



# Políticas hacia las familias, protección e inclusión social

---

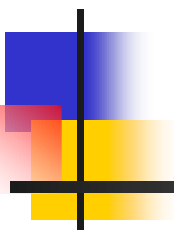
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA  
LATINA Y EL CARIBE

Soledad Larrain H.

Santiago, 28-29 junio 2005

# POLÍTICAS SOCIALES E INFANCIA

El encuentro inconcluso entre dos sistemas:  
políticas sociales para los niños-sistema  
asistencial para los menores

- 
- 
- Etapa preinstitucional
  - Políticas sociales universales: 1930-1980
  - Políticas sociales con enfoque neoliberal: 1980
  - Crecimiento con equidad: 1990
  - La demanda de innovar: 2000....



# Siglo 19 e inicio del 20

---

## Sistema social

- Los niños como propiedad del pater familia en la familia patriarcal.
- Niño invisible como actor social
- Niños pobres: una preocupación social desde lo privado

## Atención a la infancia

- Acciones y obras caritativas de congregaciones religiosas e iniciativas laicas de protección: asilos, orfanatos.
- Segregación de niños desamparados y "socialmente desadaptados"

# 1930-1980

## Políticas sociales universales

- Fuerte rol del Estado de bienestar: diseño, provisión y financiamiento de servicios sociales.
- Oferta de servicios, creación de infraestructura y ampliación de cobertura.
- Organización centralista, vertical y sectorial
- Consolidación de logros en educación, salud, vivienda, previsión social
- Crisis económicas y sociales

## Instalación sistema tutelar de menores

- Intervención del Estado en la protección de la infancia desvalida, pobre, víctima de la **familia inhábil**.
- 1928: Ley de protección de menores y primer Tribunal de Menores
- Infancia pobre, con carencias familiares e infractores: sujeto de la beneficencia y del control social del Estado. Familias pobres: inmorales y corruptas
- **Dos categorías de infancia**
- Internación: recurso central del sistema. Limpieza y defensa social.



# Década 1980: políticas sociales con enfoque neoliberal

---

## Política social

- Incluye a los niños
- Traslado del protagonismo desde el Estado al mercado
- Política pública mínima
- Caída del gasto social  
Focalización en pobreza
- Privatización de la prestación de servicios sociales
- Descentralización de la gestión en educación y salud

## Política infancia

- Para los menores
- Incremento de población infantil en políticas selectivas de riesgo social y asistenciales: internación masiva
- Criminalización de la pobreza
- Exclusión de demanda compleja (infractores, desertores escolares, niños de la calle)

1989- NU: Convención sobre los  
Derechos  
Del Niño

# Década del 90: búsqueda del crecimiento con equidad

## Retorno de la democracia

### Política social

- Preocupación central por ampliar el ámbito de respeto y protección de los derechos humanos
- Diversificación oferta pública con énfasis en inversión social
- Superación de la pobreza
- Grupos vulnerables
- Nuevos enfoques: desde lo asistencial a la inversión social

### Política de infancia

- Ratificación CDN
- Proceso de reivindicación de reformas legislativas, de PP e institucionales para instalar enfoque de derechos de la infancia.....preferentemente desde espacios y actores vinculados al mundo de los niños excluidos
- Escasa permeabilidad de este proceso en ámbito de políticas universales.
- Discurso paralelo o secundario a la agenda social en su conjunto



## Década del 90.....

---

- Aumento del gasto social
- Diversidad de programas, proyectos, experiencias
- Fondos concursables
- Modernización del Estado centrada en la gestión
- Es en este contexto que surgen diversos hitos:
- Reformas legislativas específicas
- Plan Nacional Infancia, Planes Regionales
- Red de Alcaldes defensores de la Infancia
- Procesos y experiencias locales de trabajo en infancia
- Innovaciones programáticas intrasistema: desde la gestión



# 2000: La demanda de innovar

---

- Nueva realidad social: nuevas vulnerabilidades (inseguridad, inestabilidad)
- Debate sobre derechos sociales básicos asociados a ciudadanía: protección social (Chile Solidario)
- Reducción de brechas
- Heterogeneidad de la pobreza
- Convivencia en la diversidad
- Cambios demográficos
- Imperativo de la inclusión: reforma educacional y de salud
- Descentralización – pertinencia de políticas sociales
- Política y Plan Nacional de Infancia: diseño participativo e intersectorial; promulgación con gran respaldo político; débil implementación. La misión de la Política no logra aún “entrar” en la institucionalidad sectorial.
- Adecuación integral de legislación de infancia a la CDN continúa pendiente
- Innovaciones programáticas específicas: OPD, CI J, prevención drogas, maltrato infantil, énfasis en desinternación de niños
- Experiencias y procesos territoriales innovadores de sustentabilidad variable,





# Actualmente

---

Encuentro inconcluso entre dos sistemas:  
políticas sociales para los niños-sistema  
asistencial para los menores



# Derechos del niño y políticas públicas

(Qué le pide la Convención a las políticas)

---

- Política gubernamental → política pública
- Integralidad
- Recurso para la inclusión: fin a las dos categorías de niños
- Instrumento de apoyo a las familias y comunidad en su responsabilidad primordial de crianza y desarrollo de sus hijos.
- Territorialidad
- Promotora de una cultura de derechos
- Participación de niños, adolescentes, familias y comunidad.



# El escenario a 15 años de la Convención

---

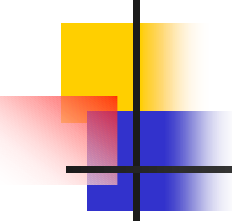
- Proceso inconcluso de reforma a la legislación de infancia (avances parciales)
- Logros e indicadores positivos en política social, coexisten con numerosos obstáculos para el acceso de muchos niños a sus derechos.
- En sus contenidos, la oferta social carece aún de un correlato satisfactorio con la integralidad de las necesidades de los niños según su ciclo de vida.
- Discriminaciones de acceso y calidad, sustitución de la familia; prácticas judiciales e institucionales asistenciales y de control; la infancia considerada grupo vulnerable: respuestas de reparación, más que de prevención y promoción en la normalidad;
- Persisten dos categorías de niños.



## El escenario....

---

- Tensión entre nuevas demandas desde enfoque de derechos (flexibilidad, integralidad, pertinencia...) y procedimientos de gestión (sectorialismo, centralización, rigidez normativa)
- Fragmentación de la oferta social; su origen obedece a distintas lógicas institucionales, pero no a la necesaria integralidad de las necesidades los niños y a las dinámicas sociales reales y cotidianas.
- Sobreutilización de políticas selectivas y compensatorias para las dificultades de los niños y familias y las omisiones de políticas universales (conflictos familiares, situaciones de calle, trabajo infantil, consumo de drogas, maltrato y otros)
- Énfasis en lo asistencial y lo terapéutico y falta de repertorio para prevenir y apoyar desde la "normalidad"
- Lo nuevo y más pertinente proviene de programas especiales y transitorios (proyectos)
- La consolidación cultural de sellos institucionales que bloquean la alteración de competencias, la eliminación de obstáculos y las prácticas inclusivas.



# La familia: un objetivo de política pública para el ejercicio de los derechos de la infancia

---

- El derecho a la convivencia familiar es un derecho relacional: el bienestar del niño depende de la calidad de las relaciones
- Apoyo a la familia en sus funciones, como una estrategia permanente en la normalidad, en lugar de intervenir sólo en patologías
- Oportunidades para que las familias produzcan las respuestas que necesitan: una oferta para la familia, flexibilidad y diversidad de oportunidades
- Armonía y coherencia entre la educación familiar y los demás ámbitos educativos (escuela, servicios sociales...)
- Apoyo a la parentalidad en el mejoramiento de sus competencias en lugar del decálogo de los padres perfectos
- Enfoque de fortalezas: visibilizar lo que funciona en las familias, vecindarios e instituciones y sobre esas prácticas, impulsar estrategias de cambio
- Admitir la existencia de procesos sociales preexistentes.



# El derecho a la convivencia familiar en la Convención sobre los Derechos del Niño

---

Es un derecho de niños y niñas conocer a sus padres, ser **cuidados y protegidos** por ellos, y preservar sus **relaciones familiares**

La familia tiene derecho a la **intimidad y a la autonomía** contra injerencias indebidas, asegurando que las medidas que suponen una ruptura del vínculo paterno filial deben ser absolutamente justificadas ya que implican vulneración de este derecho.

Es derecho y deber de los padres criar a sus hijos e impartirles en consonancia con la evolución de sus facultades, la orientación adecuada, facilitando el **ejercicio de sus derechos en forma progresiva.**



# I. Percepción de la sociedad y del estado sobre la familia y la infancia pobre

---

- Menor abandonado-delincuente: víctima-amenaza
- Segregación de niños desamparados y “socialmente desadaptados”
- Sobreintervención y control de las familias pobres desde los saberes profesionales, sin considerar sus propias capacidades y recursos. Prácticas profesionales y sociales poco flexibles y autoritarias
- Contradicciones entre la valoración de la familia y respuestas sociales que la sustituyen



## II. Limitaciones de la actual oferta pública

---

- Aunque ha disminuido el número de niños internos en instituciones, está vigente una oferta extendida al margen del entorno familiar, percibida aún como respuesta a las crisis y necesidades económicas.
- Importancia de la familia en el discurso social y privado pero ausencia, o presencia incipiente, en la política pública
- Escasa respuesta a las urgencias y las crisis: lo que requiere respuestas transitorias es atendido por programas permanentes





## Limitaciones de la actual oferta pública...

---

- Enfoque en lo asistencial y lo terapéutico y falta de repertorio para prevenir y apoyar desde la “normalidad”
- Lo nuevo y más pertinente proviene de programas especiales y transitorios
- La utilización de alternativas de apoyo familiar requiere calidad, habilidades y destrezas en los operadores y capacidad de coordinación entre los programas. Frente a ello, la separación del niño desde su familia y su internación parece un procedimiento lineal y de más fácil resolución.
- Las “soluciones” son parte del problema

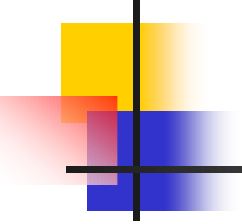
# Necesidad de nuevas respuestas sociales

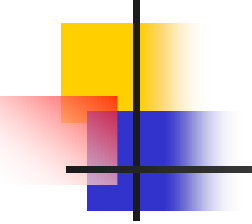
## Políticas públicas



---

- Oferta programática para la inclusión:
  - Políticas integrales, inclusivas y complementarias entre sí: políticas sociales básicas universales, especiales de restitución de derechos y asistenciales.
  - Intervención tutelar sólo cuando fallan los esfuerzos de la familia y los programas sociales generales.
  - Fuerte articulación e integración de los programas de reparación con alternativas de inclusión.

- 
- 
- Innovación de las prácticas sociales e institucionales: participación de niños y familias; itinerarios articulados para la inclusión
  - Fortalecimiento de la descentralización en lo social: articular la oferta que baja del centro con iniciativas locales, en respuestas pertinentes y flexibles.
  - Políticas y sistemas locales sustentables de protección de derechos
  - Fortalecimiento de la función de protección de derechos a nivel territorial

- 
- 
- Diversificación de la oferta con énfasis en alternativas para la reparación y restitución de derechos basadas en la familia y la comunidad (residencias comunitarias, acogida familiar flexible, atención abierta, orientación y apoyo familiar.....)
  - De los modelos terapéuticos a los comunitarios
  - Acceso flexible y fluido a instancias comunitarias de fortalecimiento a la familia y selectivo a opciones que limiten la convivencia familiar
  - Fortalecimiento del rol de los operadores formales y no formales



# Desafíos

---

- En A. Latina y en Chile la Convención vino a desencadenar procesos hacia la perspectiva de derechos, en realidades de antigua tradición tutelar, cuyos componentes hoy coexisten con el enfoque de derechos, tensionan los sistemas de diseño y gestión de políticas públicas y obstaculizan un cambio en la percepción cultural de la infancia.
- Innovar en políticas públicas es un desafío frente a la reducción del rol tutelar del Estado prevista en las reformas legislativas pendientes en materia de protección de derechos de la infancia.



# Desafíos

---

- Los actuales procesos de adecuación de políticas de infancia deben ser parte de las estrategias de renovación de las políticas de bienestar e inclusión social para todas las personas y no sólo respuestas para situaciones de riesgo y exclusión disociadas de las políticas universales.