

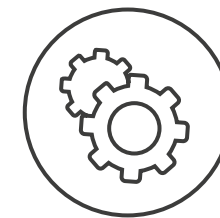
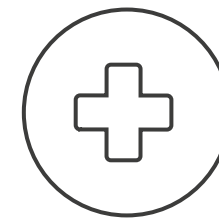
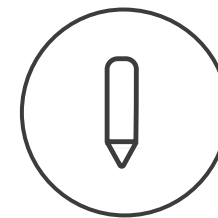
RESUMEN EJECUTIVO

NACER Y CRECER EN POBREZA Y VULNERABILIDAD



RESUMEN EJECUTIVO

NACER Y CRECER EN POBREZA Y VULNERABILIDAD



Alianza Erradicación de la Pobreza Infantil (2021).

Nacer y crecer en pobreza y vulnerabilidad. Implicancias y propuestas para Chile.

© Alianza Erradicación de la pobreza infantil, 2021. Todos los derechos reservados.

Esta publicación fue preparada en el marco de la Alianza Erradicación de la Pobreza Infantil, integrada por el Centro Iberoamericano de los Derechos del Niño (CIDENI), Fundación Colunga, Fundación Hogar de Cristo, Núcleo Milenio para el Estudio del Curso de Vida y la Vulnerabilidad (MLIV, Pontificia Universidad Católica de Chile) y UNICEF.

Comité de Gobernanza: Miguel Cillero (CIDENI), Paulo Egenau (Fundación Hogar de Cristo), Esperanza Cueto (Fundación Colunga), Eduardo Undurraga (MLIV, Pontificia Universidad Católica de Chile), Paula Pacheco (UNICEF).

En la elaboración de la investigación contribuyeron: Ester Valenzuela (CIDENI); Paz Garcés, Margarita Humphreys (Fundación Colunga); Rodrigo Hoyos, Claudine Litvak, Felipe Expósito, Isabel Valdés (Fundación Hogar de Cristo); Javiera Vásquez, Eduardo Undurraga (MLIV, Pontificia Universidad Católica de Chile); Soledad Cortés, Alejandro González, Claudia Peirano (UNICEF).

Asistentes de investigación: Katherine Llanos (CIDENI), Ignacio Eissmann, Daniela Díaz, Camilo Araneda (Fundación Hogar de Cristo).

La Alianza agradece la participación de las y los adolescentes, actores sociales, especialistas e investigadores que fueron parte de los diversos talleres desarrollados en el estudio. De igual modo, agradece la participación de las y los jóvenes que fueron parte de las entrevistas en el componente cualitativo de la investigación.

Edición de textos: Ana María Moraga

Diseño y Diagramación: TILT Diseño

Impresión: Gráfica Jory

Fecha de publicación: octubre 2021

Disponible en:

www.cideni.org

www.fundacioncolunga.org

www.hogardecristo.cl

www.mliv.cl

www.unicef.cl

01_

Presentación



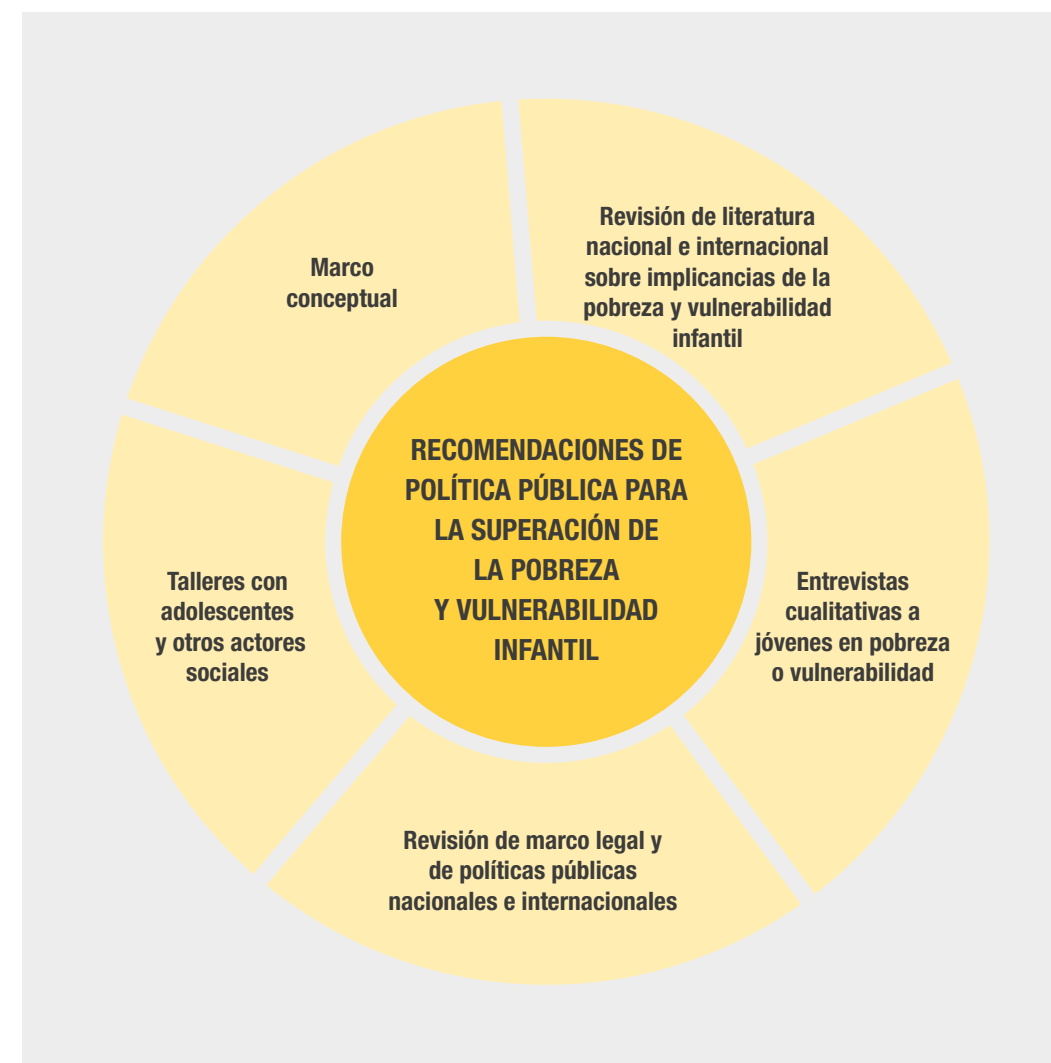
Nacer y crecer en pobreza y vulnerabilidad tiene importantes implicancias para la niñez. El estar expuesto a múltiples barreras, adversidades y discriminaciones limita sistemáticamente las posibilidades de miles de niños, niñas y adolescentes en su desarrollo pleno e integral para alcanzar el máximo de sus potencialidades. La pobreza y vulnerabilidad infantil es una grave transgresión a los derechos humanos establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), y tiene consecuencias multidimensionales y acumulativas. Las niñas y niños que crecen en pobreza tienen mayor probabilidad de vivir en pobreza como adultos, de estar expuestos a entornos violentos o contaminados, desarrollar enfermedades infecciosas, crónicas, y mentales, y tienen menor probabilidad de terminar su educación formal. Según la Encuesta CASEN, al año 2017 cerca de un millón de niños, niñas y adolescentes vivía en situación de pobreza multidimensional. Esto significa que en sus hogares pueden presentar carencias en educación, salud, seguridad social, vivienda y entorno, redes y cohesión social.

La crisis social y sanitaria generada por el COVID-19 agudizó la situación de la pobreza infantil. La Encuesta CASEN en Pandemia (2020)¹ reportó un aumento en las cifras de

pobreza y de pobreza extrema por ingresos que afectó en mayor medida a la niñez y la adolescencia. La pobreza por ingresos en niños, niñas y adolescentes llegó a 15,6% afectando del orden de 703.000 personas menores de 18 años y la pobreza extrema, en tanto, llegó a 5,9% afectando a cerca de 264.000 niños, niñas y adolescentes. Se trata de una crisis sin precedentes en el país y focalizada en los hogares más vulnerables.

El proyecto Nacer y Crecer en Pobreza y Vulnerabilidad que presentamos es fruto del trabajo colaborativo de la Alianza para la Erradicación de la Pobreza Infantil, donde participan el Centro Iberoamericano de los Derechos del Niño, CIDENI; la Fundación Colunga; la Fundación Hogar de Cristo; el Núcleo Milenio para el Estudio del Curso de Vida y la Vulnerabilidad, MLIV, y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF. El objetivo de esta alianza es, por un lado, dar cuenta de lo grave que es vivir la infancia y adolescencia en situación de pobreza y las implicancias que tiene nacer y crecer en un contexto de vulneraciones y con el temor permanente en las familias de no conseguir lo necesario para llegar a fin de mes. Por otro lado, es buscar soluciones a nivel normativo y de política pública que

ILUSTRACIÓN 1
Componentes del estudio



Fuente: Elaboración propia.

¹ La Encuesta CASEN en pandemia (2020), debido a los ajustes metodológicos para su aplicación en modalidad telefónica en el contexto COVID, no incorporó todos los indicadores para la medición de pobreza multidimensional.

permitan superar la pobreza y vulnerabilidad infantil en Chile.

Las propuestas que se presentan en este libro se basan en el trabajo de dos años, donde se aplicaron diversos instrumentos de investigación. Se realizó una revisión sistemática de literatura nacional e internacional sobre las implicancias de nacer y crecer en pobreza, identificando un marco normativo y políticas públicas de infancia a nivel nacional e internacional. Se aplicaron entrevistas a jóvenes que vivieron su niñez y/o adolescencia en contextos de pobreza o vulnerabilidad analizando las implicancias de esta realidad en su trayectoria de vida, y se realizaron talleres de discusión con adolescentes y actores clave de la sociedad civil, medios de comunicación, empresarios, tomadores de decisión y académicos, con el fin de invitarlos a participar de este proceso.

Los resultados y conclusiones de este trabajo sugieren que es imperativa la implementación de un Piso de Protección Social sensible a la niñez, como estrategia de política pública

para la superación de la pobreza y la vulnerabilidad infantil. Este piso debe garantizar ingresos mínimos y acceso a servicios sociales integrales y de calidad que permitan enfrentar riesgos, erradicar la pobreza y disminuir las desigualdades que diariamente privan a miles de niños, niñas y adolescentes de sus derechos fundamentales.

Chile está viviendo un momento social y político que abre una ventana de oportunidad única para construir acuerdos que permitan terminar con la pobreza y vulnerabilidad infantil. Implementar un Piso de Protección Social sensible a la niñez es un desafío que debe asumir el Estado, y requiere voluntad política para mejorar las condiciones de vida y facilitar el desarrollo oportuno de todos los niños, niñas y adolescentes. Esta tarea nos convoca a todos, trasciende los gobiernos y requiere un compromiso global. Les invitamos con entusiasmo a sumarse a esta tarea y promover este cambio urgente en nuestro país. En este cambio de época, donde redefinimos el futuro de Chile, llegó el momento de dar prioridad a niños, niñas y adolescentes.

Miguel Cillero
**Centro Iberoamericano de los
Derechos del Niño
(CIDENI)**

Esperanza Cueto
Fundación Colunga

Paulo Egenau
Fundación Hogar de Cristo

Eduardo Undurraga
**Núcleo Milenio para el Estudio del Curso
de Vida y la Vulnerabilidad (MLIV)
Pontificia Universidad Católica de Chile**

Paolo Mefalopulos
**Fondo de las Naciones Unidas
para la Infancia
UNICEF**



Entonces, ¿por qué es fundamental centrarse en la pobreza infantil? Primero, los niños, niñas y adolescentes tienen una mayor probabilidad de vivir en condiciones de pobreza. Segundo, la pobreza infantil es una vulneración a los derechos a la niñez, teniendo consecuencias dañinas y duraderas tanto para la vida de los niños, niñas y adolescentes como para la sociedad. Tercero, porque existen soluciones a nivel de política pública que permiten a los Estados cumplir con su deber de garantizar un desarrollo oportuno a todos los niños, niñas y adolescentes de su país.

(UNICEF & The Global Coalition to End Child Poverty, 2017).

02_

Marco conceptual

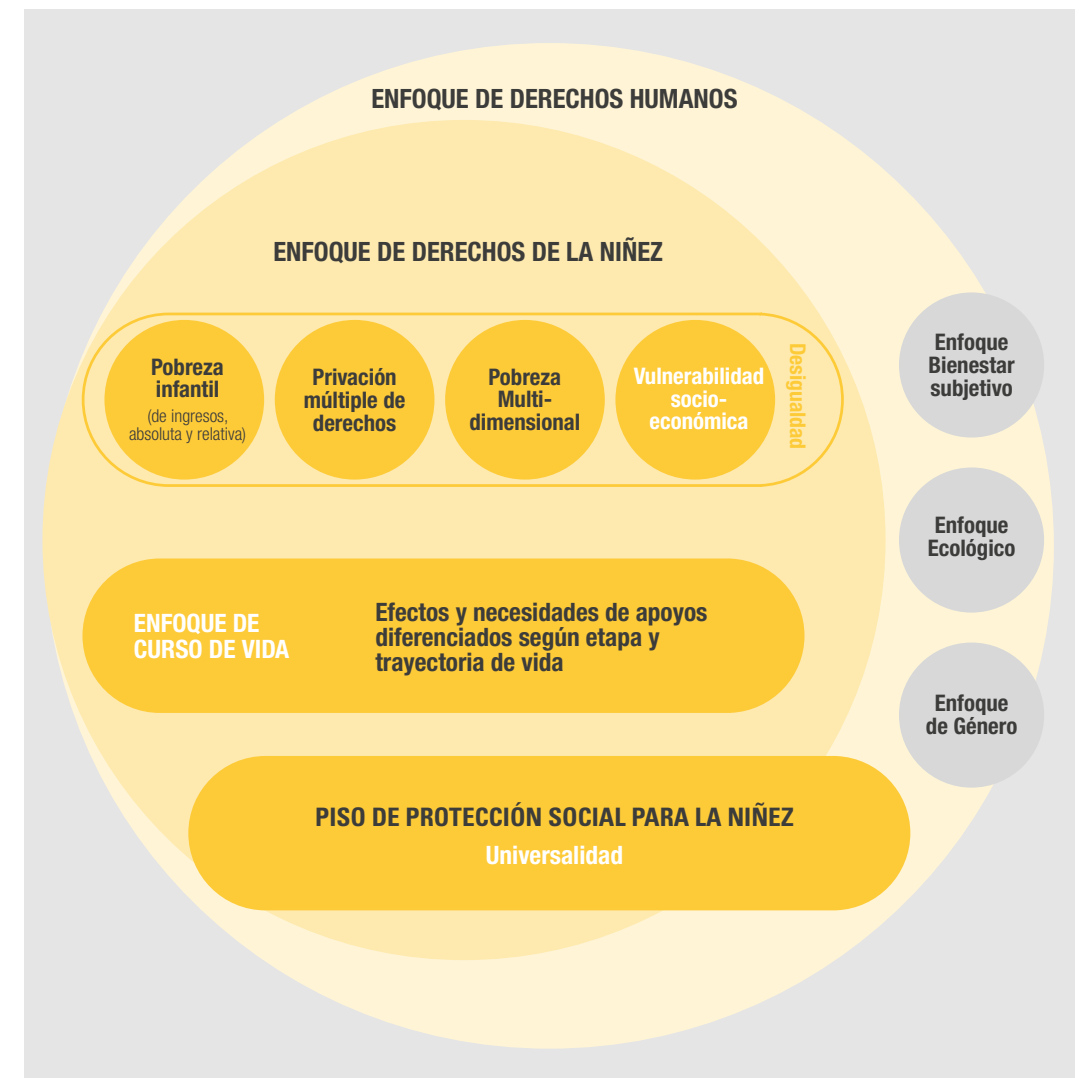
Chile se ha comprometido, ante la comunidad internacional, a la protección y realización de los derechos de la niñez, al ratificar la Convención sobre los Derechos del Niño (en adelante CDN) de la que se desprende el enfoque basado en los derechos humanos de la niñez. Esto implica el reconocimiento de niños, niñas y adolescentes como titulares de derechos, tanto civiles y políticos como también derechos económicos, sociales y culturales. Además, se compromete la obligación del Estado en el despliegue de un sistema de protección integral para dar respuesta a estos derechos debiendo considerar las distintas necesidades para su desarrollo y bienestar, así como también las mayores adversidades, vulnerabilidades y exclusiones que enfrentan algunos por su origen cultural, étnico, ubicación geográfica, sexo o situación familiar.

Para la comprensión integral de lo que significa nacer y crecer en pobreza o vulnerabilidad socioeconómica, se requiere considerar una amplia gama de enfoques que, en su conjunto, dan cuenta de sus implicancias y de la urgencia de contar con una política pública para enfrentarla. La ilustración N°2 presenta un esquema sobre los diferentes paradigmas y enfoques utilizados en esta investigación.

Para efectos de este estudio, se analizaron las distintas definiciones y enfoques disponibles para medir la pobreza, es decir, cuantitativas tanto a nivel de hogares, como a nivel individual -incluyendo el concepto de vulnerabilidad socioeconómica-, se discute sobre la necesidad de incorporar metodologías específicas para la medición de la pobreza infantil, y se considera la estrecha relación que existe entre carencias y los niveles de desigualdad. De manera complementaria, se considera el bienestar subjetivo infantil, como herramienta para incluir elementos experienciales de lo que implica nacer y crecer en pobreza.

Asimismo, el estudio plantea tres enfoques centrales para garantizar los derechos de la niñez en la sociedad. Primero, el enfoque ecológico, que da cuenta de la interseccionalidad e interconexión de las múltiples dimensiones y niveles de la pobreza y vulnerabilidad socioeconómica que interactúan y se superponen entre sí. Segundo, el enfoque de género, que permite analizar estas interconexiones a partir de las distintas necesidades y barreras que enfrentan hombres y mujeres en su niñez y adolescencia. Finalmente, el enfoque curso de vida permite describir que las implicancias de nacer y crecer en pobreza y vulnerabilidad socioeconómica van variando según las etapas de desarrollo en la que están los niños, niñas y adolescentes.

ILUSTRACIÓN 2
Síntesis marco conceptual



Fuente: Elaboración propia.

PISO DE PROTECCIÓN SOCIAL

La iniciativa de Piso de Protección Social (PPS) surge del Sistema de Naciones Unidas con el propósito de promover el acceso garantizado a servicios y transferencias sociales, entendidas estas últimas como transferencias directas programadas a personas u hogares, tanto en especie como en efectivo y en créditos fiscales, para proteger y evitar que estos se vean afectados por situaciones críticas. Corresponden a la forma más directa de proteger a los niños, niñas y adolescentes y las familias contra la pobreza y abordar las limitaciones financieras que estas enfrentan.

El Piso de Protección Social es también definido como el primer nivel de un sistema integrado de protección social que tiene aplicación a nivel nacional, el cual garantiza:

- (1) Acceso universal a servicios esenciales como salud, educación, vivienda, agua y saneamiento y otros servicios definidos a nivel nacional.
- (2) Transferencias sociales para garantizar la seguridad de los ingresos, la seguridad alimentaria, la nutrición adecuada y el acceso a los servicios esenciales.

PRINCIPIOS QUE RIGEN A LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL SENSIBLES A LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ

- (1) El interés superior del niño: implica que los sistemas integrados de protección social se fundamentan y orientan en base a las necesidades de desarrollo de niños, niñas y adolescentes. Asimismo, sus mecanismos de respuesta y atención tienen como consideración

primordial para su acción, la selección de la mejor opción para el bienestar e integridad de niños, niñas y adolescentes.

- (2) La implementación progresiva de cobertura universal: significa que los sistemas integrados de protección social se comprometen a respetar, proteger y realizar el derecho a la protección social de todos los niños, niñas y adolescentes, partiendo por aquellos que se encuentran en situación de mayor desventaja y vulnerabilidad.
- (3) Los sistemas nacionales y su liderazgo: los sistemas integrados de protección social son parte del marco institucional, normativo y de política de los propios países con arreglos financieros suficientes que les permiten su sostenibilidad.
- (4) Una protección social inclusiva: implica que los sistemas integrados de protección social consideran las dimensiones sociales de la vulnerabilidad, como el sexo, el origen cultural, la ubicación geográfica, entre otras, pues estas dan cuenta de la exposición al riesgo y exclusión social que niños, niñas y adolescentes enfrentan. De esta forma, se caracterizan por disponer de programas sensibles a las características y necesidades de grupos específicos que, por diversos motivos, son los más vulnerables a situaciones de discriminación.

Fuentes:


OIT (2011). Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva.

UNICEF (2012). Integrated social protection systems: enhancing equity for children. UNICEF Social Protection Strategic Framework.

UNICEF (2019). Marco Programático Mundial de Protección Social del UNICEF.

03_

**Implicancias de nacer
y crecer en pobreza
y vulnerabilidad
socioeconómica**



En el análisis de las implicancias que tiene nacer y crecer en pobreza o vulnerabilidad socioeconómica en el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes se han relevado cuatro dimensiones de la pobreza multidimensional que se expresan de manera interrelacionada y con distintos efectos a lo largo de la experiencia de vida de las personas: cuidado infantil y educación; salud; trabajo, ingreso familiar y seguridad social; y barrio y vivienda. El estudio aborda estas implicancias a través de la revisión de literatura relevante y a través de entrevistas realizadas a jóvenes que vivieron situaciones de pobreza o vulnerabilidad socioeconómica durante su niñez o adolescencia.

Nacer y crecer en un barrio precario puede tener diversas implicancias que se ven agudizadas por el contexto familiar, económico y social en el que se nace, tal como lo plantea el enfoque ecológico. Por ejemplo, la falta de espacios públicos seguros, de servicios públicos y la mayor violencia del entorno, aumentan la dificultad y la inseguridad de habitar viviendas de mala calidad y con altos niveles de hacinamiento. A su vez, las viviendas precarias potencian problemas de salud de las personas que viven en ellas, lo que puede limitar las posibilidades laborales de los adultos, repercutiendo en las

condiciones socioeconómicas y en el estrés familiar, factores que tienen serias consecuencias en la salud mental de la familia y en la calidad de la relación entre cuidadores y niños, niñas y adolescentes. Vivir en un entorno pobre sin acceso a educación de calidad también un elemento importante del desarrollo cognitivo, desempeño académico y del riesgo de la exclusión escolar. No terminar el colegio impacta a su vez en las posibilidades de un empleo formal y digno en la adultez, reproduciendo el traspaso generacional de la pobreza. En este sentido, es posible decir que existe una interrelación compleja de experiencias adversas en distintos ámbitos de la vida que no solo influyen en la persistencia de la pobreza y vulnerabilidad socioeconómica, sino que lo hacen de manera interrelacionada, superpuesta y que incluso pueden llegar a significarse como trauma; al mismo tiempo, la pobreza infantil en sí podría entenderse como una experiencia adversa. La discriminación y el estigma de la precariedad, pueden generar en los niños, niñas y adolescentes el riesgo de internalizar sensaciones de vergüenza y una percepción subestimada de sí mismos, lo que podría significar también una grave consecuencia psicológica de vivir en situación de pobreza y vulnerabilidad socioeconómica.

Asimismo, la evidencia revisada en el estudio refleja que el momento de la vida en el que se experimenta la pobreza o vulnerabilidad socioeconómica, y el tiempo que se prolongue su duración, tienen implicancias significativas en el bienestar y desarrollo infantil, en consistencia con los hallazgos del enfoque curso de vida. Estas implicancias son distintas dependiendo de la etapa de desarrollo en la que se encuentren. Se destaca que la primera infancia y la fase perinatal son clave en el desarrollo cerebral de las personas y lo que ocurre en estas etapas, tendrá implicancias en mayor o menor medida en el desarrollo futuro. Con los años, en la adolescencia, a estas consecuencias se les suman las implicancias de tomar consciencia de las condiciones de precariedad de la familia. Así, la internalización de la situación de pobreza o vulnerabilidad socioeconómica se puede traducir en estrés psicológico y sentimientos de estigmatización, vergüenza o baja percepción de sí mismo, que pueden incluso terminar en problemas de salud mental y exclusión escolar, con las importantes consecuencias que ello tiene en la vida adulta.

En la adultez, la forma en que acceden al mercado laboral (salario, tipo de contrato,

horas de trabajo, horario, etc.) influye en el contexto en que nacen y crecen sus propios hijos, y las características que adquirirán sus experiencias en el barrio, en materias de salud, en los contextos escolares y, en definitiva, sus posibilidades de trabajo, sueldo e ingreso en la vida adulta. En el caso de las mujeres, cuyo acceso al mercado laboral ocurre en forma diferenciada, se registra una baja participación en el mercado del trabajo debido a labores de cuidado, lo que repercute en las posibilidades futuras de generar mayores ingresos y jubilación. En este sentido, las nociones de pobreza o vulnerabilidad socioeconómica infantil no pueden separarse de la pobreza familiar y de las condiciones de vulnerabilidad socioeconómica que experimentan los y las cuidadores, así como tampoco pueden entenderse fuera de otras categorías de identidad como son género, nacionalidad, pertenencia a pueblos indígenas, entre otras. Estas desventajas son acumulativas en el tiempo y entre ellas. Tal como ocurre con los niños, los cuidadores están expuestos a múltiples deprivaciones que condicionan la calidad de vida que pueden ofrecer a los niños, además de enfrentar una serie de dificultades para poder, en esas condiciones, promover y resguardar su adecuado desarrollo.

Los servicios de cuidado infantil, educación y salud

En materia de educación y salud, las dificultades estructurales están relacionadas con la calidad de los servicios y una fuerte segregación socioeconómica entre establecimientos educativos que se refleja en las oportunidades de aprendizaje y el acceso a programas de salud preventivos, entre otros.

De acuerdo a los jóvenes entrevistados, las experiencias escolares fueron heterogéneas. La contribución efectiva al bienestar y desarrollo de los niños/as y adolescentes se ha producido cuando el establecimiento educacional atendió las necesidades diferentes de aprendizaje, apoyó situaciones personales a través de la atención psicológica, fomentó el desarrollo de áreas de interés, y favoreció el acceso a la educación superior, entre otros ejemplos. Al contrario, la obstaculización a la provisión del bienestar y el desarrollo de

los niños, niñas y adolescentes se ha dado en casos en los cuales se ha discriminado o se han avalado situaciones de ese tipo hacia los estudiantes, donde se han invisibilizado sus intereses e identidades culturales, se les ha expulsado del sistema, o se han mantenido ambientes escolares de riesgo y vulneradores, entre otros. El tipo de trayectoria educacional no se asocia tanto a las decisiones individuales de los y las jóvenes, como a los establecimientos a los cuales les ha tocado asistir. De esta forma, las trayectorias educativas pueden afectar tanto positiva como negativamente la trayectoria completa de los jóvenes.

En materia de salud, los entrevistados de regiones distintas a la Metropolitana, señalan la falta de acceso a servicios de salud con suficiencia de recursos y especialistas.

El trabajo, el ingreso familiar y la seguridad social

Una barrera significativa para las personas en situación de pobreza o vulnerabilidad socioeconómica tiene que ver con la inserción laboral precaria. Cuando en el país no existe un sistema de protección social que garantice un estándar de vida mínimo para cubrir las

necesidades básicas y específicas de los niños, niñas y adolescentes, vivir en situación de pobreza o en riesgo de caer en ella, es aún más grave ya que aumenta la presión y el estrés que sienten los cuidadores y que se transmite hacia los niños, niñas y adolescentes.

En las entrevistas, los jóvenes reportan que los bajos niveles de ingresos económicos son la principal causa de vulnerabilidad, ya que les ha impedido acceder a determinadas condiciones de vida, y generar seguridades en el largo plazo, por ejemplo, en acceso a una vivienda adecuada para el grupo familiar. En este sentido, cuando algunos entrevistados han tenido acceso a subsidios a la vivienda, becas de estudios, y otros apoyos sociales, especialmente cuando ha sido de manera simultánea, se logró mejorar sus condiciones de vida de forma significativa. Por el contrario, cuando no han existido estos apoyos y oportunidades, los recursos se limitan al

alcance de las redes de apoyo familiar y barrial o comunitarias, que -por lo general- son insuficientes ante situaciones de alta complejidad, como una enfermedad grave, o para lograr seguridades en el tiempo, como la tenencia de una vivienda sin el riesgo de perderla en cualquier momento. Esto quiere decir que a pesar de que algunas familias han logrado sortear las condiciones que les son más adversas, tanto las familias como los mismos jóvenes han tenido que gestionar sus propios y escasos recursos recurriendo principalmente a arreglos familiares o comunitarios, antes que usar servicios públicos o programas sociales en específico.

El barrio y la vivienda

La segregación de barrios según nivel socioeconómico y la falta de espacios públicos es una barrera estructural para las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad. Los entrevistados reportaron que los lugares en los cuales vivieron en su infancia han sido clave para su bienestar, tanto por las condiciones de habitabilidad como por las características del entorno. La vivienda de calidad, su tenencia y estabilidad ha sido una carencia transversal en la vida de prácticamente todos los y las jóvenes. En toda o parte de sus trayectorias ha habido episodios de hacinamiento, de inestabilidad residencial

y de uso de viviendas precarias, lo cual ha impactado en otras dimensiones de su vida, como las actividades escolares, la exposición de riesgos y ambientes violentos, bienestar emocional, etc. Cabe destacar que la vivienda ha sido mencionada como uno de los principales problemas asociados a la falta de recursos o de condiciones materiales de vida de las familias. En relación con el entorno de los barrios, en muchos hay un bajo nivel de desarrollo de espacios públicos y áreas verdes a los cuales puedan acceder para la recreación, o bien, en algunos casos están limitados por otros factores como la violencia.

Las familias como factor protector

A pesar de todas las implicancias de nacer y crecer en pobreza que se identifican en la revisión de antecedentes, los y las jóvenes entrevistados relatan que en mayor o menor medida, las familias en situación de pobreza o vulnerabilidad socioeconómica logran acompañar el desarrollo de los niños, niñas o adolescentes. Las trayectorias de los y las jóvenes entrevistados dan cuenta de que las dinámicas familiares han jugado un rol determinante en sus vidas. Los grupos familiares que han estado cohesionados, independiente de su composición, con fuerte apoyo de los padres, madres u otros familiares a las actividades que realizan los niños, niñas y adolescentes, han operado como un soporte fundamental para afrontar de mejor manera los desafíos de la infancia y adolescencia. Mientras que las crisis familiares, los episodios de separaciones forzadas u otro tipo de situaciones estresantes, e incluso de abuso y violencia, han provocado impactos negativos en distintos ámbitos de la vida. Las familias también han sido la fuente principal de recursos para la provisión de bienestar individual y del mismo grupo familiar, lo que ha hecho que las condiciones de vida de la familia nuclear y extensa impacten directamente en las posibilidades de acceder a recursos para el bienestar de

cada uno de sus miembros. Esto ha llevado a que los y las jóvenes también tengan que contribuir a generar recursos para el grupo familiar, teniendo como estrategia el inicio temprano de trayectorias laborales. Esto es, las actividades laborales se han iniciado por la necesidad de contribuir al hogar de los padres con aportes monetarios directos, o bien, disminuyendo los costos que ellos mismos representan, postergando o anulando muchas veces sus propios intereses o fortalezas de sus capacidades. Esto último, desde el marco de la CDN, es considerado como trabajo infantil

La ilustración siguiente presenta los principales elementos que afectan a la niñez en situación de pobreza y vulnerabilidad socioeconómica, en el marco de las cuatro dimensiones priorizadas.

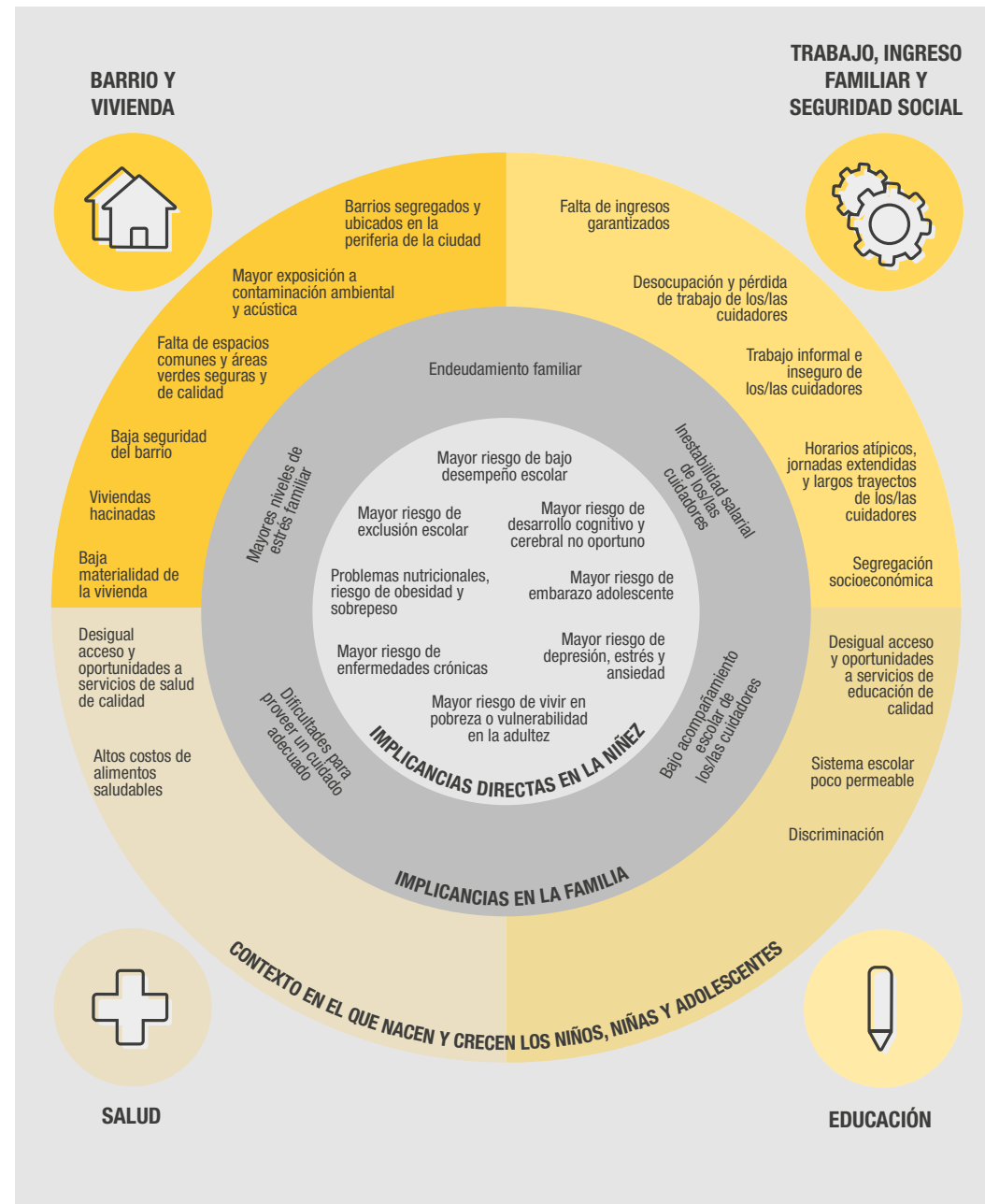
En suma, la vulnerabilidad socioeconómica y la pobreza infantil son un fenómeno multidimensional que afecta la realización de distintos derechos de niñas, niños y adolescentes, trae consecuencias significativas en su desarrollo y tiene implicancias incluso intergeneracionales. Sus causas y efectos tienden a confundirse, dada la interrelación de las mismas en distintos ámbitos de la vida, por

lo que resulta imposible pensar respuestas parceladas y aisladas para enfrentarlas. Por el contrario, todo indica que se requieren políticas públicas integrales que garanticen una vida digna y el acceso a servicios básicos oportunos y de calidad para todos los niños, niñas y adolescente en el país, enfrentando dos niveles de alcance. Un primer nivel enfocado a la atención de situaciones inmediatas, principalmente asociadas a recursos económicos, para cuando hay crisis o dismi-

nución de ingresos en las familias, y poder mantener el desarrollo de las actividades de cuidados al interior del hogar, y disminuir las situaciones de vulnerabilidad socioeconómica. Un segundo nivel, es la necesidad de mantener una base de recursos que permita el cuidado adecuado de la salud, el desarrollo protegido de las trayectorias educativas, la mantención de una vivienda en un territorio seguro y contar con espacios para el ocio y la recreación, entre otros.

ILUSTRACIÓN 3

Contexto de nacer y crecer en pobreza y vulnerabilidad Implicancias en el desarrollo infantil



Fuente: Elaboración propia.

04_

Brechas a nivel normativo y de política pública

A 30 años de la ratificación de la CDN es posible evidenciar que Chile aún está en deuda con la adecuación integral de su normativa interna, normativa que hoy en día se encuentra fragmentada y dispersa en diversas leyes. En el ámbito legislativo, el mandato de la CDN obliga a incorporar en el sistema jurídico nacional disposiciones relativas y específicas a los derechos de la infancia y adolescencia para las particularidades de su vida y desarrollo, y orientar las políticas públicas en relación con las necesidades de la infancia. En un plano institucional, el

Estado debe ser capaz de llegar de manera sistemática a todo niño, niña y adolescente realizando intervenciones coordinadas, diseñadas e implementadas desde el enfoque de derechos, considerando la primera infancia y adolescencia como etapas cruciales para promover un adecuado desarrollo y revertir los efectos de la pobreza infantil, cuando sea requerido. No obstante, los esfuerzos legislativos y gubernamentales en la protección de la infancia más vulnerable han sido lentos e insuficientes, lo que acrecienta aún más las nocivas brechas sociales.

Protección integral de niños, niñas y adolescentes: la oferta programática

El análisis de la oferta programática evidencia avances importantes en la protección integral de los derechos de niños y niñas y, en menor medida, de los adolescentes. Esta revisión relevó la existencia de programas y servicios institucionalizados legalmente y de amplio alcance como lo son las prestaciones de salud del sistema AUGE; el Programa de Apoyo al Recién Nacido; la Jornada Escolar Completa; la gratuidad de los servicios de educación y cuidado en la primera infancia (0-5 años); la Ley de Inclusión Educativa; la Asignación y Subsidio Familiar; transferen-

cias monetarias por cargas familiares entre los que se incluyen niños, niñas y adolescentes; y los esfuerzos por organizar y coordinar intersectorialmente programas y servicios focalizados en familias en situación de pobreza y vulnerabilidad socioeconómica dispuestos en los subsistemas Chile Crece Contigo y Seguridades y Oportunidades. Estas instancias dan cuenta de la incorporación progresiva de la protección integral de derechos como eje de la política social chilena para niños, niñas y adolescentes.

Sin embargo, se identifica un conjunto de brechas en términos de la existencia, calidad y alcance de la oferta programática, considerando indicadores de bienestar in-

fantil que se monitorean a nivel nacional y la referencia de países que destacan por sus sistemas de protección integral a la niñez.

Avances y desafíos en cuidado infantil y educación

En estas materias destacan políticas de ampliación de coberturas como la obligatoriedad del kínder, o la extensión del acceso a niños y niñas vulnerables del Subsistema Chile Crece Contigo. No obstante, existen graves insuficiencias en lo que a cobertura, diversidad, calidad, coordinación y flexibilidad de servicios de cuidado infantil respecta, y el reglamento que regula la implementación de Chile Crece Contigo no incorpora el componente de protección social establecido en la ley que lo crea. El diagnóstico es aún más preocupante cuando se observan las bajas coberturas de aquellos programas destinados a madres estudiantes o trabajadoras informales. Por otro lado, si bien Chile garantiza educación básica y media pública y gratuita para todos los niños, niñas y adolescentes, y considera mediante la Subvención Escolar Preferencial los mayores gastos asociados a

la educación de aquellos que inician su etapa escolar en desventaja, la mayor parte de los estudiantes no alcanza los logros de aprendizaje esperados para su nivel. Se registran también insuficiencias en la inclusión y apoyo socioeducativo para ciertos grupos vulnerables. La excesiva focalización, baja cobertura y poca diversificación e intersectorialidad de los programas para la retención escolar, así como para mejorar la adaptación educativa de quienes tienen necesidades especiales o se encuentran en situación de discapacidad, se suman a los escasos esfuerzos por mejorar la inclusión socioeducativa de niños, niñas y adolescentes migrantes cada vez más en aumento. Estas insuficiencias se conjugan para perpetuar trayectorias educativas de bajos retornos para su futuro, y con ello de menores posibilidades de alcanzar niveles adecuados de bienestar.

Avances y desafíos en salud

En salud destacan los esfuerzos de los sucesivos gobiernos por garantizar atenciones preventivas para niños, niñas y adolescentes, y de tratamiento para determinadas enfermedades. Ejemplos de ello son la institucionalización del sistema AUGE, el Control del Niño Sano en consultorios y establecimientos educativos, y el Programa de Apoyo al Recién Nacido que gozan de amplias coberturas. Así también la inclusión de un enfoque de curso de vida y de la importancia de intervenciones integrales en los servicios que Chile Crece Contigo dispone para atender el desarrollo biopsicosocial de niños y niñas, constituye un gran avance de la política pública para la salud en la primera infancia. Sin embargo, existen graves problemas de cobertura de la salud infantil, en parte debido a las largas listas de espera, altos copagos de las atenciones, excesiva focalización de los cupos dispuestos

en los programas, y a la escasa consideración de las y los adolescentes desde los 10 años en los programas preventivos. De manera consecuente con lo anterior, preocupa también la bajísima disponibilidad y cobertura de servicios para atender la salud mental y sexual de adolescentes, situación que sumada a las múltiples implicancias que tienen los contextos de vulnerabilidad y pobreza para su salud, generan el incremento de trastornos, enfermedades y situaciones riesgosas como el embarazo adolescente entre aquellos niños, niñas y adolescentes que más intervenciones y apoyo requieren. En materia de nutrición, las acciones para atender la alta prevalencia de obesidad y sobrepeso infantil están fragmentadas, son focalizadas a ciertas comunas y no consideran la realidad socioeconómica de los hogares y barrios para proveer alimentación y hábitos saludables.

Avances y desafíos en trabajo, ingresos familiares y seguridad social

En materia de ingresos familiares el Subsistema de Seguridades y Oportunidades unifica y coordina los beneficios dispuestos para que familias en situación de extrema

pobreza superen esta situación. La implementación progresiva de múltiples transferencias monetarias sea en forma de asignaciones, subsidios (mayoritariamente enmarcadas en

Seguridades y Oportunidades), y beneficios ante desempleo, maternidad e invalidez contribuyen a mermar la serie de implicancias de la falta de recursos económicos que sirven de base para el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes. No obstante, gran parte de estos beneficios no consideran características ni elementos esenciales de beneficios efectivos e inclusivos para la seguridad de ingresos. Es preocupante que algunas transferencias destinadas a familias en situación de extrema pobreza sean condicionadas a logros y deberes², y que los montos de estas no se encuentren justificados en brechas de ingresos a ser alcanzados para niveles mínimos de bienestar. Asimismo, se identifica la

ausencia de aportes monetarios universales por presencia de niños, niñas o adolescentes en el hogar, y de montos diferenciados según su edad, o situaciones de monoparentalidad. Por otra parte, la exclusión de beneficios monetarios contributivos ante maternidad o desempleo de aquellos padres, madres y cuidadores que se encuentran bajo situaciones laborales informales; la falta de remuneración del cuidado de niños y niñas, así como la escasa presencia y calidad de capacitaciones y herramientas laborales son insuficiencias que urgen ser consideradas para evitar la perpetuación de situaciones de pobreza y vulnerabilidad socioeconómica en la infancia.

Avances y desafíos en políticas de barrio y vivienda

Las políticas públicas y programas sociales nacionales para proveer condiciones básicas que permitan una adecuada habitabilidad, cohesión y participación comunitaria han estado escasamente dirigidas a la infancia. Si bien son destacables los exitosos esfuerzos por reducir el déficit habitacional e identificar las problemáticas derivadas de las soluciones habitacionales entregadas a familias

vulnerables, existen grandes insuficiencias y vacíos respecto a la seguridad en este ámbito. Las coberturas de los programas y beneficios para la adquisición de viviendas propias y/o arrendadas son relativamente bajas, focalizadas a casos de extrema vulnerabilidad socioeconómica, y condicionadas a requisitos que excluyen, por ejemplo, a familias inmigrantes que no han regularizado su

2 En especial, transferencias condicionadas al logro escolar pues la posibilidad de tener que contribuir con los ingresos del hogar coloca una carga en los niños, niñas y adolescentes.

situación legal. Situación similar se evidencia en las intervenciones para el mejoramiento barrial, que tienen bajas coberturas, sus postulaciones requieren de organización, recursos e instancias que pueden terminar

excluyendo a sectores de mayor vulnerabilidad, y consideran débilmente las necesidades de integración, esparcimiento y cultura que niños, niñas y adolescentes requieren para su bienestar y desarrollo.

Sobre la implementación de planes y programas sociales

Desde la perspectiva de un sistema de protección integral, diversos estudios dan cuenta de que la oferta programática dirigida a niños, niñas adolescentes y sus familias se encuentra fragmentada a nivel territorial y enfrenta diversas dificultades en su gestión. A pesar de avances en los subsistemas Chile Crece Contigo y Seguridades y Oportunidades, los logros son aún insuficientes y los retos que se identifican en el territorio son amplios. Existen brechas de cobertura, de coordina-

ción entre actores y de gestión de los recursos e iniciativas disponibles. Los niños, niñas y adolescentes y sus familias enfrentan un sistema de difícil acceso, con poca información y que en muchos casos llega tarde. La oferta se encuentra aún organizada según las necesidades administrativas del sector público y no de manera que potencie y acompañe el ejercicio pleno de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

ILUSTRACIÓN 4
Brechas normativas y en políticas públicas para la infancia



Fuente: Elaboración propia.

ELEMENTOS DE SISTEMAS DE PROTECCIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS INTERNACIONALES SENSIBLES A LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ

Transversal

- Enfoque de derechos, estableciendo pisos mínimos de protección social.
- Perspectiva de género, multicultural, inclusivo e intersectorial.

Educación y cuidado temprano



- Multiplicidad de modalidades de cuidado.
- Diversos apoyos monetarios para apoyar proceso educativo.
- Subvenciones a centros de cuidado y escuelas, según contexto sociodemográfico.
- Foco preventivo e intervenciones individualizadas en las políticas de retención escolar.
- Intervenciones intersectoriales para abordar factores de riesgo y consecuencias de vulnerabilidad.
- Servicios y beneficios garantizados normativamente para adaptación e inclusión de niños, niñas y adolescentes en situación de discapacidad, con necesidades especiales y/o migrantes.

Salud



- Coberturas universales que incluyen prestaciones gratuitas para todos los niños, niñas y adolescentes.
- Servicios y programas coordinados con sistema educativo y centros educativos.

- Intervenciones multidisciplinares en colegios para atender problemas de salud mental y de aprendizaje.
- Énfasis en adolescentes en las políticas para la salud mental y sexual.
- Estrategias intersectoriales que consideran multiplicidad de iniciativas para promover y desarrollar hábitos saludables.

Trabajo, ingreso familiar y seguridad social



- Transferencias monetarias universales.
- Transferencias monetarias consideran mayores montos para hogares monoparentales, en situación de pobreza, con niños, niñas y adolescentes en situación de discapacidad, y niñas y niños pequeños.
- Transferencias por maternidad y ante desempleo para trabajadores independientes, desempleados, estudiantes.

Barrio y vivienda



- Participación comunitaria, intersectorialidad e interdisciplinariedad en la elaboración e implementación de intervenciones para solucionar problemas comunitarios.
- Disminución de condiciones para acceder a soluciones habitacionales públicas.
- Soluciones habitacionales permanentes a través de: apoyo psicosocial, laboral y orientación a las familias; construcción de viviendas; subsidios de compra y arriendo, entre otros.

Fuente: Elaboración propia.

TALLERES: LA VOZ DE LOS Y LAS ADOLESCENTES

En este estudio se estimó esencial escuchar la voz de los y las adolescentes, abriendo un espacio para el ejercicio efectivo de su derecho a participar. Para estos fines, se realizaron talleres de revisión de los resultados preliminares de la investigación.

TALLERES: ACTORES SOCIALES

Para integrar las distintas voces, se generaron espacios participativos, de conversación y reflexión en torno al problema de la pobreza y las recomendaciones desarrolladas en el estudio. Se realizaron cinco talleres con actores clave de la sociedad civil, academia, mundo empresarial, sector público (o tomadores de decisión) y medios de comunicación. Con todos ellos se conversó sobre las posibles contribuciones a la reducción de la pobreza y vulnerabilidad infantil desde distintos sectores.

La siguiente ilustración presenta lo que expresaron los y las adolescentes y la reflexión de los actores sociales participantes de los talleres.

ILUSTRACIÓN 5
Principales hallazgos de los talleres realizados



Fuente: Elaboración propia.

05_

**Recomendaciones de
política pública para
la superación de la
pobreza y vulnerabilidad
socioeconómica infantil**

¿Cuáles son las condiciones de vida que Chile debiera garantizar a los niños, niñas y adolescentes que nacen y crecen en el país

A partir del análisis realizado, se propone un conjunto de recomendaciones en torno a la implementación de un Piso de Protección Social sensible a la niñez, entendido como el primer nivel de un sistema integrado de protección social que garantiza seguridad de ingresos y acceso universal a servicios esenciales como salud, educación, vivienda y otros servicios definidos a nivel nacional.

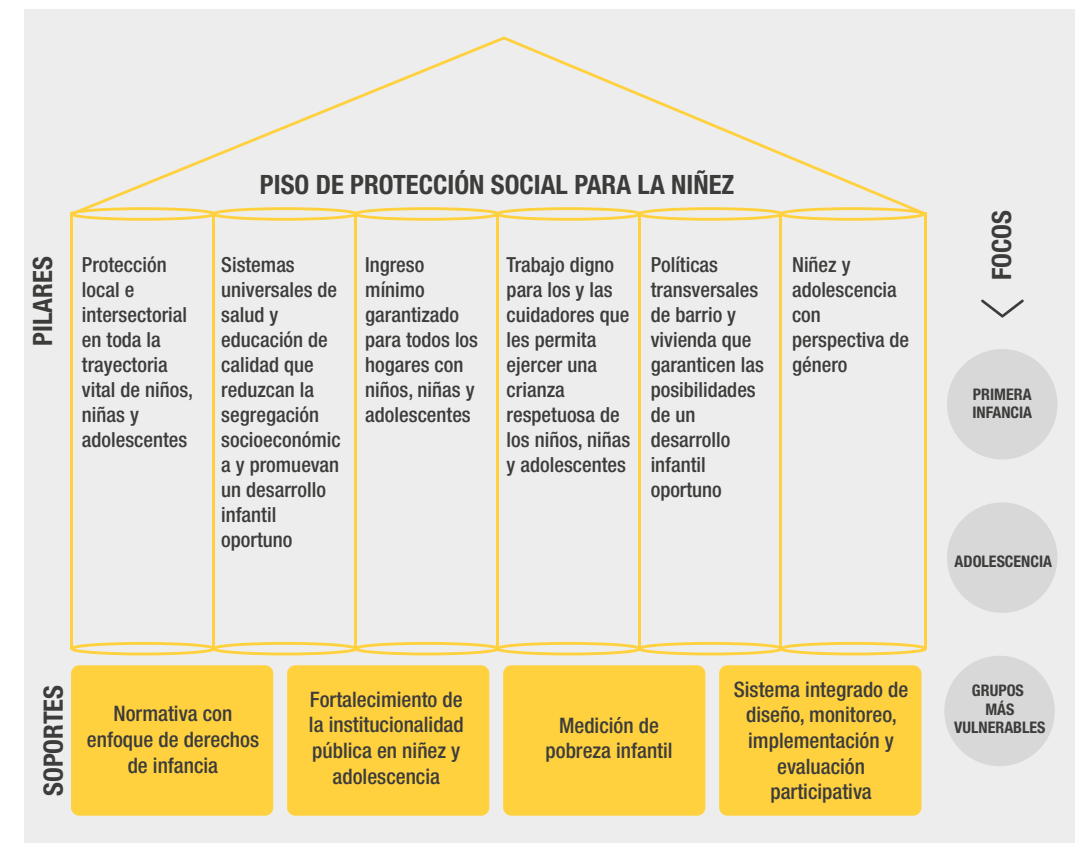
El Piso de Protección Social es una estrategia basada en los derechos humanos cuyo objetivo es que nadie viva por debajo de un determinado nivel de ingresos y que todos accedan a servicios sociales básicos, integrados y de calidad, a lo largo de la vida. Un Piso de Protección Social sensible a la niñez permite garantizar el acceso a programas sociales intersectoriales orientados al desarrollo integral y apropiados al curso

de vida en que niños, niñas y adolescentes se encuentren.

Para la implementación de un Piso de Protección Social es necesario considerar la importancia de políticas públicas integradas y sistémicas, cuyos pilares se proponen a continuación. Sin la implementación de estos pilares las demás recomendaciones podrían no tener el efecto deseado. También se justificará la necesidad de que un Piso de Protección Social cuente con una normativa con enfoque basado en los derechos de la niñez, una institucionalidad reforzada, una adecuada definición de la población objetivo y de un sistema integrado de diseño, implementación y evaluación de políticas sociales participativa y eficiente. Finalmente, se plantearán recomendaciones específicas para grupos más vulnerables.

ILUSTRACIÓN 6

Recomendaciones para la superación de la pobreza y vulnerabilidad infantil



Fuente: Elaboración propia.

Seis pilares esenciales para un Piso de Protección Social de acuerdo a la realidad nacional

Para la implementación de un Piso de Protección Social sensible a la niñez, es clave aspirar hacia una universalización de los servicios básicos y asegurar un ingreso mínimo para todos los hogares con niños, niñas y adolescentes, para garantizar que todos tengan las mismas oportunidades de aprendizaje y desarrollo pleno.

Se proponen seis pilares esenciales para la construcción de un Piso de Protección Social en Chile y un conjunto de recomendaciones que se presentan a continuación.

A. Prestaciones intersectoriales a nivel local en toda la trayectoria vital

Se propone que el Piso de Protección Social debe contar con una expresión territorial que se base en los siguientes principios: la oferta oportuna con enfoque familiar y transversal al curso de vida; la participación protagónica de los niños, niñas, adolescentes y sus familias en la resolución de sus necesidades; la gestión flexible y adaptada a la medida de cada intervención, considerando la evaluación de requerimientos para que las familias y responsables del cuidado desempeñen exitosamente el quehacer parental y/o de cuidado. Por esto, se recomienda lo siguiente:

Recomendación 1. El Piso de Protección Social debe disponer de una expresión territorial sensible a las necesidades de niños, niñas y adolescentes según su etapa de desarrollo, en el marco de un Sistema Local de Protección Integral de la Infancia que, como elementos centrales, debe considerar:

- (i) La implementación de un sistema de acompañamiento a las trayectorias de desarrollo de niños, niñas y adolescentes, basado en el enfoque de curso de vida que considere la continuación de avance en este sentido, mediante la implementación de paquetes de prestaciones intersectoriales orientados a dar respuesta a las necesidades de desarrollo pleno, aunando y potenciando entre sí intervenciones con un mismo propósito.
- (ii) Un modelo de gestión de la oferta local que asegure el continuo que abarca la promoción, prevención y protección de la infancia, mediante mecanismos de coordinación intersectorial, multinivel e interinstitucional; circuito de cuidado basado en un modelo de gestión de casos; sistema integrado de información para hacer seguimiento longitudinal y una oferta disponible, accesible, pertinente y de calidad.

- (iii) La incorporación de sistemas de medición integral para la definición de población prioritaria, que considere su acceso al conjunto de servicios y políticas disponibles.
- (iv) Se debe contar con un sistema de protección administrativa para la niñez y adolescencia, que desconcentre todo el peso que tiene hoy el sistema judicial y permita tener una mejor respuesta que proteja y restituya el ejercicio de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

B. Sistemas universales de salud y educación de calidad que reduzcan la segregación socioeconómica y promuevan un desarrollo infantil oportuno para todos

Se propone tener como meta la universalización de los servicios básicos, principalmente en las dimensiones de salud y educación. El objetivo es otorgar las mismas posibilidades de desarrollo a todos los niños, niñas y adolescentes. Es importante que no haya segregación socioeconómica en los establecimientos educacionales y de salud y que todos cuenten con los mismos recursos humanos, tecnológicos y de infraestructura para brindar una atención de calidad, ajustada a las necesidades de la población. La evidencia indica que son los sistemas universales los que más promueven la permeabilidad social y con esto la posibilidad de romper el círculo de la pobreza.

Del mismo modo, se debe poner énfasis en mejorar la calidad y coherencia con las necesidades del desarrollo infantil de los servicios prestados. Es importante que los sistemas tengan un carácter integral e inclusivo y un fuerte acento en la prevención de riesgos, por ejemplo, la prevención de la exclusión escolar, conductas de riesgo o problemas de salud mental.

Recomendación 2. Implementar un sistema público universal de salud, con coberturas universales, prestaciones y programas garantizados e integrados intersectorialmente para atender adecuada y oportunamente la salud física, mental, sexual y odontológica de niños, niñas y adolescentes, que sea parte de un Sistema de Garantías para la Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, incluyendo las siguientes características:

- (i) Implementados por el Estado, en coordinación con la sociedad civil, municipios y escuelas.
- (ii) Acceso universal a seguro de salud que incluya atenciones médicas y tratamientos oportunos, de calidad y sin copago, tanto de medicina general como de especialistas. Esto incluye también a niños, niñas y adolescentes que no han podido regularizar su situación migratoria.

(iii) Generar un plan para aumentar la cobertura y el presupuesto para atenciones preventivas, fortaleciendo la vinculación del sistema de salud con centros y organizaciones comunitarias locales que mejoren la accesibilidad de todos los niños, niñas y adolescentes.

(iv) Diseñar un plan de monitoreo y vigilancia de agentes contaminantes ambientales que puedan dañar la salud de niños, niñas y adolescentes.

Recomendación 3. Implementar un sistema educacional universal de calidad que sea parte de un Sistema de Garantías para la Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia:

(i) Mejorar la calidad de la educación, incluyendo: fomentar la formación del equipo educativo (ámbito pedagógico y conocimientos específicos para el trabajo con población altamente vulnerable); fomentar la diversidad socioeconómica en los establecimientos educacionales; aumentar la diversidad de la oferta educativa y del currículum; disminuir la cantidad de estudiantes por sala de clases; generar un plan para aumentar la cobertura y reducir la focalización en los establecimientos educacionales, ajustado a la oferta y demanda en el territorio; fomentar la coordinación y flexibilidad de

servicios educativos; favorecer un clima inclusivo y de buen trato al interior de los establecimientos educativos.

(ii) Generar un sistema de protección de trayectorias educativas que considere las necesidades particulares según etapa del ciclo vital, origen étnico y necesidades particulares de los niños, niñas y adolescentes, fortaleciendo estrategias de retención e integración de estudiantes, así como una amplia y articulada oferta de estrategias para la reintegración de aquellos niños, niñas y adolescentes excluidos del sistema educativo.

(iii) Prevenir la exclusión escolar a través de programas educativos personalizados, integrados y articulados intersectorialmente que consideren los obstáculos y factores de riesgo de los estudiantes; aumento en la cobertura, particularmente para padres y madres estudiantes; implementación de planes de estudios flexibles y acordes a la situación y obstáculos que cada estudiante enfrenta para terminar su educación obligatoria; aumento de la cantidad de profesionales adecuadamente formados para garantizar seguimiento a los niños, niñas y adolescentes que permita detectar riesgos de desescolarización antes de la exclusión total.

C. Ingreso mínimo garantizado para todos los hogares con niños, niñas y adolescentes

Se propone que el Estado implemente un ingreso mínimo para todos los hogares. Con esto no solo se asegura que todos los niños, niñas y adolescentes tengan alimentación, un lugar donde vivir y acceso a servicios básicos de calidad, sino, además, se reduce el estrés económico que sienten las familias y que se transmite a los niños, niñas y adolescentes; lo cual puede tener graves consecuencias, por ejemplo, en salud mental.

Recomendación 4. Todos los hogares con niños, niñas o adolescentes deben contar con un ingreso mínimo garantizado:

(i) A través de una transferencia monetaria no condicionada, flexible a posibles cambios en los ingresos del hogar (por ejemplo, desempleo, maternidad, entre otros) y suficientemente alta para vivir sobre la línea de pobreza y poder cubrir las necesidades básicas y específicas.

(ii) Los montos de las transferencias tienen que considerar la edad de los niños y diversas situaciones que podrían implicar una mayor vulnerabilidad, desprotección socioeconómica como la monoparentalidad, el trabajo informal de los cuidadores, la diversidad cultural, la situación migratoria, entre otros.

D. Trabajo digno para los y las cuidadores que les permita ejercer una crianza respetuosa de los niños, niñas y adolescentes

La crianza y cuidado de los niños, niñas y adolescentes es imprescindible para su desarrollo. Para eso, es importante que los y las cuidadores tengan el tiempo y energía para hacerlo. Las condiciones laborales, como seguridad laboral, sueldo, horarios o trato, que enfrentan muchas personas que viven en situación de pobreza o vulnerabilidad socioeconómica, dificultan que puedan ejercer una crianza respetuosa. Obligan a los y las cuidadores a pasar mucho tiempo fuera de sus casas, a trabajar en horarios no compatibles con el cuidado y además a transmitir a los niños, niñas y adolescentes el estrés generado por la inseguridad laboral. La evidencia revela que las más afectadas por la precariedad laboral son las mujeres porque realizan la mayor parte de las tareas domésticas y de cuidado y también porque la mayoría de los hogares monoparentales tiene una jefa de hogar femenina. Las mujeres sufren discriminación en el mundo laboral y son más afectadas por las crisis sociales y económicas. La configuración de los hogares es un elemento central que considerar en el diseño de las políticas públicas relacionadas al trabajo.

Recomendación 5. Garantizar trabajos decentes y condiciones laborales adecuadas para todas las personas,

- (i) Al menos en términos de remuneración, horarios, trato digno, seguridad laboral y flexibilidad para asegurar la compatibilidad entre las tareas de estimulación y cuidado y las laborales, para con ello evitar que niños, niñas y adolescentes se enfrenten a altos niveles de estrés socioeconómico y desprotección.
- (ii) Respecto a esto, se debe contar con políticas laborales inclusivas que respondan a las necesidades específicas de los hogares monoparentales, que en su mayoría tienen una jefa de hogar femenina.
- (iii) Facilitar la inserción laboral de los y las cuidadores de niños, niñas y adolescentes, incluyendo los puntos (i) y (ii).

E. Políticas transversales de barrio y vivienda que garanticen a todos las posibilidades de un desarrollo infantil oportuno

El entorno en el que nace y crece una persona tiene particular importancia para sus posibilidades de desarrollo. Este entorno incluye las características del barrio, como infraestructura urbana, ubicación, conectividad, diversidad socioeconómica. Del mismo modo influye el tamaño y la calidad de la vivienda. Los altos costos de las viviendas y el diseño de los programas de vivienda social obligan a muchas personas a habitar barrios periféricos y/o viviendas precarias.

La experiencia comparada muestra esfuerzos relevantes para lograr viviendas sociales integradas y de calidad, en barrios bien equipados. En el ámbito de mejoramiento barrial, la participación ciudadana, sobre todo, la de los niños, niñas y adolescentes, es un pilar importante.

Recomendación 6. Generar un plan estratégico para ampliar la cobertura, calidad, y diversidad en la política pública y los programas de vivienda y barrio, permitiendo acceso no solamente a las personas en extrema vulnerabilidad, sino a un segmento más amplio de la población, garantizando que cada niño, niña y adolescente tenga un lugar digno para vivir, en términos de barrio y vivienda, todo ello en el marco de un Sistema de Garantías para la Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia. Para esto es importante:

- (i) Ofrecer soluciones de vivienda integradas, articuladas, seguras e inclusivas, reconociendo la multidimensionalidad de las necesidades de niños, niñas y adolescentes, ampliando cobertura y criterios de accesibilidad.
- (ii) Crear viviendas sociales de calidad, en términos de materialidad y tamaño, en barrios integrados, a las que todos los niños, niñas y adolescentes y sus cuidadores que lo requieran puedan acceder.

- (iii) Mejorar la calidad de la infraestructura urbana, en especial de los espacios públicos y áreas verdes, creando espacios seguros, equipados para el esparcimiento de niños, niñas y adolescentes que faciliten la participación comunitaria.
- (iv) Promover la participación ciudadana y facilitar las condiciones de acceso a programas de mejoramiento barrial para que esta no dependa del nivel de organización y capital social del barrio, dificultando el acceso de las familias más vulnerables, excluidas y/o estigmatizadas.
- (v) Iniciativas para promover la participación ciudadana deben considerar con especial énfasis estrategias para que niños, niñas y adolescentes sean parte de estas instancias, para que así sus necesidades sean reconocidas y vinculantes (áreas verdes seguras y de calidad, espacios de recreación, seguridad, cuidado entre otros).

F. Niñez y adolescencia con perspectiva de género

Las niñas y adolescentes mujeres experimentan una acumulación de desventajas estructurales -concepto conocido como interseccionalidad- que las hacen más vulnerables, por ser menores de edad, mujeres y vivir en situación de pobreza o vulnerabilidad. Esta

acumulación de desventajas limita sus oportunidades de desarrollo y su calidad de vida de manera más profunda que para sus pares masculinos que viven en la misma situación socioeconómica. Un Piso de Protección Social sin enfoque de género no será capaz de eliminar la pobreza y vulnerabilidad infantil, ya que las vulnerabilidades específicas de las mujeres -más de la mitad de la población- quedarían sin respuesta adecuada.

Recomendación 7. Incorporar transversalmente el enfoque de género en todas las políticas públicas e iniciativas dentro de un Piso de Protección Social en el marco de un Sistema de Garantías para la Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia. Esto implica:

- (i) Análisis diferenciado en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. En el contexto del desarrollo de un Piso de Protección Social, la configuración de los hogares es un elemento central a considerar ya que existe mayor vulnerabilidad en los hogares monoparentales con mujeres como jefas de hogar.
- (ii) Iniciativas diferenciadas según tipo de vulneración de derechos, reconociendo que las niñas y adolescentes mujeres son más vulnerables que sus pares hombres a la violencia física y sexual.

- (iii) Eliminar los estereotipos de género en los establecimientos educacionales, servicios de salud y municipios, fomentando un cambio cultural.
- (iv) Considerar la interseccionalidad y acumulación de desventajas en relación a la

desigualdad de género que viven muchas mujeres que cuidan de niñas, niños y adolescentes, las que tienen menores ingresos, mayores niveles de desempleo y menor acceso a posiciones de poder, entre otros elementos que las hacen ser más vulnerables.

Soportes para un Piso de Protección Social

Adicional a los pilares clave para un Piso de Protección Social, es necesario que este sea implementado dentro de un Sistema de Garantías para la Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia que cuente con soporte normativo, institucional y técnico para su implementación.

A. Normativa con enfoque de derechos de infancia

Se requiere contar con un Sistema de Garantías para la Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, que contenga mecanismos de exigibilidad de los derechos de niños, niñas y adolescentes para una efectiva protección y ejercicio de estos. Un sistema de garantías, implementado intersectorialmente mediante el enfoque de derechos, implica instituciones, políticas,

programas y servicios, destinados a asegurar que todos los niños, niñas y adolescentes puedan hacer ejercicio de sus derechos por parte del Estado, de la sociedad y las familias.

Recomendación 8. El país debe contar con una Ley de Garantías que cree un sistema de Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia con implementación y expresión territorial, que establezca mecanismos de exigibilidad de derechos de acuerdo a lo establecido en la CDN. Se debe promulgar esta ley marco que reafirme un enfoque de derechos basados en la dignidad humana y con ello, avanzar en la adecuación de políticas que permitan la exigencia de estándares mínimos en disponibilidad, calidad, pertinencia y accesibilidad de los servicios de protección para los y las más vulnerables.

B. Fortalecimiento de la institucionalidad pública en niñez y adolescencia

En enero de 2018 el país promulgó la ley que crea la Defensoría de la Niñez, se publicó el Plan de Acción Nacional de Niñez y Adolescencia 2018-2025 (en base a la Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2015-2025) y se creó la Subsecretaría de la Niñez. En 2021 se espera la implementación del Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia, que reemplaza el ámbito de protección especializada del actual Servicio Nacional de Menores (Sename), y que se apruebe el proyecto de ley que crea el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil. En este sentido, la institucionalidad pública en niñez y adolescencia presenta avances que deben ser consolidados mediante la integración de un sistema de protección integral.

Recomendación 9. El funcionamiento articulado de esta nueva institucionalidad requiere asegurar un conjunto de condiciones, tanto a nivel central como local:

- (i) Aumentar las atribuciones de coordinación intersectorial de las distintas instituciones relacionadas a los ámbitos de niñez, que permitan articular las diferentes dimensiones (educación, salud, trabajo, sueldo e ingreso, seguridad social, barrio y vivienda) necesarias para el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes.

(ii) Disponer de un marco presupuestario permanente que responda al propósito de la nueva institucionalidad y garantice la oferta programática a nivel local, bajo estándares comunes de disponibilidad, pertinencia, calidad y acceso.

(iii) Priorizar la coordinación y modernización de procesos en las instituciones que conforman el sistema de protección integral de la niñez, incluyendo sistemas integrados de información, plataformas tecnológicas que apoyen la gestión local, simplificación de procesos burocráticos y mayor transparencia en la implementación de la oferta programática.

(iv) Contar con los equipos técnicos y profesionales necesarios para cumplir con los objetivos del sistema de protección integral local, asegurando planes de desarrollo profesional permanentes y generando condiciones de estabilidad laboral.

C. Medición de pobreza infantil

Implementar políticas públicas para la erradicación de la pobreza infantil, requiere de mediciones que sean complementarias y que den cuenta de la especificidad de la problemática de niños, niñas y adolescentes, además de reconocer asertivamente a la población

objetivo. En este ámbito es importante considerar que las necesidades de los niños, niñas y adolescentes difieren en grado y tipo de las de los adultos según las distintas etapas del ciclo de vida, razón por la cual se requieren mediciones a nivel individual, desde una perspectiva multidimensional, en base a dimensiones esenciales para su bienestar bajo un enfoque de los derechos constitutivos de la pobreza. Este enfoque responde específicamente a las necesidades de la infancia, presentando una mayor pertinencia en la población infanto-adolescente que las metodologías de pobreza monetaria y pobreza multidimensional, las cuales apuntan a la medición de dimensiones a nivel de hogar.

Recomendación 10. Para la implementación de una medición de pobreza infantil desde un enfoque multidimensional sobre la base del marco internacional de los derechos de niños, niñas y adolescentes se debe:

- (i) Considerar estimaciones a nivel individual en este rango etario (prevalencia y severidad), identificando dimensiones e indicadores esenciales para su bienestar, a la vez que un umbral de privaciones para la definición de su situación de pobreza.
- (ii) Vincular los resultados de pobreza infantil con el diseño y la adaptación de un sistema de protección social in-

tegral y universal que contribuya a la reducción simultánea de privaciones, y que potencie los recursos disponibles e incrementen su efectividad.

D. Sistema integrado de diseño, monitoreo, implementación y evaluación de las políticas públicas en niñez y adolescencia, con criterios de participación efectiva

Para que un Piso de Protección Social sea capaz de eliminar la pobreza o vulnerabilidad infantil, el país debe contar con un sistema de diseño, implementación y evaluación que permita un monitoreo y mejora permanente de las políticas públicas e iniciativas. Sin este, es difícil saber si las medidas implementadas cumplen sus metas, si llegan a la población objetivo y si su diseño permite una aplicación efectiva y eficiente de los recursos. Además, es importante que este sistema tenga un enfoque participativo, porque son los mismos niños, niñas y adolescentes quienes mejor conocen sus realidades y necesidades.

Recomendación 11. La implementación de un sistema de diseño, monitoreo, implementación y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la infancia y adolescencia debe considerar como elementos base:

- (i) Pertinencia a las necesidades de los niños, niñas, adolescentes y sus familias,

considerando sus voces y trayectorias de vida mediante políticas de participación efectiva en la implementación de las políticas públicas.

- (ii) Los diseños de todos los programas y políticas públicas que se implementan deben basarse en evidencia nacional e internacional e integrar consejos de expertos destacados en sus respectivos ámbitos.

(iii) Contar con un mecanismo transparente de monitoreo sistemático de la inversión pública en niños, niñas y adolescentes y de evaluación de su efectividad en el logro de los objetivos planteados.

(iv) Debe contar con un constante monitoreo y mejoramiento de las políticas en base a los puntos (i), (ii) y (iii).

Énfasis específicos en población más vulnerable

La implementación de un Piso de Protección Social en el marco de un Sistema de Garantías para la Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, basado en los seis pilares descritos, y considerando los cuatro elementos de soporte, ya debiera garantizar los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes a un desarrollo oportuno y bienestar, incluso de los más vulnerables. Aun así, es clave reforzar las políticas públicas en ciertas etapas del ciclo vital y para algunas poblaciones específicas.

A. Foco en primera infancia

Existen etapas vitales que resultan claves para el desarrollo físico, cognitivo, social y emocional de las personas, las denominadas ventanas

de oportunidad. Existe la obligación de responder oportunamente a las necesidades, no exclusivamente, pero particularmente en estas fases de la vida para que todos los niños, niñas y adolescentes puedan vivir en condiciones que permitan un desarrollo oportuno.

La primera ventana de oportunidad incluye la fase prenatal, que va desde la concepción al nacimiento, donde la salud, alimentación y protección de la madre son claves para un desarrollo oportuno del hijo. Además, incluye los primeros tres años de vida, en los que el cerebro se desarrolla rápidamente y la alimentación, protección y estimulación receptiva desde una interacción cariñosa y lúdica son esenciales para el desarrollo del niño. Las brechas según el nivel socioeconómico en que nace y crece una persona, dan cuenta de

la deuda pendiente para otorgar condiciones que permitan una vida digna y un desarrollo oportuno para todos los niños y niñas.

La evidencia revisada destaca principalmente dos ámbitos en los que es importante mejorar las políticas públicas e iniciativas en la primera infancia: (i) cobertura universal de la educación primaria y cuidado de calidad y garantizar la compatibilización de la parentalidad y tareas laborales; y (ii) atención de la salud tanto de niños y niñas como de sus madres.

Recomendación 12. Garantizar que todos los niños y niñas tengan un cuidado oportuno para su desarrollo. Esto requiere:

- (i) Implementar un sistema universal de cuidado para la primera infancia, con una institucionalidad única a cargo de la administración y coordinación de servicios, con amplia cobertura y que ofrezca diferentes modalidades, que en su conjunto garantice que todos los niños y niñas accedan al cuidado y la estimulación de alta calidad necesaria para desarrollarse plenamente. Cada niño y niña tiene derecho a tener la posibilidad de acceder a servicios de educación inicial, sin copago y de calidad y que sean funcionales al sistema familiar.
- (ii) Valorar y compensar económicamente el cuidado infantil no remunerado en el hogar, en tanto impide la solvencia

económica y regulación laboral de los y las cuidadoras.

- (iii) Implementar servicios de cuidado para niños o niñas luego de la jornada escolar.
- (iv) Mejorar el acceso al transporte público y reducir locaciones periféricas para los barrios más vulnerables, para ampliar las posibilidades laborales de los y las cuidadores. Reducir los tiempos de traslado al lugar de trabajo y garantizar que tengan suficiente tiempo para el cuidado de los niños y niñas.
- (v) Proveer prestaciones por maternidad a todas las madres y los cuidadores principales de niños y niñas, independiente de su situación laboral, garantizando que todos los niños y niñas vivan la primera etapa de su vida sin carencias económicas y con acceso a prestaciones sociales que promuevan su desarrollo integral.

Recomendación 13. Promover la salud en la primera infancia:

- (i) Garantizar controles médicos regulares oportunos, de calidad y sin copago para todas las mujeres durante su embarazo y su fase posnatal, así como para todos los niños y niñas en sus primeros 1.000 días de vida desde un enfoque preventivo;

- (ii) Reducir la obesidad y el sobrepeso infantil, a través de estrategias intersectoriales que promuevan y faciliten la lactancia materna, la adopción de hábitos saludables y erradicación de ambientes obesogénicos tanto en establecimientos educacionales y de salud, como en los barrios y el hogar y a través de la mejora de las áreas verdes seguras y de calidad en todos los barrios.
- (iii) Mejorar la detección de rezagos socio-emocionales (precursores de espectro autista y otras condiciones), fortaleciendo la oferta de programas especializados que atiendan oportunamente a niños y niñas que presentan esta sintomatología.

B. Foco en adolescencia

La segunda ventana de oportunidad clave para el desarrollo físico, endocrino, neurológico, psicológico y social, se encuentra en la adolescencia, sobre todo en la edad de 9 a 14 años.

La evidencia indica desventajas para los y las adolescentes en situación de pobreza o vulnerabilidad socioeconómica, respecto a i) la atención de calidad en salud sexual y mental con énfasis específico en la adolescencia. En un sistema universal de salud, esto debiera estar garantizado para todos los niños, niñas y adolescentes, pero es relevante destacar la

adolescencia como etapa clave en este ámbito. (ii) La prevención tanto de problemas de salud mental, embarazo adolescente o exclusión escolar, entre otros problemas que tienen más riesgo de ocurrir durante la adolescencia, cuando el entorno de los y las adolescentes gana más importancia en su vida y las condiciones económicas podrían obligarlos a contribuir a los ingresos del hogar; y (iii) los escasos esfuerzos por generar políticas públicas de participación socio-barrial enfocadas en mejorar la vinculación de niños, niñas y adolescentes con su entorno físico y comunitario.

Recomendación 14. Las políticas públicas y programas para reducir la pobreza y vulnerabilidad infantil deben reconocer la adolescencia como etapa clave para el desarrollo, considerando lo siguiente:

- (i) Todos los los y las adolescentes deben tener acceso a controles de salud mental y de salud sexual integral, de calidad y sin copago. Para ello debe haber suficiente oferta en el territorio para cumplir con el estándar de disponibilidad.
- (ii) Enseñar educación sexual integral y afectiva en los establecimientos educacionales desde una edad temprana como parte del currículum nacional adaptando la modalidad de enseñanza y entrega de información a las formas bajo las que los adolescentes se comunican,

creando espacios seguros y de apertura para responder a sus inquietudes y para prevenir, entre otras cosas, la parentalidad y embarazo adolescente, conductas sexo-afectivas riesgosas y violencia de género.

- (iii) Ofrecer apoyo médico y psicológico para adolescentes embarazadas, además de apoyo especial de cuidado parental para madres y padres adolescentes.
- (iv) Adaptar la oferta de atención en salud mental a las necesidades de la adolescencia, a través de un plan estratégico para aumentar la disponibilidad y cobertura de servicios; una estrecha cooperación entre establecimientos educativos, de salud y organizaciones de la sociedad civil; y una mejor capacitación en salud mental de los equipos profesionales de los establecimientos educacionales, de cuidado y de salud, de trabajadores sociales de los barrios, entre otros, para crear entornos y atenciones que detecten tempranamente problemas de salud mental.
- (v) Prevenir la exclusión escolar, que mayoritariamente ocurre durante la adolescencia (etapa de transición entre la educación básica a media), atendiendo oportunamente factores de riesgo asociados a exclusión escolar.

(vi) Erradicar el trabajo infantil, para que cada niño, niña y adolescente pueda dedicarse a las actividades propias de su etapa de desarrollo.

- (vii) Mejorar la seguridad y potenciar el uso de espacios públicos en todos los barrios del país, fomentando iniciativas culturales, artísticas, deportivas, entre otras, que colaboren con el desarrollo de niños, niñas y adolescentes y que generen instancias de participación e inclusión.

C. Foco en grupos más vulnerables

Las implicancias de la pobreza y vulnerabilidad socioeconómica se profundizan en función del sexo, la edad, la pertenencia a un pueblo indígena, el lugar de residencia, entre otras tantas características o condiciones. Estas categorías sociales interactúan en distintos niveles, produciéndose una interseccionalidad cada vez que en ciertos grupos o personas se presenta más de una categoría de discriminación, lo que posibilita la acumulación de las desventajas y con ello el aumento de las desigualdades bajo las que forjan sus trayectorias vitales. Para implementar una política pública eficaz de superar la pobreza y vulnerabilidad socioeconómica infantil, es necesario identificar estos grupos, reconocer su vulnerabilidad y adaptarse a las necesidades y obstáculos específicos que enfrentan.

La evidencia revisada destaca principalmente dos grandes ámbitos en los cuales es importante responder a las brechas identificadas y mejorar las políticas públicas e iniciativas enfocadas en aquellos niños, niñas y adolescentes que por características adscritas enfrentan mayores vulnerabilidades. El primero refiere a la falta de reconocimiento de su mayor vulnerabilidad; el segundo refiere a la discriminación que reciben los niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza, con trasfondo migratorio, perteneciente a un pueblo indígena, en condiciones de discapacidad, entre otros.

Recomendación 15. Mejorar la inclusión de niños, niñas y adolescentes expuestos a mayores situaciones de vulnerabilidad por su origen étnico, de género, situación de discapacidad, entre otros:


- (i) Existencia de garantías reforzadas como mecanismos que permitan el ejercicio

efectivo de derecho a aquellos niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad.

- (ii) Aumentar el acceso a beneficios del Estado también para aquellos hogares que no están en el Registro Social de Hogares (por ejemplo, porque no han podido regularizar su situación migratoria) en atención a su situación de vulnerabilidad, con políticas públicas, planes y programas con enfoque de derechos y perspectiva interseccional.
- (iii) Implementar estrategias intersectoriales transversales que promuevan un cambio cultural hacia la aceptación natural de la diversidad para eliminar la discriminación en todos los establecimientos públicos y privados y garantizar un trato digno para todas las personas.

06_

Conclusiones y palabras finales



El estudio deja en evidencia y fundamenta por qué la pobreza es una profunda vulneración a los derechos humanos y de la niñez, que genera consecuencias negativas en las vidas de los niños, niñas y adolescentes, en el corto, mediano y largo plazo. Las barreras estructurales que tienen que enfrentar diariamente y las discriminaciones que sufren, dificultan un desarrollo pleno y reducen su bienestar en múltiples dimensiones.

El análisis de políticas públicas establece avances, pero también importantes brechas, demostrando la gran deuda que el país sigue teniendo con los niños, niñas y adolescentes. Si bien Chile ha emprendido caminos que van en dirección de mejorar su situación, se evidencian brechas principalmente respecto a la baja cobertura y excesiva focalización; la insuficiente articulación y coordinación intersectorial y territorial; la falta de evaluaciones como práctica común de análisis y retroalimentación de las políticas públicas dirigidas a la niñez y adolescencia; el limitado foco en prevención y la fragmentación normativa. Las experiencias de otros países con mejores resultados tienen como punto común la incorporación de un enfoque de derechos en los diseños de políticas públicas, estableciendo pisos mínimos de protección social.

Otro punto relevante es que el diseño y la implementación de políticas públicas cuenten con la participación efectiva de la

sociedad, en general, y de los niños, niñas y adolescentes, en particular. Las voces de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes que se incluyeron en este estudio a través de talleres de discusión y entrevistas cualitativas, muestran la claridad con que ellos y ellas ven su situación de vida, la consciencia que tienen sobre la necesidad urgente de que se actúe y, además, la facilidad con la que identifican algunas medidas necesarias para reducir la desigualdad y pobreza infantil en Chile. En los talleres realizados con actores sociales, quedó manifiesta la necesidad de dialogar, trabajar en conjunto y aprovechar el conocimiento de cada uno, donde todos los actores sociales son parte de la solución y pueden aportar desde su rol de forma relevante y complementaria.

Chile está viviendo un momento social y político que se configura como una gran oportunidad para construir los acuerdos necesarios que permitan erradicar la pobreza y vulnerabilidad infantil. Implementar un Piso de Protección Social que reúna todos los elementos planteados es responsabilidad del Estado y requiere voluntad política, junto a una visión país a largo plazo para mejorar las condiciones de vida de todos los niños, niñas y adolescentes de manera efectiva. La sociedad civil, la academia, el sector privado, las organizaciones sociales, los medios de comunicación y todos los actores sociales estamos convocados a tener un rol en este

desafío que trasciende los gobiernos y que requiere compromiso global por parte de quienes vivimos en el país.

Las cinco instituciones que se unieron en esta alianza -el Centro Iberoamericano de los Derechos del Niño, CIDENI; la Fundación Colunga; la Fundación Hogar de Cristo; el Núcleo Milenio para el Estudio del Curso de Vida y la Vulnerabilidad, MLIV; y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF- invitan a todos a sumarse a esa tarea y formar parte del cambio que requiere el país, para finalmente terminar

con la deuda existente con los niños, niñas y adolescentes y erradicar la pobreza y vulnerabilidad infantil. Juntos podremos lograr que todos los niños, niñas y adolescentes que viven en el país tengan óptimas condiciones para desarrollarse plenamente y tener una vida digna. Los niños, niñas y adolescentes son el presente y el futuro del país y llegó el momento de situarlos al centro de la atención social, cambiar el enfoque con que el Estado y los actores sociales se relacionan con ellos y alcanzar un compromiso transversal para que puedan vivir en una sociedad más justa y democrática.

