



ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN CHILE SITAN 2022

Resumen ejecutivo

**ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN
DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN CHILE
SITAN 2022**

Índice

**ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN CHILE.
SITAN (2022).
Resumen ejecutivo.**

© **Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)**

Representante: Paolo Mefalopulos

Representante Adjunto: Glayson Dos Santos

El informe reseña la situación de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en Chile. Es parte del esfuerzo que UNICEF realiza en cada uno de los países donde trabaja, con el objetivo de presentar y analizar la situación de la niñez y adolescencia. Este estudio fue elaborado por un equipo conformado por el Centro de Sistemas Públicos (CSP) de la Universidad de Chile y el Centro Iberoamericano de Derechos de la Niñez (CIDENI).

CSP - CIDENI

Jefe de proyecto: Pablo González, director académico del Centro de Sistemas Públicos (CSP).

Equipo: Miguel Cillero, Andrea Peroni, Manuela García, Jorge Álvarez, Teresita Fuentealba, Valentina Vallejo, Macarena Andrade, Javiera Bravo, Soledad Larraín, Andrea Bonilla, Francisco Estrada, Javiera Palma.

Contraparte UNICEF

Coordinación técnica: Alejandro González, Oficial de Monitoreo y Evaluación.

Equipo: Daniela Miranda, UNV Monitoreo y Evaluación, y Teresa Muro, Asociada de Programas.

Revisión de contenidos: Áreas técnicas de los sectores de Educación, Salud, Protección y Protección Social de la oficina de UNICEF Chile.

UNICEF Chile agradece la participación de las y los adolescentes que fueron parte de entrevistas en el componente cualitativo del estudio y de las encuestas en el componente cuantitativo. De igual modo, agradece la participación de contrapartes técnicas institucionales, especialistas e investigadores que participaron de los diversos talleres de análisis desarrollados en el estudio. Se agradecen los importantes aportes de José Ramón Espinoza, especialista en planificación, y José Sierra, especialista en monitoreo, ambos de la Oficina Regional de UNICEF.

Edición: Pilar de Aguirre

Diseño y diagramación: Pilar Alcaíno

ISBN: 978-92-806-5420-2

Santiago, noviembre de 2022.

Presentación	5
Introducción	7
Objetivo	9
Objetivos específicos	9
1. Metodología	11
2. Contexto	13
2.1. Desafíos jurídicos de la protección integral de la niñez y la adolescencia	13
2.2. Aspectos demográficos	15
2.3. Contexto socioeconómico	15
2.3.1. Pobreza por ingreso y multidimensional	16
2.3.2. Desigualdad	17
2.3.3. Presupuesto con foco en infancia	18
2.4. Cambio climático	20
2.5. Rol del sector privado	21
3. Análisis por ejes	25
3.1. Eje supervivencia	25
3.1.1. Situación	25
3.1.2. Brechas	29
3.1.3. Voces de las y los adolescentes	30
3.1.4. Análisis de causalidad	31

Presentación

3.2. Eje desarrollo	34
3.2.1. Situación	34
3.2.2. Brechas	42
3.2.3. Voces de las y los adolescentes	43
3.2.4. Análisis de causalidad	45
3.3. Eje protección	49
3.3.1. Situación	49
3.3.2. Brechas	54
3.3.3. Voces de las y los adolescentes	55
3.3.4. Análisis de causalidad	57
3.4. Eje participación	63
3.4.1. Situación	63
3.4.2. Brechas	65
3.4.3. Voces de las y los adolescentes	65
3.4.4. Análisis de causalidad	67
4. Recomendaciones	71
Referencias	75
Abreviaturas y siglas	78

El Análisis de la Situación de la Niñez y la Adolescencia (SITAN, por sus siglas en inglés) en Chile, desarrollado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), presenta el estado de cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia en el país, con un enfoque de derechos humanos, género y equidad. Su objetivo es identificar los desafíos y las oportunidades para lograr que se respeten estos derechos, reconociendo los avances que se han logrado y los aspectos que requieren de decisiones y acciones de política pública para construir una sociedad que proteja a todos los niños, niñas y adolescentes y acorte las brechas que, a través de factores como la pobreza y desigualdad, impiden el pleno cumplimiento tanto de sus derechos como de su desarrollo.

Chile es un país de ingresos medios altos, miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) desde 2010 y se ubica dentro del grupo de países de alto desarrollo humano, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Sin embargo, aún presenta un marcado nivel de desigualdad socioeconómica, el que se ha visto incrementado por la crisis sanitaria del COVID-19 y sus negativos impactos sociales y económicos.

En efecto, según la Encuesta Casen 2020 la distribución del ingreso monetario entre los hogares mostró un fuerte aumento en desigualdad: 35,2 % de los ingresos se concentró en el decil más rico y un 1,3 % en el decil más pobre. Por otra parte, la pobreza por ingresos alcanzó en 2020 a un 10,8 % de los habitantes del país, correspondiente a 2.112.185 personas; esto implica un aumento respecto a la medición de 2017 y un quiebre en la tendencia desde que se mide la pobreza mediante la encuesta Casen. En el caso de la niñez y adolescencia, la pobreza por ingresos alcanzó un 15,8 %, es decir, alrededor de 700.000 niños, niñas y adolescentes. Los nuevos índices que dan cuenta de un aumento de la desigualdad y

pobreza han derivado en mermas en la situación de desarrollo de la infancia, fuertes impactos sociales y el incremento de brechas para el cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia. Por ello, establecer un Piso de Protección Social que aborde la pobreza infantil y la desigualdad es un imperativo para Chile.

La Ley sobre Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, promulgada en marzo de 2022, le ha dado a Chile la oportunidad de crear un conjunto de políticas, instituciones y normas destinadas a respetar, promover y proteger el desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social de los niños, niñas y adolescentes que viven en el país. Sin embargo, este es un primer paso y aún resta mucho para contar con un sistema que permita proteger, restituir y reparar los derechos de niños, niñas y adolescentes y para que estos puedan ejercerlos de manera efectiva.

En este contexto, los desafíos institucionales vinculados a la realización de derechos adquieren mayor relevancia. Entre ellos, los más inmediatos dicen relación con la puesta en marcha de las Oficinas Locales de la Niñez a lo largo de todo el territorio, la implementación del Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia (Mejor Niñez) y la promulgación de la Ley que crea el nuevo Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil. Esto supone la transformación de los modelos de cuidado alternativo residenciales y trabajar con las familias, tanto para prevenir vulneraciones como para lograr superar las situaciones que les impiden ejercer su rol protector; además de contar con un sistema de justicia especializado, con fiscales, jueces y defensores expertos en responsabilidad penal adolescente, que entregue intervenciones personalizadas a jóvenes infractores de ley con el fin de favorecer sus procesos de reinserción social.

Otros retos importantes para el país son la promoción de una educación inclusiva, equitativa y de calidad, que enfrente las consecuencias de la pandemia en el desarrollo y bienestar de niños, niñas y adolescentes, y un abordaje particular para enfrentar los problemas de salud mental y de convivencia escolar.

Por último, es necesario fortalecer los mecanismos de seguimiento de las trayectorias de desarrollo de niños, niñas y adolescentes y las herramientas estadísticas para la identificación de un marco integrado de

monitoreo de derechos, que visibilice la situación de los grupos más desfavorecidos (migrantes, pueblos indígenas, niños con discapacidad y bajo protección del Estado).

Este resumen que presentamos del SITAN creemos que entrega importantes insumos para abordar los desafíos referidos a la formulación de leyes, políticas públicas, programas y estrategias dirigidas a garantizar el efectivo ejercicio de los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes que viven en este país.

Paolo Mefalopulos
Representante de UNICEF en Chile

Introducción

Este documento corresponde al Resumen Ejecutivo del Informe Final del Análisis de la Situación de la Infancia y Adolescencia en Chile, realizado entre junio de 2021 y febrero de 2022. A través de una metodología que considera el análisis integrado de las cifras y estadísticas oficiales, la evidencia actual disponible en torno a la realización de los derechos de la niñez y adolescencia en el país, la recolección de información primaria con adolescentes y consultas con especialistas, se revisa el contexto nacional y las brechas existentes para el ejercicio de sus derechos.

El primer capítulo da cuenta de la metodología utilizada. El segundo, aborda el contexto nacional relevante para situar la realización de los derechos de la niñez y adolescencia en Chile, considerando los desafíos jurídicos que aún persisten para la protección integral de la infancia y adolescencia, aspectos demográficos y socioeconómicos, otros relativos al cambio climático y al rol que tiene el sector privado en la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes.

En el capítulo tres se examinan los ejes de derechos de supervivencia, desarrollo, protección y participación. Para cada eje se sintetizan los principales indicadores analizados, junto con las brechas identificadas, se incluyen las voces de adolescentes y un análisis de causalidad, donde se identifican causas inmediatas, subyacentes y estructurales asociadas al cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia en Chile.

En el eje de supervivencia, que comprende los derechos a la vida, a la salud, al desarrollo y a un ambiente libre de contaminación, se analizan estadísticas relacionadas con la esperanza de vida y mortalidad

infantil, la salud mental y física, junto con indicadores de riesgos para la salud debido a la contaminación ambiental, acceso a agua potable y saneamiento.

En el eje de desarrollo, que comprende los derechos a la educación, al desarrollo infantil y al descanso, juego y esparcimiento, se examinan, entre otros, datos relativos al desarrollo del lenguaje; participación, repitencia, segregación, deserción y convivencia escolar; actividades físicas, extraprogramáticas y en familia, y uso del tiempo.

En el eje de protección, que aborda los derechos a un nivel de vida adecuado (protección social), a vivir en familia, a una vida libre de violencia y acceso a la justicia, el análisis se focaliza, entre otros aspectos, en la información sobre pobreza, habitabilidad, ingresos y estructura de los hogares, además de prácticas de violencia, polivictimización, niñez y adolescencia en protección especializada y adolescentes infractores de la ley penal.

Por último, en el eje de participación, que abarca las dimensiones de acceso a información de niños, niñas y adolescentes, se analizan las cifras que dan cuenta de la capacidad para formar un juicio propio, expresar sus opiniones y la posibilidad de que estas sean escuchadas.

El documento culmina con una síntesis de recomendaciones estratégicas para avanzar en la realización de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que viven en Chile, basadas en los análisis desarrollados y las reflexiones finales del estudio.

Con la promulgación de la Ley sobre Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, en marzo de 2022, Chile dio un importante paso para contar con un sistema integrado de normas jurídicas, políticas, instituciones y servicios destinados a garantizar a todos los niños, niñas y adolescentes el ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño y en otros instrumentos jurídicos nacionales e internacionales de derechos humanos vigentes y ratificados por el país.

Objetivo

Analizar la situación de derechos de la niñez y la adolescencia en Chile, con un enfoque en derechos humanos, género y equidad.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Caracterizar el contexto general del país considerando el perfil demográfico, macroeconómico y presupuestario, y el perfil del riesgo humanitario, de género y de pobreza, y a las partes interesadas en la esfera de los derechos y el bienestar de la infancia en el país, junto a tendencias relevantes que afecten en mayor medida a la niñez y la adolescencia.
2. Identificar las principales vulneraciones que afectan a niñas, niños y adolescentes, visibilizando brechas y desigualdades con un enfoque de derechos humanos, de género y equidad, que profundice en variables clave por ciclo de vida, nivel socioeconómico, sexo, zona geográfica, migración, pertenencia a pueblos indígenas, LGBTQI+, en situación de discapacidad, niñez y adolescencia bajo la protección del Estado, y adolescentes en conflicto con la ley penal y otros factores relevantes.
3. Profundizar en la comprensión de las brechas mediante un análisis de causalidad que permita explicar por qué existen estas vulneraciones e inequidades. Además, identificar brechas para el cumplimiento de los roles de los garantes de derechos, es decir, del Estado, la sociedad organizada y el sector privado, además de las familias, la comunidad y otros actores de la sociedad.



1. Metodología

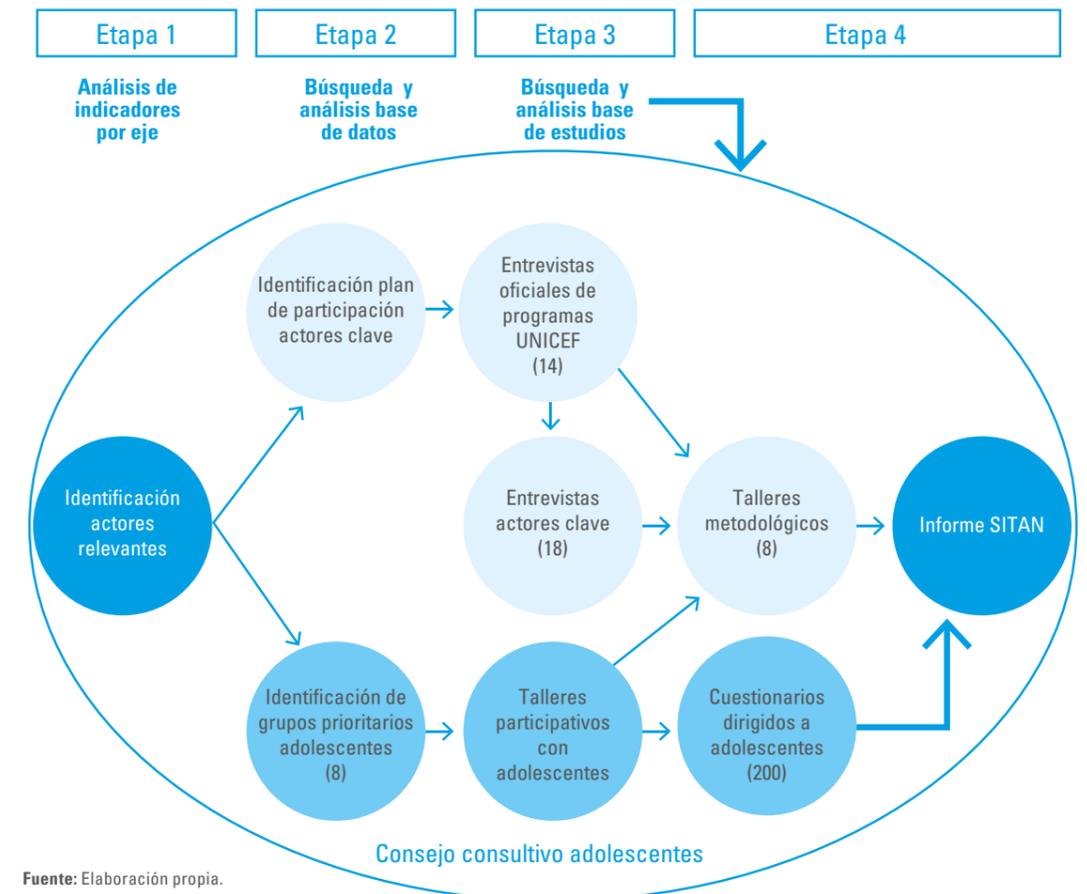
Se utilizaron fuentes primarias, secundarias y terciarias, así como metodologías cuantitativas y cualitativas. La metodología cuantitativa correspondió a la revisión de data de libre acceso y al procesamiento de información basada en estadísticas oficiales. La metodología se detalla en la Ilustración 1.1.

Luego, se realizó una imbricación metodológica (cualitativa/cuantitativa) mediante un análisis causal por ejes según la mirada experta del equipo investigador y el taller desarrollado con los oficiales de UNICEF, donde también se priorizaron las brechas antes identificadas, lo que posteriormente fue trabajado en los talleres y el cuestionario. Sobre la base de la información producida en los talleres con stakeholders y el conocimiento experto, se elaboró el mapa de garantes según eje (no incluido en el presente resumen). Finalmente, **se prepararon las conclusiones y recomendaciones estratégicas.**

La información cuantitativa permitió **aproximarse al nivel de cumplimiento de los derechos de la Convención sobre los Derechos del Niño en Chile e identificar brechas**, es decir, las distancias que dificultan la tarea de asegurar derechos para todos.

ILUSTRACIÓN 1.1

Etapas de consulta a los actores clave



Fuente: Elaboración propia.



2. Contexto

2.1 DESAFÍOS JURÍDICOS DE LA PROTECCIÓN INTEGRAL DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA

Para reconocer a los niños, niñas y adolescentes (NNA) como titulares de derechos, y garantizar y promover su ejercicio autónomo de acuerdo con la evolución de sus facultades, es necesario desarrollar nuevos marcos jurídicos; implementar la recientemente aprobada Ley de Garantías de los Derechos de la Niñez;¹ consolidar las nuevas garantías institucionales creadas en los últimos años, como la Subsecretaría de la Niñez, el Servicio Mejor Niñez y la Defensoría de la Niñez; y avanzar en una cultura de respeto y promoción de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Aunque Chile vivió durante muchos años un proceso de “cohabitación” o sobreposición² de una legislación proveniente de la doctrina de la situación irregular y una emergente normativa basada en la Convención, sucesivos proyectos de ley fueron adecuando el ordenamiento a los compromisos contraídos con su ratificación. Este proceso aún no culmina **y la reciente promulgación de la Ley de Garantías de Derechos de la Niñez debería ser el último paso antes de la derogación total de la todavía vigente Ley de Menores** y del mejoramiento de los procedimientos judiciales y administrativos de protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes. En este sentido, es necesario, además, reformar la Ley 19.968 que crea los Tribunales de Familia, la Ley 20.084 que establece un sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal y promulgar

la ley que crea el Servicio de Reinserción Social Juvenil. Junto con ello, **se requiere perfeccionar el marco normativo de representación judicial de niños, niñas y adolescentes, y proteger a la niñez víctima de delitos, maltrato o diversas formas de abuso.**

Si bien el ámbito jurídico debe comprender la aprobación de leyes, no debe dejarse de lado su implementación. Se requiere atender, en primer lugar, a la normativa infralegal necesaria para hacer operativas las leyes, como reglamentos, circulares, oficios, autos acordados, instructivos, dictámenes. Luego, se deben priorizar el diseño, el monitoreo y evaluar al principal actor de las políticas públicas: las personas. Es decir, la contratación, selección, remuneración, capacitación, supervisión, disciplina y calificación de los directivos y los recursos humanos son aspectos que inciden más que ningún otro en la eficacia de las normativas sobre derechos de la niñez.

En tercer lugar, este enfoque normativo e institucional amplio debe concretarse en las actuaciones de la administración y la jurisprudencia. Para ello es necesario examinar el trabajo jurisdiccional y la institucionalidad que permite a niños, niñas y adolescentes ejercer sus derechos, considerando especialmente los sistemas de representación y defensoría jurídica. “Sin defensa no hay justicia”, reza el lema de la Defensoría Penal Pública, aserto aplicable a los distintos ámbitos en que un niño o niña puede requerir asistencia jurídica.

Con la promulgación de la Ley sobre Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez

¹ El proyecto de ley que establece el sistema de garantías y protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia fue aprobado por el Congreso Nacional el 19 de enero de 2022, y promulgado el 6 de marzo de 2022 por el presidente de la república. BCN, “Ley 21.430 sobre garantías y protección integral de los derechos de la niñez y la adolescencia”, <www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1173643>.

² Miguel Cillero, “Evolución histórica de la consideración jurídica de la infancia y adolescencia en Chile”, en *Infancia en riesgo social y políticas sociales en Chile*, coordinado por F. Pilotti, Instituto Interamericano del Niño, Santiago, 1994, p. 134.

y Adolescencia, en marzo de 2022, Chile dio un importante paso para contar con un sistema integrado de normas jurídicas, políticas, instituciones y servicios destinados a garantizar a todos los niños, niñas y adolescentes el ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño y en otros instrumentos jurídicos nacionales e internacionales de derechos humanos vigentes y ratificados por el país.³

Luego de evaluaciones internas, UNICEF ha identificado siete elementos que fortalecen los sistemas de protección de la infancia: i) cuestiones jurídicas, reglamentarias y normativas, ii) gobernanza, iii) servicios, iv) normas y supervisión, v) recursos, vi) participación y vii) datos.⁴

Para articular este sistema se deben seguir pasos sucesivos en una secuencia que se inicia con su consagración legal, continúa con un proceso de puesta en marcha y culmina con el funcionamiento en régimen, para empezar nuevamente un ciclo de evaluación y programación de mejoras al sistema. Este proceso incluye cuestiones normativas, de diseño de políticas, de rediseño y distribución de competencias institucionales, desarrollo de programas, determinación y gestión de presupuesto, entre otras.

La reforma legislativa ha tomado mucho tiempo y se encuentra todavía inconclusa, razón por la cual la situación actual es de una profunda transición legal e institucional, en el marco de un proceso mayor de transformaciones rechazadas del régimen constitucional y del cambio de autoridades gubernamentales, lo que ha generado un nuevo ciclo político.

Actualmente, las instituciones que proveen servicios o ejercen acciones que afectan directa o indirectamente el ejercicio de derechos de los NNA son

múltiples y corresponden tanto al Poder Ejecutivo (en sus distintos niveles) como al Poder Judicial y organismos autónomos, de los cuales los más relevantes son los siguientes:

- Comité Interministerial de Desarrollo Social de la Niñez
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia
- Subsecretaría de la Niñez
- Consejo de la Sociedad Civil de la Niñez
- Secretaría Regional Ministerial de Desarrollo Social y Familia
- Órganos de control: Defensoría de los Derechos de la Niñez, Contraloría General de la República y otros sectoriales, como la Superintendencia de Educación
- Servicio Nacional de Protección Especializada, Mejor Niñez
- Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil (su creación se encuentra en el último trámite constitucional en el Congreso Nacional) y Sename durante la transición, que duraría tres años a partir de la creación del nuevo Servicio que lo reemplaza
- Poder Judicial: Tribunales de Familia, Tribunales Penales
- Oficinas Locales de la Niñez
- Oficinas de Protección de Derechos (en transición)
- Demás órganos del Estado (Ministerios y Servicios) que ejecutan acciones de protección, promoción, prevención, restitución o reparación de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

3 El objetivo del Sistema de Garantías para la Protección Integral de Derechos de la Niñez es asegurar que el Estado, la sociedad y la familia protejan a los NNA, de modo que gocen y reciban protección en el ejercicio de todos sus derechos, para así dar cumplimiento a las obligaciones de respetar, proteger, garantizar, restituir y reparar sus derechos. El órgano rector del Sistema de Garantías para la Protección Integral de Derechos de la Niñez tiene la función de entregar los lineamientos, supervisar y coordinar las actuaciones de todos los órganos del Sistema tanto en el nivel nacional como regional y local y, en particular, de asegurar el funcionamiento y operacionalización de la protección especializada, incluyendo los servicios de atención, sean estos de administración directa u otorgados por organizaciones de la sociedad.

4 UNICEF, "Estrategia de protección de la infancia de UNICEF (2021-2030)", 2021, p. 27, <Child-Protection-Strategy-Spanish-2021.pdf>.

2.2 ASPECTOS DEMOGRÁFICOS

El Censo 2017 contabilizó 17.574.003 habitantes,⁵ es decir, un aumento del 16,3 % en relación con el Censo 2002, que registró 15.116.435 personas. En estos quince años, Chile ha experimentado un proceso de envejecimiento. La población mayor de 60 años pasó del 11,4 % al 16,2 %, mientras que los menores de 20 años disminuyeron de 5.170.215 (34,2 %) a 4.768.447 (27,1 %).

Las personas menores de 18 años pasaron de tener una representación del 30,9 % del total poblacional en 2002 al 24,2 % en 2017, una caída de 6,7 puntos porcentuales (pp); ello significa una disminución de 412.675 personas. En cambio, la población adulta creció en 2.870.243 personas (Tabla 2.1).

En 2002, el 13,5 % de los niños, niñas y adolescentes vivía en un sector rural, mientras que en 2017 esta cifra disminuyó al 11,7 %, un descenso mayor al que experimentó la población adulta.

La estructura de los hogares también experimentó cambios medidos en los Censos de 2002 y 2017. El hogar biparental con hijos e hijas descendió del 38,1 % al 28,8 %, al tiempo que aumentaron los hogares monoparentales. Por otra parte, el 42,2 % de los hogares con niños o niñas tiene actualmente jefatura femenina, proporción que se incrementó en casi el doble en los últimos 25 años.

Se observa que en hogares nucleares monoparentales casi la totalidad (89,5 %) de la jefatura es femenina, proporción que se ha incrementado levemente en los últimos tres censos. Así, pese a los cambios culturales y sociales y las políticas públicas orientadas a generar más igualdad entre hombres y mujeres, el cuidado de los niños y niñas sigue siendo preferentemente una labor a cargo de las mujeres. A su vez, en hogares nucleares biparentales con hijos o hijas la jefatura de hogar femenina ha crecido en casi cuatro veces (del 4,7 % al 23,5 %).

2.3 CONTEXTO SOCIOECONÓMICO

Desde el retorno a la democracia, en Chile el PIB ha crecido y la pobreza ha declinado fuertemente, aunque a tasas cada vez menores.

Ambas tendencias registraron una reversión debido a la crisis provocada por la pandemia de COVID-19, que impactó en mayor medida a los grupos más vulnerables. Junto a lo anterior, los progresos sociales en educación y salud sitúan al país en la categoría de alto desarrollo humano. Sin embargo, **la desigualdad sigue siendo alta y persistente**, mientras que la pobreza multidimensional, no obstante haber declinado antes de la crisis, es más extendida que la pobreza por ingresos. **La proporción de niñas y niños afectados por la pobreza es mayor que la de la población adulta.**

TABLA 2.1

Distribución población, 2002-2017

Edad	2002		2017	
De 0 a 17 años	4.671.830	30,9 %	4.259.155	24,2 %
Mayores de 18 años	10.444.605	69,1 %	13.314.848	75,8 %
Total	15.116.435	100,0 %	17.574.003	100,0 %

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de censos 2002 y 2017.

5 Según estimaciones del INE, la proyección de población para 2021 es de 19.678.63 (ver INE, "Proyección de población a 2035", <www.ine.cl>).

El índice de desarrollo humano (IDH) para Chile en 2019 fue de 0,851,⁶ lo que lo sitúa en la categoría “Muy Alto” junto a otros tres países latinoamericanos: Argentina, Uruguay y Costa Rica. En términos globales, Chile ocupa el lugar 43 de 189 países, misma posición que en 2018. Asimismo, se establece que está 16 puestos más arriba en el ranking de IDH que en el de ingreso nacional bruto, lo que refleja sus buenos resultados en salud y educación, dado su nivel de ingreso.⁷

En el índice de desarrollo humano ajustado por desigualdad (IDHD), Chile cae de 0,851 a 0,709 (16,7 %). La mayor pérdida se produce por la desigualdad de ingresos, seguida de educación y luego de salud, lo que finalmente implica que el país cae 11 puestos en el ranking mundial por efecto de la desigualdad, hasta descender al lugar 54.⁸

2.3.1. Pobreza por ingreso y multidimensional

En 2020 la pobreza por ingresos alcanzó al 10,8 % de los habitantes del país, es decir, a 2.112.185 personas.⁹ De ellas, el 4,3 % está en pobreza extrema. Esta cifra implica un aumento respecto de la medición de 2017 y un quiebre en la tendencia desde que se mide la pobreza mediante la encuesta CASEN, lo que se explica por la crisis producto del COVID-19. En la medición 2020 la información se recolectó entre noviembre de 2020 y enero de 2021, es decir, siete a diez meses después de iniciadas las primeras cuarentenas. Por tanto, el trabajo de campo recogió el duro impacto que sufrió la ciudadanía debido al cese de algunas actividades productivas y las limitaciones en los desplazamientos, y antes de que comenzara a operar la totalidad de los apoyos estatales que se activaron para enfrentar esta situación.

El ingreso promedio del trabajo del primer decil se desplomó desde \$78.171 per cápita en 2017 a \$7.024 en 2020.¹⁰ Asimismo, el ingreso monetario de estos hogares (incluye subsidios) disminuyó de \$207.111 a \$124.479, monto que está por debajo de la línea de la pobreza (\$176.625).

Por otra parte, el ingreso del trabajo y el ingreso monetario del decil de mayores ingresos prácticamente no disminuyeron entre 2017 y 2020. Esto se tradujo en una mayor desigualdad, toda vez que el ingreso del trabajo del décimo decil correspondió a 416,6 veces el ingreso del primer decil, y a 27,4 veces si se considera el ingreso monetario.

Dada la crisis sanitaria desatada por el COVID-19, en la encuesta CASEN 2020 se realizaron adecuaciones metodológicas para su aplicación¹¹ en un contexto de restricciones sanitarias, por lo que no fue posible medir la totalidad de los indicadores que componen la medición de pobreza multidimensional, lo que impidió medir la pobreza multidimensional como tal. Sin embargo, en las dimensiones en que sí es posible hacer comparaciones, se observa lo siguiente:

- Aumento del porcentaje de hogares carentes en asistencia escolar, que llegó al 4,4 % en 2020. El 10,2 % de los niños, niñas o adolescentes sufrió la privación de asistencia escolar, y el grupo en etapa parvularia fue el más afectado, con un 22 % de niños y niñas de 4 a 5 años con esta carencia.
- Los hogares con carencias en ocupación pasaron del 9,8 % en 2017 al 13,8 % en 2020. Estas cifras reflejan el impacto de la crisis social y la pandemia en el acceso al trabajo. En el 16,4 % de los hogares con niños, niñas y adolescentes se observan carencias en ocupación, mientras que en aquellos donde no hay menores de edad este porcentaje desciende al 12,7 %.

6 El índice de desarrollo humano (IDH) es un indicador que se utiliza para clasificar a los países en cuatro niveles de desarrollo humano. Los niveles son: Muy alto, Alto, Medio y Bajo. Para construir el índice se toman datos de esperanza de vida, educación e ingreso per cápita. Por tanto, mayores niveles de esperanza de vida, educación e ingreso incidirán en un valor más alto para el indicador.

7 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre desarrollo humano 2020*, PNUD, 2020.

8 Ibid.

9 Ministerio de Desarrollo Social y Familia, *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2020*, 2021.

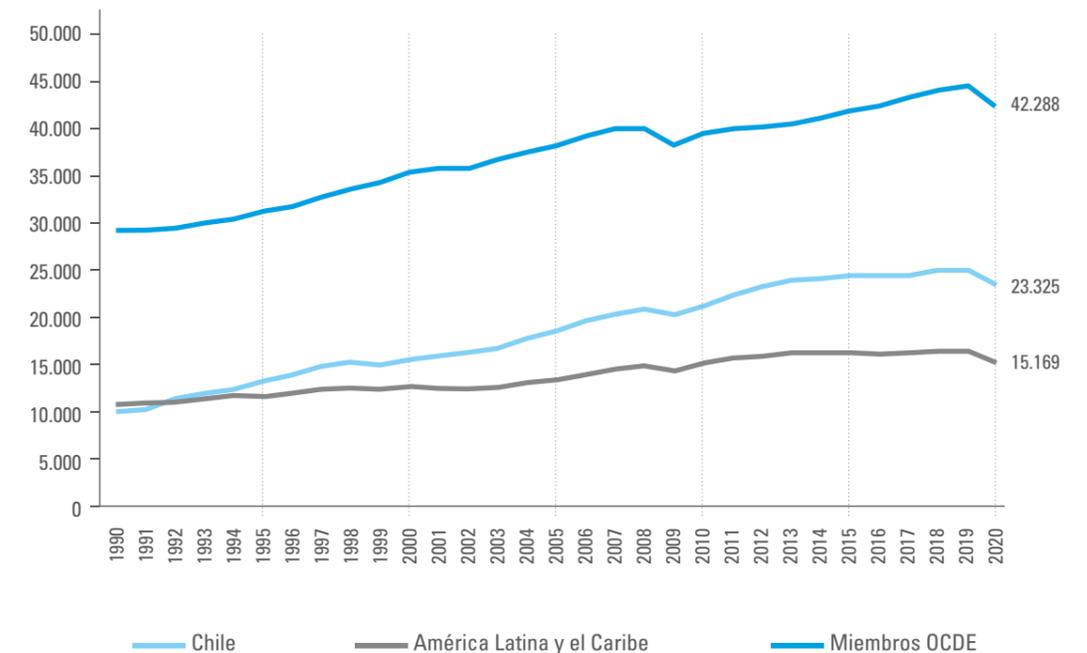
10 Ibid.

11 Aplicación telefónica en cuestionario asistido por computador.

GRÁFICO 2.1

Evolución del PIB per cápita. Chile, LATAM y OCDE

PIB per cápita PPA (\$ a precios internacionales constantes del año 2011)
Chile, América Latina y el Caribe, y miembros OCDE



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial, 2020 (base de datos del Programa de Cooperación Internacional).

- Se percibe un descenso sostenido entre 2011 y 2020 en hogares carentes por malnutrición en niños y niñas de 0 a 6 años, con un porcentaje del 3,3 %.
- En la última década, el porcentaje de hogares carentes por hacinamiento ha disminuido desde el 10,2 % en 2011 al 4,8 % en 2020.

2.3.2 Desigualdad

Chile está entre los veinte países con mayor índice de Gini, con un valor levemente por debajo de 0,5.¹² Este alto valor se explica fundamentalmente por diferencias de ingresos entre profesionales y trabajadores no calificados —el retorno de cursar estudios superiores es el más alto de la OCDE¹³— y porque los impuestos y subsidios solo corrigen

12 Amartya Sen Lecture, “Plenary 4: ‘What Went Wrong with European Social Democracy: On Building a Debilitating Capitalism, Where Even the Welfare State Subsidises Greater Market Inequality’”, Amartya Sen Lecture, 2020, <<https://hd-ca.org/es/videos/plenary-4-what-went-wrong-with-european-social-democracy-on-building-a-debilitating-capitalism-where-even-the-welfare-state-subsidises-greater-market-inequality>>.

13 1800 % para hombres, 1500 % para mujeres, considerando una tasa de descuento de 2 % al año.

levemente (0,04 puntos) el valor del indicador.¹⁴ Chile presenta un valor alto en el índice de Palma,¹⁵ nuevamente entre los veinte países con mayor valor del índice. No obstante, estos indicadores subestiman la desigualdad real, pues las encuestas de hogares no alcanzan a captar a las familias más ricas, por ejemplo, el 1 % de mayores ingresos, que concentra alrededor del 20 % del ingreso total.

2.3.3 Presupuesto con foco en infancia

Según la estimación de la inversión pública realizada por UNICEF en base a la información presupuestaria del Gobierno Central de Chile destinada a niños, niñas, adolescentes y sus familias en 2020,¹⁶ ese año la inversión pública dirigida a este segmento se incrementó en 13 % respecto de 2019 tanto en lo que respecta a la oferta programática como a la inversión institucional. La oferta programática aumentó en 9,6 % y la inversión institucional neta de la oferta programática en 90,7 %. Esta última cifra se explica principalmente por el aumento de los servicios locales de educación. En consecuencia, esta inversión como porcentaje del presupuesto pasó del 21,6 % al 22,1 %, y como porcentaje del PIB, del 5,3 % al 6,0 %, considerando en ambos casos el presupuesto ejecutado de manera regular, sin incluir gastos extraordinarios por la pandemia. En la comparación interanual se debe tener en cuenta, además, que en 2020 el PIB de Chile se contrajo en 5,8 %, lo que explica en parte el resultado de mayor inversión relativa.

UNICEF¹⁷ clasifica la inversión en niñez según eje de derecho (Tabla 2.2.). **Desarrollo es el eje que registra la mayor inversión en 2020, con el 71,1 % del total, seguido de supervivencia, con el 11 %, y**

de protección, con el 7,6 %. Al eje participación se destinaron solo Ch\$612 millones, es decir, el 0,0055 % del total. En la Tabla 2.2. se presenta el detalle para cada uno de los ejes.

Dentro del eje de desarrollo, la mayor parte del gasto se dirige a calidad integral de la educación, que contiene el ítem subvenciones, con el 57,2 %; seguido de inclusión educativa, con el 1,3 %; desarrollo integral, con el 0,6 %; y convivencia escolar, con el 0,1 %. El gasto en esparcimiento fue insignificante en 2019 y desaparece en 2020. La Subvención Escolar Preferencial (SEP), un programa que busca igualar los resultados de los grupos más vulnerables con el promedio de la población, se clasificó en el resultado estratégico calidad integral, puesto que este objetivo es prioritario en el programa, aunque parte de los recursos se utiliza en mejorar la convivencia.

En supervivencia destacan vida saludable, con el 6,7 %, seguido de habitabilidad y entorno, con el 3,4 %, y prevención de la mortalidad, con el 0,7 %. En tanto, salud mental representa solo el 0,44 % del gasto en vida saludable, y salud sexual y reproductiva solo el 2,6 % de salud mental.

En el eje protección, el gasto más importante es en protección social, con el 4 % del total, seguido de fin a la violencia, con el 1,9 %, y de justicia juvenil, con el 0,7 %. **La restitución de los derechos de NNA privados de su medio familiar no registra gastos, lo que es coherente con una percepción de deuda en este plano.**

Prácticamente no hay gasto en el eje participación, lo que también es coherente con la ausencia de mecanismos para favorecer la participación no solo de niños, niñas y adolescentes, sino también de la ciudadanía en general.

¹⁴ Por ejemplo, Alemania tiene un Gini antes de impuestos y subsidios mayor que Chile, pero un fuerte sistema progresivo de impuestos y subsidios reduce el indicador en 20 puntos porcentuales.

¹⁵ La razón entre los ingresos captados por el 10 % más rico respecto del 40 % más pobre. Este indicador surge de la observación empírica del autor, que muestra que la proporción del ingreso disponible apropiado por los grupos medios —entre el decil 4 y 9— es relativamente similar en todos los países, por lo que la “pugna distributiva” se da entre los grupos de mayores ingresos y los más pobres. El valor para Chile es 2,8, lo que quiere decir que el 10 % más rico se apropia de 2,8 veces más que el 40 % más pobre. En Alemania el valor es 1,2, de modo que el 10 % más rico capta el 25 % del ingreso, los grupos de ingresos medios el 54 % y los bajos el 21 %. En cambio, en Chile los grupos medios captan el 48 % y los bajos solo el 13 %. Es decir, comparado con Alemania, el 10 % más rico se apropia de 6 puntos de los grupos medios y 10 de los grupos de ingresos bajos.

¹⁶ UNICEF, Estimación de la inversión pública del Gobierno Central de Chile destinada a niños, niñas, adolescentes y sus familias en 2020, Documento de trabajo, 2021.

¹⁷ Ibid.

TABLA 2.2

Inversión pública en NNA según resultados estratégicos del Plan Nacional de Niñez y Adolescencia 2018-2025, 2019-2020 (en miles de \$ 2020)

Eje	Resultado estratégico	2019		2020		Var. % 2019-2020
		Presupuesto ejecutado	%	Presupuesto ejecutado	%	
Supervivencia	1. Habitabilidad y entorno	464.425.051	4,6	384.432.467	3,4	-17,2
	2. Vida saludable	741.783.086	7,3	753.745.604	6,7	1,6
	3. Salud mental	2.209.401	0,0	3.308.372	0,0	49,7
	4. Salud sexual y reproductiva	84.224	0,0	86.416	0,0	2,6
	5. Prevención de la mortalidad	38.052.188	0,4	74.187.964	0,7	95,0
Desarrollo	6. Desarrollo integral	90.923.570	0,9	71.419.770	0,6	-21,5
	7. Inclusión educativa	623.884.119	6,1	144.037.853	1,3	-76,9
	8. Calidad integral de la educación	5.692.584.768	55,8	6.382.492.663	57,2	12,1
	9. Convivencia escolar	15.150.500	0,1	13.890.507	0,1	-8,3
	10. Esparcimiento	91.307	0,0	-	0,0	-100,0
Protección	11. Protección social	432.612.996	4,2	445.385.826	4,0	3,0
	12. Gestión de riesgo y desastres	-	0,0	-	0,0	-
	13. Derecho a vivir en familia	37.262.452	0,4	48.372.541	0,4	29,8
	14. Fin a la violencia contra los NNA	214.710.987	2,1	211.232.599	1,9	-1,6
	15. Restitución de los derechos de NNA privados de su medio familiar	-	0,0	-	0,0	-
	16. Justicia juvenil	89.802.781	0,9	75.511.339	0,7	-15,9
Participación	17. Participación e incidencia	582.370	0,0	600.810	0,0	3,2
	18. Acceso a información de los NNA	-	0,0	-	0,0	-
Multirresultados		1.748.638.584⁴	17,2	2.558.278.986	22,9	46,3
Total			100	11.166.983.718	100	9,6

Fuente: UNICEF, Estimación de la inversión pública destinada a niños, niñas, adolescentes y sus familias del Gobierno Central de Chile, Documento de trabajo, 2020.

2.4 CAMBIO CLIMÁTICO

Chile es un país altamente vulnerable al cambio climático, ya que cumple con siete de los nueve criterios de vulnerabilidad enunciados por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), a saber: posee áreas costeras de baja altura, zonas áridas y semiáridas, zonas de bosques, territorio susceptible a desastres naturales, áreas propensas a sequía y desertificación, zonas urbanas con problemas de contaminación atmosférica y ecosistemas montañosos.¹⁸

Las principales variables en las que se observa la incidencia del cambio climático son las siguientes:

- Temperatura: aumento de las temperaturas en todo el país, alza que es mayor en la zona norte; olas de calor.
- Precipitación: disminución de las precipitaciones en la zona centro-sur del país. Lluvias de gran intensidad en corto tiempo.

El cambio climático aumenta la frecuencia de eventos extremos, que representan un riesgo para la población, especialmente de aquella más vulnerable, como es el caso de los niños y niñas, personas con discapacidad o más pobres. Los posibles impactos del cambio climático proyectados para sectores de interés son:

- Recursos hídricos: reducción de las reservas de agua y aumento del riesgo de desastre por eventos extremos que pueden provocar inundaciones y aluviones.
- Salud: aumento de ocurrencia de ciertas enfermedades producto de variables ambientales como menor disponibilidad y peor calidad del

agua potable o el aire, o por la afectación a la producción de alimentos.

- Infraestructura: riesgo de la infraestructura construida por eventos extremos que impactan en la provisión de servicios. Específicamente, por el aumento de la ocurrencia e intensidad de las marejadas también se pone en riesgo el borde costero.
- Ciudades: en las áreas urbanas aumenta la vulnerabilidad ante eventos naturales debido a la concentración de población y la mayor demanda de recursos hídricos, energía y servicios de transporte, además del incremento de las condiciones de mala ventilación.

Los principales eventos relacionados con el cambio climático y materias ambientales son los siguientes:

- Más de una década de megasequía entre la región de Coquimbo y la región de Los Lagos,¹⁹ y una reducción de la disponibilidad de agua en los principales cuerpos de agua dulce. A noviembre de 2020 había 79 comunas con escasez hídrica,²⁰ según indicadores de precipitaciones y caudales de ríos, lo que abarca un área total de 104.034 km² y una población rural de 573.612 habitantes. A septiembre de 2021, el 49 % de las comunas de Chile se ha declarado en escasez hídrica (168 comunas), en donde reside el 36 % de la población total (6.248.047 personas) y el 7 % de la población rural (1.306.008 personas).²¹
- Contaminación del aire: las principales fuentes emisoras de los contaminantes son la combustión de leña residencial (81,5 % de las emisiones), el transporte terrestre y la industria. El 56 % del total de las estaciones de monitoreo de la calidad del aire sobrepasa la norma de concentraciones anuales.

18 Ministerio del Medio Ambiente, Plan Nacional Climático 2017-2022, 2017.

19 Rene Garreaud *et al.*, "The 2010-2015 mega drought in Central Chile: Impacts on regional hydroclimate and vegetation", *Hydrology and Earth System Sciences*, vol. 21, no. 12, 2017, pp. 1-21. Rene Garreaud *et al.*, "The Central Chile Mega Drought (2010-2018): A Climate dynamics perspective", *International Journal of Climatology*, vol. 40, no. 1, 2019, pp. 1-19.

20 Cabe precisar que las zonas de escasez hídrica se decretan por un máximo de seis meses no prorrogables, durante los cuales la autoridad tiene facultades especiales para distribuir las aguas y aprobar nuevas extracciones. Ver Mauricio Zambrano, Verónica Delgado, Rene Garreaud y Camila Álvarez, "Cápsula climática: ¿Qué ocurre en Chile, sequía o escasez hídrica?", 27 de diciembre de 2019, <www.cr2.cl/que-ocurre-en-chile-sequia-o-escasez-hidrica>.

21 Dirección General de Aguas, "El 50 % de las comunas de Chile con declaración de Escasez Hídrica", 2 de septiembre de 2021, <<https://dga.mop.gob.cl/noticias/Paginas/DetalledeNoticias.aspx?item=780>>.

- Contaminación del suelo: en Chile existen 3.735 sitios ilegales de disposición final de residuos, de los cuales el 93,5 % corresponde a microbasurales (sitios menores a 1 ha) y el 6,5 % a vertederos ilegales. La Región Metropolitana concentra la mayor cantidad de sitios de disposición ilegal, con 931 (24,9 % del total) y una superficie de 208,72 ha.

- Contaminación por pesticidas, que asciende a 4,2 kg/ha (superior a la media OCDE, de 2,1 kg/ha) y a 20 kg/ha en sectores como la fruticultura. Las ventas son superiores a las 54.500 toneladas. La tasa de intoxicados por plaguicidas fue de 3,3 por 100.000 para 2018 y alrededor del 20 % de las intoxicaciones agudas afecta a población menor de 15 años, y entre el 4 % al 8 % a personas de 15 a 19 años.

- 129 conflictos socioambientales en Chile, de los cuales 74 están abiertos (se encuentran en desarrollo), 31 latentes (iniciados, pero no han tenido movimiento en el último periodo) y 24 cerrados (existe un acuerdo entre las partes o una resolución institucional que pone fin al conflicto).

- Zonas de sacrificio ambiental, como Quintero y Puchuncaví, cuya contaminación se explica por la intensa actividad industrial. El Estado y el sector industrial privado y/o público vulneran sistémica y estructuralmente estas zonas. De acuerdo con lo informado por la Defensoría de la Niñez, desde 2008 la zona ha experimentado diversos eventos —emisiones de gases, fuertes olores a gas o derrame de desechos— que han afectado a los NNA, como intoxicación, molestias e incubación de enfermedades. Estos efectos remiten a la salud y a los ámbitos educacionales, ya que los eventos de contaminación se vivieron en las escuelas, de manera que la principal consecuencia fue la suspensión de clases. Ha habido 142 NNA afectados directamente por 10

eventos. De igual forma, el impacto en los NNA ha tenido consecuencias familiares debido a temas de cuidado y trabajo por la suspensión de clases.²²

Entre los riesgos para niños, niñas y adolescentes se consideran tanto problemas de salud física (lesiones, muerte, enfermedades asociadas a la malnutrición o baja calidad del agua, entre otras) como mental debido a la separación de sus padres o tutores, al empobrecimiento de las familias y a la interrupción de los procesos educativos, entre otros.²³

Chile cuenta con un Plan Estratégico Nacional para la reducción del riesgo de desastres (RRD) 2020-2030, que considera estrategias de adaptación al impacto del cambio climático vinculadas a la RRD. Sin embargo, también se identifican responsabilidades por la falta de normativa o fiscalización, como se verá en las siguientes secciones.

2.5. ROL DEL SECTOR PRIVADO

El sector privado es un actor clave que impacta de manera directa e indirecta en la vida de niños, niñas y adolescentes en diferentes ámbitos, tales como el salario y las condiciones de trabajo de padres y madres, los productos y servicios que genera, sus cadenas de suministro, los métodos de fabricación y comercialización, las prácticas de distribución, los impactos ambientales y sociales, o las inversiones que realiza.

En el marco normativo se identifica que Chile cuenta con buenos resultados en indicadores vinculados a la protección de la maternidad, condiciones de trabajo decentes, seguridad de productos, entre otros. Sin embargo, aún enfrenta desafíos en las licencias

22 Grupo de Estudios de la Niñez, "Afectación de niños, niñas y adolescentes por contaminación en Quintero y Puchuncaví", Escuela de Trabajo Social, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, 2019.

23 UNICEF también identifica un mayor riesgo de abuso, explotación y trata, considerando la agravación de la pobreza. UNICEF, "Reducción del riesgo de desastres centrada en la niñez. Contribuir al desarrollo resiliente", 2016, p. 3, <www.unicef.org/lac/media/1566/file/PDF%20Reduccion%20del%20riesgo%20de%20desastres%20centrada%20en%20la%20ni%C3%B1ez.pdf>.

masculinas de posnatal, en la legislación sobre publicidad de alcohol, y la persecución y castigo del uso de tecnologías en relación con material de abuso sexual de niñas, niños y adolescentes.

Según ejes de derecho, los actores inciden de la siguiente manera:

- Eje de supervivencia: clínicas privadas, en cuanto oferentes de prestaciones preventivas y no preventivas de salud. También el sector privado, pues como empleador afecta a la familia tanto en la provisión (o no) de salarios dignos como de condiciones de seguridad social y condiciones laborales en general, que influyen en la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes.
- Eje de desarrollo: sostenedores privados de colegios, toda vez que son proveedores y responsables de transversalizar y dar cumplimiento al enfoque de derechos en el quehacer institucional. Empresas, que colaboran con prácticas profesionales.
- Eje protección: empresas y organizaciones de empleadores y trabajadores, quienes dialogan para establecer cláusulas de corresponsabilidad y conciliación, protección a los NNA en sus territorios, respeto a los derechos y erradicación de la explotación laboral de la niñez. Tienen también obligaciones en este eje, ya que pueden identificar casos en que se requiera de mayor protección; así también, son responsables de que sus equipos de trabajadores cuenten con mecanismos que impidan que estos últimos vulneren o trasgredan derechos de la niñez y la adolescencia.
- Eje participación: empresas, toda vez que generan espacios de participación para la instalación y ejecución de funciones en los territorios. Se distingue también a “Empresas Unidas por la Infancia”, que buscan que todas las empresas identifiquen sus impactos en los niños, niñas y adolescentes.

A nivel de monitoreo integrado de datos y del avance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) relacionados a niñez y adolescencia, existen brechas relevantes que abordar. En efecto, el Comité de los Derechos del Niño, en las Observaciones finales sobre los informes periódicos sexto y séptimo combinados de Chile (2022), ha reiterado la necesidad de un sistema coordinado e integrado de estadísticas sobre la infancia, con datos completos y desglosados, con foco en las poblaciones más desfavorecidas.



3. Análisis por ejes

3.1 EJE SUPERVIVENCIA

3.1.1 Situación

En este eje (cuyos principales indicadores se sintetizan en la Tabla 3.1) destaca el **mejoramiento de la expectativa de vida promedio**, que aumentó de 74,1 años en 1992 a 80,2 en 2019, con un cierre de una brecha de 6,1 a 4,6 años, siempre favorable a las mujeres en el mismo periodo, lo que está en línea con la experiencia internacional. Se estima que la pandemia redujo la expectativa de vida en 0,85 años para las mujeres y en 1,28 años para los hombres en 2020.²⁴

La tasa de mortalidad infantil de menores de un año cayó de 15,9 por 1.000 nacidos vivos en 1990 a 6,5 en 2019. Esta última cifra corresponde a un promedio de 5,8 en el caso de las niñas y de 7,1 por 1.000 nacidos vivos en el caso de los niños. La tasa de mortalidad neonatal es de 4,8 por 1.000 nacidos vivos, es decir, el 73,8 % de las muertes de menores de un año se produce en los primeros 28 días, lo que se ha mantenido relativamente estable en la última década.

Según la última Encuesta Longitudinal de Primera Infancia (ELPI), **casi la totalidad de los niños y niñas cumple con el protocolo de vacunas completo**, ya que la proporción es del 98,7 % de inmunizados en relación con la población objetivo, cifra que no varía según nivel socioeconómico de las familias, ni sexo, ni regiones,²⁵ y que tampoco fue afectada

de forma relevante por la pandemia.²⁶ Mientras los indicadores de mortalidad y expectativa de vida son superiores a los de América Latina y similares al promedio OCDE, la inmunización es mejor que la de ambos grupos.

La malnutrición por exceso de la población menor de 6 años ha aumentado sostenidamente durante la última década, alcanzando en 2020 al 36 % de esta población.²⁷ El aumento se concentra en el grupo entre los 2 y 4 años de edad.²⁸ El 54,1 % de la población evaluada en 2020 por la JUNAEB tenía sobrepeso u obesidad, problema que afecta más gravemente a los niños y niñas en comparación con los adolescentes, y a los grupos de menor nivel socioeconómico.

En los últimos dos años (2019 y 2020) también se observa un aumento de la malnutrición por déficit, que ha llegado al 4 %.

El 31 % de las niñas y niños consume comida chatarra al menos una vez a la semana según la encuesta ELPI 2017, porcentaje que no varía en los quintiles de ingreso, y el 5 % la consume diariamente, proporción que es mayor en los quintiles de hogares con más bajos ingresos.²⁹ La mitad de los niños y niñas entre 5 y 12 años (46,7 %) realiza actividad física al menos tres veces a la semana.³⁰

El 30,3 % de los años de vida perdidos por discapacidad o muerte en los niños y niñas entre 1 y 9 años de edad está determinado por las condiciones neuropsiquiátricas, cifra que aumenta al 38,3 % entre los 10 y los 19 años.³¹

24 José Manuel Aburto *et al.*, "Quantifying impacts of the COVID-19 pandemic through life-expectancy losses: a population-level study of 29 countries", *International Journal of Epidemiology*, vol. 51, no. 1, 2021, pp. 63-74.

25 Ministerio de Desarrollo Social y Familia, *Encuesta Longitudinal de Primera Infancia (ELPI)*, 2017.

26 UNICEF, "Efectos de la pandemia por coronavirus en la salud física, nutricional y mental de niños, niñas y adolescentes en Chile - 2020", UNICEF, 2021, p. 10.

27 *Ibid.*

28 *Ibid.*

29 Ministerio de Desarrollo Social y Familia, *Encuesta ELPI*.

30 *Ibid.*

31 Ministerio de Salud, Plan Nacional de Salud Mental 2017-2025, Santiago, octubre de 2017.

TABLA 3.1

Resumen de indicadores eje supervivencia

Derecho	Dimensión	Indicador	Resultado	Fuente
Derechos a la vida	Esperanza de vida	Esperanza de vida	80,2 años	INE, 2020
	Mortalidad en la niñez	Mortalidad infantil	6,5 por 1.000 nacidos vivos	INE, 2019
		Mortalidad neonatal ^(*)	4,8 por 1.000 nacidos vivos	INE, 2019
Derecho a la salud	Inmunización en población infantil	Inmunización ^(*)	98,7 % de los niños y niñas hasta los 12 años	ELPI, 2017
	Situación nutricional	Malnutrición por exceso	36% en menores de 6 años	Estudio UNICEF, 2021 (con datos MINSAL 2020)
		Malnutrición por déficit	4 %	Estudio UNICEF, 2021 (con datos MINSAL 2020)
		Actividad física al menos tres veces a la semana	46,7 % de los niños y niñas de 5 a 12 años	ELPI, 2017
	Salud mental	Adolescentes en tratamiento de salud mental	5,5 % entre 15 y 19 años	Encuesta Nacional de Juventud, 2018
		N° consultas de salud mental	244.351 niños, niñas y adolescentes	MINSAL-DEIS, 2019
		Consumo de alcohol último mes ^(*)	32,5 % adolescentes 8° básico a IV medio	SENDA, 2020
		Consumo de marihuana el último año ^(*)	26,8 % adolescentes 8° básico a IV medio	SENDA, 2020
		Suicidio infanto-juvenil	96 suicidios (5,1 % del total nacional)	MINSAL-DEIS 2019
		Sentimiento suicida en adolescentes	6,8 % "algunas veces o casi siempre"	Encuesta Nacional de Juventud, 2018
		Salud de la madre	Asistencia a controles perinatales de la madre ^(*)	97,8 %
	Madre gestante con malnutrición por exceso		65,5 %	MINSAL, 2018
	Madre adolescente menor de 18 años		1,6 % del total de nacimientos del país	MINSAL-DEIS, 2020
	Mortalidad materna ^(*)		13 por 100.000 nacidos vivos en 2017	Banco Mundial, 2017

Derecho	Dimensión	Indicador	Resultado	Fuente
Derecho a la salud	Desarrollo del niño o niña	Retraso en desarrollo funcional	9,9 % (7 meses a 4 años)	Encuesta Nacional de Salud, 2017
		Test Apgar (5 minutos)	53,4 % buena condición	ELPI, 2017
		Retraso talla-edad	5,5 % escolares de prekínder a I medio	JUNAEB, 2020
		Lactancia materna exclusiva hasta los 6 meses	50,3 %	ELPI, 2017
Derecho a un entorno sin contaminación, al agua y saneamiento de la vivienda	Contaminación	Hogares con niños o niñas que han vivido o presenciado problemas de contaminación ambiental	4,6 % en los últimos 12 meses	CASEN, 2017
	Agua potable	Hogares con niñas o niños conectados a una red pública de agua potable ^(*)	94,2 %	CASEN, 2017
	Saneamiento vivienda	Hogares con niñas o niños conectados red de alcantarillado ^(*)	90,4 %	CASEN, 2017

Fuente: Elaboración propia. (*): Indicador está vinculado a un meta ODS.

Se estima que la prevalencia general de trastornos mentales con disfunción es del 22,5 % de la población entre 4-18 años.³² El 5,5 % de los adolescentes entre 15 y 19 años recibe tratamiento, cifra en que las mujeres triplican a los hombres.³³ El 21,5 % de los niños, niñas y adolescentes entre 2 y 17 años en situación de discapacidad, identificada a partir de la Encuesta ENDISC, manifestó tener alguna dificultad mental o intelectual.³⁴ **En el último tiempo se ha observado un sostenido incremento en las atenciones de salud mental general y por especialista, situación que se revirtió en 2020**

debido a la pandemia, en circunstancias en que síntomas como "irritabilidad o mal genio", "estar triste" y "cambios en el apetito" aumentaron, en línea con lo ocurrido en otros países.³⁵

En 2019, el 29,8 % de los adolescentes reportó haber consumido alcohol durante el último mes, lo que indica una leve disminución con respecto a 2017 (31,1 %). Del grupo que consumió alcohol en el último mes, el 64 % declaró haber bebido cinco o más tragos, proporción mayor a la de 2017 (61,7 %).³⁶ El 26,8 % de los estudiantes consumió marihuana en

32 Benjamín Vicente *et al.*, "Salud mental infanto-juvenil en Chile y brechas de atención sanitarias", *Revista Médica de Chile*, vol. 140, no. 4, 2012.

33 Instituto Nacional de la Juventud, *9ª Encuesta Nacional de Juventud*, 2018.

34 Servicio Nacional de la Discapacidad, *II Estudio Nacional de Discapacidad*, 2015.

35 Marcela Larraguibel *et al.*, "Impacto de la pandemia por COVID-19 en la salud mental de preescolares y escolares en Chile", *Revista Chilena de Psiquiatría*, vol. 32, no. 1, 2021, <<https://relacionesinteligentes.com/wp-content/uploads/2021/04/salud-mental-en-pandemia-en-preescolares.pdf>>.

36 Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol, *Décimo Tercer Estudio Nacional de Drogas en Población Escolar de Chile 2019, 2020*, <www.senda.gob.cl/wp-content/uploads/2020/12/PPT-ENPE-2019.pdf>.

2019, cifra menor que la de 2017 (30,9 %). El consumo de tranquilizantes sin receta médica aumentó de 8,6 % a 9,3 % entre 2017 y 2019. En Aysén se observa el mayor consumo de marihuana, con un aumento del 31,6 % al 36 % entre 2017 y 2019. A su vez, en la región del Maule se registró el mayor consumo de alcohol (34 %), en la región de Los Ríos de cocaína (6,5 %) y en la de Valparaíso de tranquilizantes (34 %). El consumo es mayor en mujeres, excepto de cocaína, donde los hombres tienen más prevalencia.

En Chile 1.900 personas se suicidaron en 2019, de las cuales 96 eran niños o niñas y adolescentes de entre 5 y 19 años, lo cual representa el 5,1 %. **En la última década, la cantidad de suicidios se ha mantenido estable, pero ha disminuido a la mitad en el grupo entre 5 y 19 años.** De estos, el 74 % correspondió a hombres y el 26 % a mujeres, proporción que se mantiene estable en el tiempo. Uno de cada 5 adolescentes declaró haber sentido ganas de suicidarse, afirmación que es más común entre las mujeres.³⁷

La mayor parte de las madres asiste a control durante el embarazo: el 98,9 % lo hizo en 2010 y el 97,8 % en 2017. No obstante, debido a la pandemia, en 2020 el número de controles disminuyó casi en 20 %. Entre las madres que se controlan en establecimientos de salud se constata una disminución importante de la malnutrición por déficit, que descendió del 6,5 % al 3,4 %, junto a un aumento de la malnutrición por exceso desde el 55 % al 65,5 % entre 2010 y 2018. El 84,3 % de las madres que tiene solo educación básica presenta sobrepeso u obesidad.³⁸

El consumo de cigarrillos de madres gestantes disminuyó entre 2010 y 2017 casi a la mitad, desde el 8,5 % al 4,7 %, y el de bebidas alcohólicas se redujo del 7,9 % al 4,7 %³⁹. El consumo de cigarrillos es mayoritario en mujeres jóvenes (18 a 24 años) y el

de bebidas alcohólicas es mayor en madres con más edad (30 a 44 años).

El embarazo adolescente disminuyó de 10.637 en 2015 a 3.223 en 2020, o bien, se pasó del 4,3 % al 1,6 % del total de nacimientos. La mortalidad materna bajó de 20 por 100.000 nacidos vivos en 2010 a 13 en 2017, lo que está muy alejado del promedio de América Latina y el Caribe (74) y es inferior al promedio de los países de la OCDE (18).⁴⁰

Entre 2006 y 2016-17 mejoró levemente la proporción de niños o niñas con desarrollo funcional normal, fruto de una disminución en el retraso del desarrollo del 13,5 % al 9,9 %, y un aumento en el rezago (16,4 % al 18,3 %).⁴¹ En 2010, el 53,2 % de los niños y niñas se benefició de lactancia materna exclusiva, cifra que descendió levemente, al 50,3 %, en 2017.

En 2017, el 4,6 % de los hogares sufrió episodios de contaminación, los cuales fueron mayores en hogares con niños, niñas o adolescentes (5,3 %) y principalmente en sectores urbanos.⁴²

En Chile se identifican al menos cinco zonas de sacrificio ambiental, las que toman su nombre según las comunas donde están insertas.⁴³

- Quintero y Puchuncaví: ubicada en la región de Valparaíso, afecta al menos a 50.469 personas.
- Coronel: ubicada en la región del Biobío, afecta al menos a 116.262 personas.
- Huasco: ubicada en la región de Atacama, afecta a 10.149 personas.
- Mejillones: ubicada en la región de Antofagasta, afecta a 13.467 personas.
- Tocopilla: ubicada en la región de Antofagasta, afecta al menos a 23.186 personas.

El riesgo de morir por cualquier causa en la comuna de Tocopilla es 22 % más alto que lo esperado para Chile; asimismo, la mortalidad por tumores malignos de tráquea, bronquios y pulmón es 2,7 veces más alta. Por su parte, en Huasco existe un 70% más de riesgo de morir por alguna enfermedad cardiovascular en comparación con el resto del país; además, en esa localidad el riesgo de padecer enfermedades cerebrovasculares es casi 4 veces mayor en comparación con el resto del país.⁴⁴

Chile ha conseguido progresar de manera sustancial en materia de acceso a la red pública de agua potable, pues ya alcanza al 94 % de los hogares, al 98,7 % en el caso de los sectores urbanos y al 56,7 % en los sectores rurales. En cuanto al saneamiento, el 90,4 % de los hogares está conectado a una red de alcantarillado, proporción que es mayoritaria en los sectores urbanos (97,7 %), ya que en el área rural el porcentaje cae al 29,1 %, donde es más común el uso de fosa séptica (55 %). No hay diferencias entre hogares con niños o niñas, o sin ellos.

3.1.2 Brechas

Las principales brechas en el eje supervivencia son las siguientes:

- La esperanza de vida de la población que habita en comunas de menores ingresos es de cerca de diez años menos que la de quienes residen en comunas de altos ingresos.
- La mortalidad infantil es mayor en las zonas rurales y en las regiones que históricamente han tenido mayores niveles de pobreza.
- La inmunización no varía según sexo ni quintil de ingreso y —según datos iniciales— no fue afectada de manera relevante por la pandemia COVID-19.
- El sobrepeso y la obesidad se asocian a la situación económica de las familias, a malos hábitos de alimentación (transversales a todos

los quintiles de ingreso), a escasa actividad física y al nivel de escolaridad de los cuidadores principales. También afecta a las madres gestantes y principalmente se concentran en las regiones del centro y sur del país.

- La malnutrición por déficit en menores de 6 años afecta más al grupo entre los 2 y 4 años, a hogares de quintiles más vulnerables y a los hombres.
- En cuanto a la salud mental de niños, niñas y adolescentes, existe una brecha respecto de la escasa y atrasada información sobre prevalencia. Datos aislados apuntan a una mayor proporción de mujeres afectadas. Asimismo, se observó una brecha o déficit generado por la pandemia de COVID-19 en lo que respecta a consultas médicas, cuyo impacto es difícil de determinar.
- También en salud mental el consumo de drogas lícitas e ilícitas en la población escolar experimentó una disminución entre 2017 y 2019 en alcohol, marihuana y cocaína. Sin embargo, se observó un aumento en el consumo de tranquilizantes. Todos los tipos de consumo son mayores en las mujeres, excepto el de cocaína.
- El suicidio afecta más a los hombres, sin embargo, las mujeres doblan a los hombres en pensamientos e intentos suicidas.
- Respecto de la salud de la madre gestante, la malnutrición por exceso está asociada al nivel de escolaridad. A su vez, el consumo de tabaco se vincula más a madres jóvenes y el consumo de alcohol a madres con más edad.
- El embarazo adolescente, de madres menores de 18 años, ha disminuido significativamente en los últimos años. Sin embargo, no existen estudios que den cuenta de las causas de este fenómeno.
- En relación con el desarrollo de los niños y las niñas, se observa cierta estabilidad en la última década en los parámetros de rezago y retraso funcional en los menores de 5 años.

37 Instituto Nacional de la Juventud, *Adolescentes entre 15 y 17 años encuestados en la 9ª Encuesta Nacional de Juventud*, 2018.

38 Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Encuesta ELPI, 2017.

39 Ibid.

40 Banco Mundial, Data, <<https://datos.bancomundial.org>>

41 Ministerio de Salud, *Encuesta Nacional de Salud 2016-2017*, 2018.

42 Ministerio de Desarrollo Social y Familia, CASEN, 2017. Al 95 % de confianza se observan diferencias significativas entre hogares con niños y niñas y sin niños o niñas en ambas zonas (urbana y rural).

43 Fundación Terram, "Las cinco zonas de sacrificio de Chile", <www.terram.cl/carbon/2019/06/las-cinco-zonas-de-sacrificio-de-chile>, último acceso el 21 de diciembre de 2021.

44 Pontificia Universidad Católica de Chile, *Daños a la salud en zonas con termoeléctricas a carbón*, estudio encargado por la ONG Chile Sustentable, 2019.

- La lactancia materna exclusiva beneficia a cerca de la mitad de los niños y niñas menores de 6 meses, sin discriminar por quintil de ingreso, y se ha mantenido estable en la última década.
- En relación con el entorno donde habitan los niños, niñas y adolescentes, se observó que la contaminación afecta más a los hogares con niños o niñas y a los quintiles de más bajos ingresos.
- El abastecimiento de agua conectado a una red pública es casi total en hogares urbanos, pero llega a la mitad en los hogares del sector rural. Igual situación se observa respecto del saneamiento a través de una red de alcantarillado.
- También se observó una brecha en cuanto a estudios que den cuenta del impacto que tienen

para la salud de sus habitantes las “zonas de sacrificio”, especialmente en los niños, niñas y adolescentes, que es una población altamente vulnerable a la contaminación ambiental.

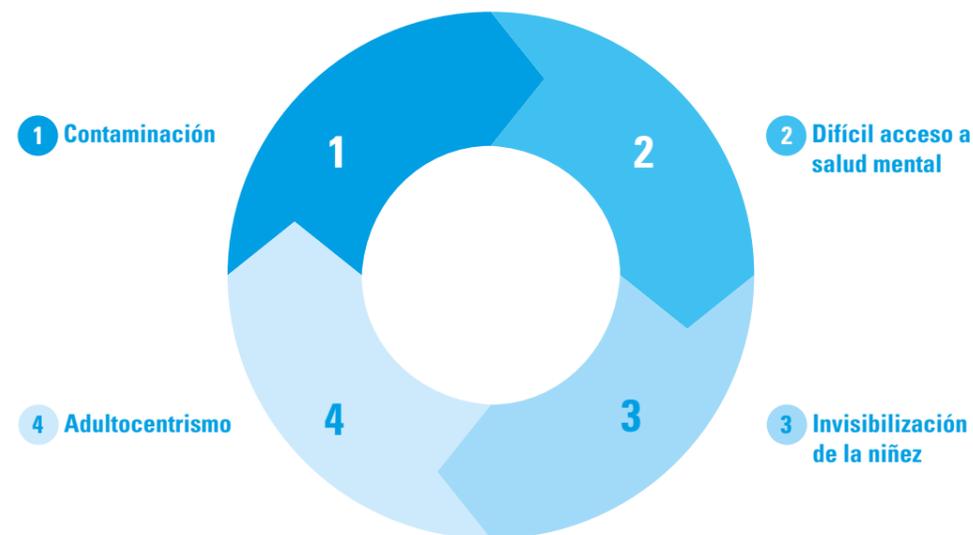
3.1.3 Voces de las y los adolescentes

Las y los adolescentes pertenecientes a los grupos prioritarios⁴⁵ considerados en el análisis señalan que las principales brechas que afectan el ejercicio de sus derechos para su supervivencia se asocian a la contaminación, al difícil acceso a la salud mental, a la invisibilización de la niñez y al adultocentrismo (Ilustración 3.1.).

ILUSTRACIÓN 3.1

Principales brechas de derechos en el eje supervivencia

EJE 1: Supervivencia



Fuente: Elaboración propia.

⁴⁵ Los grupos son: migrantes, pertenecientes a pueblos indígenas, en situación de discapacidad, LGBTQ+, grupos feministas, bajo protección del Estado, y que habitan en zonas de sacrificio ambiental o en zonas rurales.

Los adolescentes identifican a la contaminación como un elemento clave que interfiere en su buen vivir y que afecta de forma directa sus condiciones de salud:

Yo vivo en una sociedad que es una zona de sacrificio, hay como mucha contaminación ambiental y termoeléctricas y todo eso, y por eso, igual, es muy dañino para mi salud y los habitantes. Tampoco tenemos una muy buena salud en la ciudad, entonces es como... que... no hay cuidado al planeta como en Chile, en todo Chile. Así que eso. Me están dañando mi organismo, el organismo de todos los que viven ahí, están dañando mi comida, a los animales, están dañando el medioambiente y ni siquiera se dan como... se dignan a ayudar un poco el hecho de mi salud (adolescente mujer, grupo feminista).

La elegí por el hecho de que eso contamina bastante y provoca problemas de salud dentro de nosotros, y los adultos no hacen nada porque tampoco pueden hacer algo, entonces lo vemos como una vulneración a nuestro derecho a vivir bien (adolescente mujer, pueblos indígenas).

Respecto de la brecha relacionada con el acceso a la salud mental, las y los adolescentes se refieren a dificultades de acceso debido a la minimización de su malestar y a su desconocimiento por parte del mundo adulto:

Yo si tengo una enfermedad mental y todo el tema, tengo fobia social y el tema es que a mí me costó mucho ir al colegio y adaptarme a todo esto, porque yo pensaba que era tímida, por todo esto de los roles de género. Todos estos temas de que pasaban y que yo me sentía mal, a mí siempre me catalogaban de que era tímida. Y cuando yo... decía que estaba mal, tenía... un día antes de las disertaciones yo me ponía a llorar mucho, y... en mi caso, siempre se minimizó el problema porque nunca nadie pensó que tenía algo así (adolescente mujer, LGBTQ+).

Hay veces que los adolescentes no están... como muy bien... siento que tenemos como muchos problemas y como que no se lo pueden decir a gente y se... se esconde... fácilmente se esconde (adolescente hombre, zona de sacrificio).

En cuanto a la tercera brecha, las y los adolescentes señalan que se invisibiliza que la niñez es una etapa en la que se requieren condiciones especiales para una mejor supervivencia:

Sí, porque en realidad, como nosotros, hay muchos niños que olvidan ser niños. Imagínense en Venezuela, en Venezuela los niños, todos mueren de hambre, de sed... y hasta son secuestrados y aquí los mandan a todas partes (adolescente hombre, migrante RM).

Eso es lo que estábamos hablando recién de la discriminación para nosotros, que en algunos casos también surge que nadie se fija en lo que pasa con nosotros, porque, por ejemplo, ayer mismo en territorio se puso un estado de emergencia en cuatro comunas, dos en la región de La Araucanía, dos en la región del Biobío, y nadie está velando por los niños que están allá. Los niños que mueren por los temas de territorio y de la militarización. Y son niños, no son terroristas (adolescente mujer, pueblos indígenas).

Finalmente, la cuarta brecha se relaciona con el adultocentrismo imperante en la sociedad, que afectaría la vida y salud de las y los adolescentes:

Creo que la raíz principal de todos estos problemas es el adultocentrismo, el creer que por ser niño o ser adolescente tus problemas no existen, y nos hacen interiorizar que nuestros problemas no son importantes como tal, y ahí surge como el tema de la opinión, el tema del descanso que a mí, a mí me mueve un poco el piso (adolescente mujer, grupo feminista).

3.1.4 Análisis de causalidad

Como se señaló, los indicadores del eje supervivencia en la niñez y adolescencia arrojan buenas cifras para los derechos contemplados. Sin embargo, también se dio cuenta de brechas que en determinadas condiciones y en ciertos grupos impiden el acceso pleno al ejercicio de derechos. Para indagar en las causales de esas situaciones (las que se presentan en la Tabla 3.2) se desarrollaron talleres

con expertos, con profesionales de UNICEF y con niños, niñas y adolescentes. En estas instancias **se priorizó el análisis de causales relacionadas con las brechas sobre salud mental y sobrepeso-obesidad.**

Se consideraron causales inmediatas, subyacentes y estructurales⁴⁶ de las dimensiones familiar-individual, sociocomunitaria, institucional y general.

Las causales inmediatas del sobrepeso-obesidad se vincularon a la “dimensión individual-familiar”, donde predomina una alimentación alta en grasas y azúcar (comida chatarra); además, se releva que la cultura familiar asocia este tipo de comida a momentos de recreación y se ofrece a precios accesibles, lo que no ocurre con la alimentación saludable (dimensión institucional).

Junto con lo anterior, se identifica que **la política pública no incluye campañas comunicacionales ni incentivos concretos que promuevan la buena alimentación** —más allá de la ley de etiquetado—, como gravar con mayores impuestos la venta de alimentos altos en azúcares, grasas y sodio (dimensión institucional).

En segundo término, también en lo que respecta a estilos de vida y sobrepeso, la población de niños, niñas y adolescentes hace poco ejercicio físico, principalmente las mujeres, lo cual podría deberse a una **cultura familiar sedentaria** (dimensión individual-familiar), así como a un déficit de áreas verdes y a que muchas veces están alejadas de los domicilios de familias con menos recursos (dimensión sociocomunitaria). Además, según señalan los expertos, el currículum escolar no privilegia la Educación Física (dimensión institucional).

Respecto de las causales subyacentes, se observó que las familias disponen de poco tiempo para preparar comidas saludables (dimensión individual-familiar), lo cual se asocia al impacto negativo de los horarios extendidos de trabajo —presencial y no presencial—, incluyendo el traslado, que afecta las

dinámicas familiares y el cuidado de niños y niñas.⁴⁷ Por lo tanto, **es imprescindible diseñar e implementar políticas públicas que concilien la vida familiar con el cuidado de los hijos e hijas, preferentemente con enfoque de género (dimensión institucional).**

En cuanto a las causales estructurales, la crianza no parece basarse en prácticas saludables de alimentación debido a la situación de pobreza que afecta a algunas familias y al bajo nivel educacional, por lo cual se recurre a alimentos de bajo costo y gratificación inmediata.

En el ámbito de salud mental, las causales inmediatas son la escasez de información que tienen las familias, así como los prejuicios respecto de las personas que se tratan por alguna situación vinculada a la salud mental (dimensión individual-familiar). Las familias carecen de herramientas simples que les permitan pesquisar tempranamente problemas de salud mental de sus miembros (dimensión individual-familiar). Ocurre lo mismo con los profesores en los colegios (dimensión institucional). **Lo anterior deriva en una pesquisa tardía e inadecuada de los trastornos de salud mental de niños, niñas y adolescentes.**

En este sentido, falta difundir el tema, educar y capacitar en distintos niveles, y contar con un programa robusto de prevención de problemas de salud mental.

Porque, por ejemplo, aquí, cuando uno está con pena y todo eso, por lo menos conmigo no han conversado. Acá en el hogar. O esas cosas. O no te aconsejan... y como que es todo como estricto, como que hay que hacer todo. Si haces algo malo, te sancionan (adolescente, grupo cuidado alternativo residencial).

En este punto se observó también que el escaso tiempo para criar a los hijos e hijas producto de las largas jornadas laborales de los adultos a cargo (dimensión institucional) incide en la depresión y otros estados de ánimo de los niños y niñas.

46 Las causas inmediatas corresponden a aquellas más evidentes, concretas y simples de intervenir. Las causas subyacentes son aquellas que no son evidentes “a simple vista”, con medianas posibilidades de intervención. Las causas estructurales son aquellas de larga data, sobre las que se sustentan las anteriores; necesitan de un nivel explicativo más profundo y son las más difíciles de revertir.

47 Este punto se retoma en el eje protección.

TABLA 3.2

Análisis de causalidad del eje supervivencia^(*)

Limitaciones en el cumplimiento del derecho a la supervivencia: a la vida, a la salud, al desarrollo y a un ambiente libre de contaminación

CAUSAS INMEDIATAS

Malos hábitos de alimentación	Alta oferta y disponibilidad y acceso a alimentos de baja calidad nutricional	Escasa oferta y acceso a “comida rápida” saludable	Falta de políticas comunicacionales sobre una vida sana	Déficit de áreas verdes en barrios o cercanas al domicilio
Cultura familiar sedentaria	Colegios no privilegian la Educación Física en el currículum	Ausencia de política de incentivos concretos para privilegiar una buena alimentación	Necesidad de una planificación urbana con acceso a áreas verdes	Barrios inseguros que limitan los espacios de actividad física

CAUSAS SUBYACENTES

Escaso tiempo para dedicarse a la preparación de comida saludable	Impacto negativo de los horarios extendidos de (tele)trabajo en las dinámicas familiares	Necesidad de políticas que concilien el trabajo con la vida familiar y cuidado de los hijos(as)	Necesidad de una educación alimentaria en los colegios	No se considera la opinión de niños, niñas y adolescentes sobre su grado de satisfacción en las consultas y tratamientos de salud
Escaso tiempo para la crianza adecuada de los hijos(as)	Carencia de información sobre problemas de salud mental en menores de edad	Pandemia COVID-19 afectó el flujo de las atenciones médicas	Insuficiente apoyo a la lactancia materna	

CAUSAS ESTRUCTURALES

Situación de pobreza en la familia	Viviendas en situación de hacinamiento	Ausencia de una visión de crianza basada en el bienestar	Déficit de programas en salud mental	Sector rural con déficit de servicios de salud
Aumento de familias viviendo en campamentos	Viviendas con carencia de servicios básicos	Sector rural con déficit de red de agua potable y alcantarillado	Pesquisa tardía - inadecuada en trastornos de salud mental de niños, niñas y adolescentes	
Familias monoparentales con mayor carga de cuidados y ausencia de red de apoyo			Falta de perspectiva de género, pertinencia territorial y trabajo intersectorial en las políticas, planes y programas	
Déficit de profesionales de salud mental (inequidad regional-territorial)		Déficit de viviendas en el país	Déficit de presupuesto para temas como salud mental y prevención de suicidio adolescente	

Fuente: Elaboración propia.

(*) El análisis de causalidad presentado se elabora a partir de consulta con especialistas y triangulación de información de las distintas fuentes de evidencia revisadas. No corresponde a un análisis de carácter determinista.

Como se mencionó, **una de las causas subyacentes es la ausencia de políticas que relacionen las jornadas laborales con el cuidado de los hijos e hijas**, sobre todo de los de más corta edad (dimensión institucional), así como un déficit de capacidades parentales en algunas familias para criar a los hijos e hijas (dimensión individual-familiar).

El no tener como el apoyo necesario que uno busca, en especial con los papás, porque uno igual al final tiene una cierta dependencia, ya sea como material, como que vivo en la casa de mis papás, ellos me alimentan y se encargan de mis cuidados, y también está la parte del cuidado mental y emocional, esa parte de que te entreguen confianza, de poder tener confianza con los padres (adolescente, grupo secundarias feministas).

Por otra parte, **la pandemia de COVID-19 impactó en la salud mental de las personas**, lo que se manifestó principalmente en irritación del carácter, insomnio, conductas depresivas, etc., debido al temor al contagio y la muerte, a las largas cuarentenas sin poder ver amigos y parientes, a carencias económicas los primeros meses, a no asistir al colegio, entre otros factores que han afectado significativamente a los niños, niñas y adolescentes.

A su vez, la pandemia de COVID-19 generó un déficit de atenciones en los centros de salud en el área de salud mental, especialmente en 2020, lo que es difícil de revertir y cuyas consecuencias es complejo anticipar.

Respecto de las causas estructurales, en primer lugar se mencionó que había pocos programas de salud mental y escaso presupuesto. Asimismo, se hizo referencia al déficit de profesionales de salud mental, sobre todo en regiones.

Si es que tienes algún problema mental, por ejemplo, los familiares pueden ayudarte, pero así de buscar como del tema de salud, que le dicen, no hay. Yo creo que en Calbuco nomás (adolescente, grupo ruralidad).

Otras causas que impactan en la salud mental de las personas son la pobreza, el hacinamiento, la contaminación ambiental y el aumento de familias viviendo en campamentos, entre otras.

3.2 EJE DESARROLLO

3.2.1 Situación

En esta sección se muestran los principales indicadores del eje desarrollo. Respecto del desarrollo infantil, se cuenta con la medición a niños entre 30 meses y 5 años de edad realizada mediante la Encuesta ELPI, **que destaca una mejora en todo el país en términos de desarrollo del lenguaje**. Así, mientras en 2010 el 43,1 % se ubicaba en el tramo de los puntajes altos (desde promedio alto a moderadamente alto), en 2017 este porcentaje subió al 73,6 %.⁴⁸ Los puntajes han mejorado para todos los quintiles, pero hay una brecha significativa a favor del quinto quintil.⁴⁹

En lo que respecta al acceso a la educación, estimaciones preliminares muestran que en 2020 las tasas de cobertura bruta en educación parvularia de 0 a 3 años, parvularia de 4 a 5 años, educación básica y educación media correspondían al 25,6 %, 75,7 %, 89,7 % y 90,7 %, respectivamente, lo que significó una baja de entre 1 pp a 3 pp en las primeras tres categorías, y una subida de casi 3 pp en la enseñanza media respecto de las Estadísticas de la Educación de 2018.⁵⁰ Entre 2014 y 2020, la matrícula de alumnos en escuelas especiales varió del 17,9 % al 18,8 % en educación parvularia y del 2 % al 1,8 % en educación básica, mientras que la proporción de alumnos integrados en establecimientos regulares creció del 9,7 % al 11,3 % en educación básica y del 4 % al 8,5 % en enseñanza media. Mientras que en enseñanza media las matrículas técnicas profesionales representan el 26,7 % del total de matrículas de 2020, en los colegios municipales corresponden al 43,3 %. Esta modalidad prácticamente no existe en el sector particular pagado.

48 Encuesta ELPI, 2017.

49 Ibid.

50 Ministerio de Educación, *Estadísticas de la Educación, 2018, 2020*.



Si bien las tasas de repitencia han continuado disminuyendo, es un problema que persiste, con una tasa de 3,3 % en básica (4,6 % en establecimientos municipales) y 5,4 % en media (7,6 % en municipales). **Las brechas de repitencia en educación básica se relacionan tanto con la dependencia del establecimiento como con el sexo del estudiante.** En la educación básica municipal la brecha es de 2,1 pp entre hombres y mujeres, aunque ha disminuido con respecto a los casi 3 pp de diferencia en 2010, y en promedio es 3,9 pp mayor que el promedio privado, donde la brecha por sexo es también menos profunda. A pesar de lo anterior, **a lo largo de los años la educación básica municipal ha logrado bajar en 1,6 pp su tasa de repitencia**, que en general descendió del 4,6 % al 3,3 % entre 2010 y 2017.⁵¹ La tasa de repitencia en educación media ha disminuido 1,8 pp entre 2010 y 2017, con excepción de un alza transitoria en 2012. En términos de sexo, la disminución de la repitencia ha seguido una trayectoria similar en todas las dependencias, aunque **sigue evidenciándose una brecha importante entre privados y municipales, correspondiente a 6 pp.**⁵²

La tasa de incidencia global de la deserción en educación media bajó del 2,3 % en 2012 al 1,4 % en 2019. La deserción aumenta a medida que los alumnos avanzan en el ciclo escolar, de modo que comienza con 0,3 % en primero básico y alcanza niveles mucho más altos en enseñanza media, con *peaks* en I y III medio. La diferencia entre la tasa de deserción del sistema regular y del global corresponde a los alumnos que abandonan el sistema regular para integrarse a la educación de adultos por su atraso escolar y para completar la escolaridad que les queda en menor tiempo, modalidad que también alcanza sus niveles más altos en estos grados.⁵³

En la Tabla 3.3. se muestran los resultados de las pruebas estandarizadas para medir el aprendizaje de los alumnos en distintas disciplinas. Se observa que el porcentaje de estudiantes sobre el nivel mínimo es cercano al 70 %, excepto en II medio,

donde baja al 46 % y al 58 % en SIMCE Lectura y Matemáticas, respectivamente, y rodea el 50 % en PISA Matemáticas. **Es preocupante que casi un tercio de los alumnos se encuentra en niveles muy bajos de aprendizaje.**

En todas las pruebas (SIMCE, PISA, TIMSS) se aprecian diferencias sistemáticas entre los resultados de los hombres y mujeres en Matemáticas y Ciencias. Sin embargo, en SIMCE las diferencias son menores y en PISA Ciencias la diferencia ya no es significativa. Por otro lado, existe una brecha en los resultados de Lectura para todos los niveles evaluados, de modo que las mujeres obtienen mayores puntajes que los hombres. También se observan pronunciadas diferencias entre nivel socioeconómico en todas las pruebas y niveles evaluados tanto en puntajes como en porcentajes de estudiantes que alcanzan un “nivel mínimo”, el cual no necesariamente es un nivel adecuado o cumple con las expectativas de conocimiento esperado.⁵⁴

En la prueba PISA, Chile obtiene un puntaje mayor en comparación con los promedios en Latinoamérica (Lectura: 407; Matemáticas: 387; Ciencias: 403), pero menor que el promedio OCDE (Lectura: 487; Matemáticas: 489; Ciencias: 489). En el tiempo, ha habido un alza significativa en el puntaje promedio en Lectura, mientras que los puntajes en Matemáticas y Ciencias se han mantenido estables.⁵⁵

El promedio de acceso a dispositivos que permiten conectarse a internet—considerados no adecuados para fines educativos— es alto; sin embargo existe una notoria brecha de 20 pp entre el quintil más bajo (77 %) y el más alto (97 %). La brecha también es significativa, de 15 pp, entre dependencias de los establecimientos y entre regiones. Así, la región con menor acceso es La Araucanía (79 %), que tiene una diferencia de 14 pp con la más alta, Magallanes (93 %),⁵⁶ mas no en términos de sexo y nacionalidad. En el 77,9 % de los hogares con NNA entre 6 y 18 años estos tienen disponibilidad siempre o por lo general.

51 Ministerio de Educación, *Indicadores de la Educación*, 2017.

52 Ibid.

53 Ministerio de Educación, *Deserción escolar: diagnóstico y proyección en tiempos de pandemia*, 2020, <https://centroestudios.mineduc.cl>

54 Agencia de Calidad de la Educación, *PISA 2018 Entrega de Resultados*, 2019.

55 Ibid.

56 Ministerio de Educación, *Impacto del COVID-19 en los resultados de aprendizaje y escolaridad en Chile*, 2020.

TABLA 3.3

Resultados de pruebas estandarizadas según último año de publicación por nivel evaluado

Prueba	Asignatura	Promedio (puntos)	Sobre nivel mínimo (%) ^{57,58}	Diferencia mujer-hombre	Diferencia NSE bajo-alto
4° básico					
SIMCE ⁵⁹	Lectura	260 (2018)	70% (2018)	8 puntos (2018)	-60 puntos (2018)
		261 (2017)		9 pp sobre nivel mínimo (2018)	-46 pp sobre nivel mínimo (2018)
	Matemáticas	271 (2018)	64% (2018)	-4 puntos (2018)	-53 puntos (2018)
		269 (2017)		-2 pp sobre nivel mínimo (2018)	-34 pp sobre nivel mínimo (2018)
TIMSS ⁶⁰	Matemáticas	441(-) (2019)	70% (2019)	-9 puntos (2019)	-52 pp sobre nivel mínimo (2019)
		459 (2015)	78% (2015)	-1 punto (2015)	-23 pp sobre nivel mínimo (2015)
	Cs. Naturales	469 (2019)	78% (2019)	-6 puntos (2019)	-52 pp sobre nivel mínimo (2019)
		454 (2015)	75% (2015)	-1 punto (2015)	-23 pp sobre nivel mínimo (2015)
8° básico					
SIMCE	Lectura	241 (2019)	No calculado	14 puntos (2019)	-51 puntos (2019)
		244 (2017)		13 puntos (2017)	-51 puntos (2017)
	Matemáticas	263 (2019)	No calculado	-5 puntos (2019)	-74 puntos (2019)
		260 (2017)		-3 puntos (2017)	-80 puntos (2017)
TIMSS	Matemáticas	441(+) (2019)	70% (2019)	-9 puntos (2019)	-53 pp sobre nivel mínimo (2019)
		427 (2015)	63% (2015)	-18 puntos (2015)	-40 pp sobre nivel mínimo (2015)
	Cs. Naturales	469(+) (2019)	70% (2019)	-11 puntos (2019)	-40 pp sobre nivel mínimo (2019)
		454 (2015)	78% (2015)	-12 puntos (2015)	-32 pp sobre nivel mínimo (2015)

Segue página siguiente

57 Cada prueba define su estándar de nivel mínimo.

58 El nivel mínimo no representa necesariamente un nivel adecuado, solo implica que el resultado está sobre el estándar mínimo que la prueba define.

59 Niveles: Insuficiente, elemental y adecuado. Nivel mínimo: Insuficiente.

60 Niveles: Muy bajo, bajo, intermedio, alto y avanzado. Nivel mínimo: Muy bajo.

Prueba	Asignatura	Promedio (puntos)	Sobre nivel mínimo (%)	Diferencia mujer-hombre	Diferencia NSE bajo-alto
II medio					
SIMCE	Lectura	249 (2018)	46% (2018)	15 puntos (2018)	-51 puntos (2018)
		252 (2017)			
	Matemáticas	264 (2018)	58% (2018)	-4 puntos (2018)	-102 puntos (2018)
		266 (2017)			
	Lectura	452 (2018)	68% (2018)	20 puntos (2018)	-100 puntos (2018)
		459 (2015)	72% (2015)	12 puntos (2015)	-95 puntos (2015)
PISA⁶¹ (estudiantes de 15 años)	Matemáticas	417 (2018)	48% (2018)	-7 puntos (2018)	-102 puntos (2018)
		423 (2015)	51% (2015)	-19 puntos (2015)	-103 puntos (2015)
	Cs. Naturales	444 (2018)	65% (2018)	-3 puntos (2018)	-94 puntos (2018)
		447 (2015)	65% (2015)	-14 puntos (2015)	-102 puntos (2015)

Fuente: Elaboración propia a partir de las presentaciones de resultados de cada prueba realizadas por la Agencia de Calidad de la Educación, y del Informe Nacional de la Calidad de la Educación 2018, publicado por la Agencia de Calidad de la Educación.

Por otro lado, el 68,2 % de estos hogares declara poseer conexión a internet y que esta es adecuada, con importantes diferencias por nivel socioeconómico, de modo que **el 44 % de los hogares del primer quintil declara no tener conexión o que es de mala calidad, en comparación con el 14,8 % de los hogares del quinto quintil.**⁶²

En términos de la distribución del gasto, en 2019 el Estado gastaba \$2.763.178 anual por alumno en educación parvularia y \$2.218.785 anual por alumno en educación escolar, lo cual significa un 18 % y 47 % menos, respectivamente, que el gasto por alumno en educación superior (\$3.252.535). En promedio, los países OCDE destinan un gasto similar y bastante más alto a los distintos niveles educativos,

que llega a los \$6.505.260 en educación superior, \$6.591.213 en educación escolar y \$6.603.778 en el nivel parvulario.^{63,64}

En relación con los temas de infraestructura para el aprendizaje, la carencia de agua potable en los establecimientos educacionales puede derivar en la suspensión o disminución de clases, e incluso en el cierre de establecimientos, lo cual ocurre principalmente en escuelas rurales. El 40,4 % de este tipo de establecimientos, equivalente a 1.350 escuelas y 27.100 estudiantes, se abastece de agua de manera informal.⁶⁵ La región de Los Lagos es la más afectada, ya que el 62,3 % de sus escuelas accede al agua de manera informal.⁶⁶

61 Niveles: Bajo nivel 1a, 1b, 2, 3, 4, 5 y 6. Nivel mínimo: 1a.

62 Ministerio de Desarrollo Social, *Encuesta Social COVID: Resultados segunda ronda*, 2020.

63 Francisco Alessandri, "Comparación gasto público por nivel educativo", AcciónEducar, 2021, <www.accioneducar.cl>.

64 Los datos OCDE incluyen todas las transferencias de fondos desde el gobierno general —suma de los gobiernos centrales, regionales y locales— a instituciones públicas, divididas por la matrícula de las instituciones públicas en el último año disponible.

65 Fuente de agua informal como pozo y camión aljibe, o ríos, vertientes o esteros.

66 Fundación Amulén, *Educar sin agua: una realidad invisible*, 2021, <www.fundacionamulen.cl>.

La segregación socioeconómica se ha mantenido alta en los últimos años en Chile. El índice Duncan⁶⁷ era de 0,53 en 4° básico en 2005 y 2011⁶⁸. Chile es el país con menor inclusión social en comparación con los países OCDE, con un índice de inclusión social⁶⁹ de 48,8 % en 2018, en comparación con el promedio OCDE, que es de 76,1 %.⁷⁰

Chile es uno de los países con más horas lectivas, con alrededor de 1.016 horas anuales, en contraste con el promedio OCDE, que va desde las 685 hasta las 989 horas anuales, dependiendo del nivel.⁷¹

El 66,3 % de los docentes de 7° y 8° básico indica que no recibió inducción (formal o informal), el 57,3 % declara haber asistido a alguna actividad formativa presencial en el último año, solo el 20,2 % afirma ser parte de una red de profesores para su desarrollo profesional y el 7,4 % indica que tiene asignado a un mentor. Todos estos porcentajes están por debajo del promedio OCDE. Sin embargo, una alta proporción declara haber recibido formación profesional en el último año (86,9 %).⁷² Los docentes se sienten menos preparados para monitorear a los estudiantes, enseñar en un entorno de capacidades mixtas, usar TIC, realizar la gestión del aula y enseñar en un entorno multicultural o multilingüe. Si bien muchos consideran sentirse preparados para la gestión del aula, el 39,9 % está de acuerdo en que pierden bastante tiempo porque los y las estudiantes interrumpen la clase. Por ello, los docentes señalan que dedican el 17,5 % de la clase a la gestión del aula. **Mientras los docentes chilenos dicen dedicar el 70 % del tiempo en clase a la enseñanza, el promedio de los países de la OCDE**

es de 78,1 %. Finalmente, el 18 % de los docentes informa que siente mucho estrés en su trabajo debido en parte a labores administrativas, al sentimiento de responsabilidad por el rendimiento de los estudiantes y a que tienen mucho material que corregir.⁷³

Respecto de la participación de las familias en la educación en 2019, el 70 % de los padres tenía altas expectativas respecto de los logros académicos de sus hijos e hijas en 8° básico. **En promedio, los estudiantes que declaran expectativas parentales mayores obtienen 21 puntos más en la prueba de Lectura PISA.**⁷⁴ El 92,2 % de NNA indicó que siempre o casi siempre sus padres (o cuidadores) los animan y apoyan para que les vaya bien en el colegio, sin mayores brechas por tipo de establecimiento, pero sí de género. Así, el 2,6 % (hombres: 2,1 %) de las mujeres declara que nunca o casi nunca recibe ese tipo de apoyo y el 7,7 % dice recibirlo algunas veces (hombres: 3,7 %).⁷⁵ En PISA 2018 se identificó como factor que beneficia los resultados del estudiante el apoyo emocional parental (2 puntos más) y el apoyo en el hogar para el aprendizaje a través del hábito de la lectura durante la niñez (3 puntos más).⁷⁶

En la dimensión de desarrollo personal, en 8° básico y II medio la motivación escolar alta corresponde al 42 % y al 44 %, respectivamente, lo que significa una baja con respecto a 4° básico, donde la cifra es del 64 %. En este curso el 69 % de las mujeres declara una alta motivación, frente al 60 % de los hombres, brecha que se mantiene en 8° básico y II medio. También existe una leve tendencia a que la proporción de estudiantes con motivación alta disminuya con el

67 El índice Duncan estima el porcentaje de estudiantes vulnerables o de bajo nivel socioeconómico (NSE) que deben ser transferidos para distribuir homogéneamente a dichos alumnos entre las escuelas de un territorio dado. Cuando el índice Duncan es 0, representa una distribución totalmente pareja, mientras que el 1 indica una distribución completamente desigual. En países con baja segregación el índice alcanza el 0,3 y en países de segregación en niveles medios un 0,4. Valores de 0,6 son considerados hipersegregación.

68 Centro de Estudios MINEDUC, "Medidas de segregación escolar: discusión para el caso chileno", *Serie Evidencias*, año 1, no. 12, 2012.

69 El índice de inclusión se calcula como $100 \times (1 - \rho)$, donde ρ representa la correlación intraclase del estatus socioeconómico. La correlación intraclase, a su vez, corresponde a la variación del estatus socioeconómico de los estudiantes entre las escuelas, dividida por la suma de la variación del estatus socioeconómico de los estudiantes entre las escuelas y la variación del estatus socioeconómico de los estudiantes dentro de las escuelas, y multiplicada por 100.

70 OCDE, *PISA 2018 Results (Volume II): Where All Students Can Succeed*, 2019, <www.oecd.org>.

71 MINEDUC, *Panorama de la Educación. Indicadores de la OCDE 2018*, 2018.

72 OCDE, TALIS 2018 (Volume I): *Teachers and School Leaders as Lifelong Learners*, París, TALIS, OECD Publishing, 2020.

73 Ibid.

74 Agencia de la Calidad de la Educación, *Resultados educativos 2019*, 2019, <http://archivos.agenciaeducacion.cl>.

75 PNUD, *Primera encuesta de desarrollo humano en niños, niñas y adolescentes*, Santiago, 2018, <www.undp.org>.

76 Agencia de la Calidad de la Educación, *PISA 2018, Entrega de Resultados*, 2019, <http://archivos.agenciaeducacion.cl>.

nivel socioeconómico, diferencia que es mayor en 8° básico.⁷⁷

En 4° básico el 61 % declara tener hábitos alimentarios saludables en un nivel alto según la clasificación de la escala desarrollada por la Agencia de Calidad de la Educación, y el 3 % un nivel bajo, en contraste con 8° básico y II medio, que declaran solo un 17 % y 19 % en nivel alto, y un 35 % y 54 % un nivel bajo, respectivamente.⁷⁸

La escuela o lugar de estudio fue el lugar donde la mayor proporción de jóvenes ha sido víctima de violencia física, con 18,2 % que declaró haber sido afectado por este problema en 2018, cifra que sufrió un leve aumento respecto del 13,7 % registrado en 2015. Asimismo destaca la prevalencia de violencia psicológica, con un 15,3 % en 2018, porcentaje que se mantuvo estable respecto de 2015. El 27,8 % de los hombres reporta haber sido víctima de violencia física o psicológica en la escuela, frente al 22,4 % de las mujeres.⁷⁹

Según el PNUD, el 28,1% de NNA vivió violencia física, con diferencias significativas por género (35 % en hombres, 21 % en mujeres) y dependencia (30,5 % en los colegios municipales, 27,6 % en particulares subvencionados y 19,7 % en particulares pagados).⁸⁰ La violencia verbal⁸¹ escolar registró una mayor ocurrencia, ya que el 47,3 % declaró haber experimentado algún episodio durante el último año. Esta afectación también es mayor para los hombres, ya que el 52,8 % declaró haber vivido este tipo de violencia, en contraste con el 41,6 % de las mujeres. La violencia verbal también arrojó diferencias por tipo de establecimiento, con el 50,3 % para los colegios municipales, el 45,7 % para los particulares subvencionados y el 41,9 % para los particulares pagados.⁸²

La sensación de ser víctima de discriminación

es mucho más alta porcentualmente en aquellos grupos prioritarios, en particular, entre niños, niñas y adolescentes pertenecientes a pueblos indígenas, migrantes, en situación de discapacidad y de la comunidad LGBTIQ+.⁸³

Por último, para el derecho al descanso, esparcimiento, juego, recreación, vida cultural y las artes, **el 94 % de los NNA encuestados en la ELPI 2017 reportó que “le gusta mucho” o “le gusta” realizar actividad física**, y el 92 % que se siente en esas mismas categorías con respecto a la clase de Educación Física en el colegio. Además, el 76 % dijo tener a alguien dentro de su círculo de cuidadores que puede acompañarlo a realizar actividades deportivas, y el 66 % que practicó alguna actividad de este tipo algunos días en la última semana, el 27 % todos los días y solo el 6 % ningún día. Estas actividades contemplan juegos entre amigos, andar en bicicleta, jugar fútbol, etc.⁸⁴

El 54 % de los niños y niñas de entre 7 y 12 años declara realizar con regularidad actividades extraprogramáticas. Del restante 46 %, al 63,5 % sí le gustaría realizarlas. Las mujeres se reparten equitativamente entre las que hacen actividades extraprogramáticas y las que no. A su vez, el 58 % de los hombres reporta hacer actividades extraprogramáticas, frente al 42 % que dice no hacerlas.⁸⁵

El 81 % de los NNA declara que tiene tiempo libre siempre o casi siempre para hacer lo que le gusta, considerando las responsabilidades en la casa y lo que debe hacer para la escuela (mujeres, 76,7 %; hombres, 85,4 %). Además, el 6,8 % de las mujeres declara que nunca o casi nunca tiene tiempo libre, y el 20 % de los y las estudiantes considera que nunca, casi nunca y algunas veces la distribución de labores domésticas y permisos es igual entre hombres y mujeres.⁸⁶

Los principales indicadores levantados se muestran en la Tabla 3.4.

77 Agencia de la Calidad de la Educación, *Informe nacional de la calidad de la educación 2018*, 2018, <http://archivos.agenciaeducacion.cl>.

78 Ibid.

79 INJUV, *Novena Encuesta Nacional de Juventud*, 2019.

80 PNUD, *Primera encuesta de desarrollo humano en niños, niñas y adolescentes*, 2018.

81 Insultos, ofensas, burlas, o amenazas.

82 PNUD, *Primera encuesta de desarrollo humano en niños, niñas y adolescentes*, 2018.

83 Defensoría de la Niñez, *Estudio de opinión niños, niñas y adolescentes 2019, 2020*, <www.defensorianinez.cl>.

84 Ministerio de Desarrollo Social y Familia, *Encuesta ELPI*, 2017.

85 Ibid.

86 PNUD, *Primera encuesta de desarrollo humano en niños, niñas y adolescentes*, 2018.

TABLA 3.4

Resumen de indicadores eje desarrollo

Derecho	Dimensión	Indicador	Resultado	Fuente
Derecho al desarrollo infantil	Desarrollo del lenguaje	Puntaje TVIP sobre el promedio	74 %	ELPI, 2017
Derecho al acceso a la educación	Participación en el sistema escolar	Tasa de cobertura bruta en educación básica	90 %	Estadísticas de la Educación, Ministerio de Educación, 2018
		Tasa de cobertura bruta en educación media	88 %	Estadísticas de la Educación, Ministerio de Educación, 2018
	Repitencia	Tasa de repitencia en educación básica	3,3 %	Ministerio de Educación, 2017
		Tasa de repitencia en educación media	5,4 %	Ministerio de Educación, 2017
	Deserción	Tasa de incidencia global	1,4 %	Ministerio de Educación, 2020
Derecho a una educación de calidad	Resultados en pruebas estandarizadas ⁸⁷	Porcentaje sobre el nivel mínimo en SIMCE Matemáticas (II medio)	58 %	Agencia de Calidad de la Educación, 2019
		Porcentaje sobre el nivel mínimo en SIMCE Lectura (II medio)	46 %	Agencia de Calidad de la Educación, 2019
	Recursos educativos	Acceso a dispositivos que permiten formación remota	87 %	Ministerio de Educación, 2020
		Gasto anual por estudiante en educación escolar	\$2.218.785	AcciónEducar, 2021
	Segregación escolar	Índice de inclusión social respecto de los resultados PISA	48,8 %	OCDE, 2019
	Apoyo familiar	NNA que declaran que sus padres siempre o casi siempre los apoyan y motivan en el colegio	92,2 %	PNUD, Primera encuesta de desarrollo humano, 2018
		Cuidadores principales de NNA hasta 12 años que declaran dedicar 0 horas diarias al apoyo de tareas escolares	45,5 %	ELPI, 2017
	Desarrollo personal	Hábitos de autocuidado altos (8° básico)	46 %	Agencia de Calidad de la Educación, 2018
Hábitos de vida activa altos (8° básico)		24 %	Agencia de Calidad de la Educación, 2018	

Sigue página siguiente

87 El nivel mínimo no representa necesariamente un nivel adecuado, sino que implica que el resultado está sobre el estándar mínimo que la prueba define.

Derecho	Dimensión	Indicador	Resultado	Fuente
	Convivencia escolar	Ambiente de respeto alto (8° básico)	55 %	Agencia de Calidad de la Educación, 2018
		Ambiente seguro alto (II medio)	39 %	Agencia de Calidad de la Educación, 2018
Derecho al descanso, esparcimiento, juego, recreación, vida cultural y artes	Actividad física	NNA entre 7 y 12 años que declaran que "le gusta mucho" o "le gusta" hacer actividad física	94 %	ELPI, 2017
	Actividades extraprogramáticas	NNA entre 7 y 12 años que realizan actividades extraprogramáticas con regularidad	54 %	ELPI, 2017
	Actividades en familia	NNA entre 7 y 12 años que reportan haber salido con alguien de su familia a hacer una actividad fuera de la casa en la última semana	73 %	ELPI, 2017
		NNA entre 7 y 12 años que reportan haber leído un libro con alguien de su familia en la última semana	40 %	ELPI, 2017
	Tiempo	NNA entre 7 y 12 años que sienten que pueden hacer aquello que les gusta y disfrutan siempre o casi siempre	81 %	ELPI, 2017

Fuente: Elaboración propia.

3.2.2 Brechas

- Los resultados de la prueba Test de Vocabulario en Imágenes Peabody (TVIP) de desarrollo del lenguaje mejoran a medida que aumenta el nivel socioeconómico.
- La oferta de establecimientos con nivel enseñanza media en zonas rurales es menor que en zonas urbanas, y la cobertura bruta disminuye drásticamente en las zonas rurales.
- La tasa de repitencia es mayor en los establecimientos municipales, seguidos de los particulares subvencionados y, por último, de los privados.
- Los hombres repiten más que las mujeres tanto en educación básica como media.
- La tasa de deserción casi se triplica al pasar de la educación básica a la media.
- Las mujeres tienen peor rendimiento que los hombres en pruebas estandarizadas de Matemáticas y Ciencias, pero mejores resultados en Lenguaje.
- Existen profundas brechas en el rendimiento en pruebas estandarizadas por nivel socioeconómico tanto en puntaje como en porcentaje de alumnos que alcanzan el nivel mínimo. Los resultados mejoran mientras mayor es el nivel socioeconómico. Por otro lado, en los niveles

socioeconómicos más bajos no se observan brechas con el promedio OCDE de los primeros deciles, mientras que en los niveles socioeconómicos más altos sí se aprecian brechas con los resultados de los deciles más altos de la OCDE.

- Las brechas de acceso a dispositivos que permiten la formación remota radican principalmente en el nivel socioeconómico y la ubicación geográfica.
- El acceso a agua potable en establecimientos de educación en zonas rurales es menor que en zonas urbanas.
- Chile es el país miembro de la OCDE con menor inclusión social.
- Los estudiantes de colegios privados son quienes mayormente declaran que sus padres confían en sus capacidades para lograr sus metas en comparación con aquellos de colegios particulares subvencionados y municipales.
- La motivación escolar alta es mayor en 4° básico que en 8° básico y II medio.
- La proporción de mujeres que declara tener una motivación escolar alta es mayor que la de hombres.
- Los hábitos de vida saludable altos (alimentarios, de autocuidado y vida activa) son mayores en 4° básico que en 8° básico y II medio.
- La declaración de un ambiente escolar seguro alto aumenta en los niveles socioeconómicos más altos.

- Los hombres declaran haber sufrido episodios de violencia escolar más que las mujeres.
- Los estudiantes de colegios municipales y particulares subvencionados declaran haber sufrido episodios de violencia más que los de colegios privados.

- Los estudiantes pertenecientes a pueblos indígenas y migrantes declaran que los han hecho sentir peor que NNA que no pertenecen a estos grupos sociales tanto por razones ligadas a su cultura y tradiciones como por su color de piel.

- Los hombres declaran jugar con dispositivos tecnológicos con frecuencia diaria más que las mujeres.
- Los hombres declaran tener más tiempo libre para hacer lo que quieran siempre o casi siempre que las mujeres.

3.2.3 Voces de las y los adolescentes

Los adolescentes pertenecientes a los grupos prioritarios señalan que las principales brechas que afectan el ejercicio de sus derechos para su desarrollo estarían asociadas al acceso a la educación (limitaciones para grupos prioritarios y centralización), a los recursos educativos (dificultad en el acceso a tecnología: brecha digital), al apoyo en el desarrollo escolar (bajo apoyo en habilidades específicas) y a la convivencia escolar (impacto del COVID-19 en el esparcimiento, juego y recreación). Así, se identifican cinco brechas específicas, las cuales se verían más afectadas por la variable de género (Ilustración 3.2.)

La primera brecha identificada por las y los adolescentes fue el impacto del COVID-19 en su trayectoria escolar debido a los cambios metodológicos exigidos por la contingencia sanitaria, que obligaron a mantener clases remotas, lo que además limitó las relaciones interpersonales, factores que habrían influido en un aumento del estrés escolar:

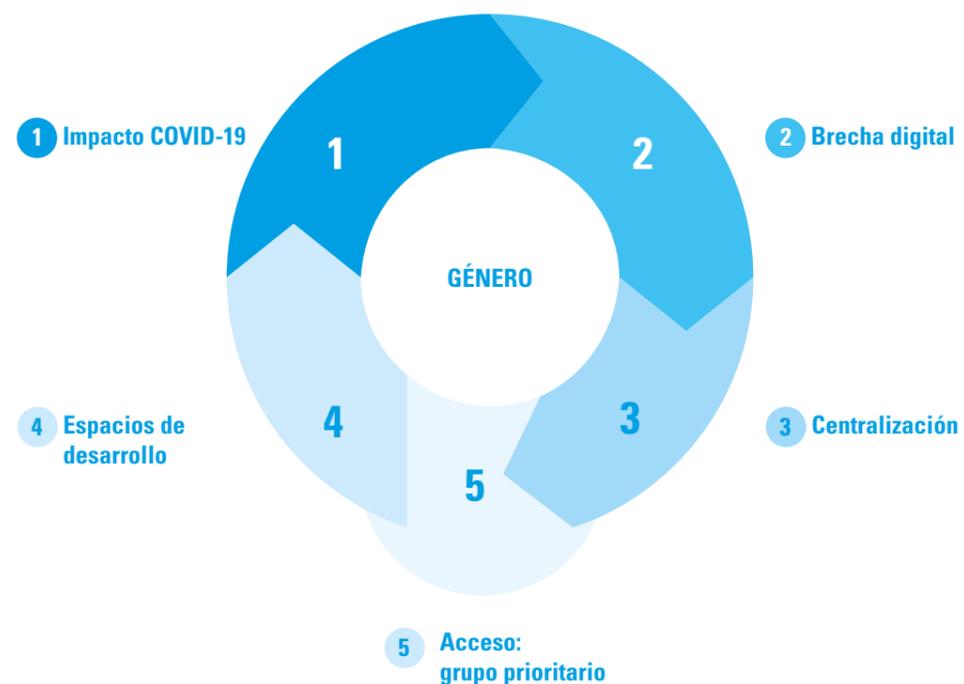
La mayoría de las adolescentes como que o se frustra o se estresan mucho con el colegio y la tecnología también ha estado mucho con el tema de la pandemia, porque no tenemos otra forma de comunicarnos con, no sé, personas con las cuales nos relacionamos y, nada, yo creo que por eso había escogido eso (adolescente hombre, zona de sacrificio ambiental).

Asociado a lo anterior, identifican que la pandemia evidenció una brecha digital significativa a lo largo del territorio nacional, la que estaría cruzada por variables socioeconómicas y territoriales:

ILUSTRACIÓN 3.2

Principales brechas de derechos en el eje desarrollo

EJE 2: Desarrollo



Fuente: Elaboración propia.

Bueno, primero, yo creía que, respondiendo a la anterior pregunta, creo también que tiene que ver con la brecha digital que tenemos en Chile porque, por ejemplo, tú vas y les preguntas a las niñas que viven en campamentos y todo, y no tienen internet. Y como sobreviven es por las fundaciones, por ejemplo, yo soy voluntaria en Techo para Chile y es muy difícil, muy difícil, o sea, qué les va a importar a ellos, esas personas que están ahí, que haya una convocatoria de género, o sea, es difícil que les interese eso cuando tienen mayores problemas, o apenas tienen acceso a internet y tienen que ir a otro lugar para tener acceso (adolescente mujer, grupo LGBTQ+).

La tercera brecha señalada fue la centralización, es decir, los y las adolescentes señalan que existirían mayores oportunidades de desarrollo en la Región Metropolitana:

Suele ser por el tema de las niñas de territorio que tienen o porque vivimos en un país muy centralista, entonces, todas las oportunidades de trabajo, de estudio o de atención médica, está todo aquí en Santiago. Entonces, de todas maneras, tienen que... migrar de alguna manera a Santiago para poder seguir teniendo una buena realidad de vida, por decirlo de alguna manera (adolescente mujer, pueblos indígenas).

Esta barrera se intensificaría cuando se posee algún tipo de discapacidad:

La verdad es que, como dice Felipe, sigue siendo difícil el tema del viaje, y es un gasto de dinero, es complicado el tema del bus, la micro, todo. Además, por lo que veo, tanto en el norte como en el sur hay muy poco. Aquí en Santiago como que se concentra, por ejemplo, la escuela

para sordos, en el sur o en el norte hay muy pocas, hay una. En Santiago es donde hay más, por ejemplo. Está la Ann Sullivan [escuela], está Santiago Apóstol [otra escuela]... hay distintos colegios que aceptan personas sordas, aquí en Santiago. Pero en el norte o en el sur del país, la verdad es que no (adolescente hombre, grupo de discapacidad).

En cuarto lugar, describen la falta de espacios de desarrollo y recreación para potenciar sus habilidades:

Porque yo... yo sé dibujar bien y entonces no me dan las oportunidades para ocupar el tiempo que sé hacer, lo que me sale bien, lo que me gusta hacer. Entonces como que no, no hay (adolescente mujer, cuidado alternativo residencial).

La quinta brecha corresponde a las dificultades de acceso a la educación cuando se presenta algún tipo de discapacidad, principalmente en la educación secundaria y universitaria:

Tampoco hay sordos, por ejemplo, que hayan completado la escolaridad. Tampoco hay muchos sordos que hayan logrado llegar a cuarto medio, tener algún título, antes no se podía. Hasta octavo o sexto. Entonces, hace poco se cambió esto, se aprobó que pudiésemos tener acceso a la educación media y estamos muy felices, fue una gran lucha. Fue súper difícil para la vida hacer este cambio antes para fundar un futuro mejor. Ojalá haya algún cambio, dicen, y con la constitución sobre todo (adolescente hombre, grupo de discapacidad).

Finalmente, señalan que todas estas brechas están atravesadas por la variable de género, que implicaría una imposición de estereotipos y roles de género asociados al cuidado y tareas del hogar, lo que restringiría las condiciones óptimas y equitativas de desarrollo:

Ya, yo creo que una problemática que nosotres podemos ver más en específico es el machismo. El machismo que vivimos como niñas adolescentes. Onda... y más aún, siendo que somos mujeres o gente no binaria, pero que se vea más femenina. Entonces... se sufre una presión... que es

totalmente diferente a la que sufre el hombre porque... porque es la cultura latinoamericana chilena que, no sé, los deberes de hogar recaen en las mujeres, en las hermanas o, no sé, si eres hermana mayor, te vuelves una mamá más. Y... y al hacer como todos esos deberes extras en casa simplemente por el rol de género o estereotipo que se te da, pierdes muchas cosas (adolescente mujer, grupo feminista).

3.2.4 Análisis de causalidad

En el eje de desarrollo, **el análisis causal se enfoca en la inequidad de la calidad y la inclusión durante las trayectorias educativas de niños, niñas y adolescentes.** Se observaron las causas inmediatas, subyacentes y estructurales en cuatro dimensiones de análisis: la escuela como entorno inmediato; el sistema de evaluación, que condiciona o afecta la forma en que se configura y da seguimiento a la oferta educacional; la sociedad, considerando los espacios de protagonismo y participación; y, finalmente, la familia y el individuo.

Entre las causas inmediatas se observa que las evaluaciones no miden competencias de desarrollo integral y no insuman el proceso de enseñanza y aprendizaje, es decir, se enfocan más en el control y la sanción que en el apoyo. En términos de los recursos, contrariamente a las dos décadas iniciales de regreso a la democracia, en los últimos años se ha invertido más en educación superior que en parvularia y escolar. Además, no se dispone de los recursos materiales y humanos para la integración de grupos priorizados, como niñez y adolescencia con necesidades educativas especiales (NEE), migrantes y pertenecientes a pueblos indígenas.

Como causas subyacentes están la formación docente y el déficit de formación en NEE e inclusión, la exclusión de NNA considerados problemáticos, y la falta de institucionalización de prácticas inclusivas y de espacios seguros para conversar sobre nuevas prácticas pedagógicas. Se identifica también una desarticulación en las trayectorias educativas, por ejemplo, en la transición de educación básica a media. Por último, la violencia está normalizada en ciertos territorios, de la mano con el consumo de

alcohol y drogas, y entornos familiares no adecuados para el desarrollo de la infancia.

Entre las causas estructurales destaca la **alta segregación escolar por nivel socioeconómico**, lo que se vincula a su vez con entornos educativos desiguales y los estereotipos de género que marcan las trayectorias educativas. Se detectan también insuficiencias en la articulación de las instituciones del sistema educativo y una falta de mirada sistémica del diseño e implementación de la nueva educación pública.

Se identifican como obstáculos la delincuencia y el narcotráfico, así como el alcoholismo y consumo de drogas, especialmente en ciertos barrios; se observan insuficiencias en el apoyo articulado a familias con niñez y adolescencia con discapacidad o necesidades educativas especiales, la persistencia de prejuicios y estereotipos heterocisnormados, malas condiciones laborales de madres y padres, y también la naturalización de la violencia. Por último, se aprecia que la desigualdad social es alta y persistente, y que la pobreza multidimensional aún está extendida.

Lo presentado en esta sección se resume en la Tabla 3.5.

TABLA 3.5.
Análisis de causalidad del eje desarrollo^(*)

Limitaciones en el cumplimiento del derecho a la educación, desarrollo infantil y al descanso, juego, esparcimiento

CAUSAS INMEDIATAS

Baja estimulación temprana y poco acompañamiento	Entornos poco inclusivos	Evaluaciones no miden competencias de desarrollo integral	Sistema de evaluación no insuma el proceso de enseñanza - aprendizaje	Poca flexibilidad en las prácticas y evaluación en el proceso de aprendizaje
Poco y desigual apoyo familiar en sus trayectorias educativas	Espacios públicos inseguros	Currículum rígido y orientado al contenido de ciertas asignaturas	Insuficiente infraestructura y coeficientes técnicos para la educación parvularia	Insuficiente infraestructura, equipamiento y ayudas para NEE
Déficit en la entrega de información directa a niños, niñas y adolescentes con discapacidad	Falta de herramientas de trabajo intercultural en el contexto escolar	Desactualización y falta de pertinencia del currículum de enseñanza media	Incentivos perversos de PIE (sobrediagnóstico)	Mal uso de recursos destinados a NEE en los colegios
Insuficiente educación a las familias sobre el impacto de la educación parvularia		Falta de oferta pertinente de jardines infantiles públicos	Distribución reciente de recursos favorece a ed. superior en desmedro de la escolar y preescolar	

CAUSAS SUBYACENTES

Capacidades de los padres/madres limitadas por factores del contexto	Brechas digitales de acceso y calidad	Formación docente deficiente en temas de inclusión	Desigualdad de calidad de docentes entre tipos de establecimientos	Formación inicial docente heterogénea en su calidad
Entorno material y de dinámicas familiares poco adecuadas para el desarrollo	Desactualización de programas de convivencia y ciudadanía pertinentes a la vida crecientemente digital	Existencia de prácticas de discriminación o maltrato en los establecimientos educativos	Aislamiento educativo de niños, niñas y adolescentes considerados "problemáticos"	Poco desarrollo de espacios seguros de conversación sobre nuevas prácticas pedagógicas
Desigualdades territoriales en el acceso a redes y servicios de apoyo	Falta de sistemas que apoyen la pedagogía y gestión administrativa de los establecimientos educativos	Insuficiente institucionalización de prácticas inclusivas, incluyendo estándares de calidad	Desarticulación de las transiciones educativas	Retención escolar enfocada en lo administrativo sin una articulación territorial

CAUSAS ESTRUCTURALES

Malas condiciones laborales de padres/madres	Entornos barriales inseguros	Insuficiente apoyo a las familias de de NNA con necesidades educativas especiales	Alta segregación escolar	Desigualdad social alta y persistente
Naturalización de la violencia	Alta segregación territorial	Tendencia a la homogeneización de las necesidades educativas especiales y discapacidad	Aproximación económica en el ámbito educativo	Pobreza multidimensional extendida
Persistencia de prejuicios y estereotipos de una sociedad heterocisnormada	Sistema de aseguramiento de la calidad bajo la lógica de vigilar y castigar	Desigualdad en el entorno educativo	Baja valoración de educación parvularia	Crisis hídrica y mala gestión del agua
Estereotipos de género que impactan en los aprendizajes y trayectorias educativas		Baja valoración y reconocimiento del trabajo docente	Insuficiente mirada sistémica en el diseño e implementación de la nueva educación pública	Falta de una visión futura de las políticas educativas

Fuente: Elaboración propia.

(*) El análisis de causalidad presentado se elabora a partir de consulta con especialistas y triangulación de información de las distintas fuentes de evidencia revisadas. No corresponde a un análisis de carácter determinista.



3.3 EJE PROTECCIÓN

3.3.1 Situación

El paradigma de la protección integral se instala con la Convención sobre los Derechos del Niño y corresponde al reconocimiento de niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho, garantizando y dando cumplimiento efectivo de esos derechos, previniendo su amenaza o vulneración, y asegurando su restablecimiento inmediato mediante la aplicación del interés superior. Esta protección se brinda por medio de políticas, servicios y programas adoptados por el Estado para hacer plenamente efectivos todos los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes consagrados en la Convención, la Constitución Política de la República, las leyes y en otros instrumentos jurídicos nacionales e internacionales de derechos humanos.

El eje de protección integral contempla el aseguramiento de las condiciones para el ejercicio de los derechos y el desarrollo pleno de todo niño, niña o adolescente, que se expresan en la protección social en el sentido amplio de la misma—es decir, integrando aquellas políticas sectoriales como salud, vivienda, educación, etc.— que el Estado debe proveer. Estas políticas sectoriales, en su conjunto, deben estar al servicio de la protección integral, donde también se incluye la protección especializada como un componente específico para quienes requieren garantías reforzadas. Ello se resume en el lema utilizado en UNICEF que dice: “Para todos los niños, todos sus derechos”.

Los principales indicadores y resultados del eje de protección (presentados en la Tabla 3.6) refieren a la protección social, entendida como el aseguramiento de las condiciones para el ejercicio de los derechos de niños, niñas y adolescentes, y a la protección especializada, como un componente específico de la protección integral.

En general, el eje protección aborda, por una parte, fenómenos específicos de vulneración de derechos que afectan a niños, niñas y adolescentes

(por ejemplo, la pobreza y la violencia), y, por otra, la calidad de la respuesta de las agencias públicas y privadas al atender estos fenómenos mediante políticas públicas generales orientadas a establecer un piso de protección social y dispositivos específicos de carácter institucional enfocados en protección especializada.

En este eje las carencias y brechas no solo se relacionan con el resultado, sino también con las instituciones, es decir, con las políticas públicas, el diseño legal y la efectividad de las intervenciones sociales. Dadas las características del sistema nacional de protección especializada, este análisis debe contemplar tanto la acción de las administraciones (en el nivel central, regional y local) como del sistema judicial.

Un aspecto que está a la base de muchas vulneraciones que afectan a la población es la situación de pobreza, cuyos indicadores sufrieron el impacto de la pandemia de COVID-19 iniciada en 2019. Efectivamente, el desempleo y la merma sustantiva en los ingresos de las familias producto de la pandemia quebraron un ciclo de varios años de disminución de la pobreza en el país. De hecho, **entre las mediciones de 2017 y 2020 la pobreza por ingreso aumentó de 8,6 % a 10,8 %**, lo que afectó con mayor fuerza a las personas menores de 18 años, pues este porcentaje se incrementó de 13,9 % a 15,7 %.⁸⁸

La pobreza en los NNA migrantes se incrementó más aún, desde un 15,1 %, a un 26 %. También se mantienen diferencias estadísticamente significativas para niños y niñas pertenecientes a pueblos indígenas (17,3 %), habitantes de zonas rurales (18,1 %) y en primera infancia (0 a 3 años) (17,1 %).⁸⁹

En relación con la pobreza multidimensional, por las condiciones de confinamiento durante la pandemia de COVID-19, la encuesta CASEN de 2020 no pudo medir todos los indicadores necesarios. La medición de 2017 constató que el 22,9 % de los niños, niñas o adolescentes vivía en un hogar con pobreza multidimensional, cifra mayor a la alcanzada por personas mayores de edad (20 %). **Las mayores carencias de los hogares con niños y niñas se encuentran en seguridad social (34,5%), escolaridad (27,4 %) y habitabilidad (24,3 %).**⁹⁰

88 Ministerio de Desarrollo Social, *Encuesta CASEN*, 2020.

89 Ibid.

90 Ministerio de Desarrollo Social, *Síntesis de resultados: niños, niñas y adolescentes. CASEN 2017, 2018*.

Respecto de la habitabilidad, **se observa un aumento explosivo de los campamentos**, que pasaron de albergar a 27.378 familias en el comienzo de la década, a 81.643 familias en 2020. El alza mayor se produjo a partir de 2019, cuando alcanzó el 73,5 % de aumento.⁹¹ Este es un indicador significativo de la desprotección social, ya que las personas que allí habitan están privadas de las condiciones mínimas para subsistir, como una vivienda habitable, agua potable, sistema de excretas, luz eléctrica, etc.

En relación con la presencia de niños, niñas o adolescentes que viven en campamentos, solo se encuentra el registro de niños y niñas de 0 a 14 años, que arrojó la cifra de 57.384 para 2020, un equivalente a 15 por cada 1.000 niños o niñas de 0 a 14 años.

Por otra parte, en 2020 en el 10 % de los hogares con niños, niñas o adolescentes había algún grado de hacinamiento, cifra inferior a la registrada en 2017, cuando fue del 13,4 %.⁹² Esta situación afecta más a los hogares con NNA migrantes, donde el porcentaje asciende al 36,3 %.⁹³

El ámbito de acceso a servicios básicos, analizado en el eje supervivencia, se puede complementar con el hecho de que, según la CASEN 2017, el 17,2 % de los hogares donde viven NNA se encontraba distante de servicios básicos, con una diferencia muy significativa según el área en que habitaban. Así, el 66,1 % de los hogares rurales está alejado de los servicios básicos en comparación con el 10,2 % de los hogares de áreas urbanas.

Un tema vinculado a situaciones de vulnerabilidad son los subsidios a la niñez y la asignación familiar. Más allá de los montos, que aún son insuficientes, se detecta un problema en los criterios con que se focalizan los recursos. Por ejemplo, solo el 4,1 % de los hogares en extrema pobreza tuvo acceso al bono por Control del Niño Sano.⁹⁴ Con la niñez migrante la situación es aún más compleja, dado que para inscribirse en el Registro Social de Hogares (RSH),

que determina el acceso a los beneficios sociales, se requiere que los padres se encuentren en situación migratoria regular, lo que margina a niños y niñas que han ingresado de manera irregular y que son, precisamente, quienes están en mayor condición de vulnerabilidad.⁹⁵

En relación con los indicadores de protección especializada, se observa un descenso relevante —de 15.497 en 2010 a 10.982 en 2020— de los casos de niños, niñas y adolescentes separados de sus familias por decisión judicial y que están en cuidados alternativos. Asimismo, en 2010 el 80 % estaba en centros residenciales y el 20 % en familias de acogida. En 2020 esta cifra descendió al 41 % en centros residenciales y aumentó al 59 % en familias de acogida, lo que refleja un **cambio de mirada, ya que de optarse por la institucionalización (o centros residenciales) se pasó a priorizar el acogimiento familiar.**⁹⁶

Esta nueva perspectiva surgió luego de denuncias interpuestas por diferentes organizaciones de derechos humanos debido a las diversas vulneraciones de que han sido víctimas los NNA en centros residenciales (maltrato, abuso, negligencia, escaso trabajo con la familia de origen, etc.), lo cual, además de incrementar los ingresos a modalidades ambulatorias y a familias de acogida, ha derivado en un tránsito desde el modelo de centros residenciales hacia residencias de menor tamaño y con enfoque terapéutico, llamadas residencias familiares. A la fecha se han implementado 21 de estas residencias y una residencia de alta especialización; sin embargo, sigue habiendo problemas para mantener la infraestructura y prevenir nuevas vulneraciones.

En esta misma línea, la adopción de NNA —definida como la última alternativa para la restitución del derecho a vivir en familia, siempre que se hayan agotado las posibilidades de reunificación con su familia de origen— disminuyó entre 2015 y 2020, pues se pasó de 510 a 258 enlaces adoptivos. Junto con

ello, se observa una baja sostenida en los tiempos de espera de un niño o niña desde el momento en que se declara su susceptibilidad de adopción y en que se concreta el enlace, lapso que se ha reducido de 236,5 a 157,7 días en promedio.⁹⁷

Actualmente, **está pendiente la reforma de la Ley de Adopción para actualizar los criterios de prelación para los posibles adoptantes**, de modo que no se produzcan discriminaciones por factores socioeconómicos o diversidad sexual, y además incluir la adopción abierta de acuerdo con el interés superior del niño o niña.

Por otro lado, la oferta de programas ambulatorios de protección especializada es insuficiente: a diciembre de 2020, 13.005 niños y niñas se encontraban en listas de espera para ser atendidos en uno de estos programas, de los cuales los con mayor sobre demanda son los especializados en maltrato (PRM) y los de prevención focalizada (PPF) (4.339 y 4.267, respectivamente).⁹⁸

En los últimos años la problemática de la violencia ejercida hacia los niños, niñas y adolescentes ha sido abordada por diversas mediciones de forma fragmentada según algunos criterios específicos: el espacio en que se produce, características de la víctima, tipo de violencia, entre otros, por lo que el país no cuenta con estadísticas claras e integrales sobre este fenómeno.

En 2017 se aplicó la Tercera Ronda de la Encuesta Longitudinal de Primera Infancia (ELPI), la que, entre otras variables, registró el método de disciplina por el que optan los adultos del hogar. **Se constató que el 62,5 % de los cuidadores utiliza algún tipo de disciplina violenta, y en el 32,5 % de los casos se reporta que recurren a castigos físicos.**

Respecto de la violencia sexual, según estadísticas sobre denuncias recibidas por la policía, entre 2016 y 2019 las víctimas menores de edad fluctuaban entre el 38,6 % y el 35,7 %. **Por género, las mujeres representaban el 85 % de las víctimas de delitos sexuales contra menores de edad en 2016, cifra que se mantiene estable hasta 2019.**⁹⁹

Asimismo, al analizar las victimizaciones de delitos sexuales a partir de la Encuesta Nacional de Polivictimización en Niños, Niñas y Adolescentes, se constata que la victimización de las adolescentes ha aumentado. Así, el 8,7 % de ellas declara haber sido víctima de bullying sexual en el último año, en comparación con el 3,5 % de adolescentes varones. Lo mismo sucede con el acoso sexual por internet, pues el 16,4 % de las adolescentes declara haber sido víctima, cifra que contrasta con el 6,6 % correspondiente a los varones.¹⁰⁰

También se detectó un aumento significativo de las redes de explotación alrededor de las residencias de protección del SENAME, las que persisten en Mejor Niñez. Pese a los numerosos casos que se han dado a conocer mediante reportajes periodísticos, no existen cifras actualizadas que muestren la magnitud de este tipo de violencia. La única información pública se refiere a los casos atendidos en los programas especializados en explotación sexual (PEE) del SENAME, que en 2020 ascendieron a 1.400, de los cuales el 90,1 % corresponde a niñas y adolescentes.¹⁰¹

En el contexto de la escuela, la violencia se mide a través de la Encuesta Nacional de Violencia Escolar (ENVAE)¹⁰² y de las encuestas nacionales de prevención, agresión y acoso escolar, que se aplican durante la evaluación SIMCE. **La encuesta ENVAE señala que el 23,1 % de los estudiantes reporta haber sido agredido verbalmente, el 20,2 % que fue**

91 Un Techo para Chile, Fundación Vivienda y CES, "Catastro Nacional de Campamentos 2020-2021. Informe ejecutivo", 2021, <https://ceschile.org/wp-content/uploads/2020/11/Informe%20Ejecutivo_Catastro%20Campamentos%202020-2021.pdf>.

92 Ministerio de Desarrollo Social, *Encuestas CASEN 2017 y 2020*.

93 Alianza CJS-PUC, Fundación Colunga, UNICEF Chile y WorldVision Chile, *Estudio exploratorio de caracterización de niños, niñas y adolescentes migrantes de América Latina y el Caribe y sus familias en Chile*, 2020, <www.unicef.org>

94 UNICEF, *Agenda niñez y adolescencia, 2022-2025*, 2021, <www.unicef.org>

95 Ministerio de Desarrollo Social y Familia, *Orientaciones al RSH No. 12*, 2020.

96 SENAME, *Anuario Estadístico 2020*, 2021, <www.sename.cl>

97 Ibid.

98 UNICEF, "Elaboración de recomendaciones respecto de la estructura y contenidos de la oferta programática del Servicio Nacional de Protección Especializada", 2021.

99 Estadísticas según sexo y edad de las víctimas, y victimarios registrados en las denuncias recibidas por la policía. Se consideraron los delitos de violaciones, abusos sexuales y otros delitos sexuales. Ver CEAD, "Estadísticas delictuales", <<http://cead.spd.gov.cl/estadisticas-delictuales>>.

100 Noemí Pereda, "¿Cuánta violencia es demasiada? Evaluación de la polivictimización en la infancia y la adolescencia", *Papeles del Psicólogo*, vol. 40, No. 2, 2019, pp. 101-108.

101 SENAME, *Anuario Estadístico 2020*, 2021, <www.sename.cl>.

102 Subsecretaría de Prevención del Delito, *Encuesta Nacional de Violencia Escolar*, 2014, <<http://cead.spd.gov.cl>>.

agredido físicamente y el 20,1 %, socialmente. Se observan diferencias según género, pues las mujeres reciben más agresión social que los hombres (21,6 % y 18,5 %, respectivamente), mientras que los hombres son más agredidos verbalmente (28,2 % hombres y 18 % mujeres) y físicamente (24,3 % hombres y 16,3 % mujeres).¹⁰³

Las cifras disponibles respecto del trabajo infantil están desactualizadas. La última encuesta de actividades de niños, niñas y adolescentes (EANNA) se realizó en 2012, y se constató que el 6,6 % se encontraba en esta situación (229.000), de los cuales dos tercios eran hombres.¹⁰⁴ Antecedentes más actuales,¹⁰⁵ que sirven de proxys para acceder a indicadores de trabajo infantil, provienen de la Encuesta Social COVID-19, que revela que en el 3,5 %

de los hogares al menos un adolescente entre 15 y 17 años debió trabajar para apoyar económicamente al hogar en la pandemia, mientras que en el tramo de niños y niñas de entre 6 y 14 años esta cifra desciende al 2,2 %.

En el ámbito de la protección especializada es fundamental atender de modo integral la situación de los derechos de la niñez migrante.

Prácticamente en todas las dimensiones abordadas en este informe los niños, niñas y adolescentes migrantes se encuentran en peores condiciones que los demás niños y se observa una brecha institucional muy relevante para atender de manera idónea a esta población, en particular en los meses siguientes a su ingreso al país.

TABLA 3.6

Resumen de indicadores del eje protección

Derecho	Dimensión	Indicador	Resultado	Fuente
Derecho a un nivel de vida adecuado	Pobreza de ingresos	Niños, niñas o adolescentes en pobreza	15,7 %	CASEN, 2020
		Disminución de ingresos en pandemia en hogares donde viven niños, niñas o adolescentes	66,1 %	UNICEF, 2021
	Pobreza multidimensional	Porcentaje de niños, niñas o adolescentes que viven en hogares con pobreza multidimensional	22,9 %	CASEN, 2017
	Habitabilidad	Hacinamiento en hogares que viven niños niñas y adolescentes	10 %	CASEN, 2020
		Distancia a servicios básicos de los hogares en que viven niños, niñas o adolescentes	17,2 %	CASEN, 2017
Derecho a la seguridad social	Ingreso familiar	Ingreso familiar disponible neto	16,949,2 USD de ingreso familiar	OCDE, 2020

103 Ibid.

104 Ministerio de Desarrollo Social y Familia, *Encuesta EANNA*, 2012, <<http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl>>.

105 UNICEF, PNUD y OIT, "Impactos de la pandemia en el bienestar de hogares de niños, niñas o adolescentes", 2021, <www.unicef.org>.

Derecho	Dimensión	Indicador	Resultado	Fuente
Derecho a vivir en familia	Estructura de los hogares	Hogar biparental con hijos	28,8 %	Censo, 2017
		Hogar monoparental	12,7 %	Censo, 2017
	Reconocimiento de filiación de hijos e hijas	Necesidad de reconocimiento de filiación de hijos e hijas de parejas LGBTIQ+	58,2 % de las parejas	Fundación Iguales, 2020
Derecho a una vida libre de violencia	Prácticas violentas en la crianza	Conocimientos sobre efectividad de prácticas disciplinares según edad del cuidador/a	47% de las y los cuidadores consideran al menos una práctica violenta como efectiva	UNICEF, 2021
		Cuidadores de niños y niñas que declaran utilizar algún método violento de disciplina	62 %	ELPI, 2017
	Violencia sexual	Porcentaje de niños, niñas y adolescentes que declaran haber sufrido al menos una situación de victimización sexual, en el último año (a)	16 %	Encuesta Polivictimización, 2018
		Porcentaje de niñas y niños que son atendidos en programas de explotación sexual	90,1 % del total fueron niñas	SENAME, 2020
	Violencia escolar	Estudiantes víctimas de violencia verbal	23,1 %	ENVAE, 2013
		Porcentaje que reconoce la condición de género como motivo para sufrir bullying	31,4 %	Todo Mejora, 2015
	Polivictimización	Número de victimizaciones sufridas por niños, niñas y adolescentes polivíctimas (prevalencia vida)	14	Subsecretaría de Prevención del Delito, 2018
Niños, niñas y adolescentes en programas de protección especializada	Número de niños, niñas y adolescentes en programas de protección especializada	105.620	SENAME, 2020	
Justicia juvenil	Adolescentes que ingresan por LRPA	Número de adolescentes ingresados al Ministerio Público	31.774	SENAME, 2020

Fuente: Elaboración propia. LRPA: Ley de responsabilidad penal adolescente.

(a) Entre las situaciones de victimización sexual se consideran: prácticas sexuales con mayor de 18 años con consentimiento; herida de sentimientos por bullying sexual; ser obligado/a a mirar partes íntimas por la fuerza o sorpresa; tocado/a o intento de toque de partes íntimas por un adulto extraño o conocido; ser forzado/a a hacer cosas de carácter sexual por un niño, niña o adolescente; intento o relación sexual completa con penetración sin consentimiento.

Por otro lado, desde junio de 2007, cuando entró en vigencia la Ley 20.084 sobre adolescentes y jóvenes en conflicto con la justicia, los ingresos al Ministerio Público han descendido. Efectivamente, en 2013 ingresaron 46.089 adolescentes, mientras que en 2019 esta cifra disminuyó a 31.774 ingresos, es decir, se redujeron en 31 % aproximadamente.

Durante 2020 muchos menos adolescentes cumplieron penas en la red SENAME de justicia juvenil, lo que se explica en parte por la pandemia. La tasa bruta de privación de libertad¹⁰⁶ es de 39 por cada 100.000 adolescentes entre 14 y 17 años.¹⁰⁷ Sin embargo, si se observa la tasa promedio de privación de libertad en medidas cautelares, se comprueba que la tasa de adolescentes en internación provisoria cada 100.000 habitantes es de 183, mientras que la tasa de adultos en prisión preventiva es de 161 cada 100.000 habitantes.¹⁰⁸ Esta situación se agrava porque el 68,9 % de los adolescentes —en promedio durante el periodo— no se somete a una condena privativa de libertad, lo que va en contra del espíritu de la Ley 20.084, que en el artículo 33 indica: “Proporcionalidad de las medidas cautelares. En ningún caso podrá el juez dar lugar a una medida que parezca desproporcionada en relación con la sanción que resulte probable de aplicar en caso de condena”.¹⁰⁹

Cabe señalar que la institucionalidad de niñez y adolescencia destinada a la protección especializada ha sufrido profundos cambios en el último año. Pasó de ser un servicio integrado con justicia juvenil bajo una misma institución (SENAME) —dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos— a ser un servicio especializado (Mejor Niñez) y con funciones propias de su labor, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Por su parte, en el ámbito de la justicia juvenil se encuentra en su último trámite constitucional en el Congreso Nacional el proyecto de ley que crea el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil, con lo que se le pone término al actual SENAME.

En dos estudios realizados por UNICEF, uno sobre los programas ambulatorios y otro acerca de la estructura de la oferta programática, se detecta la necesidad de reformular las prestaciones de protección especializada debido a que su excesiva fragmentación impide la entrega de una atención de calidad, oportuna y no revictimizante al niño, niña o adolescente. Asimismo, es fundamental redistribuir las competencias y la oferta de prestaciones en los territorios, de modo que los mecanismos de gestión aseguren la pertinencia y adecuación de los programas y servicios.

3.2.2 Brechas

Considerando los datos presentados, se identifican las siguientes brechas en protección social:

- En pobreza se observa una brecha, ya que afecta en un 30 % más a los niños, niñas y adolescentes que a los adultos, un fenómeno que en la literatura se conoce como “infantilización de la pobreza”. A su vez, la niñez migrante supera en más de 10 puntos porcentuales la pobreza de la niñez de nacionalidad chilena.
- Se detecta un aumento de los niños, niñas y adolescentes viviendo en campamentos, lo que genera una brecha en ámbitos del desarrollo en áreas como salud, escolaridad, relaciones interpersonales, etc.
- El hacinamiento en hogares donde vive al menos un niño o niña en situación de migración es el triple de aquel que se registra en hogares con niños o niñas solo de nacionalidad chilena. Para subsanar esta brecha se requieren políticas específicas dirigidas a este tipo de población.
- Determinados niños, niñas y adolescentes son excluidos de apoyos sociales porque los criterios de focalización del Registro Social de Hogares están mal diseñados.

En protección especializada se identificaron las siguientes brechas:

- El Gobierno debe hacer un esfuerzo mayor por implementar el Servicio Nacional de Protección Especializada (Mejor Niñez) y asignar un presupuesto adecuado para su correcta instalación. Especialmente, se detecta una diferencia importante entre los objetivos de la ley y los medios institucionales para ejecutarla en el territorio.
- Las listas de espera para los programas de protección especializada dejan en evidencia la urgencia de reformular la oferta, de modo que la atención sea pertinente y oportuna para los niños y niñas, y los proteja de otras vulneraciones o de su cronificación. Es necesario reformular las prestaciones de protección especializada en Mejor Niñez debido a que su excesiva fragmentación impide entregar una atención de calidad, oportuna y no revictimizante al niño, niña o adolescente que la requiera. De igual modo, el cierre de los CREADS sigue siendo un desafío postergado.
- El ingreso de niños y niñas a modalidades residenciales ha disminuido frente a las modalidades de acogimiento familiar; sin embargo, este proceso ha sido lento y el número de atendidos en residencias sigue siendo excesivo. Es necesario, entonces, incrementar la cobertura del Programa Familias de Acogida, sobre todo para los niños y niñas menores de tres años.
- Se ha detectado un aumento significativo de las redes de explotación sexual adolescente alrededor de las residencias de protección de SENAME, y que persisten en Mejor Niñez. Pese a los numerosos casos dados a conocer por reportajes periodísticos, no se dispone de cifras actualizadas que revelen la magnitud de este tipo de violencia; asimismo, la legislación penal es insuficiente para abordar el problema, por lo cual se han presentado reformas legislativas.
- La medida cautelar de la internación provisoria de adolescentes es desproporcionada y su aplicación supera los estándares esperados de una correcta aplicación de la Ley 20.084 en relación con la sanción impuesta.

- La internación provisoria no debe reemplazar la sanción, por lo que su duración —que se asocia a los tiempos de la investigación— no debe superar los seis meses.

3.3.3 Voces de las y los adolescentes

La consulta realizada a adolescentes pertenecientes a los ocho grupos prioritarios permite observar que en el eje protección dos brechas principales afectarían su protección integral: la dificultad para acceder a servicios de apoyo y los roles de género, que coartan su desarrollo y afectan su bienestar. Por otro lado, habría dos problemas relacionados con la protección especializada asociados a la exposición a la violencia en grupos específicos: LGBTQ+ y la situación de los niños y niñas en residencias de protección. En este último grupo también se observa como brecha principal la ausencia de vida familiar, todo lo cual afecta su bienestar y desarrollo (Ilustración 3.5).

La primera brecha identificada por los y las adolescentes es la dificultad para acceder a los servicios de apoyo cuando sufren algún tipo de discriminación o están expuestos a situaciones de violencia:

Los problemas que afectan mis derechos son la discriminación y no tener con quién hablar porque se pueden burlar por dar una opinión. A veces los adolescentes se pueden sentir acosados, nerviosos, necesitan contar sus problemas y sentirse ayudados, pero no hay nadie. Sería importante que los adultos pudieran escuchar a las personas cuando tienen algún problema (adolescente mujer, migrantes norte).

En concordancia con lo anterior, señalan una brecha significativa asociada a experiencias directas de violencia y discriminación, especialmente si se forma parte de algún grupo prioritario expuesto a pautas de exclusión, como aquellos adolescentes que residen en cuidados alternativos o pertenecen a la comunidad LGBTQ+:

Sí, la verdad sí. Yo igual por bullying he sufrido mucho en el colegio y discriminación por parte de mi familia. No sé, yo creo que eso igual la mayoría lo hemos pasado, por lo menos las que

¹⁰⁶ Dado que una persona adolescente condenada bajo la Ley 20.084 puede seguir cumpliendo su sanción después de los 18 años, la tasa bruta se calcula por el total de privados de libertad —sin filtrar por edad— sobre el número de adolescentes de 14 a 17 años, según el INE, “Proyecciones de población”, <www.ine.cl/estadisticas/sociales/demografia-y-vitales/proyecciones-de-poblacion>.

¹⁰⁷ SENAME, *Anuario Estadístico 2020*, 2021.

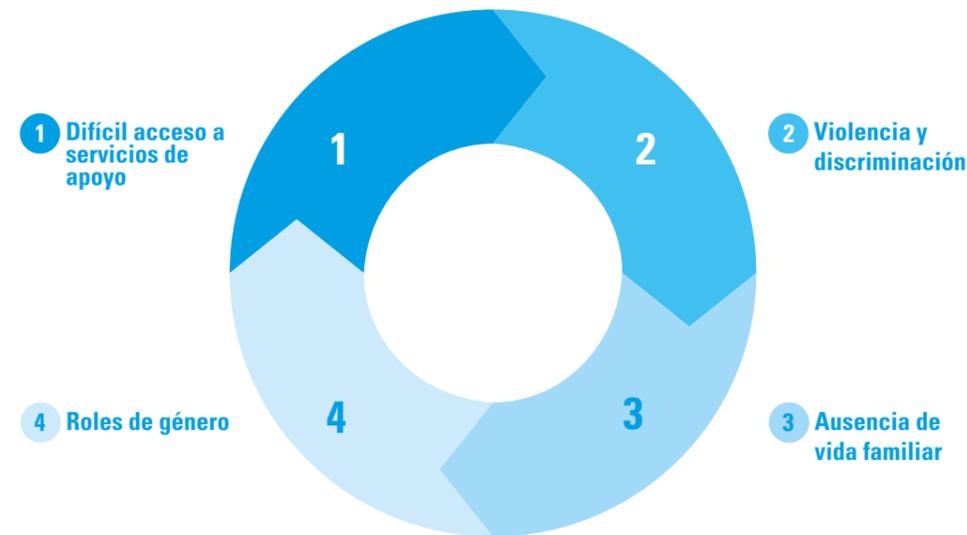
¹⁰⁸ UNICEF y Defensoría Penal Pública, *Sistema penal adolescente 2008-2018: cifras, avances y desafíos pendientes*, Santiago, 2020.

¹⁰⁹ Biblioteca del Congreso Nacional, “Ley 20084. Establece un sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal”, 2005, <www.bcn.cl>.

ILUSTRACIÓN 3.3

Principales brechas de derechos en el eje protección

EJE 3: Protección



Fuente: Elaboración propia.

están acá en el hogar, sí. Por ejemplo, yo he sufrido caleta de esas cosas. Entonces por eso. Y yo creo que... o sea, no, eso (adolescente mujer, cuidado alternativo residencial).

Como soy una persona trans, tenemos un problema en muchos asuntos en el nivel estudiantil y en la casa. Porque en la casa te discriminan porque normalmente te llaman por tu sexo y no por tu género, y eso es una vulneración de tus derechos como persona y además, eh... los daños en el colegio, que nos mandan, que te hacen bullying, que no puedes entrar al baño porque no sabes cuál elegir, y tampoco es para que te pongan un baño aparte ni nada, pero... no sabes cuál elegir, si es por tu sexo o por tu género. Y es algo muy complicado a menos que los padres, te... te ayuden y te firmen las cosas, no puedes cambiarte el nombre ni nada. Y... en el mismo colegio, para que te llamen de la manera en que tú quieres (adolescente mujer, LGBTIQ+).

En tercer lugar aparecen los roles de género asignados a las mujeres, dado que limitarían su desarrollo, generando desigualdad y exponiéndolas a encarnar mandatos sociales de cuidado que limitan sus espacios de ocio:

El tiempo libre que hablaba la XXX o tu posibilidad de tener como propia libertad. Y eso vulnera tu niñez. Como que no puedes disfrutar tu niñez porque tienes que como... no sé, tienes que cuidar a tu hermano, tienes que cuidar a tu hermana, tienes que quedarte haciendo aseo en la casa, tienes que tener orden, tienes que cocinar. Al menos en mi caso, yo tengo dos hermanos chicos y yo vivía... porque me fui de esa casa... yo vivía en una casa en donde se vulneraban mis derechos enormemente. Y... y yo me fui de manera legal de esa casa, pero... yo me fui de esa casa sintiendo que dejaba a mis hijos allá, que son mis hermanos. Porque yo me volví la mamá para ellos. Entonces... y en lugares, casas problemáticas, eso pasa. Como que... pasa aún más en las figuras femeninas... se vuelven como... el soporte (adolescente mujer, grupo feminista).

Por último, señalan una brecha ligada a la ausencia de vida familiar cuando se encuentran bajo cuidados alternativos residenciales, lo que interferiría directamente en su bienestar:

Pero el tema es que no te puedes sentir como en una casa porque hay demasiadas reglas que cambian, no te puedes sentir un poco más libre,

como a tu gusto o otras cosas (adolescente hombre, cuidado alternativo residencial).

3.3.4 Análisis de causalidad

3.3.4.1. Protección social

Para el análisis de causalidades de protección social UNICEF priorizó las referidas al aumento de la pobreza infantil en los últimos años, y la ausencia de un sistema de garantías de derechos para niños, niñas y adolescentes.

Respecto del aumento de la pobreza infantil, se plantean como causales inmediatas la pandemia de COVID-19 (dimensión general) y el confinamiento al que se vieron sometidos los niños, niñas y sus familias, situación que agravó la fragilidad de los ingresos. En la dimensión individual-familiar se distingue la imposibilidad de las familias en situación de pobreza o en riesgo de estarlo de planificar los gastos, dado que los ingresos son muy ajustados y no tienen capacidad de ahorro. Este fenómeno empeora por la pérdida de empleos, lo que disminuye los ingresos del hogar. En el caso de la dimensión sociocomunitaria, se identifica como causa inmediata las pocas redes de apoyo que tienen actualmente las familias tanto en el barrio como en la comunidad, junto a dificultades para acceder a servicios. Este último aspecto se refuerza por los criterios con que el Estado (dimensión institucional) focaliza los apoyos sociales, en especial los del Registro Social de Hogares (RSH) que, al no ser sensibles a los cambios de situación, terminan excluyendo a familias vulnerables y entregando las ayudas de manera tardía.

En cuanto a las causales subyacentes se identificó que las familias (dimensión individual-familiar), pese a tener recursos limitados, adhieren a un modelo económico basado en el consumo, lo que genera **altos índices de endeudamiento**, insostenibles ante crisis como la provocada por la pandemia. Por otra parte, la **cultura machista, que perpetúa los roles tradicionales asignados a las mujeres, las fuerza a abandonar sus trabajos para hacerse cargo del cuidado de sus hijos o hijas.** En la dimensión sociocomunitaria, la desintegración de las redes barriales y la vida más atomizada de las

familias incide en que no sean visibilizadas por los organismos públicos. En la dimensión institucional —y ligado a los criterios del RSH—, se produce un desprestigio de los instrumentos de focalización, el que se agudiza por la brecha digital debido tanto al desconocimiento de los usuarios como al desigual acceso a conexión, que perjudica la postulación a beneficios vía web. Otra causal subyacente en el ámbito institucional se refiere a la inclusión tardía de los gobiernos locales en la toma de decisiones y en la ejecución de las políticas de apoyo.

Finalmente, como causales estructurales se identificaron el déficit de trabajo decente y un nivel educacional bajo, que no les permite acceder a ofertas de empleo de mejor calidad (dimensión individual). Entre las mujeres este fenómeno se refuerza porque fallan los incentivos a la corresponsabilidad en el cuidado, toda vez que se asume que tal función recae sobre ellas. **En la dimensión sociocomunitaria se percibe como causa estructural la falta de políticas sociales coordinadas, lo que impide llegar oportunamente con las ayudas,** además de falencias en la protección y seguridad en los entornos, que termina forzando a las familias a estar dentro de sus hogares y a no participar en la sociedad. Todos los actores institucionales reconocen que la normativa legal no garantiza los derechos, por lo que se obstaculiza y retrasa la exigibilidad de protección. **No se dispone de un piso de protección social que asegure prestaciones para los niños, niñas y adolescentes y sus familias, lo que debiera empezar a cambiar con la aprobación de la ley de garantías de derechos, y eventualmente en una nueva discusión de carácter constitucional tras el rechazo a la propuesta de la Convención Constitucional.**

En lo que respecta a la ausencia de un sistema de garantías, las causas inmediatas identificadas en la dimensión individual-familiar se refieren a que **los niños, niñas y adolescentes y sus familias no acceden a prestaciones sociales porque no las conocen o por los prolongados tiempos de espera,** lo que repercute en otra de las causales identificadas, a saber, que las familias abandonan los programas de intervención social. En la dimensión sociocomunitaria se destaca la deficiente incorporación del enfoque de bienestar de la niñez y adolescencia y de la pertinencia territorial en las prestaciones sociales. En cuanto a la dimensión institucional, la causa

inmediata se asocia a **falta de especialización y capacitación de los equipos profesionales que trabajan con niñez**. Si a ello se suma una brecha de información estadística detallada para tomar decisiones oportunas, la protección hacia la niñez y adolescencia se torna deficiente. Todo lo anterior se puede resumir en una causa inmediata general: la necesidad de que la recientemente promulgada ley de garantías comience a operar en la práctica, dando paso a una nueva etapa en la cual la protección integral de los derechos de la niñez se haga efectiva.

En cuanto a las causas subyacentes, en el ámbito individual-familiar se reconoce que **los criterios de focalización no se comunican correctamente a la ciudadanía**, por lo que muchas familias que debieran acceder a prestaciones no lo hacen por desconocimiento. Esta situación también produce desconfianza en cómo se asignan los beneficios. En la dimensión sociocomunitaria, la causal identificada es la **invisibilización de los niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza**, es decir, que su presencia como sujetos de derecho se pierde de vista. A la dimensión institucional subyace la falencia en la formación de nuevos profesionales, pues las mallas curriculares no incluyen el enfoque de derechos como un eje central del trabajo con la niñez. Por otro lado, se expresa que las políticas sociales en Chile están centradas en el riesgo y no en la promoción y prevención de vulneraciones. En suma, **es necesario avanzar hacia el diseño e implementación de políticas que favorezcan la garantía de realización y ejercicio efectivo de los derechos**.

En este sentido, **surge el desafío de encontrar un equilibrio y armonizar los instrumentos de focalización con la garantía universal y la debida atención a la vulnerabilidad social**. El Consejo Asesor para la Cohesión Social ha llamado la atención sobre que la ausencia de dicha focalización puede atentar contra el bienestar global de dichos grupos sociales. Pero en la medida en que distintos indicadores de cohesión social se debilitan, se espera que existan mayores mecanismos de protección social que contribuyan de manera decidida a fortalecer la percepción de justicia, ampliando no solo la cobertura, sino especialmente

la calidad de las prestaciones públicas, garantizando un trato digno para todos y no solo para quienes puedan pagar, donde las diferencias entre ricos y pobres sean mínimas o inexistentes.¹¹⁰

Este Consejo también ha advertido sobre los riesgos de la hiperfocalización, especialmente en los programas con subtramos, que crean diferencias artificiales entre personas y hogares, y que, por su arbitrariedad, generan sensaciones de injusticia, o en aquellos diseños que no se hacen cargo de las inestabilidades por las que transitan las personas, que pierden las condiciones de elegibilidad y quedan desprotegidas.

Las causas estructurales se explican porque los sectores no comparten la información, lo que podría aportar a una intervención integral de las familias y evitar la sobreintervención. Las familias se cansan de transitar por diferentes programas y terminan desistiendo de los apoyos que se ofrecen. Aquí también se refleja la **nula incorporación de la mirada de los niños, niñas y adolescentes en la evaluación de programas sociales**, que permitiría realizar intervenciones más pertinentes para este grupo. Muy asociado a ello, en las causas sociocomunitarias se identifica que la cultura adultocéntrica limita el ejercicio de los derechos a niños, niñas y adolescentes, y se cuele en muchos de los argumentos sostenidos para proteger a los NNA, con lo cual quedan relegados a meros actores secundarios de las políticas públicas. Otra de las causas sociocomunitarias es el diseño centralizado de las prestaciones, ya que la mayoría se modela desde el nivel central y los equipos regionales y locales no tienen incidencia para ajustarlas a su realidad. En la dimensión institucional, se distingue que **en los últimos años se ha ido debilitando el presupuesto de los programas de protección —en especial del subsistema Chile Crece Contigo—, lo que incide en la calidad de la atención prestada**. A este debilitamiento se suma el modelo de políticas sociales fragmentadas y la ausencia de una mirada integral y sistémica de la intervención, que debe comprender al niño, niña o adolescente en su entorno familiar. En la dimensión general, se reconoce la persistencia de la visión tutelar de la niñez, lo que impide que se

avance en garantías de derechos. Esto se refleja también en las discusiones presupuestarias, pues el ámbito financiero se sobrepone al aseguramiento de derechos de la niñez y adolescencia.

El análisis de causalidad descrito se resume en la Tabla 3.7.

TABLA 3.7.
Análisis de causalidad del eje protección (social)^{(*)(**)}

Limitaciones en el cumplimiento del derecho a la protección social: a un nivel de vida adecuado

CAUSAS INMEDIATAS

Escasa capacidad de ahorro	Mujeres son más afectadas por el desempleo en pandemia	Redes de apoyo a las familias insuficientes	Criterios del RSH excluyentes que dificultan el acceso a apoyos del Estado	Pandemia obligaba al confinamiento
Responsabilidad de los cuidados recae en las mujeres		Dificultades para el acceso a servicios	Demora en apoyos económicos desde el Estado	

CAUSAS SUBYACENTES

Altos índices de desigualdad económica	Desintegración de las redes barriales y comunitarias Escasas políticas sociales que apoyen la integración de migrantes en sus barrios	Desprestigio de los instrumentos/ mecanismos de protección social	No se incluye a los gobiernos locales
Cultura machista que perpetúa los roles tradicionales de género			Desigualdad social que condiciona la respuesta a la crisis sanitaria

CAUSAS ESTRUCTURALES

Déficit de trabajo decente	Falencias en el incentivo a la corresponsabilidad en el sistema de cuidados	Políticas sociales poco coordinadas	Falencias en la protección y seguridad de los entornos comunitarios	Centralización de las decisiones y manejos presupuestarios
Nivel educacional bajo no permite acceso a ofertas laborales de mejor calidad	Ausencia de una política de cuidados que permita a la mujer su integración al trabajo	Provisión de servicios sin enfoque de género	Mecanismos de focalización rígidos terminan generando exclusión	Ausencia de ley de garantías de derechos
Bajos montos de asignación familiar y otras transferencias a niños, niñas y adolescentes		Ausencia de exigibilidad de pago de pensiones alimenticias	Ausencia de un piso de protección social y garantía de derechos	

Fuente: Elaboración propia.

(*) El análisis de causalidad presentado se elabora a partir de consulta con especialistas y triangulación de información de las distintas fuentes de evidencia revisadas. No corresponde a un análisis de carácter determinista.

(**) Análisis desarrollado previo a la promulgación de la ley de garantías y protección integral.

110 Ministerio de Desarrollo Social y Familia, *Informe final Consejo Asesor para la Cohesión Social*, 2020, <www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/Informe_Final_Consejo_Cohesion_Social.pdf>.

3.3.4.2. Protección especializada

En protección especializada el análisis de las causalidades se centró en dos problemáticas: las limitantes para ejercer el derecho a vivir en familia y la implementación del Servicio Nacional de Protección Especializada Mejor Niñez.

Para el derecho a vivir en familia, se indagó en las causales que inciden en que un niño o niña sea separado de ella. Las primeras causales inmediatas identificadas en la dimensión individual-familiar son **la normalización de métodos de crianza violentos**, lo que dificulta la detección temprana de maltrato hacia niños y niñas, **y los altos niveles de estrés familiar**, que afectan la convivencia, y que se agravan por problemas de salud mental de quienes están a cargo de los cuidados y no reciben el tratamiento adecuado. En la dimensión sociocomunitaria, una de las causales inmediatas que incide en la separación del niño o niña de su familia es el tiempo que los NNA pasan solos en sus casas, sin ser cuidados por adultos responsables, lo que aumenta el riesgo de que sufran vulneraciones. **Las familias no cuentan con apoyos comunitarios ni redes de cuidado, de modo que los niños y niñas quedan sin compañía mientras sus padres y madres trabajan.** Esta causa se considera institucional, toda vez que no existen políticas de cuidados hacia la niñez. En términos generales, se identifica que no hay políticas de promoción del buen trato ni de prevención de la violencia.

Las causas subyacentes a la dimensión individual-familiar se explican porque **no se fomenta una cultura bien tratante hacia la niñez.** En lo económico, se menciona que **un factor latente que tensiona a las familias es el alto endeudamiento y la precariedad de los empleos. Además, el consumo de alcohol y drogas agrava los problemas de salud mental de quienes cuidan.** En la dimensión sociocomunitaria, el derecho a vivir en familia se ve afectado por las extensas jornadas laborales y los tiempos de desplazamiento entre el trabajo y el hogar, lo que dificulta conciliar la vida laboral con la familiar. Respecto de la integración comunitaria, se identifica que **las políticas de vivienda no favorecen el capital social, pues los lugares de esparcimiento para la vida barrial son escasos**, lo que fomenta aún más la desconfianza y el poco compromiso con la comunidad. Todo lo anterior se ve reforzado en la dimensión institucional, que considera que las

familias son las únicas responsables del cuidado de los niños y niñas; es decir, se les exige que se encarguen de cuidar, pero no se les facilita la tarea de crianza mediante la creación de políticas de cuidado.

Respecto de las causas estructurales, tal como en la protección social (dimensión individual-familiar), **la mirada tutelar hacia los niños, niñas y adolescentes predomina sobre el enfoque de derechos.** Por otra parte, la desigual distribución de los ingresos y la ausencia de políticas de salud mental que respondan en forma preventiva a las necesidades de la población aumentan las tensiones en el espacio familiar donde se desarrollan los niños y niñas. **En la dimensión sociocomunitaria se identificaron como causales un transporte público deficiente y caro, así como la segregación habitacional, que ofrece pocos servicios sociales y relega a las familias más vulnerables a la periferia de la ciudad**, donde quedan lejos de sus lugares de trabajo.

Sobre la implementación del Servicio Nacional de Protección Especializada Mejor Niñez, dentro de las causales inmediatas de la dimensión individual-familiar **se reconoce la estigmatización de las familias, a las que se responsabiliza exclusivamente de las vulneraciones de derechos sufridas por los niños, niñas y adolescentes**, quienes no tienen acceso a mecanismos de efectivización de derechos. En la dimensión sociocomunitaria, la **falta de profesionales especializados en trabajar con niñez vulnerada en sus derechos**, la poca valoración de este tipo de trabajos y la alta rotación de profesionales en los programas incide en las dificultades para implementar adecuadamente el nuevo Servicio. En la dimensión institucional, la causal más relevante es el desprestigio, una barrera que se aprecia al momento de ejecutar programas y/o residencias de protección por la oposición que genera en las comunidades. Otra causal institucional es la desinformación respecto del proceso de reestructuración tanto del interior del nuevo Servicio como de los organismos colaboradores, lo que se expresa en la **continuidad de una oferta programática reactiva y fragmentada.** En resumen, una causal de la dimensión general es que se ha instalado de manera apresurada, antes de definir los reglamentos que estructuran su funcionamiento.

Entre las causales subyacentes destaca la **carencia de políticas de cuidados dirigidas a niños, niñas y**

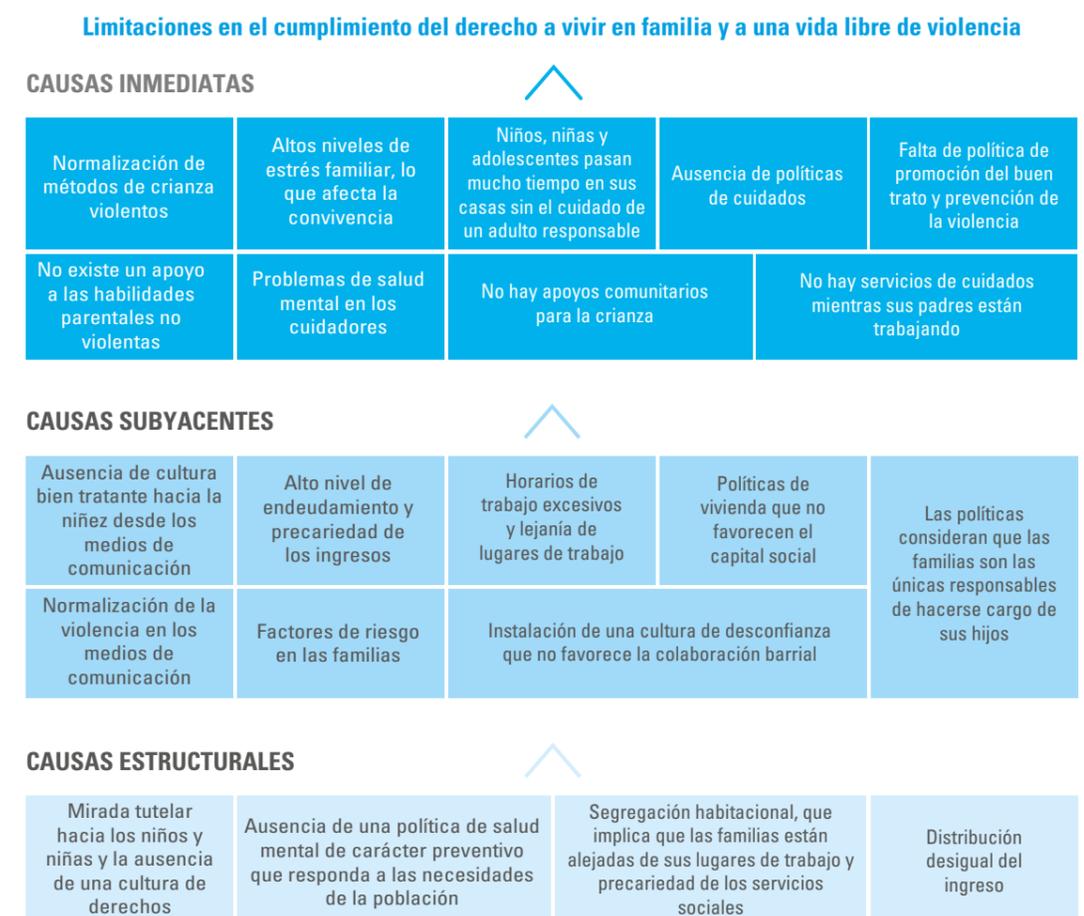
adolescentes (dimensión individual-familiar); en la dimensión sociocomunitaria, la falta de entidades formadoras en protección especializada incide en la disponibilidad de profesionales y, en lo subjetivo, se reconoce una sensación de estancamiento, lo que permea el ánimo de los profesionales de todos los niveles. En la dimensión institucional, **se identifica que la protección especializada está encapsulada y que dispone de poco apoyo intersectorial, lo que dificulta la tarea de asegurar las prestaciones de salud y educación, ya que no existe un piso de protección social para niños, niñas y adolescentes.** En la dimensión general, se reconoce la necesidad de poner en práctica la ley de garantías para que se estructure la protección administrativa y coordinen las prestaciones hacia la niñez y adolescencia.

La más mencionada de las causales estructurales en la dimensión individual-familiar sigue siendo la **cultura adultocéntrica**, que mantiene una mirada tutelar sobre los niños, niñas y adolescentes, además de un juicio instalado en la sociedad hacia las familias pobres. En la dimensión sociocomunitaria destaca la escasa comprensión y valoración del trabajo en protección especializada en la sociedad. Por otro lado, en la dimensión institucional, debido a que hasta enero de 2022 no había una ley de garantías no se ha podido contar con las OLN (Oficina Local de Niñez), que deben cumplir la función de protección administrativa. Además, **tampoco se dispone de un sistema coordinado de protección de datos ni de programas.**

Este análisis se resume gráficamente en la Tabla 3.8.

TABLA 3.8.

Análisis de causalidad del eje protección (especializada)^(*)



Fuente: Elaboración propia.

(*) El análisis de causalidad presentado se elabora a partir de consulta con especialistas y triangulación de información de las distintas fuentes de evidencia revisadas. No corresponde a un análisis de carácter determinista.



3.4 EJE PARTICIPACIÓN

3.4.1 Situación

En el eje participación una de las principales dificultades es la **poca información disponible respecto del cumplimiento de derechos**, pese a que se considera un eje de carácter transversal. Los instrumentos con que se cuenta no necesariamente permiten comparar la evolución temporal de los indicadores ni contar con resultados que sean representativos de la población.

En la dimensión sobre la capacidad de formar un juicio propio, es fundamental que los niños, niñas y adolescentes conozcan sus derechos y que sepan cómo ejercerlos. El 79,4 % de los NNA ha escuchado hablar de los derechos de los niños, porcentaje que varía según el ciclo de vida (aumenta a mayor edad) y por dependencia (14,4 puntos porcentuales más en colegios particulares pagados que en establecimientos municipales). En esta misma dimensión, también es relevante observar que la televisión abierta es declarada el principal medio para informarse, seguida de las radios y las redes sociales. En la línea de acceso a la información, se observan diferencias en el acceso a internet en el hogar según nivel socioeconómico.

En 2017, el 72,5 % de los niños, niñas y adolescentes utilizaba internet en el hogar, el 5,4 % en el establecimiento educacional, el 7,8 % en otro lugar y el 15,8 % declaró que no usaba.¹¹¹ En el quintil I (de ingresos más bajos), el 25,1 % de los NNA no usaba internet, mientras que el 57,9 % lo usaba en el hogar. En tanto, en el quintil V (de ingresos más altos), solo el 5,6 % no utilizaba internet y el 88,8 % tenía acceso en el hogar.

La participación de niños, niñas y adolescentes en establecimientos educacionales parece implementarse en la sala de clases. El 70 % de los

estudiantes de 7° básico a III medio manifestó que siempre sus profesores y profesoras permiten que expresen su opinión, mientras que el 22 % señaló que esto ocurría casi siempre.¹¹²

En 2019, el 55,5 % de los niños, niñas y adolescentes mayores de 10 años y menores de 18 años manifestó que participó en movilizaciones sociales en el último tiempo.¹¹³ Las mujeres declararon una mayor proporción de participación que los hombres. Respecto de las movilizaciones sociales, del 55,5 % de los NNA que manifestó haber participado, el 67,3 % lo hizo en marchas, el 58,1 % en cacerolazos, el 38,2 % en conversaciones en el colegio, el 24,8 % en actos culturales, el 16,8 % en conversaciones en el barrio y el 2,2 % en otra forma de participación.

Una proporción importante de niños, niñas y adolescentes forma parte de organizaciones deportivas (36,3 %), seguidos por quienes participan de organizaciones culturales y artísticas (11 %), religiosas (9,7 %), espacios de participación escolar (5,4 %) y grupos de scout (3,5 %).

Al analizar la distribución de participación por sexo, se aprecia que los hombres tienden a participar en mayor medida en clubes y organizaciones deportivas (44,8 %) en comparación con las mujeres (27,1 %). Por su parte, las mujeres participan más en clubes culturales y artísticos (13,9 % versus 8,2 % de los hombres) y en instancias escolares (6,7 % versus 4,2 % de los hombres), diferencias que son estadísticamente significativas.

En la dimensión de la capacidad para expresar la opinión, **cerca de un cuarto de los niños, niñas y adolescentes han participado de alguna organización o grupo organizado en el último tiempo, en especial en organizaciones deportivas**. Destaca que en el 42 % de las comunas se han conformado Consejos Consultivos, los que participan en instancias nacionales a través de la Subsecretaría de la Niñez y la Defensoría de la Niñez. Cabe señalar que este fenómeno es más común en los municipios

111 Subsecretaría de la Niñez, *Informe de niñez y adolescencia 2019, 2020*, <www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl>, acceso 4 de noviembre de 2021.

112 PNUD, *Primera encuesta de desarrollo humano en niños, niñas y adolescentes*, 2018, <<https://biblioteca.digital.gob.cl>>, acceso 8 de noviembre de 2021.

113 Defensoría de la Niñez, *Estudio de opinión niños, niñas y adolescentes 2019. Levantamiento en hogares*, 2020, <www.defensorianinez.cl>.

grandes y urbanos, mientras que en localidades más pequeñas la cantidad de consejos disminuye.

sienten, pero el 35 % también señala que el derecho a opinar y a ser oído es el menos respetado.

En cuanto a la capacidad de que sus opiniones sean escuchadas, **el 57,7 % de los NNA considera que los adultos toman mucho en cuenta lo que piensan o**

En la Tabla 3.9 se resumen los principales indicadores levantados.

TABLA 3.9

Resumen de indicadores del eje participación

Derecho	Dimensión	Indicador	Resultado ¹¹⁴	Fuente
Participación	Capacidad de formar un juicio propio	% de NNA que han escuchado hablar de los derechos de los niños, niñas y adolescentes	79,4 % en el total de NNA 54% en primer ciclo básico, 89,9 % en el resto de los ciclos 74,45 % en particulares pagados, versus 50 % en establecimientos municipales	Defensoría de la Niñez, 2020
		Medios de comunicación empleados para informarse	85 % a través de televisión abierta, 29 % por radio y 26 % por redes sociales	Encuesta Nacional de Televisión, 2017
	Capacidad para expresar la opinión	% de la población de 10 a 17 años que ha participado en alguna organización o grupo organizado en los últimos 12 meses	26,6 % de los hombres, 21,9 % de las mujeres	CASEN, 2017
		% de comunas que cuentan con Consejo Consultivo	42 %	Consejo Nacional de la Infancia, 2017
	Posibilidad de que sus opiniones sean escuchadas	% de NNA que considera que los adultos toman mucho en cuenta lo que piensan y sienten	57,7 %	Defensoría de la Niñez, 2020
		% que considera que el derecho a opinar y a ser oído es el menos respetado	35 %	Defensoría de la Niñez, 2020

Fuente: Elaboración propia.

114 Los porcentajes de los resultados son los propios de cada instrumento, y no necesariamente son representativos o extrapolables a la realidad nacional. Se recomienda revisar cada sección específica para comprender los resultados en profundidad.

3.4.2 Brechas

Se identifican brechas en dos niveles. La primera se relaciona con la forma en que se ha implementado el eje de derecho. **Si bien se reconoce que existen espacios de participación —todavía acotados—, los actores y expertos señalan que son pensados, diseñados e implementados por el mundo adulto y que en general se trata de instancias de consulta e información.** También se observan brechas según temáticas, en el sentido de que la participación sería más (o mejor) aceptada en dimensiones menos controversiales, lo que se desprende de los talleres con adolescentes y de la evidencia cuantitativa.

En segundo lugar, **se identifican brechas socioeconómicas y respecto de grupos prioritarios. En este último caso, se explicitaron dificultades para participar, como sentirse no escuchados, inferiores o no incluidos por actitudes atribuidas —en su mayoría— a conductas y opiniones de los adultos,** particularmente en las instancias de levantamiento cualitativo.

3.4.3 Voces de las y los adolescentes

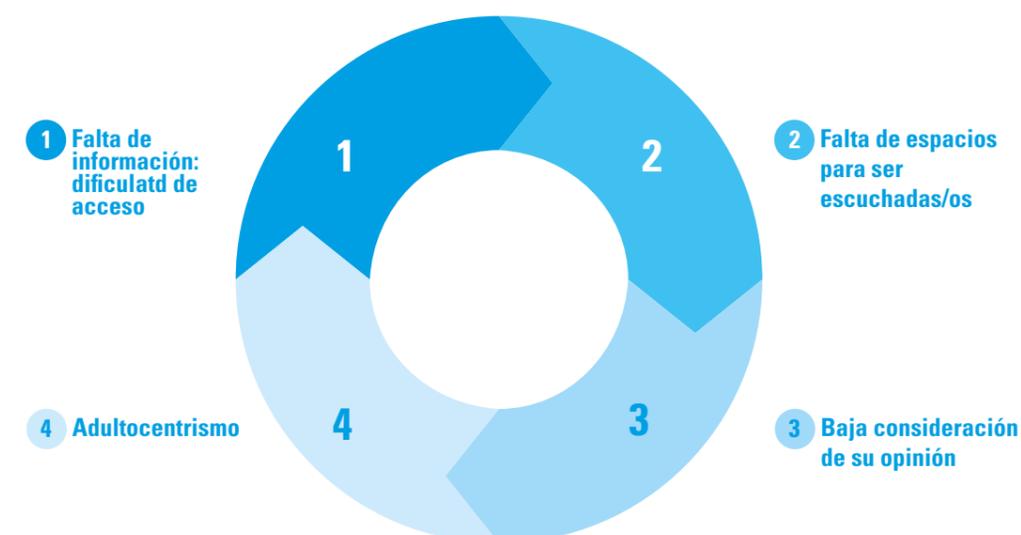
En la consulta a adolescentes el eje participación es uno de los más afectados, ya que todos los grupos prioritarios señalaron múltiples brechas para ejercer este grupo de derechos.

Se identificaron brechas en todos los niveles de la participación, de modo que las diversas capacidades promovidas por este eje se dificultan por motivos como **el escaso acceso a la información para formarse un juicio propio, la ausencia de espacios para ser escuchados y escuchados, y la baja consideración de sus opiniones en la toma de decisiones, lo que merma significativamente la consecución del derecho a ser oído.** A su vez, las y los adolescentes señalan que determinados elementos culturales son transversales a las diferentes dimensiones de la participación y que afectan su bienestar en muchas áreas, en particular **la prevalencia del adultocentrismo por parte de las familias, las instituciones y la sociedad en su conjunto.** Estas brechas se muestran en la Ilustración 3.4.

ILUSTRACIÓN 3.4

Principales brechas de derechos en el eje participación

EJE 4: Participación



Fuente: Elaboración propia.

La primera brecha identificada por los y las adolescentes corresponde a falta de información para ejercer el derecho a participar debido a dificultades de acceso por las barreras de oportunidades de conocimiento:

Siento que la información no llega a todas las adolescentes por el acceso, digamos, como por ejemplo, adolescentes que no tienen acceso a internet, adolescentes que simplemente no pueden estar tampoco pendientes en tratar de incidir en una situación como, no sé, hablar de un tema de importancia, de importancia nacional, sino que son simplemente personas que viven su vida acorde al día a día, digamos, y no tienen la posibilidad de cuestionarse tanto las cosas porque tampoco hay ambientes en donde se vea la crítica (adolescente mujer, LGBTQ+).

En realidad, acceder es difícil porque no nos explican o no hay nada que podamos hacer, por ejemplo, no nos dicen nada, no nos explican nada, no sabemos nada (adolescente mujer, cuidado alternativo residencial).

En relación con la segunda brecha, las y los participantes apuntan a la siguiente dimensión de la participación, es decir, a la falta de espacios e instancias para ser escuchados:

Hay personas con las que yo comparto que... que nunca han tenido oportunidades así, o sea, nunca han tenido un espacio en donde dialogar, en donde informarse mejor, donde conversar lo que les afecta y lo que no, y encuentro que eso es importante también, porque hay personas que sí los están recibiendo... y... y es como, injusto también (adolescente mujer, grupo feminista).

Por ejemplo, aquí en la zona cuando hubieron emergencias ambientales nos afectó a la mayoría de estudiantes, pero en ningún momento nos preguntaron qué opinábamos sobre la situación o qué proponíamos tampoco. Y creo que XXX tiene mucha razón en eso, de que como que no nos toman en cuenta para las cosas, solamente por tener menos edad, porque eso se relaciona con menos experiencia y todo eso (adolescente mujer, zona de sacrificio).

Por otro lado, y en concordancia con lo anterior, señalan como tercera brecha la baja consideración de su opinión en instancias de toma de decisión:

O sea, igual hay un pero, porque igual nos preguntan... pero nos preguntan y toman las opiniones, pero no lo hacen. Nos toman las opiniones, pero no las consideran, no lo hacen (adolescente mujer, cuidado alternativo residencial).

Yo creo que el estallido social también refleja eso, porque quienes dan hincapié a que empiecen a iniciarse las cosas son los mismos secundarios, pero después la Convención Constitucional no tenemos derecho a voto tampoco, entonces se nos va anulando (adolescente mujer, pueblos indígenas RM).

Finalmente concluyen que la afectación de las tres dimensiones de participación estaría cruzada por el adultocentrismo, lo que explican a partir de sentirse minimizados y poco escuchados por los adultos debido a su edad:

En especial en Latinoamérica, el adultocentrismo que se encuentra especialmente en Latinoamérica, en Chile, invalidan una opinión porque dicen "ay no, tú tienes 15 y no sabes nada" o cosas así que... no es una vulneración como tal, pero sí disminuyen mucho tu punto de vista a situaciones (adolescente mujer, grupo feminista).

Me recordó... al adultocentrismo que existe en la sociedad y cómo se menosprecia la opinión de las personas jóvenes, que creo que es algo que no solo me pasa a mí, que probablemente a los demás que están presentes también les afecta mucho. Y me recordó a eso, y por eso la elegí (adolescente hombre, zona de sacrificio).

Esto se ve cuando estás hablando y te interrumpen constantemente. No de una forma... como que te interrumpen, como... como si no importara lo que ibas a decir. Si, si vas a una casa nunca vas a ver a un chico de quince, dieciséis, diecisiete hablar con los adultos. Siempre lo dejan aparte (adolescente hombre, ruralidad).

3.4.4 Análisis de causalidad

El problema central son las dificultades para que niños, niñas y adolescentes participen de manera efectiva y sean considerados en la toma de decisiones.

Dentro de las causas inmediatas, se distingue la **poca incidencia de la opinión de los NNA en el ámbito familiar, en especial cuando se trata de temáticas consideradas controversiales**, y menor autonomía para decidir en aspectos como la elección de parejas, pasatiempos o momentos de soledad.

Como causa transversal se identifica la inexistencia o insuficiencia de espacios apropiados para el diálogo y la participación, y que, en caso de

existir, están descontextualizados o son más bien restringidos.

Entre las causas subyacentes un factor recurrente es el desconocimiento de las metodologías de participación y de las implicancias del derecho a la participación, que se entremezclan con otros factores vinculados a la "falta de voluntad" del mundo adulto. **En el plano estructural, se repite como factor el desconocimiento de metodologías de participación y de las implicancias del derecho a la participación.** El adultocentrismo se identifica como obstáculo para la participación efectiva y la toma de decisiones de niños, niñas y adolescentes.

El análisis de causalidad se resume en la Tabla 3.10.

TABLA 3.10

Análisis de causalidad del eje participación(*)

**Limitaciones en el cumplimiento del derecho a la participación:
Dificultades para la participación efectiva y toma de decisiones de niños, niñas y adolescentes**

CAUSAS INMEDIATAS

Poca incidencia de la opinión de niños, niñas y adolescentes en el ámbito familiar	Niños, niñas y adolescentes pueden hablar solo de temas considerados "no controversiales"	Barrios y colegios toman poco o nada en cuenta la opinión de niños, niñas y adolescentes	Las opiniones de niños, niñas y adolescentes no son consideradas o se toman poco en cuenta	Se implementan proyectos y/o espacios de participación descontextualizados y restringidos
La autonomía para elegir es menos permitida en ciertos aspectos		Inexistencia o insuficiencia de espacios de diálogo intergeneracional	Poca consideración de la mirada de la niñez y adolescencia en las acciones del sector privado	

CAUSAS SUBYACENTES

Desconocimiento de las implicancias y contexto de los derechos	Desconocimiento y negación de la realidad psicosocioemocional de niños, niñas y adolescentes	Criminalización de la participación política de niños, niñas y adolescentes	Baja participación en organizaciones o grupos organizados	Desconocimiento de metodologías de participación y baja inversión en capacidades
La participación es entendida de forma parcial o restringida	Persistencia de barreras para la participación de grupos prioritarios	Creencias negativas de los adultos sobre el derecho a sufragio de niños, niñas y adolescentes	Falta de acceso y brechas en el acceso a información debido a las brechas en acceso a internet	

CAUSAS ESTRUCTURALES

Las familias replican lógicas adultocéntricas, de las que también fueron parte durante sus infancias	Lógicas adultocéntricas permean a las instituciones, que desconocen cómo aplicar los derechos	Lógica adultocéntrica "menos edad, menos experiencia, menos conocimiento"	Adultos no entregan información y/o explicaciones a niños, niñas y adolescentes
Priorización de pautas de crianza vinculadas a la disciplina, en contraposición a la participación efectiva	Bases materiales y socioemocionales de la vida familiar, territorial y escolar adversas para una socialización humanamente constructiva	Priorización de las necesidades e intereses de los adultos, por sobre las de la niñez y adolescencia	

Fuente: Elaboración propia.

(*) El análisis de causalidad presentado se elabora a partir de consulta con especialistas y triangulación de información de las distintas fuentes de evidencia revisadas. No corresponde a un análisis de carácter determinista.

Frente a una posible escasez de recursos públicos para el sector social, será fundamental instalar con fuerza un discurso de derechos de niños, niñas y adolescentes, así como priorizar la inversión de recursos en este tramo de edad, como establece la Convención sobre los Derechos del Niño.



4. Recomendaciones

A continuación se presentan las principales recomendaciones estratégicas, basadas en las reflexiones finales presentadas en el documento.

En primer lugar, es necesario mantener el crecimiento económico y elevar la productividad, considerando un escenario de fuertes demandas sociales. Frente a una posible escasez de recursos públicos para el sector social, **será fundamental instalar con fuerza un discurso de derechos de niños, niñas y adolescentes, así como priorizar la inversión de recursos en este tramo de edad**, como establece la Convención sobre los Derechos del Niño. Para ello, se debe mostrar con claridad los beneficios de invertir en esta edad, además de los costos que conlleva la inacción y la priorización de otros grupos etarios. Estos recursos deben invertirse de manera efectiva y eficiente, de modo de asegurar los pisos de protección social y de evitar una sobrefofocalización injustificada.

La recuperación de la pandemia también se debe abordar en profundidad en ámbitos como la asistencia escolar y la recuperación de aprendizajes.

El análisis deja en evidencia la necesidad de que quienes toman decisiones comprendan la lógica y el contenido de la Convención sobre los Derechos del Niño. Al mismo tiempo, **se debe fortalecer la información que se entrega a los niños, niñas y adolescentes, e instalar dispositivos que permitan escuchar su voz para conocer sus propios intereses, códigos y sentires**. Es fundamental considerar enfoques de género y de trayectoria —junto con un enfoque de derechos—, para lo cual un piso mínimo es formar a las y los funcionarios públicos en estas materias.

Por otra parte, se deben reforzar las capacidades de las familias para estimular y apoyar a los niños, niñas y adolescentes a lo largo de sus trayectorias, y propiciar que sus entornos permitan el adecuado ejercicio de derechos, entendiendo que su desarrollo y protección son procesos multicausales y

complejos. Para ello se requiere la participación del sector privado en cuanto empleador y proveedor de servicios.

En el entorno comunitario es necesario abordar las condiciones de desigualdad, como los barrios segregados socioeconómicamente y las zonas de sacrificio medioambiental. Con ese objetivo, se deben crear espacios de integración entre diversos niveles socioeconómicos, de manera de fortalecer el tejido social y de resignificar aquello que entendemos por lo público. El despliegue territorial del Sistema de Garantías y de las OLN tiene el potencial de dinamizar e impulsar el fortalecimiento de espacios locales adecuados para el desarrollo e integración social de los niños, niñas y adolescentes.

Chile Crece Contigo debe fortalecerse, entre otras medidas, mediante la asignación de recursos para apoyar con herramientas a las familias, de modo de evitar el sobrepeso o problemas de salud mental que pudieran presentarse a futuro. Si bien este programa mide los retrasos en el desarrollo y la desigualdad de su distribución, cuenta con limitados mecanismos para gestionarlos. **La primera infancia es el momento más adecuado para ofrecer apoyos a las familias y así fomentar el apego seguro.** Capacitar a los padres y madres para que sepan estimular y apoyar a sus hijos e hijas a lo largo de toda la vida es tan importante como el énfasis que la política pública reciente ha puesto en la sala cuna, asociado a una urgencia por dar acceso al mercado laboral a la mujer. El posnatal de 24 semanas es un factor protector importante para los recién nacidos, pero le faltan dos semanas para permitir la lactancia exclusiva durante seis meses, materia en que se observa un estancamiento. Asimismo, el posnatal masculino aún está muy por debajo de lo deseado, ya que es de apenas cinco días, lo que atenta contra la corresponsabilidad en la crianza. Por eso, es relevante que el sector privado impulse nuevas políticas más allá de las establecidas por la ley.

Para apoyar las trayectorias de los NNA después de la primera infancia es urgente consolidar y extender el programa Chile Crece Contigo —atendiendo a la necesidad de adecuar su actual implementación— y considerarlo parte de todo un sistema. Esta perspectiva sistémica también es prioritaria en el ámbito educativo, por lo cual la institucionalidad pública debe mejorar su capacidad de respuesta, junto con coordinar y generar sistemas de apoyo, sobre todo si se consideran las deudas pendientes en materia de inclusión y con los grupos prioritarios.

Las nuevas instituciones en niñez y adolescencia enfrentan el desafío de diseñar un sistema coordinado y efectivo. En consecuencia, se deben considerar en detalle los componentes, mecanismos de coordinación y procesos, contemplando sistemas de gestión y de apoyo, y flujos de información. Estos diseños, elaborados con la participación de todos los actores—incluyendo a los propios niños—deben ser explícitos, conocidos y considerar el conocimiento tanto tácito como experto, resguardando que integren la mejor evidencia científica. Desde una perspectiva territorial, la forma como los niveles locales se interconecten con los niveles nacionales será fundamental. Asimismo, **los servicios deben transitar de un modelo fragmentado de intervención a un enfoque de derechos, con una perspectiva universal en lugar de focalizada.**

Desde el punto de vista de los recursos, **se debe considerar un piso de protección social que priorice a la niñez, lo que permitirá trabajar con las condiciones mínimas de vida digna y la idea de universalidad (considerando tanto el ingreso seguro como el acceso a prestaciones universales) aseguradas.** Para ello, se requiere que este enfoque provenga de la institucionalidad, particularmente de la Dirección de Presupuestos.

La oferta pública debe dejar atrás la lógica estandarizada, programática, insular y definida desde el centro, para coordinarse con los territorios desde una perspectiva integral, no sectorial, pues

es durante las interacciones cuando se produce el valor. En el caso de la escuela, se trata de las interacciones entre profesores y estudiantes, entre estudiantes, entre otros trabajadores y estudiantes, entre los que trabajan en la escuela y las familias, y al interior de las familias.

Es importante incorporar de forma activa la voz de niños, niñas y adolescentes no solo en materias relacionadas con sus derechos, sino en todos los asuntos que les afecten (por ejemplo, la calidad de vida en sus ciudades, el medioambiente, entre otras materias). Para que su involucramiento sea significativo se requiere suficiente tiempo y recursos para asegurar que sean capaces de formar sus opiniones y expresar sus puntos de vista con libertad. Los actuales mecanismos de consulta—no vinculantes ni necesariamente representativos—no son suficientes para lograrlo. Además, es necesario considerar a grupos especialmente excluidos o en situaciones de vulnerabilidad.

Junto con conocer sus derechos, los niños y niñas deben tener la posibilidad de acceder a información—en sus propios códigos—sobre otras materias que los afectan, desde los planos más personales (estado de salud, considerando criterios inclusivos) hasta los institucionales o de políticas públicas, pasando, por supuesto, por los ambientes familiares. Para ello, los adultos deben aprender a relacionarse con los niños y niñas de otra manera, reconociendo su autonomía progresiva.

Como todos los derechos se deben considerar holísticamente porque son interdependientes, es necesario que las agencias colaboren entre sí. Por eso, el Comité de los Derechos del Niño promueve la labor conjunta entre agencias del nivel central, de los niveles locales y con la sociedad civil.¹¹⁵ El trabajo colaborativo implica compartir información desagregada que permita identificar a tiempo necesidades de apoyo, para lo cual **se requiere disponer de sistemas de recolección de información desagregada que se comparta a todos los que**

desarrollan e implementan las políticas. También debería considerarse incluir al sector privado tanto por su influencia en las condiciones de vida de las familias de sus trabajadores (salarios, duración de la jornada laboral, existencia de políticas de corresponsabilidad) como por las consecuencias de su propia actividad económica (por ejemplo, posibles daños ambientales).

Es fundamental, por una parte, terminar con las actividades del sector privado que afectan

a la población infantil (trabajo infantil, daños medioambientales, promoción de prácticas no saludables) y, por otra, involucrarlo como agente de cambio para promover prácticas equitativas en términos de género, fortalecer habilidades parentales, reconocer y facilitar las labores de cuidado, mejorar las relaciones con el entorno, y considerar a los niños y niñas de manera activa.

Para avanzar en una visión integral e integrada de la infancia, los garantes, ya sean individuales o institucionales, deben asumir su rol como tales.

115 Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, Observación General No. 5, <www.plataformadeinfancia.org/derechos-de-infancia/observaciones-generales-comite-derechos-del-nino>.

Referencias

Aburto, José Manuel, Jonas Schöley, Ilya Kashnitsky, Luyin Zhang, Charles Rahal, Trifon I Missov *et al.* “Quantifying impacts of the COVID-19 pandemic through life-expectancy losses: a population-level study of 29 countries”. *International Journal of Epidemiology*, vol. 51, no. 1, pp. 63-74, 2021. <<https://doi.org/10.1093/ije/dyab207>>.

Agencia de la Calidad de la Educación. *PISA 2018. Entrega de Resultados*, 2019. <http://archivos.agenciaeducacion.cl/PISA_2018-Entrega_de_Resultados_Chile.pdf>.

———. *Resultados Educativos 2019*. 2019. <http://archivos.agenciaeducacion.cl/PPT_Nacional_Resultados_educativos_2019.pdf>.

Alessandri, Francisco. “Comparación gasto público por nivel educativo”. AcciónEducar, 2021.

Alianza CJS-PUC, Fundación Colunga, UNICEF Chile y WorldVision Chile. *Estudio exploratorio de caracterización de niños, niñas y adolescentes migrantes de América Latina y el Caribe y sus familias en Chile*. 2020. <www.unicef.org>

Centro de Estudios MINEDUC. “Medidas de segregación escolar: discusión para el caso chileno”. *Serie Evidencias*, año 1, no. 12, 2012.

Cillero, Miguel. “Evolución histórica de la consideración jurídica de la infancia y adolescencia en Chile”. En *Infancia en riesgo social y políticas sociales en Chile*, coordinado por F. Pilotti, Instituto Interamericano del Niño, Santiago, 1994.

Defensoría de la Niñez. *Estudio de opinión niños, niñas y adolescentes 2019*. 2020. <www.defensorianinez.cl>.

———. “Nota técnica 2: ¿Ha existido acceso a la justicia para los niños, niñas y adolescentes víctimas de violaciones a sus derechos humanos en el contexto del estallido social?”. 2011. <www.defensorianinez.cl/observatorio/efectosestallidoyddhh/#:~:text=La%20presente%20Nota%20T%C3%A9cnica%20y,iniiciadas%20con%20ocasi%C3%B3n%20de%20su>.

Dirección General de Aguas. “El 50% de las comunas de Chile con declaración de escasez hídrica”. 2 de septiembre de 2021. <<https://dga.mop.gob.cl/noticias/Paginas/DetalledeNoticias.aspx?item=780>>.

El Mostrador. “Ministerio Público registra 33 muertes durante el estallido social: 4 se atribuyen a agentes del Estado”. 27 de febrero de 2020. <www.elmostrador.cl/dia/2020/02/27/ministerio-publico-registra-33-muertes-durante-el-estallido-social-4-se-atribuyen-a-agentes-del-estado>.

Fundación Amulén. *Educar sin agua: una realidad invisible*. 2021. <www.fundacionamulen.cl>.

Fundación Terram. “Cinco zonas de sacrificio ambiental”. 2021. Acceso 21 de diciembre de 2021. <www.terram.cl/carbon/2019/06/las-cinco-zonas-de-sacrificio-de-chile>.

Garreaud, Rene, *et al.* “The 2010-2015 mega drought in Central Chile: Impacts on regional hydroclimate and vegetation”. *Hydrology and Earth System Sciences*, vol. 21, no. 12, 2017, pp. 1-21

Garreaud, Rene, *et al.* The Central Chile Mega Drought (2010-2018): A Climate dynamics perspective. *International Journal of Climatology*, vol. 40, no. 1, 2019, pp. 1-19.

Grupo de Estudios de la Niñez, Escuela de Trabajo Social, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. "Afectación de niños, niñas y adolescentes por contaminación en Quintero y Puchuncaví". Escuela de Trabajo Social, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, 2019.

Heiss, Claudia. "Chile: entre el estallido social y la pandemia", *Análisis Carolina*, no. 18., 2020, pp. 1-4.

Instituto Nacional de la Juventud. *9° Encuesta Nacional de la Juventud*. 2018.

JUNAEB, *Mapa Nutricional*, 2020, <https://www.junaeb.cl/wp-content/uploads/2021/03/MapaNutricional2020_.pdf>.

Larraguibel, Marcela, Rodrigo Rojas-Andrade, Muriel Halpern y María Elena Montt. "Impacto de la pandemia por COVID -19 en la salud mental de preescolares y escolares en Chile", *Revista Chilena de Psiquiatría*, vol. 32, no. 1, 2021, <<https://relacionesinteligentes.com/wp-content/uploads/2021/04/salud-mental-en-pandemia-en-preescolares.pdf>>.

Ministerio de Desarrollo Social y Familia. *Encuesta ELPI*. 2017.

———. *Síntesis de resultados: niños, niñas y adolescentes. CASEN 2017*. 2018.

———. *Orientaciones al RSH N° 12*. 2020.

———. *Encuesta Social COVID*. 2020.

Ministerio de Educación. *Estadísticas de la Educación*, 2018.

———. *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2018*. 2018.

Ministerio del Medio Ambiente. *Plan Nacional Climático 2017-2022*.

Ministerio de Salud. *Encuesta Nacional de Salud 2016-2017*. 2018.

———. *Plan Nacional de salud mental 2017-2025*. 2017.

Ministerio Público, Unidad Especializada Derechos Humanos, Violencia de Género y Delitos Sexuales. "Cifras violencia institucional 18 de octubre de 2019 al 31 de marzo de 2020". 2020.

OCDE. *PISA 2018 Results (Volume II): Where All Students Can Succeed*. 2019.

PNUD. *Primera encuesta de desarrollo humano en niños, niñas y adolescentes*. 2018.

Gabriel Palma, "Plenary 4: 'What Went Wrong with European Social Democracy: On Building a Debilitating Capitalism, Where Even the Welfare State Subsidises Greater Market Inequality'", *Amartya Sen Lecture*, 2020, <<https://hd-ca.org/es/videos/plenary-4-what-went-wrong-with-european-social-democracy-on-building-a-debilitating-capitalism-where-even-the-welfare-state-subsidises-greater-market-inequality>>.

Pontificia Universidad Católica de Chile. *Daños a la salud en zonas con termoeléctricas a carbón*. Estudio encargado por la ONG Chile Sustentable, 2019.

SENADIS. *II Estudio Nacional de Discapacidad*. 2015.

SENDA. *Décimo Tercer Estudio Nacional de Drogas en Población Escolar de Chile*. 2020. <www.senda.gob.cl/wp-content/uploads/2020/12/PPT-ENPE-2019.pdf>.

UNICEF. *4° Estudio de Maltrato Infantil en Chile. Análisis comparativo 1994-2000-2006-2012*. 2012.

———. "Reducción del riesgo de desastres centrada en la niñez. Contribuir al desarrollo resiliente". 2016. <www.unicef.org/lac/media/1566/file/PDF%20Reducci%C3%B3n%20del%20riesgo%20de%20desastres%20centrada%20en%20la%20ni%C3%B1ez.pdf>.

———. Estimación de la inversión pública destinada a niños, niñas, adolescentes y sus familias del Gobierno Central de Chile, Documento de trabajo. 2020.

———. Estudio de revisión y análisis de Programas de Familias de Acogida, Serie Vivir en Familia es un Derecho, 2019. www.unicef.org/chile/media/2436/file/desinternacion.pdf

———. *Agenda Niñez y Adolescencia, 2022-2025*. 2021. <www.unicef.org/chile/media/6541/file/Agenda%20ni%C3%B1ez%20y%20adolescencia.pdf>.

———. *Efectos de la pandemia por coronavirus en la salud física, nutricional y mental de niños, niñas y adolescentes en Chile - 2020*, *Resumen ejecutivo*, 2021. www.unicef.org/chile/media/7826/file/efectos%20pandemia.pdf

———. *Estrategia de protección de la infancia de UNICEF (2021-2030)*. 2021. <<https://uni.cf/3CVnGNe>>.

UNICEF, PNUD y OIT. "Impactos de la pandemia en el bienestar de hogares de niños, niñas o adolescentes". 2021. <www.unicef.org/chile/informes/impactos-de-la-pandemia-en-el-bienestar-de-los-hogares#:~:text=Disminuci%C3%B3n%20de%20los%20ingresos%2C%20retroceso,por%20el%20Fondo%20de%20las>.

Vicente, Benjamín, Sandra Saldivia, Flora De la Barra, Roberto Melipillán, Mario Valdivia y Robert Kohn. "Salud mental infanto-juvenil en Chile y brechas de atención sanitarias". *Revista Médica de Chile*, vol. 140, n°. 4, 2012.

Zambrano, Mauricio, Verónica Delgado, Rene Garreaud y Camila Álvarez. "¿Qué ocurre en Chile, sequía o escasez hídrica?". Center for Climate and Resilience Research, 27 de diciembre de 2019. <www.cr2.cl/capsula-climatica-que-ocurre-en-chile-sequia-o-escasez-hidrica>.

Abreviaturas y siglas

CAP: Conocimientos, actitudes y prácticas de la violencia

CASEN: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Ministerio de Desarrollo Social y Familia)

CDN: Convención sobre los Derechos del Niño

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CESJ: Centro de Estudios Justicia y Sociedad

CIDENI: Centro Iberoamericano de Derechos de la Niñez

CMNUCC: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

CONASET: Comisión Nacional de Seguridad de Tránsito

DEIS: Departamento de Estadísticas e Información de Salud (Ministerio de Salud)

EANNA: Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes

ELPI: Encuesta Longitudinal de Primera Infancia

ENVAE: Encuesta Nacional de Violencia Escolar

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

IBIS: Indicadores Básicos de Salud (Ministerio de Salud)

IDH: Índice de desarrollo humano

IFE: Ingreso Familiar de Emergencia

INE: Instituto Nacional de Estadísticas

INJUV: Instituto Nacional de la Juventud

IPNH: Ingreso por pasos no habilitados

JUNAEB: Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas

LGBTIQ+: Lesbiana, gay, bisexual, transgénero, transexual, travesti, intersexual y queer

MINSAL: Ministerio de Salud

NEE: Necesidades educativas especiales

NNA: Niños, niñas y adolescentes

NSE: Nivel socioeconómico

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OLN: Oficina Local de Niñez

OPD: Oficinas de Protección de Derechos

PEE: Programas especializados en explotación sexual

PISA: Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

pp: Puntos porcentuales

PPF: Programas de prevención focalizada

PRM: Programas especializados en maltrato

RRD: Reducción de riesgo de desastres

RSH: Registro Social de Hogares

SENADIS: Servicio Nacional de la Discapacidad

SENAME: Servicio Nacional de Menores

SENDA: Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol

SJM: Servicio Jesuita de Migraciones

SIMCE: Sistema de Medición de la Calidad de la Educación

TIMSS: Trends in International Mathematics and Science Study

TVIP: Test de Vocabulario en Imágenes Peabody

unicef 

para cada infancia

www.unicef.org/chile



@unicef_chile



Unicef Chile



@UnicefChile



Unicef Chile