

5

DOCUMENTO DE
TRABAJO

Propuesta para garantizar a los
niños, niñas y adolescentes a vivir en
ambientes de buen trato y la protección
contra toda forma de violencia.

Propuestas **Mesa Técnica**

ENERO 2016



**PROPUESTAS PARA GARANTIZAR A LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SU DERECHO A
VIVIR EN AMBIENTES DE BUEN TRATO, Y LA PROTECCIÓN CONTRA TODA FORMA DE VIOLENCIA.
PROPUESTAS MESA TÉCNICA**

"Ninguna forma de violencia contra los niños y niñas es justificable y toda la violencia es prevenible"
Informe mundial sobre la violencia contra los niños y niñas (2006)

El presente documento tiene por objetivo dar cuenta del proceso de trabajo desarrollado en el marco de la elaboración de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia y su Plan de acción. En este sentido, se han desarrollado diversas mesas técnicas intersectoriales que han abordado situaciones específicas en las que se encuentran grupos de niños, niñas y adolescentes, y que impiden el pleno ejercicio de sus derechos. Cabe señalar que el presente, es un documento de trabajo en proceso y por tanto, su circulación se encuentra restringida.

índice

1. PRESENTACIÓN.	3
2. MARCO NORMATIVO.	6
2.1.MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL.	6
2.2.MARCO NORMATIVO NACIONAL.	9
3. ANTECEDENTES.	11
3.1.CONCEPTOS Y DEFINICIONES.	11
3.2.EL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA CONTRA LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN CHILE.	12
3.3.EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS POLÍTICAS.	15
3.4.PRINCIPALES NUDOS CRÍTICOS Y BRECHAS IDENTIFICADAS.	18
4. PROPUESTAS DE LA MESA DE PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA NNA.	22
4.1.EJE ESTRATÉGICO PROMOCIÓN DEL BUEN TRATO, LA CRIANZA RESPETUOSA, PREVENCIÓN Y RESPUESTA EFICAZ A TODA FORMA DE VIOLENCIA CONTRA NNA Y SUS ORIENTACIONES GENERALES.	23
4.2.PROPUESAS PARA EL DISEÑO Y PUESTA EN MARCHA DEL EJE ESTRATÉGICO PROMOCIÓN DEL BUEN TRATO, CRIANZA RESPETUOSA, PREVENCIÓN Y RESPUESTA EFICAZ A TODA FORMA DE VIOLENCIA CONTRA NNA.	27
4.3.PROPUESAS SEGÚN ÁMBITOS DE INTERVENCIÓN.	30
4.4.PROPUESAS PARA LA EJECUCIÓN, DESARROLLO Y GESTIÓN DE PUESTA EN MARCHA DEL EJE ESTRATÉGICO, PROMOCIÓN DEL BUEN TRATO, PREVENCIÓN Y RESPUESTA EFICAZ A TODA FORMA DE VIOLENCIA CONTRA NNA.	32
5. REFERENCIAS.	35
6. ANEXOS.	38
6.1.ANEXO 1: DEFINICIÓN FORMAS DE LA VIOLENCIA O EL MALTRATO CONTRA NNA DE LA OBSERVACIÓN GENERAL N° 13.	38
6.2.ANEXO 2. RECOMENDACIONES DE ORGANISMOS INTERNACIONALES CON RESPECTO A LA VIOLENCIA CONTRA NNA.	40

1

PRESENTACIÓN.

¹ Informe mundial sobre la violencia contra los niños y niñas. Paulo Sérgio Pinheiro. Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas.

La violencia en el mundo causa más muertes que muchas enfermedades y como tal, es un grave problema de salud pública, de acuerdo con el análisis realizado por la Organización Mundial de la Salud el año 2002.

América Latina constituye una de las regiones más violentas del mundo, con elevadas tasas tanto de homicidios como de otros delitos violentos, dentro de los que se incluye por cierto, la violencia dentro de la familia. El último Informe Regional sobre Desarrollo Humano, 2013 -2014 del PNUD analiza precisamente este fenómeno señalando “en su conjunto la región sufre la pesada carga de la violencia, con más de 100.000 homicidios registrados por año” (PNUD, 2013-2014). Esto representa tasas que lo sitúan como una causa de muerte asociada a elevados costos humanos y sociales. De hecho, se verifica que ésta es la única región del mundo en que la violencia aumentó en la primera década del milenio. Aún es más preocupante, si se considera que esta realidad impacta desproporcionadamente a los y las jóvenes, quienes son, en la región, sus principales víctimas y victimarios.

Dentro de este escenario, se ha comenzado a visibilizar la violencia que afecta a niños, niñas y adolescentes, identificando todas las formas en que ésta es ejercida y evidenciando el daño que impone. El Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños y niñas¹ es el mejor ejemplo de esto, un primer intento por describir un panorama

² Estudios de Unicef Chile del año 1994, 2000, 2006 y 2012. Estudio del 2012 del Ministerio del Interior.

³ Fueron integrantes permanentes de la mesa técnica el Ministerio de Desarrollo Social (Chile Crece Contigo), Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), el Ministerio de Salud (Departamentos de Salud Mental y Ciclo Vital de la Subsecretaría de Salud Pública), el Ministerio de Educación (Transversalidad), el Ministerio de Interior (Subsecretaría de Prevención del Delito), el Ministerio de Justicia, el Servicio Nacional de Menores (SENAME) y Servicio Nacional de la Mujer además de los convocantes. Para la metodología de la mesa, ver Anexo 1.

detallado a nivel mundial sobre la naturaleza, alcance y causas de la violencia contra la infancia, y además propone recomendaciones claras sobre cómo actuar para impedir y responder a esta violencia.

Chile no está ajeno a esta realidad, los estudios de prevalencia con los que cuenta el país, muestran altas cifras de violencia contra niños, niñas y adolescentes², (en adelante NNA), en el espacio familiar (UNICEF, 2012).

Dada la prevalencia del maltrato y los graves efectos a corto, mediano y largo plazo, que éste tiene sobre las personas que la sufren, se entiende que la violencia sea uno de los factores que comprometen en mayor medida el bienestar y desarrollo de los NNA, entonces, abordarla temprana y eficazmente resulta imperativo.

Considerando su urgencia, sus particularidades y las recomendaciones que ha hecho tanto, la Organización de Naciones Unidas, el Comité Internacional de los Derechos del Niño, y otros organismos internacionales; el Consejo Nacional de la Infancia en conjunto con UNICEF - Chile convocaron entre los meses de Septiembre de 2014 y Enero de 2015, a diversas instituciones públicas³, a constituir un equipo técnico intersectorial denominado "Mesa Técnica para la Prevención de la Violencia contra NNA" que, en virtud de la experiencia de sus participantes, se abocará a analizar el fenómeno de la

violencia contra NNA para identificar brechas, nudos críticos y buenas prácticas; a fin de generar propuestas para la nueva Política Nacional de Niñez y Adolescencia y su Plan de Acción. Si bien el problema de la violencia contra NNA es extenso y las recomendaciones de los organismos internacionales indican que los países deben generar estrategias para enfrentar "toda forma de violencia"; este equipo de trabajo, para esta primera etapa, acotó su quehacer a la violencia que ejercen los adultos en contra de NNA; más específicamente aquellos adultos que forman parte de sus redes primarias: el entorno familiar y el espacio escolar. Así también, a través de la discusión y el análisis, se determinó priorizar en la prevención de la violencia; tomando en cuenta que, no obstante la gravedad de las vulneraciones, el sistema sólo ha dado respuesta una vez que la situación de violencia ha ocurrido y con posterioridad a la denuncia, siendo en el país, el plan más estructurado y al que se destinan la mayor parte de los recursos públicos, los que sin embargo, tampoco resultan ser suficientes, ni estar orientados de modo eficiente.

El presente documento recoge el trabajo de esta mesa técnica y sus propuestas que, en lo general, plantean que se incorpore dentro de la Ley de Garantías de los Derechos del Niño, el Sistema Universal de Garantías de Derechos de la Niñez y la Adolescencia y particularmente, en la Política Nacional de Niñez y Adolescencia y su Plan de Acción, un eje estratégico que aborde la promoción del buen trato y la prevención de la violencia.

Los contenidos del presente documento se estructuran en 4 capítulos: el primero se encarga de hacer la presentación; el segundo, hace referencia al marco normativo, tanto nacional como internacional; luego, se dan a conocer los principales antecedentes disponibles para la propuesta, especificando la magnitud de la violencia en Chile, la respuesta institucional y los nudos críticos detectados en la mesa de trabajo. Finalmente el documento concluye con una propuesta de trabajo que responde a las inquietudes surgidas en la mesa técnica de prevención de la violencia contra niños, niñas y adolescentes.

2

MARCO NORMATIVO.

2.1. MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL.

En agosto de 1989, la Asamblea General de las Naciones Unidas (En adelante, NNUU) aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), lo que implicó un cambio de paradigma respecto de la concepción de la infancia, reconociendo a los NNA como sujetos de derechos y no como objetos de protección.

En el año 1990 Chile suscribe la CDN, asumiendo de este modo las obligaciones que este instrumento internacional de Derechos Humanos impone a los Estados, respecto a la implementación de este nuevo enfoque en todos los ámbitos en los que se desenvuelven los NNA.

La Convención sobre los Derechos del Niño (1990), impone a los Estados en su Artículo 3 la consideración del interés superior del niño como un principio fundamental “En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos” y en su Artículo 4 la obligación de que se “adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención”.

⁴ Observaciones finales del Comité sobre los Derechos del Niño: Chile Abril 2002; Observaciones finales Chile abril 2007.

⁵ Comité de los Derechos del Niño (2006). Observación General N° 8: El derecho del niño a la protección contra los castigos corporales y otras formas de castigos crueles o degradantes. Observación general N° 13 Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia.

⁶ Movimiento Mundial por la Infancia. "Implementación de las Recomendaciones del Estudio de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños - EVCN en América Latina" 2013.

Chile, por lo tanto, desde la suscripción de la CDN se ha comprometido a avanzar hacia la adecuación de la legislación interna, así como al diseño e implementación de políticas públicas que permitan garantizar a todos los NNA de nuestro país, los derechos consagrados en este instrumento internacional. Si bien ha habido importantes avances en general, con relación a las políticas y programas para abordar la problemática de la violencia hacia los niños, niñas y adolescentes, sus logros han sido reconocidos por el Comité en sus recomendaciones al Estado de Chile⁴, al mismo tiempo ha señalado que aún se requieren adecuaciones legislativas y en las políticas públicas que permitan garantizar el derecho a una vida libre de violencia de los niños, niñas y adolescentes de nuestro país.

El trabajo de esta mesa y por cierto, sus propuestas, se enmarcan en el enfoque de Derechos Humanos y, de un modo más específico, asumen lo establecido por el Comité de los Derechos del Niño y todos los instrumentos que contribuyen a su operacionalización por parte de los Gobiernos, Estados y Naciones. Dentro de estas últimas, destacan las Observaciones Generales N° 8⁵ y N° 13 (en adelante OG 8 y OG 13), por cuanto constituyen orientaciones emanadas del Comité de los Derechos del Niño para que los Estados Partes concreten el derecho de los niños, niñas y adolescentes a no ser objeto de ninguna forma de violencia. Dichas observaciones entregan lineamientos conceptuales para la implementación de leyes

y políticas públicas, los que han sido considerados para el presente documento, como las principales referencias de la hoja de ruta que se requiere para el diseño e implementación de una respuesta del Estado de Chile frente a la violencia en contra de NNA.

El "Informe mundial sobre la violencia contra los niños y niñas", encargado por el Secretario General de NNUU (Pinheiro, 2006), que sistematiza evidencias de alcance mundial respecto a definiciones, causas, magnitud y enfoques para el abordaje de la violencia hacia niños, niñas y adolescentes, evidenció que en "todas las regiones, en absoluta contradicción con las obligaciones de los Estados con respecto a los derechos humanos y a las necesidades de desarrollo de los niños y niñas, muchas formas de violencia contra la infancia siguen siendo legales, autorizadas por el Estado y socialmente aprobadas". Dicho informe concluye que "Los Estados Miembros deben actuar ahora de manera urgente para cumplir sus obligaciones y otros compromisos de derechos humanos y garantizar la protección contra todas las formas de violencia" hacia los niños, niñas y adolescentes. Estas evidencias y conclusiones han sido consideradas para la elaboración de este documento. Los documentos de seguimiento de dicho informe⁶, que han estado a la base de las observaciones generales del comité en la materia, son también un referente relevante para el trabajo de esta mesa. La Convención sobre los Derechos del niño (CDN, 1990) en su artículo 19 exige a los Estados a adoptar:

(...) todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de sus padres, de un tutor o de cualquier persona que lo tenga a su cargo.

Señala, a su vez, que estas medidas de protección deberían comprender, según corresponda,

(...) procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos antes descritos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial.

En el año 2006, el Comité de Derechos del Niño, mediante su Observación General N° 8, entregó importantes lineamientos a los Estados partes sobre el "Derecho del niño a la protección contra los castigos corporales y otras formas de castigo crueles y degradantes" (, 2006). Del mismo modo en el año 2011, la Observación General N° 13, se refiere al "Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia". Esta observación surge a partir de la información proporcionada por el primer estudio mundial realizado por Naciones Unidas sobre la violencia

contra los niños, niñas y adolescentes, las altas prevalencias en él consignadas y la conclusión más importante fue "ninguna forma de violencia contra los niños y niñas es justificable y que toda la violencia es prevenible" (Pinheiro, 2006)⁷.

La observación General N° 13⁸ define violencia contra NNA como "toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual", declarando que "toda forma de violencia contra los niños es inaceptable, por leve que sea, independientemente de quién la ejerza y en qué contexto se produzca", dejando claramente establecido que la violencia en contra de los NNA se presenta en diferentes ámbitos tales como el familiar, el escolar, en los grupos de pares, a nivel institucional, entre otras.

Otro importante aspecto presente en esta observación es el reconocimiento de los efectos "devastadores de la violencia contra los niños, niñas y adolescentes y los riesgos que la violencia representa para la vida y el desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social" de este grupo de la población.

En esta Observación se establecen claramente las obligaciones de los Estados partes, para dar cumplimiento a la convención, específicamente a lo señalado en los artículos 19 y 34 de la CDN (OG N° 13, 2011), entre las que se destacan, el deber de:

⁷ Pinheiro, P.S. (2006) Informe mundial sobre la violencia contra los niños y niñas.

⁸ Observación general N° 13.

Combatir y eliminar la prevalencia e incidencia generalizadas de la violencia contra los niños, y promover todos los derechos del niño consagrados en la Convención, para lo cual es esencial asegurar y promover los derechos fundamentales de los niños al respeto de su dignidad humana e integridad física y psicológica, mediante la prevención de toda forma de violencia.

También forman parte del marco legislativo internacional considerado, los tratados internacionales suscritos por Chile en materia de discriminación y violencia de género, entre los que se encuentra la CEDAW⁹ y la Convención Belém do Pará, los que definen formas específicas de violencia que viven las niñas y adolescentes por el hecho de ser mujeres.

2.2. MARCO NORMATIVO NACIONAL.

La Constitución Política de la República de Chile, en su artículo 5º, reconoce que la soberanía se encuentra limitada por el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana, señalando que es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos garantizados, tanto por la Constitución como por los Tratados Internacionales

ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, entre los cuales se cuenta la Convención sobre los Derechos del Niño, la CEDAW y la Convención Belém do Pará.

Asimismo, el artículo 19º de la Carta Fundamental señala que “La Constitución asegura a todas las personas: 1º el derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de la persona” (Constitución Política de Chile, 2005).

Existen otros cuerpos normativos a nivel nacional que se refieren, definen y sancionan diferentes formas de violencia hacia niños, niñas y adolescentes. Entre ellas se destacan la ley de Violencia Intrafamiliar 19.325, promulgada en 1994 y reemplazada por la actual ley 20.066 cuyo Artículo 1º señala que “Esta ley tiene por objeto prevenir, sancionar y erradicar la violencia intrafamiliar y otorgar protección a las víctimas de la misma”. Entre los delitos sexuales, tipificados en el Código Penal, se incluyen delitos específicos de violencia sexual hacia niños, niñas y adolescentes.

En términos de protección, la Ley 19.968 que crea los Tribunales de Familia en 2004, dotó a los jueces de facultades para dictar una serie de medidas cautelares especiales, cuando ello sea necesario para proteger los derechos del niño, niña o adolescente y que pueden ser dictadas en cualquier momento del procedimiento, y aun antes de su inicio, de oficio, a solicitud de la autoridad pública o de cualquier persona.

⁹ The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW), en español la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer.

¹⁰ Ley 20.536 disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1030087>

¹¹ Ley 20.536 disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1030087>

¹² Ley 20.536 disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1030087>

En el año 2011 se promulgó también la ley 20.536¹⁰ sobre Violencia Escolar que, en su Artículo 16 B define acoso escolar de la siguiente manera:

Se entenderá por acoso escolar toda acción u omisión constitutiva de agresión u hostigamiento reiterado, realizada fuera o dentro del establecimiento educacional por estudiantes que, en forma individual o colectiva, atenten en contra de otro estudiante, valiéndose para ello de una situación de superioridad o de indefensión del estudiante afectado, que provoque en este último, maltrato, humillación o fundado temor de verse expuesto a un mal de carácter grave, ya sea por medios tecnológicos o cualquier otro medio, tomando en cuenta su edad y condición."¹¹

Si bien esta ley se refiere a las agresiones entre estudiantes, en el mismo artículo 16, letra D, se establece que:

Revestirá especial gravedad cualquier tipo de violencia física o psicológica, cometida por cualquier medio en contra de un estudiante integrante de la comunidad educativa, realizada por quien detente una posición de autoridad, sea director, profesor, asistente de la educación u otro, así como también la ejercida por parte de un adulto de la comunidad educativa en contra de un estudiante"¹².

Lo anterior se refiere a la violencia ejercida por adultos en contra de niños, niñas y adolescentes. La reforma Procesal Penal estableció un nuevo esquema acusatorio, en que se dividen las funciones de investigar, formalizar, y dictar sentencia en las causas penales. Entre los organismos creados estuvo el Ministerio Público (Fiscalía) que es un organismo estatal autónomo, que no es parte de ninguno de los poderes del Estado, y que entre sus funciones tiene por misión proteger a víctimas y testigos de los delitos, entre los que se encuentran los niños, niñas y adolescentes, existiendo en la Fiscalía Nacional una Unidad Especializada en delitos sexuales y de violencia intrafamiliar y Unidades de atención a víctimas en las fiscalías regionales (URAVIT).

3

ANTECEDENTES.

3.1. CONCEPTOS Y DEFINICIONES.

Recogiendo principalmente los planteamientos de la CDN, la Observación General N°8 y N° 13 del Comité de DDNN y el Informe mundial sobre la violencia contra los niños y niñas (Pinheiro, 2006) a continuación se presenta el marco conceptual de referencia para el presente análisis y propuestas.

Se entiende por violencia: "toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual" (CDN, 1990. art 19. párrafo 1.).

La frecuencia, la gravedad del daño y la intención de causar daño no son requisitos previos de la definición de violencia. De acuerdo con el Comité de los Derechos Del Niño (CRC, 2006. OG 13):

La elección del término "violencia" que se señala en esta observación no debe verse en modo alguno como un intento de minimizar los efectos de las formas no físicas y/o no intencionales de daño (como el descuido y los malos tratos psicológicos, entre otras).

En el cuadro siguiente se recogen de manera esquemática los distintos tipos de violencia que se distinguen, los espacios en que éstas se producen y los efectos que tienen en la población

Tabla: Formas, entornos y efectos de la violencia ejercida contra NNA.

Formas o tipos de violencia contra Nna.	Entornos donde se produce la violencia.	efectos de la violencia.
<ul style="list-style-type: none"> • Descuido o trato negligente. • Violencia mental. • Violencia física. • Castigos corporales. • Abuso y explotación sexual. • Tortura y TPCID. • Otras formas de violencia. 	<ul style="list-style-type: none"> • El hogar y la familia. • La escuela. • Los sistemas de protección y justicia. • El lugar de trabajo. • Comunidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Lesiones mortales y no mortales. • Problemas de salud física (retraso en el desarrollo físico y la aparición posterior de enfermedades pulmonares, cardíacas y hepáticas y de infecciones de transmisión sexual). • Dificultades de aprendizaje. • Consecuencias psicológicas y emocionales.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Observación General N° 13.

infanto juvenil. Es relevante analizar cada una de las categorías, porque son experiencias de violencia muy distintas unas de otras.

3.2. EL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA CONTRA LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN CHILE.

Una de las dificultades más relevantes para la elaboración de una política pública en el ámbito de la prevención y respuesta integral de la violencia contra niños, niñas y adolescentes, es la ausencia de información sobre el tema. Los datos disponibles se refieren a las denuncias que se realizan en Carabineros de Chile, lo que representa un porcentaje mínimo de la real dimensión del maltrato, siendo especialmente invisibilizadas las formas de violencia psicológica y la negligencia.

Los primeros estudios realizados en Chile datan del año 1982, el primero fue realizado en el hospital Exequiel González Cortés; posteriormente, hay una serie de estudios realizados por profesionales de la salud, quienes entregan datos sobre niños y niñas con diagnóstico de maltrato infantil atendidos en los servicios de urgencia (Gilchrist, 1991; Álvarez, 1991; Zubarew, 1992).

Posteriormente, Fernández (Fernández y col., 1993) entrega resultados preliminares sobre la atención en un programa piloto del Sename de niños víctimas de maltrato, negligencia y abuso sexual, describiendo la edad de las víctimas, la relación con el agresor y quien hace la denuncia. En el mismo año se hace un análisis de la información existente en la Comisaría de Menores de Santiago y en el cuartel móvil de la Comisaría de menores.

En la década del 90 se realizan algunos estudios poblacionales (Sepúlveda y col., 1991; Florenzano y col.; de la Barra, 1993) los que, a través de cuestionarios a profesionales de la salud y directamente a los niños y niñas, permitieron ir visibilizando la alta frecuencia de maltrato en el país. La mayoría de estos estudios fueron realizados en población vulnerable.

El año 1994, UNICEF Chile realiza un estudio de prevalencia de la violencia contra niños y niñas en una muestra representativa a nivel nacional de los niños que cursaban octavo año básico en colegios municipales, particulares pagados y particulares subvencionados. El estudio se basó en las respuestas de los propios niños, sus vivencias y opiniones, por lo tanto la metodología consistió en consultar a los niños a través de una encuesta anónima y confidencial. A partir de esa fecha el estudio se ha repetido en los años 2000, 2006 y 2012.

A continuación, se muestra la evolución que han tenido los distintos tipos de violencia en los cuatro años del estudio.

Gráfico: Evolución de la violencia según tipo (1994-2000-2006-2012).

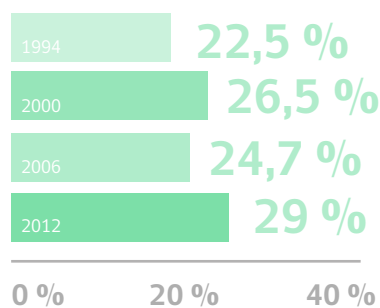
¹³ Informe final "Encuesta Nacional de victimización por violencia Intrafamiliar y Delitos Sexuales". Ministerio del Interior y Seguridad pública. Julio 2013.

Los resultados nos permiten afirmar que, entre el año 1994 y 2000, hubo una disminución significativa de la violencia física grave de 34,2% a un 25,9%; mientras que en los años 2006 y 2012, no se registran modificaciones. En la violencia física leve se observa una disminución paulatina, no significativa estadísticamente. Si comparamos las cifras totales de violencia se puede apreciar que el año 1994 un 77,5% de los NNA señalaban vivir alguna forma de violencia, la que disminuye el año 2012 a un 71%.

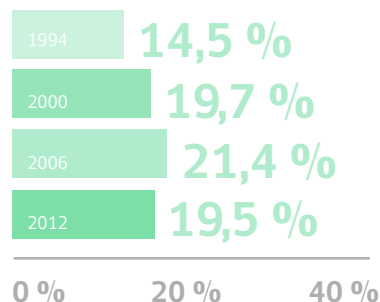
En relación a los factores de riesgo evaluados el año 2012, resultaron asociados con violencia psicológica y física los siguientes factores: género, siendo mayoría la violencia psicológica y física leve en las niñas, si se les compara con los niños; violencia entre los padres; tipo de colegio; consumo de alcohol en el hogar y baja participación del padre en la escuela.

El año 2013, el Ministerio del Interior da a conocer los resultados de la encuesta nacional de victimización¹³, en donde se incorpora el maltrato infantil en el espacio familiar. La encuesta es realizada en una muestra de estudiantes entre sexto básico y cuarto medio en todas las regiones del país. Los resultados señalan que el 75,1% de los niños y niñas encuestados, han sufrido algún tipo de violencia por parte de al menos uno de sus cuidadores alguna vez en la vida, mientras que el 42,4% ha sufrido algún tipo de violencia durante los últimos 12 meses.

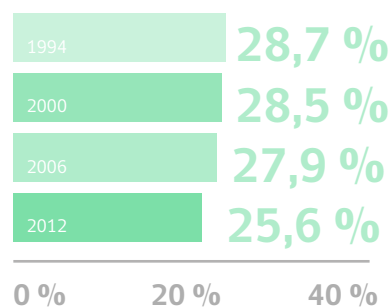
Sin violencia



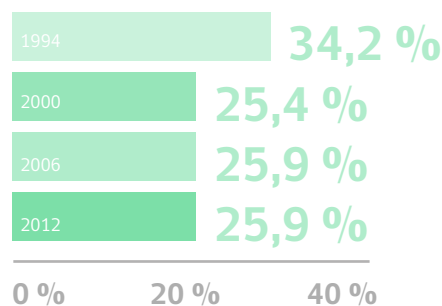
Violencia psicológica



Violencia física leve



Violencia física grave



Fuente: UNICEF con datos de las encuestas de victimización.

* **Tabla:** Población infantil víctima de violencia según sexo y tramo de edad, tasas c/100.000 habitantes 2011.

Tipo de violencia	0-5 AÑOS		6-13 AÑOS		4-17 AÑOS		NNA Tasa País
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	
• Violencia Intrafamiliar.	80,3	68,2	182,8	194,1	287,1	866,1	245,3
• Violencia Extrafamiliar.	104,7	75,3	430,4	290,8	1.261,0	1.010,0	463,9
• Violencia Sexual.	64,7	136,9	63,7	253,7	27,8	396,6	151,4
• Homicidios.	0,7	0,1	0,6	0,3	6,7	0,5	1,2

Fuente: Observatorio Niñez y Adolescencia (2013).

¹⁴ Observatorio Niñez y Adolescencia (2013) Primer Informe Observatorio Niñez y Adolescencia: Violencia contra Niños, Niñas y Adolescentes. Santiago.

El mismo estudio reporta que, dentro de los factores de riesgo que resultan significativos está el sexo del niño (siendo mayor la violencia en las niñas) y la violencia entre los padres. Se informa además, la existencia de una importante relación entre sufrir violencia y la cantidad de problemas de salud mental detectados en los niños y niñas víctimas de ésta.

En síntesis ambas encuestas de victimización (UNICEF y Ministerio del Interior) muestran resultados consistentes en los distintos aspectos de la violencia contra NNA que abordan.

Las distintas instituciones y ministerios tienen registro de los casos que atienden en sus respectivos Servicios (Sename, Salud, Ministerio Público, Carabineros); sin existir registros unificados, ni un organismo, ni mecanismos específicos que se ocupen de establecer la dimensión de la violencia y la respuesta institucional a nivel nacional y local. En mayo de 2013, el Observatorio de Niñez y Adolescencia¹⁴ da a conocer su primer informe sobre "Violencia contra niños, niñas y adolescentes" en donde se hace un análisis de los datos de violencia que afecta a niños, niñas y adolescentes y sus características. Los datos se analizan a nivel nacional y regional, sistematizando las denuncias de los años 2009-2010-2011, en las siguientes categorías: Violencia Intrafamiliar, Extrafamiliar, Sexual y Homicidios. Los datos que se analizan son los que se obtienen de la Subsecretaría de Prevención del Delito, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y de la Dirección de Protección de la

Familia de Carabineros de Chile DIPROFAM, a través del sistema estadístico institucional Sistema Automatización Policial (AUPOL).

A continuación se muestran las tasas de las víctimas según tipo de violencia y grupo etario.

En la tabla se observa que la tasa de denuncias de niñas y adolescentes mujeres víctimas de violencia intrafamiliar y sexual son mayores si se las compara con los hombres del mismo grupo etario. Las tasas de violencia extrafamiliar y homicidios son mayores en los niños y adolescentes hombres. En relación al grupo etario la violencia intrafamiliar, la violencia extrafamiliar y los homicidios son mayores en el grupo etario entre 14 y 17 años. En relación a la violencia sexual, en el caso de las denuncias de los niños, estas son más altas en el grupo etario de 0-5 años y en el caso de las niñas es más alto a medida que aumenta la edad.

Otra línea de investigación que se ha desarrollado desde la década del 90, son los estudios para evaluar pautas de crianza, o las opiniones frente a la utilización del castigo físico. (CEDEP, 1989; Vargas, 1993; Larraín, 1992; De la Barra y col., 1994). En general, los estudios realizados en poblaciones vulnerables, muestran una valoración del uso del castigo y la disciplina "estricta" por parte de los padres, a pesar de reconocer el valor de la utilización del refuerzo positivo. Las conductas

más “castigadas” son el llanto y las pataletas en niños(as) pequeños(as) y el bajo rendimiento escolar y la desobediencia en niños(as) escolares.

En el Informe del estudio “Levantamiento y análisis de información sobre desarrollo infantil y sus principales determinantes sociales y económicas, del grupo de niños/as pertenecientes al Programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial, en el contexto del Subsistema de Protección a la Infancia Chile Crece Contigo” (Bedregal y col., 2013) realizado por la Dra. Paula Bedregal y su equipo, en relación a las creencias del cuidador principal, casi el 70% de los encuestados señala que los niños y niñas debieran ser educados y tranquilos y el 62% que deberían escuchar y callarse. Un 41% de los cuidadores de redes urbanas consideran que es necesario castigar a los niños(as) para que se porten bien. Es relevante destacar que la muestra de este estudio se compone de niños(as) entre 30 y 48 meses, lo cual implica que este tipo de creencias autoritarias frente a la crianza se instalan y despliegan desde los primeros años de vida.

La Encuesta Nacional de Primera Infancia (ENPI) realizada el año 2010, es coincidente con las creencias de control y utilización del castigo que aparecen en los estudios citados. El 65% de los encuestados consideran que los niños y niñas tienen derechos siempre y cuando cumplan con sus deberes y el 67% de los padres considera que ellos tienen derecho a criar a sus hijos e hijas aplicando las formas de enseñanza y castigo que les parezcan más apropiados.

En resumen, los estudios y encuestas de opinión realizadas con los padres y cuidadores principales muestran que el castigo está legitimado, es percibido como un derecho de los padres y su uso es positivo para la crianza.

Recientemente se han comenzado a realizar estudios orientados a medir la violencia en las relaciones de pareja en adolescentes. Hasta la fecha, la mayoría de los estudios existentes en el país son en población universitaria. En estudio realizado el año 2012¹⁵ en donde se aplica un cuestionario a 26 colegios de la comuna de San Miguel, un 44% de los encuestados señala vivir alguna forma de violencia.

3.3. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS POLÍTICAS.

A principios de los años noventa, cuando Chile recuperó la democracia, el maltrato hacia los niños y niñas no era reconocido como una problemática de carácter público, ni era considerado una vulneración de derechos; existiendo por el contrario, una gran tolerancia frente a la violencia ejercida hacia los NNA como una forma legítima de educar y corregir; estando incluso establecido en la legislación, el permiso explícito para

¹⁵ Zulic, Zitko, Castaño, Lepe, Borgeaud, Salinas. (2014). Violencia en relaciones de pareja en adolescentes. Propiedades del Cuestionario de Violencia entre Novios (CUVINO). Aceptado en Revista SOPNIA. En vías de publicación.

16 Gobierno de Chile (2000) Política Nacional a favor de la Infancia y la Adolescencia 2001-2010.

corregir a los niños, niñas y adolescentes. En esta época no se concebía que el Estado tuviese algún rol frente a la violencia, especialmente aquella que se daba en el espacio familiar.

No existía, por lo tanto, una política de prevención del maltrato infantil, ni programas de atención y respuesta para niños y niñas víctimas, salvo algunas iniciativas desarrolladas fundamentalmente desde la sociedad civil, quienes tuvieron un rol fundamental en la visibilización de maltrato hacia los niños y niñas y su puesta en la agenda pública.

A partir de la ratificación y promulgación de la CDN por Chile, la violencia hacia los niños y niñas comenzó a ser vista como un asunto que requería la atención del Estado y la sociedad en su conjunto, y a ser considerado como una grave vulneración de derechos.

Los programas que surgen desde los diferentes sectores, lo hacen fundamentalmente para dar respuesta a la demanda de atención, no constituyendo políticas estables en el tiempo y no incorporando la prevención entre sus lineamientos. En esta etapa, las respuestas, a pesar de los esfuerzos desarrollados, fueron poco articuladas y carentes de coordinación.

Desde esa fecha hasta la actualidad, ha habido importantes avances en la materia, que si bien no se han consolidado como una política pública de prevención e intervención integral en

el maltrato hacia los NNA, se han materializado en cambios legislativos y respuestas sectoriales, fundamentalmente en lo que se refiere a atención y reparación de las víctimas.

En Democracia, una primera iniciativa a favor de la infancia desde el Estado, vinculado al abordaje del maltrato y el abuso infantil, fue la creación en 1996, del “Comité Interministerial de Maltrato Infantil”, a cargo del Ministerio de Justicia; cuyo propósito fue el de articular las “políticas de maltrato desarrolladas desde el ESTADO”. Este comité tuvo un período de funcionamiento de 10 años, aproximadamente; sin que se lograra la instalación definitiva de una respuesta coordinada y articulada en materia de maltrato y abuso sexual infantil.

En el año 2000, en las políticas sectoriales en favor de la infancia se establece, como parte de la IV línea estratégica,¹⁶ la provisión de servicios especiales para la protección integral de los derechos de la infancia y la adolescencia, en los casos de amenaza o vulneración de ellos. Este lineamiento establece que:

El Estado debe proveer los servicios necesarios para superar la situación de amenaza o vulneración de los derechos en la que se encuentre un niño, niña o adolescente. Esta protección debe estar dirigida por una parte, al restablecimiento de los derechos vulnerados, como a la reparación y rehabilitación del daño causado.

En el año 2002 se crea el Consejo de Ministros para la Infancia y la Adolescencia, compuesto por los Ministros de Planificación y Cooperación (quien lo presidirá); Salud; Justicia; Trabajo y Previsión Social; Educación y Sernam; los Subsecretarios de Interior, Vivienda y Urbanismo, Obras Públicas y de Gobierno; los Directores del Instituto Nacional de Deportes, Presupuesto, Sename y División de Coordinación Interministerial de Ministros, Segpres y con representantes del Comité Consultivo de la Sociedad Civil.

Este Consejo tuvo como objetivo asesorar al Presidente de la República en el diseño, definición, coordinación y coherencia de las políticas hacia la infancia y la adolescencia. Sus funciones estuvieron centradas en la aprobación de políticas públicas y plan de acción, definición de presupuesto integrado, evaluación de políticas y programas, coordinación entre ministerios y servicios públicos que ejecuten políticas y programas, definición de iniciativas legales o reglamentarias y programáticas sectoriales, y la elaboración del informe del Estado de Chile al Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas. Además, el Consejo deberá informar al Presidente de la República, cada año, sobre los avances obtenidos en materias de protección y cumplimiento de los derechos del niño.

Si bien todas estas iniciativas han permitido el avance fragmentado en materia de prevención y respuesta integral a la violencia hacia los niños y niñas, ninguna de éstas fue capaz

de avanzar efectivamente en la instalación de una política de prevención integral de la violencia hacia los niños, niñas y adolescentes.

En la actualidad existen políticas principalmente orientadas a la reparación de las víctimas de maltrato y abuso sexual, sin una coordinación entre los distintos sectores, lo que hace que, en la mayoría de los casos, se produzca una victimización secundaria¹⁷. Las respuestas en este ámbito han sido más bien reactivas y como país los esfuerzos técnicos y financieros se han concentrado en los casos más graves de maltrato y abuso sexual que implican judicialización, cuestión necesaria pero no suficiente.

En los últimos años han existido algunas iniciativas preventivas que resultan limitadas y fragmentadas. La mayoría de las instituciones ha desarrollado materiales educativos y de prevención, fundamentalmente ligados al quehacer específico de cada una y su relación con el maltrato y el abuso sexual. Del mismo modo han desarrollado campañas de sensibilización y prevención del maltrato y el abuso, las que no tiene una periodicidad definida y no han sido desarrolladas en forma coordinada entre los diferentes sectores. No existe en la actualidad registros unificados, que permitan dimensionar la magnitud de la demanda y establecer el costo que tiene para el país esta problemática en términos de reparación y protección, pues cada institución del Estado cuenta con un sistema propio

¹⁷ Se entiende victimización secundaria como las consecuencias psicológicas, sociales, jurídicas y económicas negativas que dejan las relaciones de la víctima con el sistema jurídico penal.

Ilustración: Estructura de la inversión pública requerida.

POLÍTICA PÚBLICA ENFOCADA EN EL BUEN TRATO



Fuente: Elaboración propia.

¹⁸ Este Departamento depende de la División de Planificación Sanitaria, DIPLAS de la Subsecretaría de Salud Pública del Ministerio de Salud.

de registro, existiendo incluso algunos servicios, como el Ministerio de Salud, que no puede dimensionar la cantidad de niños y niñas atendidos y atendidas por violencia, pues la información de su Departamento de Estadísticas e Información de Salud (DEIS)¹⁸ está organizada en base a prestaciones y no a personas.

En la actualidad, la inexistencia de una política nacional de niñez y adolescencia se ha traducido en que la distribución histórica de los recursos provenientes del Estado con la finalidad de brindar atención, protección y promoción de sus derechos; ha sido inconsistente y distante de las reales necesidades de la población.

En ausencia de un sistema nacional de garantías de derechos de la infancia y la adolescencia, y en virtud de las falencias observadas en la cobertura; las instituciones han ido generando diversos programas de atención sin contar con un marco conceptual común acerca de la violencia infantil, ni con los lineamientos técnicos comunes y coordinados entre las diversas instituciones. Por lo anterior, el presente documento propone un marco común para entender y/o conceptualizar la violencia infantil; estableciendo los lineamientos técnicos que permitan generar una respuesta a esta problemática. Ésta debiera ser de carácter preventivo, promocional y reparatorio; con una lógica de trabajo intersectorial y establecimiento de metas que permitan avanzar significativamente en la disminución de

los índices de violencia que actualmente exhibe el país. Este instrumento es parte de los documentos técnicos que sustentan la confección de la Política de Infancia y Adolescencia, cuya responsabilidad de elaboración recae en el Consejo Nacional de Infancia. Por este motivo, y para suplir gran parte de las actuales falencias de la respuesta integral de cobertura, es necesario que la nueva política contemple una adecuada coordinación entre los distintos sectores, e instituciones que actúan en dar una respuesta oportuna a las situaciones de maltrato.

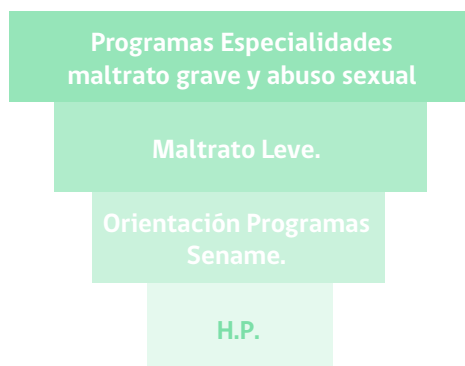
3.4. PRINCIPALES NUDOS CRÍTICOS Y BRECHAS IDENTIFICADAS.

Diferentes tipos de maltrato.

- La violencia hacia niños, niñas y adolescentes ocurre en diferentes espacios: en el área familiar, en las instituciones de protección, en la escuela y en la comunidad; sin embargo, los estudios y políticas públicas se han centrado preferentemente en la violencia al interior de la familia y secundariamente, en la escuela.

Ilustración: Estructura actual de la inversión pública y las acciones.

POLÍTICA PÚBLICA ENFOCADA EN EL MAL TRATO



Fuente: Elaboración propia.

Deficiencias normativas y programáticas.

- Es de suma gravedad la ausencia de una ley que garantice los derechos de niños, niñas y adolescentes, en la cual estén consagrados: el derecho a una vida libre de violencia y los mecanismos para el ejercicio de este derecho.
- En los distintos sectores se han implementado diversas acciones y programas orientados tanto, a la prevención de la violencia, como a programas de detección temprana y de reparación, ordenados desde los tribunales de justicia. Sin embargo, estos programas no forman parte de una política integral, con recursos permanentes, que permita garantizar el derecho de los niños y niñas a una vida libre de violencia.
- Dado el discurso aún imperante respecto a la infancia como un período en que niños y niñas son aún “personas en construcción”, la persistencia en la legitimación de conductas de crianza y disciplina violentas desde el mundo adulto y la presión cotidiana bajo la cual muchas familias crían y cuidan de sus hijos(as); se requieren iniciativas transversales y dirigidas a toda la ciudadanía, que motiven la reflexión respecto a estos modelos y entreguen herramientas y alternativas concretas para su reemplazo por estrategias de cuidado respetuosas, a nivel familiar, social y comunitario.

Niveles de intervención.

- El problema que se vislumbra es que existe una inversión de la pirámide de las acciones que están desarrollándose a nivel de Estado con relación a la gestión de problemas relacionados con maltrato infantil con una sobre representación del nivel reparatorio terciario de intervención en desmedro de la promoción, prevención e intervención temprana.
- No existen políticas permanentes de prevención universal de la violencia, la mayor cantidad de recursos se invierte en atención del maltrato y no en promoción del buen trato y prevención.
- No hay una identificación precoz de los factores de riesgo o de situaciones incipientes de violencia hacia los niños, niñas y adolescentes, ni acciones para el fortalecimiento de los factores protectores, con el fin de poder prevenir e intervenir antes de que se produzca la violencia y/o cuando aún no se ha instalado como una práctica habitual y/o ha llegado a niveles de gravedad que requieren intervenciones más drásticas para la protección de los niños, niñas y adolescentes.
- El análisis de la oferta e inversión pública nacional, muestra al país con un sistema estructurado para responder mayormente a los casos más graves e intervenir de modo más decidido sólo una vez que la violencia se produce y se constata.

¹⁹ La aplicación de este artículo significa que si el juez estima necesario decretar una medida respecto a la cual no existe oferta disponible en la región, el director Regional del Sename deberá adoptar las medidas para generar la oferta en el menor tiempo posible. Esta modificación inicialmente buscaba asegurar la atención en el sistema residencial, utilizándose en la actualidad también en el sistema ambulatorio.

- En la actualidad no existe un ente articulador que coordine las acciones de los distintos sectores, por lo que la respuesta del Estado no es integral, multisectorial y articulada, y entonces no se adecúa a la multicausalidad de la violencia contra NNA.

Limitaciones en la respuesta.

- Es importante considerar la existencia de considerables listas de espera en instituciones que realizan intervenciones ambulatorias tanto de diagnóstico, de prevención focalizada y de reparación; en maltrato grave y abuso sexual.
- Insuficientes plazas para aquellos niños, niñas y adolescentes que requieren ser separados de sus familias e incorporados a sistemas de cuidados alternativos, tanto residenciales, como familias de acogida; lo que implica que no reciban una intervención oportuna cuando han sido víctimas de alguna forma de maltrato y/o grave vulneraciones.
- Relacionado con esto, el Sename plantea que la aplicación del artículo 80 bis de la Ley de Tribunales de Familia¹⁹ lo obliga a generar la oferta necesaria para atender NNA derivados del tribunal, aunque no sea una prestación existente; lo que aumenta el riesgo de que no se cumplan los estándares definidos para las

prestaciones según los lineamientos técnicos de este servicio. Existe, en conclusión, un abuso de este recurso.

Registros.

- Inexistencia de registros, en los diferentes servicios e instituciones, del número de niños, niñas y adolescentes que consultan y/o son atendidos por esta problemática; salvo los registros de denuncias (policías, ministerio público, tribunales de familia) y los motivos de ingreso al Sename. El resto de las instituciones no cuenta con sistemas estadísticos y/o no realiza un análisis de los datos que posee respecto de los casos de maltrato, abuso y/o graves vulneraciones; por lo que no es posible estimar la magnitud total de la demanda, ni el presupuesto que invierte el país en esta materia.
- Una de las dificultades que plantean las cifras de denuncias, como indicador de lo que sucede en la realidad, es que no todo hecho acontecido es puesto en conocimiento de la autoridad competente; por lo que se genera una brecha con la realidad, que es difícil de estimar. Sin embargo, los estudios sobre victimización permiten subsanar este problema.

Recursos humanos.

- Se advierte que la promoción del buen trato; la violencia contra niños, niñas y adolescentes; los diferentes niveles de intervención, así como las obligaciones del Estado en esta materia; no están en las mallas de formación profesional y técnica; por lo que las instituciones que trabajan en la temática deben incorporar procesos de capacitación para sus funcionarios/as.
- En cuanto a Higiene Laboral: En las instituciones faltan mecanismos sistemáticos adecuados para prevenir y revertir las consecuencias negativas que afectan a las personas que trabajan con situaciones de violencia, las cuales han sido estudiadas y reconocidas.

Estándares de calidad.

- Ausencia de estándares de calidad y certificación de las instituciones que trabajan en maltrato: No hay regulación ni estándares de calidad para los diferentes profesionales y técnicos que trabajan con niños, niñas y adolescentes víctimas de alguna forma de violencia; existe mucha disparidad en las formación que entregan las instituciones a sus funcionarios, no hay criterios consensuados para la selección y evaluación de los profesionales, técnicos y personal de apoyo que trabajan en maltrato hacia niños, niñas y adolescentes.

- En síntesis, el problema es la fragilidad de la respuesta del sistema estatal. Esta fragilidad si bien, es mayor en el nivel de prevención primario y secundario, también se presenta en el nivel terciario; lo que se traduce en la escasez de intervenciones a nivel preventivo y la focalización del sistema de respuesta en los casos de mayor gravedad. Cabe mencionar que este diagnóstico es compartido por distintas instancias a nivel nacional e internacional.

4

PROPUESTA DE LA MESA DE PREVENCIÓN CONTRA NNA.

Las propuestas que se presentan a continuación han sido desarrolladas a partir del trabajo de la mesa técnica de prevención de la violencia, durante seis sesiones de trabajo realizadas el año 2014 y enero de 2015. En marzo de este último año, se recibieron las observaciones de los representantes en la mesa para posteriormente ser validadas por los integrantes de ésta y posteriormente, por las instituciones que representan. Se incluyen, además, la propuesta central y las orientaciones generales que la definen. También se mencionan algunas propuestas específicas para diseñar y poner en marcha lo propuesto; posteriormente, definiciones respecto de cómo debiera ser el funcionamiento permanente del Estado para abordar la violencia.

Si bien, por razones de disponibilidad de tiempo, la mesa se focalizó en el abordaje de los aspectos preventivos vinculados con el buen trato en el ámbito de las relaciones con los adultos más cercanos y significativos para NNA; las propuestas serán útiles para incluir otros contextos en que la violencia ocurre (institucional, escolar, entre pares, etc.). Ello también explica la pobreza comparativa de las propuestas para la reparación y restitución.

4.1. EJE ESTRATÉGICO PROMOCIÓN DEL BUEN TRATO, LA CRIANZA RESPECTUOSA, PREVENCIÓN Y RESPUESTA EFICAZ A TODA FORMA DE VIOLENCIA CONTRA NNA Y SUS ORIENTACIONES GENERALES.

Dentro de la gran transformación que el país está llevando adelante respecto de la niñez y la adolescencia, se considera necesaria la implementación de una estrategia de Estado, con características de política pública, que articule y coordine las acciones y recursos para la promoción del buen trato, la crianza respetuosa, la prevención y la reparación de la violencia ejercida contra NNA. En este contexto, la mesa estima que el componente de buen trato debe estar incorporado dentro del nuevo Sistema Universal de Garantías de Derechos de la Niñez y la Adolescencia en proceso de creación, como una línea de acción indispensable.

En este sentido, la propuesta es que su inclusión dentro de los cambios legales, políticos e institucionales que se están llevando a cabo, sea un Eje Estratégico para la Promoción del Buen Trato, Prevención y Respuesta Eficaz a toda forma de Violencia contra NNA; que quede instalado de forma

permanente, dando coherencia y un objetivo común al quehacer de las instituciones involucradas.

Propósito.

El propósito de este eje es que los niños, niñas y adolescentes vivan en ambientes bien-tratantes, como un factor crucial para su desarrollo pleno, en concordancia con el derecho a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, psicológico, y social; derecho establecido en el artículo 37 de la CDN.

Niveles de prevención.

Esto supone incluir dentro del eje estratégico, medidas para la promoción del buen trato hacia todos los NNA; así como medidas para la prevención del surgimiento de violencia contra NNA, focalizadas en aquella población que presente factores de riesgo. Estas medidas buscan además, evitar que la violencia se instale como un estilo de relación y crianza, se haga crónica, y/o aumente su gravedad (escalada) –para lo cual se proponen intervenciones ante las primeras manifestaciones de violencia– y finalmente, prevenir lesiones y secuelas (físicas, psíquicas y sociales), mediante programas eficaces de reparación y restitución de derechos, ante las vulneraciones de mayor gravedad.

Foco en el buen trato.

De modo intencionado, y luego de analizar las alternativas, se ha decidido estructurar la propuesta a partir de la idea central de promoción del buen trato y la crianza respetuosa de niños y niñas. Este concepto se acopla funcionalmente a los fundamentos del nuevo Sistema Universal de Garantías de Derechos de la Niñez y la Adolescencia, que considera acompañar la trayectoria del desarrollo de NNA, lo que implica el rol activo que tendrán que asumir las instituciones del Estado para asegurar el buen trato, en los distintos ambientes y contextos sociales en los que se desenvuelven niños, niñas y adolescentes, hasta los 18 años. Junto a ello, comunica de modo más eficiente uno de los aspectos nucleares del trato entre los adultos y los niños que se busca establecer. Se desechó intencionadamente el uso de conceptos que suelen considerarse sinónimos, como prevención del maltrato, protección ante la violencia y vida libre de violencia, por estimarse que son limitantes en tanto sugieren acciones reactivas a la violencia.

Integralidad: mirada holística, ecológica y de sistemas.

En la medida que la violencia afecta a diversos ámbitos de la vida en comunidad y tiene consecuencias para la convivencia y las relaciones sociales, la respuesta del Estado debe diseñarse

asumiendo una perspectiva integral, que tenga una mirada global, ecológica y sistémica. Esto es, reconocer que existen distintos tipos de violencia, que se producen en distintos ambientes y afectan diferenciadamente a distintos NNA. Al mismo tiempo se buscará, transversalmente, visibilizar el problema de la violencia como un factor de vulnerabilidad del pleno desarrollo pleno de la población menor de 18 años e incorporar estrategias de promoción de buen trato en todos los ambientes y contextos implicados. Esto, reconociendo especialmente el rol insustituible de la familia, tal como ha sido consagrado en los artículos 5 y 18 de la CDN.

Diseños conceptuales y operativos intersectoriales.

Este objetivo de integralidad, supone que el diseño se haga de modo intersectorial, e incorpore la participación de actores claves de los distintos ámbitos del quehacer: de los sectores involucrados, de los distintos niveles de gobierno (central, comunitario y comunal), del poder judicial, de la academia, de las policías y de la sociedad civil, entre otros.

Puntualmente, se ha considerado la constitución de una Comisión Técnica Intersectorial específica para el eje estratégico de buen trato, compuesta por los ministerios que conforman el Consejo Nacional de la Infancia, y la Sociedad Civil. La función

Ilustración: Metodologías para el análisis de evidencia.

La Revisión Sistemática de Campbell

- Resume las mejores investigaciones disponibles para una pregunta específica.
- Usa procedimientos transparentes para encontrar, evaluar y sintetizar los resultados.
- Debe tener un criterio claro de inclusión y exclusión; una estrategia de búsqueda explícita; codificación y análisis sistemático de los estudios incluidos y meta-análisis (cuando sea posible).

Fuente: http://www.campbellcollaboration.org/what_is_a_systematic_review/index.php

Método Escala Científica de Maryland (Sms)

- Nivel 5: Asignación aleatoria de programas y condiciones de control a los grupos.
- Nivel 4: Mediciones antes y después del programa en múltiples grupos experimentales y de control, controlando otras variables.
- Nivel 3: Mediciones antes y después del programa en grupo experimental y grupo de control comparable.
- Nivel 2: Mediciones antes y después del programa sin grupo de control comparable.
- Nivel 1: Correlación entre un programa de prevención y una medición en un momento determinado.

Fuente: Farrington, et als. (2002, pag 16-17).

de este equipo técnico sería la de dirigir el proceso que lleve al país desde el estado actual hacia una respuesta estatal articulada e incorporada plenamente al Sistema Universal de Garantías de Derechos de la Niñez y la Adolescencia tanto en su diseño como en su implementación. Particularmente, el rol del Consejo Nacional de la Infancia sería el de sancionar estos planteamientos, y supervigilar su implementación articulada como una respuesta del Estado en su conjunto; instancia que debiera ser asumida por la institucionalidad que será creada.

La participación de diversos actores, supone el desafío de establecer un marco conceptual común, que esté a la base y oriente el espíritu de cualquier institución, programa o intervención que se ejecute, dirigido a promover el respeto a la integridad física y psicológica de los niños, niñas y adolescentes como titulares de derecho.

Basado en la evidencia²⁰.

Otro aspecto estructurante del eje propuesto de promoción del buen trato, es que debe estar basado en evidencias, tanto nacionales como internacionales. La evidencia se levanta a partir de distintas fuentes, como son el conocimiento de expertos, las investigaciones publicadas, la estadística existente, los resultados de evaluaciones, las nuevas investigaciones y fuentes secundarias. Se considera que una buena evidencia

²⁰ Con relación a este aspecto los representantes de Chile Crece Contigo señalan la importancia de incorporar la síntesis de la evidencia disponible. Coincidiendo con esta apreciación, pero dados los alcances y limitaciones del trabajo de la mesa y del presente documento, esta observación se recogerá como parte de las acciones propuestas en cuanto a la generación de evidencia.

depende en parte de lo que se busca saber, que puede incluir la comprensión de experiencias de diferentes grupos sociales, la identificación de problemas y necesidades, la evaluación de lo que funciona al abordar los problemas o bien, el análisis de los costos y los beneficios de cursos de acción alternativos. Para utilizar este enfoque basado en la evidencia, se recomienda establecer acuerdos sobre la naturaleza de ésta; contar con estrategias para crear conocimiento, acumularlo y difundirlo eficazmente, junto con el desarrollo de medios eficaces para acceder a este conocimiento y, finalmente, iniciativas para incrementar la recepción de evidencia en políticas y prácticas (Homel, P., 2013). Las tablas siguientes presentan algunas de las metodologías disponibles para producir evidencias utilizables en las políticas públicas. Los resultados de este tipo de estudios pueden categorizarse de la siguiente forma: lo que funciona, lo que no funciona, lo que resulta prometedor y lo desconocido (Sherman, 2002); recomendándose además, la incorporación de enfoques interactivos, sociales e interpretativos para el uso de este conocimiento.

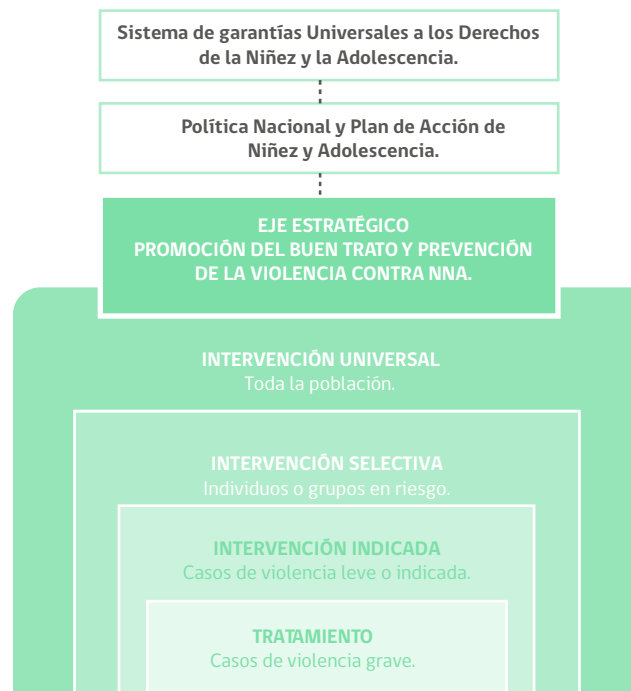
Ilustración: Propuesta de eje estratégico dentro del sistema universal de garantías de derechos de la niñez y la adolescencia y ámbitos de intervención que considera.

Énfasis en la promoción y la prevención temprana para acompañar la trayectoria del desarrollo de los niños, niñas y adolescentes.

El modelo debe tener un énfasis en la prevención y en la detección temprana, y el trabajo con las familias y las instituciones educativas para el fortalecimiento de pautas de crianza no violentas. Será necesario potenciar los factores protectores, las competencias parentales tener un enfoque educativo y no limitarse a los casos más extremos de maltrato grave, a diferencia de lo que se observa actualmente, junto a fortalecer inversión pública y la oferta programática en los niveles más débiles de la actual respuesta del Estado: promoción y prevención.

Considerando el marco de enfoque de desarrollo y derechos, y su método de acompañamiento a la trayectoria del desarrollo de NNA se distinguen los siguientes ámbitos en las intervenciones: universal, selectiva e indicada. Las intervenciones universales consideran garantizar el buen trato para el conjunto de la población infante juvenil, las selectivas se dirigen a aquellos grupos que presentan factores de riesgo para la aparición de violencia contra NNA y aquellos en que la violencia es leve o inicial, y finalmente las acciones indicadas se dirigen a los grupos minoritarios afectados por violencia grave.

Además de promover el buen trato hacia todos los NNA, es necesario que se disponga de mecanismos especializados



Fuente: Elaboración propia.

para responder en aquellos casos en que las dificultades de crianza, los conflictos en las relaciones familiares o el consumo de alcohol o drogas de padres o cuidadores, hagan más probable el surgimiento de violencia contra este grupo etario. Al mismo tiempo se requiere de un sistema integrado que enfrente el maltrato cuando este es leve y finalmente, en la cima de la pirámide de la inversión, debieran ubicarse las necesidades de reparación y restitución de derechos de aquella porción más reducida de la población, que sufre violencia. Así lo ilustra el siguiente recuadro:

²¹ El Consejo de Ministros hoy y el futuro órgano regulador.

²² Los participantes de Chile Crece Contigo han observado que se requiere precisar algunos aspectos de la propuesta de la mesa, dentro de los cuales se mencionan: objetivos generales y específicos del modelo y/o diseño a desarrollar; sus ámbitos de acción; sectores (salud, educación, trabajo, protección social, protección especial, etc.); aspectos legales a considerar y las funciones, tareas y atribuciones de un equipo técnico de trabajo intersectorial. Además han expresado su preocupación por los plazos para que este eje propuesto se incorpore dentro de los distintos instrumentos del sistema de garantías. Considerando que la resolución de estas observaciones requiere la sincronización con definiciones y procesos globales desarrollados por el Consejo Nacional de la Infancia, destinatario de estas propuestas, se espera que sean sus espacios formales de toma de decisiones, los que las acojan y desarrollen, como parte del diseño de las etapas subsecuentes del proceso.

4.2. PROPUESTAS PARA EL DISEÑO Y PUESTA EN MARCHA DEL EJE ESTRATÉGICO PROMOCIÓN DEL BUEN TRATO, CRIANZA RESPETUOSA, PREVENCIÓN Y RESPUESTA EFICAZ A TODA FORMA DE VIOLENCIA CONTRA NNA.

Ente coordinador.

Se requiere disponer de mecanismos formales de coordinación; para ello, se propone establecer una instancia transitoria que cumpla esta función, mientras se organiza el Sistema Universal de Garantías de los derechos de la Niñez y la Adolescencia; y posteriormente, que esta función sea asumida dentro de este sistema.

Durante el proceso de definición y hasta la puesta en marcha del Nuevo Sistema, se propone la conformación de un Equipo Técnico de Trabajo Intersectorial. Una alternativa es la continuidad de la mesa de prevención de la violencia; y otra, la creación de un equipo ad hoc, cuyo objetivo debiera considerar articular la

oferta disponible actualmente y proponer al Consejo Nacional de la Infancia, o a su sucesor dentro del nuevo sistema²¹, un diseño y plan de implementación para cumplir los propósitos de este eje de buen trato. Paralelo a lo anterior, una de sus tareas fundamentales será la instalación de este eje de buen trato dentro de la nueva institucionalidad legal, estructural y política, el que debe quedar plasmado, con su plena inclusión dentro de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia, y su Plan de Acción.

Dentro de sus tareas estarán: la definición de las funciones de los participantes; la articulación interinstitucional y participación de los diversos sectores que intervienen en la garantía a vivir libre de violencia (salud, educación, trabajo, protección social, protección especial); el diseño, monitoreo, acompañamiento y de evaluación las políticas y planes de acción; la resolución de las dificultades en la trayectoria de los NNA y sus familias dentro de las instituciones; la actualización de los protocolos interinstitucionales; la difusión de los marcos de referencia comunes; la depuración de la oferta programática existente; la coordinación de los registros y la generación de información; la promoción de investigación; la mantención de sistemas de registro y la coordinación de los presupuestos de los distintos sectores.²²

Se ha observado por parte de los participantes que se requiere mayor precisión en algunos aspectos de la presente propuesta de la mesa; dentro de los cuales se han mencionado: objetivos generales y específicos del modelo y/o diseño a desarrollar;

sus ámbitos de acción y sectores implicados; así como diversos aspectos legales a considerar; y las funciones, tareas y posibilidades de un equipo técnico de trabajo intersectorial de coordinación.

Además, cabe señalar la preocupación por los plazos para que este eje propuesto se incorpore dentro de los distintos instrumentos del sistema de garantías.

Banco de evidencia para la acción.

Esta propuesta busca resolver la falta de información y evidencia para la atención de casos, e intervenir respecto del funcionamiento de las acciones que en la actualidad se realizan para la protección de NNA. En cuanto a este último aspecto, es imperativo contar con evidencia respecto del fenómeno, sus características, su prevalencia, las intervenciones válidas para los distintos niveles de prevención, entre otros; para diseñar y gestionar un sistema adecuado al estándar de los derechos de los niños, de manera efectiva.

En primer lugar, se requiere sintetizar la evidencia que ya está disponible, respecto a la promoción del buen trato y la crianza respetuosa, evidencia respecto del impacto/daño de la violencia desde la perspectiva evolutiva de los NNA y desde las neurociencias. Asimismo, y en el contexto del desarrollo de

políticas públicas, quizás sea necesario mencionar la evidencia respecto del mayor costo-efectividad de las intervenciones preventivas durante la primera infancia y el impacto de intervenciones precoces en los modelos de transmisión intergeneracional de violencia, entre otros.

Dado que dentro de la construcción del Sistema Universal de Garantías de Derechos de la Niñez y la Adolescencia se está proponiendo el establecimiento de un observatorio, resulta entonces necesario realizar los análisis pertinentes para incorporar este aspecto dentro de sus funciones o bien complementarlas.

a) Realización de estudios iniciales para el diseño del eje del buen trato dentro del sistema universal de garantías de derechos de la niñez y la adolescencia.

Uno de los aspectos deficitarios más importantes para diseñar un eje estratégico, que sea coordinado, coherente, que cubra las necesidades reales de la población y que además permita el funcionamiento del mismo con eficacia y eficiencia, es el escaso conocimiento del fenómeno de la violencia contra NNA en nuestro país, lo cual dificulta la estimación global de la respuesta del Estado al derecho de los NNA a vivir en ambientes bien tratantes.

²³ Ley 20.379 (Art.3° b) de 2009, que "Crea el Sistema Intersectorial de Protección Social e Institucionaliza el Subsistema de Protección Integral a la Infancia "Chile Crece Contigo".

Sin perjuicio que pueden requerirse otros, la mesa propone tres líneas de estudio para diseñar y poner en marcha el Eje propuesto:

- Conocer el fenómeno de la violencia contra NNA en nuestro país, sin el sesgo de la cifra negra, entendida como aquellas situaciones de cualquier forma violencia ejercida contra NNA que no es conocido por las instituciones, porque no es denunciado ni reportado al sistema de protección (administrativa y judicial) y tampoco al sistema de persecución penal (policías, Ministerio Público). Poder caracterizar los tipos y ámbito en que esta violencia es ejercida, su prevalencia, la oferta programática disponible, la ruta crítica actual y propuestas, y la estimación de los costos globales de la violencia contra NNA, tanto directos e indirectos.
- Evaluación de la incorporación dentro del modelo de gestión del Subsistema de Protección Integral a la Infancia - "Chile Crece Contigo"²³, prestaciones a la población infanto-juvenil y sus familias, destinadas a promover el buen trato, la crianza positiva, prevenir la violencia y responder eficazmente cuando ésta ocurre; no sólo considerando el tramo etario de 0 a 4 años, sino también para el funcionamiento del subsistema completo, con cobertura hasta los 18 años.
- Estudio económico respecto de los costos del funcionamiento del eje.

b) Información.

- Homogenizar los formatos de registro de casos en los distintos sectores.
- Creación y mantención de un registro unificado de información entre los distintos sectores implicados, respecto de los niños y niñas que son víctimas de alguna forma de violencia.
- Levantamiento y análisis de información para: el monitoreo de los casos, la retroalimentación de la gestión, la evaluación de la oferta programática, la provisión de sustento empírico a decisiones políticas y el establecimiento de una base empírica.

Propuestas normativas (legales).

Consagrar el derecho al buen trato y a una vida libre de violencia de NNA, como un principio universal en la Ley de Garantías de los Derechos del Niño.

Incorporar en la legislación nacional, consideraciones específicas respecto del buen trato y la eliminación de toda forma de violencia. Ejemplo: Prohibición expresa de toda forma de violencia contra los niños y castigo corporal.

²⁴ El Instituto de Medicina (IOM) es una organización independiente, sin fines de lucro que proporciona un asesoramiento a los tomadores de decisiones y el público. Establecida en 1970, la OIM es el área de salud de la Academias Nacionales, conformada por la Academia Nacional de Ciencias, la Academia Nacional de Ingeniería, el Consejo Nacional de Investigación, y la OIM.

La normativa debe incluir las definiciones y responsabilidades claras para los actores intervinientes, expresamente señaladas en el ordenamiento jurídico y no en facultades especiales de algún actor involucrado.

Por otra parte, la revisión de la normativa legal vigente en materia de malos tratos a la infancia y adolescencia, para adecuarla a un marco que proteja efectivamente a las víctimas. Con particular consideración a la sobreexposición de los niños y niñas al relatar su experiencia de malos tratos en el ámbito judicial, el uso de la evaluación pericial para establecer la “veracidad del relato”, la continuidad entre la acción penal y proteccional (familia) dentro de lo que se requiere que los NNA cuenten con un representante único de su interés en el ámbito legal (proteccional y penal) como contraparte independiente de los restantes actores.

4.3. PROPUESTAS SEGÚN ÁMBITOS DE INTERVENCIÓN.

Los modelos de gestión con enfoque de salud pública definen tradicionalmente los servicios preventivos como primarios, secundarios y terciarios en función de las etapas de desarrollo de la enfermedad. Estos tres niveles de prevención corresponden a servicios de prevención separados y distintos. La prevención primaria interviene para evitar la aparición de la enfermedad; la prevención secundaria busca detectar y tratar precozmente la enfermedad y por último, la prevención terciaria busca evitar complicaciones una vez que la enfermedad se ha manifestado.

Un modelo alternativo ha sido desarrollado por Mrazek y Haggerty, del Instituto de Medicina (IOM)²⁴ como un modelo de atención continua de la salud. Este modelo distingue tres ámbitos de prevención: la prevención universal, la prevención selectiva y la prevención indicada. La universal, es una intervención útil para toda la población general; la selectiva, se requiere en casos que presentan un riesgo superior a la media; y la indicada, se dirige a individuos con alto riesgo. (OMS, 2004).

²⁵ Se propone por parte del equipo de Chile Crece Contigo partir este ámbito considerando la Política y el Sistema Nacional de Garantías que será el paraguas de todas las acciones, además de incluir los cambios legales por cuanto impactan a toda la población, y la abogacía y comunicación estratégica para la defensa y promoción del buen trato y eliminación de la violencia contra NNA.

Ámbito prevención universal.

Se entiende por universales, como aquellas intervenciones preventivas que están dirigidas al público en general o a un grupo completo de la población que no ha sido identificado sobre la base de mayor riesgo, las propuestas son:

- Ampliar el alcance de los programas orientados a desarrollar una cultura del buen trato y la crianza respetuosa de los niños y niñas en las familias y las comunidades, así como, en las escuelas y/o jardines infantiles y otros espacios institucionales.
- Fortalecer y establecer estrategias en el sistema de salud y educacional, que contribuyan y promuevan el desarrollo del vínculo y cuidados parentales, sensibles a las necesidades de niños(as) desde su gestación. Ello, junto con estrategias de crianza respetuosa y promoción del apego seguro, en la relación entre los niños(as) y sus cuidadores primarios²⁵.

Ámbito prevención selectiva: Prevención primaria y secundaria.

La prevención selectiva se dirige a individuos o subgrupos de la población cuyo riesgo es significativamente más alto que

el promedio. Según evidencia comprobada por los factores de riesgo, las propuestas son:

- Incorporarla dentro del sistema de protección social universal y enfocarla hacia población vulnerable.
- Implementar programas focalizados para la prevención del maltrato a nivel territorial-comunal, de modo de desarrollar una cultura del buen trato con la población infanto-adolescente de dicho territorio. Para ello se requiere que las intervenciones cuenten con objetivos adecuados al tipo de prevención que se quiere realizar y a la forma de maltrato que pretende abordar.
- Realizar evaluaciones de procesos y resultados, en función de lo cual se pueda hacer, a nivel de Estado, un proceso de reingeniería en la oferta pública actual, de modo de mejorar la eficiencia de los recursos que en la actualidad se están invirtiendo en este tema. Esto, como un complemento a los nuevos recursos que deban inyectarse.
- También se debería adicionar el trabajo de prevención comunitaria.
- Creación y/o establecimiento de una figura que cumpla la función de acompañar al NNA y su familia dentro de su trayectoria por la ruta crítica. (Para la articulación de la atención de los casos que lo requieran en prevención secundaria y terciaria).

Ámbito prevención indicada: Prevención secundaria y terciaria (Reparación y restitución).

Esta prevención se dirige a las personas en alto riesgo, que son identificadas como personas con signos o síntomas mínimos, así como también graves y detectables. Las propuestas para este ámbito son:

- Las definiciones para la acción estatal en éste ámbito deberían ser elaboradas por los servicios que tengan programas de reparación.
- Las acciones de este ámbito se insertarán dentro de la institucionalidad que se creará en razón del Nuevo Sistema de Garantías Universales a los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, particularmente con aquellos servicios vinculados con la de protección especial y los Ministerios que dispondrán de oferta especializada (por ejemplo Salud, Desarrollo Social, etc.).
- Uno de los aspectos mencionados es el requerimiento para disponer de una oferta que permita brindar atención reparatoria en función de la demanda efectiva.

4.4. PROPUESTAS PARA LA EJECUCIÓN, DESARROLLO Y GESTIÓN DE PUESTA EN MARCHA DEL EJE ESTRATÉGICO, PROMOCIÓN DEL BUEN TRATO, PREVENCIÓN Y RESPUESTA EFICAZ A TODA FORMA DE VIOLENCIA CONTRA NNA.

En lo relacionado con la implementación y gestión del eje a mediano y largo plazo, se considera necesario contar con una estructura y procesos de interacción definidos, que sean conocidos por los NNA, sus familias y/o cuidadores y los operadores. También es fundamental asegurar que el funcionamiento de la estructura y sus procesos se efectúe de acuerdo a estándares de eficacia, que incorpore la retroalimentación permanente y se sustente en evidencias; y por último, contar con sistemas permanentes para el acompañamiento, el monitoreo y la evaluación del funcionamiento del eje que faciliten la asignación presupuestaria y la gestión eficiente de los mismos. En lo específico se propone:

Modelo de gestión.

- Identificar las instituciones a nivel nacional, regional y local encargadas de la coordinación, supervisión, monitoreo e implementación del modelo que se proponga.
- Indicar los flujos de comunicación horizontales y verticales; roles y funciones; identificación de los usuarios; protocolos de derivación y modelos de evaluación.
- Usar marcos de referencia conceptuales y operativos, compartidos por todo el sistema: Funciones institucionales, los flujos de atención y los protocolos.
- Reevaluación permanente de la oferta, en función de las necesidades de la población objetivo (NNA, sus familias); considerando la demanda efectiva para cada uno de los niveles de intervención (promoción, prevención y respuesta eficaz).
- Establecer y usar mecanismos de selección, formación permanente y cuidado de los equipos que realizan la atención de casos. Se menciona la relevancia de establecer metodología para la certificación de las competencias requeridas para el trabajo en esta área.
- Generar un sistema de descentralización, de modo que exista expresión a nivel regional y local.
- Que las rutas y prestaciones disponibles sean conocidos por los NNA, sus familias y/o cuidadores y los operadores institucionales.

Estándares de calidad para el funcionamiento.

- Definir Estándares de calidad.
- Establecer un sistema nacional amplio y fiable de recopilación de datos para la supervisión y el acompañamiento del funcionamiento.
- Diseño, implementación y mantención de un registro unificado de los niños y niñas que son víctimas de alguna forma de maltrato infantil para monitorear adecuadamente las políticas que se desarrollan para su protección y reparación, detectar los nudos críticos e implementar estrategias de mejoramiento permanente de la intervención de todos los sectores involucrados.

Acompañamiento, monitoreo y evaluación.

- Establecer mecanismos de seguimiento y monitoreo del funcionamiento del eje, que permita una evaluación sistemática basada en evidencia técnica que sustente decisiones políticas evaluación sistemática.
- Establecer sistemas de evaluación: indicadores de resultados, metodologías e instrumento para ello.
- Definir espacios institucionalizados de participación de los niños, niñas y adolescentes en el monitoreo de la implementación de las políticas y en la prevención de la violencia.

Recursos.

- Recursos Económicos: lo primero es costear todas las acciones, prestaciones y/o programas que sean parte del eje, identificando cuántos recursos disponibles existen y cuántos recursos “extras” debieran inyectarse. La gestión de los recursos es parte del trabajo de gestión de la institución coordinadora en conjunto con los actores institucionales que correspondan.
- Gestionar la disponibilidad de recursos para llevar adelante los planes de acción del eje.
- Recursos Humanos: Incidir en la formación inicial de los profesionales y técnicos involucrados en esta problemática. Introducir en todas las mallas curriculares de formación inicial de profesionales que van a trabajar con niños/as, estrategias de promoción del buen trato, crianza respetuosa y prevención de los malos tratos. Promover una nueva forma de relación entre adultos y NNA, fuera del paradigma autoritario.
- Contar con mecanismos de capacitación e inducción y formación permanente de los equipos de trabajo, y mecanismos de certificación de competencias. Contar con mecanismos pertinentes para el cuidado de los equipos, de modo de prevenir fenómenos estudiados en los equipos de trabajo sobre esta problemática como el burnout o la traumatización vicaria. Fortalecimiento de las competencias y habilidades técnicas y/profesionales,

a través de distintas metodologías de formación. Mecanismos de apoyo y supervisión (legal-psicosocial). Condiciones laborales que consideren la demanda que implica un trabajo de alto riesgo emocional.

5

REFERENCIAS.

- Comité sobre los Derechos del Niño. (2002) Observaciones finales Chile.
- Comité de los Derechos del Niño (2006) Observación general Nº 8 El derecho del niño a la protección contra los castigos corporales y otras formas de castigos crueles o degradantes.
- Comité de los Derechos del Niño (2011) Observación general Nº 13 Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia.
- Comité sobre los Derechos del Niño. (2007) Observaciones finales Chile abril.
- Farrington, Gottfredson, Sherman And Welsh (2002) The Maryland Scientific Methods Scale , In Sherman, Farrington, Welsh And Mckenzie (Eds.). (2002) Evidence-Based Crime Prevention. London: Routledge.
- Fernández, H y col (1993). Resultados preliminares y proyecciones del programa piloto de atención al niño víctima de maltrato, negligencia y abuso sexual. (Mimeo).
- Fernández H., Souza D., (1993) "Propuestas para una mayor Protección de la víctima en los delitos de abuso sexual Infantil" Documento N' 34065, IIN-SENAME.
- Gobierno de Chile (2000) Política Nacional a favor de la Infancia y la Adolescencia 2001-2010.
- Krug, E., Dalhberg, L., Mercy, J., Zwi, A. & Lozano, R., Ed. (2003). Informe Mundial Sobre La Violencia Y La Salud. Washington, DC.: Organización Mundial De Las Salud.

- Homel, P. Prevención Del Delito Basada En Evidencia. En [Http://Www.Pazciudadana.Cl/WpContent/Uploads/2013/10/Presentacion-Peter-Homel-Aic.Pdf](http://Www.Pazciudadana.Cl/WpContent/Uploads/2013/10/Presentacion-Peter-Homel-Aic.Pdf) (Rescatado 02.02.2015).
- Ley Núm. 20.536 (2011) Sobre Violencia Escolar. Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1030087>
- Ley 20.379 (2009) QUE "Crea el Sistema Intersectorial de Protección Social e Institucionaliza el Subsistema de Protección Integral a la Infancia "Chile Crece Contigo".
- Ministerio del Interior y Seguridad pública- Adimark (2013) Informe final "Encuesta Nacional de victimización por violencia Intrafamiliar y Delitos Sexuales".
- Movimiento Mundial por la Infancia. (2013) "Implementación de las Recomendaciones del Estudio de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños - EVCN en América Latina".
- Observatorio Niñez y Adolescencia (2013) Primer Informe Observatorio Niñez y Adolescencia: Violencia contra Niños, Niñas y Adolescentes. Santiago de Chile.
- Organización Mundial De La Salud y Escuela De Higiene Y Medicina Tropical De Londres. (2010) Prevención De La Violencia Sexual y Violencia Infligida Por La Pareja Contra Las Mujeres: Qué Hacer y Cómo Obtener Evidencias.
- Organización mundial de la salud, y Sociedad Internacional Para La Prevención Del Maltrato Y El Abandono De Los Niños (2009) Prevención Del Maltrato Infantil: Qué Hacer, Y Cómo Obtener Evidencias.
- Organización Mundial de la Salud (2004) Prevención de los trastornos mentales: intervenciones efectivas y opciones de políticas: informe Compendiado.
- Pinheiro, P.S. (2006) Informe mundial sobre la violencia contra los niños y niñas.
- PNUD (2009) Abrir Espacios Para La Seguridad Ciudadana Y El Desarrollo Humano Informe Sobre Desarrollo Humano Para América Central.
- PNUD (2013) Informe Regional De Desarrollo Humano 2013-2014 Seguridad Ciudadana Con Rostro Humano: Diagnóstico Y Propuestas Para América Latina.
- Sherman L., Farrington D.P., Welsh B.C., & Mackenzie D.L. Routledge (Eds.). (2002) Evidence-Based Crime Prevention. London: Routledge.
- Stoltenborgh, M., 2012, Doctoral thesis, Leiden University. It Should Not Hurt To Be A Child: Prevalence Of Child Maltreatment Across The Globe. Department of Child and Family Studies, Faculty of Social and Behavioural Sciences, Leiden University.
- The Campbell Collaboration. What Is A Systematic Review? En [Http://Www.Campbellcollaboration.Org/What_Is_A_Systematic_Review/Index.Php](http://Www.Campbellcollaboration.Org/What_Is_A_Systematic_Review/Index.Php) (Rescatado 02.02.2015).
- The Campbell Collaboration. Campbell Systematic Reviews: Policies And Guidelines. Campbell Systematic Reviews 2014: Supplement 1.
- Vandershueren (2004). Políticas De Seguridad Ciudadana En Europa Y América Latina.

- World Health Organization. (2014) Global Status Report On Violence Prevention.
- Zulic, Zitko, Castaño, Lepe, Borgeaud, Salinas. (2014). Violencia en relaciones de pareja en adolescentes. Propiedades del Cuestionario de Violencia entre novios (CUVINO). Aceptado en Revista SOPNIA. En vías de publicación.

6

ANEXOS.

6.1. ANEXO 1: DEFINICIÓN FORMAS DE LA VIOLENCIA O EL MALTRATO CONTRA NNA DE LA OBSERVACIÓN GENERAL N° 13.

Descuido o trato negligente.

No atender las necesidades físicas y psicológicas del niño, no protegerlo del peligro y no proporcionarle servicios médicos, de inscripción del nacimiento y de otro tipo cuando las personas responsables de su atención tienen los medios, el conocimiento y el acceso a los servicios necesarios para ello. El concepto incluye:

- El descuido físico.
- El descuido psicológico o emocional.
- El descuido educativo.
- El abandono.
- Violencia mental.

Maltrato psicológico, abuso mental, agresión verbal y maltrato y descuido emocional.

Toda forma de relación perjudicial persistente con el niño, como hacerle creer que no vale nada, que no es amado ni querido, que está en peligro o que solo sirve para satisfacer las necesidades de otros.

- Asustarlo, aterrorizarlo y amenazarlo; explotarlo y corromperlo; desdeñarlo y rechazarlo; aislarlo, ignorarlo y discriminarlo.
- Desatender sus necesidades afectivas, su salud mental y sus necesidades médicas y educativas.
- Insultarlo, injurarlo, humillarlo, menospreciarlo, ridiculizarlo y herir sus sentimientos.
- Exponerlo a la violencia doméstica (VIF).
- Someterlo a un régimen de incomunicación o aislamiento o a condiciones de detención humillante o degradante.
- Violencia por medios de comunicación y redes sociales.
- Violencia física. Puede ser mortal o no mortal. Incluye castigo corporal, intimidación física.
- Todos los castigos corporales y todas las demás formas de tortura y tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.
- La intimidación física.
- La esterilización forzada, en particular de las niñas.
- La violencia infligida bajo la apariencia de tratamiento médico (por ejemplo, aplicación de tratamientos de electrochoques).

- La discapacitación deliberada del niño para explotarlo con fines de mendicidad en la calle y en otros lugares.

Castigos corporales.

Todo castigo en el que se utilice la fuerza física y que tenga por objeto causar cierto grado de dolor o malestar, aunque sea leve. El castigo corporal es siempre degradante.

- “Manotazos”, bofetadas, palizas, con la mano o con algún objeto —azote, vara, cinturón, zapato, cuchara de madera, etc.
- Puntapiés, zarandear o empujar a los niños, arañarlos, pellizcarlos, morderlos, tirarlos del pelo o de las orejas, golpearlos con un palo, obligarlos a ponerse en posturas incómodas, producirles quemaduras, obligarlos a ingerir alimentos hirviendo u otros productos.

Abuso y explotación sexual.

- La incitación o la coacción para que un niño se dedique a cualquier actividad sexual ilegal.
- La utilización de un niño con fines de explotación sexual comercial.

- La utilización de un niño para la producción de imágenes o grabaciones sonoras de abusos sexuales a niños.
- La prostitución infantil, la esclavitud sexual, la explotación sexual y la trata.
- Tortura y TPCID. Todo acto de violencia contra un niño para obligarlo a confesar, castigarlo extrajudicialmente por conductas ilícitas o indeseadas u obligarlo a realizar actividades contra su voluntad, cometido por lo general por la policía y otros agentes del orden público, el personal de los hogares y residencias y otras instituciones y las personas que tienen autoridad sobre el niño, incluidos los agentes armados no estatales.
- Discapacidad deliberada para explotarlo con fines de mendicidad.

6.2. ANEXO 2. RECOMENDACIONES DE ORGANISMOS INTERNACIONALES CON RESPECTO A LA VIOLENCIA CONTRA NNA.

Otras formas de violencia.

- Violencia entre niños.
- Autolesiones.
- Violencia en los medios de comunicación.
- Violencia institucional.
- Prácticas perjudiciales (mutilación genital, matrimonio forzoso, pruebas de virginidad, alimentación forzada, etc.).
- Los niños con discapacidad pueden ser sometidos a formas particulares de violencia como:
 - Esterilización forzada.
 - Violencia infringida bajo apariencia de tratamiento médico.

a) Global Status Report On Violence Prevention, World Health Organization (2014).

El último informe abarca un amplio espectro de la violencia: juvenil, colectiva, contra las mujeres, niños o ancianos, y auto dirigida; formulando recomendaciones para la acción a nivel local, nacional e internacional. En resumen:

En primer lugar recomienda a los gobiernos:

- Crear, aplicar y supervisar un plan nacional de acción para prevención de la violencia.
- Aumentar la capacidad de recolección de datos sobre la violencia.

- Definir las prioridades y apoyar la investigación sobre las causas, consecuencias, costos y prevención de la violencia.
- Promover respuestas de prevención primaria.
- Reforzar la respuesta estatal para las víctimas de la violencia.
- Integrar la prevención de la violencia en la vida social y en las políticas educativas; y paralelamente, promover la igualdad social y de género.
- Aumentar la colaboración y el intercambio de información sobre prevención de la violencia.
- Promover y supervisar el cumplimiento de los tratados internacionales, leyes y otros mecanismos de protección de los derechos humanos.
- Buscar respuestas prácticas y consensuadas, a nivel internacional, frente al tráfico de drogas mundial y al comercio mundial de armas.

A nivel nacional.

- Fortalecer la recolección de datos para revelar la verdadera magnitud del problema.
- Desarrollar planes de acción nacionales integrales (comprehensivos) y basados en datos.
- Integrar la prevención de la violencia en otras plataformas de salud
- Fortalecer los mecanismos de conducción y coordinación.

- Asegurar que los programas de prevención sean comprehensivos, integrados y basados en evidencia.
- Asegurar de que los servicios para las víctimas sean comprehensivos y basados en evidencia.
- Reforzar el apoyo a los estudios de evaluación de resultados.
- Hacer cumplir las leyes existentes y revisar su calidad.
- Implementar y poner en marcha políticas y leyes pertinentes para múltiples tipos de violencia.
- Desarrollar competencias para la prevención de la violencia.

b) Observación general N° 13 (2011) Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia.

Establece obligaciones y responsabilidades para distintos actores. Para los Estados señala lo siguiente: actuar con la debida diligencia; prevenir la violencia o las violaciones de los derechos humanos; proteger a los niños que han sido víctimas o testigos de violaciones de los derechos humanos; investigar y castigar a los culpables; y ofrecer vías de reparación de las violaciones de los derechos humanos. Estas obligaciones y responsabilidades deben asumirse no solo a nivel nacional, sino también, provincial y municipal. Además, los Estados partes tienen la obligación positiva y activa de apoyar y ayudar

²⁶ Se entiende la legislación, incluido el presupuesto, y las medidas de aplicación y observancia.

²⁷ Excluye a los niños que se autolesionan. El tratamiento dado a los niños que dañan a otros niños debe ser educativo y terapéutico.

a los padres y otros cuidadores a proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos y en consonancia con la evolución de las facultades del niño, las condiciones de vida que sean necesarias para su desarrollo óptimo (arts. 18 y 27). Asimismo, los Estados partes se asegurarán de que todas las personas que sean responsables de prevenir y combatir la violencia y de brindar protección frente a esta, en su trabajo y en los sistemas judiciales, respondan a las necesidades de los niños y respeten sus derechos.

Con relación a las medidas que los estados deberán adoptar en lo legislativo²⁶; que incluyen las leyes nacionales, provinciales y municipales; los reglamentos en que se definan marcos, sistemas y mecanismos, o las funciones y responsabilidades de los organismos y funcionarios competentes; se establecen las siguientes:

- Reforzar la cooperación con los órganos de tratados y otros mecanismos de derechos humanos.
- Examinar y modificar su legislación nacional para ajustarla al artículo 19 y asegurar su aplicación en el marco integrado de la Convención, formulando una amplia política en materia de derechos del niño y estableciendo la prohibición absoluta de toda forma de violencia contra los niños en todos los contextos, así como sanciones efectivas y apropiadas contra los culpables²⁷.
- Asignar suficientes fondos presupuestarios.

- Asegurar la protección, reparaciones e indemnizaciones de los niños víctimas y testigos.
- Legislar con el objetivo de proporcionar protección adecuada frente a la violencia en los medios de comunicación y las TIC.
- Generar programas sociales para promover prácticas de crianza positivas.
- Aplicar la legislación y los procedimientos judiciales de una manera adaptada a las necesidades del niño.
- Establecer una institución nacional independiente de derechos del niño y proporcionarle asistencia.

A nivel administrativo, la obligación de los gobiernos es establecer políticas, programas y sistemas de vigilancia y supervisión necesarios para proteger al niño de toda forma de violencia. A continuación se mencionan algunas de las siguientes:

1. Al nivel de los gobiernos nacionales y locales:

- Centro de enlace gubernamental para coordinar estrategias y servicios de protección.
- Definir las funciones y responsabilidades y la relación entre los órganos de aplicación a nivel nacional y subnacional, y pedirles cuentas.
- Garantizar la calidad, responsabilidad y distribución equitativa en la descentralización de servicios.
- Preparar los presupuestos de manera sistemática y

transparente para utilizar de la mejor manera posible los recursos asignados a la protección del niño, en particular a las actividades de prevención.

- Establecer un sistema nacional amplio y fiable de recopilación de datos.
- Proporcionar asistencia a las instituciones nacionales independientes de derechos humanos y promover el establecimiento de mandatos relacionados específicamente.

2. Al nivel de las instituciones gubernamentales, profesionales y de la sociedad civil:

- Elaborar y aplicar (mediante procesos participativos que fomenten la identificación y la sostenibilidad): Políticas intra e interinstitucionales de protección del niño; códigos de deontología profesional, protocolos, memorandos de entendimiento y normas de atención para todos los servicios y espacios de atención del niño (entre otros las guarderías, las escuelas, los hospitales, los clubes deportivos y los hogares y residencias).
- Hacer participar a las instituciones de enseñanza académica y formación en las iniciativas de protección del niño.
- Promover buenos programas de investigación.

En cuanto a las medidas sociales deben reflejar el compromiso de los gobiernos de proteger los derechos del niño y prestar

servicios básicos y para destinatarios específicos. Estas medidas son formuladas y aplicadas tanto por el Estado como por agentes de la sociedad civil bajo la responsabilidad del Estado. Pueden citarse las siguientes:

- Medidas de política social encaminadas a reducir los riesgos y prevenir la violencia contra los niños.
- Programas sociales destinados a proporcionar asistencia al niño y a su familia y otros cuidadores para garantizar prácticas de crianza positiva.
- Medidas educativas.
- Medidas de prevención y protección:
 - Para todos los interesados.
 - Para los niños.
 - Para las familias y las comunidades.
 - Para los profesionales que trabajan con niños y las instituciones (públicas y de la sociedad civil).

c) Prevención del Maltrato Infantil: Qué hacer, y cómo obtener evidencias (OMS & IPSCAN, 2009).

La guía desarrollada en 2009 por la OMS e IPSCAN²⁸ adopta un planteamiento sistemático y multisectorial proveniente de la salud pública -que ha sido también adoptado en otros ámbitos- y la implantación de sus componentes conlleva siempre la colaboración entre diversos sectores. Con esta perspectiva propone medidas para: evitar el problema; detectar el problema y actuar cuando sobrevenga; y reducir al mínimo sus repercusiones negativas a largo plazo. En el caso del maltrato infantil, estas medidas se traducen en: adopción de medidas para evitar la violencia contra los niños; detección de casos e intervención rápida; un servicio de atención continua a las víctimas y a las familias.

Los elementos más importantes de este planteamiento sistemático son:

- **Definiciones comunes:** Del maltrato; definiciones para identificar y enumerar los casos de maltrato; metodología estadística; e indicadores normalizados para cuantificar las tasas de maltrato y los factores que agravan el riesgo de estos casos.
- **Prevención:** Para evitar el maltrato infantil es necesario adoptar las políticas y programas que aborden tanto los factores de riesgo como los factores de protección.

²⁸ Sociedad Internacional para la Prevención del Maltrato y el Abandono de los Niños.

- **Servicios:** Para responder a todas las formas de violencia es necesario contar con mecanismos que permitan detectar, intervenir y prestar servicios a las víctimas y a las familias.
- **Información para actuar eficazmente:** Realización de encuestas epidemiológicas, vigilancia en los centros de atención, seguimiento y evaluación. Difusión de la información obtenida.
- **Defensa activa:** Sensibilizar a los tomadores de decisiones y a la población acerca de la necesidad de invertir en programas de prevención basados en evidencias claras; y fomentar la adopción de normas sociales y culturales no violentas, especialmente en la relación de los padres con los hijos.

La eficacia de las actuaciones en prevención y respuesta a la violencia se basa en:

- **Definición del problema,** conceptual como cuantitativo, basándose en datos estadísticos sobre la magnitud del maltrato y las características de los más afectados por él.
- **Identificación de las causas, factores de riesgo y protección.**
- **Definición de intervenciones y programas con alta probabilidad de reducir al mínimo los factores de riesgo.** Tales intervenciones, tanto si son de carácter personal como comunitario, han de ser evaluadas para determinar su eficacia.

- **Difusión de información sobre intervenciones y sobre la eficacia de las mismas.** Proveniente de información fiable y de alta calidad. La investigación, la recopilación de datos como actividad normal y el seguimiento y evaluación de los programas, son esenciales para poder aplicar eficazmente un planteamiento sistemático frente al maltrato infantil.

d) Informe mundial sobre la violencia contra los niños y niñas (2006).

Personas y familias en alto riesgo.

- Apoyar los esfuerzos por prevenir la violencia en la familia y en el hogar como medio para prevenir la violencia en la comunidad.
- Apoyar programas que ayuden a los niños y niñas en riesgo a permanecer en la escuela, volver a ella, o a participar en programas de educación no formal.
- Implementar programas que involucren a adultos responsables y de confianza en la vida de los niños y niñas en alto riesgo.
- Promover y apoyar iniciativas de los gobiernos locales y de la sociedad civil que ofrezcan oportunidades seguras de recreación y creación de ciudadanía, para los niños y niñas.

Factores de riesgos inmediatos y ambientales.

- Reducir la demanda y el acceso al alcohol y a las armas, incluidas las armas de fuego.
- Reducir los factores de riesgo en el entorno físico.
- Capacitar a los agentes responsables de la aplicación de la ley para trabajar con los niños y niñas y eliminar la impunidad de los agentes de policía que violan los derechos de la infancia.
- Aumentar los esfuerzos tanto para prevenir como para castigar la trata de niños y niñas.

Servicios para las víctimas.

- Ofrecer mejor atención primaria y mejores servicios médicos de emergencia.
- Mejorar el acceso y la calidad de los servicios de apoyo para las víctimas.
- Crear sistemas de denuncia efectivos para los niños y las niñas.

A nivel social.

- Invertir en programas sociales, educativos y de vivienda que fortalezcan a las familias y mejoren los vínculos y las redes sociales dentro y entre los diferentes grupos de ingresos.
- Llevar a cabo campañas permanentes dirigidas a toda la sociedad para promover normas sociales que hagan énfasis en el respeto, la no violencia y la equidad de género.

- Detener el uso de los medios masivos de comunicación y de las tecnologías de la información, incluyendo Internet y los juegos electrónicos, como medios en la comisión de actos de violencia y en la explotación sexual de los niños y niñas.

Creación de sistemas de información.

- Garantizar el registro civil universal, incluido el registro de nacimientos, defunciones y matrimonios.
- Definir una agenda nacional de investigación sobre la prevención y reducción de violencia en la comunidad.



DOCUMENTO DE TRABAJO N°5
PROPUESTAS MESA TÉCNICA

PROPUESTAS PARA GARANTIZAR A LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SU DERECHO A VIVIR EN AMBIENTES DE BUEN TRATO, Y LA PROTECCIÓN CONTRA TODA FORMA DE VIOLENCIA.