

PROTECCIÓN ESPECIALIZADA EN CHILE: RADIOGRAFÍA DE LA DESIGUALDAD*

SPECIALIZED PROTECTION IN CHILE: X-RAY OF INEQUALITY IN CHILDHOOD

Fecha de recepción: marzo 2017 / fecha aceptación: junio 2017

Daniela Díaz Bórquez**
Natalia Bozo Carrillo***
y Nicolás Contreras Shats****

Resumen

Este artículo presenta una perspectiva local de la desigualdad que experimenta la niñez, a partir del análisis de cifras comunales de vulnerabilidad escolar y oferta territorial de protección especializada. Los resultados permiten observar 78 comunas que concentran vulnerabilidad escolar, pobreza, ruralidad y no tienen presencia territorial de oferta programática del Servicio Nacional de Menores (SENAME), reflejando una política pública que dista de garantizar derechos y que tampoco ha podido focalizarse en la niñez más segregada.

Palabras clave: protección especializada, segregación infantil, desigualdad, vulnerabilidad social, niñez.

Abstract

This article shows a local perspective of inequality that children live in Chile, based on the analysis of communal data of school vulnerability and special protection offer in the local territory. The results show 78 communes that concentrate school vulnerability, poverty and rurality and do not have territorial presence of protection programs of National Child Service (SENAME), reflecting a public policy that is far from guaranteeing children rights and has not been able to focus on most segregated childhood.

Keywords: Specialized protection, child segregation, child inequality, social vulnerability, childhood.

* Este artículo se basa en los resultados de la cuenta pública "Infancia Cuenta en Chile 2016" elaborado por el Observatorio Niñez y Adolescencia, a partir de cifras oficiales de los distintos Servicios del Estado. <http://www.observatorioninez.cl>

**Trabajadora Social, Magíster Sociología, Pontificia Universidad Católica de Chile. Directora Ejecutiva de la Fundación Pléyades y académica Diplomado Niñez y Políticas Públicas Departamento de Antropología Universidad de Chile Mail: ddbtorquez@gmail.com

***Socióloga, diplomada en Historia de las Ideas Políticas, Universidad Diego Portales. Investigadora Fundación Pléyades. Miembro Consejo Técnico Observatorio Niñez Adolescencia. Mail: natalia.bozo@pleaydes.cl

****Sociólogo, Universidad Diego Portales. Coordinador Consejo Técnico Observatorio Niñez y Adolescencia. Mail: nicolas.contreras.sh@gmail.com

Contexto Chileno y los desafíos desde el enfoque de derecho

En términos políticos e institucionales el Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas ha recomendado a Chile en reiteradas ocasiones adoptar las medidas necesarias para establecer una ley de protección integral y finalizar el proceso de reforma legislativa en conformidad con la Convención de los Derechos del Niño (en adelante CDN) ratificada hace 26 años (CDN, 2015), sobre todo considerando que el país es el único en Latinoamérica que no cuenta con un marco legal e institucional que reconozca y garantice los derechos de los Niños. Asimismo, la Constitución Política del país no establece prioridad en el ejercicio de derechos de la niñez, y tampoco existe un Sistema de Protección Integral o un Organismo Rector de Políticas Especializado en Niñez, además de subsistir patrones proteccionistas de minusvaloración de la infancia (UNICEF, 2015; Save The Children, 2004).

El 2015 la presidenta crea el Consejo Nacional de Infancia, como instancia asesora presidencial en miras de articular esfuerzos de diversos organismos públicos, coordinando y dirigiendo sus acciones hacia el diseño y establecimiento de un sistema integral de garantías de los derechos de la infancia y la adolescencia, donde el Estado cumpla un rol de garante. Un avance importante en la materia se refleja en la elaboración de una Política Nacional de Infancia 2015-2025 que consideró la participación consultiva de niños y niñas a través del proceso “Yo Opino, es mi Derecho: Niños, niñas y adolescentes construimos el país que soñamos” desarrollado en distintos establecimientos educacionales a lo largo del país (CNI, 2015).

Pese que aún no se ha aprobado una Ley de Protección Integral de derechos de la infancia, en términos institucionales cabe destacar los proyectos de ley recientemente firmados por Michelle Bachelet crean dos nuevas instituciones: el Servicio Nacional de Protección Especializada que, desde el Ministerio de Desarrollo Social se hará cargo de niños, niñas y adolescentes que han sido vulnerados en sus derechos; y el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil dirigido a jóvenes en conflicto con la Justicia¹. Ahora bien, el desarrollo y el fortalecimiento de la Protección Especializada, dependerá sin duda de la disposición territorial que asuma el nuevo Servicio en los espacios locales donde habitan los niños, niñas y adolescentes, desde el cual principios como la no discriminación, el interés superior del niño, la participación y el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo, debiesen ser criterios orientadores del funcionamiento de la política.

En términos de promoción y protección de derechos a nivel local, resulta interesante revisar la experiencia de las Oficinas de Protección de Derechos (en adelante OPD), como “instancias de atención ambulatoria de carácter local, destinadas a realizar acciones encaminadas a brindar protección integral a los derechos de niños, niñas y adolescentes, a contribuir a la generación de las condiciones que favorezcan una cultura de reconocimiento y al respeto de los derechos de la infancia” (SENAME, 2015, p. 3). Las OPD comienzan a instalarse desde el 2001 en las distintas comunas de Chile y

¹ La creación de ambas instituciones elimina la figura del Servicio Nacional de Menores dependiente del Ministerio de Justicia y a cargo de la protección de derechos, donde primaba una mirada de judicialización de la protección por sobre la lógica de garantizar derechos universales.

buscan, entre otros objetivos, prevenir vulneraciones de derecho y promover los derechos de niños, niñas y adolescentes desde el trabajo con distintos actores locales.

En este sentido, las OPD constituyen un potencial espacio de articulación de la política pública dirigida a la infancia, puesto que se sitúan en el lugar en que se materializan las políticas dirigidas a la niñez: Las comunas, que son el territorio en que se integran tanto la política de protección especializada proveniente hoy desde el SENAME, como las políticas de protección social provenientes desde distintos sectores. Son estas oficinas las llamadas a consolidar sistemas locales de protección de derechos, puesto que tienen la oportunidad de conocer en profundidad a los niños, niñas y adolescentes (en adelante NNA) que habitan cada territorio; así como las vulneraciones de derechos particulares y sectoriales que los afectan.

Política pública y pobreza infantil: la tensión entre focalización y universalidad

En Chile niños, niñas y adolescentes son el sector de la población que históricamente ha concentrado mayores niveles de pobreza y desigualdades territoriales. Los resultados de la última Encuesta de Caracterización Socioeconómica (2015) permiten observar que, si bien se ha mantenido un descenso de la pobreza infantil en el tiempo, el 34,4% de los niños, niñas y adolescentes experimenta algún tipo de pobreza ya sea por precariedad de ingresos o bien porque viven en hogares que enfrentan carencias en materia de salud, educación, vivienda, trabajo y seguridad social.

Las políticas de alcance social para la superación de la pobreza a grandes rasgos tienen como objetivo principal mejorar las condiciones de vida de la población a través de políticas y programas descentralizados y con modelos de intervención social focalizados en el grupo vulnerable, los cuales a su vez tendrán una cierta asignación de beneficios (Raczynski, 1995). Por ende, el gasto social tiende a concentrarse en los sectores pobres y no así en la totalidad de la población.

Al elaborar políticas que aumenten las posibilidades/oportunidades para que las familias más empobrecidas logren alcanzar un mejor nivel de vida a través de un enfoque microeconómico (oferta de trabajo, nutrición, educación, etc.) en el mediano plazo se estaría enfrentando los problemas de estos grupos vulnerables, pero dado que el fenómeno de la pobreza es tan complejo esto no logra ser suficiente (Verdera, 2007)

En este sentido, "la propuesta en boga en América Latina es una variante del paradigma de política de ingeniería social, derivada de la visión de las causas de la pobreza del tipo patológico. (Verdera, 2007, p. 249) Así la política social actual se basa en las privatizaciones y la reducción del Estado, sin abordar las concepciones implícitas que subyacen a la pobreza, distanciándose de los problemas locales en donde se ejecutan.

Las políticas públicas que tienden a mercantilizar los servicios básicos, como por ejemplo la salud y la educación, han abierto una brecha muy grande de desigualdad,

afectando principalmente a las minorías, ya sean étnicas, raciales, de género, grupos etarios, particularmente a los niños y las niñas. Así, cuando se analiza la pobreza desde la noción de desigualdad es necesario considerar definiciones más asociadas a la calidad de vida del ser humano, dejando atrás los estándares referidos sólo al crecimiento económico y material, y enfocándose en mejorar el bienestar del conjunto de la sociedad, de manera tal que se considere un carácter subjetivo y simbólico de la pobreza (PNUD, 2011; Sen, 2000).

Una perspectiva importante acerca de la pobreza es lo que Amartya Sen señala como “la privación de capacidades básicas y no meramente como la falta de ingresos, que es el criterio habitual con el que se identifica la pobreza” (Sen, 2000, p. 114). Desde este enfoque, es necesario comprender que, para prosperar en la reducción de los niveles de pobreza de un país, las personas que viven en él deben disfrutar de buena educación, mejor salud, vivienda, entre otras; accediendo a estos servicios públicos de manera oportuna y sin discriminación para desarrollar sus necesidades básicas.

Esto requiere por un lado políticas de alivio y enfriamiento de la pobreza (protección social) para disminuir el riesgo social de situaciones de crisis, y por otro, políticas de reducción de la pobreza centradas en las causas del fenómeno y su corrección, relacionadas con la gestión macroeconómica, las regulaciones y las políticas institucionales para generar desarrollo equitativo y evitar la desigualdad. (Arriagada, 2005)

Uno de los factores que genera mayor nivel de desigualdad, exclusión y vulnerabilidad en Chile es el territorio, particularmente vivir en zonas rurales. Esto se agudiza en materia de niñez, en efecto, la CASEN 2015 señala que el porcentaje de niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza por ingreso en sectores rurales es el doble (31,5%) que en zonas urbanas (16,2%). A decir de Raczynski (2002) esta situación de desigualdad se origina cuando los programas sociales, orientados a apalejar los problemas de superación de la pobreza y marginalidad, se encuentran ceñidos a diseños predefinidos, rígidos, y estandarizados, dificultando que las políticas se adapten a la realidad local y resultando incompleto el proceso de descentralización propuesto por el Estado.

En este sentido, sigue existiendo desinterés por parte del aparato gubernamental y los ministerios públicos por promover el desarrollo de capacidad de gestión en los actores locales y por lo tanto se sortea una “ausencia de criterios que faciliten la “territorialización” de los programas sociales (...). La política y los programas no responden con pertinencia a la diversidad y naturaleza cambiante de las situaciones de pobreza que existen en el país” (Raczynski, 2002, p. 4).

No se trata de comprender el territorio desde una conceptualización administrativa, sino considerar el vuelco de una política sectorial a una política territorial. Según Pisani y Franceschetti (2011) este cambio de enfoque a la “nueva ruralidad” incorpora elementos en la política territorial tales como características, sociales, políticas y culturales que son propias de la localidad en donde se llevarán a cabo los programas y políticas, y que en el fondo estarían definiendo con mayor garantía una intervención social apropiada a la realidad local.

El enfoque territorial, consideraría las particularidades del espacio local abordando la pobreza desde sus carencias y demandas concretas tomando en cuenta las diferencias que tienen los distintos contextos. Por tanto, implementar colectivamente una estrategia de desarrollo en espacios que compartan ciertas características e identidades, contribuirá a “expandir capacidades en los actores pobres y no pobres” (Raczynski, 2002, p. 12). Esto resulta especialmente importante desde la perspectiva de derechos, toda vez que tiende a la participación y a la universalidad.

Esta nueva manera de comprender las políticas y ofertas programáticas, implica por tanto replantearse el proceso de diseños desde una política “Top-Down” hacia una política más transversal, que incorpore a los distintos actores que operan el territorio, brindando solución a la “(...) la privación de activos y oportunidades esenciales a los que tienen derecho todos los seres humanos” (Arriagada, 2005, p. 1), garantizando sus derechos universales, tales como el acceso, calidad de vida, trabajo, salud, entre otros, impactando en las posibilidades que tienen las personas para desarrollar una mejor calidad de vida independientemente del territorio en el que vivan.

Este cambio de paradigma en las políticas sociales lleva a reflexionar sobre el alcance territorial que han tenido las políticas públicas sectoriales y los programas sociales de protección especializada dirigidos a la infancia vulnerada en sus derechos. Si bien la política social debe hacerse cargo de la infancia como grupo social que concentra situaciones de pobreza, precariedad y vulnerabilidad social; debe al mismo tiempo resolver la tensión entre la universalidad y la focalización. Vale decir, entre otorgar garantías universales para todas y todos los niños sin discriminación y focalizar políticas de protección específicas destinadas a detener vulneraciones de derecho que son particulares a cada territorio.

A continuación, se presenta un ejercicio de análisis de la desigualdad social que vive la infancia en Chile desde una perspectiva territorial basada en la comuna. Los resultados permiten observar territorios con alta concentración de vulnerabilidad social, en contraposición al modo en que el Estado ha distribuido hasta ahora la oferta de protección especializada en los territorios.

Metodología

Como indicador de vulnerabilidad social, se utilizaron datos provenientes de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), particularmente, el Índice de Vulnerabilidad Escolar (IVE) que permite medir la vulnerabilidad escolar basada en el riesgo que tienen los estudiantes de colegios municipales y subvencionados de interrumpir o abandonar sus estudios². Este índice es utilizado por la JUNAEB para la asignación de becas, e incorpora variables como el puntaje de la ficha de protección social,

² Este análisis excluye al 7% de los niños chilenos que se educa en colegios privados.

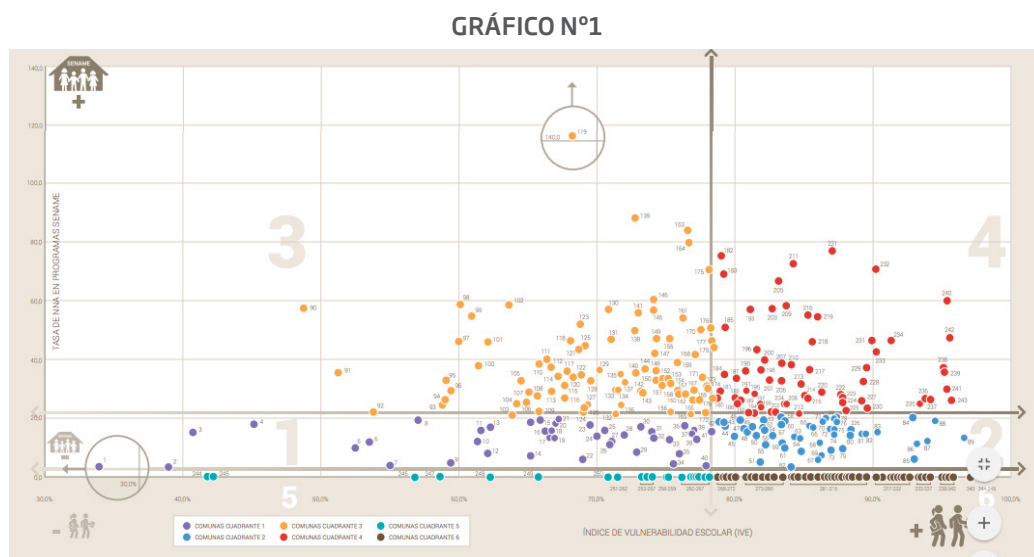
los años de escolaridad de la madre, la pertenencia a programas tales como: Chile Solidario, Ingreso Ético Familiar y programas del SENAME, entre otros.

Vía ley de transparencia se solicitaron al SENAME las cifras de niños, niñas y adolescentes, vigentes al mes de mayo del 2016 en los distintos programas que ofrece el Servicio, en sus líneas de protección de derechos, adopción y justicia juvenil³. A partir de esta información se elaboró una tasa de pertenencia a programas SENAME, que corresponde al número comunal de niños, niñas y adolescentes vigentes en los programas del Servicio, dividido por el número de habitantes de 0 a 17 años en dicha comuna y multiplicado por 1.000 habitantes.

Con la intención de identificar tipologías comunales, se utilizó un gráfico de dispersión que muestra la relación entre el Índice de Vulnerabilidad Escolar (eje "x") y la tasa comunal de pertenencia a Programas SENAME (eje "Y"). Los ejes del plano cartesiano se trazaron en la media de cada una de las variables: el eje X se trazó de acuerdo con el promedio del indicador IVE correspondiente a un 77,5%, y el eje Y se ubicó en el promedio de la tasa comunal de pertenencia a programas SENAME correspondiente a 20,7 niños cada mil habitantes.

Resultados

Cada punto en el gráfico representa una de las 346 comunas del país, que se agrupan en seis tipologías:



Fuente: Informe Infancia Cuenta en Chile 2016, Observatorio Niñez y Adolescencia

³ En la línea protección se incluyen todos los programas de SENAME tales como Oficinas de Protección de Derecho, Programas de protección especializados en niños, niñas y adolescentes en situación de calle, en explotación sexual comercial infantil, entre otros. Para el caso de adopción se incluye la totalidad de los programas de adopción tales como programa de adopción global, programas de familias de acogida, entre otros. Para el caso de Justicia Juvenil se incluyen todas las medidas y sanciones asociadas a la Ley de Responsabilidad Penal Juvenil.

La tabla N° 1 sintetiza las características de cada tipología identificada, describiendo seis tipos de comunas en el país en función de las formas en que se presenta la oferta de protección especial SNEAME en el territorio, de acuerdo con la vulnerabilidad escolar de sus niños:

TABLA N°1: TIPOLOGÍAS COMUNALES Y DESIGUALDAD INFANTIL

Tipología	Descripción
Tipología N°1	Incluye todas las comunas que se ubican espacialmente en el cuadrante (- -), las que se caracterizan por presentar bajo IVE y baja tasa de niños/as en programas del SENAME
Tipología N° 2	Integra a las comunas que se sitúan en el cuadrante (+ -) las que presentan alto IVE y baja tasa de NNA en programas del SENAME
Tipología N° 3	Está conformada por las comunas ubicadas en el cuadrante (- +), en las que se caracterizan por tener bajo IVE y alta tasa de NNA en programas SENAME.
Tipología N° 4	Incluye a aquellas comunas del cuadrante (+ +) en el cual se refleja un alto IVE y también una alta tasa de niños, niñas y adolescentes en programas de SENAME
Tipología N° 5	Incluye todas las comunas que se ubican espacialmente en el cuadrante (- 0), es decir las comunas que se caracterizan por presentar bajo IVE y la inexistencia de programas SENAME
Tipología N° 6	Está conformada por las comunas ubicadas en el cuadrante (+ 0), en las que se caracterizan por tener alto IVE y ningún programa SENAME.

Fuente: Informe Infancia Cuenta en Chile 2016, Observatorio Niñez y Adolescencia

La tabla N° 2, expone las principales características de cada tipo de comuna, examinando desde la perspectiva de derecho variables tales como: pobreza, ruralidad, pertenencia a pueblos originarios, discriminación, violencia, entre otros antecedentes provenientes de cifras oficiales; para reflexionar respecto de la forma en que se ha organizado la política pública dirigida a la infancia en los territorios.

Como el interés de este análisis es establecer tipologías comunales se incluyeron en esta comparación variables que expresaban diferencias sustantivas entre una comuna y otra. No obstante, es necesario señalar que el nivel de violencia y discriminación percibido por los niños en todos los cuadrantes resulta preocupante. Si bien el cuadrante cuatro con mayor IVE y mayor presencia de programas SENAME, exhibe los más altos niveles de discriminación (65,5%) y violencia (41,8%), la situación es relativamente similar en el resto de los cuadrantes, donde de acuerdo con los datos SIMCE, los porcentajes de jóvenes de segundo medio que se sintieron discriminados fluctúan alrededor del 64%, y los que fueron violentados por sus pares giran en torno al 40,8%. De este modo, la violencia es un tema que afecta de manera similar a NNA de los distintos territorios, vulnerando transversalmente el derecho a la protección.

TABLA N°2: CARACTERÍSTICAS DE LAS TIPOLOGÍAS COMUNALES

Tipo 1 Bajo IVE y baja tasa SENAME	Tipo 2 Alto IVE y baja tasa SENAME	Tipo 3 Bajo IVE alta tasa SENAME	Tipo 4 Alto IVE y alta tasa SENAME	Tipo 5 Bajo IVE Ausencia programas SENAME	Tipo 6 Alto IVE Ausencia de Programas SENAME
1.434.937 NNA	355.028 NNA	1.859.328 NNA	521.556 NNA	78.102 NNA	188.992 NNA
41 comunas de Chile	48 comunas de Chile	90 comunas de Chile	64 comunas de Chile	24 comunas de Chile	78 comunas de Chile
En promedio 6 de cada 10 NNA tienen algún riesgo de interrumpir su trayectoria escolar	En promedio 8 de cada 10 NNA tienen algún riesgo de interrumpir su trayectoria escolar	En promedio 7 de cada 10 NNA tienen algún riesgo de interrumpir su trayectoria escolar	En promedio 8 de cada 10 NNA tienen algún riesgo de interrumpir su trayectoria escolar	En promedio 7 de cada 10 NNA tienen algún riesgo de interrumpir su trayectoria escolar	En promedio casi 9 de cada 10 NNA tienen algún riesgo de interrumpir su trayectoria escolar
Baja presencia de programas SENAME	Baja presencia de programas SENAME	Alta presencia de programas SENAME	Importante presencia de programas SENAME	Los NNA en no cuentan con oferta programática en sus territorios.	Los NNA en no cuentan con oferta programática en sus territorios.
En promedio el 2,8 % de los NNA pertenecientes a SENAME está en un programa de adopción	En promedio el 96,4 % de los NNA pertenecientes a SENAME están en protección.	En promedio el 8,9 % de los NNA pertenecientes a SENAME está en un programa de justicia juvenil.	En promedio el 97% de los NNA pertenecientes a SENAME está en un programa de protección.	4 de cada 10 NNA vive en zonas rurales.	5 de cada 10 NNA vive en zonas rurales
En promedio, 9 de cada 10 NNA vive en zonas urbanas.	En promedio, 4 de cada 10 NNA vive en zonas rurales	En promedio, 8 de cada 10 NNA vive en zonas urbanas.	En promedio, 7 de cada 10 NNA vive en zonas urbanas.	En promedio, casi 2 de cada 10 NNA son indígenas	En promedio, casi 2 de cada 10 NNA son indígenas
	En promedio 2 de cada 10 NNA son indígenas.		En promedio 2 de cada 10 NNA son indígenas.		En promedio, 3 de cada 10 NNA son pobres multidimensional
	En promedio, 3 de cada 10 NNA son pobres multidimensional.		En promedio, 3 de cada 10 NNA son pobres multidimensional		

Fuente: Informe Infancia Cuenta en Chile 2016, Observatorio Niñez y Adolescencia

El análisis comparado entre cuadrantes exhibe dos aspectos generales que resultan evidentes en términos de segregación territorial. Primero, el alto puntaje promedio que alcanza el Índice de Vulnerabilidad Escolar a nivel nacional (77,5%), lo que indica que 7 de cada 10 estudiantes de establecimientos públicos y subvencionados se encuentran expuestos a factores sociales y económicos que pueden poner en riesgo la continuidad de sus trayectorias escolares.

Un segundo aspecto que llama la atención de manera inmediata es la inexistencia de oferta programática local del Servicio Nacional de Menores en 102 comunas lo que indica que en un tercio de las comunas de Chile, los NNA no cuentan con programas de protección especializada implementados por SENAME que funcionen en sus propios territorios⁴. No obstante, esto no implica que niños y niñas no puedan tener acceso a programas de protección, sino que, para hacerlo deben recurrir a otras comunas que cuenten con esa oferta, lo que sin duda dificulta el acceso efectivo.

Desde la perspectiva de derechos, estos datos evidencian una vez más la ausencia de una Política Pública de Niñez basada en garantías universales. En este contexto, la oferta programática de SENAME se sustenta discursivamente en el enfoque de derechos, pero en la práctica no ha logrado asumir un carácter universal, ya que los servicios que otorga en materia de protección especializada no son accesibles a todos y todas los NNA en el lugar en el que viven, reflejando discriminación producto de la segregación territorial.

Asimismo, en oposición a la ausencia de universalidad, la oferta programática tampoco se resuelve en términos de focalización en la niñez en mayor situación de vulnerabilidad social, cuestión que resulta evidente al revisar la realidad en la que viven los niños, niñas y adolescentes de los distintos cuadrantes. El ejemplo más crítico de ello son las 78 comunas del cuadrante 6 (equivalentes al 22,6% de las comunas de Chile) en las que convergen altos niveles de vulnerabilidad escolar (88,1%), alta ruralidad (44,0%), altos niveles de pobreza por ingreso (38,8%) y multidimensional (30,6%), con la ausencia de programas del SENAME a nivel comunal. Si en el mejor de los casos, estos niños pueden acudir a programas en comunas cercanas para acceder a la oferta de protección especializada, es dable pensar enfrentarán una serie de factores contextuales que dificultarán el acceso.

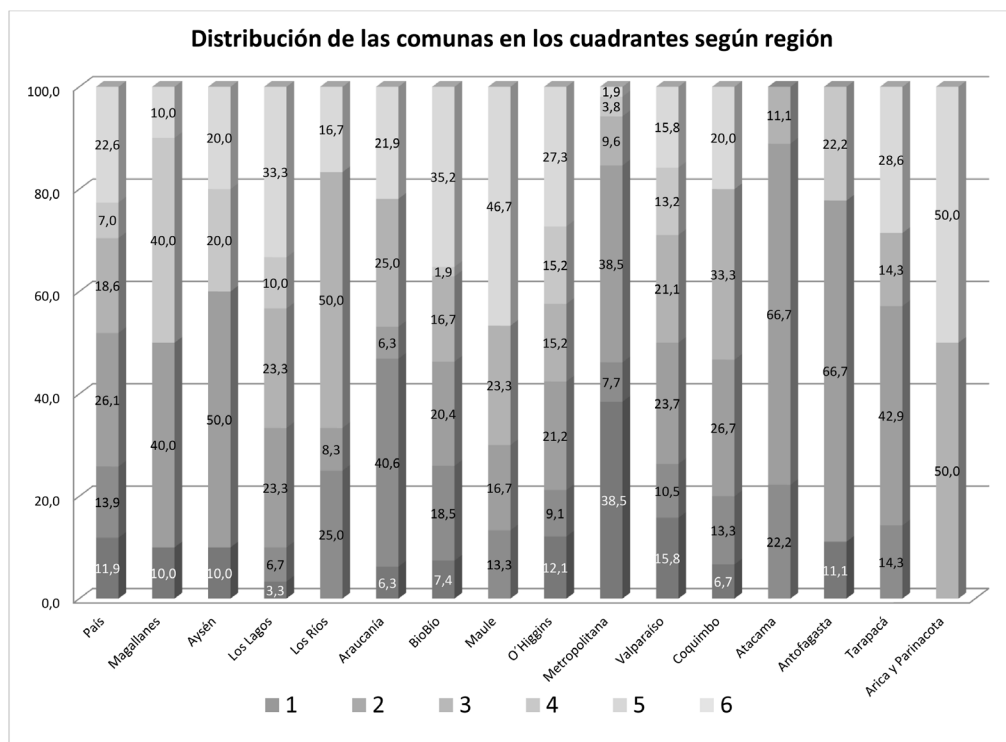
A estas 78 comunas en condiciones críticas, se suman otras 24 del cuadrante número 5, que tampoco cuentan con cobertura territorial de SENAME, y que si bien exhiben promedios de población infantil más bajos y niveles de pobreza comparativamente intermedios, presentan porcentaje de violencia importantes y un índice de vulnerabilidad escolar promedio de 51,4%, que aunque resulta bajo en comparación a las otras tipologías, indica que en promedio, 1 de cada 2 niños de estas comunas se encuentra expuesto a factores que pueden impactar negativamente en su permanencia en el sistema escolar.

⁴ La información SENAME utilizada para efectos de este análisis corresponde a información respecto de las comunas en las que se ubica la oferta programática que atendió a los NNA vigentes al mes de mayo del 2016.

Noventa comunas de Chile pertenecen al tercer cuadrante, que concentra al 42% de la población infantoadolescente del país, es predominantemente urbano y en él convergen niveles vulnerabilidad escolar bajo el promedio nacional (70,3%) y una alta oferta programática de SENAME. En este sentido, la oferta de protección especializada tiende a concentrarse en comunas predominantemente urbanas, de fácil acceso y que agrupan alta población de niños, niñas y adolescentes.

Ahora bien, al examinar la distribución regional de estos tipos de comuna, esta resulta altamente heterogénea, tal como lo muestra el siguiente gráfico:

GRÁFICO N°2: DISTRIBUCIÓN DE LAS COMUNAS EN LOS CUADRANTES SEGÚN REGIÓN



Fuente: Informe Infancia Cuenta en Chile 2016, Observatorio Niñez y Adolescencia

La distribución regional permite observar que la segregación territorial no resulta exclusiva a una zona del país, sino que se repite al interior de las distintas regiones, puesto que en todas ellas existen comunas que, concentrando niveles importantes de vulnerabilidad escolar, no cuentan con oferta territorial de protección especializada ni tampoco con Oficinas de Protección de Derecho, que constituyen la puerta de entrada al sistema de protección. La situación es igualmente preocupante en términos de justicia juvenil si se considera que los programas tienen un sentido de reinserción social que está inherentemente vinculado al territorio.

Discusión de los resultados

En 1994 el Comité de los Derechos del Niño expresaba preocupación por las disparidades geográficas y sociales existentes en cuanto al disfrute de los derechos previstos en la Convención (CDN, 1994). El 2007 recomienda al Estado que “atribuya prioridad y destine suficientes fondos a la tarea de poner atajo a la desigualdad creciente y reducir efectivamente las disparidades en el nivel de vida, por ejemplo entre las zonas urbanas y las rurales, enfatizando la necesidad de reforzar la capacidad de las autoridades departamentales y municipales para el suministro de servicios básicos” (CDN, 2007, p. 13) y el 2015 vuelve a manifestar “preocupación por las disparidades en el nivel de vida observado entre las zonas rurales y las zonas urbanas y por el número de niños que viven en la pobreza, sobre todo niños indígenas, a pesar del crecimiento económico general registrado” (CDN, 2015, p. 16).

Desde la perspectiva de Sen (2000), los altos índices de vulnerabilidad escolar que afectan a la mayoría de la infancia del país son sin duda otra expresión de pobreza toda vez que privan a niños y niñas de desarrollar capacidades básicas y del acceso a servicios públicos y sociales de manera oportuna y sin que se genere discriminación.

Los resultados presentados a la luz de la distribución territorial de la oferta programática dirigida a la infancia desde SENAME, y particularmente la inexistencia de ella en un número importante de comunas, permite afirmar que los criterios de cobertura en términos de protección a la niñez se encuentran lejos de una política universal de garantía de derechos. Ello incumple, el principio de no discriminación lo que se refleja en la alta segregación territorial específicamente en el caso de la niñez que vive en territorios rurales, geográficamente dispersos y de difícil acceso. Tal como lo constataba el Sistema Nacional de Asignación para becas JUNAEB hace 10 años atrás, en Chile “el hecho de pertenecer a la zona rural es en sí mismo un indicador de vulnerabilidad socioeconómica” (Cornejo et al, 2005, p. 143).

A partir de los resultados surge la pregunta respecto de los criterios que operan para determinar la cobertura geográfica de la oferta de protección especializada, ya que los programas se han instalado principalmente en los territorios que concentran mayor proporción de población infantil. Los programas de protección han priorizado ahí donde los recursos pueden ser utilizados de manera más eficiente, lo que podría encontrar explicación en una suerte de uso de economías a escala instalando la oferta programática en aquellas comunas donde es posible llegar a más niños.

Cabe señalar que todos los programas incluidos en el análisis son financiados en el marco de la Ley N°20.032 que establece un Sistema de Atención a la Niñez y Adolescencia a través de la Red de Colaboradores del SENAME⁵ y su régimen de subvención⁶. Particularmente, el sistema establece una subvención por niño atendido, expresada en Unidad Subvención SENAME (en adelante USS), cuyo valor al 2016 es de \$15.080, y la asignación de recursos varía dependiendo del tipo de programa y la zona en la que se ejecute. Los programas de protección perciben un rango de entre 0,083 USS mensuales por niño atendido, para el caso de las OPD y 15 USS mensuales por niño atendido en el caso de programas especializados, lo que corresponde a \$226.200. Para efectos de justicia juvenil, los montos de financiamiento varían desde las 0,5 USS y hasta las 12 USS mensuales por niño, por ejemplo, en el caso de los programas de Libertad Asistida, el monto corresponde a \$180.960 por niño atendido.

A partir de la información expuesta, es posible afirmar que el pago por niño atendido no favorece a los territorios que presentan mayor vulnerabilidad social o que poseen mayor dispersión geográfica, impidiendo que el Estado pueda ofrecer protección y garantía de derechos para todos los niños y niñas por igual. Por el contrario, la oferta no otorga la cobertura necesaria, y particularmente, no logra llegar a escenarios más vulnerables, puesto que transforma en no “rentables” a aquellas localidades más aisladas que concentran alta vulnerabilidad escolar y social, pero poseen menor concentración de niños, niñas y adolescentes.

En este sentido existiría un proceso de descentralización incompleto, que no se vincula a lo que Raczynski (2002) entiende como programas sociales rígidos o con diseños predefinidos que no logran ajustarse a las realidades locales. Por el contrario, la descentralización no resuelta en materia de niñez se encuentra en un nivel previo, ya que se relaciona ampliamente con problema de cobertura, donde la oferta de protección del Estado aun no es capaz de llegar a los lugares en que viven los niños que más lo necesitan.

⁵ Los Organismos Colaboradores son personas jurídicas sin fines de lucro acreditadas por SENAME que, mediante procesos periódicos de licitación, compiten por la adjudicación de la implementación de programas en los distintos territorios

⁶ Cabe destacar que los procesos de licitación tienen una serie de consecuencias negativas para la intervención, entre las que es posible señalar la inestabilidad laboral y alta rotación de equipos, dificultades para tener una visión estratégica y de largo plazo en los territorios dada la incertidumbre en la que operan los programas, dificultades para posicionarse en los espacios locales, entre otras. Asimismo, el rol de SENAME se focaliza principalmente en el control de gestión de estos programas y actualmente resulta difícil diferenciar la intervención que realizan las diversas Organismos Colaboradores para un mismo programa, por lo que la competencia tampoco genera incentivos positivos hacia los resultados y la calidad de las intervenciones.

Conclusiones

Dada la alta dispersión geográfica de niños, niñas y adolescentes es necesario considerar mecanismos universales de garantía de derechos de carácter territorial y administración local, con la finalidad de disminuir los preocupantes niveles de desigualdad social y segregación a los que se encuentra expuesta la niñez. Sobre todo, porque ello significa incumplir el principio de no discriminación que plantea la Convención de los Derechos del Niño, toda vez que para los niños y niñas de comunas ubicadas en zonas geográficas aisladas o de comunas rurales es más difícil alcanzar la protección del Estado.

Es importante señalar que no toda la política pública dirigida a la niñez se instala en los territorios vía SENAME, existiendo otras ofertas sectoriales dirigidas a la promoción de derechos y a la protección de la niñez con una perspectiva integral, como por ejemplo el sistema Chile Crece Contigo. En este sentido sería relevante poder observar la expresión territorial de otros programas dirigidos a niños, niñas y adolescentes, en función de analizar el modo en que articula la política pública dirigida a la infancia y en qué medida ello se ajusta a las características de la niñez en cada territorio.

El país enfrenta momentos que resultan cruciales para la toma de decisiones en materia de infancia. Chile se encuentra frente a cambios institucionales y legales significativos expresados en el proyecto de Ley de Garantía de Derechos de la Niñez, en la creación de la Subsecretaría de la Niñez, el Defensor del Niño y las consecuentes transformaciones asociadas: modificaciones a la Ley de subvenciones, ley 20.032 que define el modo en que se financia la oferta de protección especializada dirigida a la infancia, la tan prometida separación de las áreas de protección y responsabilización juvenil, y la creación de los nuevos servicios orientados a los niños y niñas del país.

En este escenario se requiere sin duda un esfuerzo por desarrollar miradas territoriales de la niñez que sienten precedentes para la toma de decisiones en materia de política pública y particularmente respecto de los énfasis locales con los que la política debe materializarse en los territorios. Tal como ha señalado el Comité de los Derechos del Niño (2015), se requiere contar con información desagregada por edad, sexo, discapacidad, ubicación geográfica, origen étnico, nacionalidad y antecedentes socioeconómicos, con el fin de facilitar el análisis de la situación de los NNA en el país y particularmente de los niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad que debiesen ser prioritarios en materia de políticas públicas.

Referencias Bibliográficas

- Arriagada, Irma. (2005). "Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de género". Revista de la CEPAL N°85, abril.
- Comité de los Derechos del Niño. (1994). Examen de los Informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 44 de la Convención. Observaciones finales Chile. 6° período de sesiones.
- Comité de los Derechos del Niño. (2007). Examen de los Informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 44 de la Convención. Observaciones finales Chile. 44° período de sesiones.
- Comité de los Derechos del Niño. (2015). Examen de los Informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 44 de la Convención. Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Chile. 70° período de sesiones.
- Consejo Nacional de Infancia. (2015). Política Nacional de Niñez y Adolescencia. Sistema integral de garantía de derechos de la niñez y adolescencia. Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
- Cornejo, Amalia., et al. (2005). SINAIE Sistema Nacional de Asignación con equidad para becas. JUNAEB una nueva visión en la construcción de igualdad de oportunidades en la infancia. Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, Dirección Nacional, Ministerio de Educación.
- Ministerio de Desarrollo Social, División Social, Encuesta CASEN 2013. Disponible en: www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/observatorio/casen/
- Ministerio de Desarrollo Social, División Social, Encuesta CASEN 2015. Disponible en: www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/observatorio/casen/
- Pisani, E. y Franceschetti, G. (2011). Territorial approaches for rural development in Latin America: a case study in Chile. Rev. FCA UNCUYO. ISSN 0370-4661. Tomo 43. N° 1. Año 2011. 201-218.
- PNUD. (2011). "Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe. Sostenibilidad y equidad: Un futuro mejor para todos."
- Raczynski, et al. (1995). Políticas económicas y Sociales en el Chile Democrático: Lecciones de la Experiencia Chilena. Capítulo X: Focalización de Programas Sociales. CIEPLAN.

- Raczynski, D. (2002). Equidad, inversión social y pobreza. Innovar en cómo se concibe, diseña y gestiona las políticas y programas sociales. MIDEPLAN - CEPAL.
- Save The Children. (2004). Programación de los Derechos del Niño Guía de Capacitación. Lima, Perú. Julio de 2004
- Sen, Amartya. (2000). "Desarrollo y Libertad" Editorial Planeta S.A., Buenos Aires.
- SENAME. (2015). Bases y orientaciones técnicas Línea de Acción Oficinas de Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Disponible en http://www.sename.cl/wsename/licitaciones/P2_06-04-2015/Bases_tecnicas_OPD.pdf
- UNICEF. (2015). La Participación e Influencia de Niños, Niñas y Adolescentes en Políticas Públicas en Chile. Serie reflexiones Infancia y adolescencia N°21
- Verdera, Francisco. (2007). La pobreza en el Perú: un análisis de sus causas y de las políticas para enfrentarla. Capítulo V. Las políticas para enfrentar la pobreza. Serie de Análisis Económico. 24 (agosto 2007) CLACSO.