
| Educación | | | | Pre kinder, kinder y 1° ciclo básico, sin selección y de calidad acreditada con segura contra accidentes |
| Niños 40% + vulnerable | Educación | | | |
| | | | Jardín infantil al menos 1/2 jornada de calidad acreditada: Modalidades flexibles (convencionales, comunitarias, semipresenciales, a distancia) según requerimientos de la familia y necesidades de los niños/as. | Alimentación en el centro preescolar convencional o comunitario acreditado. |

Continúa en la página 92

| | Gestación-nacimiento | Nacimiento- 1 año 11 meses | 2 y 3 años 11 meses | 4 a 9 años 11 meses |
|---|--|--|--|---------------------|
| Niños cuyos padres trabajan y cotizan | Educación y cuidado infantil | | | |
| | Salas cuna en modalidades flexibles (convencionales y comunitarias) respetando los requerimientos de la familia, sujetas a requisitos de acreditación. | | Jardín infantil jornada completa, de calidad acreditada. | |
| | Alimentación en la sala cuna | | Alimentación en el jardín infantil. | |
| | Derechos maternales | | | |
| | Traspaso de un máximo de 3 semanas de descanso prenatal al postnatal (sigue recibiendo subsidio prenatal) | | | |
| | Para parto prematuro, traspaso automático de semanas de descanso prenatal no tomadas, al postnatal. | | | |
| | Derecho a extender la licencia postnatal hasta 6 meses (jornada completa) con reducción máxima del 50% del salario. | | | |
| | Derecho a extender la licencia postnatal hasta 6 meses (jornada parcial) sin afectar el subsidio. | | | |
| | Fuero maternal hasta los 15 meses del niño independiente de modalidad de postnatal. | | | |
| | Niños con necesidades o vulnerabilidad especial | | | |
| Visitas domiciliarias durante el periodo prenatal y postnatal por combinación de factores de riesgo y vulnerabilidad | | | | |
| Casas de acercamiento para partos (destinadas a familias residentes en territorios aislados, o embarazos con riesgo de prematuz | | | | |
| Apoyo biopsicosocial reforzado | | | | |
| Nivelación de estudio para los padres | | | | |
| Atención garantizada de salud mental a los padres o adultos responsables del niño/a | | | | |
| Educación individual y/o grupal a los padres en estimulación del desarrollo cuando se detecta, y reevaluación al término del proceso. | | | | |
| Salas cuna en modalidades flexibles (convencionales y comunitarias) respetando los requerimientos de la familia, sujetas a requisitos de acreditación. | | Jardín infantil de hasta jornada completa acreditada | | |
| Atención preescolar en modalidades pertinentes para los niños y niñas que se encuentra en situación de lejanía o aislamiento respecto de centros preescolares. | | | | |
| Acceso prioritario a programas o servicios de apoyo a la red pública local y nacional (habitabilidad, asistencia judicial, prevención violencia intrafamiliar, redes de apoyo, entre otros) | | | | |
| Adopción | | | | |
| Derecho de los niños/as abandonados a tener familia adoptiva y a ser declarados susceptibles de adopción en un periodo no superior a los 2 meses. | | | | |
| Derecho de padres adoptivos de niños/as < de 2 años a hacer uso de licencia y subsidio post natal igual al de los padres biológicos. | | | | |
| Derecho de padres adoptivos de niños/as > de 2 años y < de 18 a licencia y subsidio postnatal de 4 semanas, las que pueden ser tomadas íntegra o parcialmente por la madre o padre adoptivo, a solicitud de la primera. | | | | |

MODALIDADES DE ATENCIÓN EXISTENTES

| Tipo de Modalidad de Atención | Grupo objetivo | Algunas Experiencias | Particularidades |
|---|--|--|--|
| 1. Programas de Apoyo al desarrollo inicial del niño(a) | Madre embarazada, Lactante y niños(as) menor de 2 años | Sala Cuna en el consultorio | Para niños y niñas menores de 2 años y madres embarazadas, con espacios educativos y personalizados |
| | | Apoyo a embarazadas y madres adolescentes | Generalmente a través de talleres en lo que se orienta acerca de temas generales de estimulación integral, tales como: lactancia materna, apego, pautas de crianza y técnicas de estimulación temprana |
| | | Apoyo a niños con desfases en su desarrollo | Generalmente a través de talleres Focalizados, Grupales o individuales, dirigidos a la familia y orientados a las necesidades individuales del niño(a) |
| 2. Sala Cuna de alta calidad | Niños(as) de 0 a 2 años | Sala Cuna Convencional | Ejecutado por profesionales y técnicos |
| | | Sala Cuna comunitaria | Incorpora personas de la comunidad y voluntarios capacitados |
| 3. Jardín Infantil con objetivos educacionales. | Niños(as) de 2-5 años | Jardín Infantil Convencional | Ejecutado por profesionales y técnicos |
| | | Jardín Infantil Comunitario | Incorpora personas de la comunidad y voluntarios capacitados |
| 4. Jardín infantil de apoyo al desarrollo integral del niño(a) y la familia. | Niños(as) de 2 a 5 años y sus familias | Jardín infantil "Alternativo" | Se implementan con la participación de las municipalidades u organizaciones comunitarias, quienes facilitan recursos materiales. |
| | | Jardines Infantiles de diversas jornadas Ej: con extensión de jornada y jardines nocturnos | Principalmente orientados a los requerimientos horarios de los padres, operan más como alternativa de cuidado infantil que con objetivos educativos. |
| | | Jardines infantiles temporales Ej: jardines estacionales, veraneadas y para madres temporeras | Son implementados en periodos críticos para la población, como vacaciones o trabajo temporal de los padres. |
| | | Jardín Infantil familiar | Implementados en los hogares de los párvulos, son los padres los que guían el aprendizaje con asesoría de educadores. Utilizan recursos comunitarios y algunos incorporan programas radiales. |
| | | Jardín sobre ruedas | Modalidad itinerante en zonas rurales que visita uno o dos días cada localidad |
| 5. Otras modalidades de apoyo al desarrollo integral del niño(a) y sus Familias | Niños(as) de 0 a 10 años y sus familias | Programa de Mejoramiento a la Infancia | Iniciativa comunitaria, participativa y abierta. Opera con agentes comunitarios voluntarios. |
| | | Programa Conozca a su hijo | Dirigido a madres cuyos hijos(as) no asisten a educación parvularia, de zonas aisladas, a través de reuniones educativas dirigidas por monitorea de la comunidad, con apoyo de manuales orientadores. |
| | | Centros de cuidados Ocasionales | De libre asistencia, apoya a los padres en el cuidado de sus hijos por periodos de tiempo determinados |
| | | Grupos de Juego | Centros de cuidado y estimulación en el que comparten padres e hijos(as) a través del juego. |
| | | Ludotecas | Sistema de préstamo de juegos y juguetes que, en ocasiones, cuenta con espacios diseñados para jugar. |
| | | Vacaciones en la escuela | Con objetivos recreacionales, opera en periodos de vacaciones |
| | | Actividades educativas y de recreación | Como extensión de las actividades educativas en los centros (horario extra a jornada regular o en período de vacaciones) |



4 Propuestas para la Gestión del Sistema de Protección Integral a la Infancia

282. La definición de objetivos de impacto finales para la política en la forma de metas integrales de desarrollo infantil, y la definición de garantías específicas de acceso a servicios y prestaciones destinadas a promover la realización de estas metas en todos los niños y niñas a partir de sus necesidades específicas, son dos componentes esenciales en la definición del Sistema de Protección Integral a la Infancia que propone el Consejo.

283. Para desplegar efectiva y eficientemente este sistema, sin embargo, estas definiciones deben complementarse con un lineamiento coherente de los componentes institucionales e instrumentales del sistema, de las funciones y responsabilidades y de las relaciones de regulación, financiamiento y control del mismo. Todo lo anterior se engloba en el concepto del modelo de gestión del sistema, cuya orientación, de acuerdo al Consejo, debe ser la de articular efectiva y eficientemente los recursos institucionales, humanos y financieros para el cumplimiento de las garantías que se proponen para los niños, niñas y sus familias.

284. La primera sección presenta algunos principios básicos que el Consejo propone deben observarse en la gestión del sistema y explica cómo la propuesta se hace cargo de ellos. La segunda sección describe el modelo que se propone en términos de sus componentes institucionales y funcionales. La tercera sección propone una estrategia de implantación ordenada y progresiva de los elementos que lo conforman en el tiempo, para adecuarse a las restricciones financieras, legislativas, de capacidad institucional pública (nacional, regional y local) y de capacidad de todos los componentes del sistema.

Principios para la Gestión

Aprovechamiento de todos los recursos

285. El modelo de gestión que el Consejo propone se basa en el principio de que la política de infancia debe aprovechar eficaz y eficientemente todos los recursos, independientemente de su fuente y de los niveles sectoriales o territoriales en que se localicen. Para lo anterior, el modelo de gestión que se propone supone instancias de coordinación en red de todos los recursos (institucionales, humanos y financieros) públicos, privados, comunitarios y familiares disponibles para el sistema en todos los ámbitos sectoriales y territoriales que lo componen.

La voz de los adultos

“A partir de la misma situación de pobreza en la que viven niños y familias es fundamental que podamos pensar una política que englobe, (...), tenga una mirada más global, desde la familia en sí, como un todo, y que se cruce necesariamente con educación, con habitabilidad, con acceso a la salud, con espacios de participación y protagonismo infantil y así una suma de otras instancias que se requieren para pensar en los niños desde su integridad, pensando en el desarrollo integral de ellos”. (Profesional del Programa Adopta un Hermano, Fundación Nacional para la Superación de la pobreza, Audiencia Regional, Región de Antofagasta, 28-04-2006)

“Creo también que cada servicio público tiene algo que aportar en este tema, que no hay que partir de cero, hay muchas experiencias, muchos trabajos que ya están enfocados en este tema y hay que ocupar lo que sirve y también incorporar ideas nuevas. De lo contrario, vamos a tener la sensación de que partimos de cero y que todos tenemos que contar de nuevo lo que tenemos”. (Persona sin identificarse, Audiencia Regional, Región de Los Lagos, 25-04-06)

“Creo que las gobernaciones ejercen un rol clave en las mesas intersectoriales y que los problemas se deben tratar territorialmente, con soluciones territoriales, con profesionales gubernamentales que trabajan en los territorios más pequeños, y no desde la región, que son unidades muy grandes, y menos desde el país”. (Supervisora de Educación, MINEDUC, Audiencia Regional, Región de Los Lagos, 25-04-06)

“Un trabajo en red, claramente es lo que hemos hecho, falta mucho, pero por ese lado va para no seguir duplicando los esfuerzos y con pertinencia territorial, eso lo sabemos muy bien cuando vivimos en regiones” (Profesional de SERPLAC, Audiencia Regional, Región de Los Lagos, 25-04-06)

“Todos estamos haciendo las mismas cosas, cosas aisladas, pero las mismas cosas. Estamos todos con un programa, casi con las mismas metas, y separados. Vamos como las líneas del tren y creo que no puede ser. Ojalá que esta nueva política que se va a iniciar tome en cuenta el fortalecimiento de las redes a nivel regional, comunal y local”. (Representante Secretaría Regional Ministerial de Salud, Audiencia Regional, Región de Los Lagos, 25-04-06)

“Que es importante fomentar el trabajo en red, fomentar las instancias que nos puedan permitir aunar esfuerzos. Creo que estamos un poco débiles en ese tema en la región, y esta es una oportunidad para tenerlo en cuenta. Creo que a través de ese trabajo en red podemos abordar distintos requerimientos de las niñas y los niños que atendemos, en los diferentes ámbitos, en los diferentes aspectos, de una manera más integral, por cierto”. (Profesional Hogar de Cristo, Audiencia Regional, Región de Aysén, 08-05-06)

“Falta la gran alianza entre el sector público y privado. Si bien es cierto, estamos hablando de propuesta pública, falta y no veo el compromiso social que nosotros quisiéramos de nuestros empresarios”. (Jefe Departamento Regional de Educación, Audiencia Regional, Región de Aysén, 08-05-06)

“Creemos que la política pública no solamente compromete al Estado, sino también a la sociedad civil, y en ese sentido, las ONG's cumplen un rol muy importante como ejecutores de esa política pública”. (Profesional de Aldeas Infantiles SOS, Audiencia Regional, Región del Bío Bío, 26-04-06)

Gestión orientada a resultados de desarrollo de niños y niñas

286. El Consejo propone que un principio básico de la gestión de la política de infancia debe ser su orientación a resultados de desarrollo de los niños y niñas. Reflejando lo anterior, el modelo de gestión propuesto supone la existencia de metas globales de desarrollo de los niños y niñas a través del ciclo de vida, estándares de calidad para todas las prestaciones del sistema, mecanismos de acreditación y fiscalización de los mismos, instrumentos de evaluación de efectividad de las prestaciones y de la política más globalmente e instrumentos de rendición de cuentas de todos los participantes.

METAS DE DESARROLLO PSICOSOCIAL ENTRE 6 MESES Y 10 AÑOS DE EDAD

Una política pública orientada a resultados del desarrollo integral de los niños y niñas debe fijarse metas claras respecto a los logros e impactos que pretende generar.

Con ese objetivo se han desarrollado las Metas de Desarrollo Psicosocial para niños y niñas de 6 meses a los 10 años (elaboración propia del Consejo, basada en los mapas de habilidades en progresión, presentados por MINEDUC/CEDEP). Las metas de desarrollo son expectativas respecto de logros de los niños y niñas, observables por los adultos significativos.

Las metas de desarrollo están adecuadas al ciclo vital y se definen como logros que debieran observarse en un niño o niña al final de cada una de las etapas establecidas.

Para verificar el cumplimiento de las metas se requiere construir instrumentos de evaluación que sean objetivos, válidos y confiables. Las metas no son en sí mismas un instrumento de evaluación. Es importante que se considere, a la hora de evaluar, derivar y tratar, que la “normalidad” tiene rangos amplios.

Por otra parte, es necesario precisar que la responsabilidad del cumplimiento de las metas de desarrollo, depende de la familia, la comunidad y la sociedad en su conjunto, no del niño o niña.

Se proponen metas del desarrollo psicosocial organizadas en cuatro dominios: Socioemocional, Físico-motor, del Lenguaje y Cognitivo. A continuación se presenta un cuadro resumen de las mismas, donde se señala la meta general para cada una de estas áreas. Las metas de desarrollo en detalle se encuentran en el anexo 4.6.

| | 6 meses | 18 meses | 4 años | 6 años | 8 a 10 años |
|---|--|----------|--------|--------|-------------|
| Meta general de desarrollo socioemocional | Niños y niñas seguros/as de sí mismos/as, creativos/as y capaces de relacionarse armónicamente con los demás. | | | | |
| Meta general de desarrollo físico-motor | Niños y niñas con buena salud, coordinación y conciencia corporal. | | | | |
| Meta general de desarrollo del lenguaje | Niños y niñas capaces de comunicarse en forma efectiva con los demás y ampliar sus conocimientos del mundo mediante el lenguaje oral y escrito. | | | | |
| Meta general de desarrollo cognitivo | Niños y niñas interesados por aprender y capaces de interpretar y comprender el entorno natural, social y cultural (incluye desarrollo lógico matemático). | | | | |

Asignación y separación efectiva de funciones

287. El Consejo opina que una gestión efectiva requiere de una asignación de funciones entre los actores institucionales del sistema que cautele la eficacia y eficiencia del mismo. Para responder a los requerimientos que impone este principio, la propuesta del Consejo supone una clara separación entre las funciones de prestación de servicios, acreditación de su calidad y fiscalización de los mismos en todos los ámbitos sectoriales y territoriales del sistema, y una clara separación de funciones en lo que corresponde a la definición de los servicios y prestaciones que debe formar parte de la oferta pública y la función de prestación de los mismos.

Despliegue progresivo respetando integridad y universalidad del sistema

288. El Consejo entiende que el proceso de despliegue e implementación del sistema propuesto supone restricciones legales, financieras, institucionales y de capacidades en diversos niveles y ámbitos de la provisión y gestión de los diferentes componentes del mismo, lo que obliga a plantear un proceso de despliegue progresivo de sus componentes y de ampliación priorizada de sus coberturas. El Consejo advierte, sin embargo, que la progresividad y priorización que se define para su implementación debe respetar los principios de integridad y universalidad que lo fundamentan. Los criterios que el Consejo propone a este respecto suponen, por tanto, un ordenamiento modular de los componentes del sistema que respete la integridad de cada uno de ellos, y una expansión de cobertura que siga el ciclo de vida de los niños y niñas.

El Modelo de Gestión

289. Es evidente que responder adecuadamente a los desafíos que involucra la instalación y gestión de un sistema de Protección Integral de la Infancia como el que hemos propuesto, requiere de un perfeccionamiento de nuestra institucionalidad de infancia, la que se conforma actualmente por diversos ministerios sectoriales e instituciones del nivel central, provincial, regional o comunal con funciones e instrumentos no coordinados, y una multiplicidad de prestadores públicos y privados que prestan servicios de calidad no acreditada a niños, niñas y sus familias.

290. Los perfeccionamientos que proponemos, apuntan a establecer una clara separación de las diferentes funciones⁽⁸⁹⁾ que el sistema debe realizar, reforzándolas cuando sea necesario, y garantizando la integralidad de la política.

291. El Modelo de Gestión que se propone requiere de una institucionalidad que considere separadamente las siguientes funciones generales: (i) formulación y fijación de la política y definición de sus objetivos, formulación de planes y programas, definición de prestaciones, criterios de acceso, y otras características y requerimientos para su implementación; modalidades de financiamiento; establecimiento de estándares mínimos para la red de prestadores y sus prestaciones; y evaluación de la política y sus programas de acuerdo a los objetivos y metas definidas. (ii) provisión de prestaciones orientada a la infancia para responder a los objetivos de la política. (iii) fiscalización⁽⁹⁰⁾ del cumplimiento de las obligaciones establecidas en leyes, reglamentos y normas complementarias a éstas, incluyendo la supervigilancia y control de los prestadores y prestaciones de acuerdo a su acreditación⁽⁹¹⁾ y certificación⁽⁹²⁾, así como la mantención en el tiempo de los estándares establecidos para esto.

292. La primera función, en lo que respecta a su participación en las políticas de infancia es actualmente ejercida dentro de sus ámbitos sectoriales principalmente por los Ministerios de Salud y Educación, participando también en las materias que les corresponden los Ministerios de Justicia, Vivienda y Trabajo. El modelo de gestión propuesto no involucra modificaciones fundamentales a este respecto.

(89) Función es el conjunto de tareas que debe realizar de manera sistemática y reiterada una institución o unidad organizacional.

(90) Fiscalización: Acción de vigilar, controlar, investigar, inspeccionar y perseguir el cumplimiento de determinadas obligaciones establecidas en leyes, reglamentos y normas complementarias a estos. La labor de inspección o verificación del cumplimiento de las normas puede ser encomendada, en todo o parte, a terceros debidamente certificados para esto y en situaciones debidamente normadas.

(91) Se entenderá por acreditación el proceso periódico de evaluación respecto del cumplimiento de estándares mínimos, de acuerdo al tipo de establecimiento o centro y complejidad de la prestación (modalidad).

(92) La certificación es un proceso en virtud del cual se reconoce que un prestador individual domina un conjunto de conocimientos, competencias y experiencia relevante en un determinado ámbito de trabajo, entregando el correspondiente certificado.

293. El Consejo propone que, en el marco de esta primera función, los mismos ministerios sectoriales sean los responsables de la definición de los estándares a cumplir por parte de los prestadores y prestaciones para garantizar la calidad, en consistencia con las metas que se definan para el Sistema Integral de Infancia. Dichos estándares deben fijarse de acuerdo al tipo de establecimiento, centro o prestación de que se trate, y al nivel de complejidad o modalidad de las prestaciones que entregue, y deben ser iguales para prestadores públicos y privados.

294. Los estándares de calidad a definir deben considerar aspectos tales como: las condiciones sanitarias y de seguridad de las instalaciones y equipos; la aplicación de técnicas y/o tecnologías apropiadas; el cumplimiento de protocolos de atención⁽⁹³⁾, de los contenidos y exigencias de los planes y programas de acuerdo a las definiciones curriculares, si corresponde al tipo de prestación, u otros instrumentos similares; las competencias de los recursos humanos involucrados en la prestación; los resultados en pruebas estandarizadas, cuando esto sea técnicamente pertinente; y otras materias que indiquen calidad de las prestaciones. Todos estos estándares deben ser establecidos usando criterios técnicamente validados, públicamente conocidos y con consulta a los organismos técnicos competentes.

295. Los mismos ministerios sectoriales deberían ser responsables, a su vez, de establecer la normativa para el sistema de acreditación de prestadores en sus respectivas áreas. Esto debería incluir aspectos tales como: el tipo de entidad o entidades acreditadoras; su forma de selección; los requisitos que deben cumplir⁽⁹⁴⁾; la periodicidad de la acreditación y el registro de acreditadores, entre los principales. De igual modo deberían establecer los correspondientes sistemas de certificación de especialidades o competencias de prestadores individuales (personas naturales)⁽⁹⁵⁾. Correspondería también a los ministerios normar respecto de los efectos en los prestadores de la acreditación o certificación, es decir los derechos, sanciones, exigencias, incentivos, entre otros.

(93) En prestaciones de salud se entiende por protocolos de atención las instrucciones de carácter referencial, sobre manejo operativo de problemas de salud determinados.

(94) El Consejo destaca la importancia del requisito de alta competencia y reconocimiento profesional para quienes efectúen los procesos de acreditación y certificación.

(95) Se considera que los procesos de acreditación y certificación, además de contribuir a garantizar la calidad de las prestaciones en un momento del tiempo, contribuyen al desarrollo de los prestadores a través de la oportunidad de análisis y reflexión que ofrecen.

296. En consideración a lo anterior, el Consejo propone además que los ministerios sectoriales que participen de la política de infancia efectúen los cambios y fortalecimientos organizacionales y de gestión necesarios para desarrollar adecuadamente estas acciones, particularmente en los casos en que éstas no se desarrollan actualmente.

297. Por otra parte, para cumplir con su responsabilidad de evaluar la política y sus programas, los ministerios sectoriales deberán aplicar los instrumentos de evaluación que sean pertinentes a la naturaleza de las prestaciones.

298. En esta última materia, el Consejo propone que el subsistema escolar aplique, entre otros, instrumentos de medición de la calidad de la enseñanza, que incluya medidas de valor agregado en pruebas estandarizadas, y participe en pruebas estandarizadas internacionales de lenguaje, matemáticas, ciencias y otras disciplinas, para una permanente evaluación de la calidad sistémica. En particular en el subsistema escolar, los resultados de las mediciones nacionales deben ser parte, a juicio del Consejo, de los estándares de acreditación de los prestadores del nivel de enseñanza respectivo.

299. Como parte de los procesos para enfatizar los resultados, también se propone que todos los ministerios e instituciones del Gobierno Central que formen parte del Sistema de Protección Integral a la Infancia, respondan también a los requerimientos del Sistema de Control de Gestión en aplicación en la Dirección de Presupuestos. Como parte de este sistema, todas las instituciones deberán fortalecer sus sistemas de monitoreo y seguimiento interno de las acciones orientadas a la infancia, integrando los indicadores más relevantes al Sistema de Información para la Gestión Institucional (SIG), que forma parte de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG)⁽⁹⁶⁾.

300. Con el objeto de contar con una institucionalidad global que desarrolle una política de infancia comprehensiva, de calidad y equitativa, haciendo uso de todos los recursos disponibles para apoyar el desarrollo integral de los niños y niñas, el Consejo propone la existencia de un espacio institucional adicional que cumpla el rol de coordinar las políticas y programas orientadas a la población infantil. Lo anterior no significa que los ministerios sectoriales no deban seguir cumpliendo con las obligaciones que la ley les establece en estas materias. Lo que se

(96) Programa que establece un incentivo monetario, de carácter institucional, según cumplimiento de etapas de desarrollo de sistemas de gestión (ley N° 19.553)

busca es generar un espacio de gestión coordinada que optimice los conocimientos, aprendizajes y esfuerzos sectoriales, complementándolos eficiente y eficazmente entre sí, garantizando la integración final de los diferentes factores que determinan los resultados del desarrollo infantil.

301. Las funciones específicas que se proponen respecto de esta función general son: (i) coordinar el conjunto de políticas sectoriales orientadas a la infancia, dentro del marco del Sistema de Protección Integral a la Infancia; (ii) coordinar la definición de las metas del Sistema; (iii) coordinar los planes, programas y modalidades de prestaciones en el marco de la política, informándose de sus objetivos, contenidos y población beneficiaria, efectuando las acciones que sean necesarias para asegurar que respondan a la multifactorialidad que caracteriza el desarrollo infantil, y que estén destinados a la población beneficiaria de acuerdo a las garantías del sistema; (iv) coordinar, en lo que corresponda, la exigencia para los ministerios de definir estándares y sistemas de acreditación y certificación para aplicar procesos de acreditación de prestadores y sus prestaciones, y certificar especialistas y competencias técnicas, asegurando entre otras cosas que a prestaciones de igual naturaleza les sean aplicables estándares similares; (v) establecer un sistema de evaluación de cumplimiento de las metas del Sistema, utilizando la información de carácter evaluativa que cada uno de los ministerios genere en el marco de sus responsabilidades, y coordinar evaluaciones de carácter más transversal de los objetivos de política; (vi) coordinar la debida incorporación de los requerimientos y necesidades de desarrollo integral infantil en las normas sectoriales; (vii) coordinar la definición y aplicación de la política de comunicación y educación a las familias y ciudadanía en general; (viii) administrar un Sistema Integrado de Información de Infancia, manteniendo actualizada la Ficha de Desarrollo Integral de todos los niños y niñas del sistema; (ix) rendir cuenta por los resultados de desarrollo infantil de acuerdo a las metas de la Política Integral de la Infancia al Consejo Consultivo de la Infancia, al Congreso y a la ciudadanía.

La voz de los adultos

“Sería importante contar con una base de datos que nos permitiera conocer a nuestros niños en la comuna y que sepamos quiénes son los más carenciados”. (Profesional Organización por la Paz y los derechos del Niño, Audiencia Regional, Región de Los Lagos, 25-04-06)

“Existen miles de otras bancos de datos y no existe nadie que los reúna, y creo que facilitaría y mejoraría un montón las cosas (Profesional Corporación OPCIÓN, Audiencia Regional, Región de Aysén, 08-05-06)

302. La propuesta anterior se acompaña de la exigencia que esta responsabilidad sea asignada a un organismo de alta competencia técnica que esté orientado a la gestión integrada de la política y sea capaz de trabajar articuladamente y en red con el conjunto de instituciones sectoriales en el ámbito de la infancia. El Consejo propone que por su carácter no sectorial y su experiencia creciente en la gestión de redes sociales, esta responsabilidad se le asigne al Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), habiéndose previamente asegurado las reestructuraciones y el adecuado desarrollo de las competencias específicas que este Ministerio requeriría para cumplir el rol señalado.

303. En relación a la segunda función general, se propone que los Ministerios continúen con sus responsabilidades ya definidas respecto de la provisión de servicios para la población infantil, pero en coordinación con MIDEPLAN, de acuerdo a lo ya señalado, de modo de garantizar la pertinencia de la oferta global de servicios y prestaciones en términos del desarrollo infantil integral.

304. Adicionalmente a las funciones de coordinación de las políticas detalladas, el Consejo propone también agregar a MIDEPLAN como institución con responsabilidades en la provisión de prestaciones, quien desempeñaría, a través de terceros, dos líneas de provisión.

305. La primera de estas líneas es la provisión de nuevas prestaciones de apoyo a la gestión en Red Local en convenio con Municipalidades acreditadas para tales fines, y en coordinación con los ministerios sectoriales que corresponda. Se propone que lo anterior se efectúe transfiriendo recursos desde MIDEPLAN a los municipios (Aporte Primera Infancia) a través de convenios que establezcan claramente las responsabilidades, condiciones y contenidos de las prestaciones y servicios, y los programas de trabajo anuales, entre otras materias. Se propone que los municipios provean las nuevas prestaciones a través de prestadores locales acreditados, los que conformarán la Red Local.

306. Se propone que la Red Local esté conformada por los centros de salud, centros preescolares y escuelas, y otros prestadores locales, y se vincule con el Municipio a través de Oficinas Locales de Infancia, las que deberían definir su accionar en el marco que les entregue el trabajo del Consejo Comunal de Infancia, institución de composición técnica y ciudadana a la que se propone que el Municipio deba rendir su cuenta anual, en base a los antecedentes de evaluación de cumplimiento del convenio efectuado con MIDEPLAN.

307. Se propone que la definición de estándares y de los sistemas de acreditación y certificación de prestadores y prestaciones que no correspondan a ministerios sectoriales, sean efectuadas por MIDEPLAN, estableciendo la realización de las acciones de supervisión y control de los sistemas en una unidad especializada.

308. MIDEPLAN debería, asimismo, realizar la identificación de los beneficiarios de aquellas prestaciones orientadas a la población pre-escolar vulnerable (salas cunas y jardines infantiles) a ejecutarse a través del MINEDUC. En este caso, la elegibilidad del gasto debe estar condicionada a la entrega de las prestaciones a la población beneficiaria seleccionada, según se establezca en convenio entre MIDEPLAN y el Ministerio de Educación.

309. Se propone que la administración de estas últimas líneas de acción, al referirse a la provisión relacionada con MIDEPLAN, sean realizadas en centros de responsabilidad de la institución, distintos a aquel responsable de gestionar las acciones transversales para la Política Integral de la Infancia, señalada anteriormente.

310. Un área adicional de provisión que se propone que MIDEPLAN asuma, a través de terceros, se refiere a la provisión de prestaciones para niños en extrema vulnerabilidad, no judicializados, actualmente atendidos por SENAME en sus modalidades preventivas y promocionales, a través de programas y modalidades de atención, bajo una mirada estricta de protección social. Esta provisión deberá continuar efectuándose por parte de instituciones colaboradoras, no obstante la administración del sistema sería responsabilidad de un servicio público, el Servicio de Protección de la Infancia, de carácter técnico, dependiente de MIDEPLAN, y regido por las normas vigentes para el Sistema de Alta Dirección Pública.

311. La definición de estándares y de los sistemas de acreditación y certificación de prestadores y prestaciones, en este último caso, debería ser de responsabilidad del Servicio de Protección a la Infancia. De igual modo, la realización de las acciones de supervisión y control de las obligaciones definidas, debería ser de responsabilidad de este Servicio.

312. También en el ámbito de la provisión, consistentemente con las funciones definidas para los ministerios y la propuesta respecto de la función de fiscalización que se señala más adelante, el Consejo propone que la Junta Nacional de Jardines Infantiles se concentre exclusivamente en la función de provisión de prestaciones. Corresponderá entonces al Ministerio de Educación la definición de estándares y el establecimiento de los sistemas de acreditación y certificación para garantizar la calidad de las prestaciones. La fiscalización de toda la normativa, incluyendo las obligaciones derivadas del sistema de acreditación y certificación, pasarían a ser de responsabilidad de la Superintendencia de Educación a la que se refiere el próximo párrafo.

313. En relación a la función de fiscalización, el Consejo apoya la creación de una Superintendencia de Educación⁽⁹⁷⁾ como ya lo anunció la Presidenta de la República⁽⁹⁸⁾. Al respecto propone que a ésta le corresponda la fiscalización de todos los prestadores que entreguen prestaciones escolares o preescolares, sean éstos públicos, privados o municipales. De acuerdo a esto, entre otras acciones de fiscalización, esta institución debería ejercer, de acuerdo a las normas establecidas para estos efectos por el Ministerio de Educación, las acciones necesarias para el buen funcionamiento del sistema de acreditación de prestadores.

314. Entre las principales acciones, estaría autorizar a los acreditadores para efectuar el proceso de acreditación de prestadores; fiscalizar el debido cumplimiento, por parte de la entidad acreditadora, de los procesos y requerimientos de la acreditación; fiscalizar a los prestadores acreditados en la mantención del cumplimiento de los estándares de acreditación; mantener un registro nacional de prestadores acreditados y de las entidades acreditadoras; mantener registros de prestadores individuales certificados y de las entidades certificadoras; informar de los resultados de las acciones de fiscalización; fiscalizar el cumplimiento de la obligatoriedad del prestador de informar a las familias respecto de su desempeño⁽⁹⁹⁾; aplicar sanciones u otras medidas, según se establezca, para los diferentes incumplimientos que se detecten en la acreditación; aplicar sanciones u otras medidas a las instituciones acreditadoras en caso de infracciones.

315. El Consejo propone que la nueva institucionalidad debe ser acompañada de la existencia de un Consejo Consultivo de Infancia, institución de carácter colegiada, autónoma del Ejecutivo, de composición plural y con participación ciudadana y técnica, cuyas funciones deben ser: (i) asesorar a MIDEPLAN en su función de coordinación político-programática, en especial en la definición de metas globales del sistema, en consistencia con los recursos disponibles; (ii) sancionar directrices de política comunicacional de educación a la ciudadanía y promoción de los derechos de los niños y niñas, pautas de desarrollo infantil, y otra materias pertinentes para asegurar el cumplimiento de las metas de la Política Integral para la Infancia; (iii) informarse de los resultados de la Política Integral para la Infancia en cuenta pública efectuada por parte de MIDEPLAN, de acuerdo a las metas de la Política, y observar respecto de esta cuenta; (iv) entregar lineamientos para la investigación e innovación en Políticas de Infancia; (v) proponer mejoramientos a la política Integral para la Infancia, sus programas, prestaciones y procesos de gestión, de acuerdo a los recursos disponibles⁽¹⁰⁰⁾; (vi) cumplir la función de observatorio de la infancia.

316. Los esquemas siguientes permiten sintetizar la descripción del modelo de gestión propuesto. El primero de ellos a partir de la identificación de los actores y niveles participantes, y el segundo en función de los flujos financieros y de control de gestión, así como de las instancias de fiscalización de todos los niveles y sectores.

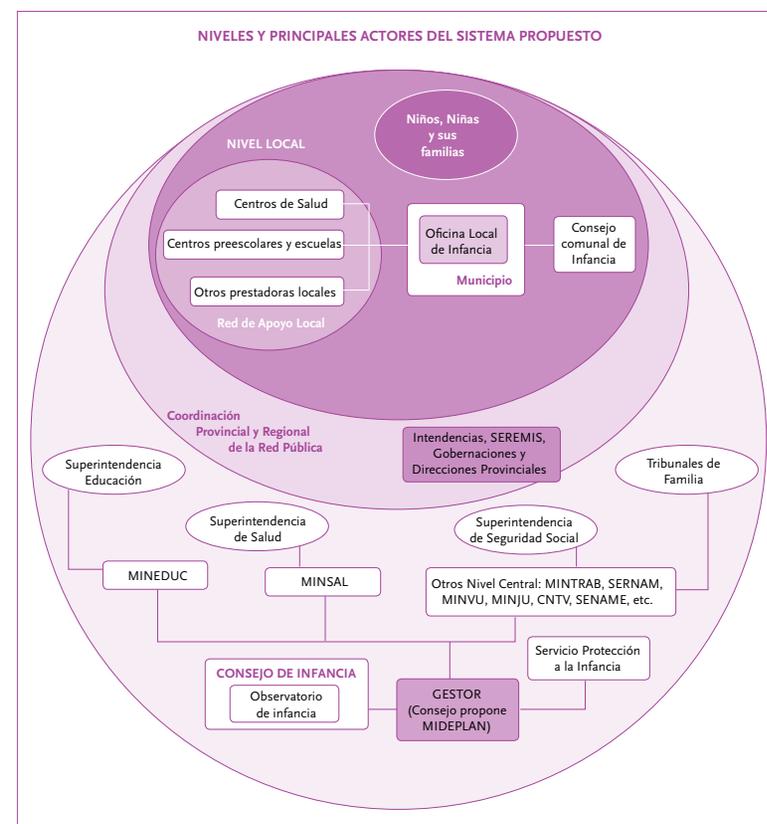
(97) Este sería un organismo funcionalmente descentralizado, que se relacionará con la Presidenta de la República a través del Ministerio de Educación.

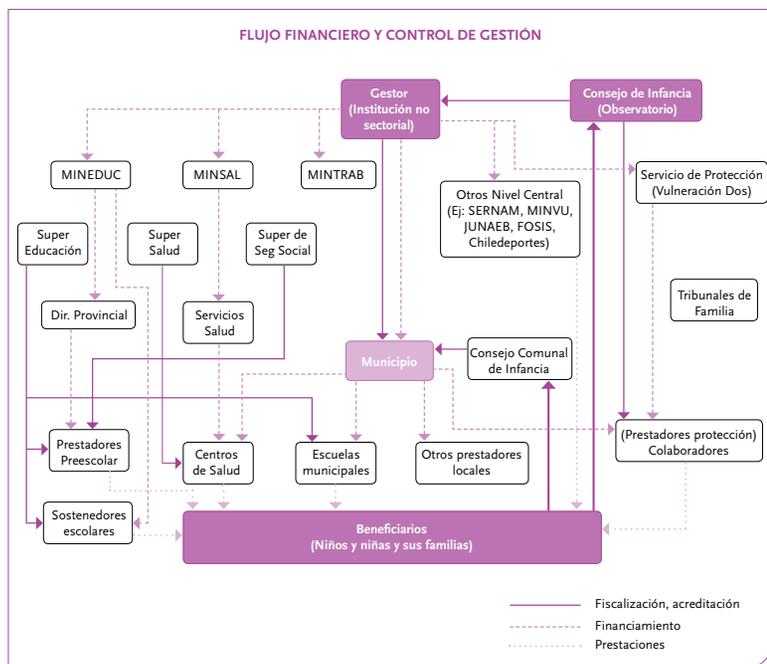
(98) "Una mejor educación requiere adaptar el Estado a las nuevas necesidades. Planteo separar las funciones del Ministerio de Educación, una función de supervisión y apoyo a cargo de una Superintendencia de Educación, y una función de diseño de las políticas públicas de más largo plazo", Intervención de S.E. la Presidenta de la República Michelle Bachelet, por cadena nacional de radio y televisión, Santiago, 1 de junio de 2006.

(99) El Consejo considera central que los prestadores entreguen información a las familias que cumpla al menos los siguientes requisitos: pública, periódica, relevante, fundamentada en antecedentes técnicos, en forma simple y comprensible y en un formato preestablecido y confiable.

(100) El Consejero Dr. Juan Carlos Concha propone que "además de los representantes técnicos, la participación ciudadana sea de las partes interesadas socialmente: representantes de la comunidad usuaria – centros de padres, CUT, trabajadores del sector, profesionales del sector, representantes de los gremios empleadores. No se trata de asambleas sino de no más de 20 a 25 personas".

NIVELES Y PRINCIPALES ACTORES DEL SISTEMA PROPUESTO





Una implementación progresiva, articulada y financieramente sostenible del sistema al 2010

317. La implementación del Sistema de Protección a la Infancia que el Consejo propone constituye una reforma estructural de largo aliento, que involucra modificaciones a diversos cuerpos legales, fuertes readecuaciones institucionales, importantes reforzamientos organizacionales y el despliegue de muy significativos recursos financieros. El Consejo está convencido, sin embargo, de que estos esfuerzos se pagarán largamente en el tiempo, y son la única forma efectiva de responder al objetivo de política pública en que se fundamenta el mandato que le fue entregado.

318. Precisamente por la importancia que el Consejo le asigna a este objetivo, es que se ve obligado a advertir respecto de la responsabilidad, prudencia y perseverancia que una implementación adecuada de este sistema requerirá de todos los actores involucrados. Por buenas que sean las intenciones que lo funden, el voluntarismo y apresuramiento pueden ser los peores enemigos de esta reforma. El Consejo propone, por tanto, que los pasos para llevar adelante estas propuestas se secuencien en un orden temporal, con límite en el año 2010, destinado a dar coherencia al proceso, respetar los tiempos requeridos para que todas las instituciones y organizaciones se adecuen y refuercen, para que todos los actores puedan hacer sus aportes a la construcción del sistema, y para que su financiamiento sea sostenible.

319. Tras acciones específicas de capacitación y formación de funcionarios de la red local de infancia durante el segundo semestre de 2006, y del diseño de planes específicos de trabajo, la secuencia de implementación del sistema a nivel local que sugiere el Consejo (incluyendo en ésta a los centros de salud) supondría una expansión progresiva de su cobertura, comenzando con los niños y niñas entre la gestación y los dos años de edad que al 1 de enero de 2007 estuvieran registrados en los centros de salud primaria. Esta cobertura iría incrementándose gradualmente, año a año, a partir de la incorporación al sistema de todos los niños y niñas de madres cuyos embarazos fueran identificados en estos centros, cubriendo la red local el año 2010 a todos los niños y niñas menores de 5 años.

320. El proceso de implementación de la red de nivel nacional, por otra parte, comenzaría en el segundo semestre de 2006 con la preparación del proyecto de ley que defina los elementos centrales del sistema que se requerirán legislar (entre otros, el Aporte Primera Infancia y la creación del Servicio de la Infancia), el diseño e implementación del modelo de acreditación de los municipios como gestores de la red local, el diseño del Sistema de Información Integral de Infancia y la incorporación en el proyecto de ley de presupuestos para 2007 de las articulaciones necesarias, a través de glosas en las partidas presupuestarias relevantes, para que MIDEPLAN pueda comenzar a gestionar de manera más integrada algunas de las prestaciones sectoriales que tienen mayor incidencia en el desarrollo infantil. En el 2007 comenzaría a operar el sistema a través de convenios de gestión entre MIDEPLAN y los municipios que se vayan acreditando y entre MIDEPLAN y las instituciones sectoriales relevantes a través de los instrumentos (convenios de gestión) y recursos establecidos para este efecto en la Ley de Presupuestos.

321. En el año 2008, si se han aprobado las modificaciones legales requeridas, el Sistema podría operar en régimen a nivel nacional. Es importante reiterar a este efecto que, a pesar de que MIDEPLAN pudiera comenzar a operar el Sistema a partir del 2007, el Consejo recomienda que esta institución se reestructure significativamente, convirtiéndose en un Ministerio dedicado esencialmente a la gestión de la Protección Social.

322. En lo que se refiere al subsistema preescolar, la secuencia descrita supondría que durante el año 2006 se trabaje en el diseño de los nuevos estándares para las prestaciones, y el diseño e implementación del modelo de acreditación de calidad que se propone, de manera de tenerlo instalado en 2007, aunque sea en una fase de transición, a la espera de las modificaciones legales e institucionales requeridas para la aplicación del subsidio por niño o niña para la población identificada en esta propuesta, y el funcionamiento efectivo de la Superintendencia de Educación. También durante los años 2006 y 2007, debieran desarrollarse programas de reforzamiento de la formación de recursos humanos y prácticas pedagógicas con base en la experiencia de países con mayor desarrollo preescolar, lo que podría canalizarse al menos en su fase inicial a través de un programa con algún organismo financiero multilateral.

323. Igualmente, durante el año 2006 debiera también definirse la forma en que las empresas realizarán su aporte al Estado, para financiar el cuidado y educación preescolar de los hijos de trabajadores formales dentro de nuevo sistema propuesto. Así, en el año 2007 se puede legislar la derogación del Artículo 203 del Código del Trabajo, sujeto, en todo caso, a que se defina y legisle simultáneamente la forma en que las empresas compensarán al Estado por el traspaso de responsabilidades que involucra la legislación conjunta del derecho de hijos e hijas de padres y madres que trabajan y cotizan (ambos en caso de hogares biparentales y sólo uno en el caso de hogares monoparentales) a un subsidio, total o parcial, de cargo fiscal, para este efecto, y la derogación de la referida legislación.

324. En términos de coberturas, JUNJI e INTEGRA completarían las expansiones ya definidas para el año 2006 y en el presupuesto para 2007 se les incorporarían los recursos necesarios para que mantengan sus coberturas del 2006, en base a los nuevos estándares de calidad. Paralelamente debieran comenzar a incorporarse recursos adicionales en la Subsecretaría de Educación para expandir la cobertura de atención, a través del pago de subsidios por niño o niña elegible para la prestación de sala cuna o jardín infantil (de acuerdo a lo propuesto en el Capítulo III) a JUNJI, INTEGRA u otros prestadores que se acrediten para el efecto. Este proceso continuaría anualmente hasta cubrir a todo el grupo objetivo de la política en el año 2010.

325. Durante este proceso JUNJI (y en menor medida INTEGRA) deberían adaptar su estructura presupuestaria y de gestión progresivamente para que, a partir de 2010 todos sus recursos financieros provengan del subsidio preescolar en base a los valores definidos nacionalmente para estos subsidios y la cobertura efectiva que alcancen estas instituciones entre los niños y niñas elegibles para los mismos, a partir de la certificación de elegibilidad realizada por MIDEPLAN. Dado que estos valores, de acuerdo a lo que el Consejo propone, se refieren a estándares de calidad superiores a los que actualmente utilizan estas instituciones, este proceso debiera ser visto como una oportunidad para las mismas de mejorar sustantivamente la calidad de las prestaciones que entregan y expandir sus coberturas en base a la demanda efectiva que se genere en el tiempo entre los niños y niñas elegibles para el subsidio estatal. Esta transformación también puede requerir un reestudio acerca de la conveniencia de los actuales planes de expansión de infraestructura de estas instituciones, y un apoyo a la gestión de las mismas, y el eventual recambio de los recursos humanos de JUNJI, a través, por ejemplo, de incentivos al retiro voluntario de sus funcionarios/as en edad de jubilar⁽¹⁰¹⁾.

326. En lo que se refiere al subsistema escolar, esta secuencia supondría la tramitación definitiva del proyecto de ley de subvención preferencial en 2006, habiéndose realizado indicaciones en el sentido que propone este Consejo, para su efectiva aplicación a partir de 2007. Igualmente, durante el año 2006 se trabajaría en el diseño de los estándares de calidad a aplicar a las prestaciones escolares, y en el diseño e implementación del modelo de acreditación de calidad que se propone, de manera de poder tenerlo instalado en 2007, aunque sea en una fase de transición, a la espera de las modificaciones legales e institucionales propuestas para el sistema escolar, incluyendo las requeridas para el funcionamiento efectivo de la Superintendencia de Educación. El presupuesto 2007, por otra parte, debiera contemplar, adicionalmente, los recursos adicionales para financiar, total o parcialmente, de acuerdo a la progresividad en el tiempo que se defina, la subvención anual adicional propuesta por el Consejo para la adquisición de material desde el catálogo de Mineduc y la contratación de apoyo a la gestión por parte de instituciones acreditadas para el efecto.

(101) La Consejera Sra. M. Angélica Kotliarenko propone establecer una edad máxima para el personal de sala cuna y jardín infantil que trabajen directamente con niños y niñas, al igual que para el personal que atiende a niños y niñas con necesidades educativas especiales. Sugiere que cuando los/as funcionarios/as alcancen el límite de edad que se establezca, sean trasladados/as a funciones administrativas.

327. En lo que se refiere al área de Protección, por último, en el 2006 se debiera retirar el Proyecto de Ley de Protección que está actualmente en trámite en el Congreso Nacional, de manera de incorporar sus contenidos, adaptados a los requerimientos del Sistema de Protección Integral que se ha propuesto⁽¹⁰²⁾ a la legislación que se implemente para este efecto, incluyendo entre esta la requerida para la creación del nuevo Servicio de Protección a la Infancia, como parte integrante del Sistema de Protección Integral a la Infancia.

328. Esta propuesta de despliegue progresivo en el tiempo del Sistema busca resguardar su integralidad, sujeto a los tiempos que se requieren para asegurar las transformaciones legales e institucionales que éste involucra, la necesaria reeducación y fortalecimiento de las organizaciones participantes y un financiamiento progresivo y sostenible del mismo en el tiempo.

329. A este respecto, sin embargo, el Consejo quiere ser claro en lo siguiente: si los requerimientos legislativos, institucionales o financieros del país sugirieran la necesidad de implementar el Sistema de Protección Integral a la Infancia a un ritmo más pausado en el tiempo, es preferible postergar la expansión de sus coberturas, priorizando en los niños y niñas más vulnerables y más pequeños, pero de ninguna manera disminuir los estándares de calidad de los servicios y prestaciones.

330. Más allá de la temporalidad que se adopte para su despliegue, sin embargo, el tema del financiamiento requiere de algunas consideraciones adicionales. El Consejo propone, como se ha reiterado a través de todo este Informe, que la protección y apoyo al desarrollo integral de los niños y niñas es una responsabilidad de las familias, el Estado y la sociedad en general, a partir de las posibilidades de cada uno. Este principio se aplica expresamente al esquema de financiamiento que el Consejo propone para el Sistema de Protección Integral a la Infancia.

(102) El Consejo considera que este proyecto de Ley en su estado actual no es el marco apropiado para el sistema que se propone. Al respecto, véase presentación en audiencia de UNICEF al Consejo Anexo 2.12.

331. El financiamiento de los nuevos servicios y prestaciones propuestos para la red local debe ser una carga compartida por el Gobierno Central, a través de la nueva transferencia propuesta (Aporte Primera Infancia), la sociedad civil y los municipios, quienes deberán reorientar los recursos actualmente destinados a financiar servicios y prestaciones locales para niños y niñas (Oficinas de Protección de Derechos, OPD, Oficinas Comunitarias de Infancia y otras) para que se orienten dentro del Sistema, y comprometer los aportes adicionales para prestaciones locales que su disponibilidad financiera les permita.

332. Las familias, por su parte, deben hacer un aporte al financiamiento del cuidado y educación de sus hijos e hijas en edad preescolar, a partir de sus posibilidades económicas. En base a este principio es que se propone que los padres y/o madres trabajadore/as del tercer, cuarto y quinto quintil de ingresos que trabajan y cotizan reciban un subsidio sólo parcial (y decreciente al ingreso) para financiar estas prestaciones (debiendo aportar la diferencia como copago), lo que permite financiar sostenible e íntegramente la educación preescolar de los niños y niñas que pertenecen al 40% más vulnerable de los hogares. Las empresas, por su parte, deberán aportar nuevos recursos al Estado para compensar la reducción de su carga financiera que involucra la derogación del artículo 203 del Código del Trabajo.

333. La aplicación en régimen del Sistema de Protección a la Infancia propuesto, por otra parte, también involucraría un cambio significativo en la distribución por nivel educacional de los recursos que el país destina a educación. De acuerdo a estimaciones de la Dirección de Presupuestos⁽¹⁰³⁾, en 2003 sólo un poco más del 6% de los recursos destinados por el sector público y privado a educación llegaba al sector preescolar, que es precisamente donde la evidencia internacional muestra que se logra una mayor rentabilidad social de estos recursos (véase Capítulo I). Nuestras estimaciones sugieren que de aplicarse la totalidad de las reformas propuestas a este respecto por el Consejo, la participación del nivel preescolar en el gasto público y privado en educación se incrementaría a niveles de en torno al 12% del total de este gasto.

(103) Véase Marcel, M.; Tokman, C. ¿Cómo se Financia la educación en Chile? Estudios de Finanzas Públicas, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, Santiago, 2005

334. El Consejo considera, por otra parte, que estas reformas son financieramente sostenibles en el largo plazo. En efecto, de acuerdo a estimaciones preliminares realizadas por el Consejo⁽¹⁰⁴⁾, la implementación del Sistema en régimen demandaría recursos al país equivalentes a algo menos de un 1% del PIB anualmente. De este total, las propuestas del Consejo suponen que las familias de los tres quintiles de más altos ingresos y las empresas, aporten anualmente recursos al Sistema equivalentes a algo más de un 0,2% del PIB.

335. El Estado, por su parte, debería aportar recursos anualmente al Sistema de en torno a 0,7% del PIB. De este total, sin embargo, una tercera parte ya está financiando servicios y prestaciones consideradas actualmente en el Sistema, por lo que los recursos adicionales anuales que el Estado tendría que aportar para su funcionamiento en régimen equivalen a alrededor de un 0,5% del PIB anual.

336. El Consejo tiene la convicción de que este esfuerzo será plenamente recompensado.

(104) Por ser estas estimaciones de carácter preliminar y estar sujetas a una serie de supuestos no plenamente verificados respecto del costo de asegurar prestaciones preescolares de calidad certificada en base a estándares de calidad superiores a los actuales y de la elasticidad de la oferta de trabajo de las mujeres a los nuevos subsidios, hemos preferido no entregar estas estimaciones en mayor detalle, para que sean los entes técnicos competentes los que afinen las estimaciones de costo.

Bibliografía

- Acosta, E.; Ramos, C. Estudio Participación Laboral de las Mujeres y Apoyo al Cuidado Infantil. Universidad Alberto Hurtado, Santiago de Chile, 2005
- Acosta, Elaine et al. Oferta Laboral Femenina y Cuidado Infantil. Universidad Alberto Hurtado, Santiago de Chile, 2005
- Alveal, Katuska. Experiencia de Aproximación al Desarrollo Psicomotor de los Niños y Niñas de Alto Bío Bío. Chile, 2001
- Arango, M.; Nimnicht, G. Veinte Años de Experiencia: un Informe Sobre el Programa PROMESA en Colombia. Desarrollo Infantil Temprano: Prácticas y Reflexiones N° 22s, Fundación Bernard Van Leer, La Haya, 2005
- Área de Tecnología y Prestación de Servicios de Salud - Unidad de Organización de Servicios de Salud. Fortalecimiento del Autocuidado como Estrategia de la Atención Primaria en Salud: la Contribución de las Instituciones de Salud en América Latina. Pontificia Universidad Católica de Chile, Organización Panamericana de la Salud, Santiago de Chile, 2006
- Arenas, A.; Benavides, P. Protección Social en Chile. Financiamiento, Cobertura y Desempeño 1990-2000. Organización Internacional del Trabajo (OIT), Chile, 2003
- Atalah E.; Edwards M.; De Amesti A.; Rebolledo A.; Bustos P.; Ruiz M.; Seguel X.; Montenegro H. Evaluación de las Necesidades de Servicios de Atención Preescolar en Sectores Pobres. Centro de Estudios de Desarrollo y Estimulación Psicosocial (CEDEP), Universidad de Chile, Santiago de Chile, 1991
- Banco Mundial. Evidencia Internacional sobre Políticas de la Primera Infancia que Estimulen el Desarrollo Infantil y Faciliten la Inserción Laboral Femenina. Documento de Trabajo 01/06 de la Oficina para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, Banco Mundial, Mayo de 2006
- Banco Mundial. Mejorar el Acceso y la Calidad de Educación en la Primera Infancia de Chile. Banco Mundial, Presentación a la Comisión de la Infancia. Santiago de Chile, 17 de Abril 2006, Santiago de Chile, 2006
- Batthyány, K. Cuidado Infantil y Trabajo: ¿Un Desafío Exclusivamente Femenino? Una Mirada Desde el Género y la Ciudadanía Social. CINTERFOR/OIT, Montevideo, Uruguay, 2004
- Bedregal, P. Margozzini, P. y Molina, H. Revisión Sistemática sobre Eficacia y Costo de Intervenciones para el Desarrollo Biopsicosocial de la Niñez. Organización Panamericana de la Salud (OPS), Washington D.C., 2002
- Bedregal, P.; Pardo, M. Desarrollo Infantil Temprano y Derechos del Niño. UNICEF, Serie de reflexiones: Infancia y Adolescencia N°1 Chile, 2004
- Bellei, C. Bralic, S., Impacto Educativo de la Enseñanza Preescolar: Resultados, Causas y Desafíos. UNICEF, Ciclo de Debates, Desafíos de la Política Educativa, Chile, 2001
- Belli, P.; Bustreo, F.; Preker, A. Investing in Children's Health: What are the Economic Benefits?, Bulletin of the World Health Organization Volume 83, Number 10, October 2005
- Berlinski, S.; Galiani, S.; Gertler, P. Public Pre-Primary Schooling and Primary School Performance. Unpublished manuscript, 2005
- Berlinski, Samuel. The Effect of Pre-Primary Education on primary School Performance. The Institute for Fiscal Studies, E.E.U.U. 2006
- Besharov, D.; Samari, N. Quality Child Care? Assessing the Impact on Child Outcomes. University of Maryland School of Public Affairs and Resident Scholar at the American Enterprise Institute and Nazanine Samari. The Center, Northwestern University/University of Chicago, Evanston, Illinois 2000
- Beyer, Harald. Los Riesgos de la Reforma Laboral. Centro de Estudios Públicos (CEP), Puntos de Referencia. CEP, N° 219, Noviembre 1999, Santiago de Chile, 1999
- Blanco, M. La Educación de Calidad para Todos Empieza en la Primera Infancia: Consideraciones para el Desarrollo de Políticas Educativas. Universidad de Chile, Revista Enfoques Educativos, Vol 7 N° 1, Santiago de Chile, 2005
- Blau, David. Child Care Subsidy Programs. National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper Series, N° 7806, July 2000, Cambridge, Massachusetts, 2000

- Boletín Desafíos. La Pobreza Infantil en América Latina. Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Publicación de las Naciones Unidas, 2005
- Boyden, Jo; Ennew, Judith. La Infancia en el Centro de Atención: un Manual para la Investigación Participativa con Niños. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, España, 2000
- Brandon, R.; Lynn, S.; Joesch, J. Financing Universal Early Care and Education for America's Children Project Design Choices: Universal Financing for Early Care and Education. Human Service Policy Center, EE.UU., June 2000
- Brandon, Richard. Design Choices: Universal Financing for Early Care and Education. University of Washington, Washington, D.C., 2000
- Brunner, José Joaquín. Educación Preescolar Estrategia Bicentenario. Ministerio de Educación (MINEDUC), Educación Preescolar N° 3, Santiago de Chile, 2005
- Cámara de Diputados. BOLETÍN 4030-04 Establece una Subvención Escolar Preferencial para Niños y Niñas Socio-económicamente Vulnerables. Cámara de Diputados, Chile, 2005
- Cardemil Oliva, Cecilia. Factores que Inciden en la Inequidad y Estrategias para la Disminución de las Condiciones que la Favorecen. Universidad Alberto Hurtado, Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE), Texto presentado Audiencia al Consejo Asesor Presidencial para la Política de Infancia 05 de Mayo del 2006, Santiago de Chile, 2006
- Centro de Estudios de Desarrollo y Estimulación Psicosocial (CEDEP). Instalación del Nuevo Currículum en Jardines de Fundación Integra, Evaluación de Jardines de la Primera Cohorte, Santiago de Chile, 2005
- Centro de Estudios de Desarrollo y Estimulación Psicosocial (CEDEP) – FUNDAR. Programa SEMBRAR: Hacia una Atención Coordinada y Eficaz de los menores de 6 años a Nivel Comunal. Santiago de Chile, 2003
- Centro de Estudios de Desarrollo y Estimulación Psicosocial (CEDEP) – FUNDAR. Programa Sembrar. Un Programa para Favorecer el Desarrollo Psicosocial de los Niños y Niñas Menores de Seis Años de una Comuna. FUNDAR, Chile, 2003
- Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE). Evaluación de "Conozca a su Hijo y Mejoramiento de la Infancia", Informe Final. Universidad Alberto Hurtado, Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE), Ministerio de Educación, Santiago de Chile, 2001
- Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano (CINDE) – UNICEF. Experiencias Significativas de Desarrollo Infantil Temprano en América Latina y Caribe. Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano (CINDE), UNICEF, 2001
- Christina, R.; Nicholson-Goodman, J. Going to Scale With High Quality Early Education: Choice and Consequences in Universal Pre- Kindergarten Efforts. Rand Corporation, 2005
- Cleary, E. El FOSIS en Chile y Las Consideraciones de Infancia y Mujer. Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), Santiago de Chile, 1993
- Cleveland, Gordon. Financing Early Learning and Child Care in Canada. Canadian Council on Social Development, Canada, 2004
- Coloma, Fernando. Los Desafíos Futuros en el Campo Laboral. Pontificia Universidad Católica de Chile, Centro de Estudios Públicos (CEP), Capítulo 5 "Qué Hacer Ahora", Santiago de Chile, 2000
- Comisión Comunal por los Derechos del Niño - La Florida. Plan Local de Acciones a Favor de la Infancia. La Florida 1996-2000. Ilustre Municipalidad de La Florida, Santiago de Chile, 1996
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) - UNICEF – Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB). La Inversión Social y el Costo de las Oportunidades Perdidas. Sección V Documento: Construir Equidad desde la Infancia y la Adolescencia en Iberoamérica, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), UNICEF, Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB), Septiembre 2001
- Comisión Técnica Educación Parvularia e Infancia. Propuesta para Plan de Gobierno Sector: Educación Parvularia, Síntesis Versión Final. Campaña por la Candidatura de Michelle Bachelet, Santiago de Chile, 2005

- Comisión Técnica: Educación Parvularia e Infancia. Educación Parvularia e Infancia: Propuesta Programática, Síntesis Ejecutiva. Campaña por la Candidatura de Michelle Bachelet, Santiago de Chile, 2005
- Committee for Economic Development (CED). DEVELOPMENTAL EDUCATION: The Value of High Quality Preschool Investments as Economic Tools. Committee for Economic Development (CED), Washington, D.C., 2004
- Committee for Economic Development (CED). Measuring What Matters. Using Assessment and Accountability to Improve Student Learning. Committee for Economic Development, New York, 2001
- Committee for Economic Development (CED). Preschool For All: Investing In a Productive and Just Society. Committee for Economic Development, Washington, D.C., 2002
- Committee for Economic Development (CED). Why Child Care Matters: Preparing Young Children for a More Productive America. A Statement by the Research and Policy Committee of the Committee for Economic Development. Committee for Economic Development, Washington, D.C., 1993
- Committee for Economic Development. A New Framework for Assessing the Benefits of Early Education. Working Paper by the Committee for Economic Development, September 2004, Washington, D.C., 2004
- Condeza, R. Infancia, Violencia y Medios, Conocer para Intervenir. Instituto de Estudios Mediales de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 2004
- Contreras, Dante et al. Dinámica de la Pobreza y Movilidad Social: Chile 1996-2001. Departamento de Economía, Universidad de Chile, Santiago de Chile, 2004
- Contreras, Dante. Participación Femenina en el Mercado Laboral Chileno: Cuánto Importan los Factores Culturales. Universidad de Chile, Santiago de Chile, 2004
- Convención Sobre los Derechos del Niño. 1990
- Corporación Centro de Análisis de Políticas Públicas de la Universidad de Chile / Centro de Estudios Estado y Sociedad (CEDES-Argentina). Salud Reproductiva y Reforma del Sector Salud. Informe Final. Centro de Análisis de Políticas Públicas Universidad de Chile, Santiago de Chile, 2003
- Cortez, A.; Lored, P.; Muñoz, C.; Rodríguez, M.L.; Vásquez, M.E. Niños y Niñas Inmigrantes en Chile: Derechos y Realidades. Fundación ANIDE - Colectivo sin Fronteras, Chile, 2004
- Currie, J. Early Childhood Education Programs. The Journal of Economic Perspectives 15(2) 215-238, 2001
- Cyrulnik, B. Bajo el Signo del Vínculo. Una Historia Natural del Apego. Gedisa Editorial, 2005
- Cyrulnik, B. La Maravilla del Dolor. El Sentido de la Resiliencia. Granica, Barcelona, España, 2001
- Department for education and skills. Choice For Parents, The Best Start For Children: A Ten Year Strategy For Childcare. HM Treasury, Department for education and skills, DWP, DTI, 2004
- Department for Education and Skills. Every Child Matters: Summary. OFSTED, UK, 2003
- Deutsch, Ruthanne. How Early Childhood Interventions Can Reduce Inequality: An Overview of Recent Findings. International Development Bank, Washington, D.C., 1998
- Díaz, M.I.; Jorquera, J. Sugerencias de Estimulación Para Niños de 0 a 2 Años. Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile, 1990
- Early Childhood Development (ECD). Early Childhood Education and Care. Starting Strong, Early Childhood Development (ECD), Paris 2001
- Edwards, J.; Fuller, B.; Liang, X. The Mixed Preschool Market: Explaining Local Variation in Family Demand and Organized Supply. Economics of Education Review, 15(2), 149-161, 1996
- Edwards, Sebastián. Reforma Laboral y Empleo en Latinoamérica. Centro de Estudios Públicos (CEP), Estudios Públicos. CEP, N° 98, Otoño 2005, Santiago de Chile, 2005
- Edwards, Sebastián. Reformas Económicas y Mercados Laborales: Aspectos Relativos a Políticas y Lecciones Derivadas del Caso Chileno. Centro de Estudios Públicos (CEP), Estudios Públicos. CEP, N° 78, Otoño 2000, Santiago de Chile, 2000

- Erming Young, M. Early Child Development: a Stepping Stone to Success in School and Lifelong Learning. Human Development Network, EE.UU., 2002
- Erming Young, M. Early Child Development: Investing in the Future. World Bank, EE.UU., 1996
- Erming Young, M. From Early Child Development to Human Development. World Bank, EE.UU., 2002
- Escobar R. La Participación Ciudadana en los Programas de Promoción de la Salud. Documento electrónico disponible en <http://www.ciudadania.uchile.cl>, Chile, 2001
- Escuela de Trabajo Social, Pontificia Universidad Católica de Chile. Culturas en Diálogo. Experiencias de Interculturalidad en los PMI de Cuelnielol, Cheuke, Oñico y Rukarraqui. Ministerio de Educación, Santiago de Chile, 2002
- Esping-Andersen, Gosta et al. When Mothers Work and Fathers Care. Joint Household Fertility Decisions in Denmark and Spain. DemoSoc working paper, Paper Nffl 2005-05, Department of Political and Social Sciences, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, España, 2005
- Esping-Andersen, Gosta. Children in the Welfare State. A Social Investment Approach. DemoSoc working paper, Paper N° 2005-10, Department of Political and Social Sciences, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, España, 2005
- Esping-Andersen, Gosta. Households, Families and Children. Paper prepared for the RC19 Meetings, Oviedo, España, 2001
- Esping-Andersen, Gosta. Social Bases of Changing Incomes Distributions. DemoSoc working paper, Paper Nffl 2005-04, Department of Political and Social Sciences, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, España, 2005
- Evans, J. Breaking Down The Barriers: Creating Integrated Early Childhood Programs. The Consultative Group on Early Childhood Care and Development, 1997
- Evans, J.; Myer, R.; Ilfeld, E. Early Childhood Counts: a Programming Guid on Early Childhood Care for Development. World Bank Institute, EE.UU., 2000
- Evans, J.; Myers, R. Childrearing Pratices: Creating Programs Where Traditions And Modern Practices Meet. The Consultative Group on Early Childhood Care and Development, EE.UU., 1994
- Eyzaguirre, Bárbara. La Calidad de la Educación Chilena en Cifras. Centro de Estudios Públicos, Estudios Públicos (CEP). CEP, N° 84, Primavera 2001, Santiago de Chile 2001
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Bases para la Formulación de Políticas a Favor de la Niñez, la Adolescencia y la Mujer. V Reunión Ministerial Americana sobre Infancia y Política Social. Kingston, Jamaica, 2000
- Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADIS) – Instituto Nacional de Estadísticas (INE). ENDISC-CIF Primer Estudio Nacional de la Discapacidad en Chile. Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADIS), Santiago de Chile, 2004
- Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADIS). Discapacidad en Chile, Pasos Hacia un Modelo Integral del Funcionamiento Humano. Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADIS), Santiago de Chile, 2006
- Friedman, Dana. The New Economics of Preschool. The Early Childhood Funders Collaborative (ECFC), EE.UU., 2004
- Fundación Chile 21. Hacia una Mayor Igualdad Social Atención Integral de la Infancia. Fundación Chile 21, Santiago de Chile, 2004
- Fundación Integra - Chile Deportes. Nuevos Aprendizajes Sobre Cuerpo y Movimiento. Fundación Integra - Chile Deportes, Santiago de Chile, 2003
- Fundación Integra – Ministerio de Planificación (MIDEPLAN). Primer Informe Estado de Avance Proyecto Veraneadas 2006. Fundación Integra – Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), Santiago de Chile, 2006
- Fundación Integra. Educación Parvularia: La Importancia de la Evaluación en el Desarrollo Curricular. Fundación Integra, Santiago de Chile, 2005
- Fundación para la Superación de la Pobreza. Umbrales Sociales 2006. Propuesta Para Una Futura Política Social. Fundación para la Superación de la Pobreza, Santiago de Chile, 2005

- Galinsky, Ellen. The Economic Benefits of High-Quality Early Childhood Programs: What Makes the Difference. Committee for Economic Development, Washington, D.C., 2006
- Gatica, Jaime. El Mercado Laboral en Chile Nuevos Temas y Desafíos. Organización Internacional del Trabajo (OIT), Santiago de Chile, 2005
- Gobierno de Chile. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Primer Informe del Gobierno de Chile. Gobierno de Chile, Santiago de Chile, 2005
- Gobierno de Chile. Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas. Gobierno de Chile, Santiago de Chile, 2004
- Gobierno de Chile. Política Nacional y Plan de Acción Integrado a Favor de la Infancia y la Adolescencia 2001-2010. Gobierno de Chile, Santiago de Chile, 2001
- Greig; Taylor. Doing Research With Children. Sage Publications, 1999
- Guiraldes, M. Niñas y Niños y Adolescentes: Los Riesgos de un Trabajo Invisible para el Propio Hogar. Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2005
- Hart, B.; Risley, T. Meaningful Differences in the Every Day Experience of Young American Children. Paul H. Brookes Publishing, 1995
- Heckman, James. Human Capital Policy. National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper Series. N° 9495, February 2003, Cambridge, Mass, 2003
- Heckman, James. Skill Policies for Scotland. University of Chicago, The Allander Series, Chicago, Illinois, 2005
- Hernández J., Tania. Equidad desde el principio, Propuestas de Políticas Públicas para Atención Preescolar. Santiago de Chile, Marzo 2006
- Hertzman, C. Making Early Childhood Development a Priority. Lessons from Vancouver, Canadian Centre for Policy Alternatives, Canada, 2004
- Hogar de Cristo. Orientaciones para el Trabajo con Párvulos en Condiciones de Marginalidad Social. Hogar de Cristo - CCE - Oficina internacional Católica para la Infancia (Bice), Santiago de Chile, 2005
- I. Municipalidad de La Florida – UNICEF. La Crianza de los Niños Menores de Tres Años en Villa O'Higgins. Resultados del Estudio Sobre Pautas de Crianza y Desarrollo Infantil. Ilustre Municipalidad de La Florida, UNICEF, Santiago de Chile, 1992
- Infante, Ricardo (Editor). Chile: Transformar Las Necesidades Sociales En Nuevas Oportunidades De Empleo. Ediciones Chile 21, Santiago de Chile, 2006
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE) - Programa Orígenes. Estadísticas Sociales de los Pueblos Indígenas en Chile. Censo 2002. Instituto Nacional de Estadísticas (INE) -Programa Orígenes, Santiago de Chile, 2005
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE) – Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM). Mujeres Chilenas: Tendencia en la Última Década. Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), Santiago de Chile, 2004
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Encuesta Nacional del Empleo, Trimestre Marzo – Mayo 2006. Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Santiago de Chile, 2006
- Jantti, Marjus et al. American Exceptionalism in a New Light: a Comparison of Intergenerational Earnings Mobility in the Nordic Countries, United Kingdom and the United States. Nordic Programme on Welfare Research under the Nordic Council of Ministers, project N° 149813-599, December 2005
- Johnson, K.; Daviss, B.A. Outcomes of Planned Home Births With Certified Professional Midwives: Large Prospective Study in North America. Documento electrónico disponible en <http://www.bmj.com>, 2005
- Joint Center for Poverty Research. Early Childhood Intervention Programs: What are the Cost and Benefits?. Joint Center for Poverty Research, Congressional Research Briefing Summary, May 10, 2000, Washington, D.C., 2000
- Karoly, L.; Bigelow, J. The Economics of Investing in Universal Preschool Education in California. Rand Corporation, 2005
- Karoly, L.; Greenwood, P.; Everingham S. Investing in our Children: What we Know and don't Know About the Costs and Benefits of Early Childhood Interventions. Rand Corporation, 1998

- Karoly, L.; Kilburn, R.; Cannon, J. Many Happy Returns: Rand Review Vol. 29 N° 3. Rand Corporation, 2005
- Karoly, Lynn. Early Childhood Interventions: Proven Results, Future Promise. PNC Financial Services Group, EE.UU., 2005
- Knowles, J.C.; Behrman, J. The Economic Returns To Investing In Youth In Developing Countries: a Review of the Literature. HNP, The World Bank, Washington, DC, EE.UU., January 2005
- Knowles, J.; Behrman, J. A Practical Guide to Economic Analysis of Youth Projects. HNP, The World Bank, Washington, DC, EE.UU., 2004
- Kotliarenco, María Angélica. La Resiliencia como Ventana de Oportunidad. Un Análisis Sobre Resiliencia y Pobreza. Santiago de Chile, Junio de 2005
- Koufias, Emmanuel; Parker, Susan W. Conditional Cash Transfers and Their Impact on Child Work and Schooling: Evidence from the PROGRESA Program in México. International Food Policy Research Institute, Discussion Paper BRIEFS, N° 123, 2006, Washington, D.C., 2006
- Labarca, G. Inversión en la infancia: Evidencias y Argumentos para Políticas Efectivas. Comisión económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, 1996
- Lagos, I. Aproximación a la Creatividad en Escolares Mapuche-Pehuenche del Alto BíoBío. Universidad de Concepción, PAIDEIA, Revista de Educación, Nffl 30-31 de 2001, Chile, 2001
- Lehmann, Carla. Mujer, Trabajo y Familia: Realidad, Percepciones, y Desafíos. Centro de Estudios Públicos (CEP), Puntos de Referencia. CEP, N° 269, Septiembre 2003, Santiago de Chile, 2003
- Leseman, P. Early Childhood Education and Care for Children from Low-income or Minority Backgrounds. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD), 2002
- Lira, M.I. El Desarrollo Psicomotor de los Lactantes en Chile: un Desafío de Salud Pública. Centro de Estudios de Desarrollo y Estimulación Psicosocial (CEDEP), Santiago de Chile, 1999
- Lira, M.I. Manuales de Estimulación. Primer Año de Vida. Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 2002
- Lira, M.I. Manuales de Estimulación. Segundo Año de Vida. Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 2002
- Lloyd, J.; Wait, S. Integrated Care: A Guide for Policymakers. Alliance for Health and the Future, 2005
- Loeb, Susana. How Much is Too Much?: The Influence of Preschool Centers on Children Social and Cognitive Development. National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper Series, N° 11812, December 2005, Cambridge, Mass , 2005
- Marcel, M.; Tokman, C. ¿Cómo se Financiala educación en Chile?. Estudios de Finanzas Públicas, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, Santiago de Chile, 2005
- Masse, Leonard. A Benefit Cost Analysis of Abecedarian Early Childhood Intervention. National Institute for Early Education Research, EE.UU., 2003
- Melhuish, Edawrds. Child Benefits. The Importance of Investing in Quality Childcare. Bright Horizons, Facing The Future: Policy Papers, London, 2004
- Melhuish, Edwards C. The Quest for Quality in Early Day Care and Preschool 2001 Experience Continues. International Society for the Study of Behavioural Development, International Journal of Behavioral Development, Vol. 25, N° 1, January 2001, United Kingdom, 2001
- Meyers, M.; Rosenbaum, D.; Ruhm, C.; Waldfogel, J. Inequality in Early Childhood Education and Care: What Do We Know?. Study of Inequality in Early Childhood Education and Care, The Russell Sage Foundation, New York, EE.UU., 2002
- Ministerio de Educación (MINEDUC) – Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB). SINA: Sistema Nacional de Asignación con Equidad para Becas JUNAEB. Ministerio de Educación (MINEDUC), Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), Santiago de Chile, 2005
- Ministerio de Educación (MINEDUC) – Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE). Programa de Mejoramiento a la Infancia, La Cultura en el Currículum y la Construcción Colectiva del Proyecto Educativo. Ministerio de Educación (MINEDUC, Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE), Santiago de Chile, 2006

- Ministerio de Educación (MINEDUC). El Programa de Mejoramiento a la Infancia: La Cultura Local. Ministerio de Educación (MINEDUC), Serie Educación Parvularia 2000: Aportes a la Reflexión y a la Acción, Santiago de Chile, 2000
- Ministerio de Educación (MINEDUC). El Programa de Mejoramiento a la Infancia: La Relación Estado y Sociedad Civil. Ministerio de Educación (MINEDUC), Serie Educación Parvularia 2000: Aportes a la Reflexión y a la Acción, Santiago de Chile, 2000
- Ministerio de Educación (MINEDUC). Hacia un Sistema Escolar Descentralizado, Sólido y Fuerte. El Diseño y las Capacidades Hacen la Diferencia. Ministerio de Educación (MINEDUC), Serie Bicentenario, Santiago de Chile, 2006
- Ministerio de Educación (MINEDUC). Nueva Perspectiva y Visión de la Educación Especial, Informe de la Comisión de Expertos / 2004. Ministerio de Educación (MINEDUC), Santiago de Chile, 2004
- Ministerio de Educación (MINEDUC). Política Nacional de Educación Especial, Nuestro Compromiso con la Diversidad. Ministerio de Educación (MINEDUC), Serie Bicentenario, Santiago de Chile, 2005
- Ministerio de Hacienda. Más Mujer Más Trabajo: Programa de Atención Infantil para Trabajadoras. Ministerio de Hacienda, Santiago de Chile, 2006
- Ministerio de Justicia, UNICEF, Instituto Interamericano y otros. Marco para la Acción. Contra la Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes. Santiago de Chile, 2000
- Ministerio de Justicia. Justicia Penal Adolescente: Ley N° 20.084. Ministerio de Justicia, Santiago de Chile, 2002
- Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) – Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS). Dinámicas Familiares en Familias de Padres y Madres Adolescentes. Estudio realizado por el Centro Interdisciplinario de Estudios de Género de la Universidad de Chile, Santiago de Chile, Marzo 2006
- Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) – Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS). Concepciones y Percepciones en el Sistema de Salud en las Familias con Niños y Niñas Usuarios, Acerca de la Infancia, la Familia y el Sistema De Salud. Estudio realizado por CCI Ingeniería, Santiago de Chile, Mayo 2006
- Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) – Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS). Concepciones y Percepciones en el Sistema Escolar en las Familias con Niños y Niñas Usuarios, Acerca de la Infancia, la Familia y el Sistema Escolar. Estudio realizado por CCI Ingeniería, Santiago de Chile, Junio 2006
- Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) – Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS). Concepciones y Percepciones en el Sistema de Educación Parvularia en las Familias con Niños y Niñas Usuarios, Acerca de la Infancia, la Familia y el Sistema de Educación Parvularia. Estudio realizado por CCI Ingeniería, Santiago de Chile, Mayo 2006
- Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) – Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS). Espacios de uso Cotidiano de Niños y Niñas. Realizado por la Pontificia Universidad Católica de Chile, Programa de Políticas Públicas, Santiago de Chile, 2006
- Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) - Instituto Nacional de la Juventud (INJUV). La Integración Social de los Jóvenes en Chile 1994-2003. Individualización y Estilos de Vida de los Jóvenes en la Sociedad del Riesgo. Instituto Nacional de la Juventud (INJUV), Santiago de Chile, 2004
- Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) – UNICEF. Índice de Infancia, una Mirada Comunal y Regional. Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), UNICEF, Santiago de Chile, 2002
- Ministerio de Planificación (MIDEPLAN). Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) Años 1990, 1992, 1994, 1996, 1998, 2000, 2003. Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), Santiago de Chile, años correspondientes
- Ministerio de Planificación (MIDEPLAN). Estado de Avance de las Metas del Plan Nacional de la Infancia (1990-1995) y Acuerdo de Santiago. Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), Santiago de Chile, 1996

- Ministerio de Salud – Instituto Nacional de Estadísticas. Encuesta de Calidad de Vida y Salud. Ministerio de Salud (MINSAL), Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Santiago de Chile, 2000
- Ministerio de Salud (MINSAL) - Universidad de Chile. Nacer en el Siglo XXI de Vuelta a lo Humano. Ministerio de Salud (MINSAL), Universidad de Chile, Santiago de Chile, 2001
- Ministerio de Salud (MINSAL). Propuesta para el Desarrollo de un Sistema de Protección Integral a la Infancia. Ministerio de Salud (MINSAL), propuesta presentada en trabajo conjunto Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) y Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), Santiago de Chile, 2005
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo – UNICEF. Niños y Adolescentes en Conjuntos de Viviendas Básicas. Ministerio de Vivienda y Urbanismo - UNICEF, Santiago de Chile, 2003
- Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Código del Trabajo. Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Subsecretaría del Trabajo, Boletín Oficial de la Dirección del Trabajo, Chile, 2006
- Morales, F.; Romero, S.; Aguayo, F. Paternidad Activa. Manual de Monitores/as. Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE), Santiago de Chile, 2001
- Myers, R. Desafíos Curriculares para la Educación Parvularia. Ministerio de Educación (MINEDUC), UNICEF, Santiago de Chile, 1996
- Myers, R. La Educación Preescolar en América Latina. El Estado de la Práctica. Documentos de PREAL, 1995
- Naciones Unidas. Convention on the Rights of the Child. Implementing child rights in early childhood. United Nations, Geneva, Switzerland, 2005
- Núñez, Javier; Gutiérrez, Roberto. Class Discrimination and Meritocracy in the Labour Market: Evidence From Chile. Estudios de Economía, Vol. 31 – N° 2, Diciembre 2004, pp. 113-132, Universidad de Chile, Santiago de Chile, 2004
- Núñez, Javier; Risco, Cristina. Movilidad Intergeneracional del Ingreso en un País Desarrollado en Chile. Documento de Trabajo 210, Departamento de Economía, Universidad de Chile, Santiago de Chile, 2004
- Organización Mundial de la Salud (OMS). Servicios de Enfermería Partería. Orientaciones Estratégicas 2002-2008. Organización Mundial de la Salud (OMS), 2002
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD). Babies and Bosses. Reconciling Work and Family Life: Australia, Denmark and the Netherlands - Volume 1. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), Paris, 2002
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD). Babies and Bosses. Reconciling Work and Family Life: Austria, Ireland and Japan - Volume 2. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), Paris, 2003
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD). Babies and Bosses. Reconciling Work and Family Life: Canada, Finland, Sweden and the United Kingdom - Volume 4. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), Paris, 2005
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD). Babies and Bosses. Reconciling Work and Family Life: New Zealand, Portugal and Switzerland - Volume 3. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), Paris, 2004
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD). Pisa 2000 Technical Report. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), Paris, 2002
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD). Starting Strong, Early Childhood Education and Care. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), 2001
- Parra; Quiroz; Schepeler; Calvo; Pérez; Díaz; Pasten. Evaluación Gráfica del Partograma en Primigestas con Manejo Médico del Trabajo de Parto. Revista Chilena de Obstetricia y Ginecología 2005, vol.70, No 1, p.8-11, Chile, 2005
- Peralta, V.; Fujimoto, G. La Atención Integral de la Primera Infancia en América Latina: Ejes Centrales y los Desafíos para el Siglo XXI. Organización de Estados Americanos (OEA), 1998

- Pilotti, F. Globalización y Convención Sobre los Derechos del Niño: el Contexto del Texto. Naciones Unidas, 2001
- Pontificia Universidad Católica de Chile. Los Medios y La Transparencia, El Periodismo en Vitrina. Colección Cuadernos de Información, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 2005
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) – Ministerio de Planificación (MIDEPLAN). Desarrollo Humano en las comunas de Chile. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) – Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), Santiago de Chile, 2000
- Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE). Comentarios a la Evaluación del Impacto Realizada al Programa de Mejoramiento a la Infancia, Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE), Santiago de Chile, 2001
- Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE). Programa de Mejoramiento a la Infancia (PMI), Síntesis de la Evaluación Externa 2001. Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE), Santiago de Chile, 2006
- Quidel, J.; Pichinao, J. Haciendo Crecer Personas Pequeñas en el Pueblo Mapuche. Secretaría Ministerial de Educación IX Región, Chile, 2002
- Raczynski, D.; Kotliarenco, M.A.; González, P.; Bedregal, P.; Bosch, A.; Correa, J.; Larraín, M.I.; Salinas, D. Chile: Lineamientos de Política para la Niñez Menor de 4 Años. Resumen Ejecutivo. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Asesorías para el Desarrollo, UNICEF Santiago de Chile, 2006
- Raczynski, D.; Kotliarenco, M.A.; González, P.; Bedregal, P.; Bosch, A.; Correa, J.; Larraín, M.I.; Salinas, D. Chile: Lineamientos de Política para la Niñez Menor de 4 Años. Informe Final. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Asesorías para el Desarrollo, UNICEF, Santiago de Chile, 2006
- Raczynski, D.; Munoz, G. Efectividad Escolar y Cambio educativo en Consorcios de pobreza en Chile. Ministerio de Educación (MINEDUC), Santiago de Chile, 2005
- Rawlings, Laura B.; Rubio, Gloria M. Evaluating the impact of conditional Cash Transfer Programs. Lessons from Latin America. World Bank, Policy Research Working Paper, Latin America and the Caribbean Region. Human Development Sector Unit. N° 3119, August 2003, Washington, D.C., 2003
- Red Latinoamericana y del Caribe para la Humanización del Parto y el Nacimiento (Relacahupan). Caminos Para la Humanización del Parto y el Nacimiento. Red Latinoamericana y del Caribe para la Humanización del Parto y el Nacimiento (Relacahupan). Documento disponible en <http://www.relacahupan.org/textos.html>, abril 2003
- República de Chile. Tercer Informe del Estado de Chile sobre el Grado de Avance y Cumplimiento a Nivel Nacional de los Derechos Establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño. Santiago de Chile, 2005
- Riggio, E. Cities Fit For Children In A World Fit For Children. UNICEF, Intergovernmental Conference on Making Europe and Central Asia Fit for Children, 2004
- Rodríguez, A.; Sugranyes, A. Los con Techo. Un Desafío para la Política de Vivienda Social. Ediciones Sur, Santiago de Chile, 2005
- Romero, S.; Salinas, L. Sistematización de Experiencias de Cuidad Infantil Temprano. UNICEF, Serie de reflexiones: Infancia y Adolescencia Nffl 3, Chile, 2005
- Sabatini, F.; Cáceres, G.; Cerda, J. Segregación Residencial en las Principales Ciudades Chilenas: Tendencias de las Tres Últimas Décadas y Posibles Cursos de Acción. EURE 27, 82: 21-42, 2001
- Schady, Norbert. Early Childhood Development in Latin America and the Caribbean. World Bank, Washington D.C., 2006
- Schick, Allen. El Estado que Rinde: Reflexiones Sobre Una Idea a la que le ha Llegado la Hora pero Cuya Implantación aún esta Pendiente. Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 30, Octubre 2004, 2002
- Secretaría Ejecutiva del Comité Interministerial Económico-Social. Metas y Líneas de Acción en Favor de la Infancia. Compromisos con los Niños de Chile para la Década. Secretaría Ejecutiva del Comité Interministerial Económico-Social, Chile, 1992

- Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM). Programa de Atención Infantil para Trabajadoras: 2006 Balance y Proyecciones. Servicio nacional de la Mujer (SERNAM), Santiago de Chile, 2005
- Servicio Nacional de Menores (SENAME) - Ministerio de Justicia – Opción – Fondo de Fomento al Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDEF). Primer Catastro Nacional de Experiencias Socioeducativas en el Medio Libre con Adolescentes Imputados de Infringir la Ley Penal. Servicio Nacional de Menores (SENAME), Ministerio de Justicia, Opción, Fondo de Fomento al Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDEF), Santiago de Chile, 2004
- Shanchinger, C.; Pontieri, A. El Derecho de los Niños y las Niñas a una Familia. SOS-KINDERDORF Internacional, 2005
- Shonkoff, J. P.; Phillips, D. A. From Neurons to Neighborhoods. The Science of Early Childhood Development. National Academy Press, Washington D.C., 2000.
- Shonkoff, J.; Meisels, S. Handbook of Early Childhood Intervention. Cambridge University Press, 2000
- Tironi, E.; Valenzuela, S. El Eslabón Perdido Familia, Modernización y Bienestar en Chile. Editorial Taurus Editora, Aguilar Chilena Ediciones S.A., Santiago de Chile, 2006
- Tokman, Marcelo; Rodríguez, Jorge; Larraín, Fernando. Subsidios por Incapacidad Laboral 1991-2002: Incentivos Institucionales, Crecimiento del Gasto y una Propuesta de Racionalización. Centro de Estudios Públicos (CEP), Revista Estudios Públicos 93, Santiago de Chile, 2004
- Torche, Florencia; Wormald, Guillermo. Estratificación y Movilidad Social en Chile: Entre la Adscripción y el Logro. Serie Políticas Sociales 98, División de Desarrollo Social, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Chile, Octubre 2004
- UNESCO. Division of Basic Education. Early Childhood Care and Education in E-9 Countries Status and Outlook. Prepared for The Fifth E - 9 Ministerial Meeting. Cairo, Egypt, December 19-21, 2003, UNESCO, Paris 2003.
- UNESCO. Implementation Guidelines for the UNESCO/OECD Early Childhood. Policy Review Project. UNESCO, 2005
- UNESCO. Inclusion of Gender Perspectives in Family Education. Training Manual. UNESCO, 2004
- UNESCO. Na, Jung. Integrating Policies and Systems for Early Childhood Education and Care: The Case of the Republic of Korea. UNESCO, Early Childhood and Family Policy Series, N° 7, June 2003, France, 2003
- UNESCO. Planning Policies for Early Childhood Development: Guidelines for Action. UNESCO, Paris, 2005
- UNESCO. Rostgard, Tine. Family Support Policy in Central and Eastern Europe A Decade and Half of Transition. Danish National Institute of Social Research, Early Childhood and Family Policy Series, UNESCO, N° 8, 2004, Copenhagen, Denmark, 2004
- UNESCO. Soo-Hyang Choi. Integrating Early Childhood Into Education: The Case of Sweden. UNESCO, Unesco Policy Brief on Early Childhood, N° 3, Mayo 2002, France, 2002
- UNESCO. What Education for the Young Child?. The Newsletter of UNESCO's. Education Sector. Nffl 14 July – September 2005
- UNICEF – Instituto Universitario de Necesidades y Derechos de la Infancia y la Adolescencia (UNDIA). Indicadores Municipales de Aplicación de la Convención Sobre los Derechos del Niño. Una Herramienta para la Elaboración de Informes de la Situación de la Infancia en el Ámbito Local español. UNICEF, Instituto Universitario de Necesidades y Derechos de la Infancia y la Adolescencia (UNDIA), España, 2005
- UNICEF - Ministerio de Educación (MINEDUC). Quién Dijo que no se Puede? Escuelas Efectivas en Sectores de Pobreza. UNICEF, Ministerio de Educación (MINEDUC), Santiago de Chile, 2004
- UNICEF - Ministerio de Justicia. Derechos, Niños y Adolescentes. UNICEF, Ministerio de Justicia, Chile, 2004
- UNICEF - Universidad de Concepción. Qué se Sabe Sobre la Calidad de la Educación Parvularia Chilena. UNICEF, Ciclo de Debates, Desafíos de la Política Educacional, Chile, 2002

- UNICEF, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB). Las Necesidades de la Inversión en la Infancia para Alcanzar las Metas de la Agenda del Plan de Acción Iberoamericano. UNICEF, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB), Bolivia, 2003
- UNICEF. Asegurar los Derechos de los Niños Indígenas. UNICEF, Florencia, Italia, 2004
- UNICEF. Chile se Construye con Todos sus Niños y Adolescentes. UNICEF, Santiago de Chile, 2000
- UNICEF. Cities With Children. Child Friendly Cities In Italy. UNICEF, Florencia, Italia, 2005
- UNICEF. Ciudades Para La Niñez. Parte I y II, UNICEF, Panamá, 2003
- UNICEF. Construyendo Ciudades Amigas de la Infancia. Un Marco Para la Acción. UNICEF, Florencia, Italia, 2004
- UNICEF. Desarrollo Psicosocial de los Niños y las Niñas. UNICEF, Colombia, 2004
- UNICEF. Estado Mundial de la Infancia. Excluidos e Invisibles. UNICEF, Nueva York, EE.UU., 2006
- UNICEF. Igualdad con Dignidad. Hacia Nuevas Formas de Actuación con la Niñez Indígena en América Latina. UNICEF, Panamá, 2004
- UNICEF. Internación de Niños: ¿El Comienzo del Fin?. UNICEF, Innocenti Research Centre, Florencia, Italia, 2002
- UNICEF. Making Philippine Cities Child Friendly. Voices of Children in Poor Communities. UNICEF, Innocenti Research Centre, Florencia, Italia 2005
- UNICEF. Reflejos de Nuestra Infancia. Pautas y Prácticas de Crianza Infantil en Sectores Urbanos Pobres de Chile. UNICEF, Chile, 1993
- UNICEF. Situación de los Niños y Niñas en Chile: a 15 Años de la Ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño 1990 – 2005. UNICEF, Santiago de Chile, 2005
- UNICEF. Uso del Tiempo por Parte de las Niñas y los Niños de 7 a 14 años de Edad y su Relación con las Discriminaciones por Razones de Género. UNICEF, Colombia, 1994
- Unicef-Comité Español, Save the Children. Una Ciudad Para los Niños. Políticas Locales de Infancia. Universidad de Castilla la Mancha, Exilibris Ediciones, España, 2003
- United Kingdom. Every Child Matters. Secretary to the Treasury, Presented to Parliament by the Chief Secretary to the Treasury by Command of Her Majesty September 2003, UK, 2003
- United Kingdom. Every Child Matters: Next Steps. Department for Education and Skill, Nottingham, UK, 2004
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. Education for all Global Monitoring Report 2007: Special Theme, Early Childhood Care and Education (Draft). United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization Noviembre, Canada, 2005
- Universidad de Concepción. Resumen Ejecutivo de Estudios sobre Calidad Educativa Desarrollados en la Universidad de Concepción. Universidad de Concepción, Chile, 2006
- Universidad del Desarrollo, Facultad de Psicología. Unidad de Intervención Temprana. Programa de Investigación e Intervención de la Infancia Temprana. Universidad del Desarrollo, Santiago de Chile, 2005
- Valdés, V.; Morlans, X. Aportes de las Doulas a la Obstetricia Moderna. Revista Chilena de Obstetricia y Ginecología, 2005, Vol 70 N° 2, p.108-112, Chile, 2005
- Van Der Gaag, J.; Jee-Peng Tan. The Benefits of Early Child Development Programs. An Economic Analysis. The World Bank, Washington D.C., EE.UU., 1998
- Venegas, Pablo; Reyes, Mónica. El Programa PMI: La Cultura en el Currículum y la Construcción Colectiva del Proyecto Educativo. Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE), Santiago de Chile, 1998
- Verner, D.; Alda, E. Youth At Risk, Social Exclusion, and Intergenerational Poverty Dynamics: A New Survey Instrument With Application to Brazil. The World Bank, Washington D.C., EE.UU., 2004
- Waiser, M. Early Childhood Care and Development Programs in Latin America: How Much do they Cost?. The World Bank, Washington D.C., EE.UU., 1998

- Waters Boots, S. Building a 21st Century Economy: The Case For Investing In Early Education Reform. New America Foundation Early Education Initiative, EE.UU., 2005
- Woodrow Wilson School of Public and International Affairs. School Readiness: Closing Racial and Ethnic Gaps. The Future of Children Vol 15 N° 1. Princeton University, Brookings Institution, EE.UU., 2005
- World Bank. A Global Directory of Early Child Development Projects. The World Bank, Washington D.C., EE.UU., 2003
- World Bank. Las Prioridades de la Salud. World Bank, Washington D.C., EE.UU., 2006
- World Bank. World Development Report 2006: Equity and Development. The World Bank and Oxford University Press, Washington D.C., EE.UU., 2005
- Zanzi, O. Promoción y Protección de Derechos de la Infancia a Nivel Territorial. UNICEF, Serie de reflexiones: Infancia y Adolescencia N° 5 , Chile, 2005

Listado de Anexos

ANEXO 1:**TRANSCRIPCIONES AUDIENCIAS REGIONALES**

- 1.1 Audiencia I Región
- 1.2 Audiencia II Región
- 1.3 Audiencia III Región
- 1.4 Audiencia IV Región
- 1.5 Audiencia V Región
- 1.6 Audiencia Región Metropolitana
- 1.7 Audiencia VI Región
- 1.8 Audiencia VII Región
- 1.9 Audiencia VIII Región
- 1.10 Audiencia IX Región
- 1.11 Audiencia X Región
- 1.12 Audiencia XI Región
- 1.13 Audiencia XII Región

ANEXO 2: AUDIENCIAS INSTITUCIONALES**2.1 Audiencia 13 de abril de 2006:**

- 2.1.1 Ministerio de Salud: El aporte de salud a la protección de la infancia
 - 2.1.2 Ministerio de Educación-Unidad de Currículum y Evaluación: Mapas de Habilidades en Progresión para niñas y niños menores de 6 años
 - 2.1.3 Ministerio de Educación-Unidad de Educación Parvularia: Programas y Líneas de Acción 2006
 - 2.1.4 Ministerio de Educación: Junta Nacional de Jardines Infantiles: Presentación Institucional JUNJI
- 2.2 Audiencia 17 de abril de 2006:**
- 2.2.1 UNESCO: Tendencias internacionales en educación y cuidado de la primera infancia
 - 2.2.2 Banco Mundial: Mejorar el acceso y la calidad de la educación en la primera infancia en Chile
 - 2.2.3 UNICEF: Orientaciones generales para las políticas en primera infancia
 - 2.2.4 OIT: Efectos de los cambios en el trabajo sobre las familias

2.3 Audiencia 20 de abril de 2006:

- 2.3.1 Fundación Integra: Equidad desde la cuna
- 2.3.2 Ministerio de Educación: Política educativa en educación básica
- 2.3.3 Servicio Nacional de la Mujer: Presentación institucional
- 2.3.4 Servicio Nacional de Menores: Acción del SENAME en el ámbito de las políticas públicas dirigidas a la infancia y adolescencia
- 2.3.5 Fondo de Solidaridad e Inversión Social: Presentación institucional
- 2.3.6 Ministerio de Justicia: Proyecto de ley de protección de derechos
- 2.3.7 Fondo Nacional de la Discapacidad

2.4 Audiencia 21 de abril de 2006:

- 2.4.1 Presentación Federación Nacional de Instituciones Privadas de Protección de Menores
- 2.4.2 Corporación OPCION: Por los derechos de los niños y niñas
- 2.4.3 Fundación Rodelillo: Presentación al Consejo de la Infancia desde la experiencia de Fundación Rodelillo
- 2.4.4 Hogar de Cristo: El Hogar de Cristo y su trabajo por la infancia
- 2.4.5 Ministerio de Educación-Unidad de Currículum y Evaluación: Presentación Estándares
- 2.4.6 Red Nacional de ONG's de Infancia y Juventud de Chile

2.5 Audiencia 4 de mayo de 2006:

- 2.5.1 Colegio de Educadores de Párvulos de Chile A.G.
- 2.5.2 Aldeas Infantiles SOS Chile, Proyecto de Protección Infantil
- 2.5.3 Propuestas CONACEP
- 2.5.4 Colegio de Asistentes Sociales de Chile

2.6 Audiencia 5 de mayo de 2006:

- 2.6.1 Colectivo Sin Fronteras
- 2.6.2 Propuestas JUNAEB
- 2.6.3 Universidad del Desarrollo-Unidad de Intervención Temprana
- 2.6.4 Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación, CIDE
- 2.6.5 Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación
- 2.6.6 Propuestas Planeta Luchín
- 2.6.7 Pontificia Universidad Católica- Facultad de Comunicaciones, Instituto de Estudios Mediales

2.7 Audiencia 11 de mayo de 2006:

- 2.7.1 Asociación Chilena de Municipalidades
- 2.7.2 Sociedad Chilena de Pediatría

2.8 Audiencia 12 de mayo de 2006:

- 2.8.1 Fundación para la Superación de la Pobreza- Programa Adopta un Hermano
- 2.8.2 Fundación para la Superación de la Pobreza- Programa Adopta Un Hermano, Documento Complementario
- 2.8.3 Universidad de Chile-Departamento de Pediatría y Cirugía Infantil
- 2.8.4 Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación-Facultad de Filosofía y Educación, Departamento de Educación Parvularia
- 2.8.5 Pontificia Universidad Católica-Facultad de Medicina, Escuela de Enfermería
- 2.8.6 Pontificia Universidad Católica-Facultad de Medicina, Escuela de Enfermería, Documento Complementario

2.9 Audiencia 19 de mayo de 2006:

- 2.9.1 Consultorio Amigable Las Torres, Viña del Mar
- 2.9.2 Pontificia Universidad Católica-Departamento de Medicina Familiar
- 2.9.3 Servicio de Salud Metropolitano Sur

2.10 Audiencia 22 de mayo de 2006:

- 2.10.1 Central Unitaria de Trabajadores- Vicepresidencia de la Mujer
- 2.10.2 Sociedad Nacional de Agricultura
- 2.10.3 Confederación de la Producción y del Comercio

2.11 Audiencia 30 de mayo de 2006:

- 2.11.1 Ministerio de Educación-Unidad de Educación Especial: Política Nacional de Educación Especial

2.12 Audiencia 08 de junio de 2006

- 2.12.1 UNICEF, Análisis Ley de Protección de Derechos.

ANEXO 3: ACTAS SESIONES CONSEJO

- 3.1 Acta 4 de abril de 2006
- 3.2 Acta 6 y 7 de abril de 2006
- 3.3 Acta 13 de abril de 2006
- 3.4 Acta 20 de abril de 2006
- 3.5 Acta 21 de abril de 2006
- 3.6 Acta 4 de mayo de 2006
- 3.7 Acta 5 de mayo de 2006
- 3.8 Acta 11 de mayo de 2006
- 3.9 Acta 12 mayo de 2006
- 3.10 Acta 1 de junio de 2006
- 3.11 Acta 2 de junio de 2006
- 3.12 Acta 8 de junio de 2006

ANEXO 4: DOCUMENTOS SOLICITADOS POR EL CONSEJO A INSTITUCIONES EXTERNAS

- 4.1 Banco Mundial: Evidencia Internacional sobre Políticas de la Primera Infancia que Estimulen el Desarrollo Infantil
- 4.2 Universidad Alberto Hurtado: Alcances y Propuestas Jurídicas para el Desarrollo Integral de la Infancia en Chile.
- 4.3 Corporación OPCION: Documento Nacional de Niños y Niñas Participantes de la Campaña "Un Chile Apropiado Para Nosotros Los Niños y Niñas".
- 4.4 Corporación OPCION: Proceso de participación de los niños y niñas en consulta electrónica de la campaña de educación Chile 2006: "Queremos un Profe que sea un 7".
- 4.5 GERENS: Minuta Análisis y propuestas sobre el plan destinado a brindar educación preescolar a niños pertenecientes a los dos primeros quintiles de ingreso.
- 4.6 Ximena Seguel: Metas de desarrollo psicosocial entre seis meses y diez años.

ANEXO 5: INSUMOS PÁGINA WEB DE NIÑOS

- 5.1 Sección Yo Propongo
- 5.2 Cuentos

ANEXO 6: MATERIAL BIBLIOGRÁFICO

- 6.1 Bibliografía Revisada y Clasificada por CEDOBI-DIPRES para el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia

ANEXO 7:**OTRO MATERIAL ENTREGADO AL CONSEJO**

- Aldeas Infantiles SOS - Chile, Aldeas Infantiles SOS. Informativo Amigos SOS N°3. Aldeas Infantiles SOS, Chile.
- Aldeas Infantiles SOS – Chile. Folleto: Aldeas Infantiles SOS Chile. Aldeas Infantiles SOS – Chile.
- Aldeas Infantiles SOS – Chile. Folleto: Quienes Somos, Aldeas Infantiles SOS Chile. Aldeas Infantiles SOS – Chile.
- Aldeas Infantiles SOS – Chile. Quienes Somos, Raíces, Visión, Misión y Valores de la Organización Aldeas Infantiles SOS. Aldeas Infantiles SOS - Chile, 2002
- Aldeas Infantiles SOS – Chile. Revista Aldeas, la Familia es la Vida, Marzo 1996. Aldeas Infantiles SOS - Chile, 2006
- Aldeas Infantiles SOS – Chile. Te Cuento Amigo! Boletín Informativo de Aldeas Infantiles SOS - N° 1 – 2004. Aldeas Infantiles SOS - Chile, 2004

- Aldeas Infantiles SOS. Respuestas a Preguntas de Audiencia del Consejo de Infancia. Aldeas Infantiles SOS, Santiago de Chile, 2006
- Andonie, María Elena. Carta al Consejo de Infancia, Relato Empírico sobre la educación en un ex campamento de la Región Metropolitana. Chile, 2006
- Andrade, Miguel. Propuesta - Proyecto Cultura Tradicional. Documento entregado al Consejo de Infancia, Juegos Tradicionales - Chile, 2006
- Becerra Flores, Carlos. Situación de Salud del Niño en Chile. Documento presentado al Consejo de Infancia, Ministerio de Salud, Santiago de Chile, 2006
- Central Unitaria de Trabajadores. Cambios de la Composición Laboral Chilena en las Últimas Décadas. Central Unitaria de Trabajadores, Santiago de Chile, 2006

- Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación - CIDE, Universidad Alberto Hurtado. Respuestas a Preguntas de Audiencia del Consejo de Infancia. Universidad Alberto Hurtado, Santiago de Chile, 2006
- Colectivo sin Fronteras. Niños y Niñas Migrantes en Chile. Documento presentado al Consejo de Infancia, Colectivo sin Fronteras, Santiago de Chile, 2006
- Colectivo sin Fronteras. Respuestas a Preguntas de Audiencia del Consejo de Infancia. Colectivo sin Fronteras, Santiago de Chile, 2006
- Colegio de Asistentes Sociales de Chile. Respuestas a Preguntas de Audiencia del Consejo de Infancia. Colegio de Asistentes Sociales de Chile, Santiago de Chile, 2006
- Colegio de Educadores de Párvulos de Chile. Folleto: Colegio de Educador@s de Párvulos de Chile, Estatutos, Reglamento de Elecciones, Código de Ética, Reglamento de los Tribunales de Ética y Disciplina. Colegio de Educadores de Párvulos de Chile, Santiago de Chile.
- Colegio de Educadores de Párvulos. Respuestas a Preguntas de Audiencia del Consejo de Infancia. Colegio de Educadores de Párvulos, Santiago de Chile, 2006
- Comité Intersectorial Nacional de Prevención de Maltrato y Abuso Sexual Infantil. Informe Políticas, programas y acciones Implementados, en los últimos 10 años, por el "Comité Intersectorial Nacional de Prevención de Maltrato y Abuso Sexual infantil" coordinado por el Ministerio de Justicia. Ministerio de Justicia, Santiago de Chile, 2006
- Comité Intersectorial Nacional de Prevención de Maltrato y Abuso Sexual Infantil. Plan Nacional para Garantizar el buen Trato infantil en Chile 2000 – 2006. Ministerio de Justicia, Santiago de Chile, 2006
- Confederación de la Producción y del Comercio. Consejo Asesor para la Infancia, Exposición de la Confederación de la Producción y del Comercio. Confederación de la Producción y del Comercio, Santiago de Chile, 2006
- Consejo Comunal de Infancia y Juventud de Talca. Presentación: Consejo Comunal de Infancia y Juventud Talca, Audiencias Regionales del Consejo de Infancia. Consejo Comunal de Infancia y Juventud de Talca, Chile, 2006
- Contreras, Mónica. Los programas de Infancia de la Fundación Hogar de Cristo, Un análisis desde la perspectiva de la Convención de los Derechos del Niño y la Niña. Hogar de Cristo - UNICEF, Santiago de Chile, 2005
- Corporación La Caleta. Primer Congreso Infantil de La Legua. Corporación La Caleta, 2003
- CRICED. Folleto: CRICED Center for Research on International Cooperation in Educational Development University of Tsukuba 2005. CRICED, 2005
- División de Educación General, Ministerio de Educación. Respuestas a Preguntas de Audiencia del Consejo de Infancia. Ministerio de Educación, Santiago de Chile, 2006
- Escuela de Enfermería, Pontificia Universidad Católica de Chile. Encuentro Internacional de Autocuidado en Salud. Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 2006
- Escuela de Enfermería, Pontificia Universidad Católica de Chile. Experiencias en Formación de Recursos Humanos e Intervenciones Desarrolladas por la Escuela de enfermería de la pontificia Universidad católica de Chile, para la protección de la Infancia. Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 2006
- Escuela de Enfermería, Pontificia Universidad Católica de Chile. Respuestas a Preguntas de Audiencia del Consejo de Infancia. Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 2006
- Fondo de Solidaridad e Inversión Social. Descripción y Resultados "Con la Opinión de los Niñ@s Juntos Ganamos", Chile, 2006
- Fondo de Solidaridad e Inversión Social. Diseño Metodológico "Con la Opinión de los Niñ@s Juntos Ganamos", Chile, 2006
- Fondo Nacional de la Discapacidad. Primer Estudio Nacional de la Discapacidad, ENDISC Chile 2004, Apartado Infancia. Fondo Nacional de la Discapacidad -FONADIS, Santiago de Chile, 2004
- Foro Social de Educación. La Mirada de los Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes, Otra Educación es Posible. Foro Social de Educación, 2005
- Fundación INTEGRA. Catálogo Materiales Pedagógicos, Inspirados en las Bases Curriculares de la Educación Parvularia. Fundación INTEGRA, Santiago de Chile.

- Fundación Integra. Fonoinfancia. Documento entregado al Consejo de Infancia, Fundación Integra, Santiago de Chile, 2006
- Fundación Integra. Formación Personal y Social, EVALUACIÓN, Instrumento para evaluar las habilidades de la Formación Personal y Social de niñas y niños de 4 y 5 años de edad. Fundación Integra, Santiago de Chile, 2006
- Fundación Integra. Fundación Integra 2000 – 2006. Fundación Integra, Santiago de Chile, 2006
- Fundación Integra. Pintados para el Arte, 12 artistas / 120 niños, Una gran Obra. Fundación Integra, Santiago de Chile, 2005
- Fundación Opción. Respuestas a Preguntas de Audiencia del Consejo de Infancia. Fundación Opción, Santiago de Chile, 2006
- Fundación para la Superación de la Pobreza. Presentación: Fundación para la Superación de la Pobreza, Programa Adopta un Hermano. Presentado en Audiencia para el Consejo de Infancia, Fundación para la Superación de la Pobreza, Santiago de Chile, 2006
- Fundación Rodelillo. Aportes al Consejo Asesor de la Infancia desde la Experiencia de Fundación Rodelillo. Documento presentado al Consejo de Infancia, Fundación Rodelillo, Santiago de Chile, 2006
- Hogar de Cristo. Antecedentes de Instrumentos de Gestión, Seguimiento y Evaluación del Desempeño de los Programas en Ejecución. Documento entregado al Consejo de Infancia, Hogar de Cristo, Santiago de Chile, 2006
- Hogar de Cristo. Cuenta Anual de Actividades 2005. Hogar de Cristo, Santiago de Chile, 2005
- Hogar de Cristo. Informe Final: "Evaluación Social de programas para lactantes y niños en Edad Preescolar", Documento entregado al Consejo de Infancia, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2006
- Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas. Programa Habilidades para la Vida: un Aporte al Bienestar de la Comunidad Educativa, Informe 2000-2005. Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas - JUNAEB, Santiago de Chile, 2005
- Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas. Respuestas a Preguntas de Audiencia del Consejo de Infancia. Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas - JUNAEB, Santiago de Chile, 2006
- Juventud Parroquial Chilena. Aquí estoy! Demos a Jupach su Color. Juventud Parroquial Chilena, Santiago de Chile 2006
- Juventud Parroquial Chilena. Manual JUPACH. Juventud Parroquial Chilena, 1989
- Ministerio de Educación. Folleto: Reglamento de Educación, Ley de Integración Social de las Personas con Discapacidad. Integración de Alumnos y Alumnas con Necesidades Educativas Especiales. Ministerio de Educación, Santiago de Chile.
- Pastoral Obrera. Revista Clubes Juveniles Moani, N° 5. Arzobispado de la Santísima Concepción, 2005
- Ponce, M.C. Documento preparado para el Consejo de Infancia. Departamento de Educación parvularia, Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, Santiago de Chile, 2006
- Programa Adopta un Hermano, Fundación para la Superación de la Pobreza. Respuestas a Preguntas de Audiencia del Consejo de Infancia. Fundación para la Superación de la Pobreza, Santiago de Chile, 2006
- Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación. Respuestas a Preguntas de Audiencia del Consejo de Infancia. Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación - PIIE, Santiago de Chile, 2006
- Red de ONG's de Infancia y Juventud de Chile. Respuestas a Preguntas de Audiencia del Consejo de Infancia. Red de ONG's de Infancia y Juventud de Chile, Santiago de Chile, 2006
- Red de Organizaciones por los Migrantes en Chile. Folleto: Red de Organizaciones por los Migrantes en Chile "Todos somos extranjeros en algún lugar del mundo". Red de Organizaciones por los Migrantes en Chile, Santiago de Chile.
- Servicio Nacional de Menores. Folleto: SENAME, Abuso Sexual. Servicio Nacional de Menores, Santiago de Chile
- Servicio Nacional de Menores. Folleto: SENAME, Adopción. Servicio Nacional de Menores, Santiago de Chile.
- Servicio Nacional de Menores. Folleto: SENAME, Explotación Sexual. Servicio Nacional de Menores, Santiago de Chile.

- Servicio Nacional de Menores. Folleto: SENAME, Maltrato. Servicio Nacional de Menores, Santiago de Chile.
- Servicio Nacional de Menores. Folleto: SENAME, OIRS, Oficina de Información, Reclamos y Sugerencias. Servicio Nacional de Menores, Santiago de Chile.
- Servicio Nacional de Menores. Folleto: SENAME, OPD Infancia, Oficinas de Protección de Derechos de la Infancia y la Adolescencia. Servicio Nacional de Menores, Santiago de Chile.
- Servicio Nacional de Menores. Folleto: SENAME. Servicio Nacional de Menores, Santiago de Chile.
- Servicio Nacional de Menores. Revista SENAME: Por los Derechos de la Infancia, N° 11, 12 y 14. Servicio Nacional de Menores, Santiago de Chile, 2005 y 2006
- Servicio Nacional de Menores. SENAME: Gestión 2000 – 2006. Servicio Nacional de Menores, Santiago de Chile, 2006
- Sociedad Chilena de Medicina Familiar. Respuestas a Preguntas de Audiencia del Consejo de Infancia. Sociedad Chilena de Medicina Familiar, Santiago de Chile, 2006
- Sociedad Chilena de Pediatría. Respuestas a Preguntas de Audiencia del Consejo de Infancia. Sociedad Chilena de Pediatría, Santiago de Chile, 2006
- Sociedad de Medicina Familiar y General de Chile. Documento de Aspectos relevantes a considerar, preparado para el consejo de Infancia. Sociedad de Medicina Familiar y General de Chile, Santiago de Chile, 2006
- Sociedad Nacional de Agricultura. Políticas Públicas a Favor de la Infancia, una mirada desde la perspectiva del sector Agrícola. Presentación ante el Consejo Asesor Presidencial, Sociedad Nacional de Agricultura, Santiago de Chile, 2006
- SOS - Kinderdorf International. Folleto: Datos & Cifras 2006. SOS - Kinderdorf International, 2006
- SOS - Kinderdorf International. Folleto: Quienes Somos. SOS - Kinderdorf International.
- SOS-Kinderdorf Internacional, Aldea Infantil SOS. Manual para la Organización de Aldeas Infantiles SOS. SOS-Kinderdorf Internacional, 2004
- SOS-Kinderdorf. Boletín SOS 2/06. SOS-Kinderdorf, 2006
- Stockle, Mauricio. Carta del Presidente de la Red de Centros de Prevención VII Región al Consejo de Infancia. Red de Centros de Prevención, 2006
- Unidad de Educación Especial, Ministerio de Educación. Escuela, Familia y Discapacidad. Guía N° 2. Ministerio de Educación, Santiago de Chile, 2003
- Unidad de Educación Especial, Ministerio de Educación. Escuela, Familia y Discapacidad. Guía para la Familia de Niños, Niñas y Jóvenes con Discapacidad. Ministerio de Educación, Santiago de Chile, 2002
- Unidad de Educación Preescolar, Ministerio de Educación. Respuestas a Preguntas de Audiencia del Consejo de Infancia. Ministerio de Educación, Santiago de Chile, 2006
- Unidad de Intervención Temprana, Universidad del Desarrollo. Respuestas a Preguntas de Audiencia del Consejo de Infancia. Universidad del Desarrollo, Santiago de Chile, 2006
- Universidad de Chile – JUNAEB. Evaluación de Impacto Programa de Alimentación Escolar. Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, Santiago de Chile, 2003

ANEXO 8:

DOCUMENTOS BASE TRABAJO DEL CONSEJO

- 8.1 Decreto Supremo N° 072, Crea Comisión Asesora Presidencial. Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 4 de abril de 2006.
- 8.2 Discurso de la Presidenta Bachelet en ceremonia de constitución del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia, 30 de marzo de 2006.
- 8.3 Política Nacional y Plan de Acción Integrado a Favor de la Infancia y la Adolescencia 2001–2010, 1 de diciembre de 2000.
- 8.4 Texto Oficial de la Convención sobre los Derechos del Niño. UNICEF, 20 de noviembre de 1989.

