



## **ACTIVIDAD FINAL DE GRADO**

**Título: Análisis evaluativo de la oferta del Estado en materia de protección para niños, niñas y adolescentes.**

Tesis para obtener el grado de Magíster en Políticas Públicas.

Profesor Guía: Ignacio Irarrázaval.

Comisión: Ignacio Irarrázaval, Osvaldo Larrañaga, Andrés Hojman y Rodrigo Valdés.

Enero 10, 2021.

**Profesor:** Ignacio Irarrázaval

**Nombre:** Nicolás Contreras.

**Rut:** 17596220-4

## ÍNDICE

I.	Breve Descripción AFG .....	3
II.	Modalidad AFG.....	3
III.	Definición del Cliente .....	3
IV.	Marco conceptual y Diagnóstico.....	5
	IV.1 Enfoque de Derechos acorde a la Convención de los Derechos del niño.....	5
	IV.2 Evidencia internacional respecto a Estados centralizados o descentralizados en materia de protección de NNA.....	6
	IV.3 Factores que inciden en el ingreso a un servicio de protección .....	7
	IV.4 Institucionalidad a cargo de la Protección especializada de niños, niñas y adolescentes (NNA) gravemente amenazados o vulnerados en sus derechos .....	10
	IV.5 Justificación, relevancia y cuantificación del ámbito proteccional.....	15
V.	Objetivo general, específicos e hipótesis.....	18
VI.	Metodología .....	18
	VI.1 Fuentes de datos oferta programática de protección .....	18
	VI.2 Variables e indicadores que serán utilizadas en el análisis que se lleva a cabo en la presente investigación.....	19
	VI.3 Técnica analítica y definición de variables dependientes, independientes y de control. ....	20
	VI.4 Alcance de la investigación .....	21
VII.	Resultados .....	22
	VII.1 Análisis estadísticos descriptivos a nivel nacional y regional. ....	22
VIII.	Conclusiones y Recomendaciones .....	28
IX.	Bibliografía .....	30
X.	Anexos .....	32

## I. Breve Descripción AFG

El presente proyecto tiene por objeto identificar brechas de cobertura de servicios para niños, niñas y adolescentes que son víctimas de vulneración de derechos a nivel comunal. Para ello, se realiza una estimación de la demanda potencial de servicios, la que se contrasta con la oferta de protección reportada por datos administrativos de Mejor Niñez, SENAME y otras instituciones públicas. Como material empírico se trabajará con una base de datos que contiene los programas de protección general y especializada, el número de usuarios que atienden o esperan atender, la región y comuna en la que se encuentra ubicado el programa, tipo de programa e institución a cargo. Esta información fue sistematizada por quien realiza la presente investigación.

## II. Modalidad AFG

La modalidad de esta AFG fue la 1-a. correspondiente a propuesta de política pública en función de un análisis evaluativo de una política pública.

El objetivo de esta actividad final es generar evidencia que permita mejorar la eficacia e implementación de la política pública referente a la oferta del Estado para niños, niñas y adolescentes que han visto vulnerados y/o gravemente amenazados sus derechos, identificando brechas potenciales y problemas de cobertura a nivel territorial.

Para lo anterior se realizó una caracterización de la situación (o problemática) que será atendida por la política, se describe el problema a solucionar, se cuantifica e identifica a quiénes y cómo afecta la problemática y finalmente se argumenta por qué se necesita de manera urgente una intervención de política pública, intentando mostrar el impacto que tendría en niños y niñas la ausencia de falta de oferta de protección en sus territorios. Adicionalmente, se hace referencia a la evidencia internacional respecto a las políticas públicas relacionadas con la temática.

## III. Definición del Cliente

El cliente es el equipo del recientemente creado servicio **“Mejor Niñez” encargado de implementar el nuevo Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia**, institución que reemplazó al Servicio Nacional de Menores (SENAME), el cual ha sido altamente cuestionado por graves vulneraciones de derechos humanos a niñas, niños y adolescentes (NNA) al interior de centros residenciales de administración directa del Estado y también en aquellos subvencionados a privados.

El sistema de protección a la infancia mayormente vulnerada en Chile ha tomado parte importante de la agenda pública en los últimos años a raíz del Informe II de la Comisión Investigadora del SENAME del año 2017. Sin embargo, estas situaciones ya habían sido denunciadas reiteradamente desde principios del 2010, destacándose el Informe Jeldres y la comisión SENAME I. Estos informes incorporan casos de niños fallecidos, violentados sexualmente, desatendidos, entre otros hechos graves. Lo que da cuenta de una institucionalidad en deuda en materia proteccional.

La función de este nuevo Servicio es la protección especializada de NNA cuyos derechos se han visto vulnerados y/o gravemente amenazados, en esta línea será encargado de prevenir, restituir y reparar en función del daño producido. Por lo anterior, la misión institucional del Servicio consiste en “Proteger, restituir derechos y reparar el daño de niños, niñas y adolescentes gravemente amenazados o vulnerados, poniéndolos en el centro de nuestro actuar junto a sus familias, fortaleciendo su desarrollo integral mediante equipos de excelencia y programas especializados, coordinados con el intersector y adaptados a sus necesidades y territorio.”<sup>1</sup>

En términos de organigrama esta nueva institucionalidad, que goza de personalidad jurídica y patrimonio propio, se relaciona con la Presidencia de la República mediante el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, por intermedio de la Subsecretaría de la Niñez, ya que busca asegurar el despliegue a lo largo de todo el territorio nacional, con presencia en todas las regiones de Chile.

Las principales modificaciones que se esperan obtener tras la implementación de este Servicio son; a) un mayor acompañamiento, supervisión y fiscalización, b) mayores y nuevas exigencias y capacitaciones al personal, c) inyección de recursos, d) mejoras en la oferta programática y e) mayor descentralización. Son precisamente en estos dos últimos aspectos en los que se centrará la presente actividad final de grado.

Este ejercicio de análisis evaluativo de una política pública es muy relevante ya que permitirá al cliente identificar brechas a nivel territorial (comunal) en la oferta programática en relación con la demanda potencial, sentando las bases en la toma de decisiones basadas en evidencia, en función de la utilización de datos administrativos, metodológicamente y coherentemente contruidos. Por ende, se trata de un estudio evaluativo de la cobertura que permite comprender las etapas de eficacia e implementación, pero no tiene por objeto la evaluación de la calidad de las prestaciones ni la reflexión en torno al financiamiento a través del sistema de subvenciones.

Adicionalmente, este insumo tiene la ventaja de entregar un panorama que funciona como un sistema de alerta temprana de problemas en la implementación, considerando que el Servicio se encuentra en una etapa incipiente por lo que para realizar una evaluación interna o de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) tendrá que transcurrir un periodo de aproximadamente tres años. En este sentido, este producto se constituye en un elemento para ajustar y solucionar problemáticas a tiempo considerando la alta vulneración del sujeto de acción a impactar.

Otro aspecto para destacar es que pese a que mi interés y largo tiempo de trabajo en temas de niñez y políticas públicas, me llevan a querer avanzar rápidamente en la solución de estas problemáticas, **mi posición como analista al comienzo de esta actividad final de grado era la de un técnico neutral, ya que no formaba parte de la institucionalidad en este tema. En la actualidad formo parte del equipo del nuevo Servicio en el cargo de analista de la Unidad de Estudios.**

---

<sup>1</sup> Definición a partir de la Ley 21302 que crea el servicio nacional de protección especializada a la niñez y adolescencia.

## IV. Marco conceptual y Diagnóstico

### IV.1 Enfoque de Derechos acorde a la Convención de los Derechos del niño

El presente documento trabaja en función del enfoque de derechos acorde a lo establecido por el Comité de los Derechos del Niño de la oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos alojado en Naciones Unidas, este enfoque constituye una propuesta de lectura donde los derechos de niños y niñas son derechos humanos. Esto repercute en que NNA serán asumidos y comprendidos como sujetos de derechos y no puramente como sujetos de protección, de esta manera se identifica al Estado como el principal garante de sus derechos.

Dicho esto, acorde a lo establecido por el Comité de los Derechos del Niño, cuando un Estado ratifica la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), asume la obligación de tomar medidas para garantizar la efectiva protección y ejercicio de los derechos de niños y niñas. Si bien es el Estado el que asume estas obligaciones, la aplicación de la Convención es una responsabilidad en la que deben participar todos los sectores de la sociedad (CRC, 2003).

En este sentido, la utilización de este enfoque busca analizar la situación de NNA en función de los estándares establecidos por la CDN, a partir del cumplimiento de sus derechos y la identificación de obstáculos y/o brechas para el ejercicio de los mismos. Debe permitir identificar posibles causas tanto inmediatas como estructurales que obstaculizan el pleno cumplimiento de los derechos y caracteriza e interpela a los garantes de derechos tanto en el plano local como nacional.

A modo de resumen, la utilización de este enfoque permite contar con una visión integral de la realidad que experimentan NNA que incluye la generación de evidencia, identificación de brechas, configuración de la situación de la niñez en las distintas unidades territoriales. Esto permite redefinir y priorizar acciones, estrategias, proyectos y programas de política pública volviéndolas más pertinente, eficientes y eficaces. Lo anterior cobra relevancia ya que permite abordar el desafío de la implementación de políticas públicas de niñez universales, diferenciadas y ajustadas a cada territorio, lo que es central en Chile que presenta altos índices de desigualdad socioeconómica y segregación socio-espacial.

El Estado tiene una responsabilidad ineludible respecto a los Derechos del Niños, la CDN establece en el artículo 6 que todo NNA tiene derecho intrínseco a la vida y que es el Estado el que debe garantizar las condiciones adecuadas para su supervivencia y posterior desarrollo. Es relevante señalar que esto no apunta únicamente al cumplimiento de las condiciones materiales, sino que también debe proporcionar salud física y mental, acceso a la cultura y posibilidades desarrollo espiritual (Save the Children, 2004).

En línea con lo anterior, el año 1994 el CDN ya manifestaba su preocupación al Estado de Chile respecto de las evidentes desigualdades sociales y geográficas imperantes que significaban diferencias significativas en el pleno goce efectivo de los derechos (CRC, 1994). Esta observación se vuelve a realizar desde el mismo organismo al Estado el año 2007 esta vez con mayor detalle; “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” (CRC, 2007:13).

En el año 2015 nuevamente el Comité se refiere a las desigualdades territoriales, manifestando su “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” (CRC,2015:16). Desde esta mirada resalta la importancia de analizar la oferta programática de protección especializada entregada por el Estado a nivel comunal, de esta manera será posible establecer la verdadera capacidad para entregar servicios que cumplan con el principio de no discriminación, dicho de otra manera, que todas las niñas, niños y adolescentes que requieran protección especializada puedan acceder a ella.

La mirada local desde la infancia en Chile se encuentra en una etapa de desarrollo aún insuficiente, las desigualdades se viven y experimentan el plano local, desde aquí la importancia de que este análisis se desarrollará a nivel comunal. Al respecto, el Comité de los Derechos del Niño ha expresado reiteradamente su preocupación por la falta de un sistema integrado y global de datos que abarque todos los derechos de la Convención de manera desagregada, “para facilitar el análisis de la situación de todos los niños, en particular los que se encuentran en situación de vulnerabilidad” (CRC, 2015: 4).

#### IV.2 Evidencia internacional respecto a Estados centralizados o descentralizados en materia de protección de NNA

En el marco de esta investigación es relevante reflexionar respecto a lo que se está realizando en el plano internacional en materia de políticas públicas relacionado con el ámbito proteccional de NNA, en este sentido se hará alusión específicamente a la forma de organización administrativa y política de los Estados, con la finalidad de establecer un comparativo entre aquellas naciones que presentan una organización centralizada en contraposición a una descentralizada.

Los sistemas centralizados toman la forma de una organización de tipo piramidal, en los que las políticas y programas con los respectivos ejes, lineamientos y prácticas son definidas a nivel central, desde el cual también se determina la forma en la que los niveles locales deben reportar la información (Consejo Nacional de la Infancia, 2016). En este sentido queda de manifiesto un bajo nivel de autonomía, toma de decisiones e incidencia por parte de los territorios en la planificación y formulación de políticas para el espacio local.

En contraposición a lo anteriormente señalado, encontramos modelos de organización política-administrativas descentralizados para la protección infanto-juvenil, entregando altos grados de incidencia y autonomía a los gobiernos locales y sus territorios que tienen por objetivo determinar políticas con mayor pertinencia territorial que se ajustan en mayor medida a las realidades y necesidades propias de los espacios locales (CIDENI, 2021). Para el correcto funcionamiento de este modelo debe existir una institucionalidad fuerte y capacidad instalada en los diversos territorios.

Chile, al igual que gran parte de los países de la región, presenta un sistema centralizado de acuerdo con el cual, la oferta programática y políticas a desarrollar se definen a nivel central, mientras que las Direcciones Regionales son las encargadas de monitorear y reportar al nivel central (CIDENI, 2021).

En el contexto sudamericano, destaca el caso de Colombia y Uruguay, que al igual que Chile, han presentado cambios significativos en la institucionalidad de protección a la niñez y adolescencia en los últimos años.

En el caso de Colombia es el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) el encargado de promover la coordinación con las entidades y autoridades a nivel territorial con la finalidad de implementar las políticas y programas en conjunto con Direcciones Regionales presentes en todo el territorio. Este modelo es muy similar al chileno a partir de la creación del nuevo Servicio de protección especializada donde también se encuentran Direcciones Regionales a lo largo del país.

Uruguay presenta un sistema centralizado, pero con una diferencia en la implementación de la oferta programática. La institucionalidad a cargo es el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) que tiene por objetivo brindar los servicios a partir de sus Direcciones ubicadas en los distintos Departamentos, la gran diferencia se sustenta en que desde el INAU se han establecido e implementados programas con enfoque de pertinencia territorial diferenciados por Municipio.

Por su parte, en países que presentan mayores niveles de desarrollo tales como Canadá, donde pese a que el financiamiento es completamente estatal, cada provincia tiene su propia legislación y es imposible determinar un único sistema de protección logrando muy buenos indicadores. También puede destacarse el caso de Inglaterra donde si bien el marco general es determinado de manera central, la provisión de servicios e implementación de la oferta programática es rol de las autoridades locales asociadas a la protección infantil, existiendo institucionalidad multiagencia establecida en cada localidad (Consejo Nacional de la Infancia, 2016 Y CIDENI 2021).

Por su parte, el modelo sueco presenta una lógica de sistema de bienestar que centra su oferta en prestaciones con criterios de universalidad y con foco en la prevención. Los municipios tienen total libertad y autonomía de decisiones para la organización y planificación de programas de protección para niños, niñas y adolescentes, el rol del Estado por ende es garantizar los recursos para la existencia de servicios y apoyos para NNA y sus familias (ESTUDIO PUC, UNICEF 2019, CIDENI 2021)

### IV.3 Factores que inciden en el ingreso a un servicio de protección

Al caracterizar a los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en el sistema de protección, se constata que provienen de aquellos sectores más vulnerables y excluidos socialmente, cuyas familias presentan altos niveles de consumo de drogas, antecedentes penales y bajos niveles de escolaridad (Martínez, 2010).

Las brechas e inequidades se presentan desde muy temprana edad y permanecen durante toda la trayectoria vital, en este sentido, se constata que aquellos ambientes familiares más vulnerables donde los adultos significativos poseen menores niveles de escolaridad, la probabilidad de que el NNA tenga una trayectoria deseable es menor en comparación a aquellos contextos aventajados, es así como, el éxito o fracaso de los niños y niñas en el ámbito escolar se relaciona directamente con el apoyo de su entorno familiar, habilidades y capacidades parentales, capital cultural presenten el hogar y acceso a la cultura (Heckman, 2010).

Esta mirada es muy relevante puesto a que no se pone el foco únicamente en la pobreza, sino más bien en la vulnerabilidad y reproducción de la situación de desventaja generacional a partir de las condiciones de vida a nivel familiar, con una mirada multidimensional desde los primeros años de vida.

En línea con lo anterior, es posible observar que la internación residencial ocurre principalmente cuando las familias no son capaces de dar respuestas a los problemas sociales y emocionales de

NNA. Estas familias en su mayoría se encuentran en condición de vulnerabilidad social lo que las vuelve un espacio más proclive a la vulneración de derechos (Rodríguez, 2015). Por lo anterior, es posible establecer que, generalmente, niños y niñas atendidas en el sistema de protección se encuentran en contextos de situación de pobreza, problemas en la garantía y acceso a los sistemas de salud, seguridad y educación (Ford & Valdebenito, 2012).

Es evidente que la exclusión social, el nivel socioeconómico y el nivel educacional alcanzados por los padres son factores relevantes para explicar quiénes son los NNA cuyos derechos se han visto vulnerados y/o gravemente amenazados, por ende, debiesen ser factores claves al momento de determinar la oferta de protección especializada con la que deben contar los diferentes territorios a nivel nacional.

La intervención en esta problemática es extremadamente relevante y urgente, no únicamente en la línea de la protección y restitución de derechos de estos niños, niñas y adolescentes, sino también porque se trata de un fenómeno en el que, lamentablemente, opera una lógica de reproducción, es así como es altamente probable que las conductas violentas, así como las delictuales, se desarrollen en mayor medida en estos NNA. Prueba de ello es que prácticamente la mitad de las personas privadas de libertad y 1 de cada 4 de la población en situación de calle estuvo en un centro residencial de SENAME durante su niñez o adolescencia (Paz Ciudadana y FSCM, 2016).

Al no existir aún en Chile una caracterización formal de NNA que se encuentran en el sistema de protección, el acercamiento es a través de los factores de riesgo, uno de estos es la violencia sexual, el Observatorio Niñez y Adolescencia advertía que el año 2016 la tasa de denuncia por este tipo de delitos alcanzaba un 91,3 por cada 100.000 NNA. En la lectura de esta cifra se encuentran dos temas muy relevantes, el primero de ellos es que las víctimas son principalmente niñas y adolescentes mujeres puesto que la tasa de denuncias es más de cinco veces que la de sus pares varones, la segunda es que se calcula que la “cifra negra”, entendida como aquellos delitos de este tipo que no se denuncian, alcanzan valores superiores al 70% (Observatorio Niñez y Adolescencia, 2017; Fundación Amparo y Justicia, 2016).

La pobreza es otro factor de riesgo en este sentido, la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) del año 2020 constata un aumento en las personas que viven en situación de pobreza e indigencia, alcanzando un 10,8% del total de la población que representa un aumento de 2,2 puntos porcentuales en comparación a la medición anterior del año 2017. En términos numéricos se estima que el número de personas en situación de pobreza por ingreso es de 2.112.185 personas, cerca de 580.000 más que en 2017<sup>2</sup>.

Respecto a la pobreza infantil por ingreso es posible observar que esta venía disminuyendo sostenidamente desde 1990, sin embargo, esta tendencia se quiebra a raíz de la crisis sanitaria mundial por COVID-19, ya que para el año 2020 los datos evidencian un alza de la pobreza por ingreso en el país, siendo niños, niñas y adolescentes, particularmente la primera infancia (0 a 3 años), quienes presentan los mayores porcentajes de pobreza por ingreso (17,1%) en comparación

---

<sup>2</sup> [observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2020/Resultados\\_Pobreza\\_por\\_Ingresos\\_casen2020\\_en\\_pandemia.pdf](https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2020/Resultados_Pobreza_por_Ingresos_casen2020_en_pandemia.pdf)

con el resto de la población. Por su parte, el tramo de 4 a 17 años también presenta un aumento pasando de un 13,6% el año 2017 a un 15,3% para la presente medición<sup>3</sup>.

Ya se señalaba con anterioridad que la disminución considerable de la pobreza y las evidentes mejoras a nivel de bienestar en términos generales<sup>4</sup>, traía aparejado consigo un encubrimiento de altas brechas de desigualdad que inciden directamente en el acceso e igualdad en el ejercicio de los derechos (Rucks en PNUD, 2017). La mirada multidimensional de la pobreza ha permitido complejizar y analizar de manera integral dicho concepto, entendiendo que la pobreza no puede entenderse sólo en base a los ingresos de un hogar, sino que inciden una multiplicidad de factores tales como la salud, educación, sistema de protección, vivienda, entorno y redes<sup>5</sup>.

En este sentido, para el año 2017 a partir de los datos CASEN se advertía que un 22,9% de la población infantojuvenil se encontraba en situación de pobreza multidimensional<sup>6</sup>, cifra que aumenta considerablemente en comparación a la pobreza por ingresos (13,9%). Al analizar los datos desagregados según tramos de edad de NNA, la primera infancia es el grupo que se ve más afectado por la pobreza multidimensional con un 26,7%. También se observan altos porcentajes en el tramo de 6 a 13 años (21,3%); y en adolescentes entre 14 y 17 años (20,9%). Es decir, para el año 2017 3 de cada 10 NNA que habitaban en Chile vivían en situación de pobreza por ingreso, multidimensional o ambas (Observatorio Niñez y Adolescencia, 2020).

Cada día tenemos más certezas respecto al gran impacto que ha tenido la pandemia en NNA y sus hogares, prueba de ello es que al analizar datos de CASEN 2020 observamos 4 de cada 10 hogares con niños, niñas y adolescentes sintió preocupación por no tener suficientes alimentos para comer por falta de dinero u otros recursos durante la pandemia. Un 30% comió poca variedad de alimentos y una cifra muy similar no tuvo acceso a alimentos saludables y/o nutritivos, finalmente en 1 de cada 10 hogares con NNA tuvieron que dejar de desayunar, almorzar, tomar once o cenar por falta de dinero o recursos.

La mitad de los hogares con NNA que vivenciaron alguna de las problemáticas señaladas en el párrafo anterior comió menos de lo que pensaba que debía comer, 1 de cada 4 de estos hogares señala haber quedado sin alimentos por falta de dinero u otros recursos, un porcentaje muy similar sintió hambre y no comió en algún momento y un 10% de los hogares que presentó carencia dejó de comer durante todo un día.

Estos indicadores de pobreza infantil nos permiten aseverar que existe una cantidad muy importante de NNA que no pueden gozar plenamente de sus derechos (salud, participación, educación, protección, calidad de la vivienda, entre otros), por ende, estos se ven dificultados para cumplir sus metas y lograr una participación en sociedad. Por otra parte, resultan ser variables

---

<sup>3</sup> Procesamiento realizado por el investigador.

<sup>4</sup> Se puede señalar como ejemplo un PIB per cápita sobre los USD\$25.000 (2018) lo que ha catalogado a Chile como un país de renta media alta y perteneciente a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

<sup>5</sup> La medición de la pobreza multidimensional considera 5 dimensiones, que son Educación, Salud, Trabajo y seguridad social, Vivienda y Entorno y redes. Cada dimensión tiene 3 indicadores con un determinado porcentaje asignado.

<sup>6</sup> Por temas metodológicos y de diseño de la encuesta para el año 2020 no es posible calcular la pobreza multidimensional en la última aplicación de CASEN.

centrales al momento de estimar la demanda de servicios para niños, niñas y adolescentes que son víctimas de vulneración de derechos.

#### V.4 Institucionalidad a cargo de la Protección especializada de niños, niñas y adolescentes (NNA) gravemente amenazados o vulnerados en sus derechos

Es importante reconocer la existencia de avances parciales por parte del Estado en materia de legislación en línea con el cumplimiento de acuerdos y compromisos internacionales. En el año 2018 se crean la Defensoría de los Derechos del Niñez<sup>7</sup> institución que tiene carácter de corporación de derecho público, autónoma de otros órganos del Estado, y la Subsecretaría de la Niñez<sup>8</sup>, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

También, como se señaló con anterioridad, actualmente se está implementando la reforma del Servicio Nacional de Menores (SENAME), donde se crea el Servicio de Protección Especializado de la Niñez y Adolescencia (Mejor Niñez), que se aloja en el Ministerio de Desarrollo Social y Familia y el Servicio de Reinserción Social Adolescente, que atenderá a jóvenes infractores de ley, ubicado en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Adicionalmente, es importante tener presente que Chile sigue siendo el único país de la región que no cuenta con una ley de garantías acorde a los estándares de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), la ley de menores de 1967 sigue estando vigente. Esto repercute en que a 31 años de la adscripción a la Convención de los Derechos del Niño, no existe una adecuación de la legislación por parte del Estado, lo que repercute en que las políticas no han sido capaces de prevenir efectivamente ni de promover los derechos de NNA. Lo anterior, ha impactado también en las instituciones principalmente el SENAME que ha sufrido de crisis constantes, inclusive investigaciones por parte del propio congreso.

Dicho esto, en la actualidad está por ser promulgada la primera Ley General de Garantía y Protección Integral de los Derechos de la Niñez, una ley con estas características permite establecer un marco para la promoción y reconocimiento de todos los derechos en una lógica universal y no sólo aquellos asociados a la protección.

El nuevo marco regulatorio bien diseñado e implementado podría establecer normas y políticas integrales de infancia trabajando sobre la coordinación entre instituciones y ministerios, tanto en el plano local como nacional, para la promoción y protección efectiva de los derechos. Esta ley inclusive fue parte del Acuerdo Nacional por la Infancia del año 2018 en el cual participaron transversalmente actores de las distintas posiciones y posturas políticas, esta legislación será central para el funcionamiento de las nuevas políticas entre ellas la de los nuevos servicios que reemplazan el SENAME.

---

<sup>7</sup> Ley 21.067 <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1114173&buscar=21067>

<sup>8</sup> Ley 21.019 <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1117540>

Es importante destacar que este nuevo Servicio no modifica de forma alguna la estructura de financiamiento de SENAME, la base sigue siendo la entrega de una subvención por parte del Estado a organismos colaboradores, quienes señalan que esto no es suficiente para financiar una atención en función de los estándares que la normativa establece. Lo que conlleva a que se tenga que recurrir a la donación o captación de socios como método de recaudación de fondos. Se mantiene también la idea de que aquellos niños o niñas que se atienden mediante las administraciones directas del SENAME tienen un presupuesto asociado mayor que aquellos que se atienden en los organismos colaboradores.

El sistema de prevención y protección de derechos de niños, niñas y adolescentes es un tema altamente complejo, por lo que es relevante diferenciar sus distintas etapas (ver figura 1) y los servicios y necesidades específicas que derivan de ella, siguiendo a Pilotti (2001) en una primera instancia de prevención encontramos el sistema universal de protección que, como su nombre lo indica, corresponde a políticas para todas las familias y niños/as. En Chile el programa más representativo en este nivel es Chile Crece Contigo que consiste en un subsistema que acompaña, protege y apoya integralmente, a todos los niños, niñas y sus familias.

Luego se encuentra el sistema de prevención secundaria, donde están los programas diseñados para familias vulnerables que son principalmente proporcionadas en el espacio local, en el caso de Chile a través de los municipios. Una tercera etapa son las medidas de protección especializada cuyo foco se encuentra en las familias y NNA en situación de riesgo o que sus derechos se ven amenazados, en este espacio encontramos las oficinas de protección de derechos (OPD) y las oficinas locales de la niñez (OLN).

Las OPD son programas que se encuentran en la mayoría de los municipios del país y eran parte de la red SENAME, hoy a cargo de la Subsecretaría de la niñez. Estas tienen por objetivo la protección y restitución de derechos de NNA y jóvenes que hayan sido vulnerados o se encuentren en situación de vulneración/exclusión social, entregan un monitoreo y acompañamiento psicosocial y jurídico a niños/as y sus familias.

Por su parte, la OLN son las sucesoras legales de la OPD y son parte de la institucionalidad a nivel comunal que se enmarcan en la ley que crea el Sistema de Garantías y Protección Integral a la Niñez, busca la prevención, promoción y protección de NNA. En sus dos primeros años de implementación se centró en la prevención de vulneraciones a partir del desarrollo de acciones tras la identificación de factores de riesgo y la promoción de los derechos, busca la coordinación entre los distintos actores relevantes para que cumplan el rol de co-garantes de la protección de niñas, niños y adolescentes (MIDESO-Subsecretaría de la Niñez, 2019).

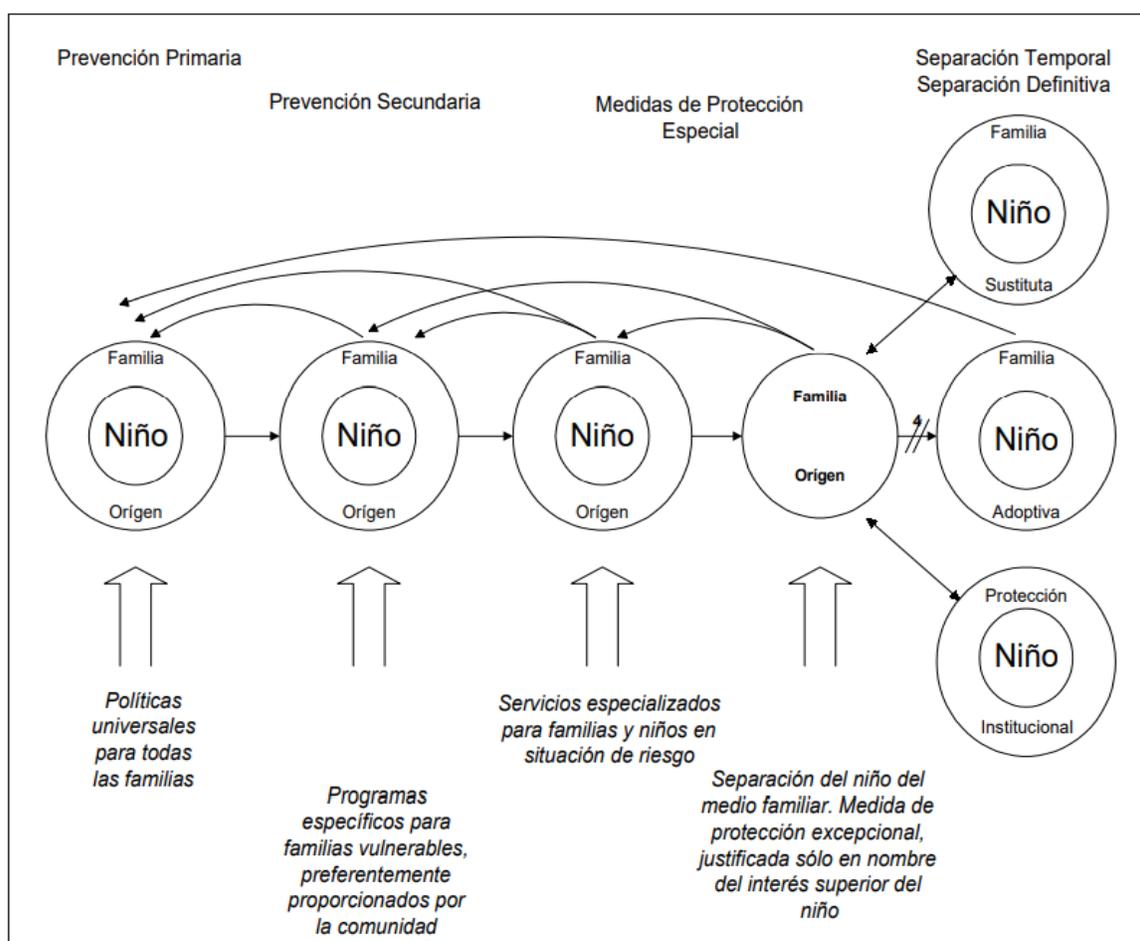
Actualmente las OLN poseen presencia mediante el pilotaje en algunos municipios a la espera de la aprobación del proyecto de Ley de Garantías y Protección Integral a la Niñez, una vez que la ley esté en régimen, las OLN se implementarán mediante un convenio entre las Municipalidades y la Subsecretaría de la Niñez, la cual estará encargada de la supervisión y asistencia técnica.

Los convenios con las OPD se mantienen vigentes en Mejor Niñez al ser un Servicio continuador de SENAME en términos legales. Estas oficinas de protección seguirán realizando funciones de promoción y prevención de derechos, pero serán reemplazadas progresivamente, en un plazo

máximo de cinco años por la OLN. Es importante señalar que las oficinas locales tienen financiamiento propio que proviene desde la Subsecretaría de la Niñez, por lo cual no existe un costo para los municipios.

Por otra parte, se encuentran las medidas de protección especializada que concentran los programas donde NNA, tras ser gravemente amenazados o vulnerados en sus derechos, ingresan a programas ambulatorios y/o de cuidado alternativo, en estos últimos los NNA son separados del medio familiar, esta es una medida de protección excepcional que debe ser tomada en función del interés superior del niño. Esta separación del medio familiar puede ser de manera temporal o definitiva, en esta categoría encontramos las residencias de menores, los programas de adopción, las familias de acogidas por destacar algunas.

Figura 1: Sistema integrado de bienestar infantil para la protección integral del niño



Fuente: Globalización y Convención sobre los Derechos del Niño: el contexto del texto, Pilotti, F (2001)

Al cuantificar el sistema de protección (ver figura 2) encontramos que el universal cubre al total de niños, niñas y adolescentes en Chile (4.447.523<sup>9</sup>). El sistema de protección administrativa o de prevención secundaria se encuentra delimitado por la oferta de protección territorial, la cual es entregada por las OPD y sus sucesoras legales las OLN, en este sentido las vacantes ofrecidas

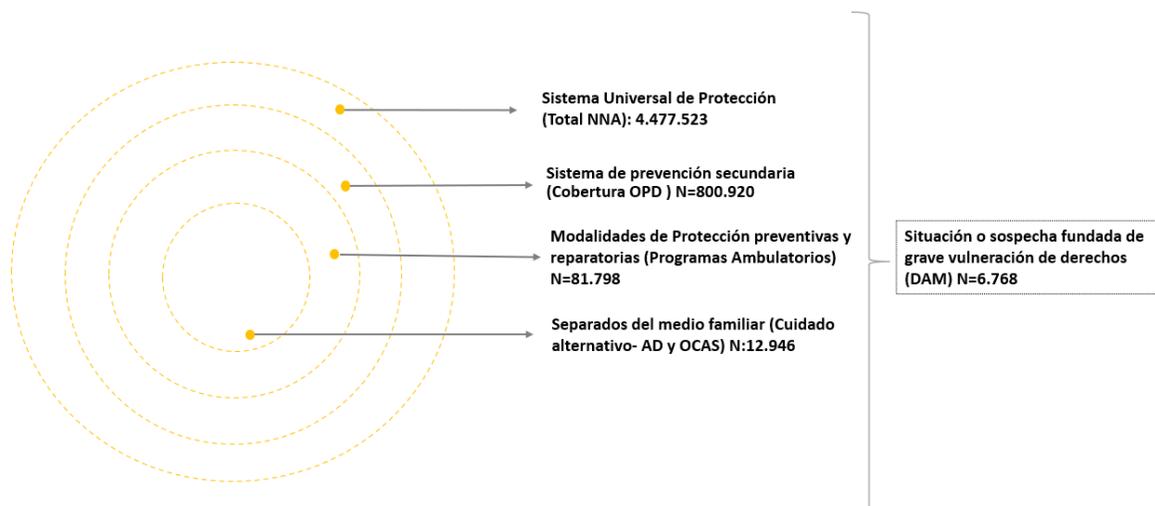
<sup>9</sup> Fuente: Proyección Poblacional 2021 INE en base a Censo 2017

estiman una cobertura anual de 800.920<sup>10</sup> NNA. Luego, figuran las modalidades de protección preventivas y reparatorias que se reflejan en la oferta de programas ambulatorios que abarcan una demanda actual de 81.798<sup>11</sup> casos. Finalmente, se encuentra el cuidado alternativo donde se encuentran aquellos niños y niñas que son separados del medio familiar, que concentran residencias, familias de acogidas y sistema de adopción los casos atendidos en la actualidad son 12.946<sup>12</sup>.

Este sistema también cuenta con los Programas de Diagnóstico-pericial (DAM), los que consisten en evaluaciones de carácter psicosocial, ante situaciones o sospecha fundada de grave vulneración de derechos, los NNA que llegan a este programa son derivados a la red proteccional ambulatoria o de cuidado alternativo.

El foco de la AFG será precisamente los sistemas diseñados para la niñez gravemente amenazada o vulnerada en sus derechos, es decir el sistema de prevención secundaria (OPD/OLN), las modalidades de protección ambulatoria y el cuidado alternativo donde se encuentra la infancia gravemente vulnerada en sus derechos a tal punto que debe ser separada de su medio familiar.

Figura 2 Magnitud de NNA en el sistema de protección



Fuente: Elaboración propia a partir de datos administrativos

En la teoría el modelo de derivación del niño, niña o adolescente al sistema de protección se realiza a través de dos vías (ver figura 3) , la primera desde la protección territorial instalada a partir de la OPD (que pasarán a ser OLN) y la segunda por medio del sistema judicial, más precisamente los tribunales de justicia, en ambos casos en razón de sospecha fundada de grave vulneración de derechos, se deriva al NNA al Programas de Diagnóstico-pericial (DAM), desde donde se elabora una evaluación mediante la cual el tribunal determina si se deriva a los programas de protección ambulatoria o bien, en casos de extrema de gravedad, se determina la separación del medio familiar

<sup>10</sup> Fuente: Catastro oferta programática SENAME 2021

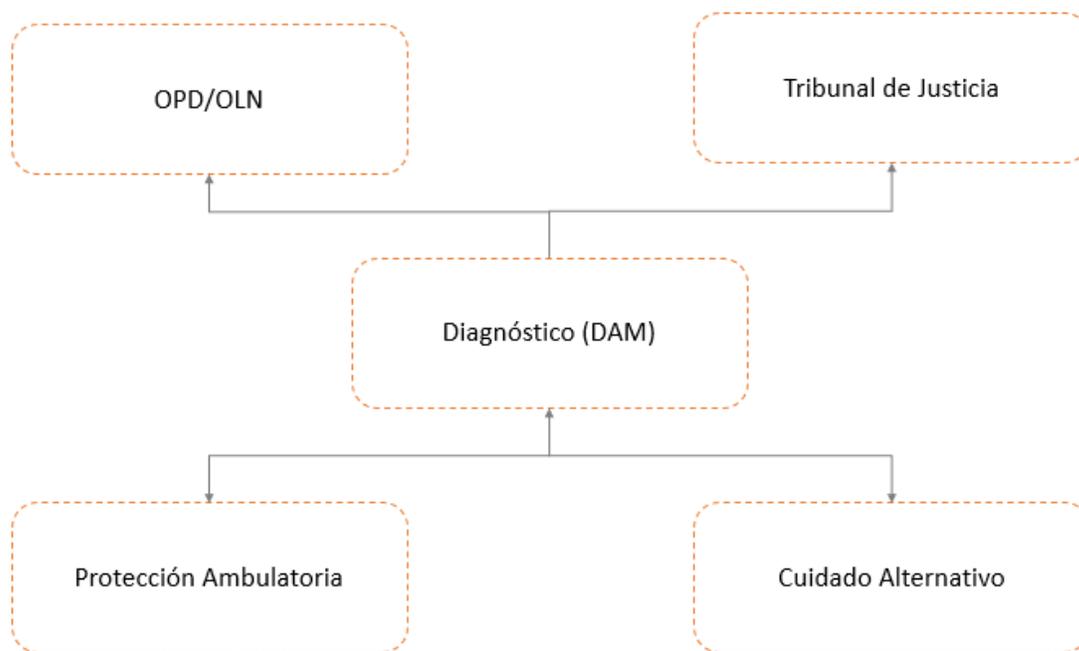
<sup>11</sup> Fuente: Vigentes y lista de espera Programas ambulatorios 28-10-2021. Servicio Mejor Niñez

<sup>12</sup> Fuente: Vigentes al 28-10-2021. Servicio Mejor Niñez

del niño a un programa de cuidado alternativo. En la práctica, la totalidad de los casos son derivados por tribunales de justicia.

En el nuevo sistema, las oficinas locales de la niñez adquirirán un rol más activo, ya que podrán solicitar diagnósticos clínicos especializados, en función de los cuales, otorgarán atención directa o derivarán a programas ambulatorios. La derivación a programas de cuidado alternativo podrá ser determinada únicamente por los tribunales de justicia.

Figura 3 Esquema de operación del sistema de protección.



Fuente: Elaboración propia

Del total de atenciones referentes a la derivación de NNA a programas de protección ambulatoria o cuidado alternativo en el año 2020 es posible observar que, 4 de cada 10 está dirigida a programas que previenen y/o reparan vulneraciones no constitutivas de delito como negligencia moderada, violencia intrafamiliar, maltrato físico y/o psicológico moderado. Luego, 3 de cada 10 atenciones van dirigidas a reparación de maltrato de NNA que hayan sido víctimas de graves vulneraciones tipificadas como maltrato y/o abuso sexual. Finalmente, casi un 10% de los NNA participan de los programas de representación jurídica y un porcentaje similar en programas de intervención especializada tipificados como cuidado alternativo (SENAME, 2020).

#### IV.5 Justificación, relevancia y cuantificación del ámbito proteccional

Las graves vulneraciones de derechos y la falta de servicios proporcionados por el Estado traen aparejados efectos altamente dañinos para las niñas y niños, a los ya mencionados en el documento, se agrega que aquellos niños que sufren violencia, ya sea física o psicológica, tienen una mayor probabilidad de provenir de familias o estilos de crianza ligados a prácticas y actitudes violentas, a la vez que también tienen mayores posibilidades de reproducir estas conductas en su vida adulta (Unicef, 2012, World Vision, 2018). También es posible encontrar peores rendimientos a nivel escolar y mayores tasas de deserción (Centro de Estudios de la Niñez, 2014).

Respecto de la realidad de niños, niñas y adolescentes al cuidado del Estado, una revisión nacional e internacional desarrollada por el estudio Protección a la infancia vulnerada en Chile del Centro de Políticas Públicas UC, determina que las situaciones y vivencias de abandono y maltrato se dan en contextos sociales y económicos adversos donde se presentan altos niveles de pobreza, desempleo, consumo de drogas, problemas de salud mental, violencia de género y antecedentes penales de los padres (Centro de Políticas Públicas UC, 2017).

A las consecuencias y secuelas, que limitan por cierto el pleno desarrollo social e individual de niños, niñas y adolescentes, se suman costos sociales y económicos muy relevantes para el aparato estatal, ya que es probable, tal como ocurre hoy en día, que los usuarios dependan por un tiempo muy extenso o bien de por vida de servicios y programas asistenciales en materia de educación, salud mental y física, seguridad social y ciudadana que deben ser brindados por el Estado (García et al, 2016.)

Para dimensionar la problemática y el universo sobre el que fue trabajado este documento es necesario cuantificar, para esto se divide el ámbito proteccional en dos categorías (tabla 1 y 2) , la primera entendida como protección ambulatoria y cuidado alternativo donde encontramos aquellos NNA gravemente amenazados y vulnerados en sus derechos y una segunda categoría donde se encuentra el sistema de protección administrativa o de prevención secundaria que considera las Oficinas de Protección de Derechos (OPD) y las Oficinas Locales de la Niñez (OLN).

La cantidad de niños, niñas y adolescente que están en atención en programas ambulatorios, cuidado alternativo y DAM al 28-10-2021 es de 101.512 que equivale al 2,3% de la población infanto-adolescente.

Tabla 1: Cobertura de programas ambulatorios y de cuidado alternativo en relación con la población de NNA (0 a 17 años)

<b>Cobertura de programas de programas ambulatorios, cuidado alternativo y DAM en relación con la población de NNA</b>		
Población de NNA (Proyección INE 2021)	Vigentes al 28-10-2021	Porcentaje de la población abarcada
<b>4.477.504</b>	<b>101.062</b>	<b>2,3</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos sistematizados de vigentes y lista de espera Programas ambulatorios, cuidado alternativo y DAM 28-10-2021, Servicio Mejor Niñez.

Respecto a la cobertura de programas de protección territorial (OLN-OPD) en relación a la población de NNA de 0 a 17 años, es posible señalar que, según lo reportado por SENAME, la cobertura asciende a 800.920 cupos equivalentes a un 18,8% de la población infantil. En este caso se reportan diferencias significativas en las tasas de población abarcada en este tipo de programas encontrándose las más bajas en las regiones del extremo norte Antofagasta (7,0%), Arica y Parinacota (10,3%), Tarapacá (15,7%), mientras que los porcentajes más altos de cobertura se encuentran en regiones de la zona sur del país Aysén (45,3%), Magallanes (31,1%) y La Araucanía (30,6%).

Tabla 2: Vacantes anuales para el sistema de protección administrativa en relación con la población de NNA (0 a 17 años)

<b>Vacantes anuales para el sistema de protección administrativa (prevención secundaria) según región</b>			
Región	Población de NNA en la región (Proyección INE 2021)	Vacantes anuales 2021	Porcentaje de la población abarcada
<b>XV Arica y Parinacota</b>	63.137	<b>6500</b>	10,3
<b>I Tarapacá</b>	104.568	<b>16400</b>	15,7
<b>II Antofagasta</b>	174.709	<b>12300</b>	7,0
<b>III Atacama</b>	82.728	<b>27800</b>	33,6
<b>IV Coquimbo</b>	204.424	<b>46744</b>	22,9
<b>V Valparaíso</b>	434.151	<b>87704</b>	20,2
<b>XIII Metropolitana</b>	1.812.419	<b>236812</b>	13,1
<b>VI Libertador Bernardo O'Higgins</b>	232.892	<b>35160</b>	15,1
<b>VII Maule</b>	264.961	<b>56100</b>	21,2
<b>XVI Ñuble</b>	114.830	<b>30800</b>	26,8
<b>VIII Bio Bio</b>	379.594	<b>72600</b>	19,1
<b>IX La Araucanía</b>	242.105	<b>74100</b>	30,6
<b>XIV Los Ríos</b>	92.013	<b>23400</b>	25,4
<b>X Los Lagos</b>	208.489	<b>49900</b>	23,9
<b>XI Aysén</b>	27.587	<b>12500</b>	45,3
<b>XII Magallanes</b>	38.897	<b>12100</b>	31,1
<b>Total</b>	<b>4.477.504</b>	<b>800.920</b>	<b>17,9</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos sistematizados de la oferta programática presentada en el Catastro de la Oferta Programática de SENAME 2021.

En total son 117 de las 346 comunas las que no cuentan con oferta de protección territorial, esto quiere decir que un 34% de los territorios medidos a nivel comunal no cuentan con una Oficina de Protección de Derechos de la Infancia (OPD) o en su defecto con Oficinas Locales de la Niñez (OLN). Son 5 las regiones donde la mitad o más de sus comunas no cuenta con oferta de protección territorial que constituye un factor fundamental en el sistema de protección para la prevención y promoción de los derechos estas son; Magallanes con el 64% de sus comunas sin oferta, Libertador Bernardo O'Higgins (61%), Antofagasta (56%), Ñuble (52%) y Arica y Parinacota (50%).

En contraposición, son 3 las regiones que presentan coberturas sobre el 90% del total de sus regiones; la Metropolitana donde sólo un 8% no posee oferta de protección territorial, Coquimbo con un 7% de sus comunas sin cobertura y Atacama donde todas sus comunas poseen Oficinas de Protección de Derechos de la infancia.

Por su parte, las regiones que presentan mayor proporción de comunas que no cuentan con ningún tipo de oferta de protección son; Magallanes (64%), Arica y Parinacota (50%), Ñuble (43%), Maule (40%) y Aysén (40%). Las regiones que presentan mejores tasas de cobertura son; Coquimbo donde un 7% de sus comunas no posee ningún tipo de oferta de protección, Metropolitana (2%), Los Ríos y Atacama con la totalidad de sus comunas con algún tipo de oferta.

Tabla 3: Cantidad de comunas sin OPD/OLN para NNA (0 a 17 años)

Región	Cantidad de comunas	N° de comunas sin oferta de protección territorial	N° de comunas sin ningún tipo de oferta protección
XV Arica y Parinacota	4	2	2
I Tarapacá	7	2	2
II Antofagasta	9	5	3
III Atacama	9	0	0
IV Coquimbo	15	1	1
V Valparaíso	38	11	8
XIII Metropolitana	52	4	1
VI Libertador Bernardo O'Higgins	33	19	13
VII Maule	30	14	12
XVI Ñuble	21	11	9
VIII Bio Bio	33	11	10
IX La Araucanía	32	10	6
XIV Los Ríos	12	3	0
X Los Lagos	30	14	11
XI Aysén	10	4	4
XII Magallanes	11	6	6
<b>Total general</b>	<b>346</b>	<b>117</b>	<b>89</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos sistematizados de la oferta programática presentada en el Catastro de la Oferta Programática de SENAME 2021.

Por lo anteriormente descrito la Pregunta de investigación que guía esta actividad final de grado es la siguiente: **¿La oferta programática entregada por el Estado para niños, niñas y adolescentes cuyos derechos se han visto vulnerados y/o gravemente amenazados es eficaz y se encuentra bien implementada en función de la demanda a lo largo del territorio?**

## V. Objetivo general, específicos e hipótesis

### **Objetivo General**

Determinar si la oferta programática en protección territorial, programas ambulatorios y cuidado alternativo entregada por el Estado el año 2021 para niños, niñas y adolescentes cuyos derechos se han visto vulnerados y/o gravemente amenazados es eficaz y se encuentra bien implementada en función de la demanda a lo largo del territorio.

### **Objetivos específicos**

Describir la oferta programática entregada por el Estado para NNA cuyos derechos se han visto vulnerados y/o gravemente amenazados en el año 2021.

Analizar la eficacia en cuanto a la cobertura territorial de la oferta programática de protección para NNA proporcionada por el Estado.

Evaluar la implementación de la oferta de protección entregados por el Estado respecto de la demanda potencial de NNA cuyos derechos se han visto vulnerados y/o gravemente amenazados.

### **Hipótesis**

Existe una coherencia entre la oferta programática ofrecida por el Estado y la demanda potencial en los territorios medidos a nivel comunal. Dicho de otra manera, es esperable que en aquellas comunas que presenten una demanda potencial más alta asociada a mayores índices de vulneración socioeconómicos tendrán una mayor oferta programática de programas de protección por parte del Estado.

## VI. Metodología

Esta investigación utiliza una metodología de corte cuantitativo porque busca de manera intencional acotar la información con la finalidad de lograr una alta precisión con las variables utilizadas en el estudio (Hernández et al, 2010). Se trabajó con datos administrativos que tienen como ventaja ser de carácter censal. Asimismo, constituyen datos que aseguran periodicidad en su levantamiento y se presume la confiabilidad al ser una cifra oficial reportada por un organismo del Estado. Los registros administrativos son un eje central en el monitoreo, gestión y vigilancia de servicios públicos a la vez que permiten ser una fuente de información clave para la toma de decisiones con base en la evidencia.

### VI.1 Fuentes de datos oferta programática de protección

Como se señaló con anterioridad la oferta fue levantada a partir de dos fuentes de datos; lo reportado por SENAME en el informe “Catastro de la oferta programática de SENAME” y aquella otorgada a partir de la solicitud de datos al Servicio Mejor Niñez mediante el sistema CIS, sucesor de SENAINFO, ambas fuentes de información para el año 2021. En estos archivos se encuentran la

totalidad de proyectos ejecutados, tanto directamente por el servicio como por Organismos Colaboradores Acreditados que, según propias palabras del servicio, incluyen todas las acciones que fueron reconocidas como un acto administrativo que cuenta con financiamiento para desarrollar las tareas dirigidas a niños, niñas y adolescentes (SENAME, 2021).

Esta base de datos de elaboración propia, entrega información de los proyectos del Servicio Nacional de Menores que administra la Red de Protección Social a la Infancia y Adolescencia, los indicadores se encuentran desagregados a nivel territorial, permitiendo hacer un análisis a nivel nacional, regional y comunal.

Dicho esto, resulta relevante señalar que la base de datos que se utiliza en el presente trabajo debió ser sistematizada por el investigador, debido a que en el documento elaborado por SENAME la información se dispone al lector en formato de imagen, se realizó la correspondiente solicitud de la base de datos vía Ley de Transparencia, pero no existió respuesta efectiva por parte de la institución del Estado. En este sentido, se vuelve una necesidad que el Estado tenga un sistema de entrega de información oportuna, de fácil acceso y eficiente para organizaciones, instituciones o personas naturales que quieran aportar en temáticas de derechos de la niñez.

## VI.2 Variables e indicadores que serán utilizadas en el análisis que se lleva a cabo en la presente investigación

Este documento posee diversas fuentes de información correspondiente a datos administrativos y oficiales, las dos grandes fuentes son las bases de datos del nuevo Servicio Mejor Niñez que contiene la cantidad de cupos ofrecidos a septiembre de 2021 según la comuna del programa y vigentes es decir niños, niñas y adolescentes que están en atención y la lista de espera en programas de protección a septiembre del presente año y el catastro de oferta programática de SENAME también de 2021.

Para robustecer esta información, se complementó la base de datos con indicadores de corte administrativo sumado a algunos de los principales instrumentos para la toma de decisiones de política pública. Es así como se incorporan datos demográficos a partir de las estimaciones de proyección poblacional a nivel regional y comunal calculada por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

Las variables dependientes que se utilizan para reflejar la oferta programática son la cantidad de cupos anuales asignados por comuna para programas de prevención secundaria, protección ambulatoria y cuidado alternativo, también se analiza el monto asociado a esta oferta programática a nivel territorial ponderando y controlando por población.

Sumado a esto, como se señaló a lo largo del documento, fue posible dar cuenta de la situación de vulnerabilidad que viven NNA que se encuentran en el sistema de protección especializado, por ende, se incorporan variables que apuntan a este factor tales como índice de vulnerabilidad escolar en su grupo más vulnerable (primera prioridad), dicho indicador busca aproximarse al riesgo de deserción escolar y los estudiantes que tienen primera prioridad presentan mayores índices de pobreza, pertenecientes a Chile Solidario o bien no se cuenta con mucha información de ellos.

También se considera la estimación sintética de la pobreza presentada por el Ministerio de Desarrollo social, que resulta un buen estimador en el sentido que no está afecto a los problemas

de representatividad muestral que tendría la estimación directa de pobreza comuna en la base de datos casen.

Otra variable para medir la vulnerabilidad a nivel comunal es la dependencia del Fondo Común Municipal (FCM), esta es la principal fuente de financiamiento para gran parte de los municipios y la misma Constitución lo define en el Artículo 122 como un “mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país”. Este fondo, de carácter redistributivo, tiene por objetivo reducir la desigualdad existente entre las distintas comunas, colaborando con los recursos para que aquellos territorios más desaventajada puedan proveer bienes públicos (Bravo, 2014).

En resumen, las comunas que tendrán mayores niveles de dependencia de este fondo son precisamente aquellas que concentran el mayor número de habitantes en situación de vulnerabilidad. La importancia de este indicador radica en que es utilizado efectivamente en materia de política pública y aunque existe debate acerca de su efecto redistributivo, no hay dudas en que se aproxima de manera adecuada a la realidad de los distintos municipios.

### VI.3 Técnica analítica y definición de variables dependientes, independientes y de control.

El desarrollo del diagnóstico y marco conceptual del presente documento relata la relación directa entre vulnerabilidad y la población objetivo que es atendida en el Servicio de Protección Especializada, por lo anterior, se espera que la oferta se concentre en aquellos territorios medidos a nivel comunal donde se concentra los mayores índices de vulnerabilidad. Por lo anterior es esperable que si la cobertura está bien focalizada las hipótesis del primer ejercicio sería la siguiente:

Hipótesis: Aquellas comunas que presentan mayores niveles de vulnerabilidad tendrán asociada la mayor oferta programática.

Para evaluar lo anterior se realizará una regresión lineal múltiple que se expresa de la siguiente manera:

$$Oferta = \beta_0 + Vulnerabilidad * \beta_1 + \varepsilon$$

La oferta se compone la cantidad de cupos ofrecidos por la totalidad de programadas en todos sus niveles prevención secundaria, ambulatorios y cuidado alternativo por comuna a septiembre de 2021. Los indicadores de vulnerabilidad serán la estimación sintética de la pobreza por el Ministerio de Desarrollo Social, el índice de vulnerabilidad escolar y la dependencia del fondo común municipal. Para controlar por tamaño y características de la comuna se considera la ponderación poblacional en función de la cantidad de NNA por territorio y el porcentaje de ruralidad que presenta la comuna.

En un segundo ejercicio analítico se considera como variable dependiente la presencia o ausencia de Oficinas de Protección de Derechos u Oficinas Locales de la Niñez en el territorio, en este caso la variable se construye de manera dicotómica con la finalidad de establecer la probabilidad de existencia de una OPD/OLN en función del nivel de vulnerabilidad comunal.

Se considerarán los mismos indicadores que en el primer ejercicio analítico, es decir la estimación sintética de la pobreza, el índice de vulnerabilidad escolar y la dependencia del fondo común

municipal. La hipótesis en este caso la siguiente: es esperable que la protección territorial se ubique en las comunas que presentan mayores niveles de vulnerabilidad.

La evaluación se representa en la siguiente ecuación:

$$Presencia\ OPD/OLN = \beta_0 + Vulnerabilidad * \beta_1 + \varepsilon$$

Este segundo ejercicio resulta muy relevante ya que, como se señaló con anterioridad, una de las dos vías de derivación al diagnóstico para que un NNA ingrese a programas ambulatorios y/o de cuidado alternativo será precisamente mediante las OLN u OPD dependiendo qué sistema esté instalado a nivel municipal. Por lo que aquellas comunas que no cuenten con una oficina probablemente la demanda estará subestimada y no se cumpliría con el criterio de universalidad y principio de no discriminación que demanda la Convención de los derechos del niño.

#### VI.4 Alcance de la investigación

Esta investigación constituye un análisis evaluativo de política pública existente que permite identificar posibles brechas o desajustes en materia de oferta programática de protección para NNA cuyos derechos se han visto vulnerados y/o gravemente amenazados, este insumo resulta útil para comprender la eficacia e implementación de la política pública e inclusive en caso de ser necesario repensar el diseño.

El análisis evaluativo se basa en las coberturas a nivel territorial pero no trabaja sobre una serie de otros factores relevantes en términos de este problema público como lo es, por ejemplo, la calidad de las prestaciones de los programas de protección especializada, una evaluación comprensiva del gasto público o el debate respecto al financiamiento a través del sistema de subvenciones. Adicionalmente, este documento constituye una invitación a futuras investigaciones en la profundización de los resultados que se presentan en función de avanzar en georreferenciación de la oferta territorial.

Por otra parte, esta investigación y el nuevo Servicio de Protección Especializado se encuentra en el marco del Acuerdo Nacional por la Infancia (2018) convocado por la actual administración y con una participación transversal institucional, así como de la sociedad civil donde se reconoce la urgencia de adoptar acciones inmediatas para proteger y reparar de manera efectiva a NNA en situaciones de vulnerabilidad y a aquellos ya vulnerados en sus derechos, especialmente a aquellos atendidos por SENAME.

Desde dicho acuerdo se establecieron tres ejes de acción, el primero es la protección de derechos universales con énfasis en la promoción del desarrollo integral de NNA. Un segundo eje es la Protección de NNA en riesgo de vulneración de derecho cuyo espíritu se encuentra en la promoción del desarrollo de capacidades y la generación de mecanismos de acciones oportunas de reacción y mitigación mediante un sistema de alerta temprana. Finalmente, el tercer eje es la protección y restitución de derechos a NNA que ya han sido vulnerados donde se encuentra parte importante de la población que actualmente atiende el Servicio Mejor Niñez.

Se debe señalar que esta investigación apunta a tres ejes claves en el diseño e implementación de las políticas públicas; el primero de ellos es una evaluación de la cobertura, por medio de la determinación de la población objetivo del Servicio que es atendida por sus programas o proyectos. Un segundo eje es la focalización entendida como si la población beneficiaria efectivamente es la

población objetivo, en este caso NNA vulnerados. Por último, la eficacia que es la relación entre la cantidad de bienes y servicios que se produce y su distribución. En resumen, permitirá analizar si la oferta programática se encuentra bien enfocada y si es que está atendiendo realmente a la población que se espera llegar, en este caso la más vulnerada.

Finalmente, resaltar que una de las dimensiones más relevantes del nuevo servicio es la pertinencia territorial, esto supone fortalecer el espacio local para que efectivamente prevenga y proteja a la niñez y adolescencia, esto supone garantizar la oferta programática en territorios o comunas donde suele existir poca viabilidad de programas o políticas.

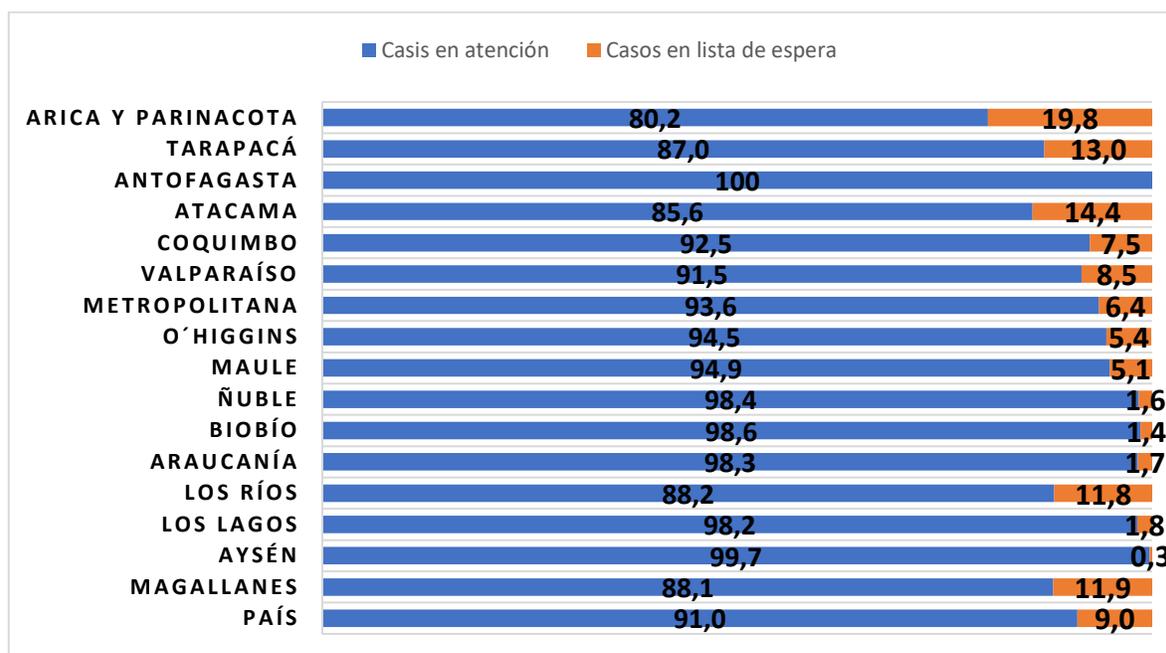
## VII. Resultados

### VII.1 Análisis estadísticos descriptivos a nivel nacional y regional.

En Chile, a septiembre del presente año, hay 116.512 niños, niñas y adolescentes que están siendo atendidos en el sistema de protección a través de sus distintos programas, en relación a esto, existe una población muy relevante de observar que corresponde a la cantidad de NNA que se encuentran en lista de espera de alguno de los programas a la misma fecha, cuya cifra asciende a 11.490.

Las cuatro regiones que presentan mayores porcentajes de NNA en lista de espera en relación con los atendidos son Arica y Parinacota (19,8%), Atacama (14,4%), Tarapacá (13%), Magallanes (11,9%), y Los Ríos (11,8%). En contraposición, aquellas regiones que presentan la mayor proporción de NNA atendidos son Antofagasta, Aysén, Biobío, Ñuble, Araucanía y Los Lagos todas por sobre un 98% de los casos en atención al momento del levantamiento de la información. A nivel país la lista de espera alcanza un 9%.

Gráfico 1 Porcentaje de atenciones y listas de espera según región



Fuente: elaboración propia a partir de datos Mejor Niñez

La mayor cantidad de NNA (9 de cada 10) que se encuentran en lista de espera<sup>13</sup> necesitan un cupo principalmente en tres programas, los dos primeros correspondientes a la oferta de programas ambulatorios; el Programa Especializado en Maltrato (PRM) y el Programa de Prevención Focalizada (PPF). El tercer programa que presenta alta presencia de lista de espera es el Diagnóstico (DAM) en base al cual se definen los programas de intervención. A continuación, se presentan los resultados que derivan de los ejercicios analíticos detallados anteriormente:

Para los análisis se consideran 354 comunas, quedando sólo fuera la comuna de la Antártica por no poseer información disponible para la gran mayoría de las variables a considerar. Son 89 comunas sin oferta programática en las cuales viven 222.623 NNA que se reparten en 15 de las 16 regiones del país, adicionalmente presentan un promedio comunal de ruralidad que alcanza el 62,7%, tres veces más que aquellas que si presentan oferta proteccional. Este aspecto es relevante ya que muy posiblemente la dificultad de movilización y acceso a bienes o servicios es más compleja en las zonas rurales que urbanas.

Uno de los indicadores de vulnerabilidad utilizado es la dependencia del fondo común municipal que toma valores del 0% al 100%, donde el 0 es completa independencia y 100 completa dependencia. Son 343 las comunas para las cuales se tiene información de la dependencia del FCM, en promedio las comunas de Chile tienen un 62,1% de dependencia de este fondo, la comuna que menos tiene es de un 2,3% mientras que la mayor un 97,8% de dependencia.

Respecto al segundo ejercicio que considera la protección territorial entendida como presencia o ausencia de oficinas locales o de protección de derechos en las comunas, encontramos que son 117 las comunas donde existe ausencia de protección territorial de este tipo y presentan un promedio de dependencia del FCM del 69,3%, poco más de 10 puntos porcentuales que aquellas donde si es posible observar este tipo de oferta programática, cuando se analiza el promedio porcentual de ruralidad en las comunas que no tienen presencia de oficinas alcanzan una media de 56,2%, más del doble que aquellas que si presentan presencia de protección territorial (25,8%).

Los resultados presentados hasta el momento indican que la oferta se concentra en aquellos territorios que poseen mayor cantidad de NNA y no necesariamente mayores niveles de vulnerabilidad, por lo anterior se formula una categorización a partir del número de NNA en cada comuna donde se dividen las comunas en tres categorías, la primera es baja cantidad de NNA (menos de 3.000), la segunda es mediana cantidad entre (3.000 y 9.999) y alta cantidad (10.000 o más habitantes).

Tabla 4: Proyectos vigentes, Dependencia del FCM y Porcentaje de ruralidad.

Presencia de NNA	N° comunas	Media N° Proyectos Vigentes	Media Dependencia del FCM	Media porcentaje ruralidad
<b>Menos 3.000 NNA</b>	<b>118</b>	0,73	74,22	59,89
<b>Entre 3.000 y 9.999 NNA</b>	<b>124</b>	2,41	65,02	36,05
<b>Más de 10.000 NNA</b>	<b>103</b>	14,04	44,92	9,00

Fuente: Elaboración propia a partir de datos administrativos (Mejor Niñez, INE y Subdere).

<sup>13</sup> Ver detalle de Distribución de la lista de espera según programa en Anexo 1.

Como es posible observar en la tabla 4 son 118 las comunas que poseen menos de 3.000 NNA, 124 las que poseen entre 3.000 y 9.999 y 103 donde viven 10.000 o más niñas, niños y adolescentes. Las comunas con baja cantidad de NNA tienen en promedio menos de un programa de protección ya sea ambulatorio, de cuidado alternativo o de prevención secundaria vigente (0,73), mientras que aquellas de mediano tamaño poseen en promedio 2,41 proyectos vigentes y las de alta presencia de NNA en promedio 14,04 proyectos en la actualidad.

Al analizar la situación de vulnerabilidad de estos territorios, encontramos que las comunas más pequeñas en cantidad de NNA presentan en promedio mayor dependencia del fondo común municipal (74,22%) y mayores porcentajes de ruralidad (59,89%). Seguido de las comunas de mediano tamaño que presentan una dependencia promedio de 65,02% y una media comunal de ruralidad del 36,05%, finalmente aquellas comunas más habitadas presentan significativamente menores niveles de dependencia del FCM (44,92%) y una media de población rural considerablemente más baja (9,00%).

Finalmente, señalar que no existe evidencia alguna para pensar que será menor el riesgo de vulneraciones en las comunas pequeñas, más aún cuando presentan índices más altos de vulnerabilidad y menores niveles de cobertura de servicios públicos en general. Por lo que no es posible señalar que existan factores protectores que fundamenten una menor presencia en términos de vulnerabilidad de sus habitantes, sí existen razones en términos presupuestario para pensar en una menor cobertura debido a la baja cantidad de habitantes. A continuación, se presentan los resultados de los ejercicios analíticos señalados anteriormente:

**Ejercicio Analítico 1 ¿La oferta programática se concentra en aquellos territorios donde se concentra la mayor vulnerabilidad de NNA?**

Para el ejercicio analítico 1, con el cual se busca analizar si la oferta programática se concentra en territorios con mayor vulnerabilidad de NNA, se consideró como variable dependiente la cantidad de cupos ofrecidos por la totalidad de programadas por comuna a septiembre de 2021.

La hipótesis, propuesta, es que la mayor cantidad de vacantes se deben concentrar en aquellos territorios más vulnerables. Para lo anterior, se realizó una regresión lineal múltiple que se encuentra ponderada por la cantidad de niños, niñas y adolescentes que viven en la comuna.

Tabla 5 Regresión lineal múltiple: Oferta Programática en relación a indicadores de vulnerabilidad.<sup>14</sup>

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5	Model 6
(Intercept)	1242.403 *** (105.573)	1277.393 *** (90.219)	3193.796 *** (345.795)	1660.209 *** (230.569)	1265.258 *** (88.429)	1240.947 *** (75.563)
pobreza	-0.121 * (0.061)	0.036 (0.054)				
porc rural		-23.840 *** (2.217)		-8.138 *** (0.877)		-24.464 *** (2.167)
índice			-29.027 *** (4.637)	-12.847 *** (3.027)		
dependencia					-4.786 ** (1.691)	2.159 (1.570)
R <sup>2</sup>	0.013	0.282	0.103	0.342	0.023	0.289
Adj. R <sup>2</sup>	0.009	0.278	0.100	0.338	0.020	0.285
Num. obs.	311	311	344	344	343	343

\*\*\* p < 0.001; \*\* p < 0.01; \* p < 0.05

En base a los resultados presentados en la Tabla 5, se rechaza parcialmente la hipótesis ya que no existe evidencia suficiente para establecer que a mayor vulnerabilidad comunal mayor presencia de oferta programática, pese a existir una tendencia de una relación inversa entre oferta y vulnerabilidad a partir de los signos presentes en la tabla, tampoco es posible afirmar esto con plena seguridad ya que al momento de controlar por ruralidad, alguno de los indicadores de vulnerabilidad no se relacionan estadísticamente con el de la oferta programática.

La variable que tiene consistencia, peso explicativo y robustez en el modelo, es el porcentaje de población rural que presenta la comuna, en este sentido es posible determinar que cuando se analiza en conjunto con la pobreza sintética y la dependencia del fondo común municipal, por cada punto porcentual más de ruralidad de la comuna son aproximadamente 24 vacantes menos disponibles para estos territorios. Cuando se analiza junto al índice de vulnerabilidad escolar esta cifra disminuye, sin embargo, la tendencia y significancia estadística se mantiene estable.

Adicionalmente, para complementar el análisis se realizó otra regresión que tiene como variable dependiente el monto anual per cápita por NNA que se entrega para programas de protección a nivel comunal. En este caso se controla por población directamente en la construcción de la variable dependiente y los resultados sustentan lo expresado anteriormente que al momento que se controla por ruralidad, los indicadores de vulnerabilidad no se relacionan estadísticamente con el de la oferta programática y nuevamente es posible determinar que aproximadamente por cada punto de ruralidad son entre \$300 y \$500 pesos menos los que se otorgan por niño. (Ver anexo 3)

**Ejercicio Analítico 2 ¿Las oficinas de protección de derechos o locales de niñez se encuentran en las comunas que presentan mayores niveles de vulnerabilidad?**

Para el ejercicio analítico 2, con el cual se analiza si las oficinas de protección o locales se ubican en comunas que presentan mayores niveles de vulnerabilidad, se realizó una regresión lineal múltiple, cuya variable dependiente binaria es la existencia o no de OPD o OLN en la comuna.

Es relevante evaluar este tipo de oferta por separado, ya que como se manifiesta en el documento, estas instituciones serán una de las dos instancias mediante las que NNA serán derivados al

<sup>14</sup> En el Anexo N°2 se presenta el ejercicio analítico reemplazando la variable dependiente con el monto anual comunal de oferta programática, lo anterior con la finalidad de mostrar la consistencia en los resultados.

diagnóstico ambulatorio (DAM), que determina el ingreso a programas ambulatorios o de cuidado alternativo.

Tabla 6: Probabilidad de existencia OPD/OLN en función de indicadores de vulnerabilidad.

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5	Model 6
(Intercept)	0.727 *** (0.051)	0.906 *** (0.050)	1.548 *** (0.242)	0.777 *** (0.228)	0.935 *** (0.071)	0.940 *** (0.063)
pobreza	-0.000 (0.000)	0.000 (0.000)				
porc rural		-0.008 *** (0.001)		-0.009 *** (0.001)		-0.008 *** (0.001)
dependencia			-0.011 *** (0.003)	0.002 (0.003)	-0.004 *** (0.001)	0.000 (0.001)
R <sup>2</sup>	0.001	0.191	0.038	0.252	0.048	0.246
Adj. R <sup>2</sup>	-0.002	0.186	0.035	0.247	0.045	0.242
Num. obs.	311	311	344	344	343	343

\*\*\* p < 0.001; \*\* p < 0.01; \* p < 0.05

Nuevamente la regresión muestra que no es posible afirmar que la oferta en el sistema de prevención secundaria utilice como criterio principal la vulnerabilidad de las comunas, prueba de ello es que al momento de revisar el modelo en función de las variables de vulnerabilidad es posible constatar que los indicadores de vulnerabilidad no se relacionan estadísticamente con los indicadores de la oferta programática, una vez que se controla por ruralidad, al igual que en el ejercicio número 1.

Nuevamente el indicador que mide el porcentaje de ruralidad por comuna es el que muestra consistencia en el modelo propuesto, en este sentido por cada punto porcentual más de ruralidad que presente una comuna la probabilidad de tener una oficina local de niñez o una oficina de protección de derechos disminuye entre 0,8 y 0,9 puntos porcentuales. Esto quiere decir que, por ejemplo, como se observa en la tabla 4 son 118 las comunas con menos de 3.000 NNA y que presentan un promedio de ruralidad cercano al 60%, por ende, este grupo de comunas tendrá 48 puntos porcentuales menos de probabilidades de tener OPD u OLN que una que no presenta ruralidad.

### **Tipologías SUBDERE**

Los resultados expuestos constituyen una ventana de oportunidad para pensar en términos de cómo lograr una cobertura adecuada en zonas de alta ruralidad y con baja presencia de niños, niñas y adolescentes. En este sentido, la SUBDERE determina una agrupación de comunas, de acuerdo con criterios de zona y vulnerabilidad a partir de variables de ingresos y gastos municipales, ruralidad, pobreza, entre otras. Esta tipología se utiliza para la redistribución del fondo común municipal y para el incentivo al mejoramiento de la gestión municipal.

Tabla 7: Estadísticos Descriptivos en relación a tipología SUBDERE<sup>15</sup>

Variable/Tipología	1: Grandes comunas con alto y/o medio nivel de desarrollo	2: Comunas grandes con desarrollo medio	3: Comunas urbanas medianas, con desarrollo medio	4: Comunas semi-urbanas y rurales, con desarrollo medio	5: Comunas semi urbanas y rurales con bajo desarrollo	Total
<b>N° de Comunas</b>	47	37	56	96	109	<b>345</b>
<b>N° de NNA</b>	2158464	1093160	478873	460095	286912	<b>4477504</b>
<b>Promedio de NNA</b>	45925	29545	8551	4793	2632	<b>12978</b>
<b>N° de Proyectos Vigentes</b>	720	510	326	179	92	<b>1827</b>
<b>Promedio de monto por NNA</b>	22480	28464	42292	32460	16856	<b>27338</b>
<b>Cobertura por NNA</b>	1,6	1,8	2,5	1,8	0,7	<b>1,5</b>
<b>% Ruralidad</b>	0,6	11,4	21,3	42,6	61,7	<b>36,1</b>
<b>% Pobreza</b>	6,1%	8,2%	13,0%	11,1%	18,4%	<b>12,7%</b>
<b>N° de Comunas sin oferta</b>	1 (2,1%)	2 (5,4%)	4 (7,1%)	23 (24,0%)	59 (54,1%)	<b>89 (25,8%)</b>

La mayor cantidad de comunas se concentra en la tipología Comunas semi urbanas y rurales con bajo desarrollo que es precisamente donde encontramos los niveles más bajos de cobertura, en función del número total de NNA de las comunas queda de manifiesto que corresponde a comunas de menor tamaño, las comunas de este grupo poseen en promedio 2.632 niños, niñas y adolescentes, el monto presupuestado anual per cápita es el más bajo de todas las tipologías (\$16.856) y la cobertura es menor a 1 NNA en función de la población infante adolescente.

Respecto a los porcentajes de ruralidad, es posible observar una tendencia muy evidente respecto a la relación entre menores niveles de desarrollo y tasas más altas de población rural, esta tendencia también opera para la variable de porcentaje de pobreza comunal. El porcentaje más alto de ruralidad se concentra en el grupo número 5 donde el promedio de ruralidad de estos territorios supera el 60%, lo mismo sucede con el porcentaje de pobreza que alcanza casi un 20%.

Estos resultados descriptivos, son consistentes y coherentes con lo señalado a partir de las regresiones en cuanto a que no existe claridad respecto a que la oferta se concentre en aquellos territorios más vulnerables y claramente existen brechas de cobertura entre las zonas urbanas y rurales. En resumen, existe una cobertura promedio por parte del Estado en las grandes comunas presenten o no vulnerabilidad, pero cuando las comunas son de menor tamaño o más difícil acceso la oferta de protección a la niñez vulnerada es escasa.

Prueba de ello es que del total de comunas son 89 las que no cuentan con programas de protección para el año 2021, mientras que en la primera tipología tan sólo 1 comuna que equivale al 2,1% del total de las comunas de este grupo no posee oferta programática, para la tipología 5 compuesta por

<sup>15</sup> Para mayor detalle en el Anexo 4 se encuentra una tabla con el listado de las comunas asociada a la tipología que pertenecen.

comunas semi urbanas y rurales con bajo desarrollo son más de la mitad (54,1%) de las comunas las que no cuentan con ningún tipo de oferta en la materia.

La cobertura en el ámbito proteccional a la niñez más vulnerada es un compromiso firmado por el Estado desde la adscripción a la convención de los derechos del niño en 1990 y la inexistencia de esta puede tener graves consecuencias en las trayectorias de vida de estos niños, niñas y adolescentes. Adicionalmente, es posible que se esté invisibilizando parte de la demanda potencial de estos territorios al no estar instalada oferta de prevención, promoción y protección de los derechos.

## VIII. Conclusiones y Recomendaciones

Los resultados son consistentes al indicar que existe una brecha de oferta programática que afecta principalmente a comunas altamente rurales y donde habita una baja cantidad de niños, niñas y adolescentes. Se sugiere que se implementen políticas públicas que favorezcan y fortalezcan el sistema de protección a la infancia vulnerada en estos territorios, en este sentido el Ministerio de salud se propone dotar de atención primaria a todas las comunas de Chile sin importar su tamaño y los costos unitarios para eso genera una metodología de costo fijo, algo similar realiza el Ministerio de Educación mediante la subvención escolar para otorgar oferta en estos territorios.

En términos de Salud, se entiende las comunas de costo fijo como aquellas que no alcanzan a ser financiadas por la modalidad de aporte por persona, por ende, no alcanza a cubrir el financiamiento de prestaciones insertas en la canasta básica de Atención Primaria. En este sentido la metodología para ajustar este valor per cápita comunal considera precisamente pobreza como indicador de vulnerabilidad, porcentaje de ruralidad y asignación de zona para determinar aquellas de difícil acceso, estos tres indicadores son precisamente los que han aparecido reiteradamente en los resultados de este documento.

Para el caso de Educación encontramos por una parte la subvención escolar preferencial que es un monto extra que entrega el Estado a los establecimientos educacionales por cada alumno prioritario que estudie en escuelas particulares subvencionados y municipales. Los alumnos prioritarios son aquellos donde la situación socioeconómica de su hogar es compleja lo que dificulta su proceso educativo. Adicionalmente, existen asignaciones especiales para quienes trabajan en zonas con estudiantes vulnerables, quienes ejercen en zonas rurales y aquellos que trabajan en zonas extremas.

Se considera necesario evaluar la necesidad de aumentar la cobertura y el seguimiento de la calidad de iniciativas de programas de protección administrativa territorial como lo son las oficinas locales de la niñez y programas ambulatorios cuyo objetivo es la protección de los derechos de NNA que han sido vulnerados en aquellos territorios donde actualmente se entrega una baja oferta programática o la inexistencia de está en localidades que precisamente requieren de estos servicios por parte del Estado.

En este contexto, la recomendación es reforzar las políticas públicas cuyo objetivo es el apoyo a las comunas que presentan alta ruralidad, para disminuir las brechas e impacto de factores que aumentan las probabilidades de deserción escolar, consumo de drogas, abandono, maltrato, entre otros. Esto va en línea con lo manifestado sistemáticamente por el Comité de Derechos del Niño

respecto a la calidad, acceso y cobertura a los servicios que se ven muy limitadas para niños, niñas y adolescentes que habitan en zonas rurales.

Desde el enfoque de derechos es central tomar medidas en línea con lo anteriormente señalado con la finalidad de asegurar que la oferta del Estado para niños, niñas y adolescentes cuyos derechos se han visto vulnerados y/o gravemente amenazados, llegue a todos los territorios cumpliéndose el principio de no discriminación, es decir, que cada NNA que requiera de protección pueda ejercer su derecho.

El presente trabajo requirió un esfuerzo para la construcción de una base de datos en función de datos administrativos anonimizados para hacer un calce entre oferta y demanda, respecto a esto señalar la preocupación por la falta de desagregación de los indicadores según tramo etario, zona, pertenencia a un pueblo originario, nivel socioeconómico entre otras. Registrar y sistematizar información a nivel comunal es un desafío importante que debe ser cumplido, prueba de ello es que el principal instrumento de política pública CASEN no posee representatividad a este nivel, esto claramente dificulta la comprensión de las condiciones de vida que se encuentran los NNA, adicionalmente, es central entender contar con esta información para la toma de decisiones de inversión y política pública.

Lo que este documento presenta es un análisis evaluativo de la política de protección a NNA vulnerados en sus derechos, permite a Mejor Niñez identificar brechas a nivel comunal en la oferta programática que como muestran los resultados están representadas en aquellos territorios con menor cantidad de habitantes, alta vulnerabilidad y ruralidad. Considerando la etapa incipiente de este Servicio esto funciona como un sistema de alerta temprano para que desde las unidades de Diseño e implementación de la oferta se sugiera una solución a tiempo para esta problemática que afecta a un grupo objetivo que se encuentra en una situación extremadamente crítica y vulnerable.

## IX. Bibliografía

Bravo, J. (2014). Fondo Común Municipal y su desincentivo a la recaudación en Chile. Centro de Políticas Públicas UC.

Centro de Estudios de la Niñez, 2014. Niñez y adolescencia en Chile: las cifras. Datos estadísticos y principales estudios. Centro de Estudios de la Niñez, Corporación Opción.

CIDENI-UNICEF 2021. Elaboración de recomendaciones respecto de la estructura y contenidos de la oferta programática del servicio nacional de protección especializada y sus modelos de intervención, incluyendo elementos para implementar ajustes territoriales necesarios para la ejecución de los mismos. cle-103/2020 (UNICEF – Chile)

Comité de los Derechos del Niño (2003) Observación General Nº5. Medidas Generales de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Consejo Nacional de la Infancia (2016). Informe Final “Estudio sobre Sistemas de Protección Especializada de Niños, Niñas y Adolescentes.” adjudicado mediante licitación pública ID 617-9-LE16 al Centro de Políticas Públicas de la P. Universidad Católica de Chile, según Resolución Exenta Nº 1304

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. Sexto 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. 44º 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. 70º período de sesiones.

Ford, A., & Valdebenito, A. (2012). Estudio documental: Una aproximación teórica a la posición asignada al niño o niña ya su familia de origen en los centros residenciales y programas asociados del Sistema de Protección para la Infancia Vulnerada del Servicio Nacional de Menores. Santiago: Universidad de Chile.

Fundación Amparo y justicia (2016) Entrevista Investigativa Videograbada a niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos sexuales. Fundamentos y Orientaciones Técnicas Basadas en Evidencia Internacional.

García, J.L., Heckman, J.J, Leaf, D.E. & Prados, M.J., (2016). The Life-cycle Benefits of an Influential Early Childhood Program. NBER Working Paper No. 22993.

Heckman, J., (2010) La economía y psicología del desarrollo humano en contextos de inequidad. Conferencia dictada en la ceremonia inaugural del Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

- Hernández, R., Fernández, C., Baptista, M., (2010). Metodología de la investigación. Quinta edición. referencia incompleta
- Martínez, V., (2010). Caracterización del perfil de niños, niñas y adolescentes, atendidos por los centros residenciales del Sename. Informe final. Unicef y Sename
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2020). Manual del investigador: Guía práctica para el uso y análisis de información CASEN 2020.
- Observatorio Niñez y Adolescencia. (2017) Cifra Negra de Violencia Sexual contra Niñas, Niños y Adolescentes: OCULTAMIENTO SOCIAL DE UNA TRAGEDIA.
- Observatorio Niñez y Adolescencia. (2020) Infancia Cuenta en Chile. Disponible en <https://observatorioninez.com/>
- Pilotti, F. (2001) Globalización y Convención sobre los Derechos del Niño: el contexto del texto. División de Desarrollo Social-CEPAL. referencia incompleta
- PNUD. (2017). Desigualdades. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile (Vol. 11). Santiago de Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Paz Ciudadana y Fundación San Carlos de Maipo, 2016. Estudio sobre los niveles de exclusión social en personas privadas de libertad. Unidad de Comunicaciones Fundación Paz Ciudadana
- Rodríguez, A. (2015). Familias de origen: percepciones al respecto de las problemáticas que dificultan la vinculación con menores institucionalizados. Santiago: Universidad Alberto Hurtado.
- Save The Children's. (2004). Critical Needs, Critical Events, Critical Choices for the World's Children. Annual Report 2004.
- Servicio Nacional de Menores. (2021) Catastro de la Oferta Programática de la red SENAME. Departamento de Planificación y Control de Gestión Santiago, febrero 2021
- Servicio Nacional de Menores. (2020) Anuario estadístico Sename 2015. Servicio Nacional de Menores, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Gobierno de Chile.
- Subsecretaría de la Niñez. (2019) Orientaciones Técnicas para la Implementación del piloto de la Oficina Local de la Niñez. Ministerio de Desarrollo Social - Subsecretaría de la Niñez
- UNICEF (2012). Cuarto estudio de maltrato infantil. Santiago, Chile.
- UNICEF (2019). Estudio para el fortalecimiento de los programas ambulatorios del Servicio Nacional de Menores
- World Vision (2018). Modelos Culturales de Crianza en Chile: Castigo y Ternura, una mirada desde los niños y niñas. En conjunto con el Diplomado Niñez y Políticas Públicas Universidad de Chile.

## X. Anexos

### Anexo 1: Distribución de la lista de espera según programa septiembre 2021

Nombre del programa	N° NNA	%
DAM - DIAGNÓSTICO	1.841	16,0
PPF - PROGRAMA DE PREVENCIÓN FOCALIZADA	4.100	35,7
PRM - PROGRAMA ESPECIALIZADO EN MALTRATO	4.489	39,1
FAE - PROGRAMA DE FAMILIA DE ACOGIDA ESPECIALIZADA	559	4,9
PIE - PROGRAMA DE INTERVENCIÓN ESPECIALIZADA	196	1,7
PIE - PROGRAMA DE INTERVENCIÓN ESPECIALIZADA (24 H)	90	0,8
OPD - OFICINA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS	47	0,4
PRJ - PROGRAMA DE REPRESENTACIÓN JURÍDICA PARA NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES VÍCTIMA DE DELITOS	24	0,2
PDE - PROGRAMA DE REINSECCIÓN EDUCATIVA (24 H)	19	0,2
PAD - PROGRAMA DE PROTECCIÓN AMBULATORIA CON DISCAPACIDAD GRAVE O PROFUNDA	38	0,3
PEE - PROGRAMA EXPLOTACIÓN SEXUAL	48	0,4
PAS - PROGRAMA ESPECIALIZADO PARA AGRESORES SEXUALES	24	0,2
PDC - PROGRAMA ESPECIALIZADO EN DROGAS (24 H)	4	0,0
PRO - PROGRAMA ESPECIALIZADO (FAE)	11	0,1
<b>Total</b>	<b>11.490</b>	<b>100</b>

### Anexo 2: Regresión lineal múltiple monto anual comunal de oferta programática en relación a indicadores de vulnerabilidad.

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5	Model 6
(Intercept)	1210771210.252 *** (114829033.055)	1240114050.321 *** (103967091.890)	2978179917.203 *** (381226111.867)	1433327341.891 *** (414102369.387)	1305926370.106 *** (95291124.011)	1286054825.713 *** (87094585.122)
pobreza	-126969.526 (66278.025)	14846.343 (62351.615)				
porcrujal		-21298155.252 *** (2561184.973)		-20334465.309 *** (2800979.895)		-20685518.884 *** (2502660.538)
ive			-26659998.305 *** (5112895.275)	-2471623.773 (5813860.650)		
dependencia					-6532885.711 *** (1822491.878)	-684327.888 (1809206.452)
RA2	0.012	0.193	0.074	0.198	0.036	0.198
Adj. RA2	0.009	0.188	0.071	0.193	0.034	0.193
Num. obs.	310	310	343	343	342	342

\*\*\* p < 0.001; \*\* p < 0.01; \* p < 0.05

**Anexo 3: Regresión lineal múltiple monto anual per cápita comunal de oferta programática en relación a indicadores de vulnerabilidad.**

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5	Model 6
(Intercept)	27109.298 *** (3850.211)	33409.464 *** (4162.723)	75872.697 ** (28184.017)	47900.594 (29728.137)	14381.485 (8297.402)	14711.416 (8064.118)
pobreza	-68.910 (176.524)	77.717 (177.915)				
porcruce		-276.664 *** (76.786)		-309.603 ** (113.011)		-515.258 *** (112.322)
ive			-606.136 (350.252)	-116.848 (390.236)		
dependencia					210.224 (124.948)	503.074 (137.188)
R <sup>2</sup>	0.000	0.041	0.009	0.030	0.008	0.066
Adj. R <sup>2</sup>	-0.003	0.035	0.006	0.024	0.005	0.061
Num. obs.	311	311	344	344	343	343

\*\*\* n < 0.001. \*\* n < 0.01. \* n < 0.05

**Anexo 4: listado de las comunas asociada a la tipología SUBDERE que pertenecen**

TIPOLOGIA COMUNAL	
GRUPOS	MUNICIPALIDADES
<p><b>GRUPO 1 :</b></p> <p><b>47 MUNICIPALIDADES</b> Grandes Comunas Metropolitanas con Alto y/o Medio Desarrollo.</p>	<p>SANTIAGO, LA REINA, LAS CONDES, LO BARNECHEA, ÑUÑO A, PROVIDENCIA, SAN MIGUEL, VITACURA, ANTOFAGASTA, VALPARAÍSO, VIÑA DEL MAR, QUILPUÉ, VILLA ALEMANA, RANCAGUA, TALCA, CONCEPCIÓN, CHIGUAYANTE, SAN PEDRO DE LA PAZ, TALCAHUANO, HUALPÉN, TEMUCO, CERRILLOS, CERRO NAVIA, CONCHALÍ, EL BOSQUE, ESTACIÓN CENTRAL, HUECHURABA, INDEPENDENCIA, LA CISTERNA, LA FLORIDA, LA GRANJA, LA PINTANA, LO ESPEJO, QUILICURA, MAIPÚ, RECOLETA, MACUL, PEÑALOLÉN, RENCA, PUENTE ALTO, SAN BERNARDO, PUDAHUEL, SAN JOAQUÍN, SAN RAMÓN, PEDRO AGUIRRE CERDA, LO PRADO, y QUINTA NORMAL.</p>
<p><b>GRUPO 2:</b></p> <p><b>37 MUNICIPALIDADES</b> Comunas mayores, con desarrollo medio.</p>	<p>ARICA, VALDIVIA, PEÑAFLOR, PADRE HURTADO, TALAGANTE, BUIN, LAMPA, COLINA, PIRQUE, PUNTA ARENAS, COYHAIQUE, OSORNO, PUERTO VARAS, PUERTO MONTT, CHILLÁN VIEJO, CHILLÁN, LOS ÁNGELES, TOMÉ, PENCO, LOTA, CORONEL, CURICÓ, MACHALÍ, SANTO DOMINGO, EL TABO, CARTAGENA, SAN ANTONIO, LA CRUZ, LA CALERA, QUILLOTA, CONCÓN, COQUIMBO, LA SERENA, COPIAPÓ, CALAMA, ALTO HOSPICIO, e IQUIQUE.</p>

<p><b>GRUPO 3:</b></p> <p><b>56 MUNICIPALIDADES</b> Comunas Urbanas Medianas, con Desarrollo Medio.</p>	<p>RIO BUENO, LANCO, EL MONTE, NATALES, ANCUD, CASTRO, VICTORIA, TRAIQUÉN, RENAICO, CURACAUTÍN, COLLIPULLI, ANGOL, VILLARRICA, PITRUFQUÉN, PADRE LAS CASAS, LONCOCHE, LAUTARO, GORBEA, YUNGAY, SAN CARLOS, QUIRIHUE, SANTA BÁRBARA, SAN ROSENDO, NACIMIENTO, MULCHÉN, CABRERO, LOS ÁLAMOS, CURANILAHUE, CAÑETE, LEBÚ, SAN JAVIER, PARRAL, LINARES, MOLINA, CAUQUENES, CONSTITUCIÓN, PICHILEMU, MOSTAZAL, GRANEROS, DOÑIHUE, OLMUÉ, LIMACHE, SAN FELIPE, EL QUISCO, HIJUELAS, RINCONADA, LOS ANDES, QUINTERO, OVALLE, ILLAPEL, ANDACOLLO, VALLENAR, CHAÑARAL, CALDERA, TOCOPILLA, y TALTAL.</p>
<p><b>GRUPO 4:</b></p> <p><b>96 MUNICIPALIDADES</b> Comunas Semi Urbanas y Rurales, con Desarrollo Medio.</p>	<p>FUTRONO, LA UNIÓN, PAILLACO, MARIQUINA, MÁFIL, LOS LAGOS, ISLA DE MAIPO, CURACAVÍ, ALHUÉ, MELIPILLA, PAINE, CALERA DE TANGO, TIL-TIL, SAN JOSÉ DE MAIPO, PRIMAVERA, PORVENIR, CABO DE HORNOS, SAN GREGORIO, RÍO IBÁÑEZ, CHILE CHICO, COCHRANE, CISNES, AYSÉN, PALENA, HUALAIHUÉ, FUTALEUFÚ, CHAITÉN, SAN PABLO, RÍO NEGRO, PUYEHUE, PURRANQUE, PUERTO OCTAY, QUINCHAO, QUELLÓN, DALCAHUE, CHONCHI, MAULLÍN, LLANQUIHUE, LOS MUERMOS, FRUTILLAR, FRESIA,</p>
	<p>COCHAMÓ, CALBUCO, VILCÚN, PUCÓN, CUNCO, RÁNQUIL, BULNES, LAJA, ARAUCO, VICHUQUÉN, TENO, ROMERAL, SANTA CRUZ, PALMILLA, NANCAGUA, CHIMBARONGO, SAN FERNANDO, LA ESTRELLA, SAN VICENTE, REQUÍNOA, RENGO, QUINTA DE TILCOCO, PEUMO, OLIVAR, LAS CABRAS, COLTAUCO, COINCO, CODEGUA, SANTA MARÍA, PANQUEHUE, LLAY LLAY, CATEMU, ALGARROBO, NOGALES, ZAPALLAR, PAPUDO, CABILDO, LA LIGUA, SAN ESTEBAN, CALLE LARGA, PUCHUNCAVÍ, CASABLANCA, LOS VILOS, VICUÑA, PAHUANO, HUASCO, FREIRINA, DIEGO DE ALMAGRO, TIERRA AMARILLA, MARÍA ELENA, SAN PEDRO DE ATACAMA, SIERRA GORDA, MEJILLONES, PICA, y POZO ALMONTE.</p>
<p><b>GRUPO 5:</b></p> <p><b>109 MUNICIPALIDADES</b> Comunas Semi Urbanas y Rurales con Bajo Desarrollo</p>	<p>GENERAL LAGOS, PUTRE, CAMARONES, LAGO RANCO, PANGUIPULLI, CORRAL, SAN PEDRO, MARÍA PINTO, TORRES DEL PAINE, TIMAUKEL, RIO VERDE, LAGUNA BLANCA, TORTEL, O'HIGGINS, GUAITECAS, LAGO VERDE, SAN JUAN DE LA COSTA, QUEMCHI, QUEILÉN, PUQUELDÓN, CURACO DE VÉLEZ, PURÉN, LUMACO, LOS SAUCES, LONQUIMAY, ERCILLA, CHOLCHOL, TOLTÉN, TEODORO SCHMIDT, SAAVEDRA, PERQUENCO, NUEVA IMPERIAL, MELIPEUCO, GALVARINO, FREIRE, CURARREHUE, CARAHUE, TREHUACO, SAN NICOLÁS, SAN IGNACIO, SAN FABIÁN, QUILLÓN, PORTEZUELO, PINTO, PEMUCO, ÑIQUEN, NINHUE, EL CARMEN, COIHUECO, COELEMU, COBQUECURA, ALTO BIOBÍO, YUMBEL, TUCAPEL, QUILLECO, QUILACO, NEGRETE, ANTUCO, TIRÚA, CONTULMO, SANTA JUANA, HUALQUI, FLORIDA, YERBAS BUENAS, VILLA ALEGRE, RETIRO, LONGAVÍ, COLBÚN, SAGRADA FAMILIA, RAUCO, LICANTÉN, HUALAÑÉ, PELLUHUE, CHANCO, SAN RAFAEL, SAN CLEMENTE, RÍO CLARO, PENCAHUE, PELARCO, MAULE, EMPEDRADO, CUREPTO, PUMANQUE, PLACILLA, PERALILLO, LOLOL, CHÉPICA, PAREDONES, NAVIDAD, MARCHIGÜE, LITUECHE, PICHIDEGUA, MALLOA, PUTAENDO, PETORCA, ISLA DE PASCUA, JUAN FERNÁNDEZ, RIO HURTADO, PUNITAQUI, MONTE PATRIA, COMBARBALA, SALAMANCA, CANELA, LA HIGUERA, ALTO DEL CARMEN, OLLAGÜE, HUARA, COLCHANE, y CAMIÑA.</p>