



*Asesorías y Tutorías para la Investigación Científica en la Educación Puig-Salabarría S.C.
José María Pino Suárez 400-2 esq a Lerdo de Tejada, Toluca, Estado de México. 7223898475*

RFC: ATII20618V12

Revista Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores.

<http://www.dilemascontemporaneoseduccionpoliticayvalores.com/>

Año: VI Número: 1 Artículo no.:39 Período: 1ro de septiembre al 31 de diciembre del 2018.

TÍTULO: Marcos interpretativos sobre derechos de niños, niñas y adolescentes en las reformas de políticas públicas en Chile.

AUTORES:

1. Máster. Sofía Aramburu.
2. Dra. María Pía Martín.
3. Máster. Joaquín Rozas.

RESUMEN: El propósito de este artículo es analizar el rol crucial de valores y creencias presentes en la reforma de las políticas públicas hacia la niñez en Chile. Se presentan los debates teóricos contemporáneos sobre derechos de la niñez en sociedades democráticas. Se utiliza el método de marcos interpretativos para analizar las distintas posturas de actores decisores de políticas públicas buscando contribuir a la comprensión de los límites y posibilidades de noción de derechos de la niñez. La metodología de investigación fue cualitativa. A través de *Grounded Theory* se analizaron 42 discusiones parlamentarias mediante NVivo11. Se concluye que prevalecen los enfoques tutelares primando concepciones de niñez y familia que dificultan reformas de políticas con enfoque de derechos en Chile.

PALABRAS CLAVES: infancia, políticas públicas, enfoque de derechos.

TITLE: Interpretive frameworks on the rights of children and adolescents in public policy reforms in Chile.

AUTHORS:

1. Máster. Sofía Aramburu.
2. Dra. María Pía Martín.
3. Máster. Joaquín Rozas.

ABSTRACT: The purpose of this article is to analyze the crucial role of values and beliefs present in the reform of public policies towards children in Chile. Contemporary theoretical debates on the rights of children in democratic societies are presented. The interpretative frameworks method is used to analyze the different positions of public policy decision makers seeking to contribute to the understanding of the limits and possibilities of the notion of children's rights. The research methodology was qualitative. Through Grounded Theory, 42 parliamentary discussions were analyzed through NVivo11. It is concluded that the tutelary approaches prevail, prioritizing conceptions of childhood and family that hinder policy reforms with a focus on rights in Chile.

KEY WORDS: childhood; public policies; rights approach.

INTRODUCCIÓN.

La protección integral de los derechos de los niños y niñas y adolescentes (NNA) tiene un valor refrendado por el Estado y la sociedad chilena al adherir al inicio del retorno a la democracia en 1990, a la Convención de Derechos del Niño (CDN)¹, que constituye una referencia en términos de la discusión teórica sobre los derechos de niños, niñas y adolescentes, así como sobre el rol del Estado como garante de esos derechos.

¹La CDN se promulga en UN en 1989 siendo ratificada por Chile el 14 de agosto de 1990, habiendo asumido el primer gobierno democrático post dictadura de Pinochet el 11 de marzo de ese mismo año.

Los principios expuestos en la CDN impulsan desarrollos teóricos sobre ciudadanía e infancia, pues suponen la (re)conceptualización del niño como un sujeto social e individual, con capacidad para participar activamente en la sociedad. El interés científico y social comienza a abordar la condición ciudadana de los niños, abriéndose un debate en el que se pone de manifiesto la centralidad de la idea de participación y agencia de los niños y adolescentes en el proceso de adquisición y disfrute de su ciudadanía. Es así como esta discusión precipita la necesidad de revisar el propio concepto de ciudadanía hacia un modelo más inclusivo, el cual permitiera clarificar y ordenar las relaciones entre los (nuevos) sujetos sociales y las instituciones democráticas. Existe entonces un punto de inflexión desde el que se incorpora la dimensión política en los estudios sobre la(s) infancia(s) y la vida de los niños, niñas y adolescentes: a partir del análisis de las representaciones y los discursos sociales e institucionales (adultos) en torno a la infancia; la posición que, en consecuencia, los niños ocupan en la sociedad (de invisibilidad), y los mecanismos a través de los cuales ellos, como agentes sociales, se oponen, negocian y transforman el deber ser de su estatus como personas menores de edad (Ramiro y Alemán, 2016).

Cabe destacar un punto central que se relaciona con las obligaciones del Estado como garante de derechos que han tenido los debates teóricos desarrollados sobre la titularidad de derechos de niños, niñas y adolescentes. Como señala Earls (2011), la Convención constituye nuevos derechos de ciudadanía al establecer que estos son sujetos legales independientes con derecho a participación²; sin embargo, ello es discutido por Stasiulis (2002) quien reconoce el rol activo de la Convención en promover un modelo de ciudadanía activa y global para la niñez, el cual choca permanentemente con la concepción occidental de la infancia que resalta la inocencia, pasividad y la necesidad de protección, con lo cual requieren ser tutelados en sus derechos hasta alcanzar la mayoría de edad. Como señalan James y James (2004: 30-31), existen importantes barreras formales, estructurales y

² **Derecho a la participación de niños, niñas y adolescentes, establecidos en los artículos 12, 13, 14, 15 y 17 de la Convención de Derechos del Niño.**

culturales que dificultan el ejercicio de la ciudadanía y la participación de niños y niñas, pues la visión predominante es adulto-céntrica, siendo representados como sujetos pasivos, dependientes y con necesidades, yendo en el sentido contrario de la definición liberal de ciudadanos independientes y autónomos.

Estos debates también se presentan en la configuración de la protección social. De tal manera, que el estado de bienestar replica esta visión adulto-céntrica. Para Wintersberger (2006: 90-91), ello se refleja en que las políticas sociales de niñez se encuentran entre las clases de políticas públicas de menor interés, y en el caso de ser tenidas en cuenta, se llevan a cabo de forma paternalista, siendo los adultos quienes deciden qué es lo más adecuado para el niño. De manera que se presenta a la familia como el núcleo preferente de intervención, a través de la cual se beneficia a niños, niñas y adolescentes, y cuando estos son incluidos en los programas sociales lo son en referencia a la protección.

A partir de estos análisis, este trabajo³ se sitúa en el marco de las líneas de investigación sobre los valores y concepciones expresados en marcos interpretativos (o *policy frames*) de políticas públicas impulsados a partir del enfoque de derechos que expresa la Convención, analizando las principales reformas en materia de derechos de la niñez que constituyen el actual marco de actuación del Estado chileno. Se expondrán los valores y concepciones subyacentes de los parlamentarios que son los tomadores de decisión (*policy makers*) en el diseño de importantes reformas legales en materia de derechos de la niñez. Para ello, se abordarán las siguientes cuestiones principales: ¿Cuáles son los marcos interpretativos que subyacen en las políticas públicas en materia de derechos de niños, niñas y adolescentes?, ¿en qué se diferencian de los marcos alternativos?, ¿qué concepciones se consideran para la configuración de la ciudadanía de niños, niñas y adolescentes? y por último,

³ Este trabajo ha sido desarrollado en el marco del Proyecto Fondecyt 2016 N° 11160330 “Cambio en las políticas hacia la infancia y adolescencia en Chile. Análisis de los marcos interpretativos de instituciones y actores relacionados” del Consejo de Ciencia y Tecnología (Conicyt) de Chile.

¿podemos hablar de un giro desde el tradicional enfoque tutelar a un enfoque de derechos en las políticas hacia la niñez en Chile? Con el objeto de abordar estos interrogantes, primero se introducirán los conceptos, líneas de análisis y antecedentes fundamentales en las que se inserta este artículo. A continuación se presentará una breve descripción del diseño metodológico del estudio y del análisis de los *policy frames* de los actores legislativos. Se prestará especial atención a los valores y concepción de los derechos de la niñez en consonancia con las nuevas líneas de investigación en materia de políticas de infancia, que enfatizan las disputas teóricas y políticas sobre las nuevas ciudadanía y el rol del Estado como garante de derechos. Finalmente, se proporcionarán las conclusiones sobre el tipo de cambio de enfoque sobre derechos de la niñez en las políticas públicas desarrolladas.

DESARROLLO.

Antecedentes de las políticas públicas hacia niños, niñas y adolescentes en Chile.

En esta sección se presentarán los principales antecedentes del desarrollo de políticas hacia niños, niñas y adolescentes a partir de la ratificación de la Convención (CDN) por parte del Estado de Chile. Luego se abordarán los cambios institucionales y los resultados de las políticas enfatizando en los desafíos implicados en términos de la introducción del enfoque de derechos a la luz de los debates teóricos-conceptuales en esta materia.

La CDN establece un giro en las políticas públicas hacia los niños, entendiendo a estos como sujetos de derechos y estableciendo un ordenamiento de las relaciones entre niños, niñas y adolescentes, la familia y el Estado, estructurando derechos y deberes recíprocos y otorgando al Estado un rol de garante de los derechos toda la niñez (Ramiro & Alemán, 2016; Sepúlveda, 2014; Galvis, 2009). El enfoque propuesto por la Convención significa un cambio con la manera que históricamente las políticas públicas abordaban los problemas de la niñez que era el enfoque tutelar, que entendía al niño como un sujeto necesitado de asistencia y tutela por parte del Estado por ser

una persona incapaz. Desde la perspectiva tutelar el carácter de la intervención del Estado era voluntario y focalizado hacia la población irregular o problemática (Galvis 2009). En tanto, desde la perspectiva de enfoque de derechos fomentado por la CDN, el rol del Estado es obligatorio y universal hacia toda la población de niños, niñas y adolescentes como titulares de derechos (Sepúlveda, 2014).

La Convención provocó una ruptura con el paradigma tutelar, generando la necesidad de que las legislaciones en los países latinoamericanos se actualicen (Sepúlveda, 2014; Galvis, 2009). La mayoría de los países de América Latina ha establecido una estructura legislativa afín con los principios de la CDN, de tal manera que Brasil, Cuba, Costa Rica, Panamá, Honduras, Bolivia, México, Perú, Venezuela, Paraguay, Ecuador, República Dominicana, Uruguay, Argentina, El Salvador y Colombia tienen instituciones y códigos de la infancia, en tanto en Chile es uno de los pocos países sin estos cambios (Morlachetti, 2013).

Estas normativas no han permeado al conjunto de la acción pública en favor de la niñez. En la mayoría de los países de la región, el Estado no presenta una estructura o diseño institucional de carácter homogéneo, sino que conviven diversas lógicas de acción actuación, donde los actores se desenvuelven en base a sus propias consideraciones y esquemas interpretativos particulares (Villalta & Llobet, 2015).

La niñez es un constructo social, que varía histórica y culturalmente, e incluye determinados mandatos, reglas y pautas relacionadas a la forma en que debe ser un niño o niña en determinada sociedad (Gómez-Mendoza y Alzate-Piedrahíta, 2014). Entendiendo el carácter multidimensional de la niñez, existen diferentes formas de entender la infancia, que traen emparejadas diversas maneras de gestionar su protección (Gómez-Mendoza y Alzate-Piedrahíta, 2014; Villalta y Llobet 2015). En la sociedad actual, han emergido distintas representaciones en disputa. Por un lado, está el enfrentamiento entre visiones adulto-céntricas y niño-céntricas, cuyo contraste está en que la

primera entiende a los niños y niñas como sujetos inferiores e incompletos, mientras que la segunda los entiende como sujetos con cierto grado de dependencia, pero con agencia y autonomía de pensamiento. Por otro lado, hay una discusión entre liberales y proteccionistas respecto a la niñez, donde los primeros apelan a una menor presencia de ente públicos en el cuidado de la infancia, en cambio los segundos buscan que el Estado tome protagonismo en la protección (Gómez-Mendoza y Alzate-Piedrahíta, 2014).

Es necesario tener en cuenta que las formas de actuar sobre la niñez son producto de largos procesos donde han intervenido diversos actores, con diversas miradas, que han demandado legitimidad para poder injerir en el campo de las políticas públicas de niñez (Villalta, y Llobet 2015). Es por esto que las políticas no son un todo uniforme, con unicidad de criterios y perspectivas de atención sino que subyacen distintas visiones sobre los quehaceres institucionales y los sentidos, orientaciones y contenidos de la protección social.

Gilbert, Parton & Skiveness (2011), al analizar los sistemas de protección de infancia de diez países⁴, concluyen que hay tres amplias orientaciones funcionales: protección infantil o tutela, servicio familiar y desarrollo infantil, que implican orientaciones distintas en torno a la definición del problema, el modo de intervención y el papel del Estado. Los cambios en las políticas y prácticas desde mediados de la década de 1990 sugieren la posibilidad de una convergencia funcional entre estos sistemas con versiones moderadas de las orientaciones de protección infantil y servicio familiar incorporadas dentro del enfoque más integral del desarrollo infantil. De modo que hay dos enfoques predominantes que se vinculan con marcos interpretativos en disputa: el de protección o tutela de infancia y el de servicios para la familia, como se aprecia en el siguiente cuadro. Los países estudiados han tratado de integrar ambos fundamentos dentro de sus sistemas dado que estos terminaron siendo insuficientes para las necesidades de los usuarios y que los

⁴ EE.UU., Canadá, Inglaterra, Suecia, Finlandia, Dinamarca, Noruega, Alemania, Bélgica y Holanda.

sistemas de hoy son mucho más sofisticados. De manera que emerge un tercer enfoque, de desarrollo infantil con foco en el niño y niña que, según Gilbert, Parton & Skivenes (2011:252), apunta hacia el bienestar general, con mayor énfasis en los derechos de los niños y su participación en los sistemas de protección de infancia considerando sus necesidades y perspectivas.

Cuadro 1 Enfoques en los Sistemas de Protección de Infancia.

	Desarrollo/foco-niño	Servicio familiar	Protección infantil
Rol del Estado.	El Estado asume el rol parental, pero busca re-familiarizar al niño promoviendo cuidado familiar o adopción.	El Estado busca fortalecer las relaciones familiares y el rol preponderante de la familia.	El Estado funciona como fiscalizador de la seguridad del niño y se hace cargo desfamiliarizando.
Marco del problema.	Desarrollo del niño y afrontar desigualdades y falta de participación.	Social/sicológico (sistémico, pobreza, racismo, etc.).	Individual/moralista.
Objetivo de intervención.	Promoción bienestar/ igualdad oportunidades.	Prevención/vinculación social.	Protección/reducción del daño.
Relación padre/Estado.	Sustitutivo/colaborativo	Colaboración	Adversarios
Relación entre derechos.	Derechos de los niños/responsabilidad de los padres	Derechos de los padres a la vida familiar mediada por trabajadores sociales	Cumplimiento de derechos de los niños/padres a través de medios legales.

Fuente: elaboración propia adaptado de Gilbert, Parton & Skivenes (2011).

La evolución hacia este enfoque del desarrollo se explica en parte por la progresiva consolidación de la CDN (Gilbert, Parton & Skivenes, 2011) y por los cambios en las políticas de niñez que este reconocimiento ha generado, así como por el desarrollo de los campos teóricos y empíricos asociados.

La Convención marca un hito, al hacer imperativa la reformulación de las bases de las políticas de niñez, con el fin que la niñez deje de ser considerada una etapa de preparación para la vida adulta. Esto queda reforzado por el principio que refiere al derecho a opinar y ser escuchado, estableciendo

la obligación de tomar en cuenta la perspectiva de los niños (Ramiro y Alemán, 2016). Asimismo, en términos del rol del Estado, según Bustelo (2005), los derechos de los niños, niñas y adolescentes son sociales, porque su garantía es esencialmente política, y por ende, le corresponde a la sociedad garantizarlos. Los derechos sociales dejan de ser individuales, ya que “relacionan una autonomía en desarrollo que simultáneamente está relacionada con un ser parte de una sociedad, de su historia y de los dilemas en la representación de su futuro” (Bustelo, 2005: 265).

Políticas hacia la niñez en Chile.

En términos institucionales, Morlchetti (2013) resalta las debilidades institucionales y normativas en Chile, que también se reflejan en el cumplimiento del rol de garante de derechos. Las deficiencias, en el ámbito legislativo, se muestran también en la formulación de políticas con déficits desde el enfoque de derechos y en términos regulatorios en los organismos colaboradores que provisionan servicios a niños, niñas y adolescentes.

Larraín (2011) muestra que existe una amplia y heterogénea oferta pública en políticas de infancia en que siguen prevaleciendo lógicas sectoriales, lo que dificulta la universalidad e integralidad de las políticas. Las instituciones están dispersas, los contenidos programáticos adolecen de coherencia y no se ha conformado un sistema integrado de protección. Ello refleja, además, cómo se contraponen distintas visiones sobre los quehaceres institucionales, las orientaciones y contenidos de la protección social, siendo universales, con perspectiva de derechos y de Estado garante (como en políticas de salud y educación), en tanto en los ámbitos de protección de infancia vulnerada en sus derechos prima la doctrina tutelar y asistencialista; de manera que las nociones de infancia en el *policy making* parecen no alejarse de los que exponen Gómez-Mendoza y Alzate-Piedrahíta (2014), que se identifican principalmente dos paradigmas desde los que se formulan las políticas: modelo tutelar y de derechos.

Vergara del Solar (2014) plantea, que en Chile la existencia del enfoque tutelar se basa en la concepción de que en los sectores más desfavorecidos o pobres, existirían hogares irregulares de donde luego salían los jóvenes delincuentes, por lo que el Estado debía intervenir para proteger a los niños y niñas que nacían en ese tipo de hogares. Este enfoque establece que cuando las familias fallan, el Estado debe intervenir, llegando en ocasiones a la separación del niño de su familia y su internación. Este enfoque también está basado en el gasto público focalizado y asistencialista en torno a la niñez.

Bajo este paradigma, el juez adquiere un rol central, ya que es el encargado de disponer las medidas que deben aplicársele a los menores o niños en situación irregular, determinando las intervenciones o sanciones para cada caso particular (Galvis 2009).

Detrás este enfoque, se esconde una idea de moral familiar, que “comprende valores y sentimientos, socialmente contruidos e históricamente modificables, respecto de la familia, de sus funciones y sus responsabilidades” (Grinberg, 2008: 158). Además, incluye ciertas representaciones sobre cómo debe ser la maternidad y paternidad y, en consecuencia, le es inherente una concepción de “bien” y “mal” y de “orden” y “desorden” (Grinberg, 2008).

Con lo expuesto, queda claro, que se asocia un grupo de niños, aquellos “menores en situación irregular” a ciertos factores de riesgo, asociando la idea de “menor” a una concepción incompleta del niño como sujeto, quien pasa por una transición caracterizada por la dependencia, confusión y errores (Gómez-Mendoza y Alzate-Piedrahíta, 2014). A su vez, la noción de riesgo implica un juicio a futuro, “un pronóstico realizado en base a la observación de ciertos factores a partir de los cuales se estima, que si no se toman medidas necesarias, algo malo le ocurrirá al niño” (Grinberg, 2008:159). También, aclara Grinberg (2008), la noción de riesgo aplica a aquellos niños a lo que “lo malo” ya les ocurrió.

Esta construcción social sobre la niñez se relaciona con una perspectiva tutelar, la que también puede describirse como una perspectiva de necesidades, en oposición a una de derechos. Esta mirada prevalece aún en las políticas chilenas actuales, a través de una imagen pasiva de la infancia, como mera receptora de las acciones asistencialistas del Estado (Herrera-Seda y Aravena Reyes, 2015).

El método de *policy frame analysis*.

El artículo adopta el enfoque constructivista para el análisis de las políticas públicas, indagando en la conformación de los problemas públicos desde la metodología de análisis crítico de marcos interpretativos (*Policy Frames Analysis*) que cuenta con un amplio nivel de desarrollo (Verloo, 2005).

El concepto de ‘marco’ (*frame*) fue acuñado por Erving Goffman (1974), para identificar los esquemas de interpretación que permiten a los individuos ubicar, percibir, identificar y clasificar los acontecimientos ocurridos dentro de su espacio de vida y en el mundo en general. Los problemas públicos son una construcción social, de manera que las soluciones planteadas tienen que ver con la forma de entender el problema (Bacchi, 2017; Bustelo y Lombardo, 2007).

El enfoque enfatiza que la comprensión del problema es selectiva, se resaltan ciertos atributos y se invisibilizan otros, en concordancia con los valores, intereses y metas de los actores públicos (Bustelo y Lombardo, 2007). La noción de marco interpretativo “constituye una herramienta de análisis que sintetiza la idea de que los sujetos construyen los problemas sociales a los que se acercan” (Rein y Schön, 1993:145). Es así como cada actor poseerá una visión particular, que entrará en competencia con otras visiones y que en relaciones de poder se verá como marginada, dominante o acallada (López, 2011).

“Aparecen así marcos que entran en competencia en torno a cuál es el problema, quién es responsable del mismo, cuáles son sus causas y efectos, y cuáles podrían ser sus soluciones” (Verloo, 2005); de modo, que los “*policy frames* se construyen para dar sentido a diferentes situaciones y acontecimientos, atribuir culpas o causalidad, y sugerir líneas de actuación” (Bustelo y Lombardo, 2007:20).

Un marco interpretativo de política pública (*policy frame*) es, por lo tanto, “un principio de organización que transforma la información fragmentaria o casual en un problema político estructurado y significativo, en el que se incluye, implícita o explícitamente, una solución” (Verloo, 2005:20). Esto significa, que los marcos de la política pública no son simples descripciones de la realidad, sino representaciones específicas que dan significado a dicha realidad. Son esos significados los que posibilitan una estructura jerarquizada de prioridades para la acción pública. El análisis de marcos interpretativos se concibe, como el estudio de las interpretaciones que se utilizan en la (re)construcción y negociación de la realidad por parte de los actores sociales y agentes políticos en sus respectivos discursos. El método del *policy frame analysis* busca identificar los marcos dominantes, negociados y/o en conflicto entre sí en el discurso de los actores sociopolíticos, que se construyen para dar sentido a diferentes situaciones, atribuir culpas o causalidad y sugerir líneas de actuación (Rein y Schön, 1993).

Los marcos interpretativos expresan también cambios en las políticas. En la siguiente tabla se sintetizan las cuatro situaciones que pueden identificarse en los procesos de cambio (López, 2011).

Cuadro 2. Tipología de cambio de marcos interpretativos de políticas públicas.

Tipo de cambio	Significado del Cambio
Cambio terminológico y re-enmarcado	Un cambio de marco acompañado de la manera de nombrar el problema. Ej. De menor a niño.
Cambio terminológico y permanencia de marco	Un cambio en la manera de nombrar no implica necesariamente un cambio de marco. En esas situaciones, cambia el lenguaje para crear una “fantasía de cambio”, ya que, si bien cambia la terminología, la manera de concebir el problema y las soluciones propuestas no han cambiado.
Diversidad terminológica para un mismo marco	El mismo marco puede ser nombrado de distinta manera. Hablaríamos en este caso de controversias a la hora de nombrar el problema.
Reenmarcado sin alteración terminológica	Un proceso de reenmarcado de un problema puede tener lugar incluso cuando no se producen alteraciones terminológicas.

Fuente: Elaboración propia a partir de López (2011).

El estudio de los procesos de cambio de *policyframes* (re-enmarcado) conlleva un estudio de los cambios en las formas de nombrar el problema (re-nombrado). Es por ello que es necesario centrar la atención en el lenguaje empleado para nombrar el problema, ya que no es inocente, sino que corresponde a una práctica de representación que tiene efectos sociales reales (López, 2011).

Esta investigación, y en base a los antecedentes expuestos de las divergencias sobre el modo en que son entendidas y deben ser abordadas las problemáticas relativas a la niñez, intenta develar cuál ha sido el marco que configuró la elaboración de las leyes seleccionadas y que conforma la estructura normativa de las políticas públicas hacia la aplicación del enfoque de derechos de la CDN en Chile. El *policy frame analysis* tiene el propósito de develar la emergencia en la normativa chilena de un marco interpretativo construido en torno a los derechos de niños, niñas y adolescentes, el rol

del Estado como garante de estos y la autonomía de niños, niñas y adolescentes para decidir y participar sobre políticas que les atañen.

Para identificar estos marcos subyacentes, se utilizó la *Grounded Theory* analizando 42 discusiones legislativas donde los parlamentarios debatieron sobre los contenidos de las leyes seleccionadas. Se indagó sobre los marcos interpretativos de los actores legislativos (diputadores y senadores), los que fueron clasificados según partido político, distinguiendo entre coaliciones y partidos de derecha y centroizquierda. El diseño de la muestra fue teórico e intencionado y quedó compuesta por cuatro leyes emblemáticas sobre la familia en Chile (Ley 19.585 Modifica el Código Civil y otros cuerpos legales en materia de filiación, Ley 19.620 Dicta normas sobre adopción de menores, Ley 19.688 Modifica la ley N°18.962 Orgánica Constitucional de Enseñanza en lo relativo al derecho de las estudiantes que se encuentran embarazadas o que sean madres lactantes de acceder a los establecimientos educacionales y Ley 19.968 que Crea los Tribunales de Familia) que conforman la arquitectura institucional de respuesta a la vulneración de derechos.

Para el proceso de categorización, se siguió el modelo de construcción de categorías propuesto por la *Grounded Theory* utilizando el programa N-Vivo 11, realizando: (i) una codificación abierta llegando desde la comparación constante, a crear categorías iniciales de significado; (ii) una codificación axial estableciendo relaciones entre categorías; y (iii) una codificación selectiva, relacionando axiales resultando una narración que describe el fenómeno estudiado (Strauss & Corbin, 2002).

Para el análisis se usaron como referencia las *sensitizing questions* (cuadro 3), que permiten recoger componentes claves de los marcos interpretativos de las políticas como la definición de problema y de la solución (Bustelo y Lombardo, 2007).

Cuadro 3 Sensitizing questions para análisis de marcos interpretativos.

Diagnóstico: Noción de Problema.	Pronóstico: Foco de Solución.
¿Cuál es el concepto de niño?	¿Qué debe hacerse?
¿Qué se representa como problema?	¿Qué acciones son necesarias y porqué?
¿Por qué se ve como un problema?	¿Qué ideales son perseguidos?
¿Cuál es la causa del problema?	¿Qué actores son responsables de la solución?
¿Cuáles son los roles en la configuración del problema?	¿Cuál es la relación causa del problema y solución?
¿Cuáles son los valores que subyacen al problema?	

Fuente: Adaptación de Bustelo y Lombardo (2007).

El objetivo del análisis que se realiza en este trabajo es la construcción de los marcos interpretativos presentes en la discusión legislativa, estableciendo un marco principal y determinando la existencia de otros marcos interpretativos, secundarios o emergentes.

Valores y conflictos sobre enfoque de derechos y concepción de la niñez.

A partir del análisis de la discusión parlamentaria, se establecen tres marcos interpretativos: uno principal vinculado a la retórica de derechos, pero con persistencia del enfoque tutelar en la forma de concebir y dar solución a los problemas de los niños, niñas y adolescentes. Este entra en disputa con un marco interpretativo secundario que encarna una concepción de los problemas de la familia desde el liberalismo económico y la tutela ética-moral del Estado. Finalmente, se expresa de manera emergente un marco alternativo que pone foco en la integralidad en el diagnóstico y solución de los problemas desde un enfoque de derechos.

Marco Interpretativo Principal: “Retórica de derechos con persistencia de un enfoque tutelar en la forma de concebir y dar solución a los problemas de los niños, niñas y adolescentes”

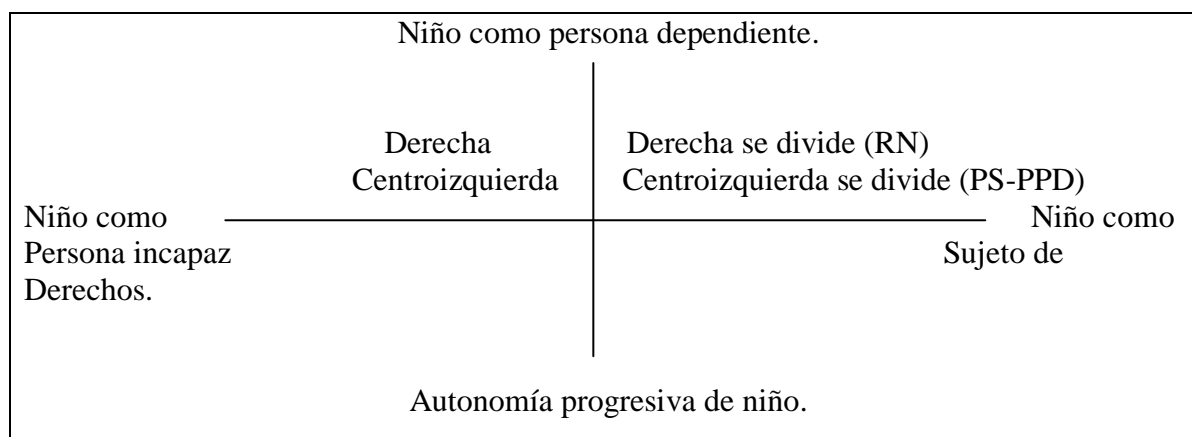
El marco diagnóstico está compuesto por axiales que hacen referencia a la concepción de niño, de familia, de mujer, al rol atribuido a la familia como protectora de “males sociales”, al planteamiento

de una trayectoria de vida “normal” y a la relación que se establece entre la pobreza y los problemas familiares. El marco pronóstico está compuesto por axiales que tienen a la familia como el agente central en la solución de los problemas de niños, niñas y adolescentes, y una concepción del Estado desde un enfoque tutelar.

Concepción de niñez desde una perspectiva tutelar.

En el enfoque dominante, del marco interpretativo principal, que es el que apareció con más frecuencia en las discusiones y se plasma en las cuatro leyes analizadas, se entiende a niños y niñas como una consecuencia del actuar de los adultos, siendo una “*prolongación de su ser*” y/o “*la continuación de sus padres*”, y por ende, entera responsabilidad de éstos. También son caracterizados como débiles, inocentes, desamparados y seres potenciales, que deben ser protegidos, defendidos y ayudados por ser personas desvalidas. Se expresa un enfoque tutelar, donde el niño es visto como una persona dependiente y se resaltan características correspondientes a una “incapacidad” entendida como carencia, como una falta, concibiéndolo como un adulto incompleto. Todos los partidos comparten esta visión.

Figura 1. Concepción de la niñez en *policy frame* Principal.



Fuente: Elaboración propia.

Concepción amplia de la familia con un ideal restringido de fondo.

A diferencia de la concepción de niño, para la concepción de familia no se observa un concepto totalmente dominante, sino que existen divergencias en torno a su conceptualización. Existe una concepción amplia de la familia, que entiende que existen diversos tipos de familia que el Estado debe aceptar y defender, entre las que se encuentran familias monoparentales, separadas o madres solteras; sin embargo, detrás de esta aceptación, existe una noción “ideal” de familia que no siempre corresponde a esta familia “real”; además, si bien se acepta una cierta “diversidad” en la conformación de las familias, esta diversidad aceptada no incluye a las parejas homosexuales.

Lo anterior queda plasmado en la Ley de Adopción, la cual establece que los niños deben ser idealmente adoptados por un matrimonio heterosexual, estableciendo como segunda opción, si no existiesen matrimonios interesados en el niño o niña, a personas solteras o enviudadas bajo la exigencia de cumplir con mayores requisitos, pero en ningún caso los adoptantes podrían ser una pareja homosexual. En la figura, a continuación, puede verse que la dimensión política genera divisiones importantes en torno a las concepciones de familia; incluso, se observan divisiones al interior de los partidos políticos, como es el caso de los partidos de derecha Renovación Nacional y el Partido Socialista.

Figura 2. Concepción de familia por partido político en el *policy frame* Principal

Defensa de un concepto restringido.	
Derecha	No hay un ideal de familia.
Centroizquierda PS Derecha se divide (RN).	PS se divide.
Aceptación de un concepto amplio.	

Fuente: Elaboración propia.

Concepción tutelar de la mujer: la madre soltera y/o pobre no tiene condiciones para hacerse cargo de sus hijos.

Se observa un enfoque tutelar hacia la madre, que se evidencia en discursos que consideran que la madre soltera necesita protección, y se le atribuyen ciertas características que denotan una indefensión, a la vez, esta madre es el reflejo o el resultado, de un padre que se encuentra ausente. Esta noción de madre aparece altamente relacionada con una noción de pobreza y los embarazos no deseados. La madre soltera o adolescente tiene altas chances de caer en la pobreza junto a sus hijos, debido a que el padre habitualmente no se hace cargo de la manutención de sus hijos, o incluso ni siquiera los reconoce como propios. Esto lleva a que la madre soltera, adolescente y/o pobre sea la usuaria más habitual de los tribunales de familia, a los que recurre para hacer valer su derecho y el de sus hijos.

La respuesta del Estado ante ello tiene que ver con facilitarle el acceso a los tribunales y legislar en pos de que resuelvan sus problemas de una manera más ágil y adecuada. Se entiende que es la madre soltera, adolescente y/o pobre quien acarrea con estos problemas debido a que un hogar uniparental no es el “ideal” de familia.

Rol de la Familia: problemáticas familiares, pobreza y delincuencia.

La familia aparece como un actor central, y la ausencia de ella o la conformación no nuclear (padre-padre-hijos) es considerada factor de riesgo ante problemáticas como la pobreza y delincuencia. El riesgo de la pobreza surge a partir del rol económico que la familia desempeña, relacionado con brindar a los niños los bienes materiales necesarios para su desarrollo. Se entiende, también, que aquellas familias incompletas o “fallidas” conformadas por una madre soltera o adolescente y sus hijos, tendrán dificultades para cubrir adecuadamente las necesidades materiales de sus hijos.

La delincuencia se asocia al rol social de la familia nuclear, específicamente a la formación ética y valórica, y al hecho de actuar como protectora evitando que el niño o niña sea delincuente. Una madre soltera y/o adolescente no tendría condiciones para esa protección.

Se constata en las discusiones parlamentarias el establecimiento de un “círculo perverso” entre las diversas problemáticas de familias y pobreza, ya que las familias pobres tienen diversas problemáticas, y a la vez, estos problemas causan la pobreza. La discusión más clara se da respecto del embarazo adolescente, que generaría pobreza, pero a la vez esa problemática se daría con más frecuencia en los sectores más pobres.

Por un lado, son diversas las problemáticas que se le atribuyen a los sectores más pobres, como el abandono de niños, el aborto, la falta de reconocimiento de los hijos, violencia intrafamiliar, rupturas matrimoniales, etc., por otro lado, como causas de la pobreza aparecen la marginación, la falta de familia, el abandono y la carencia de afecto.

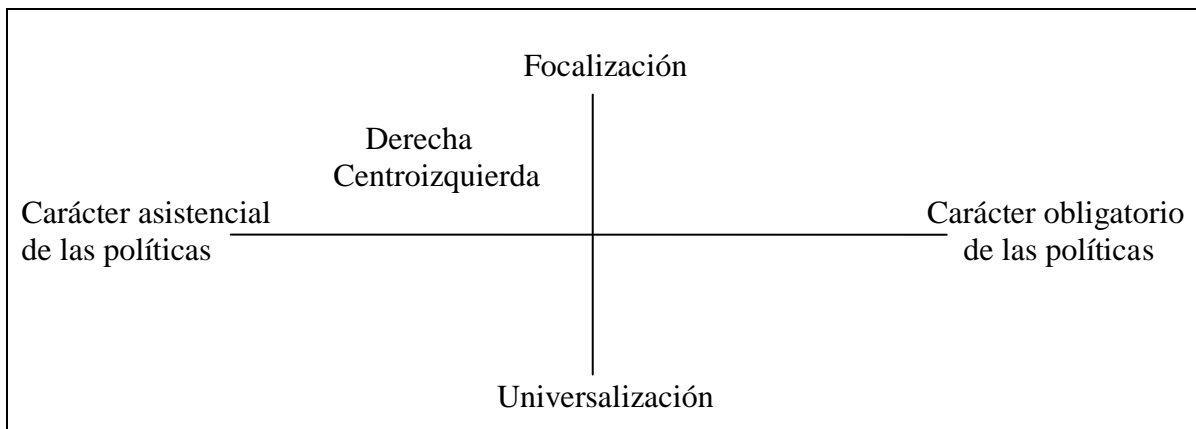
La familia como agente de solución y Estado tutelar.

El Estado no aparece como el garante de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, ni tiene un rol central en la formación de estos o en la defensa de sus derechos, siendo este rol considerado un ejercicio central de las familias.

El rol del Estado en el pronóstico se centraliza en subsanar las falencias de las legislaciones vigentes; además, en la Ley de Adopción y de Modificación de la Orgánica de Enseñanza hay poco debate en torno a las causas del abandono de niños y del embarazo adolescente, en las cuales el Estado podría tener un rol más activo. En este sentido, la responsabilidad del Estado para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de niños, niñas y adolescentes es subsidiaria a la responsabilidad que se otorga a las familias. Es decir, el Estado actúa sólo si las “familias fallan” y no de forma obligatoria, como establece la CDN.

En las discusiones parlamentarias, se explicita que el objetivo de la legislación es plasmar los conceptos de la Convención y éstos se trastocan; por ejemplo, el interés superior del niño se entiende no como autonomía sino como proporcionarle una familia, o bien no se alude a principios del enfoque de derechos como la universalidad, exigibilidad, la participación social, la integralidad y la progresividad de los derechos establecidos en la CDN.

Figura 3. Rol del Estado por partido político en el *policy frame* Principal.



Fuente: Elaboración propia.

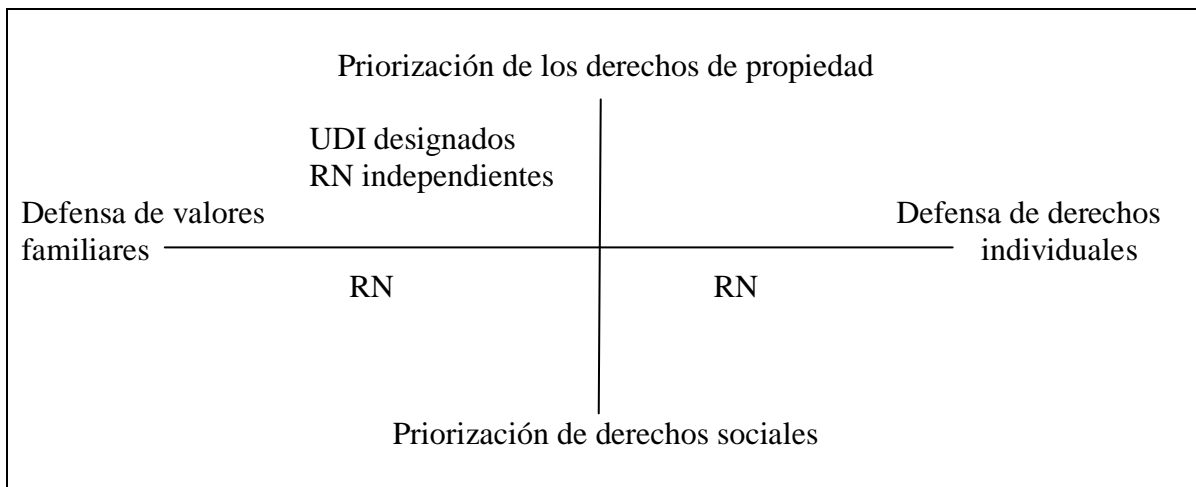
En el enfoque tutelar de fondo, también se aprecia la atribución de un rol central de los jueces como actores legítimos que deben dar solución a diversas problemáticas de niños, niñas y adolescentes, siendo considerados como los más capaces para dirimir conflictos, brindar soluciones y decidir en función del interés superior del niño. Ello en dirección contraria al enfoque de derechos, que entiende que los niños y adolescentes también deben desempeñar un rol activo en la aplicación de sus derechos y expresar su opinión. También dice relación con la falta de una solución integral y de fondo de los problemas que los aquejan.

Concepción de la niñez, familia y rol del Estado en el *policy frame* secundario.

El marco interpretativo secundario podría caracterizarse como más claramente subsidiario, ya que no se observa la utilización de los conceptos que establece la CDN. Se critica la intervención del Estado en aspectos económicos que atañen a la familia, pero solicita una intervención más potente

del mismo en aspectos ético-morales como la defensa del matrimonio. En este sentido, el marco diagnóstico tiene dos componentes principales, uno asociado a la priorización de los derechos económicos por sobre los derechos sociales, y otro asociado a la defensa de valores familiares por sobre derechos individuales. Tiene presencia importante en partidos como la Unión Democrática Independiente, Renovación Nacional y en gran parte de los senadores designados e independientes.

Figura 4. Elementos centrales del marco diagnóstico del *policy frame* Secundario.



Fuente: Elaboración propia.

La primacía de los derechos de propiedad sobre los derechos sociales aparece en la discusión parlamentaria de sectores que se oponían a la Ley de Filiación (igualación de derechos entre hijos nacidos dentro y fuera del matrimonio), en torno a la herencia patrimonial, entendiendo que los hijos matrimoniales debían tener más derechos sucesorios que los extramatrimoniales por haber contribuido a forjar el patrimonio familiar. En el mismo sentido también aparecen posiciones que establecen la injusticia de que la mujer matrimonial ceda parte de su patrimonio a hijos no matrimoniales de su marido.

Esta priorización también se ve en las discusiones sobre la modificación a la Ley Orgánica de Enseñanza para permitir estudios de adolescentes embarazadas, en discursos que señalan que la ley en discusión atentaría el derecho de la libertad de enseñanza de los colegios privados. Tanto en uno

como en otro caso, se limita la capacidad de acción del Estado, entendiendo que éste no puede decidir sobre los bienes privados de los individuos.

Primacía de los valores familiares por sobre los derechos individuales.

La defensa de los valores familiares por sobre los derechos individuales, aparece en los partidos que se oponen a la igualación de hijos nacidos dentro y fuera del matrimonio (Ley de Filiación), pues atentaría contra dicha la institución del matrimonio y la familia, por lo que en este caso se busca una intervención activa del Estado. Es así como argumentando defender la institución matrimonial, se proclama necesario establecer diferencias en los derechos que poseen los distintos tipos de niños. En este sentido, también se oponían al proyecto en torno a los derechos hereditarios de los niños sobre sus padres biológicos, bajo el argumento del debilitamiento de la institución matrimonial.

De esta manera, se corre a los derechos individuales de los niños como eje de la discusión, para dar prioridad a la defensa de valores ético-morales. Podemos decir que esta priorización puede identificarse con un enfoque tutelar, ya que la defensa de los derechos individuales ya no aparece como el objetivo central de la acción Estatal.

Primacía de una vía privada para la resolución de los problemas.

Existen visiones que sostiene que la intervención del Estado no es la mejor alternativa para la solución de los problemas de la familia y los niños. En esta visión, sin embargo, existen matices que van desde considerar que estos problemas son de entera índole privada, a entender que el juez o la ley están habilitados a intervenir sólo cuando las familias “fallan”. La formación de los niños deben darla las familias y el Estado no puede imponer criterios educacionales, por ejemplo, con relación a la educación sexual de los niños y adolescentes.

La otra cara de este tipo de argumentos es colocar a la sociedad como responsable de la resolución del problema, como estrategia, al fin y al cabo, para no legislar en pos de una solución, limitando de esta manera el rol del Estado. Como puede verse, este marco interpretativo tiene características más claramente asociadas a un enfoque tutelar, en el cual el Estado ejerce un rol totalmente supletorio. Como también se observó, los conceptos propuestos por la CDN no aparecen ni retóricamente como un objetivo central del Estado.

Concepción de niñez, familia y rol del Estado en el *policy frame* alternativo.

Finalmente, puede observarse de manera totalmente emergente y alternativa, la existencia de un tercer marco interpretativo. Este marco, que podría asociarse más claramente al Enfoque de Derechos, aparece tímidamente en los discursos de escasos legisladores pertenecientes a los Partidos Socialista, Demócrata Cristiano, Partido por la Democracia, representantes del poder ejecutivo y un senador designado.

En ciertos discursos, se evidencia una mirada multicausal e integral en la forma de entender las causas de los problemas familiares, alejándose de una focalización en las familias pobres. Esta mirada entiende que los problemas que aquejan a los niños y a las familias tienen causas sociales profundas, relacionadas con patrones culturales como la desigualdad de género y las relaciones laborales. Se observa una mirada más compleja, que deja de lado la centralidad en el individuo y su libertad de acción, para relacionarlo con el contexto social y cultural en el cual se encuentra inmerso. Aparecen en los discursos nuevos factores en la comprensión de los problemas del niño y las familias, apropiándose de mejor manera el Enfoque de Derechos, el cual propone una interdependencia en los derechos del niño y el tratamiento de las causas de sus problemáticas; por ejemplo, en la siguiente cita queda plasmada la multicausalidad de las problemáticas: “*Actualmente, un 70 por ciento de niños que solicitan ser internados en la red del Sename requieren de otros*

programas sociales. Proviene de familias con problemas de vivienda, de trabajo, etcétera. No podemos institucionalizar esos problemas sociales al no darles una solución” (Diputada, centroizquierda, Partido Demócrata Cristiano).

En concordancia, las soluciones propuestas son integrales y contextualizadas. En este sentido, algunos legisladores apuntan a adoptar políticas tendientes a terminar con la desigualdad de género, garantizar condiciones de vida dignas, promover reformas laborales, políticas de educación sexual, etc. En la misma línea, aparecen actores que remarcan las limitaciones que tiene la vía judicial para la resolución de las problemáticas de los niños y la familia, además se caracteriza al niño como un sujeto de derechos, en oposición explícita al enfoque tutelar. Se plantea, además la obligatoriedad del Estado en garantizar los derechos de los niños

Como puede verse, la concepción del problema y las soluciones propuestas en este tercer marco interpretativo son acordes a un enfoque de derechos, ya que se proponen soluciones integrales y se hace foco en las causas de los problemas, estableciendo una mirada centrada en los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

CONCLUSIONES.

Esta investigación deja en evidencia la necesidad de un debate acerca de la manera en cómo los decisores públicos entienden al niño y al modo en que el Estado debe actuar hacia el niño y la familia. Teniendo en cuenta que las leyes brindan lineamientos para el diseño de las políticas públicas y configuran la acción de los actores y organismos públicos, se considera necesario plantearse la importancia de reconocer cuáles son las concepciones que subyacen en las leyes hacia la niñez.

En Chile prevalece el enfoque tutelar, sin observarse un cambio de paradigma hacia el enfoque de derechos de la CDN. Existe una concepción predominante que considera a la familia como el agente central responsable y encargado de dar solución a los problemas, teniendo el Estado un rol secundario, que opera cuando las familias “fallan”, correspondiendo al enfoque tutelar y proteccionista señalado por Gilbert (2011).

Se evidenció el uso de conceptos asociados al enfoque de derechos como el del interés superior del niño y la apelación a la defensa de ciertos derechos lo que puede graficarse como lo que López (2011) denominó una “fantasía de cambio”, donde cambia el lenguaje, pero la manera de concebir el problema y las soluciones propuestas no son modificadas. Se evidencia en la ausencia en la discusión de conceptos centrales de la Convención como la autonomía progresiva del niño, la universalización de los derechos y la garantía de estos por parte del Estado.

En este contexto, se muestra que en Chile existe un largo camino por recorrer en pos de lograr un verdadero cambio de enfoque en la manera de concebir a los niños, niñas y adolescentes y diseñar soluciones a sus problemas. Existe, sobre todo, un gran trabajo por hacer hacia la ruptura con la lógica de la focalización, para lograr la universalización de los derechos de los niños y un sentido de obligación en el Estado de garantizarlos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. Bacchi, C. (2017). Policies as gendering practices: Re-viewing categorical distinctions. *Journal of Women, Politics & Policy*, 38(1), 20-41.
2. Bustelo, E. (2005). Infancia en Indefensión. *Salud Colectiva*, 1 (3), 253-284.
3. Bustelo, M., & Lombardo, E. (2007). *Políticas de igualdad en España y Europa: afinando la mirada*. Madrid: Cátedra.
4. Earls, F. (2011). Children: From rights to citizenship. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 633, pp. 6-16

5. Galvis, L. (2009). La Convención de los Derechos del Niño veinte años después. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 7 (2), 587-619.
6. Gilbert, N., Parton, N., & Skivenes, M. (Eds.). (2011). *Child protection systems: International trends and orientations*. OUP USA.
7. Gómez-Mendoza, M. A. y Alzate-Piedrahíta, M. V. (2014). La infancia contemporánea. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud* 12 (1): 77-89.
8. Grinberg, J. (2008). Transformaciones en el tratamiento de la niñez en riesgo. Reflexiones sobre un dispositivo de protección a la infancia en la Ciudad de Buenos Aires. *Cuadernos de Antropología Social* N°27, 155-174.
9. Herrera-Seda, C., & Aravena-Reyes, A. (2015). Imaginarios sociales de la infancia en la política social chilena (2001-2012). *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 1 (13), 71-84.
10. James, A. y James, L. A. (2004). *Constructing Childhood: Theory, policy and social practice*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
11. Larraín, S. (2011). De objeto de protección a sujeto de derecho. En F. Cousiño, & A. M. Foxley, *Políticas Públicas para la Infancia*. Santiago de Chile: UNESCO.
12. López, S. (2011). ¿Cuáles son los marcos interpretativos de la Violencia de género en España? Un análisis constructivista. *Revista española de Ciencia política*, 11-30.
13. Morlachetti, A. (2013). *Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe*, CEPAL.
14. Ramiro, J., y Alemán, B. C. (2016). ¿El surgimiento de un nuevo sujeto de ciudadanía? Aportaciones teóricas al debate contemporáneo sobre los derechos de los niños. *Revista de Sociología*, 101(2), 169–193.

15. Stasiulis, D. (2002). «The Active Child Citizen: Lesson form Canadian Policy and the Children's Movement». *Citizenship Studies*, 6 (4), 507-538.
16. Rein, M., & Schön, D. (1993). '*Reframing Policy Discourse*'. En F. Fischer, & J. Forester, *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Duke: Duke University Press.
17. Sepúlveda, M. (2014). *De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina*. Naciones Unidas: Santiago de Chile.
18. Strauss, A., & Corbin, J. (2002) *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Medellín, Colombia: Editorial Universidad de Antioquía.
19. Vergara del Solar, A. (2014). Public policy discourses during Chilean post-authoritarian democracy: A case of discursive colonization by the language of the free market. *Childhood*: 1-15.
20. Verloo, M (2005) Mainstreaming Gender Equality in Europe. A Frame Analysis Approach", in *Greek Review of Social Research* 117: 11-34
21. Villalta, C., & Llobet, V. (2015). Resignificando la protección. Los sistemas de protección de derechos de niños y niñas en Argentina. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 1 (13), 167-180.
22. Wintersberger, H. (2006). «Childhood and Citizenship: The Generational Order of the Welfare State». *Política y Sociedad*, 43 (1), 81-103.

DATOS DE LOS AUTORES.

1. **Sofía Aramburu.** Licenciada en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Quilmes y Máster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Investigadora ayudante proyecto Fondecyt 2016 N° 11160330 “Cambio en las políticas hacia la infancia y adolescencia en Chile. Análisis de los marcos interpretativos de instituciones y actores relacionados”. Correo electrónico: aramburusofi@gmail.com
2. **María Pía Martín Munchmeyer.** Licenciada en Sociología por la Universidad de Chile, Máster en Ciencia Política y Doctora en Políticas Públicas por la Universidad Autónoma de Barcelona. Académica de la Universidad de Chile. Investigadora principal Proyecto Fondecyt 2016 N° 11160330 “Cambio en las políticas hacia la infancia y adolescencia en Chile. Análisis de los marcos interpretativos de instituciones y actores relacionados”. Consejera del Centro de Sistemas Públicos Universidad de Chile. Correo electrónico: mpmartin@dii.uchile.cl
3. **Joaquín Rozas.** Licenciado en Ciencia Política y Máster en Sociología por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigador ayudante Proyecto Fondecyt 2016 N° 11160330 “Cambio en las políticas hacia la infancia y adolescencia en Chile. Análisis de los marcos interpretativos de instituciones y actores relacionados”. Correo electrónico: jroz@uc.cl

RECIBIDO: 1 de julio del 2018.

APROBADO: 20 de julio del 2018.