

COMENTARIOS SOBRE EL PROYECTO DE LEY QUE CREA EL SISTEMA DE GARANTÍAS DE LA NIÑEZ

Antecedentes

El Comité de los Derechos del Niño ha recomendado en reiteradas ocasiones la implementación de Medidas Generales de Aplicación de la Convención de los Derechos del Niño, aprobada en Chile hace 27 años. Ya en 1994, hace más de diez años el Comité recomendaba a Chile “Realizar esfuerzos especiales para armonizar completamente la legislación vigente con las disposiciones de la Convención y también para garantizar, a la luz de los principios generales de ésta, como se establece en su artículo 3, que los mejores intereses del niño sean la consideración principal en todas las medidas que afecten a los niños, incluidas las que adopte el Parlamento” (CRC, 1994:3). Lamentablemente, la necesidad de contar con una legislación acorde al enfoque del niño como sujeto de derecho se han reiterado en las recomendaciones del Comité el 2002, el 2007 y el 2015.

En este escenario, el proyecto de ley de Sistema de Garantías de Derechos de la Niñez contribuye a ajustar los marcos legales e institucionales a estándares internacionales de Derechos Humanos. No obstante, su adecuada implementación requiere otras reformas institucionales y legales que permitan desarrollar políticas universales de protección integral a la niñez.

Valoramos la Ley de Garantías como ley marco que sienta las bases generales del sistema de garantías de los derechos de la niñez, dada la naturaleza intersectorial de las materias vinculadas a la infancia y la necesidad de instalar transversalmente en la sociedad chilena y los órganos del Estado el enfoque de los derechos del niño.

Consideraciones generales

El proyecto de ley no logra proponer un sistema de garantías de derecho, capaz de brindar protección integral a la niñez garantizando derechos universales a través de **mecanismos de protección administrativos que operen en los territorios en los que habitan los niños, niñas y adolescentes**. Creemos en el espacio local como posibilidad de implementación administrativa de la protección de derechos y como única posibilidad de materializar la idea de igualdad y no discriminación en un país con alta segregación territorial, social y económica (Ver anexo I “Chile en la OCDE” y anexo II “Desigualdad infantil y territorio”).

La ley **no establece con claridad cómo operarán los mecanismos locales de prevención, promoción y protección especial a nivel territorial**, por lo que resulta difícil resguardar la primacía del enfoque de derechos humanos por sobre el componente de mercado que se ha observado hasta ahora en materia de protección especializada a través de la Ley 20.032 y del sistema de licitaciones y subvención por niño atendido.

El presupuesto anual de SENAME para el 2017 es de **2.800.000.000**, de los cuales el **65%** es transferido a **Organismos Colaboradores de SENAME** que implementan programas vía licitaciones en el marco de la Ley 20.032.

Hasta ahora, este sistema de licitaciones lejos de **lograr garantizar derechos universales** **tiende a concentrar recursos en zonas urbanas con mayor número de niños, entregando menos apoyo a territorios geográficamente más aislados, donde habitan niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad social**, que deben trasladarse a otras comunas para recibir apoyo del Estado y dificultando el acceso.

En este escenario, resulta crucial que la Ley de Garantía especifique los mecanismos mediante los que se realizará el despliegue territorial de las medidas de protección administrativa y judicial, cuestión que no es suficientemente resuelta en el título III. Sobre todo, porque el **sistema de garantías busca propender a la intersectorialidad, y es en cada comuna donde se articula la oferta de los distintos sectores y se vuelve posible tomar decisiones de carácter integral para la prevención, promoción y protección de derechos.**

Sin prever una cobertura territorial universal básica de prevención, promoción y protección de derechos, el proyecto de Ley que crea el Sistema de Garantías de la Niñez no podrá ser fiel a los principios que lo sustentan:

- No será coherente con el principio de igualdad en el goce, ejercicio y protección de los derechos de los niños, puesto que **se produce una discriminación en el acceso a prevención, promoción y protección de derechos, en función de las comunas o territorios donde los niños viven**. La oferta no es igualitaria para todos y todas, en desmedro de aquellos niños que viven en territorios geográficamente más aislados cuyo acceso a la oferta programática resulta más difícil.
- **No será coherente con el interés superior del niño**, entendido como el disfrute y la satisfacción de sus derechos. **El Estado no estaría destinando recursos necesarios para crear entornos que respeten la dignidad humana y aseguren el desarrollo holístico de todos los niños** (CRC, 203). Desde una noción colectiva, no se estaría reconociendo el interés superior de la niñez de carácter colectivo y territorial.

Anexo I: Chile en el contexto de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

Base de datos de la Familia (OCDE, 2015)

Pobreza Infantil (tasa de pobreza infantil por ingreso, 2013 o año disponible más cercano)¹

En promedio 13% de los niños y niñas (0 - 17 años) de los países de la OCDE viven en pobreza relativa. Las tasas de pobreza oscilan entre el 3% en Dinamarca y el 25% en Turquía.

Cinco países de la OCDE (Chile, Israel, España, Turquía y Estados Unidos) presentan tasas de pobreza infantil particularmente altas, sobre el 20%.

De mayor a menor en la tasa de pobreza infantil, Chile se ubica en el tercer lugar con una de las mayores tasas dentro de los países que componen la OCDE (22,5%) (33 de 36 países).

Salud

La **tasa de mortalidad infantil**² es equivalente a la suma de las tasas de mortalidad neonatal y pos-neonatal. Las tasas de mortalidad infantil son generalmente muy bajas en la OCDE, pero varían ligeramente de un país a otro. En la mayoría de los países de la OCDE, las tasas de mortalidad infantil oscilan entre las 2,5 y 5 muertes por cada 1.000 nacidos vivos, con una tasa promedio de 4 muertes por cada 1.000 nacidos vivos.

Chile se ubica en el lugar número 37 de 49 países incluidos en el análisis de la OCDE, con una tasa de mortalidad infantil de 7 niños por cada 1.000 nacidos vivos. Como referencia respecto de otros países OCDE, en República Checa, Finlandia, Islandia, Japón, Noruega, Eslovenia y Suecia hay menos de 2,5 muertes por cada 1.000 nacidos vivos. Por el contrario, las tasas más altas, corresponden a Turquía y México donde existen 11,1 y 12,5 muertes por cada 1000 nacidos vivos, respectivamente.

Educación³

En promedio, el **gasto público total en educación y atención de la primera infancia** de los países de la OCDE asciende a alrededor de USD 4.300 por niño de 0 a 5 años, suma que varía considerablemente de un país a otro.

Varios países (Dinamarca, Noruega, Luxemburgo y Suecia) gastan más de USD 9.000 per cápita por niño de 0 a 5 años. En contraposición, **otros países entre ellos Chile (Estonia, México, Polonia, Portugal y Turquía) gastan menos de USD 2.000 per cápita por niño de 0 a 5 años**. Específicamente Chile se ubica en el lugar número 29 de 31 países que componen el análisis.

¹ Información disponible en: <https://data.oecd.org/inequality/poverty-rate.htm#indicator-chart>

² Infant mortality. Disponible en: http://www.oecd.org/els/family/CO_1_1_Infant_mortality.pdf

³ Public spending on childcare and early education. Disponible en: http://www.oecd.org/els/soc/PF3_1_Public_spending_on_childcare_and_early_education.pdf

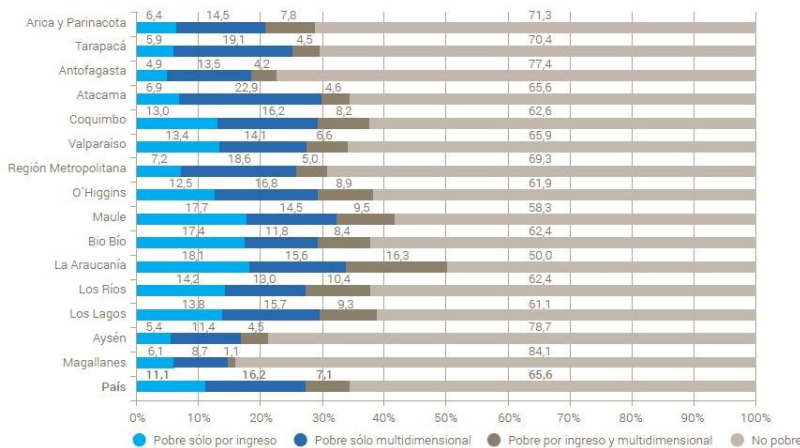
Anexo II: Desigualdad en Chile, la situación de la niñez

Datos proporcionados por el Observatorio Niñez y Adolescencia

Desigualdad como pobreza: Pobreza infantil en regiones

Como lo ilustra el siguiente gráfico, en Chile parte importante de la población infantil enfrenta situaciones de pobreza altamente complejas, pues en sus condiciones de vida convergen necesidades económicas (pobreza por ingreso) y otras carencias por falta de acceso a bienes y servicios (pobreza multidimensional). Por ejemplo, en la región de la Araucanía el 18,1% de los niños es pobre por falta de ingreso, el 15,6% es pobre por falta de acceso a bienes o servicios, y el 16,3% enfrenta ambos tipos de pobreza.

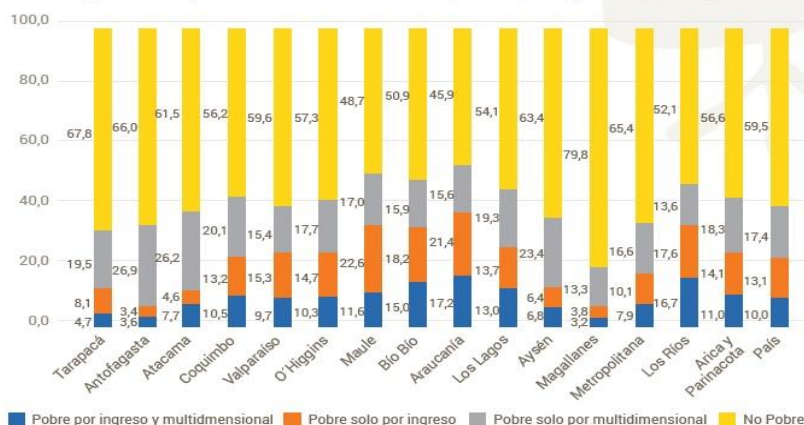
GRÁFICO N° 13 COMPARACIÓN DE NNA QUE VIVEN EN SITUACIÓN DE POBREZA SEGÚN INDICADORES POR REGIÓN



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta CASEN 2015

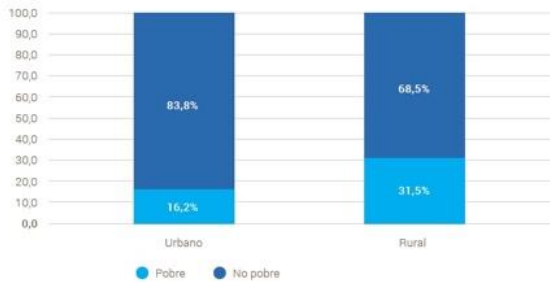
La situación se torna más grave al observar la distribución de la pobreza en niños menores de seis años en las distintas regiones, tal como se exhibe en el siguiente gráfico.

Porcentaje de niños y niñas menores de 6 años según el tipo de pobreza por Región



Como se aprecia en el gráfico N°9, existe una alta desigualdad entre sectores urbanos y rurales, puesto que la pobreza infantil por falta de ingresos se concentra fuertemente en sectores rurales.

GRÁFICO N° 9: PORCENTAJE DE NNA EN SITUACIÓN DE POBREZA POR INGRESO, SEGÚN ZONA



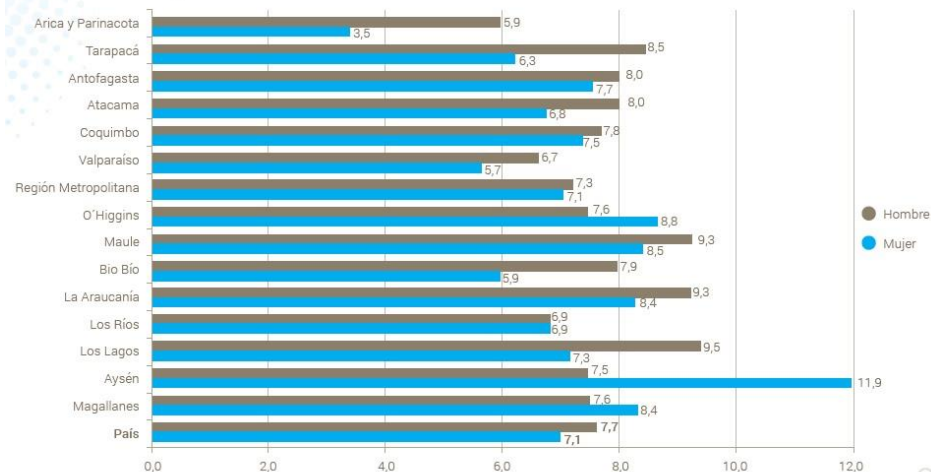
Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta CASEN 2015

Desigualdad en Salud

Es bien sabido que Chile cuenta con un perfil de mortalidad infantil propio de los países más desarrollados con sistemas de salud avanzados. El 2014 el país registró una tasa de 7,4 muertes de niños y niñas menores de un año por cada 1.000 NNA de esa edad.

No obstante, las tasas más altas de mortalidad infantil se presentan en Aysén (9.7), Maule (8.9) y la Araucanía (8.8). Al analizar las cifras desagregadas por sexo y por territorio, se observa que en la mayoría de las Regiones las tasas de mortalidad infantil masculina superan a las femeninas, y llama particularmente la atención la alta tasa de mortalidad femenina de la Región de Aysén (11.9) que supera en más de 4 puntos la cifra país, tal como lo ilustra el siguiente gráfico:

GRÁFICO N°34: TASA DE MORTALIDAD INFANTIL PARA NIÑOS Y NIÑAS MENORES DE UN AÑO, SEGÚN SEXO (POR CADA 1.000 NNA)

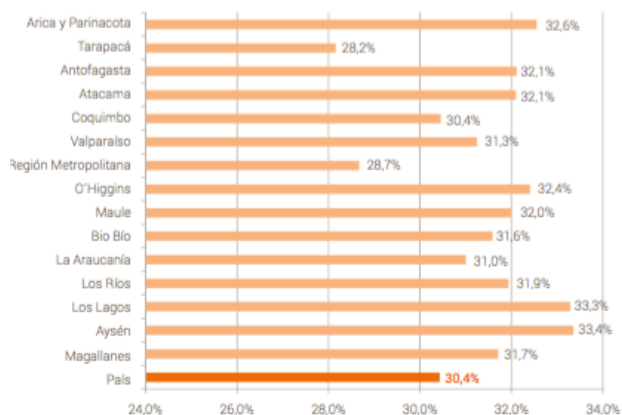


Fuente: Elaboración propia en base a información DEIS, 2014

Al profundizar a nivel comunal es posible afirmar que, si bien las tasas de mortalidad infantil se han mantenido estables, la desigualdad alcanzó el 2011 un Gini de 0,49⁴, **existiendo comunas con promedios de mortalidad infantil similares a los de países desarrollados y otras que, muy por el contrario, son comparables con el promedio de los países africanos**, tal como lo indica el estudio “Mortalidad Infantil en Chile: Un indicador de desigualdad del sistema de salud”. El estudio desarrollado por la Universidad de Chile analiza las tasas de mortalidad infantil comunal en el período del 2001 al 2011 (Morales et. Al, 2015). Los autores también señalan que no solo la pobreza explicaría estas diferencias, sino que existirían otras características comunales que se asocian significativamente a la mortalidad infantil tales como los menores niveles educacionales de la población, la menor inversión en salud municipal y la mayor distancia al hospital base.

Desigualdad en Educación

La **tasa bruta de matrícula en educación parvularia** a nivel nacional es de un 30,4% lo que indica que 7 de cada 10 niños y niñas en edad de hacerlo no se encuentran matriculados en educación parvularia, cifra que resulta alarmante si se consideran los esfuerzos gubernamentales por igualar las oportunidades de desarrollo de NNA desde la temprana infancia.



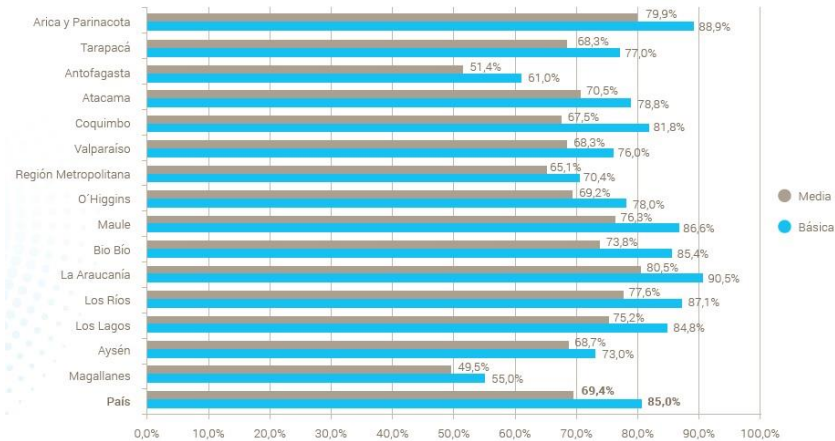
Fuente: Elaboración propia en base a información MINEDUC 2014.

La **vulnerabilidad escolar** mide, a partir del análisis de factores sociales y personales, el riesgo que tienen los estudiantes de los colegios municipales y subvencionados de interrumpir o abandonar sus estudios. Como lo ilustra el siguiente gráfico el 80,5% de los estudiantes de básica de colegios municipales y subvencionados se encuentran en situación de vulnerabilidad escolar, porcentaje que llega a su más alto valor en la región de la

⁴ El coeficiente de Gini es una medida de desigualdad que varía entre 0 y 1, donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad y 1 con la perfecta desigualdad.

Araucanía (90,5%) y Arica y Parinacota (88,9%). En enseñanza media el porcentaje disminuye a un 69,4%, siendo nuevamente las regiones de la Araucanía y Arica y Parinacota las que registran porcentajes más altos.

GRÁFICO N° 56: ÍNDICE DE VULNERABILIDAD ESCOLAR 2016 DE COLEGIOS MUNICIPALES Y PARTICULAR SUBVENCIÓNADOS POR REGIÓN, TANTO EN EDUCACIÓN BÁSICA COMO MEDIA.



Fuente: Elaboración propia en base a información de IVE-SINAE 2016 de JUNAEB.

Infancia CUENTA en Chile 2016

Finalmente, otro indicador de desigualdad en materia de educación es **la tasa de retiro escolar** que indica el porcentaje de niños, niñas y adolescentes que al término del año escolar han dejado el sistema en relación con el total de niños, niñas y adolescentes matriculados al comienzo de ese año. Para el 2014 y según datos de MINEDUC, la tasa de retiro alcanzó el 6,6% en educación básica y el 9,2% en educación media.