



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL

**LA OFERTA PROGRAMÁTICA DIRIGIDA A NIÑEZ Y
ADOLESCENCIA EN CHILE:
UN ANÁLISIS HACIA LA PROTECCIÓN SOCIAL**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

BERNARDITA DEL CARMEN ARCE ESCOBAR

**PROFESORA GUÍA:
MARÍA PÍA MARTIN MUNCHMEYER**

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
LORETO MONTSERRAT MARTÍNEZ OYARCE
KATHERINE GEORGINA OLIVERI ASTORGA**

Este trabajo ha sido parcialmente financiado por el Proyecto FONDECYT “*Cambio en las políticas hacia la infancia y adolescencia en Chile. Análisis de los marcos interpretativos de instituciones y actores relacionados*”, a desarrollar en el período 2017-2018.

SANTIAGO DE CHILE
2017

**LA OFERTA PROGRAMÁTICA DIRIGIDA A NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN CHILE: UN
ANÁLISIS HACIA LA PROTECCIÓN SOCIAL**

La niñez y adolescencia presenta serias deficiencias en relación al resto de la población. La tasa de pobreza supera la tasa nacional, más de la mitad de ellos pertenece al 40% más pobre de la población, y las brechas de desigualdad se reproducen con mayor fuerza en esta etapa. Si bien el Estado ha avanzado en iniciativas de protección social, no se ha generado el impacto que se espera. Uno de los ámbitos a analizar es la diversa oferta programática de distintos ámbitos sectoriales, y su capacidad de abordar las necesidades de protección social.

A partir de esos antecedentes se busca analizar la oferta pública de programas sociales contenida en el Banco Integrado de Programas Sociales dirigidos a niñez y adolescencia, caracterizando el eje de protección social, durante el periodo 2014-2016. Se establece que esta oferta es dispersa y escasa, sin articulación efectiva de protección social, por lo que se identifican espacios de mejora, habilitantes para un sistema de protección social integral.

La metodología esgrimida es cuantitativa de tipo descriptivo-exploratorio, con apoyo en fuentes secundarias (informes institucionales). La unidad de análisis es la oferta programática de protección social dirigida a niñez y adolescencia en el país. El análisis se desarrolló en torno al público objetivo, cobertura de población potencial, localización del gasto per cápita medio, y criterios ingreso-egreso de los programas, dando como resultado los hallazgos que se exponen a continuación.

Se observa un alto grado de dispersión en el criterio de vulnerabilidad dentro del público objetivo, así como también en los rangos etarios, a excepción del rango entre cero y cinco años. Como efecto de los criterios de focalización, la cobertura media respecto a la población potencial normalmente no alcanza el 50%, relevando el trade-off entre eficiencia y equidad en los programas. La localización del gasto per cápita medio muestra distintos grados de homogeneidad en su distribución, dependiendo de la institución a cargo. Por último, los procesos de ingreso-egreso de los programas plantean significativas necesidades de coordinación, como también de optimización en los procesos de selección y evaluación.

Estos resultados sugieren que la oferta programática de protección social dirigida a niñez y adolescencia, presenta ciertos grados de dispersión en su definición, y relevan insuficiencias en cobertura y falta de efectividad en la gestión de los programas. Estos factores deben ser mejorados, ya que constituyen palancas de desarrollo para asegurar el éxito de los programas, sobre todo si la decisión es avanzar hacia un sistema integral de protección social en niñez y adolescencia.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco, muy especialmente, la constante dirección y apoyo de la académica María Pía Martín, tanto como guía directa de la presente investigación como profesora de la cátedra para el trabajo de tesis. Asimismo, la permanente asesoría del equipo docente del mismo curso, y las validaciones por expertos en programas sociales dirigidos a niñez y adolescencia.

Agradezco también a los integrantes del proyecto Fondecyt “Cambio en las políticas hacia la infancia y adolescencia en Chile. Análisis de los marcos interpretativos de instituciones y actores relacionados.”, quienes contribuyeron a la definición de este trabajo de investigación, a través de sus revisiones y propuestas de desarrollo.

Por último, quisiera agradecer a mi familia, ya que sin su valioso apoyo no hubiese podido emprender este maravilloso viaje por el Magíster en Gestión y Políticas Públicas,...y a mi amado hijo, quien quizá fue el responsable por despertar en mí el interés por entender mejor la situación de niños y adolescentes, e identificar espacios de mejora en las políticas públicas dirigidas a ellos.

Dedicada a la luz de Matías Gabriel

Tabla de Contenido

1. INTRODUCCIÓN	5
2. MARCO DE REFERENCIA DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	7
2.1 ROL DEL ESTADO EN LA PROTECCIÓN SOCIAL HACIA LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA	7
2.2 POBREZA Y DESIGUALDAD EN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA	11
2.2.1 <i>Estadísticas en torno a pobreza por ingresos</i>	12
2.2.2 <i>Estadísticas en torno a pobreza multidimensional</i>	15
2.3 UNA OFERTA PROGRAMÁTICA DE PROTECCIÓN SOCIAL QUE NECESITA INTEGRACIÓN	18
2.4 HACIA UN SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL EN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA	19
2.5 PREGUNTA Y OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN	20
3. METODOLOGÍA	21
3.1 ELEMENTOS DE LA METODOLOGÍA	23
3.2 RELACIÓN ENTRE LA METODOLOGÍA Y LOS OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN	24
3.3 OPERACIONALIZACIÓN DE LAS VARIABLES	24
3.3.1 <i>Construcción de la Base de Programas</i>	24
3.3.2 <i>Proceso de Expansión Analítica de la Base de Programas</i>	25
3.4 CARACTERÍSTICAS DE LA INFORMACIÓN	30
4. PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS	31
4.1 CARACTERIZACIÓN DE LA OFERTA PROGRAMÁTICA SOCIAL EN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA	31
4.2 ANÁLISIS DEL ÁMBITO DE ACCIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL	35
4.3 PÚBLICO OBJETIVO DE LA OFERTA PROGRAMÁTICA SOCIAL EN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA	38
4.3.1 <i>Análisis del Criterio de Vulnerabilidad</i>	39
4.3.2 <i>Análisis del Rango Etario Objetivo</i>	46
4.4 COBERTURA DE LA OFERTA PROGRAMÁTICA SOCIAL EN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA	49
4.4.1 <i>Cobertura de Población Potencial</i>	49
4.4.2 <i>Gasto per Cápita</i>	51
4.5 GESTIÓN DE LA OFERTA PROGRAMÁTICA SOCIAL EN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA	56
4.5.1 <i>Criterios de Ingreso y Egreso Programas de Protección</i>	57
4.5.2 <i>Criterios de Ingreso y Egreso Programas de Servicios</i>	62
4.5.3 <i>Criterios de Ingreso y Egreso Programas de Transferencias</i>	65
5. CONCLUSIONES	66
5.1 EN RELACIÓN A LA INFORMACIÓN DE BASE	66
5.2 EN RELACIÓN AL PÚBLICO OBJETIVO	66
5.3 EN RELACIÓN A LA COBERTURA	68
5.4 EN RELACIÓN A LA GESTIÓN	69
6. BIBLIOGRAFÍA	71
7. ANEXOS	73
7.1 BANCO INTEGRADO DE PROGRAMAS SOCIALES	73
7.2 PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA 2016 (BIPS)	76
7.3 INSTITUCIONALIDAD DENTRO DE LA POLÍTICA DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA VIGENTE EN CHILE	84
7.4 DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES POR QUINTIL SOCIOECONÓMICO	87
7.5 PLAN DE ANÁLISIS	88

Índice de Tablas

TABLA 1: ELEMENTOS DE LA METODOLOGÍA.....	23
TABLA 2: LOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS Y LA METODOLOGÍA.....	24
TABLA 3: CANTIDAD DE PROGRAMAS Y PRESUPUESTO TOTAL ASIGNADO.....	25
TABLA 4: TIPOLOGÍA DE LOS PROGRAMAS EN EL BIPS.....	28
TABLA 5: DESCRIPCIÓN DE LAS VARIABLES ANALÍTICAS O DE TERCER NIVEL.....	30
TABLA 6: CRITERIO DE VULNERABILIDAD NNA – PROTECCIÓN.....	40
TABLA 7: CRITERIO DE VULNERABILIDAD NNA – SERVICIOS.....	42
TABLA 8: CRITERIO DE VULNERABILIDAD NNA – TRANSFERENCIAS.....	43
TABLA 9: CRITERIO DE VULNERABILIDAD NNA AMPLIADO – PROTECCIÓN.....	44
TABLA 10: CRITERIO DE VULNERABILIDAD NNA AMPLIADO – SERVICIOS.....	44
TABLA 11: CRITERIO DE VULNERABILIDAD NNA AMPLIADO – TRANSFERENCIAS.....	45
TABLA 12: DESCRIPCIÓN DEL BIPS: INSTITUCIONES.....	74
TABLA 13: FUNDACIONES CONSIDERADAS EN EL BIPS Y SU ÁMBITO DE ACCIÓN.....	75
TABLA 14: LISTA DE PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL – PROTECCIÓN.....	76
TABLA 15: LISTA DE PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL – SERVICIOS.....	80
TABLA 16: LISTA DE PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL – TRANSFERENCIAS.....	83
TABLA 17: DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE NNA POR QUINTIL SOCIOECONÓMICO.....	87

Índice de Esquemas

ESQUEMA 1: VISIÓN DEL CONCEPTO POBREZA.....	12
ESQUEMA 2: EL PROGRAMA COMO UNIDAD DE OBSERVACIÓN Y SUS ELEMENTOS.....	21
ESQUEMA 3: TRASPASO DE LA INFORMACIÓN DEL BIPS A PLANILLA DE CÁLCULO.....	25
ESQUEMA 4: SISTEMATIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN DEL BIPS E INFORMES POR PROGRAMA.....	26
ESQUEMA 5: VARIABLES DE SEGUNDO NIVEL.....	26
ESQUEMA 6: PROCESOS DE INGRESO Y EGRESO POR MINISTERIO.....	27
ESQUEMA 7: VARIABLES ANALÍTICAS O DE TERCER NIVEL.....	28
ESQUEMA 8: PROGRAMAS TIPO NNA-I Y NNA-I AMPLIADO.....	34
ESQUEMA 9: INGRESO Y EGRESO PROGRAMAS DE PROTECCIÓN – INTERIOR.....	57
ESQUEMA 10: INGRESO Y EGRESO PROGRAMAS DE PROTECCIÓN – DESARROLLO SOCIAL.....	58
ESQUEMA 11: INGRESO Y EGRESO PROGRAMAS DE PROTECCIÓN – JUSTICIA / ADOPCIÓN.....	59
ESQUEMA 12: INGRESO Y EGRESO PROGRAMAS DE PROTECCIÓN – JUSTICIA / JUSTICIA JUVENIL ...	60
ESQUEMA 13: INGRESO Y EGRESO PROGRAMAS DE PROTECCIÓN – JUSTICIA / PROTECCIÓN.....	61
ESQUEMA 14: INGRESO Y EGRESO PROGRAMAS DE SERVICIOS – SALUD.....	62
ESQUEMA 15: INGRESO Y EGRESO PROGRAMAS DE SERVICIOS – EDUCACIÓN.....	63
ESQUEMA 16: INGRESO Y EGRESO PROGRAMAS DE SERVICIOS – EDUCACIÓN (2).....	64
ESQUEMA 17: INGRESO Y EGRESO PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS – EDUCACIÓN, SALUD Y DESARROLLO SOCIAL.....	65
ESQUEMA 18: PROGRAMACIÓN DEL PLAN DE ANÁLISIS 2017.....	88

Índice de Gráficos

GRÁFICO 1: POBREZA POR INGRESOS EN NNA POR REGIÓN	13
GRÁFICO 2: POBREZA EXTREMA Y NO EXTREMA EN NNA (POR INGRESOS)	14
GRÁFICO 3: POBREZA MULTIDIMENSIONAL EN NNA POR REGIÓN.....	16
GRÁFICO 4: PORCENTAJE DE HOGARES CON CARENCIAS SEGÚN INDICADOR DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL.....	17
GRÁFICO 5: PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL EN RELACIÓN AL PRESUPUESTO SOCIAL	32
GRÁFICO 6: PROGRAMAS SOCIALES PARA NNA CREADOS ENTRE 1990 Y 2016.....	32
GRÁFICO 7: DISTRIBUCIÓN PROGRAMAS SOCIALES BIPS	33
GRÁFICO 8: DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTO PROGRAMAS SOCIALES BIPS.....	34
GRÁFICO 9: FOCALIZACIÓN PROGRAMAS SOCIALES.....	35
GRÁFICO 10: ÁMBITO DE ACCIÓN OFERTA PROGRAMÁTICA SOCIAL DIRIGIDA A NNA.....	36
GRÁFICO 11: DISTRIBUCIÓN PROGRAMAS NNA	37
GRÁFICO 12: DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTO EJEC. PROGRAMAS NNA.....	37
GRÁFICO 13: DISTRIBUCIÓN PROGRAMAS NNA AMPLIADO	38
GRÁFICO 14: DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTO EJEC. PROGRAMAS NNA AMPLIADO	38
GRÁFICO 15: DISTRIBUCIÓN DE GRUPOS ETARIOS DE PROGRAMAS NNA.....	46
GRÁFICO 16: DISTRIBUCIÓN DE PROGRAMAS NNA POR RANGO ETARIO	47
GRÁFICO 17: DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTO EJEC. NNA POR RANGO ETARIO	47
GRÁFICO 18: DISTRIBUCIÓN PROGRAMAS NNA SEGÚN RANGO ETARIO Y PROTECCIÓN SOCIAL.....	48
GRÁFICO 19: DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTO PROGRAMAS NNA SEGÚN RANGO ETARIO Y PROTECCIÓN SOCIAL.....	48
GRÁFICO 20: COBERTURA EFECTIVA MEDIA PROGRAMAS NNA SEGÚN TIPO DE BENEFICIARIO	49
GRÁFICO 21: COBERTURA EFECTIVA MEDIA PROGRAMAS NNA SEGÚN INSTITUCIÓN	50
GRÁFICO 22: GASTO PER CÁPITA MEDIO PARA NNA SEGÚN TIPO DE BENEFICIARIO	51
GRÁFICO 23: GASTO PER CÁPITA MEDIO PARA NNA SEGÚN INSTITUCIÓN	52
GRÁFICO 24: GASTO PER CÁPITA MEDIO SEGÚN TIPO DE BENEFICIARIO – PERSONAS	53
GRÁFICO 25: GASTO PER CÁPITA MEDIO SEGÚN TIPO DE BENEFICIARIO – FAMILIAS	53
GRÁFICO 26: GASTO PER CÁPITA MEDIO SEGÚN TIPO DE BENEFICIARIO – ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES.....	54
GRÁFICO 27: GASTO PER CÁPITA MEDIO SEGÚN TIPO DE BENEFICIARIO – ORGANIZACIONES	55
GRÁFICO 28: GASTO PER CÁPITA MEDIO SEGÚN TIPO DE BENEFICIARIO – CONJUNTOS HABITACIONALES	56

1. INTRODUCCIÓN

La política pública del Estado de Chile hacia la niñez y adolescencia, traducida en el diseño e implementación de los programas de protección social, surge como respuesta a las pronunciadas condiciones de pobreza y riesgos de vulnerabilidad que presenta este segmento, pues su estado descubre un contexto adverso, con acentuadas deficiencias socioeconómicas y marcadas desigualdades.

Según la encuesta CASEN 2015, más de la mitad de los niños, niñas y adolescentes en Chile (2.460.000 personas) pertenecen al 40% más pobre de la población (Quintiles I y II), lo que indudablemente señala importantes características de vulnerabilidad. La pobreza de ingresos en menores de 18 años supera la tasa nacional (18,2% versus 11,7% de la población), donde el tramo 0 - 3 años presenta el mayor nivel (tasa de 19,5%). Por su parte, la pobreza multidimensional en menores de 18 años supera la tasa nacional (23,3% versus 20,9%), donde nuevamente el tramo 0 – 3 años presenta el mayor nivel (tasa de 26,8%). En consecuencia, las altas cifras de pobreza y desigualdad relativas, evidencian importantes brechas en la efectividad de las políticas públicas de protección en niñez y adolescencia.

A partir del conjunto de programas sociales en desarrollo durante el gobierno de Michelle Bachelet¹, entre los años 2014 y 2016, este trabajo de investigación busca analizar hasta qué punto la oferta programática estaría dando soporte a una respuesta desde la acción del Estado, en diversos ámbitos sectoriales, a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes, particularmente dentro de un esquema cuyo eje principal es la protección social.

El problema de investigación abordado en el presente trabajo dice relación con que, si bien el Estado ha avanzado en el desarrollo de una serie de iniciativas en el ámbito de la protección social hacia niñez y adolescencia, este desarrollo no ha generado el impacto necesario para otorgar una resolución efectiva a la problemática. La oferta programática social no está siendo encaminada en forma apropiada, manifestando signos de falta de suficiencia y coherencia.

Este trabajo de investigación se perfila como una contribución a la falta de conocimiento sobre cómo la política pública de protección social, vertida en el conjunto de programas en estudio y dirigida a la niñez y adolescencia, concibe sus definiciones de personas beneficiarias, qué consecuencias tienen esas definiciones, y cómo se lleva a cabo su gestión a nivel macro. Así, se busca que los resultados arrojen luces en relación a relevar un conjunto de factores que necesiten un desarrollo mayor, en el afán de salvaguardar la construcción de un sistema de protección de tipo integral hacia la niñez y adolescencia.

¹ Michelle Bachelet presidenta de la República de Chile durante el período 2014-2018, respaldada por la coalición política Nueva Mayoría, que agrupa a un conjunto de partidos de centroizquierda e izquierda, creada en 2013.

La metodología empleada es cuantitativa de tipo descriptivo-exploratorio, debido a que el análisis es fundamentalmente de datos numéricos. Cabe señalar que también se analizan elementos descriptores dentro de definiciones, con foco en frecuencias de aparición y representatividad dentro de la muestra bajo análisis. Se esgrimen fuentes secundarias de información, específicamente informes institucionales de descripción y seguimiento de programas, donde la unidad de análisis es la oferta programática de protección social, observando cada programa que la compone dirigido a niñez y adolescencia.

El presente trabajo de investigación se estructura en cinco apartados de contenido. En primer lugar se presenta el marco de referencia, donde se inserta el problema de investigación, partiendo desde el rol que el Estado juega dentro de la protección social hacia niñez y adolescencia, pasando por una revisión de cifras respecto a su situación de pobreza y desigualdad. Seguidamente, el marco de referencia se aproxima a la oferta programática actual de protección social, en términos de sus extensiones hacia el refuerzo de la integración, para profundizar tanto en el tipo de trabajo entre distintos sectores, como en la dirección hacia un sistema integral. Este sistema integral debe encargarse del niño, niña o adolescente abarcando sus dimensiones sociales, no sólo viéndolo como mera persona, sino también viéndolo dentro de un espacio y un círculo familiar - social. Para concluir este capítulo, se releva la pregunta que este trabajo de investigación aborda, el objetivo general que éste persigue, y sus objetivos específicos.

En el siguiente capítulo se describe en detalle la metodología utilizada. En la sección a continuación se expone la discusión y los resultados derivados del análisis, mientras que en el apartado del capítulo final se muestran las conclusiones resultantes en relación a la información de base, público objetivo, cobertura y gestión, además de dejar planteadas, a modo de sugerencia, líneas de investigación futura, surgidas a partir de esta investigación.

Los dos últimos apartados corresponden a la información bibliográfica y anexos. Se exhiben las fuentes bibliográficas utilizadas; y finalmente, en un apartado específico se incluye el grupo de anexos, que contempla una descripción del Banco Integrado de Programas Sociales, la lista de programas sociales según protección, servicios y transferencias, una presentación de la institucionalidad en relación a la política de niñez y adolescencia vigente en Chile, la distribución geográfica por quintil socioeconómico para el segmento, y por último, la programación del plan de análisis.

En definitiva, este trabajo de investigación se posiciona en el estudio de la protección social hacia la niñez y adolescencia, y está orientado a contribuir al logro de una comprensión mayor en términos de su composición y efectos. Esto vendría a sentar las bases para establecer un conjunto de factores que de algún modo expliquen la falta de impacto de esta política pública, así como también la ausencia de una mirada más integral para enfrentar con éxito esta problemática.

2. MARCO DE REFERENCIA DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

2.1 Rol del Estado en la Protección Social hacia la Niñez y Adolescencia

La situación de niños, niñas y adolescentes en el país, en adelante NNA, releva un escenario desfavorable con serias deficiencias socioeconómicas, y marcadas desigualdades. Según el informe de Niñez y Adolescencia de la Encuesta Casen 2015, de una población total NNA que asciende a 4.369.035 personas a nivel nacional, el Quintil I (de ingreso autónomo per cápita) representa el 30,2%, mientras que el Quintil II representa el 26,1%. En consecuencia, es posible aseverar que más de la mitad de los NNA en Chile (2.460.000 personas) pertenecen al 40% más pobre, con evidentes características de vulnerabilidad.

Para discutir acerca del rol del Estado en la protección social hacia la niñez y adolescencia, conviene comenzar por la definición de protección social. De acuerdo a UNICEF (2012): “La protección social es el conjunto de políticas y programas públicos y privados que tienen como objetivo prevenir, reducir y eliminar vulnerabilidades económicas y sociales de pobreza y carencias”. (UNICEF, 2012, traducción propia).

Dado que la protección social se encarga de las vulnerabilidades, en torno a la gestión de su prevención, reducción y eliminación, también es pertinente revisar su definición, especialmente para distinguirlo del concepto de pobreza:

“La vulnerabilidad captura los factores que hacen a las personas susceptibles de caer en pobreza o empobrecerse cada vez más a medida que transcurre el tiempo. Pobreza y vulnerabilidad están relacionados pero no son lo mismo. La pobreza refleja activos o capacidades actuales, mientras que vulnerabilidad es un concepto más dinámico relacionado a los factores que determinan un potencial estado de pobreza futuro. La vulnerabilidad considera tanto las capacidades actuales del individuo como los factores externos que enfrenta, y qué tan probable es que esta combinación conduzca a cambios en su estado.” (UNICEF, 2012, traducción propia).

Los esfuerzos para favorecer e implementar programas de protección social, surgen como respuesta a la pobreza y riesgo de vulnerabilidad de niños y adolescentes, que tenga a la base el interés superior del NNA, entendido como la maximización de sus derechos, dando lugar a la prevención y a un acompañamiento eficaz durante su ciclo de vida. La vulnerabilidad puede ser manifestada a través de diversos factores tales como falta de educación, falta de servicios básicos orientados al bienestar individual y familiar, historial familiar, falta de oportunidades laborales, exclusión social, segregación urbana, etc. Entonces, dada esta multiplicidad de factores que inciden, el Estado parece ser el ente más adecuado para afrontarla, a través de políticas adecuadas de protección social.

En el plano global, la Convención Internacional de los Derechos del Niño (en adelante CDN, o 'la Convención') del año 1989, amplía el concepto de la infancia más allá de la protección, introduciendo la noción de los niños como sujetos de derechos, lo que terminará configurando un nuevo paradigma, al menos en el discurso. La forma en que el Estado desarrolla y aplica la política también se ve afectada por esta nueva concepción, lo que conlleva tanto una transición respecto al rol del Estado, que pasa de tutelar a garante, como respecto al enfoque que subyace la política, de carencias a derechos (Larraín, 2011). En este punto también es pertinente tocar el concepto de ciudadanía en niños, niñas y adolescentes, al respecto Llobet (2011) señala que:

“Los derechos de niños, niñas y adolescentes definen tanto inclusiones como exclusiones, y la ciudadanía es restringida o parcial (Roche, 1999). De este modo, las formas de inclusión social de la infancia y adolescencia, consideradas desde el punto de vista normativo, resultan cuando menos problemáticas. De hecho, si para Marshall las cuatro dimensiones centrales de la ciudadanía eran la membresía, los derechos, deberes e igualdad de estatus, el respeto y el reconocimiento, desde la perspectiva de estudios de la infancia y adolescencia vale la pena recuperar las lecciones del feminismo y revisarlas a la luz de las definiciones de capacidad, competencia y dependencia, división público-privado y tensión entre diferencia e igualdad (Lister, 2008).”

El Estado enfoca su accionar tanto en aspectos legislativos como en la elaboración e implementación de planes nacionales, Contreras, J.I., Rojas, V., & Contreras, L. (2014). La Ley de Menores 16.618 constituye uno de los instrumentos claves en política de infancia, otorgando vigencia a concepciones que datan del año 1967. La ley que crea el subsistema de protección a la primera infancia Chile Crece Contigo (Ley N° 20.379, 2009), que se enfoca en gestionar las acciones y prestaciones sociales ejecutadas por el Estado hacia la población socioeconómicamente más vulnerable. También se crea el sistema de atención a la niñez y adolescencia, a través de la red de colaboradores del Servicio Nacional de Menores (SENAME) y su régimen de subvención (Ley N° 20.032, 2005), la cual apunta a las condiciones para la búsqueda del respeto y promoción de los derechos fundamentales de los NNA. Por último, la ley de violencia intrafamiliar (Ley N° 20.066, 2005) destinada a prevenir, sancionar y erradicar este tipo de delitos, y dar protección a las víctimas, entre otras funciones.

En 2001, el Presidente Ricardo Lagos entregó a Chile la “Política Nacional y el Plan de Acción Integrado a favor de la Infancia y la Adolescencia 2001- 2010”, que obedecía al compromiso de una política garantista, que a través del reconocimiento y respeto de los derechos del NNA, permitiera mejoras significativas en su calidad de vida. Esto implica revertir la valoración y el lugar que ocupan los NNA, situándolos en el centro de las políticas públicas.

En Marzo de 2014, la Presidenta Bachelet firmó el Decreto Supremo 021 que crea el Consejo Nacional de la Infancia, el cual busca coordinar a las diferentes

instituciones y sectores para la construcción de políticas eficientes y transversales, en materia de derechos. En Marzo de 2016, la Presidenta Bachelet entregó al país la Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2015-2025, Sistema Integral de Garantías de Derechos de la Niñez y Adolescencia. Esta política se rige por los enfoques de Derecho, Desarrollo Humano, Curso de Vida, Intercultural y Género. A su vez, los principios rectores que la sostienen son Sujeto de Derechos; Interés Superior del Niño y la Niña; Autonomía Progresiva; Igualdad y No Discriminación; Participación y Derecho a Ser Oído; Vida, Desarrollo y Entorno Adecuado; y Roles del Estado, la Familia y la Sociedad en su Conjunto como Garantes de Derecho (Consejo Nacional de la Infancia, 2016).

El Consejo Nacional de la Infancia creó el Observatorio Nacional de la Infancia y Adolescencia, y elaboró el Proyecto de Ley de un Sistema Universal de Garantía de Derechos de Infancia y Adolescencia, aprobado por la Cámara de Diputados y entregado al Senado (Departamento de Prensa del Senado, Mayo de 2017). Eso así, la necesidad de una ley de esta naturaleza ya había sido levantada por Juretić, J & Fuenzalida, J. (2015), además de plantear la necesidad de una nueva institución denominada Defensoría de la Infancia y Adolescencia, quienes dentro de los desafíos que supone la integralidad plantean que:

“Es necesario que se produzca un cambio de paradigma desde un enfoque tutelar, que es visible tanto en el nivel legislativo como en el diseño e implementación de las políticas para los NNA, hacia uno de derecho. Este cambio de paradigma no podría lograrse ni permear el sistema si no existe una ley de protección integral que lo valide.”

El problema de investigación al que este trabajo pretende contribuir se relaciona con el hecho que, si bien el Estado ha desarrollado iniciativas de protección social, que evidentemente son necesarias para enfrentar las necesidades del segmento niñez y adolescencia, este desarrollo de política social desafortunadamente no ha tenido el impacto que se espera, en el afán de impulsar una respuesta efectiva a su problemática. Al respecto, de acuerdo a Martin (2016):

“En Chile, principalmente desde el 2000 las reformas en salud (AUGE), en previsión social (Pilar solidario de pensiones), en la atención a la extrema pobreza (Chile Solidario – Ingreso Ético Familiar) y atención a la primera infancia (Chile Crece Contigo) han avanzado en construir un Sistema de Protección Social con enfoque de derechos, que cubra riesgos según etapas del ciclo vital,..., sin que exista un sistema integral de protección a la infancia y adolescencia.”

Por su parte, Juretić, Dussillant, Saieg, Martin, Estrada, Fuenzalida, y Castro (CSP, 2015), también señalan esta tarea pendiente para el Estado, estableciendo que desde que se ratificó la Convención, hace veinticinco años:

“Chile ha mostrado una mejora constante en la calidad de los servicios, programas y estructuras sectoriales destinadas a dar una mayor y mejor

protección de los derechos de los NNA. Sin embargo, permanece pendiente el desafío de dotar a la niñez de un formal y efectivo sistema de protección integral de sus derechos....Este sistema estaría orientado a promover, prevenir, asistir, proteger y restablecer los derechos de los niños reconocidos en la CDN, la Constitución Política y demás legislación pertinente.”

Este trabajo de investigación busca aproximarse al rol del Estado en las políticas de protección social orientadas a infancia y adolescencia, con miras a revisar cómo el Estado está gestionando su oferta programática, y aportar al establecimiento del conocimiento y análisis sobre la oferta programática social dirigida a NNA, por una parte, a través del desarrollo de una caracterización detallada a nivel de programa social, en relación a diversas variables de interés en función de las características de la oferta programática como tal, y también mediante análisis orientado a gestión y procesos que dan cuenta de la dinámica de la oferta.

La información base es extraída del Banco Integrado de Programas Sociales (BIPS) gestionado por el Ministerio de Desarrollo Social, que consolida la información de los programas sociales existentes en el país, a nivel de Ministerio y Fundaciones. El punto de partida de este trabajo de investigación abarcará el universo total de programas sociales contenidos en este repositorio integrado, desde donde el cual se seleccionará el conjunto de programas sociales dirigidos a NNA, base para el estudio desarrollado. Por lo tanto, está dando soporte al volumen total, lo cual también representa un avance con respecto al alcance de las referencias actuales, que normalmente se concentran en un número limitado de programas, por ejemplo el estudio de Contreras et al. (2014) se centra en diez programas dirigidos a NNA, a nivel nacional. Adicionalmente, este trabajo de investigación expande el rango etario objeto de estudio, llegando hasta los 18 años de edad.

Su contribución apunta a la falta de conocimiento y masa empírica sobre cómo la política pública de protección social dirigida a la niñez y adolescencia, traducida en la oferta programática bajo análisis, está definiendo sus componentes, a quiénes está abordando, de quiénes se está haciendo cargo, qué resultados de cobertura está produciendo, cómo está llegando a las distintas regiones del país, qué resultados indican cierta diferencia de gestión entre una institución y otra, y cómo se está gestionando en términos de entrada y salida de beneficiarios.

Dado que la construcción de un sistema de protección integral hacia la niñez y la adolescencia, supone un paso superior respecto al sistema de protección social que el Estado ha desarrollado, el cual no ha tenido el impacto que se espera, los hallazgos que este trabajo de investigación produzca, derivados del análisis de la oferta programática, también arrojarán luces respecto a por qué no se ha avanzado en una respuesta de tipo más integral. En este sentido, el trabajo coordinado y articulado se convierte en un requisito vital para poder avanzar en la integralidad. Al respecto el CSP (2015) señala las siguientes falencias al sistema:

reticencias de los sectores a interactuar, ausencia de coordinación presupuestaria, actuación con lógica parcelada, falta de información y seguimiento de resultados. Esta lista de factores deficientes en el sistema de protección social existente, dificultan poder progresar en esta línea de acción.

En consecuencia, las recomendaciones de política pública al que este trabajo de investigación va a aportar, dicen relación con la capacidad de respuesta que el Estado está produciendo hacia la política de infancia y adolescencia, relevando su definición actual en términos de caracterización de beneficiarios, cobertura de programas, y temas de gestión. Esto constituye un input relevante a la hora de establecer cómo el sistema de protección social conformado, puede avanzar hacia un sistema de protección social de apoyo integral hacia niñez y adolescencia.

2.2 Pobreza y Desigualdad en Niñez y Adolescencia

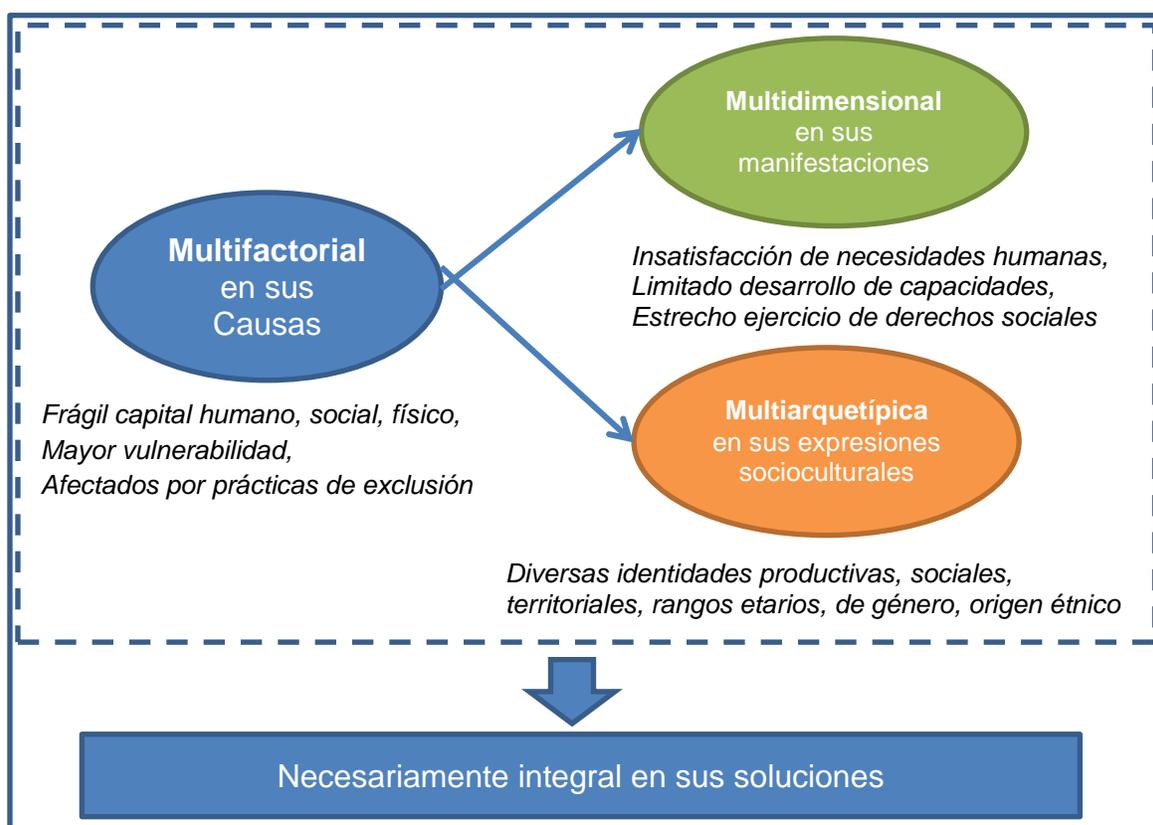
De acuerdo a la concepción de lo que es pobreza para la Fundación para la Superación de la Pobreza (FUNASUPO), la pobreza y su problemática debe ser abordada y tratada como un fenómeno multivariable, tanto en sus causas como en sus manifestaciones y expresiones, lo cual contrasta en lo inmediato con un concepto enmarcado en la carencia de recursos monetarios.

La pobreza se relaciona con los estados de acción tener, estar, hacer y ser, lo que implica que el disponer de un recurso impacta mi condición para actuar. Entonces, si no se tienen recursos, no sería posible ejercer la libertad para moverse hacia donde la persona desee (FUNASUPO, 2017).

La pobreza es un estado que se manifiesta de modo específico según el ciclo de vida por el que está atravesando la persona, dentro de los distintos subsistemas donde ésta se expresa: persona, familia, y comunidad (FUNASUPO, 2017). Estos subsistemas también vienen a determinar la distinción necesaria entre pobreza situacional y pobreza generacional. La pobreza situacional se refiere a un estado temporal debido a un evento que provocó caer en la pobreza, mientras que la pobreza generacional se refiere a la pobreza que se transmite de generación en generación, cuyo patrón de comportamiento e ideología se han afianzado considerablemente en el tiempo, por lo cual se hace bastante más difícil obtener resultados positivos, si se les trata de la misma manera que la pobreza de tipo situacional.

El siguiente esquema resume la visión del concepto pobreza de la Fundación para la Superación de la Pobreza. Esto es, la pobreza viene a ser “Necesariamente integral en sus soluciones” debido a que es Multifactorial en sus Causas, Multidimensional en sus manifestaciones, y Multiarquetípica en sus expresiones socioculturales.

Esquema 1: Visión del Concepto Pobreza



Fuente: Elaboración propia en base al Ciclo 2015-2016 del Programa para Pequeñas Localidades, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y la Fundación para la Superación de la Pobreza.

Dado que el objeto de estudio de este trabajo de investigación es caracterizar y analizar la oferta programática social dirigida a NNA, es necesario entonces revisar la situación actual de ellos en el país.

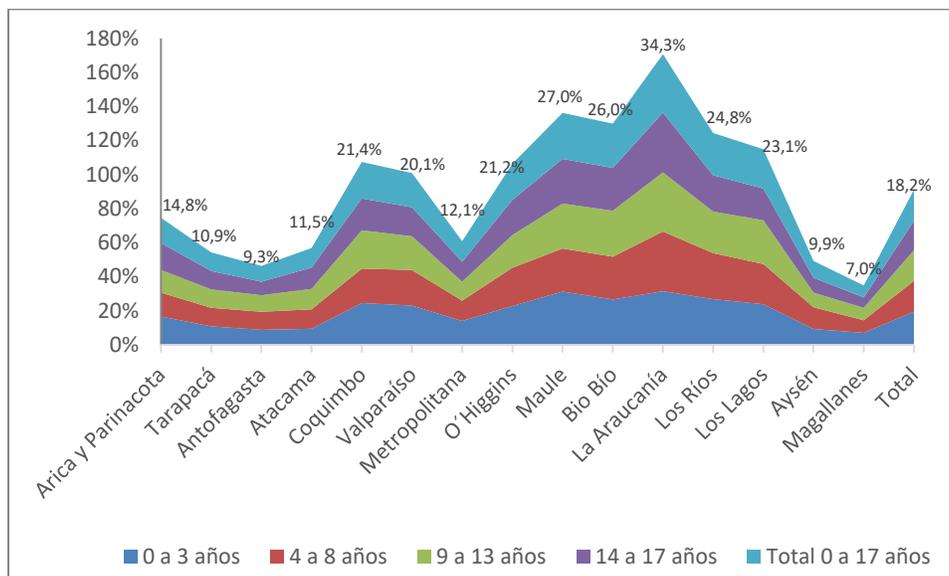
2.2.1 Estadísticas en torno a pobreza por ingresos

Como se verá al recorrer la presente sección, es posible constatar altas cifras de pobreza y desigualdad en NNA en el país, que reflejan importantes brechas en el cumplimiento de la Convención de Derechos del Niño, donde las brechas de desigualdad se reproducen de manera más significativa en la infancia. Según datos entregados por la encuesta CASEN 2015, la pobreza de ingresos en menores de 18 años supera la tasa nacional (18,2% versus 11,7% de la población). Dentro de la tasa de pobreza de ingresos en menores de 18 años, 18,4% son hombres, y 17,9% son mujeres.

El gráfico siguiente muestra cómo se distribuye la tasa de pobreza de ingresos en menores de 18 años, en las distintas regiones de Chile. Señala que la región de la Araucanía presenta para todos los tramos de edad los valores máximos de la tasa

en cuestión, en tanto la región de Magallanes presenta para todos los tramos de edad los valores mínimos. También es posible identificar ciertos patrones de concentración en determinado nivel, esto es la zona norte (desde Arica y Parinacota hasta Atacama) presenta un 11,6% en promedio, la zona central comprendida por Coquimbo y Valparaíso presenta un 20,9%, la zona sur desde O'Higgins hasta Los Lagos presentan un 26,1% en promedio, la zona sur extrema de Aysén y Magallanes promedian 8,4%, en tanto que la región metropolitana no sigue el patrón de sus zonas aledañas, con un promedio de 12,2%.

Gráfico 1: Pobreza por Ingresos en NNA por Región



Fuente: Elaboración propia en base a los resultados de la Encuesta CASEN 2015

A nivel total, se constata que el tramo entre 0 y 3 años presenta la mayor tasa de pobreza por ingresos a nivel nacional: 19,5%, el tramo 4 a 8 años presenta una tasa de 18,1%, el tramo 9 a 13 años presenta una tasa de 18,0%, el tramo 14 a 17 años presenta una tasa de 17,3%. Por su parte, el rango que va de 0 a los 17 años muestra una tasa de 18,2%, correspondiente con el valor mostrado en el gráfico 1.

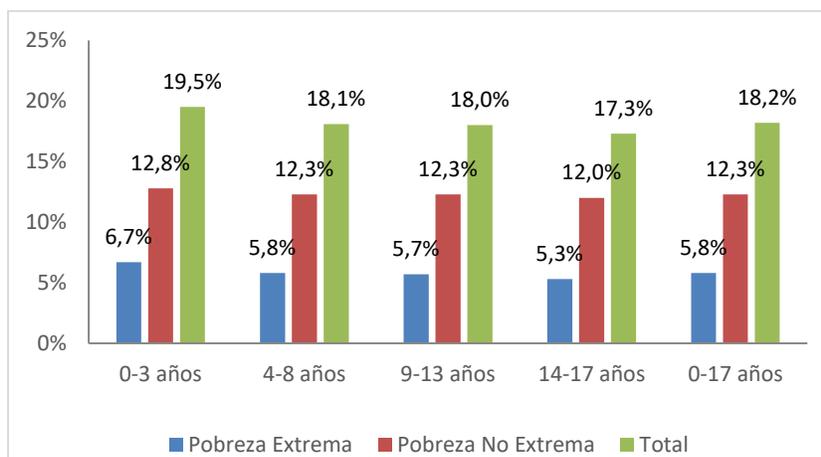
Al analizar el comportamiento de los tramos de edad, es posible observar que las regiones de Arica y Parinacota, Coquimbo, Valparaíso, Metropolitana, O'Higgins y el Maule, presentan la máxima tasa de pobreza por ingresos en el tramo de 0 a 3 años. Por su parte, las regiones de Antofagasta, Los Ríos, Aysén y Magallanes, presentan su máxima tasa de pobreza por ingresos en el tramo de 4 a 8 años. Las regiones del Bio-Bío y Los Lagos, muestra máxima tasa de pobreza por ingresos en el tramo de 9 a 13 años. Especial mención tienen las regiones de Tarapacá y La Araucanía, cuya tasa máxima de pobreza por ingresos se repite en tramos, la región de Tarapacá muestra máxima tasa de pobreza por ingresos tanto en el tramo de 0 a 3 años como en el tramo de 4 a 8 años, mientras que la Araucanía muestra máxima tasa de pobreza por ingresos tanto en el tramo de 4 a 8 años

como en el tramo de 14 a 17 años. Cabe señalar que la máxima tasa de pobreza por ingresos por tramo de edad en La Araucanía es la mayor a nivel nacional: 35,1%. A nivel global abarcando el rango de 0 a 17 años, la tasa máxima de pobreza por ingresos corresponde a un 34,3% en la región de La Araucanía, y la tasa mínima de pobreza por ingresos corresponde a un 7% en la región de Magallanes.

Un 56,3% de los menores de 18 años se concentra en los quintiles de menores ingresos (30,2% en el quintil I; 26,1% en el quintil II). De acuerdo a la distribución de NNA entre 0 y 17 años que viven con su madre, la cual tenía menos de 18 años al momento del nacimiento, un 37,9% pertenece al quintil I y un 30,5% pertenece al quintil II (quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar). Ahora bien, si se considera el porcentaje de hogares en situación de pobreza de ingresos, según presencia de personas entre 0 y 17 años en el hogar, un 9,8% de los hogares tienen presencia de personas entre 0 y 17 años, mientras que un 4% de los hogares no tienen presencia de personas entre 0 y 17 años.

El gráfico a continuación presenta cómo se distribuye la pobreza por ingresos en personas entre 0 y 17 años, diferenciando entre pobreza extrema² y pobreza no extrema, por rango de edad y total, en 2015. Se evidencia que la tasa de pobreza por ingresos muestra un comportamiento decreciente al avanzar en los tramos de edad. Es así como los máximos valores obtenidos tanto para pobreza extrema (6,7%) como para pobreza no extrema (12,8%) corresponden al tramo de 0 a 3 años. Incluso la tasa total de pobreza por ingresos medida en el tramo de 0 a 3 años supera a la tasa total nacional (19,5% versus 18,2%).

Gráfico 2: Pobreza Extrema y No Extrema en NNA (Por Ingresos)



Fuente: Elaboración propia en base a los resultados de la Encuesta CASEN 2015

La composición de la pobreza es más prevalente en ciertos grupos de la población. En el caso de los pueblos indígenas, la tasa de pobreza por ingresos en

² Se entiende por pobreza extrema (o indigencia) cuando los ingresos totales per cápita mensuales no son suficientes para financiar el valor de la denominada canasta de necesidades básicas alimentarias.

NNA pertenecientes a pueblos indígenas es 23,8% versus 17,4% que no pertenece, mientras que un 39,6% de ellos se concentra en el quintil más pobre de ingreso autónomo per cápita por hogar. Asimismo, un 18,9% de ellos vive en zona urbana, en tanto que un 40,2% vive en zona rural. Un 6,5% de los NNA entre 2 y 17 años con algún grado de discapacidad en el país, pertenece a un grupo indígena. En el caso de los inmigrantes, un 17,6% de las personas entre 0 y 17 años en situación de pobreza por ingresos es inmigrante, en tanto que un 18,1% no lo es.

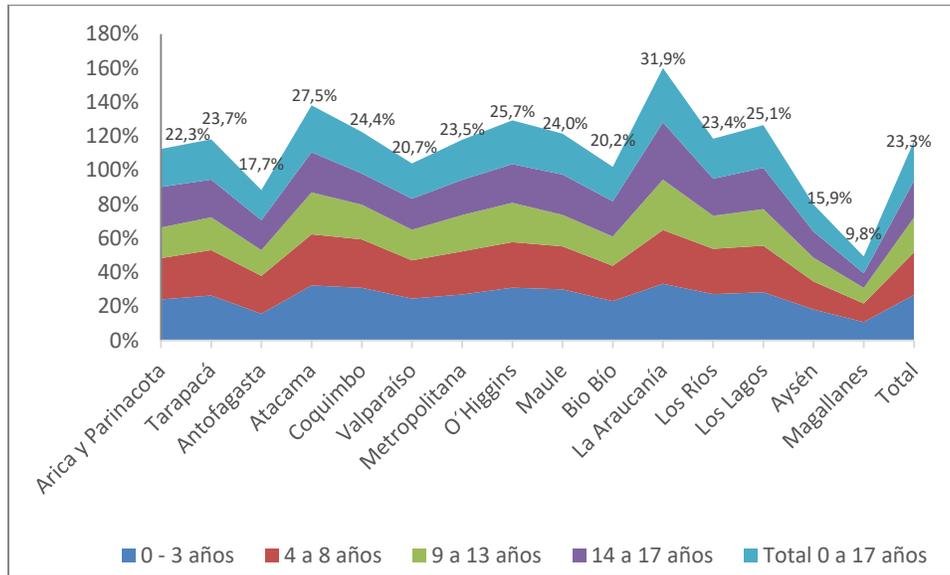
2.2.2 Estadísticas en torno a pobreza multidimensional³

Según datos entregados por la encuesta CASEN 2015, la pobreza multidimensional en menores de 18 años supera la tasa nacional (23,3% versus 20,9%), acortando la brecha en relación a la comparación según pobreza por ingresos. De acuerdo al porcentaje de hogares en situación de pobreza multidimensional (incluyendo entorno y redes), según presencia de personas entre 0 y 17 años en el hogar, un 14,9% de los hogares tienen presencia de personas entre 0 y 17 años, mientras que un 11,3% de los hogares no tienen presencia de personas entre 0 y 17 años.

El gráfico de la página siguiente muestra cómo se distribuye la tasa de pobreza multidimensional en menores de 18 años en las distintas regiones. La Araucanía presenta para todos los tramos de edad los valores máximos de la tasa en cuestión, en tanto la región de Magallanes presenta para todos los tramos de edad los valores mínimos. A diferencia del gráfico relativo a pobreza por ingresos, se observa un comportamiento más homogéneo entre las regiones. Sin embargo, aún es posible distinguir cierto nivel por zona. La zona norte hasta Atacama presenta un 22,9% en promedio, la zona central desde Coquimbo hasta el Bio-Bío presenta un 23,3%, la zona sur desde La Araucanía hasta Los Lagos presentan un 27,1% en promedio, la zona sur extrema de Aysén y Magallanes promedian 13,0%.

³ De acuerdo al glosario de la Casen 2015, la pobreza multidimensional corresponde a la situación de personas que forman parte de hogares que no logran alcanzar condiciones adecuadas de vida en un conjunto de cinco dimensiones relevantes del bienestar: Educación, Salud, Trabajo y Seguridad Social, Vivienda y Entorno, y Redes y Cohesión Social. Dichas condiciones son observadas a través de un conjunto ponderado de 15 indicadores (tres por cada dimensión) con los que se identifican carencias en los hogares. Los hogares que acumulan un 22,5% ó más de carencias se encuentran en situación de pobreza multidimensional.

Gráfico 3: Pobreza Multidimensional en NNA por Región



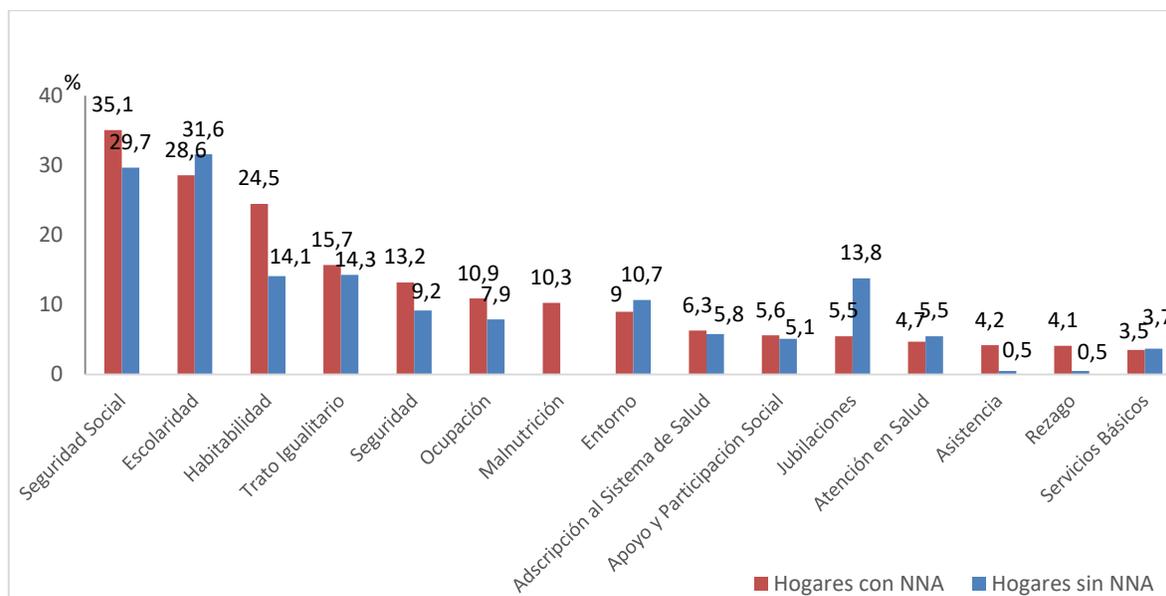
Fuente: Elaboración propia en base a los resultados de la Encuesta CASEN 2015

A nivel total, se constata que el tramo entre 0 y 3 años presenta la mayor tasa de pobreza multidimensional a nivel nacional: 26,8%, el tramo 4 a 8 años presenta una tasa de 25,0%, el tramo 9 a 13 años presenta una tasa de 20,4%, el tramo 14 a 17 años presenta una tasa de 21,5%. Por su parte, el rango que va de 0 a los 17 años muestra una tasa de 23,3%, correspondiente con el valor mostrado en el gráfico.

Las regiones de Atacama, Coquimbo, Valparaíso, Metropolitana, O'Higgins, Maule, Bio-Bío, Los Ríos, Los Lagos y Aysén presentan la máxima tasa de pobreza multidimensional en el tramo de 0 a 3 años. Por su parte, Tarapacá y Antofagasta presentan su máxima tasa de pobreza multidimensional en el tramo de 4 a 8 años. La Araucanía muestra su máxima tasa de pobreza multidimensional en el tramo de 14 a 17 años. Especial mención tienen las regiones de Arica y Parinacota y Magallanes, cuya tasa máxima de pobreza multidimensional se repite, tanto en el tramo de 0 a 3 años como en el tramo de 4 a 8 años. La máxima tasa de pobreza multidimensional por tramo de edad en La Araucanía es la mayor a nivel nacional: 33,6%. Por último, abarcando el rango de 0 a 17 años, la tasa máxima de pobreza multidimensional corresponde a un 31,9% en La Araucanía.

El gráfico 4 presenta en orden decreciente los indicadores⁴ de pobreza multidimensional en hogares con presencia de NNA. En la mayoría de los casos éstos muestran puntuaciones más altas que los hogares sin NNA. Las diferencias más significativas se encuentran en los indicadores Habitabilidad y Malnutrición. Escolaridad, Entorno, Jubilaciones, Atención en Salud y Servicios Básicos presentan puntuaciones mayores en aquellos hogares sin NNA.

Gráfico 4: Porcentaje de Hogares con Carencias según Indicador de Pobreza Multidimensional



Fuente: Elaboración propia en base a los resultados de la Encuesta CASEN 2015

Un 21,3% de las personas en situación de pobreza multidimensional vive en zona urbana, en tanto que un 37,3% vive en zona rural. De una tasa de pobreza multidimensional total país en personas entre 0 y 17 años que asciende a un 23,3%, un 34,3% es inmigrante, en tanto que un 23,1% no lo es (Casen, 2015).

Asimismo, se muestran desigualdades en el ámbito de salud y malnutrición, vivienda, embarazo adolescente, y desigualdades territoriales. La Encuesta de Calidad de Vida (MINSAL 2006), establece que la prevalencia del rezago en el desarrollo infantil alcanzó al 29,9% de los niños y niñas menores de 5 años, cifra que sube a 35,9% en quienes pertenecen al primer quintil. La Encuesta Longitudinal de Primera Infancia (ELPI, 2012) muestra que los niños nacen iguales en talla y peso, y la diferencia entre uno y otro está marcada por el nivel sociocultural del entorno inmediato, brecha acentuada por el nivel socioeconómico

⁴ Cada una de las cinco dimensiones de pobreza multidimensional se desglosa en tres indicadores, cada uno de los cuales define una situación umbral que marca si el hogar es carente. Educación se desglosa en Asistencia Escolar, Escolaridad y Rezago Escolar; Salud se desglosa en Malnutrición en niños y niñas, Adscripción al Sistema de Salud y Atención de salud; Trabajo y Seguridad Social se desglosa en Ocupación, Seguridad Social y Jubilaciones; Vivienda y Entorno se desglosa en Habitabilidad, Servicios básicos y Entorno; Redes y Cohesión Social se desglosa en Apoyo y participación social, Trato igualitario y Seguridad.

y que se incrementa a medida que pasa el tiempo. En trabajo infantil, la EANNA (2012), establece que 219.000 NNA se encuentran en esta situación, donde un 69,5% pertenece al I y II quintil de ingreso y un 36,6% vive en hogares en situación de pobreza. Por su parte, el IV estudio de Maltrato Infantil de UNICEF (2012) muestra que el 71% de los niños y niñas recibe algún tipo de violencia por parte de su madre y/o padre.

A partir de los antecedentes desarrollados en este epígrafe, es posible constatar entonces deficiencias significativas en la calidad de vida del segmento NNA en Chile, lo cual evidencia que las políticas públicas y los programas sociales enfocados precisamente hacia mejorar su situación, desafortunadamente no han tenido el éxito esperado.

2.3 Una Oferta Programática de Protección Social que Necesita Integración

Larraín (2011) muestra que existe una amplia y heterogénea oferta pública en políticas de infancia en que siguen prevaleciendo lógicas sectoriales, lo que dificulta la universalidad e integralidad de las políticas. Por su parte, Contreras et al. (2014) destaca el nivel de fragmentación que presenta el sujeto abordado, lo que dificulta coordinar las acciones provenientes desde distintos sectores⁵.

Asimismo, Contreras et al. (2014) desarrolla un análisis de programas sociales enfocados en la infancia vulnerada en sus derechos, en virtud del grado de vinculación con política de infancia, coordinación intersectorial, y una serie de características del programa. Entre sus hallazgos es pertinente mencionar que, si bien existe intervención en niñez y adolescencia, se percibe la falta de una política articuladora e integradora, que trascienda la lógica sectorial, lo que conlleva dificultades en la coordinación.

Siguiendo con la descripción del trabajo desarrollado por Contreras et al. (2014) en relación a la caracterización de los programas, fue posible establecer que los objetivos son altamente focalizados; la población objetivo se define fundamentalmente respecto a rango etario y tipo de vulneración; la política de ingreso normalmente es por acceso universal, demanda espontánea, e identificación y/o derivación de otro programa o institución; la política de egreso procede a través del cumplimiento del tiempo de permanencia, del éxito y/o abandono; y los modelos de intervención son más bien la aplicación de metodologías provenientes de los enfoques declarados en el programa: de derecho, ecológico, amplificación sociocultural, sistémico, entre otros.

⁵ Ver Anexo 7.3 para una descripción de la institucionalidad dentro de la política de infancia y adolescencia vigente en Chile.

2.4 Hacia un Sistema de Protección Integral en Niñez y Adolescencia

De cara a un sistema de protección integral para infancia y adolescencia, de acuerdo al CSP (2015) es posible identificar los principios de:

- (i) **Enfoque sistémico:** la respuesta del Estado en materia de protección de infancia debe asumirse como un sistema con diversos componentes, cuyas interacciones son determinantes en el éxito o fracaso de dicha respuesta;
- (ii) **Enfoque de derechos:** el interés superior del niño, entendido como la maximización de sus derechos, debe ser una consideración primordial en toda decisión que afecta a los NNA;
- (iii) **Enfoque de prevención y acompañamiento durante el ciclo de vida:** la mayor ventaja del énfasis preventivo es evitar tempranamente casos que, por su gravedad, podrían alcanzar niveles dramáticos;
- (iv) **Enfoque territorial:** las demandas de los NNA deben ser construidas desde el contexto territorial de donde provienen, lo que significa abrir canales de comunicación a nivel local y asegurar un flujo de información efectivo desde y hacia la ciudadanía.

En casos de vulneraciones graves hacia un niño, niña o adolescente, existen diversas definiciones que direccionan a una protección especializada hacia infancia y adolescencia. De acuerdo al Consejo Nacional de la Infancia:

“...UNICEF plantea que la protección especializada está destinada, entre otros motivos, a NNA que temporal o permanentemente no pueden vivir con sus familias, sea por circunstancias como la muerte, abandono o desplazamiento de sus padres o tutores, o porque el Estado determina que deben ser removidos en función de su interés superior (UNICEF, 2007). Sin bien UNICEF define protección especializada considerando sólo aquellos NNA gravemente vulnerados que deben ser separados de su familia de origen, esto no implica que un servicio de protección especializada deba dar atención exclusiva a este grupo. A juicio de expertos de UNICEF, la prevención y protección es un continuo de atención que no puede ser artificialmente separado.” (Consejo Nacional de la Infancia, 2016).

En relación a sistemas de protección social integrados, la UNICEF (2012) plantea que estos sistemas corresponden a un enfoque altamente efectivo a la hora de abordar las vulnerabilidades sociales y económicas, enfrentadas tanto por los NNA como por su grupo familiar. El grado de integración de estos sistemas hace que puedan considerar necesidades y contexto, generar respuestas integradas, facilita la coordinación multi-sectorial, mejora la disponibilidad y calidad en los servicios, y configurar estrategias de protección social dentro de un set de políticas sociales y económicas.

La UNICEF (2012) también estipula dos componentes clave para los sistemas de protección social integrados: enfoque de sistemas y enfoque multi-sector. El enfoque de sistemas desarrolla y fortalece estructuras y mecanismos que facilitan la integración de una red de intervenciones, para abordar efectivamente las múltiples vulnerabilidades. En tanto, el enfoque multi-sector identifica y maximiza los vínculos entre protección social y los resultados del sector.

2.5 Pregunta y Objetivos de Investigación

En base a todos estos antecedentes expuestos, es que se justifica la pregunta de este trabajo de investigación:

“La oferta programática social dirigida a niñez y adolescencia en Chile entre los años 2014 y 2016 ¿Es capaz de articularse para otorgar una respuesta integral a las necesidades de protección social?”

El objetivo general del presente trabajo de investigación es:

“Analizar la oferta pública de programas sociales contenida en el Banco Integrado de Programas Sociales (BIPS) dirigidos a niñez y adolescencia, caracterizando el eje de protección social, durante el periodo 2014-2016 en el país”.

Los objetivos específicos relativos a este objetivo general, que dirigen tanto la presentación de resultados como las respectivas conclusiones, son los siguientes:

- 1) Determinar que el público objetivo al que apunta la oferta programática social dirigida a niñez y adolescencia, se define en base a la lógica de protección social.
- 2) Establecer que la cobertura resultante de la oferta programática social dirigida a niñez y adolescencia, refleja el eje de la protección social.
- 3) En relación a la protección social, determinar que la gestión de la oferta programática posibilita una respuesta integral a la problemática de niñez y adolescencia.

3. METODOLOGÍA

Esta investigación consiste en el desarrollo de un análisis de tipo cuantitativo exploratorio - descriptivo, para examinar en detalle las características y funcionalidades de la oferta programática existente, dirigida hacia niñez y adolescencia en Chile durante el trienio 2014-2016, a través del eje de la protección social.

La naturaleza cuantitativa de la investigación se relaciona directamente con la sistematización de la información rescatada de los informes por programa, la cual se analizará de tal forma que los resultados sean entregados a través de herramientas gráficas, para facilitar su comprensión. La naturaleza exploratoria, a su vez, tiene que ver con que todos los análisis y sus entregables, producto de este trabajo de investigación, tienen su fuente en la construcción de la planilla de cálculo base de información, y en el proceso de tabulación pertinente para el análisis objetivo por programa.

Las fuentes de información pertenecen al grupo denominado fuentes secundarias de información, correspondiente al conjunto de datos contenidos en el Banco Integrado de Programas Sociales⁶. Específicamente, se utilizan los informes de descripción e informes de seguimiento pertenecientes a los programas sociales dirigidos a niñez y adolescencia, publicados en este reservorio único.

Por lo tanto, el conjunto de programas sociales del banco es considerado como el conjunto universo de información, desde el cual se seleccionará la oferta base de programas hacia niñez y adolescencia, considerada como la muestra que será objeto del análisis directo. De esta manera, la oferta programática corresponde a la unidad de análisis, donde el programa pasa a ser la unidad de observación, relevando elementos tanto descriptivos como analíticos.

Esquema 2: El Programa como Unidad de Observación y sus Elementos



Fuente: Elaboración propia

⁶ Revisar la descripción del Banco Integrado de Programas Sociales en el Anexo 7.1.

Los elementos descriptivos se refieren a las variables de primer y segundo orden o nivel de análisis, en tanto que los analíticos se refieren a las variables de tercer orden o nivel de análisis. Las variables de primer nivel o punto de partida se refieren a las variables obtenidas directamente del BIPS. Las variables de segundo nivel se refieren a las variables obtenidas directamente de los informes institucionales. Por último, las variables de tercer nivel se refieren a las variables obtenidas después de avanzar en la sistematización para el logro de los objetivos. Dentro de este grupo de variables se encuentra la sistematización del ámbito de la protección social, que es el eje central del análisis.

La elaboración de la base de programas juega un rol clave para una obtención de resultados exitosa. Es aquí donde radica la mayor riqueza constructiva de este trabajo de investigación, además de aplicar correctamente el marco conceptual elaborado, y posteriormente aplicar herramientas básicas de cruce de variables, tablas y gráficos dinámicos, observando relaciones directas, relaciones inversas, y tendencias, según corresponda en cada caso.

Por último, es importante considerar la validación por expertos respecto tanto hacia los primeros hallazgos obtenidos y definiciones conceptuales conformadas, como hacia los esquemas de entrada y salida por grupo de programas, en relación al eje de la protección social.

3.1 Elementos de la Metodología

La metodología a utilizar obedece a los siguientes elementos en detalle:

Tabla 1: Elementos de la Metodología

Tema	Descripción
Metodología	Se utiliza una metodología de tipo cuantitativa.
Tipo de estudio	Exploratorio-descriptivo. Es exploratorio porque corresponde a un análisis que se aproxima a la protección social, el cual no ha sido desarrollado previamente, y diversos factores son analizados en forma exploratoria, sin intentar darle una explicación de facto; y es descriptivo debido a que también se encarga de describir, dentro de lo posible, la situación de la niñez y adolescencia en el país, en torno a diversas variables bajo estudio.
Unidad de análisis	A partir de la oferta programática social dirigida a niñez y adolescencia, se van identificando subconjuntos de programas que son objeto del análisis de interés, según el objetivo específico que se esté desarrollando.
Unidad de observación	En específico se analiza cada programa constitutivo de la base programática social, según sea el caso.
Universo	Conjunto de programas sociales del Estado (BIPS).
Muestra	Conjunto de programas sociales dirigidos a niñez y adolescencia, cierre de los años 2014, 2015 y 2016.
Técnicas de recolección de información	<ul style="list-style-type: none"> - Recopilación de datos para la base de programas, a partir del contenido publicado en los correspondientes informes institucionales. - Sistematización de la información. - Análisis de la información.
Fuentes de información	<ul style="list-style-type: none"> - Páginas web: Banco Integrado de Programas Sociales. - Fuentes secundarias (informes de seguimiento e informes de descripción de los programas sociales dirigidos a niñez y adolescencia).
Etapas de la investigación	<ul style="list-style-type: none"> - Selección de la fuente base de información. - Construcción de la base de datos con los distintos niveles de variables. - Elaboración de las primeras definiciones adoptadas. - Consulta a expertos en relación a los primeros hallazgos y definiciones conceptuales. - Análisis descriptivo en torno al eje protección social. - Análisis exploratorio en torno al eje protección social. - Consulta a expertos en relación a los esquemas ingreso-egreso.
Instrumentos	<ul style="list-style-type: none"> - Base de datos tabulados con utilización de planilla de cálculo, y sus herramientas gráficas de análisis. - Variables de primer, segundo y tercer nivel, conforme se avanza en el análisis. Primer nivel o punto de partida se refiere a las variables obtenidas directamente del BIPS. Segundo nivel se refiere a las variables obtenidas directamente de los informes institucionales. Tercer nivel se refiere a las variables obtenidas después de avanzar en la sistematización para el logro de los objetivos. - Esquema ingreso-egreso de los programas.
Método de análisis	<ul style="list-style-type: none"> - Análisis cuantitativo descriptivo. - Análisis exploratorio. - Eje de análisis: la sistematización del ámbito de la protección social.
Procesamiento de la información	Información cuantitativa: Aplicación Excel.

Fuente: Elaboración propia.

3.2 Relación entre la Metodología y los Objetivos de Investigación

La tabla que sigue contiene un resumen que vincula los objetivos específicos de investigación, metodologías utilizadas y sus fuentes de información.

Tabla 2: Los Objetivos Específicos y la Metodología

Objetivos Específicos	Metodología a utilizar
Determinar que el público objetivo al que apunta la oferta programática social dirigida a niñez y adolescencia, se define en base a la lógica de protección social.	<ul style="list-style-type: none"> - Sistematización documental de fuentes secundarias, en base planilla. - Análisis exploratorio para criterio de vulnerabilidad. - Análisis exploratorio para rango etario. - Fuentes secundarias de información.
Establecer que la cobertura resultante de la oferta programática social dirigida a niñez y adolescencia, refleja el eje de la protección social.	<ul style="list-style-type: none"> - Sistematización documental de fuentes secundarias, en base planilla. - Análisis descriptivo - exploratorio para cobertura respecto a la población potencial. - Análisis descriptivo - exploratorio para gasto per cápita medio y su mapa de localización. - Fuentes secundarias de información.
En relación a la protección social, determinar que la gestión de la oferta programática posibilita una respuesta integral a la problemática de niñez y adolescencia.	<ul style="list-style-type: none"> - Sistematización documental de fuentes secundarias, en base planilla, criterios entrada y salida. - Análisis descriptivo. - Elaboración de esquemas ingreso - egreso. - Fuentes secundarias de información.

Fuente: Elaboración propia.

3.3 Operacionalización de las Variables

3.3.1 Construcción de la Base de Programas

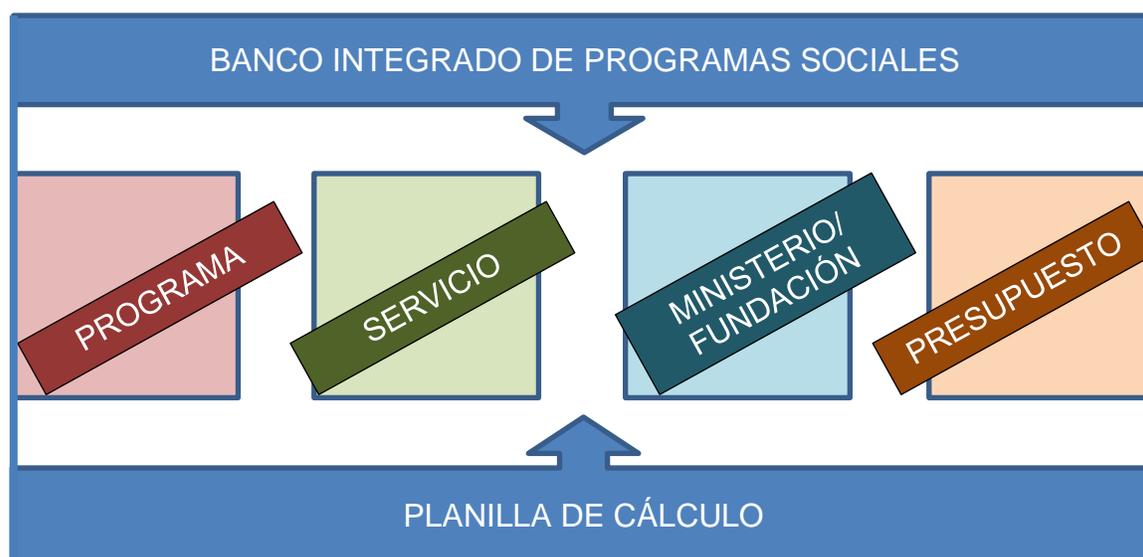
El proceso de construcción de la base de datos primaria está directamente relacionado con el objetivo general, como sistema punto de partida del análisis. A partir de la tabulación de la información en línea que contiene el Banco Integrado de Programas Sociales (BIPS), por traspaso directo para todos sus programas sociales, se procede a tabular en una planilla de cálculo los siguientes campos descriptivos: Nombre, Servicio, Ministerio y Presupuesto, las que se denominan Variables de primer nivel. La cantidad de información involucrada en el proceso de generación de la planilla inicial, se puede apreciar en la siguiente tabla, la cual incluye todos los programas del BIPS (se consideran los resultados obtenidos en la separación de programas, con el fin de proporcionar una visión más detallada de las cantidades involucradas).

Tabla 3: Cantidad de Programas y Presupuesto Total Asignado

Cierre	Total Programas	General	NNA	NNA Ampliado	Presupuesto (Millones)
2014	274	139	101	34	\$4.299.985
2015	297	156	105	36	\$5.086.787
2016	316	154	126	36	\$5.764.705

Fuente: Elaboración propia en base a la información del BIPS. Pesos de cada año.

Esquema 3: Traspaso de la Información del BIPS a Planilla de Cálculo



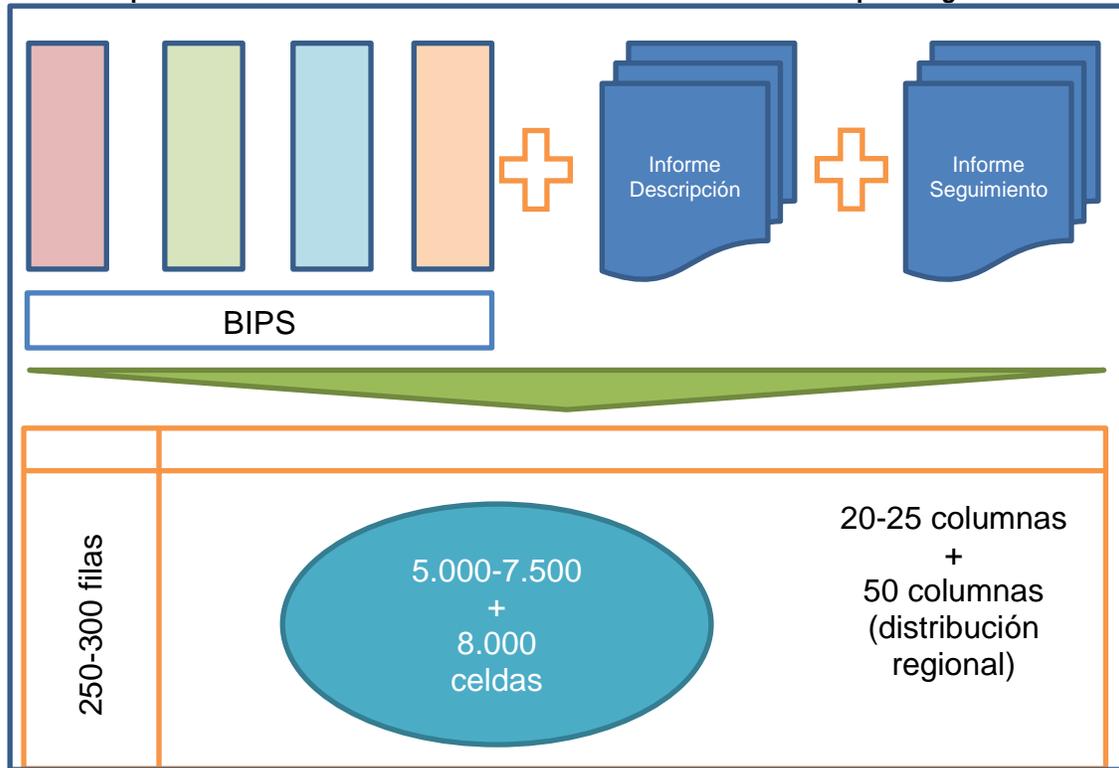
Fuente: Elaboración propia

3.3.2 Proceso de Expansión Analítica de la Base de Programas

A partir de los informes de Descripción y de Seguimiento para los programas sociales, disponibles en el BIPS, se procederá a expandir, uno por uno, los campos de la base de datos, con el objetivo de generar todos los campos posibles para efectos de los análisis comprometidos, que van a hacer posible el logro de los objetivos de este trabajo de investigación. Estos campos corresponden a las variables de interés para efectos de la caracterización de la base de programas.

Con lo anterior se da origen a una matriz de aproximadamente 300 filas por 20 columnas, en total 6.000 celdas de información en promedio, que deben completarse, para generar la base, además de ca. 8.000 celdas para generar los datos de mapa de localización. Por simple proceso de extensión, se agregarán columnas a la base, según sea necesario para realizar los análisis comprometidos.

Esquema 4: Sistematización de la Información del BIPS e Informes por Programa



Fuente: Elaboración propia

A partir de la información del valor de las variables contenida en los informes de seguimiento y descripción, los campos que se agregarán a la base son los siguientes:

Esquema 5: Variables de Segundo Nivel



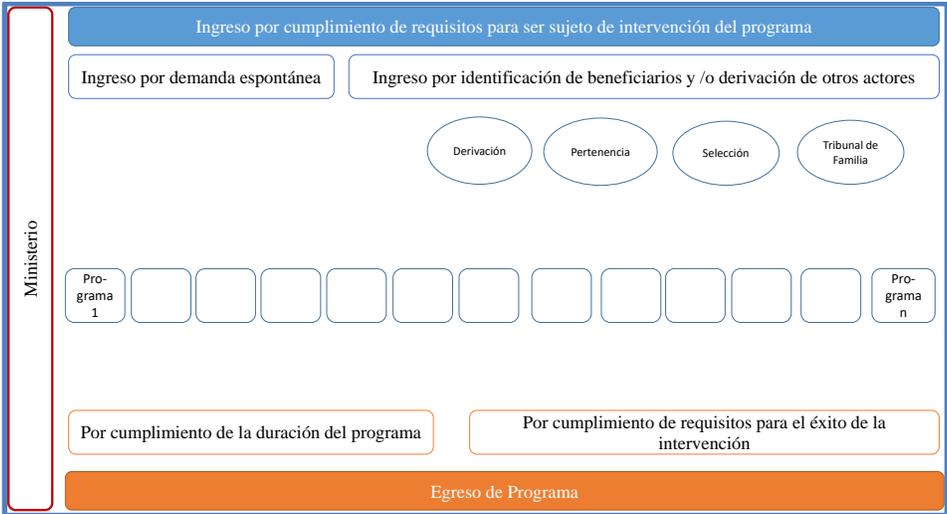
Fuente: Elaboración propia

Dentro de este grupo de variables, los criterios de ingreso y egreso considerados para la oferta programática dirigida a NNA son: acceso universal (por ejemplo, Chile Crece Contigo), ingreso por demanda espontánea, ingreso por identificación de beneficiarios y/o ingreso por derivación de otros actores involucrados, como otros programas o instituciones. A todo evento, eso sí, debe cumplirse que el futuro beneficiario cumpla los requisitos declarados en el programa para ser sujeto de intervención.

Por su parte, los criterios de egreso dicen relación con cumplimiento de la duración de la respectiva intervención o programa, cumplimiento de requisitos para el éxito, por derivación a otro programa, o por razones administrativas, las que tienen que ver normalmente con temas de abandono de la intervención, la mayoría de las veces asociadas al fracaso de ésta. A través de la sistematización de los procesos de ingreso y egreso, dentro de un sistema de protección social como ámbito de acción principal para los análisis, distinguiendo entre protección, servicios y transferencias, se puede avanzar hacia el tercer objetivo específico declarado, en relación a la gestión.

El análisis de los procesos de ingreso y egreso de un programa, se realiza tomando en cuenta el marco conceptual que los define. Estas definiciones se aplican a la descripción de las vías de ingreso (criterios de priorización como proxy) y egreso de los programas de protección social, que están bajo la responsabilidad de los Ministerios de Justicia y Derechos Humanos, del Interior y Seguridad Pública, Desarrollo Social, Educación y Salud. Los esquemas resultantes del trabajo de investigación fueron validados por un experto en política de infancia en el mes de Diciembre de 2017, una vez construidos los flujos. El siguiente esquema corresponde a la base de análisis para su construcción.

Esquema 6: Procesos de Ingreso y Egreso por Ministerio



Fuente: Elaboración propia. Adaptación de Contreras et al. (2014).

Para favorecer el desarrollo del análisis de la caracterización de los programas que constituyen la base de estudio, se incorporan variables analíticas, que corresponden a aquellas variables que no se obtienen en forma directa a partir de la información encontrada en los informes mencionados. Estas variables suponen un procedimiento más avanzado en su elaboración y obtención de valor. Las variables utilizadas para caracterizar la base y el tipo de análisis planeado para este trabajo de investigación, fueron validadas por un experto en política de infancia en el mes de Junio de 2017. A saber, las variables con estas características son las siguientes:

Esquema 7: Variables Analíticas o de Tercer Nivel



Fuente: Elaboración propia

Tipología

Mediante la columna Tipo se distingue a quiénes o qué segmento de la población va dirigido el programa. Corresponde a una definición crucial para el posterior desarrollo, ya que determina el universo objeto de análisis. A saber:

Tabla 4: Tipología de los Programas en el BIPS

Tipo	Definición
NNA	El programa social es dirigido explícitamente a la población NNA o un subconjunto de ella; también se considera a la mamá.
NNA Ampliado	El programa social es dirigido a la familia de NNA.
NNA-I	El programa social es dirigido explícitamente a la población NNA indígenas o un subconjunto de ella; también se considera a la mamá.
NNA-I Ampliado	El programa social es dirigido a la familia de NNA-I.
General	El programa social está dirigido a una población distinta de NNA o mamá.

Fuente: Elaboración propia

Focalización

Un programa social será considerado universal si efectivamente es para toda aquella persona que lo requiere, y será considerado focalizado cuando para ser beneficiario efectivo es preciso satisfacer ciertos criterios de selección. De acuerdo a la definición del Banco Integrado de Programas Sociales, un programa es universal cuando se cumple que la población potencial se corresponde con la población objetivo del programa, y es focalizado cuando ocurre lo contrario.

Si los recursos de financiamiento de los programas sociales fueran ilimitados, no habría focalización, y en consecuencia todos podrían acceder. Eso sí, la focalización también puede responder a una búsqueda de eficiencia económica en función de la escasez de recursos, a través del cual se identifican nichos donde se estima que el impacto de la intervención será mejor. Tal como lo explicita Stiglitz (2000), “La principal ventaja que posee la ayuda específica frente a los programas más generales reside en que, en determinadas circunstancias, puede ser más eficaz para redistribuir la renta, con una pérdida menor de eficiencia.”

Protección Social

Este punto está conectado al proceso de análisis puro de los programas, en cuanto a la sistematización en los campos: Protección, Servicios y Transferencias.

Rango Etario

Para efectos de la sistematización de la información, los rangos etarios considerados siguen la lógica del ciclo escolar:

- Entre 0 y 5 años
- > 5 años y 10 años
- > 10 años y 13 años
- > 13 años y 18 años

Cobertura Territorial y Gasto per Cápita

Corresponde al espacio geográfico territorial donde el programa realiza su proceso de intervención. El análisis de la cobertura territorial considera tanto el nivel de ejecución de presupuesto asignado, como el nivel de beneficiarios efectivos, por cada territorio regional a nivel país. A la base se agregan las columnas del Presupuesto Ejecutado y los Beneficiarios, por cada región más el nivel central (sólo para el Presupuesto Ejecutado). Esta información se obtiene en forma directa, por simple inspección y posterior cálculo, de los informes de seguimiento para cada programa social, publicados en el BIPS.

Tabla 5: Descripción de las Variables Analíticas o de Tercer Nivel

Variable Analítica	Significado	Procedimiento
Término	Último estado del programa: Año: término declarado Arrastre: no asigna presupuesto Vigente: asigna presupuesto	Análisis del campo "Descripción".
Gobierno	Periodo de gobierno al cual corresponde el año de inicio programa	Inspección
Tipo	Campos NNA, NNA-I, NNA Ampliado y NNA-I Ampliado	Aplicación criterio seleccionado, de acuerdo al marco conceptual.
Rango Etario	Agrupación de grupos etarios para facilitar el análisis	Aplicación criterio seleccionado, de acuerdo al marco conceptual.
Focalización	Universal: para todo quien lo requiere Focalizado: criterios a cumplir	Aplicación criterio seleccionado, de acuerdo al marco conceptual.
Ámbito de Acción	Clasificado según Protección Social	Aplicación criterio seleccionado, de acuerdo al marco conceptual.
Criterio de Vulnerabilidad	Análisis del mejor descriptor contenido en la definición del público objetivo	Inspección
Cobertura Población Potencial	Beneficiarios Efectivos / Población Potencial.	Cálculo
Cobertura Territorial	Presupuesto ejecutado por región Beneficiarios efectivos por región Gasto per cápita por región	Cálculo

Fuente: Elaboración propia

3.4 Características de la Información

- El BIPS entrega la información de los programas en formato de lectura (.pdf) lo que no facilita un análisis directo de su información, y en consecuencia el analista o interesado debe proceder a construir una base de datos, en un formato que permita hacer los cruces de información y otros análisis, según sea necesario. Esto podría evitarse si el Estado proveyera la información en bases de datos susceptibles de ser analizadas cuantitativamente, sin arriesgar pérdidas de tiempo y alcance por una entrega posterior que eventualmente no cumpla con el estándar solicitado para efectos del análisis objetivo.
- La información entregada por el BIPS en relación al total de beneficiarios NNA por región geográfica, supera la cantidad de población NNA habitante por región geográfica⁷. Esto indica que un beneficiario esta contabilizado más de una vez, ya que puede pertenecer a más de un programa, lo cual hace difícil poder calcular la cobertura geográfica efectiva de la oferta

⁷ El Anexo 7.4 corresponde a una selección de información en el marco de la encuesta Casen 2015 para el segmento NNA, especialmente la estimación de la distribución de NNA por quintil socioeconómico.

programática por región geográfica a nivel país. Dentro de un análisis más preciso para una selección de programas, lo anterior sería interesante de analizar, con el objetivo de verificar eventuales sobre-intervenciones a un mismo sujeto, así como también apariciones recurrentes sin término conforme dentro de un determinado programa.

- El cierre del año 2014 no incluye los informes de descripción de los programas integrantes de la base.
- En relación a la descripción entregada para la población potencial y objetivo, este trabajo de investigación señalará ciertas deficiencias en su estructura que también dificultan el análisis del mismo: estipulación de edades, criterio de vulnerabilidad, y ámbito de acción del programa.
- Existen campos en la base de datos construida que no poseen información válida, campo “sin información” respecto a cifras de presupuesto, y también respecto a criterios de egreso, lo que atenta en contra de la calidad de los datos utilizados en el presente análisis.
- Las vías de ingreso no se incorporan explícitamente como un campo definido de información, como se incorporan las vías de egreso de los programas. Razón por la cual es necesario analizar la priorización como una aproximación a la entrada, de tal forma que se conserven las mismas fuentes de análisis para todo efecto.

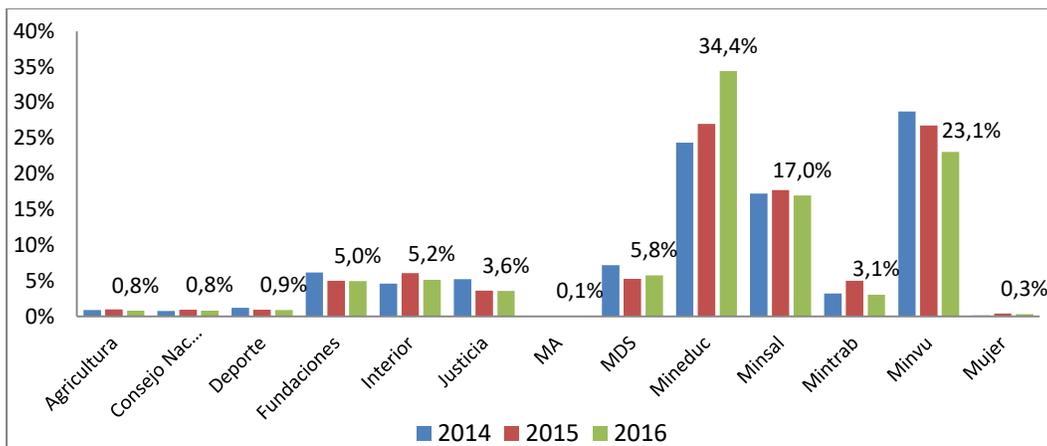
4. PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS

4.1 Caracterización de la Oferta Programática Social en Niñez y Adolescencia

Para caracterizar la oferta programática social dirigida a NNA, unidad de análisis de este trabajo de investigación, se utilizará como fuente de información secundaria al Banco Integrado de Programas Sociales (BIPS) entre los años 2014, 2015 y 2016.

El gráfico que se muestra a continuación, indica la participación institucional dentro de la asignación presupuestaria de gasto social, durante el periodo en estudio.

Gráfico 5: Participación Institucional en relación al Presupuesto Social

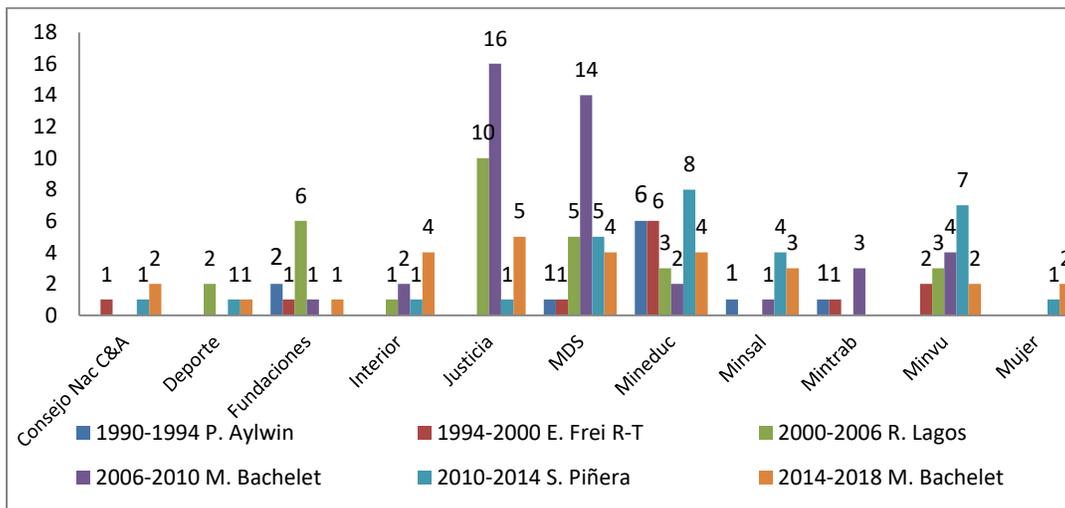


Fuente: Elaboración propia en base a información del BIPS 2014, 2015 y 2016

En particular, como se observa en el gráfico anterior, el Mineduc ha experimentado un crecimiento sostenido en el trienio, alcanzando el porcentaje más alto en 2016, con un 34,4% de participación en el gasto social. En segundo lugar se ubica el Minvu con una participación en torno al 23% en 2016, el cual ha mostrado un sostenido decremento. El tercer lugar se observa en el Minsal, alcanzando un 17,0% de asignación presupuestaria, siendo más estable respecto a este nivel de asignación. El Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, junto con Ambiente, en 2016 muestran los menores niveles de asignación presupuestaria, con similar comportamiento en los otros dos años considerados.

Con el propósito de visualizar cómo se ha comportado la oferta programática, entre los años 1990 y 2016, el gráfico a continuación presenta la distribución de programas sociales por gobierno de creación e institución responsable.

Gráfico 6: Programas Sociales para NNA creados entre 1990 y 2016

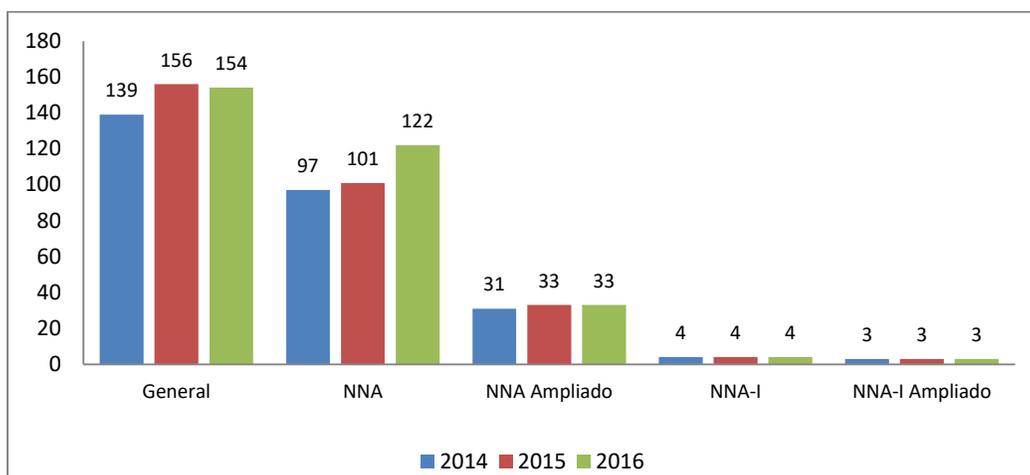


Fuente: Elaboración propia en base a la información por programa del BIPS

A partir de 1990 se observa un claro aumento de programas sociales dirigidos a niñez y adolescencia. Para los gobiernos de Patricio Aylwin y Eduardo Frei Ruiz-Tagle el mayor aumento fue en el sector Educación, mientras que para el gobierno de Ricardo Lagos el foco fue Justicia (que gestiona el Sename). Durante el primer gobierno de Michelle Bachelet, entre los años 2006 y 2010, también proliferaron los programas para potenciar el Sename, junto con favorecer el desarrollo social (cabe recordar que la protección social fue el sello de su primer gobierno). Desde el 2010 en adelante, se observa una distribución más suave para las instituciones, con mayor apoyo a los sectores Educación y Salud, y una ausencia en Trabajo y Previsión Social.

Los gráficos 7 y 8 a continuación están relacionados a la distribución de los programas sociales en el BIPS, para los años 2014, 2015 y 2016, en torno a la clasificación establecida para los niños, niñas y adolescentes. Esto es importante, debido a que se puede apreciar la relación entre los programas de tipo General, y aquéllos dirigidos a niñez y adolescencia.

Gráfico 7: Distribución Programas Sociales BIPS

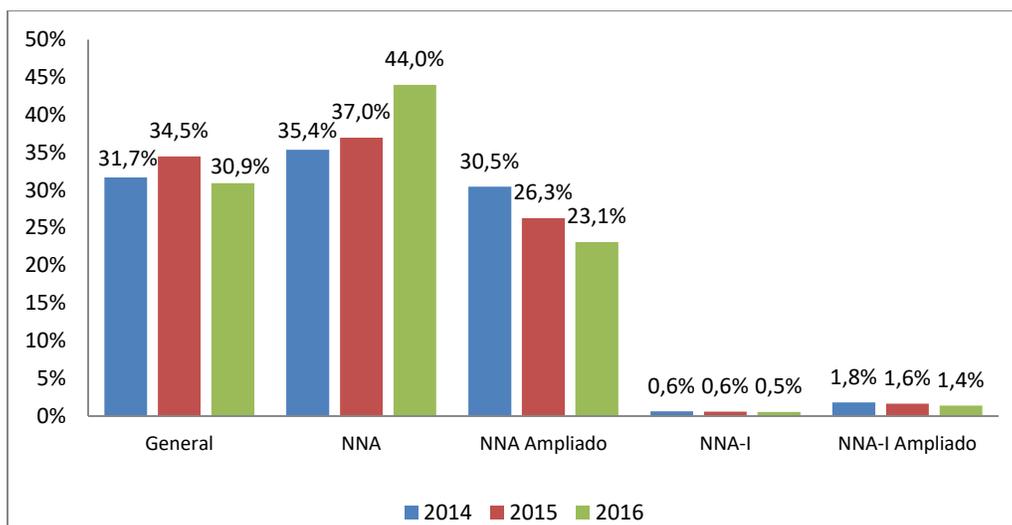


Fuente: Elaboración propia en base a información del BIPS 2014, 2015 y 2016

En relación al gráfico anterior, los programas de tipo General representan en promedio alrededor del 50% del total de programas, para el trienio considerado. Se observa un sostenido aumento de programas dirigidos a NNA (cerca del 35% del total), principalmente del año 2015 al 2016 (+17%), en tanto que la cantidad de programas asociados a la clasificación NNA Ampliado se observa sin mayores variaciones, durante el trienio considerado. Además, es posible constatar una débil situación de pool de programas para población indígena, tanto para los programas NNA-I como para los programas NNA-I Ampliado.

El siguiente gráfico exhibe la distribución de los programas durante el trienio, de acuerdo a la tipología establecida, en términos de su asignación presupuestaria.

Gráfico 8: Distribución Presupuesto Programas Sociales BIPS

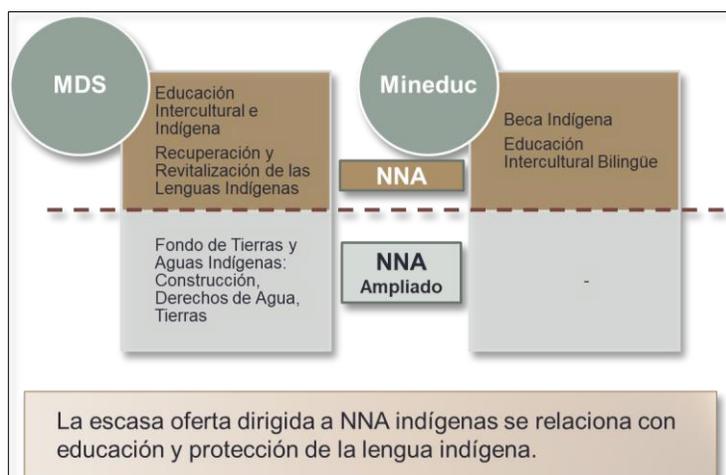


Fuente: Elaboración propia en base a información del BIPS 2014, 2015 y 2016

Tal como se observa en el gráfico anterior, en relación al presupuesto asignado, los programas de clasificación NNA presentan la mayor representación dentro del gasto social, para cada año. Además, los programas NNA crecen sostenidamente de un 35,4% (2014) a un 44,0% (2016). En tanto, la cantidad de programas NNA Ampliado se observa con disminución de 30,5% (2014) a 23,1% (2016).

Según el cierre 2016, al analizar la oferta programática, se constata que no existen programas con pertenencia cultural indígena o de pueblos originarios, y la escasa cantidad de programas dirigida a NNA indígenas se relaciona con la protección y difusión de la lengua indígena, como se indica en el esquema a continuación.

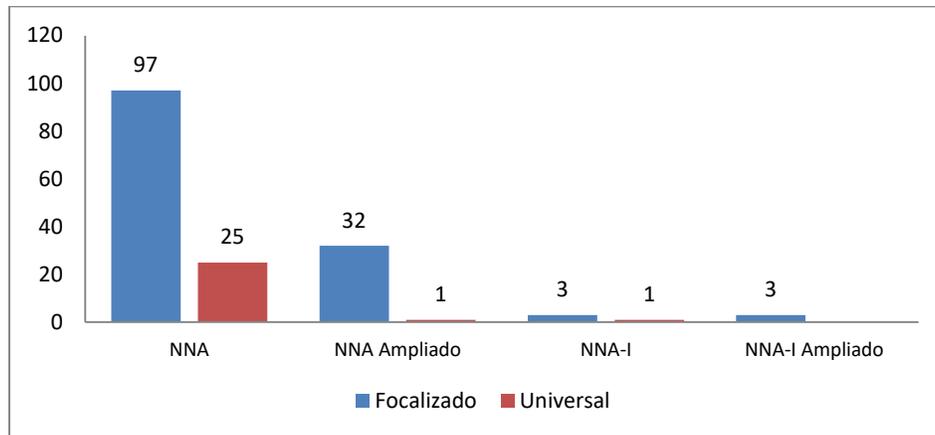
Esquema 8: Programas tipo NNA-I y NNA-I Ampliado



Fuente: Elaboración propia

De acuerdo al BIPS, un programa es considerado como universal cuando su población potencial coincide con su población objetivo; y es considerado como focalizado cuando su población potencial no coincide con su población objetivo, o dicho de otro modo, cuando la población objetivo es un subconjunto estricto de la población potencial. El gráfico a continuación muestra el nivel de focalización en los programas dirigidos a NNA y los del tipo NNA Ampliado.

Gráfico 9: Focalización Programas Sociales



Fuente: Elaboración propia en base a información del BIPS, 2016

Tal como muestra el gráfico siguiente, un 79% (cociente entre 100 y 126) de los programas sociales dirigidos a NNA corresponde a programas con algún grado de focalización, mientras que un 97% (cociente entre 35 y 36) de programas sociales NNA Ampliado corresponde a programas con algún grado de focalización. Esto considerando en ambos casos los programas con pertenencia cultural indígena.

4.2 Análisis del Ámbito de Acción de la Protección Social

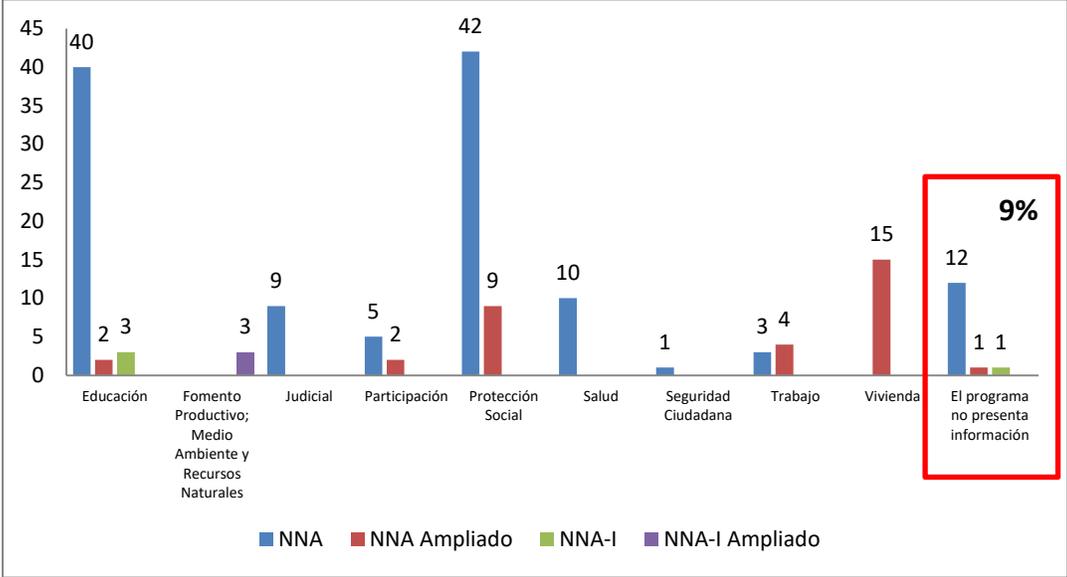
Los ámbitos de acción corresponden a una variable con un valor determinado previamente en los informes disponibles por programa social. Dentro de la oferta programática dirigida a NNA, foco del presente estudio, se distinguen los siguientes ámbitos de acción de primer orden, utilizados para agrupar la descripción en caso de existir más de un ámbito de acción asignado al programa:

- Educación
- Salud
- Participación
- Cultura
- Protección Social

De acuerdo al cierre de 2016, y tal como lo señala el gráfico a continuación, el ámbito de acción declarado en la descripción de la oferta programática en estudio,

arroja un 9% de campos sin información válida para efectos de este análisis. Además, especialmente el ámbito Educación es altamente asignado a los programas de tipo NNA en la base generada, lo que también ocurre en el ámbito declarado como Protección Social para el mismo tipo de programas.

Gráfico 10: Ámbito de Acción Oferta Programática Social dirigida a NNA



Fuente: Elaboración propia en base a la información por programa del BIPS

Esto no facilita conseguir una distinción más objetiva y precisa, respecto a poder discriminar cuál ámbito de acción corresponde efectivamente al pool de programas, que estarían apuntando a la protección social a los NNA provista por el Estado.

Sin embargo, para este trabajo de investigación es clave determinar con el mayor grado de certeza y validación posible, cuáles programas pertenecen al ámbito de acción de la protección social, ya que es de especial importancia hacer un zoom en este subconjunto de programas, y así profundizar el análisis. Por ello es que en relación a este ámbito, y para profundizar la selección de este conjunto de programas, la protección social será analizada, programa por programa, a la luz de la definición de la protección social, eje central del análisis.

Luego, es posible distinguir la siguiente clasificación de programas en torno a la protección social⁸:

- 1) "Protección del niño": Programas dirigidos a niños en riesgo, iniciativas de protección de los derechos del niño, erradicación del trabajo infantil, prevención y asistencia en caso de violencia familiar y de la mujer, acciones

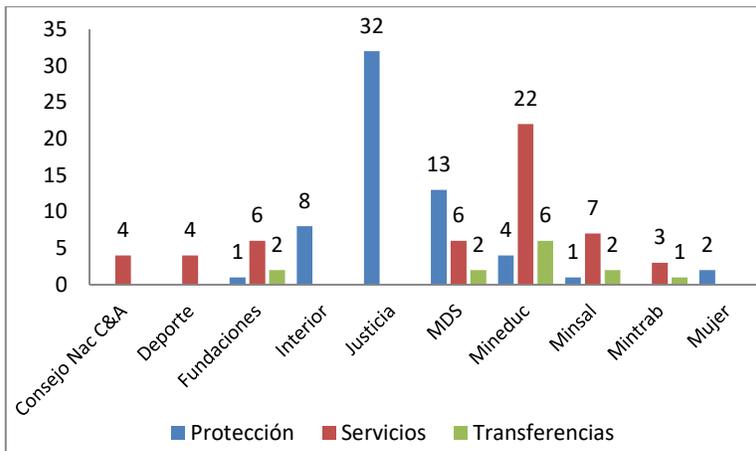
⁸ Ver Anexo 7.2 que contiene la lista de los programas clasificados como Protección, Servicios y Transferencias, dentro del ámbito de acción de la Protección Social.

de fortalecimiento de los sistemas de registro civil y de adopciones (niños en riesgo; registro civil; trabajo infantil; violencia familiar y de la mujer); (Bedregal, Morales & Valenzuela, 2016). Los programas psicosociales también deben considerarse en este grupo.

- 2) Servicios: Programas regulares de salud, educación, vivienda, participación, trabajo, deportes, cultura.
- 3) Transferencias: Programas de transferencia de ingresos y especies.

Los resultados de la sistematización respecto al ámbito de la protección social son los siguientes:

Gráfico 11: Distribución Programas NNA

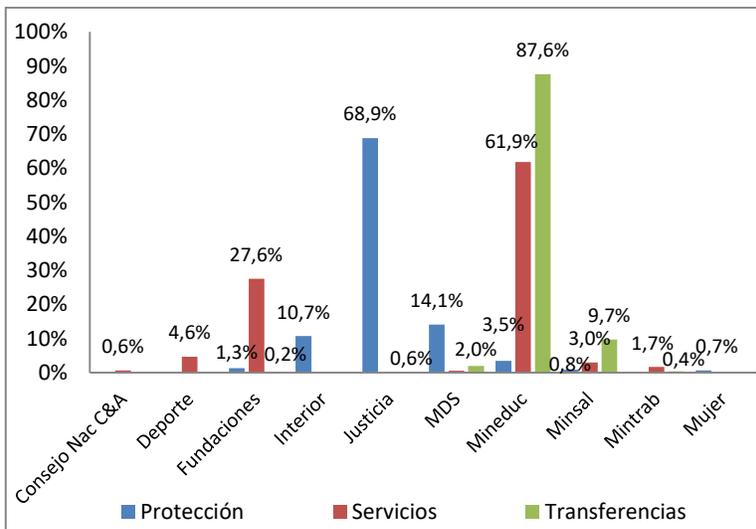


El gráfico 11 exhibe la distribución de programas dirigidos a niños, niñas y adolescentes, de acuerdo a la protección social.

En éste se observa que los programas de protección se concentran en Justicia, seguidos de Desarrollo Social. Destaca también servicios en Educación.

Fuente: Elaboración propia en base a la información por programa. BIPS, 2016.

Gráfico 12: Distribución Presupuesto Ejec. Programas NNA

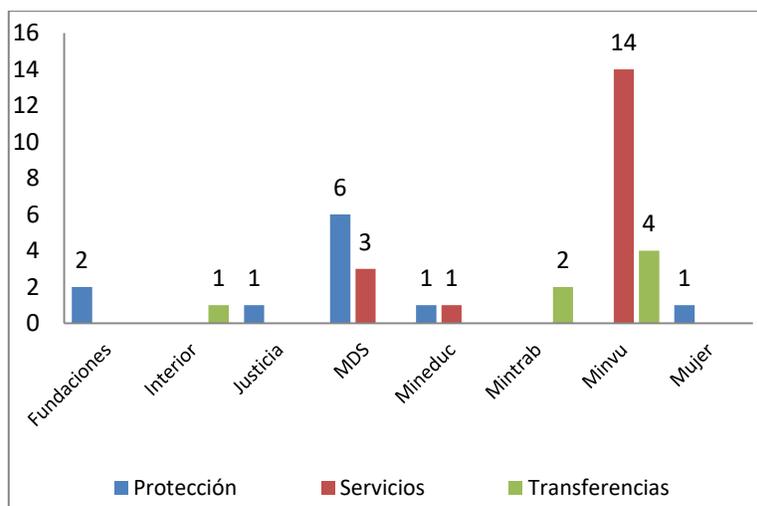


El gráfico 12 exhibe la distribución del presupuesto dirigido a niños, niñas y adolescentes, de acuerdo a la protección social.

En éste se observa que servicios y transferencias representan el mayor nivel de gasto en Educación. Mientras que Justicia, en tanto, representa el mayor gasto en protección.

Fuente: Elaboración propia en base a la información por programa. BIPS, 2016.

Gráfico 13: Distribución Programas NNA Ampliado

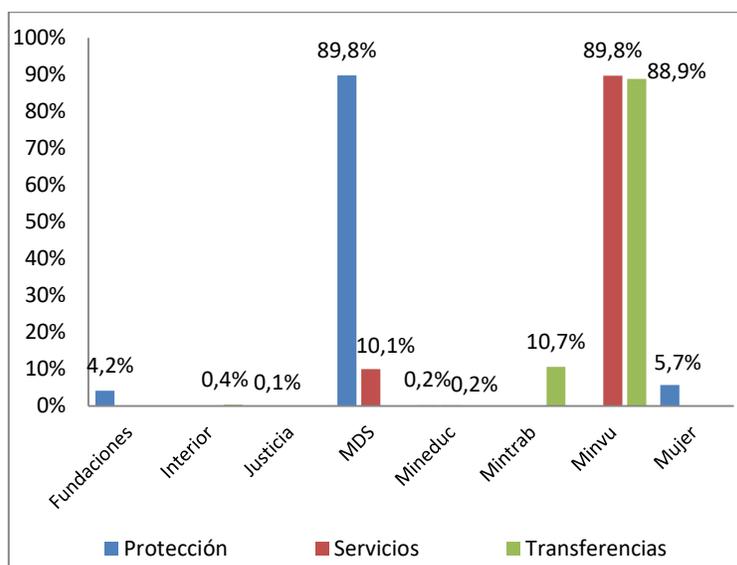


Fuente: Elaboración propia en base a la información por programa. BIPS, 2016.

El gráfico 13 exhibe la distribución de programas dirigido a niños, niñas y adolescentes (NNA Ampliado) de acuerdo a la protección social.

En éste se observa que los servicios en Vivienda representan la mayor proporción. Mientras que los programas de protección se concentran en mayor medida dentro de Desarrollo Social.

Gráfico 14: Distribución Presupuesto Ejec. Programas NNA Ampliado



Fuente: Elaboración propia en base a la información por programa. BIPS, 2016.

El gráfico 14 exhibe la distribución presupuestaria de programas dirigidos a niños, niñas y adolescentes (NNA Ampliado) de acuerdo al eje de la protección social.

En éste se observa que los servicios y las transferencias con mayor gasto los tiene Vivienda, mientras que los de mayor gasto en protección están en Desarrollo Social.

4.3 Público Objetivo de la Oferta Programática Social en Niñez y Adolescencia

Para efectos de abordar cómo se enfoca la oferta programática social dirigida a NNA, se ha procedido a analizar el público objetivo de los programas, en cuanto a la definición de hacia quiénes va dirigida (criterio utilizado para abordar a los más vulnerables), y si está cubriendo efectivamente el ciclo de vida de una persona

(definición del rango etario abordado para un programa en particular). Esto debido a que si se trata de encaminar los esfuerzos a establecer un sistema integral de protección hacia los NNA en el país, ciertamente es necesario asegurar continuidad y efectividad en la composición de la oferta programática pertinente en cada caso.

4.3.1 Análisis del Criterio de Vulnerabilidad

Por definición, aceptada por expertos en políticas públicas de infancia, los programas sociales se dirigen a los más vulnerables de la población. De hecho, de acuerdo a UNICEF (2012) este direccionamiento como tal se establece dentro del sistema integral de protección dirigido a niñez y adolescencia.

Desde el punto de vista económico, el Estado tiende a abordar los problemas donde la política de protección social puede ser más eficiente, es decir, privilegiando la eficiencia del gasto social, actuando de manera focalizada, favoreciendo mirar los problemas de forma parcelada y, en consecuencia, muy probablemente, dejando de lado la provisión de una atención más integral al beneficiario, de tal forma de asegurar la respuesta de las redes de atención pertinentes, y una efectiva conexión entre los programas.

Es así como al analizar la definición del público objetivo, en el conjunto de programas sociales dirigidos a niñez y adolescencia, y luego hacer el cruce con los ámbitos de protección social: protección, servicios y transferencias, es posible identificar una serie de atributos descriptores, tal como se aprecia en las siguientes seis tablas, para la tipología NNA y NNA Ampliado.

La tabla a continuación exhibe los criterios de vulnerabilidad identificados al realizar el análisis del público objetivo, para cada programa de tipología NNA perteneciente al ámbito de protección, en orden decreciente. Cabe señalar que los casos “No Aplica” corresponden a cuatro programas, para estos efectos.

Tabla 6: Criterio de Vulnerabilidad NNA – PROTECCIÓN

Criterio de Vulnerabilidad NNA	Cantidad de Programas Protección
Vulnerados en sus derechos	21
Infraactores de ley	8
Comunas SENDA-Previene	3
En situación de calle	3
Según distribución de prioridades SINA E	2
Alta vulnerabilidad social	1
Altos niveles de vulnerabilidad socio educativa: bajo porcentaje de asistencia a clases el año anterior y en riesgo de deserción escolar	1
Con adulto significativo privado de libertad	1
Con consumo problemático de drogas y/o alcohol	1
Con consumo problemático de drogas y/o alcohol imputados o condenados	1
En Centro de Salud de 15 comunas seleccionadas	1
En quintiles de ingreso I, II y III	1
En situación de discapacidad	1
En situación de pobreza y vulnerabilidad social: altos niveles de pobreza según la Canasta de Satisfacción de Necesidades Básicas (CSNB) y/o las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)	1
Padres temporeros	1
Privados de libertad	1
Quintiles I, II y III según FPS	1
Rezago escolar con conducta delictual	1
Riesgo de retraso, rezago manifiesto o riesgo biopsicosocial	1
Se atienden en el Sistema Público de Salud	1
Se atienden en los servicios públicos de salud	1
Según puntaje obtenido en la evaluación de las postulaciones	1
Vulnerabilidad psicosocial	1
Vulnerabilidad social	1
Vulnerabilidad: Factores de riesgo socio-delictual	1

Fuente: Elaboración propia en base a la información del BIPS, 2016

Al analizar la definición del público objetivo en el conjunto de programas sociales dirigidos a niñez y adolescencia para la tipología NNA (incluyendo NNA-I), dentro del ámbito protección, es posible identificar una serie de atributos descriptores para el criterio de vulnerabilidad. En tanto que los programas del SENAME (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos) diferencian la referencia a sus beneficiarios potenciales entre “Vulnerados en sus derechos” para el caso de protección, e “Infractores de ley” para el caso de justicia juvenil, no es posible agrupar las denominaciones en el resto de programas, evidenciando un grado no menor de dispersión en su definición, con distintos niveles de especificación y naturaleza respecto al criterio. Dentro de este subgrupo, las mayores ocurrencias de criterio de vulnerabilidad corresponden a “En situación de calle” o “Comunas SENDA-Previene”.

Dada esta situación donde no es posible distinguir en los componentes de la oferta programática, algún criterio uniforme o clasificación más precisa que facilite la comprensión del análisis, es difícil constatar si el Estado se está efectivamente haciendo cargo de los más vulnerables dentro del segmento de los NNA.

La tabla a continuación exhibe los criterios de vulnerabilidad identificados al realizar el análisis del público objetivo, para cada programa de tipología NNA perteneciente al ámbito de servicios, en orden decreciente. Cabe señalar que los casos “No Aplica” corresponden a diecinueve programas, para estos efectos.

Tabla 7: Criterio de Vulnerabilidad NNA – SERVICIOS

Criterio de Vulnerabilidad NNA	Cantidad Programas Servicios
En situación de pobreza o vulnerabilidad y que pertenezcan al 60% de CSE RSH	2
Puntaje obtenido en la Ficha de Inscripción, condiciones de vulnerabilidad (nivel de escolaridad, situación laboral, edad, jefatura del hogar madre, padre o encargado)	2
60% más vulnerable de la población	1
Alto nivel de pobreza (IVE-SINAE, Chile Solidario), que cuenten con establecimientos de elevado índice de vulnerabilidad escolar	1
Altos índices de pobreza	1
Asisten al sistema educacional municipal y particular subvencionado	1
Con al menos 20% de comunidad indígena	1
Con al menos 20% de matrícula indígena	1
Con al menos un 50% de niños prioritarios (Ley Subvención Escolar Preferente)	1
Con PIE	1
Escuelas rurales multigrado	1
Establecimientos educacionales vulnerables con un IVE igual o superior al 50%, de acuerdo al SINAE.	1
Establecimientos municipales o particulares subvencionados	1
Establecimientos subvencionados	1
Estudiantes en condiciones de vulnerabilidad	1
Índice de pobreza superior al promedio nacional, de acuerdo al Índice de Pobreza Comunal	1
Índices de vulnerabilidad social son mayores a la media nacional	1
IVE mayor o igual a 70%	1
IVE sobre 80%	1
Jóvenes desocupados	1
Liceos con vulnerabilidad escolar	1
Mayor vulnerabilidad	1
Mayores índices de vulnerabilidad según SINAE	1
Mayores tasas de fecundidad adolescente	1
Porcentaje de ruralidad \geq 25% o de comunas definidas en aislamiento crítico	1
Prioridad del SINAE y la ficha de vivienda estudiantil (situación socioeconómica vulnerable, situación académica y aislamiento geográfico).	1
Prioridades 1, 2 y 3 del SINAE de Junaeb	1
SINAE de Junaeb	1
Situación de Vulnerabilidad (corresponde al 30%): Sinae, pertenencia a los pueblos originarios, Chile Solidario, último curso aprobado por la madre y por el padre	1
Subsistema Chile Solidario y/o SSOO	1
Tasa de pobreza	1

Fuente: Elaboración propia en base a la información del BIPS, 2016

Al analizar la definición del público objetivo en el conjunto de programas sociales dirigidos a niñez y adolescencia para la tipología NNA (incluyendo NNA-I), dentro del ámbito servicios, es posible identificar una serie de atributos descriptores para el criterio de vulnerabilidad. Dentro de esta clasificación, no es posible agrupar las denominaciones en el resto de programas, evidenciando un grado no menor de dispersión en su definición, con distintos niveles de especificación y naturaleza respecto al criterio. Cabe mencionar el porcentaje de “No Aplica” para población vulnerable (37%, 19 programas) para este grupo de programas. La tabla a continuación exhibe los criterios de vulnerabilidad identificados, para cada programa de tipología NNA perteneciente a transferencias. Cabe señalar que los casos “No Aplica” corresponden a dos programas, para estos efectos.

Tabla 8: Criterio de Vulnerabilidad NNA – TRANSFERENCIAS

Criterio de Vulnerabilidad NNA	Cantidad Programas Transferencias
Alto nivel de vulnerabilidad social	1
Alto número de alumnos vulnerables medido por el modelo de focalización	1
Dependencia municipal	1
En condición de vulnerabilidad socioeconómica = situación socioeconómica deficiente de acuerdo a pauta de evaluación socioeconómica	1
En condición de vulnerabilidad, modelo de focalización y de la asignación de puntajes variables (académica, económica, vivienda y equipamiento, otros factores de riesgo, educación y territorial).	1
En establecimientos públicos	1
Estudiantes del sistema educacional municipal y particular subvencionado pertenecientes al 60% más vulnerable, es decir, de los tres primeros tramos de ingreso per cápita	1
Mayor vulnerabilidad	1
Nacidos en maternidades de la red pública de salud	1
Se atiende en los establecimientos de Atención Primaria de Salud	1
Vulnerabilidad socioeconómica (según pauta interna de evaluación)	1

Fuente: Elaboración propia en base a la información del BIPS, 2016

Al analizar la definición del público objetivo en el conjunto de programas sociales dirigidos a niñez y adolescencia para la tipología NNA (incluyendo NNA-I), dentro del ámbito transferencias, es posible identificar una serie de atributos descriptores para el criterio de vulnerabilidad. Dentro de esta clasificación, no es posible agrupar las denominaciones en el resto de programas, evidenciando un grado no menor de dispersión en su definición, con distintos niveles de especificación y naturaleza respecto al criterio, lo cual se observa en el 100% de los programas.

La tabla a continuación exhibe los criterios de vulnerabilidad identificados, para cada programa de tipología NNA Ampliado perteneciente al ámbito de protección, en orden decreciente. Cabe señalar que los casos “No Aplica” corresponden a dos programas, para estos efectos.

Tabla 9: Criterio de Vulnerabilidad NNA Ampliado – PROTECCIÓN

Criterio de Vulnerabilidad NNA Ampliado	Cantidad Programas Protección
Chile Solidario y/o subsistema SSOO	3
Al 40% más vulnerable de la población de acuerdo a la CSE del RSH o pertenecientes al Subsistema de SSOO	1
Altos niveles de pobreza o pobreza extrema	1
Mayor vulnerabilidad según instrumento de focalización vigente (CSE del RSH) e ingresos menores a línea de pobreza extrema	1
Pobreza extrema, puntaje menor o igual a 4.213 puntos en la FPS	1
Quintiles de ingreso I, II y III	1
Vulnerabilidad social	1

Fuente: Elaboración propia en base a la información del BIPS, 2016

En el caso de los programas pertenecientes a la tipología NNA Ampliado (incluyendo NNA-I Ampliado) dentro del ámbito de la Protección, con una dispersión generalizada destaca una cierta inclinación por la pertenencia al Sistema Chile Solidario y/o Subsistema Seguridades y Oportunidades.

La tabla a continuación exhibe los criterios de vulnerabilidad identificados al realizar el análisis del público objetivo, para cada programa de tipología NNA Ampliado perteneciente al ámbito de servicios. Cabe señalar que los casos “No Aplica” corresponden a cuatro programas, para estos efectos.

Tabla 10: Criterio de Vulnerabilidad NNA Ampliado – SERVICIOS

Criterio de Vulnerabilidad NNA Ampliado	Cantidad Programas Servicios
Familias indígenas	3
Hasta el 60% de CSH del RSH	2
70% más vulnerabilidad según CSE del RSH	1
Alto índice de criticidad	1
En campamentos	1
Hasta el 90% de CSE	1
Hasta el 90% más vulnerable de la población nacional según el instrumento de caracterización socioeconómica	1
Quintiles de ingreso III y IV	1
Tramo de CSE según RSH	1
Vulnerabilidad	1
Vulnerabilidad social	1

Fuente: Elaboración propia en base a la información del BIPS, 2016

En el caso de los programas pertenecientes a la tipología NNA Ampliado (incluyendo NNA-I Ampliado) dentro del ámbito de los Servicios, si bien existe un 22% de programas no dirigidos a la población vulnerable, la definición con mayor frecuencia es la pertenencia a “Familias Indígenas”.

La tabla a continuación exhibe los criterios de vulnerabilidad identificados, para cada programa de tipología NNA Ampliado perteneciente a transferencias. Cabe señalar que los casos “No Aplica” corresponden a cuatro programas.

Tabla 11: Criterio de Vulnerabilidad NNA Ampliado – TRANSFERENCIAS

Criterio de Vulnerabilidad NNA Ampliado	Cantidad Programas Transferencias
40% de CSE según RSH o hasta el primer quintil de vulnerabilidad de carencia habitacional según FPS	1
40% más vulnerable de la población	1
Vulnerabilidad social transitoria	1

Fuente: Elaboración propia en base a la información del BIPS, 2016

En el caso de los programas pertenecientes a la tipología NNA Ampliado (incluyendo NNA-I Ampliado) dentro del ámbito de las Transferencias, en efecto éstos presentan dispersión generalizada en el conjunto de iniciativas sociales.

Así, es posible constatar que no se puede establecer un criterio uniforme sobre quiénes son los más vulnerables dentro de la población de NNA, los cuales están siendo apoyados por la protección social. En consecuencia, no se puede establecer con certeza que la oferta programática se esté haciendo cargo de los más vulnerables, y poder de esta manera asegurar que aquellas personas más rezagadas socialmente, están siendo favorecidas por la protección social.

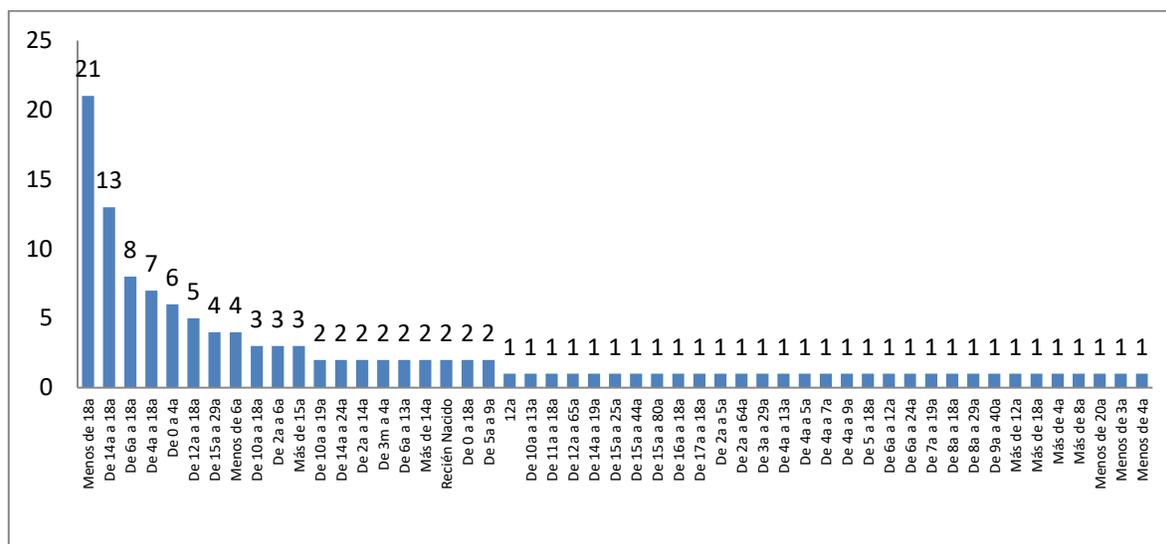
Por consiguiente, en términos de política pública, es necesario revisar la descripción del público objetivo y sistematizar su definición y descriptores, de tal manera de tener mayor claridad acerca de quiénes están siendo objeto de la protección social. Por otra parte, esto podría incluirse en los informes de descripción, según pertenencia o no de un beneficiario a un descriptor determinado, lo que sumado a la cantidad total de beneficiarios por descriptor, daría una idea más precisa del universo total de beneficiarios, logrando así una mejor posición para identificar duplicidades y convergencias en la selección.

Asimismo, se hace conveniente fomentar los procesos de evaluación de los programas, propendiendo a una retroalimentación continua, ya que esto daría soporte a un proceso de definición de objetivos, entre ellos el público objetivo del programa, más preciso y riguroso. Esto puede contribuir también a que el criterio de vulnerabilidad de los programas sea más explícito y claro, lo cual ayudaría a identificar mejor a los futuros beneficiarios, evitando repeticiones de incorporación y eventual sobre-intervención.

4.3.2 Análisis del Rango Etario Objetivo

Al analizar el público objetivo de la oferta programática social dirigida a los NNA, respecto de las edades declaradas en su definición, se constata lo siguiente, tal como lo indica el gráfico a continuación:

Gráfico 15: Distribución de Grupos Etarios de Programas NNA



Fuente: Elaboración propia en base a la información por programa. BIPS, 2016.

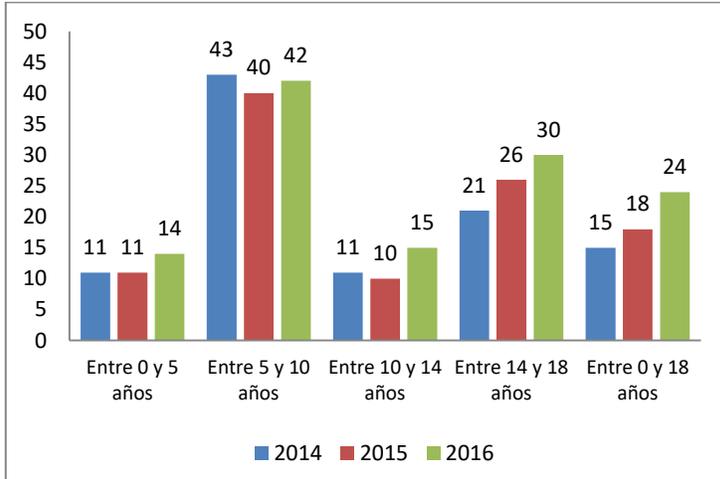
A la luz del gráfico presentado en torno a la distribución de los grupos etarios, se puede comentar lo siguiente:

- La definición de los programas releva un gran número de rangos de edad para la oferta programática, lo cual genera una superposición/dispersión significativa de rangos, dificultando un análisis más directo dirigido hacia una estructuración de rangos.
- Esto puede implicar entonces que los programas sociales dirigidos a NNA no siguen el ciclo de vida de la persona. Luego, como no están siguiendo claramente el ciclo de vida, es difícil determinar si la protección social se está haciendo efectivamente cargo de la persona a lo largo de su ciclo vital.

Durante el proceso de sistematización para facilitar el análisis, se pudo determinar que es posible conformar el rango etario que va de 0 a 5 años. Esto implica establecer que el rango entre 0 y 5 años de algún modo estaría mostrando características de “nicho” de focalización de programas sociales. Sin embargo, los rangos de edad posteriores se superponen, lo que no permite eliminar la superposición y/o dispersión existente detectada antes de iniciar el proceso de sistematización.

Los gráficos a continuación permiten apreciar los resultados de la sistematización del rango etario de la oferta programática.

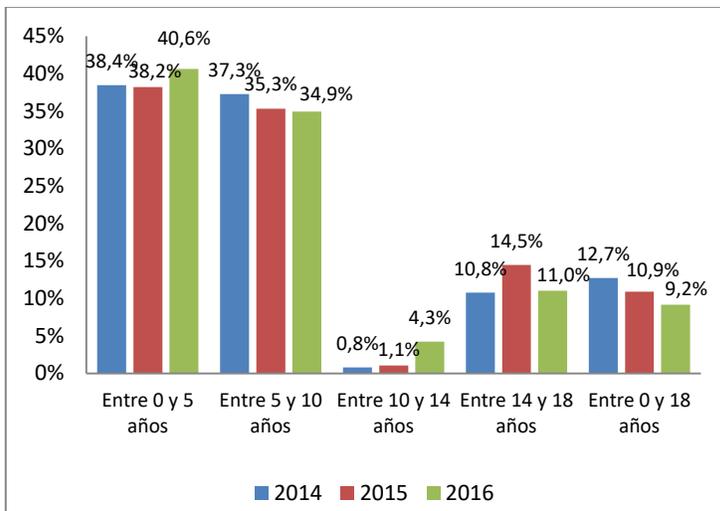
Gráfico 16: Distribución de Programas NNA por Rango Etario



El gráfico 16 exhibe la distribución de programas dirigido a niños, niñas y adolescentes, según los rangos etarios producto de la sistematización. Se aprecia el mayor número de programas entre 5-10 años para el trienio, como también el aumento sostenido de programas para los rangos 14-18 años y 0-18 años.

Fuente: Elaboración propia en base a la información por programa. BIPS, 2014, 2015 y 2016.

Gráfico 17: Distribución Presupuesto Ejec. NNA por Rango Etario

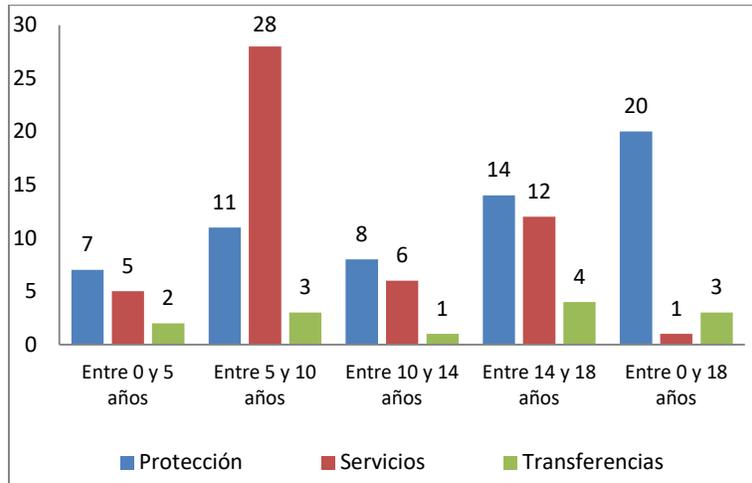


El gráfico 17 exhibe la distribución del presupuesto ejecutado para programas dirigido a niños, niñas y adolescentes, según los rangos etarios producto de la sistematización. Durante el trienio, se aprecia el mayor gasto para los programas entre 0-5 años, alcanzando su máximo en 2016 (40,6%), y el menor gasto para los programas entre 10-14 años, aunque con crecimiento sostenido.

Fuente: Elaboración propia en base a la información por programa. BIPS, 2014, 2015 y 2016.

Los siguientes dos gráficos muestran la distribución de programas para la tipología NNA (y NNA-I), según la clasificación de protección social, y los rangos etarios resultantes del proceso de sistematización. El gráfico 18 se refiere a la distribución de cantidad de programas y el gráfico 19, a la distribución presupuestaria.

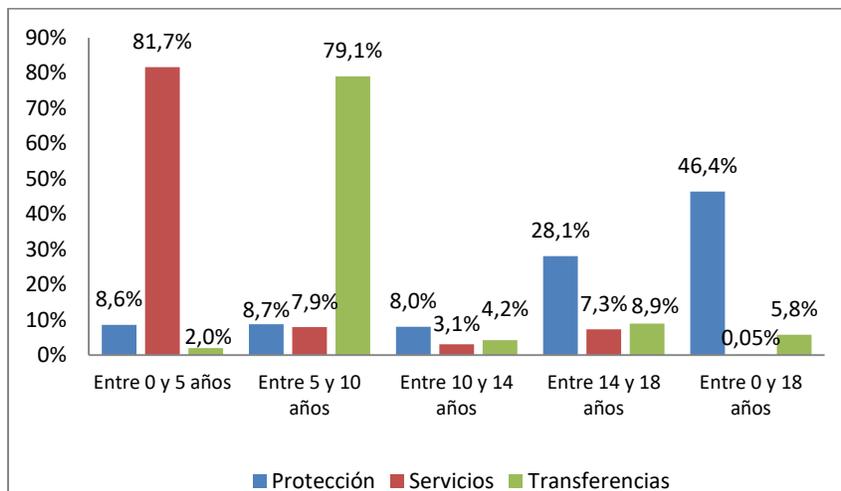
Gráfico 18: Distribución Programas NNA según Rango Etario y Protección Social



Fuente: Elaboración propia en base a la información por programa del BIPS, 2016

El gráfico anterior indica que los programas de protección social serían transversales a lo largo de la vida del NNA. Sin embargo, a partir de estos datos, esta transversalidad no necesariamente implica que se esté efectivamente apoyando a la misma persona. En protección, los programas muestran mayor presencia en el segmento 0-18 años. Los programas pertenecientes a servicios exhiben una alta concentración en el segmento 5-10 años. Por su parte, los programas de transferencias también se identifican como transversales, sin manifestar concentración relevante en ningún rango etario.

Gráfico 19: Distribución Presupuesto Programas NNA según Rango Etario y Protección Social



Fuente: Elaboración propia en base a la información por programa. BIPS, 2016.

El gráfico anterior muestra que los programas de protección presentan el mayor nivel de gasto en los segmentos 0-18 años y 14-18 años. En tanto, los programas

pertencientes a servicios exhiben una marcada concentración de gasto en el segmento 0-5 años. Por su parte, los programas de transferencias indican una pronunciada concentración de gasto en el segmento 5-10 años.

Ciertamente, a partir de estos resultados, surgen potenciales líneas de investigación orientadas a explorar en mayor detalle el grupo de programas dentro de cada rango etario sistematizado. Asimismo, sería interesante explorar la información específica de cada programa, en especial dentro del ámbito de la protección, e indagar por cuáles rangos etarios ha participado un mismo beneficiario, de tal forma de aproximarse a la evaluación de si el apoyo está siendo ejercido transversalmente.

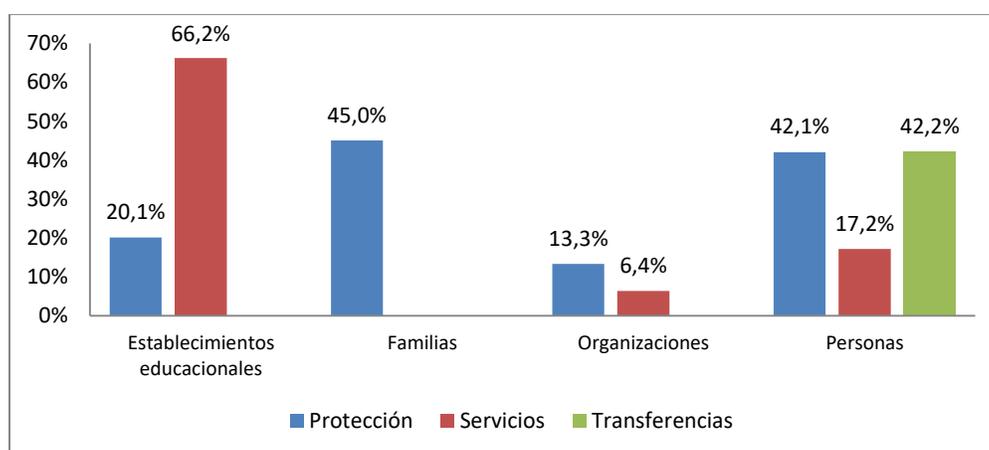
4.4 Cobertura de la Oferta Programática Social en Niñez y Adolescencia

4.4.1 Cobertura de Población Potencial

Si se analiza la cobertura efectiva para la protección social, a través del cálculo del cociente entre la cantidad de beneficiarios del programa y su población potencial, con el objetivo de aproximarse en promedio a cuánto se está cubriendo, se obtiene para los programas dirigidos a NNA, un 40,9% de cobertura media para los programas de protección, 26,2% para los programas de servicios, y un 42,2% para los programas de transferencias. En términos generales, el promedio de la cobertura es 34,9%. Aproximadamente un 5% de los programas no cuenta con información válida para efectos de los cálculos en este apartado.

Ahora bien, si se considera la separación para cada ámbito de la protección social por tipo de beneficiario, las distribuciones que se obtienen son las siguientes, de acuerdo al gráfico a continuación:

Gráfico 20: Cobertura Efectiva Media Programas NNA según Tipo de Beneficiario



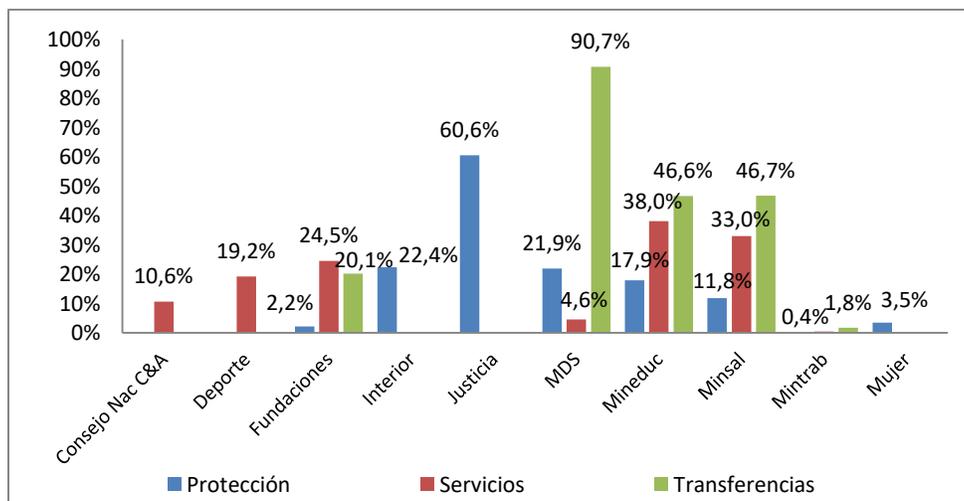
Fuente: Elaboración propia en base a información por programa. BIPS, 2016

En relación a la cobertura efectiva de la protección social, se observa que la cobertura de protección se mueve en promedio dentro del rango de fluctuación entre 13% y 45% (familias, Programa de atención integral familiar – 24 horas), la cobertura de servicios en promedio va desde 6% hasta 66% (establecimientos educacionales, donde destaca el Programa de educación especial diferencial y los Centros de recursos para el aprendizaje), y la cobertura de transferencias en promedio alcanza 42% (personas, destacando el Programa me conecto para aprender y el Programa de Apoyo al Recién Nacido – Chile Crece Contigo).

Como la cantidad de beneficiarios efectivos es en gran medida resultado de la focalización utilizada para cada programa, lo que se traduce en la cantidad de personas constituyentes de la población objetivo, los resultados parecen indicar que los programas de servicios para establecimientos educacionales son los que alcanzan a cubrir más de la mitad de los establecimientos potenciales, mientras que los programas de protección y transferencias hacia personas y familias, que muestran la mayor cobertura en promedio, no alcanzan a cubrir la mitad de la población potencial que teóricamente debería recibir el beneficio del programa. Esto parece indicar que los criterios de focalización de los programas están efectivamente operando como filtros de selección.

El siguiente gráfico presenta los resultados para la cobertura efectiva media para programas dirigidos a NNA, según institución a cargo:

Gráfico 21: Cobertura Efectiva Media Programas NNA según Institución



Fuente: Elaboración propia en base a la información por programa. BIPS, 2016

En relación a la cobertura efectiva media según institución responsable del programa, en promedio se observa que los programas de protección son cubiertos en mayor medida por el Ministerio de Justicia (60,6% debido al pool de programas del SENAME), seguido por el Ministerio de Desarrollo Social (21,9%) y el Ministerio del Interior y Seguridad Pública (22,4%). En los programas de servicios,

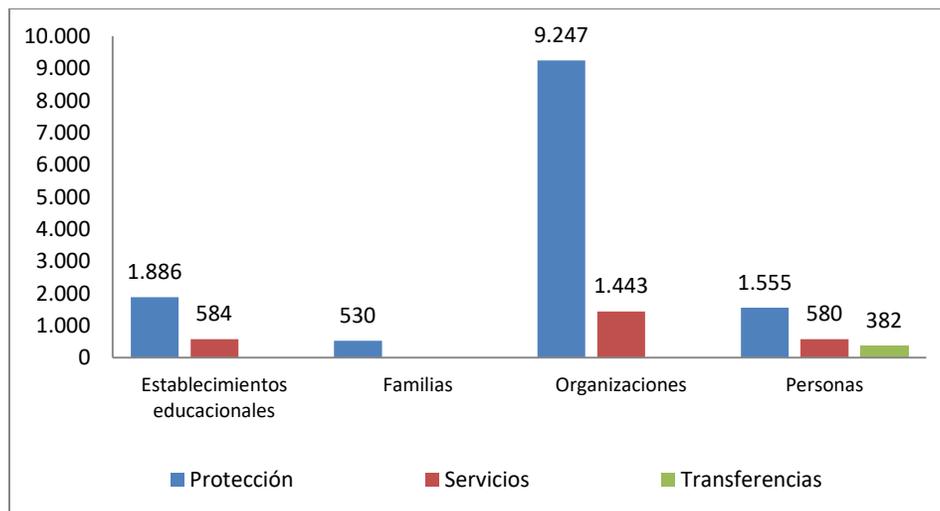
la distribución de la cobertura media es más plana, donde los Ministerios de Educación y Salud presentan los mayores valores (38,0% y 33,0% respectivamente). Por su parte, los programas de transferencias presentan una distribución de cobertura media con más fluctuaciones, donde se identifica un valor máximo alto para el Ministerio de Desarrollo Social (90,7% debido al Programa de Apoyo al Recién Nacido – Chile Crece Contigo), en tanto que el resto de las instituciones no superan el 50%.

4.4.2 Gasto per Cápita

El indicador para calcular el gasto social por beneficiario y por programa, corresponde al cálculo de la relación entre el presupuesto ejecutado para cada programa social dirigido a NNA, y los beneficiarios efectivos al cierre del periodo correspondiente. Para los programas de protección, el gasto per cápita medio alcanza el valor de \$1.675.472, para servicios el promedio es de \$613.610, mientras que para las transferencias asciende a \$381.890. En general, el gasto per cápita medio es de \$1.109.553. Aproximadamente un 7% de los programas no cuenta con información válida para efectos de los cálculos en este apartado.

El gráfico a continuación exhibe el gasto per cápita medio para programas dirigidos a NNA, según tipo de beneficiario: establecimientos educacionales, familias, organizaciones y personas, analizados según la clasificación de protección social.

Gráfico 22: Gasto per Cápita Medio para NNA según Tipo de Beneficiario



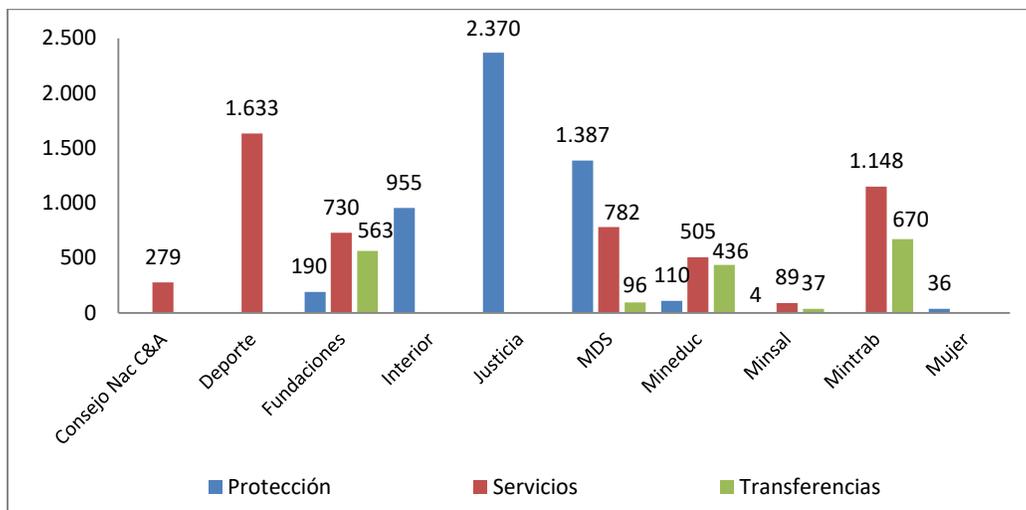
Fuente: Elaboración propia en base a la información por programa. BIPS, 2016 (Miles de \$ nom.)

Del gráfico previo se observa que el ámbito de protección muestra un máximo de \$9.247.000 para organizaciones (Programa Fondo Concursable de Iniciativas para la Infancia – Chile Crece Contigo), mientras que el mínimo calculado corresponde a \$530.000 para familias (Programa de Atención Integral Familiar - 24 Horas). En

el ámbito de servicios, el máximo de \$1.443.000 corresponde a organizaciones (Programas Activo Joven Territorial y Desarrollo Artístico en la Educación), y el menor valor de \$580.000 para personas (programas varios).

El gráfico a continuación exhibe el gasto per cápita medio para programas dirigidos a NNA según institución, analizados según la clasificación de protección social.

Gráfico 23: Gasto per Cápita Medio para NNA según Institución

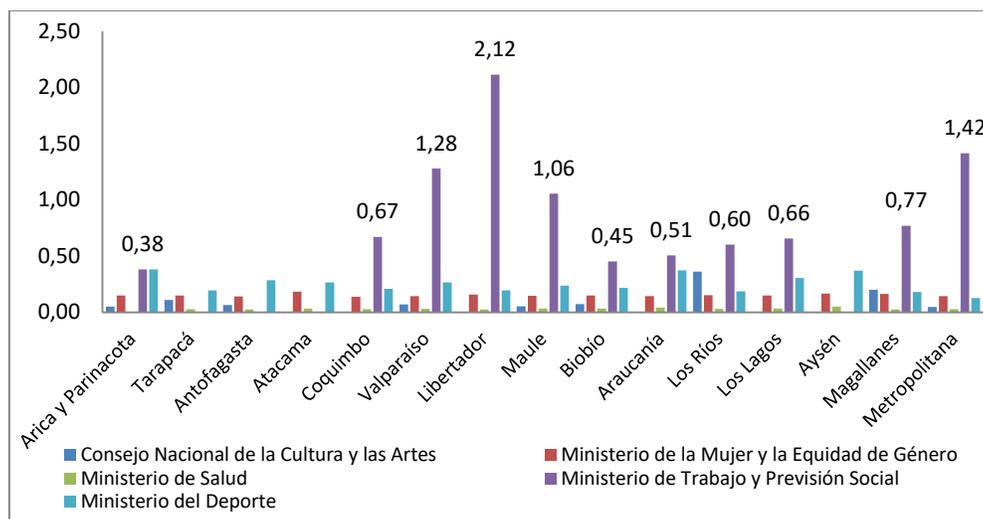


Fuente: Elaboración propia en base a la información por programa. BIPS, 2016 (Miles de \$ nom.)

Del gráfico anterior se observa que el gasto per cápita medio de los programas de protección presenta como cota superior el correspondiente a Justicia, que asciende a ca. \$2.370.000 (pool de programas del SENAME), seguido por Desarrollo Social e Interior, mientras que el mínimo valor corresponde a Educación \$110.000 (Programas de retención escolar y Habilidades para la vida). En el ámbito de servicios, el mayor valor de \$1.633.000 lo arroja Deporte (programas de competencias, liderazgo y participación deportiva) y el mínimo de \$89.000 Salud (subconjunto de programas de prevención, vida sana, control de niño sano, etc.). Por último, en los programas de transferencias encuentran su máximo valor de \$670.000 en el sector Trabajo (programas de transferencias varias al sector público), y nuevamente el sector Salud arroja el mínimo valor de \$37.000 (Programa Nacional de Alimentación Complementaria y el Fondo de Farmacia para Enfermedades Crónicas No Transmisibles en Atención Primaria).

Con el fin de determinar el comportamiento del gasto per cápita resultante dentro de la oferta programática dirigida a NNA, a continuación se presenta un mapa de localización a nivel de región geográfica para el gasto per cápita medio, según tipo de beneficiarios: personas, familias, establecimientos educacionales, organizaciones y conjuntos habitacionales.

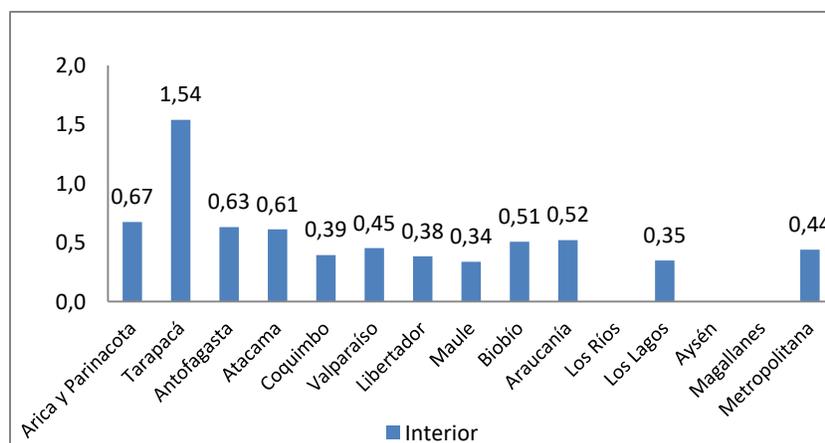
Gráfico 24: Gasto per Cápita Medio según Tipo de Beneficiario – Personas



Fuente: Elaboración propia en base a la información por programa. BIPS, 2016 (Millones de \$ nom.)

En relación a la distribución del gasto per cápita medio para personas beneficiarias, los Ministerios de la Mujer y Deporte muestran la gráfica más homogénea a través de las regiones, además de ser las muestras de datos más completas, en relación al resto de las instituciones. Sin embargo, se observa que el Ministerio del Trabajo muestra una distribución más desigual del gasto per cápita medio, ya que hasta la región de Atacama el gasto per cápita registrado es bastante bajo, comenzando a tomar relevancia desde Coquimbo al sur, con una mayor concentración en la zona central, para luego caer abruptamente en la región de Aysén, y recuperar su nivel previo en Magallanes. Los programas relacionados son Subsidio al Empleo Joven, Fondo para la Educación Previsional, Capacitación en Oficios, Aprendices y Transferencias al Sector Público). El gráfico 25 exhibe el gasto per cápita medio por tipo de beneficiario familias:

Gráfico 25: Gasto per Cápita Medio según Tipo de Beneficiario – Familias

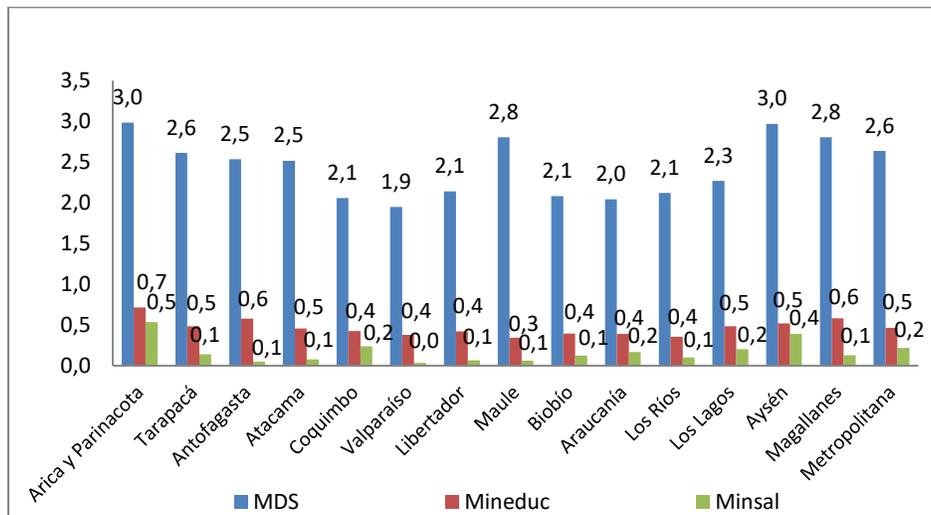


Fuente: Elaboración propia en base a la información por programa. BIPS, 2016 (Millones de \$ nom.).

Interesante es el caso del gasto per cápita medio del Ministerio del Interior hacia familias beneficiarias, el cual muestra que la macrozona norte desde Arica y Parinacota hasta Atacama se lleva el mayor nivel de gasto per cápita medio (Programa de Atención Integral Familiar - 24 Horas), el cual empieza a disminuir hasta llegar a su cota mínima en la región de Los Lagos.

El gráfico que sigue exhibe el gasto per cápita medio por tipo de beneficiario establecimientos educacionales:

Gráfico 26: Gasto per Cápita Medio según Tipo de Beneficiario – Establecimientos Educacionales

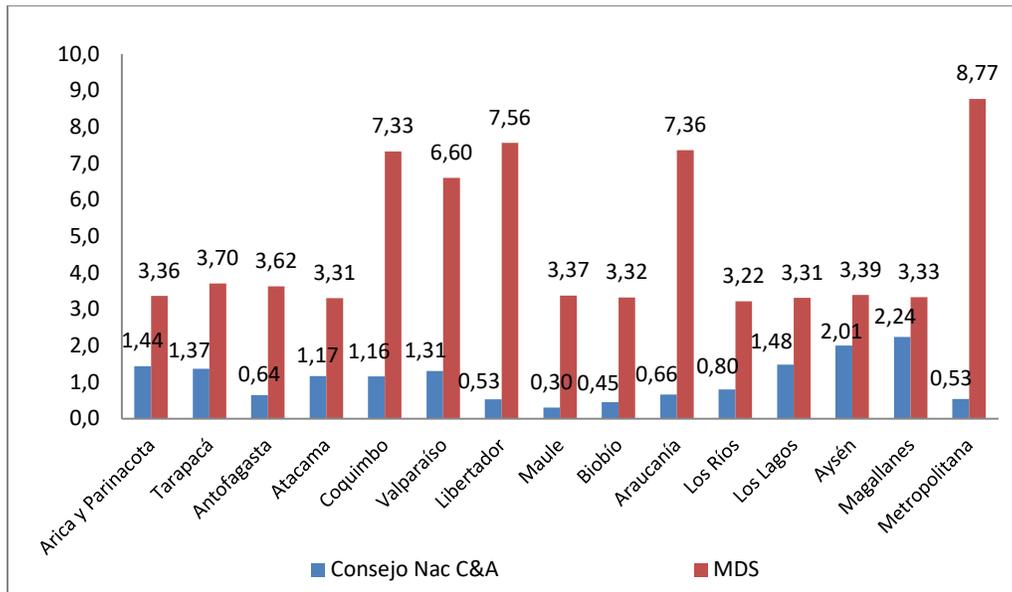


Fuente: Elaboración propia en base a la información por programa. BIPS, 2016 (Millones de \$ nom.).

Con respecto a los establecimientos educacionales, se observa cómo la curva de distribución del gasto per cápita medio de Educación y Salud es bastante homogénea a lo largo de las regiones del país. Al parecer, estos ministerios podrían estar calculando su gasto de programas sociales en función de los beneficiarios estimados por región geográfica, previamente a la decisión de asignación presupuestaria. En tanto, Desarrollo Social, que si bien presenta un nivel de gasto per cápita medio superior a los anteriores, pierde la homogeneidad, ya que se observa cómo la curva indica mayor gasto per cápita medio tanto en las regiones extremas como hacia el centro del país (particularmente Maule), mostrando menor nivel en las zonas Coquimbo-Valparaíso y Biobío-Araucanía (Programas Vive tu huerto y Atención temprana).

El gráfico que sigue exhibe el gasto per cápita medio por tipo de beneficiario organizaciones:

Gráfico 27: Gasto per Cápita Medio según Tipo de Beneficiario – Organizaciones

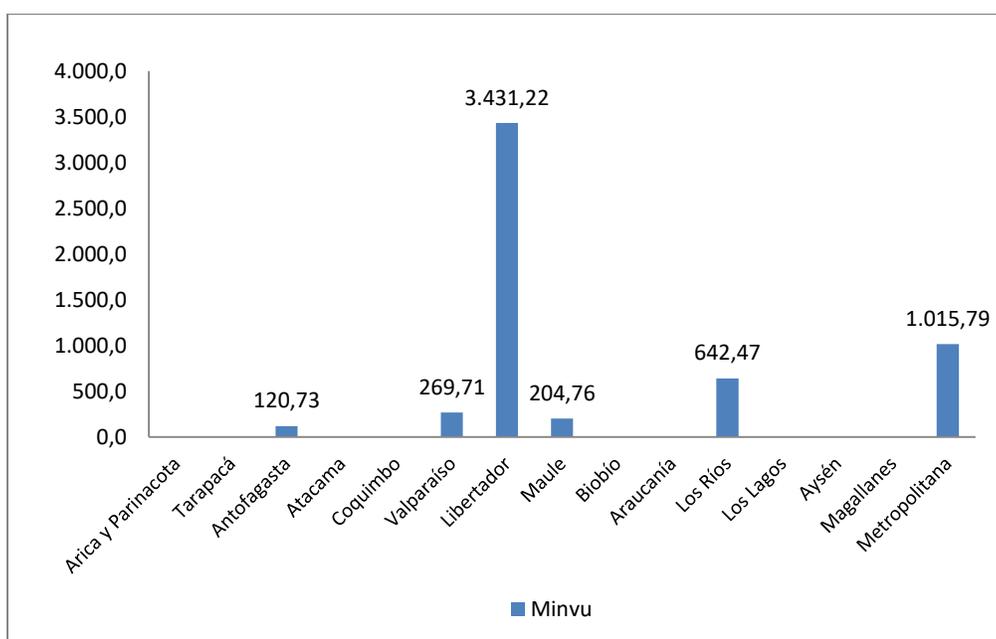


Fuente: Elaboración propia en base a la información por programa del BIPS, 2016 (Millones de \$ nom.)

Para las organizaciones beneficiarias tampoco se observa una distribución homogénea del gasto per cápita medio, si bien el rango en que se mueve la curva perteneciente al Consejo Nacional de la Cultura y las Artes es menor que el rango en que se mueve la curva perteneciente a Desarrollo Social. En el caso del Consejo, éste muestra en promedio mayor nivel de homogeneidad desde el extremo norte hasta la región de Valparaíso, para luego disminuir sostenidamente de nivel hasta el Maule y luego retomar el crecimiento progresivamente hasta el extremo sur (Magallanes, con el Programa Desarrollo Artístico en la Educación); la región Metropolitana en tanto alcanza los niveles más bajos de la curva de gasto per cápita medio para el consejo, con el financiamiento al mismo programa. Desarrollo Social, por su parte, presenta en promedio una alta variabilidad, con los niveles más bajos de gasto per cápita medio en las regiones de la macrozona norte, Maule-Biobío, y Los Ríos-Los Lagos-Aysén-Magallanes, mientras que la región Metropolitana alcanza el máximo de la curva (Programas Activo Joven Territorial y el Fondo Concursable de Iniciativas para la Infancia – Chile Crece Contigo).

El gráfico que sigue exhibe el gasto per cápita medio por tipo de beneficiario conjuntos habitacionales:

Gráfico 28: Gasto per Cápita Medio según Tipo de Beneficiario – Conjuntos Habitacionales



Fuente: Elaboración propia en base a la información por programa del BIPS, 2016 (Millones de \$ nom.)

Por último, en relación a la distribución del gasto per cápita medio para los conjuntos habitacionales beneficiarios, ésta se observa fluctuante, lo que puede indicar un proceso de selección riguroso por parte del programa en cuestión (Regeneración de Condominios sociales (Recuperación de Condominios Sociales - Segunda Oportunidad), ya que existen regiones en el país que no reciben recursos, mientras que la región del Libertador alcanza la máxima asignación por condominio (1 de entre 10 seleccionados a nivel nacional, con una alta asignación presupuestaria).

4.5 Gestión de la Oferta Programática Social en Niñez y Adolescencia

Para efectos de analizar ciertos aspectos de la gestión asociados a los programas de protección social dirigidos hacia niñez y adolescencia, en este trabajo de investigación se han analizado tanto los criterios de priorización, dentro del ingreso al programa, como los criterios de egreso de los programas, información contenida en los informes de descripción.

Los criterios de ingreso considerados para la oferta programática dirigida a niñez y adolescencia en protección social, corresponden a ingreso por demanda espontánea, ingreso por identificación de beneficiarios y/o ingreso por derivación de otros actores involucrados. A todo evento debe cumplirse que el sujeto de intervención cumple los requisitos para tales efectos. Por su parte, los criterios de egreso de los programas dicen relación con el cumplimiento de la duración de la

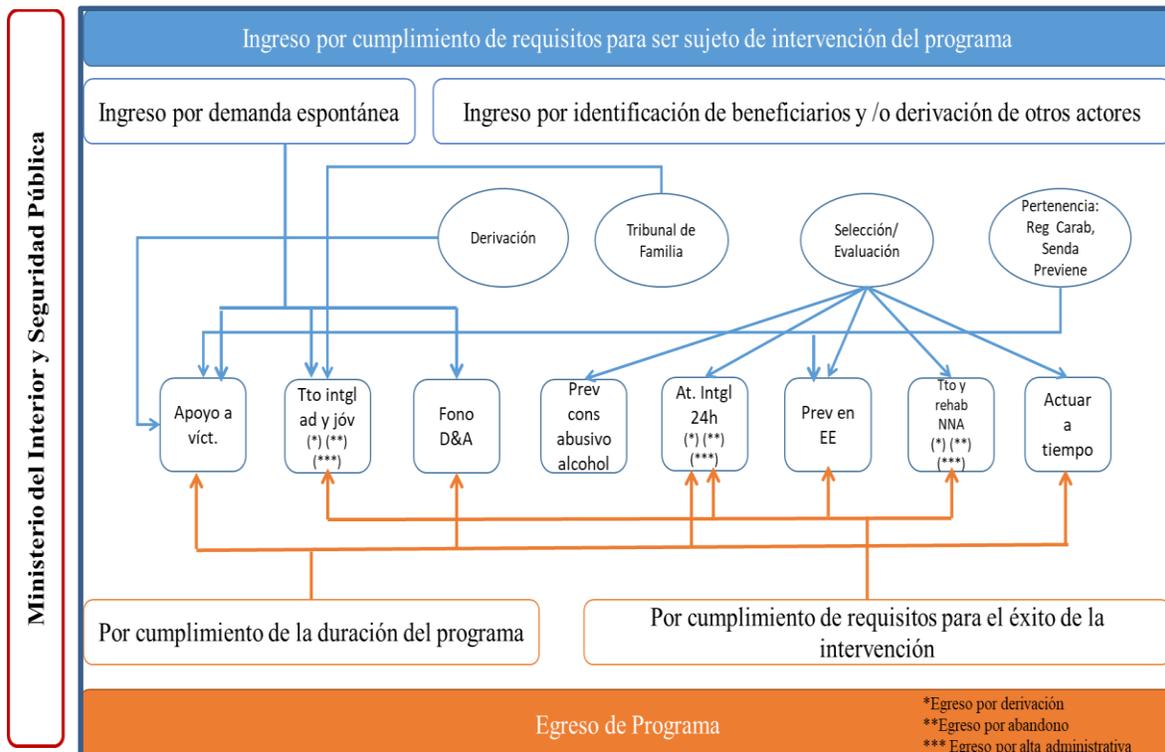
respectiva intervención o programa, cumplimiento de requisitos para el éxito, por derivación a otro programa, abandono, u otras razones administrativas.

Se presentan cinco esquemas ingreso-egreso para el sub-ámbito de protección. El primer esquema corresponde al subconjunto protección, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, le sigue su análogo para el Ministerio de Desarrollo Social, y en el caso del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, los programas han sido divididos en Adopción, Justicia Juvenil y Protección, tal como se presentan en sus informes institucionales. Seguidamente, se presentan tres esquemas ingreso-egreso para el sub-ámbito de Servicios, considerando al Ministerio de Salud y al Ministerio de Educación. Finalmente, un esquema ingreso-egreso para el sub-ámbito de Transferencias para el Ministerio de Educación, Ministerio de Salud y Ministerio de Desarrollo Social.

4.5.1 Criterios de Ingreso y Egreso Programas de Protección

El siguiente esquema corresponde al subconjunto de programas de protección, a cargo del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

Esquema 9: Ingreso y Egreso Programas de Protección – INTERIOR

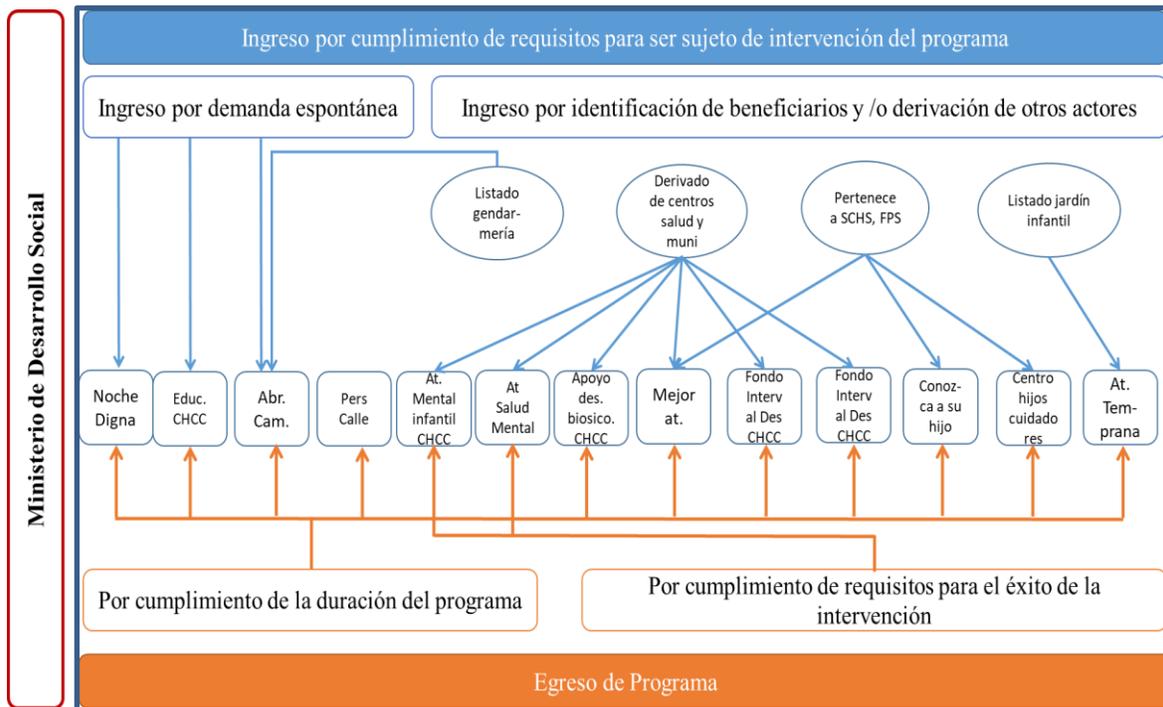


Fuente: Elaboración propia en base a los informes por programa disponibles en el BIPS

En Interior se observa un bajo nivel de interacción con Tribunales de Familia, y significativas instancias de interacción con otras entidades, lo que gatilla la necesidades de asegurar una efectiva coordinación con terceros. Asimismo, la vía de ingreso por selección, demanda niveles de eficiencia y eficacia en el proceso. El egreso mayoritariamente se relaciona con el cumplimiento del éxito de la intervención, lo cual impulsa la realización sucesiva de procesos de evaluación de resultados. Cabe destacar que este Ministerio se encarga del programa Prevención del Consumo Abusivo de Alcohol, el que no posee criterios de egreso rígidos, lo que permite que el beneficiario reingrese al programa en caso de necesitarlo.

El siguiente esquema corresponde al subconjunto de programas de protección, a cargo del Ministerio de Desarrollo Social.

Esquema 10: Ingreso y Egreso Programas de Protección – DESARROLLO SOCIAL

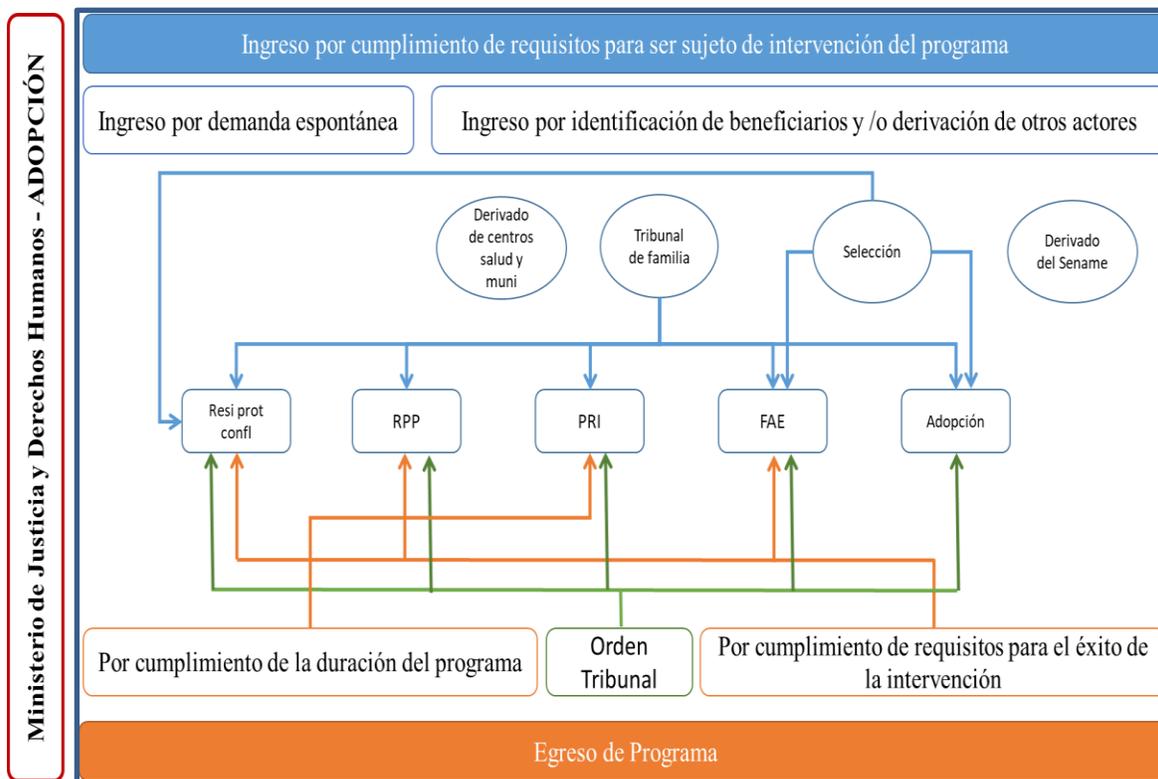


Fuente: Elaboración propia en base a los informes por programa disponibles en el BIPS

En Desarrollo Social, por su parte, dada la significativa interacción con otras entidades en relación a los ingresos de su oferta programática, se generan necesidades de coordinación con terceros, así como también se produce la necesidad de garantizar tanto eficiencia como eficacia en los procesos de selección. Además, se observa que la mayoría de los programas terminan según cumplimiento del plazo estipulado en la duración del mismo, lo que no necesariamente viene a garantizar el éxito de la intervención.

El esquema a continuación corresponde al subconjunto de programas de protección, a cargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Adopción).

Esquema 11: Ingreso y Egreso Programas de Protección – JUSTICIA / ADOPCIÓN



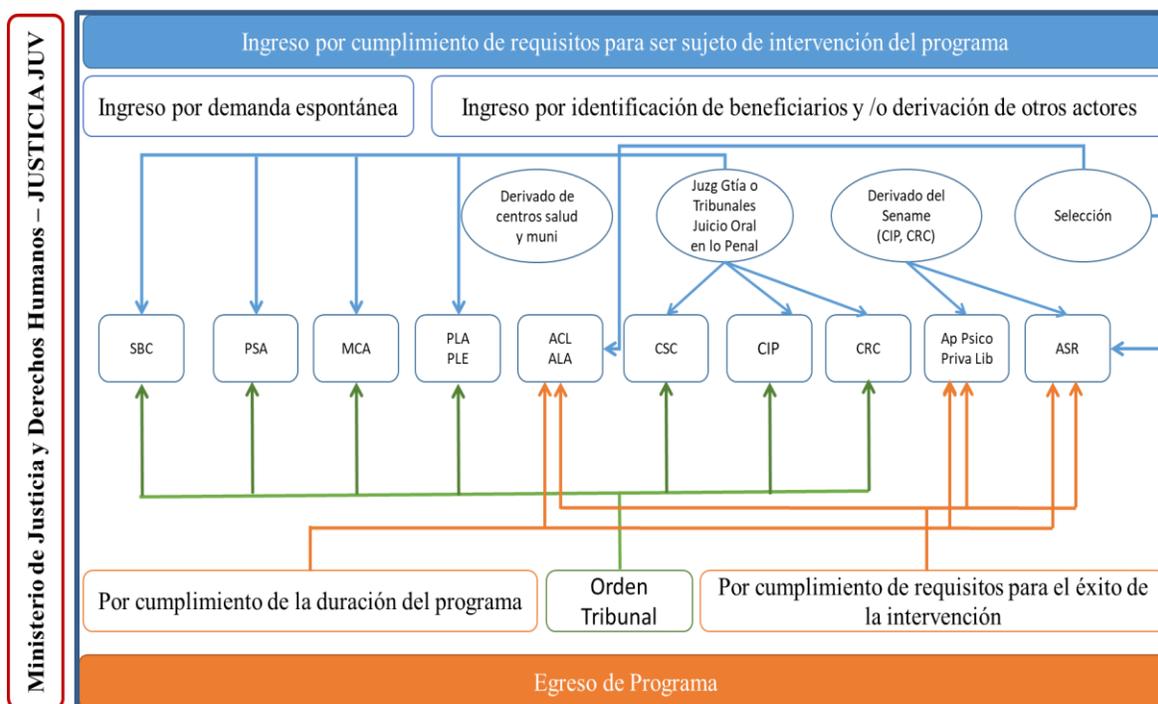
Fuente: Elaboración propia en base a los informes por programa disponibles en el BIPS

Del análisis respecto a los criterios ingreso-egreso en el subconjunto de programas de protección, a cargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Adopción), se observa que la mayoría de los programas terminan según nivel de cumplimiento del éxito de la intervención, que se requiere eficiencia y eficacia en el proceso de selección al programa, y que también aplica optimizar procesos de evaluación de resultados.

En relación a la orden de tribunal, ésta es necesaria tanto para gatillar el ingreso a un programa como el egreso correspondiente, lo cual da cuenta de la judicialización existente en la gestión de los programas. Esta judicialización presente en la entrada y salida al programa, no necesariamente es acompañada de la selección del perfil adecuado para ser sujeto de intervención del programa.

El esquema a continuación corresponde al subconjunto de programas de protección, a cargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Justicia Juvenil).

Esquema 12: Ingreso y Egreso Programas de Protección – JUSTICIA / JUSTICIA JUVENIL



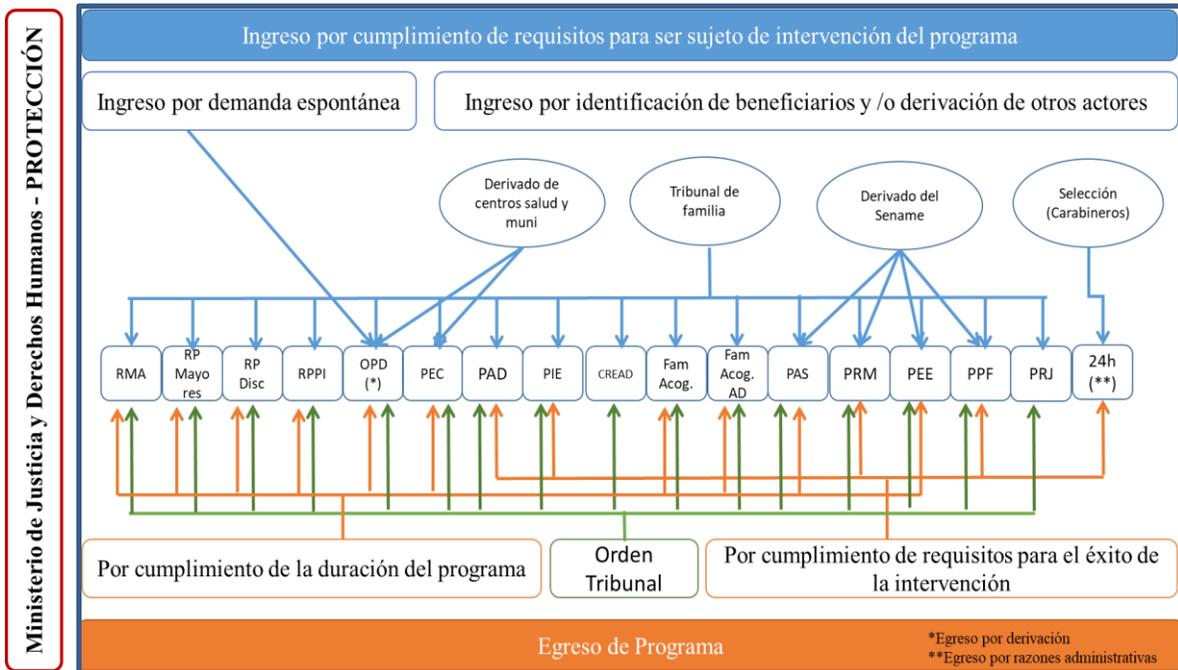
Fuente: Elaboración propia en base a los informes por programa disponibles en el BIPS

Del análisis respecto a los criterios ingreso-egreso en el subconjunto de programas de protección, a cargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Justicia Juvenil), se constata una alta interacción con Tribunales, tanto en procesos de ingreso como egreso, lo cual no garantiza la selección del perfil adecuado. También se observan movimientos inter-programas, y escaso criterio de egreso según cumplimiento del éxito de la intervención.

Los programas Intermediación laboral para jóvenes sancionados (ACL y ALA), Apoyo psicosocial y reinserción escolar para adolescentes privados de libertad, y Apoyo psicosocial y reinserción escolar para adolescentes en medio libre (ASR), son considerados programas complementarios, los cuales no requieren orden de tribunal para proceder.

El esquema a continuación corresponde al subconjunto de programas de protección, a cargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Protección).

Esquema 13: Ingreso y Egreso Programas de Protección – JUSTICIA / PROTECCIÓN



Fuente: Elaboración propia en base a los informes por programa disponibles en el BIPS

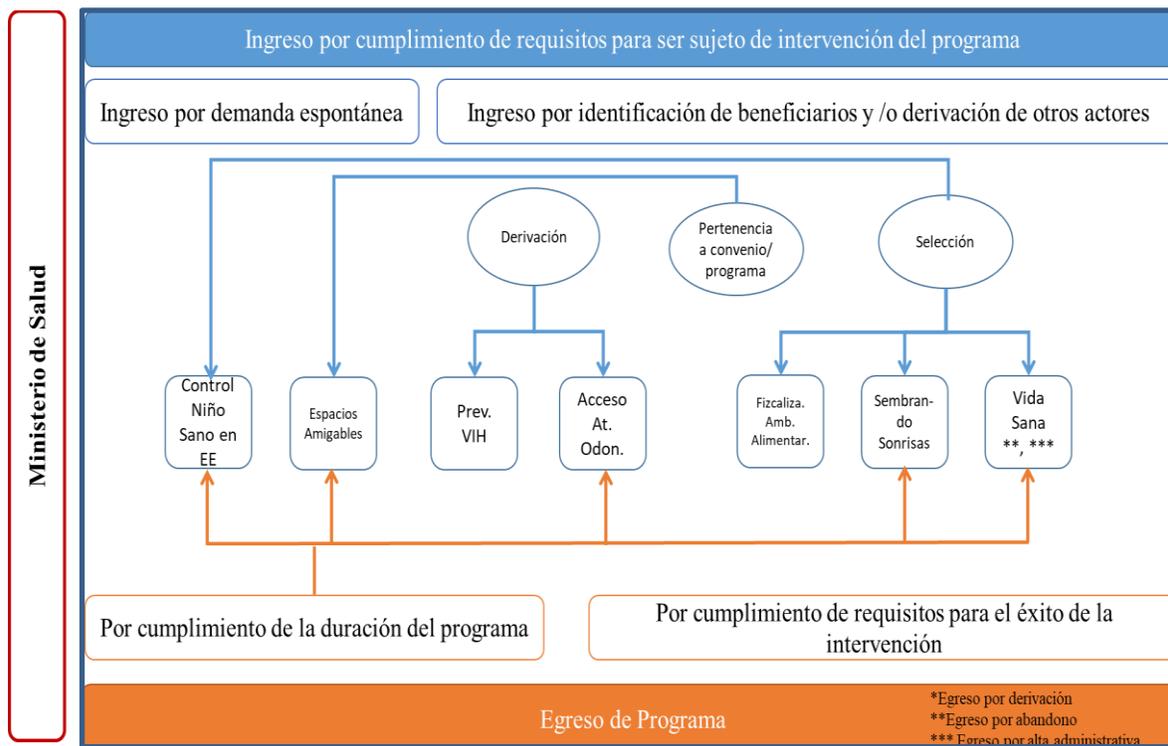
Del análisis respecto a los criterios ingreso-egreso en el subconjunto de programas de protección, a cargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Protección), se observa una significativa oferta programática con alta interacción con los Tribunales de Familia. Igualmente, surgen necesidades mayores de coordinación con terceros. La mayoría de los programas terminan según cumplimiento del plazo, lo que no necesariamente garantiza el éxito de la intervención.

El Tribunal de Familia juega un papel importante, toda vez que se necesita la emisión de una orden para proceder. Al respecto, Juretić & Fuenzalida (2015) sugieren que “Frente a la excesiva judicialización, se propone la expansión de la vía administrativa (y no judicial) como mecanismo previo de abordaje de las problemáticas que hoy afectan a nuestros niños, niñas y adolescentes.” De hecho, disminuir la judicialización ayudaría a simplificar y agilizar el proceso de entrada y salida. Actualmente, si se hizo un ingreso por orden judicial, también el egreso debe ser judicial. No obstante, esto también puede relacionarse con demandar el respaldo de una orden judicial para gatillar el siguiente paso, buscando de alguna manera una cierta legitimidad en la acción.

4.5.2 Criterios de Ingreso y Egreso Programas de Servicios

El esquema a continuación corresponde al subconjunto de programas de servicios, a cargo del Ministerio de Salud.

Esquema 14: Ingreso y Egreso Programas de Servicios – SALUD

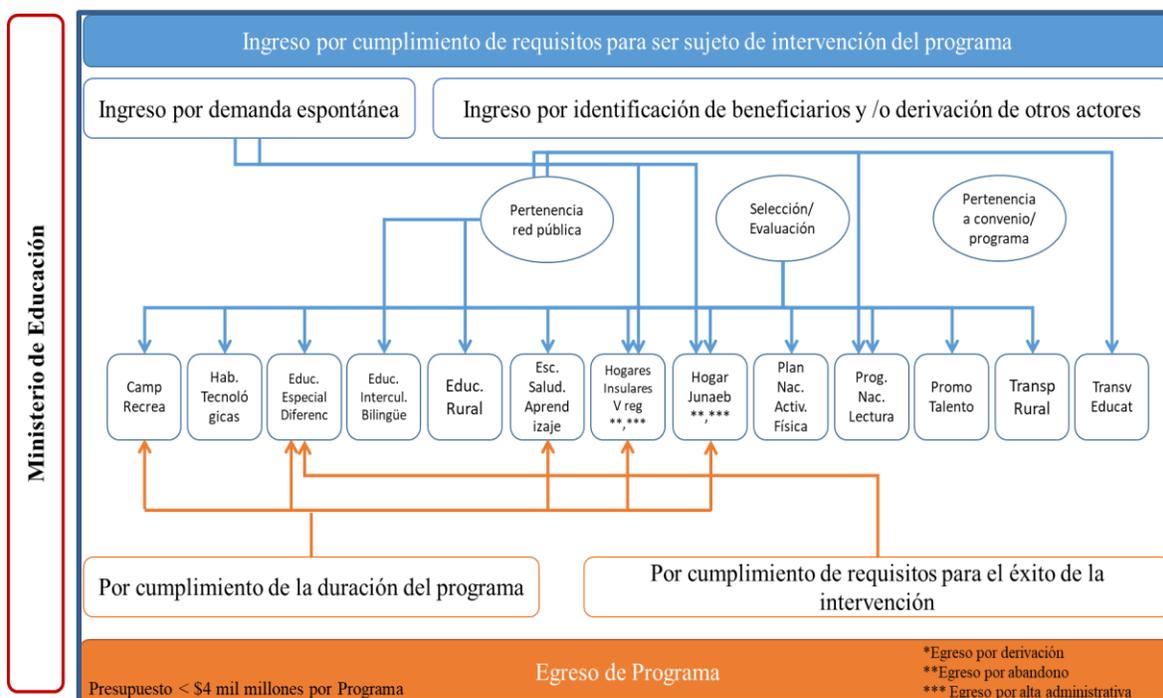


Fuente: Elaboración propia en base a los informes por programa disponibles en el BIPS

En relación a los procesos ingreso-egreso de los programas de servicios en Salud, es posible constatar la relevancia de los procesos de derivación y selección de beneficiarios en la entrada. Por su parte, respecto a los procesos de egreso es posible constatar que prima el criterio de cumplimiento de la duración estipulada para cada programa específico.

El esquema a continuación corresponde al subconjunto de programas de servicios, a cargo del Ministerio de Educación, con presupuesto menor a \$4.000 millones asignados por programa.

Esquema 15: Ingreso y Egreso Programas de Servicios – EDUCACIÓN

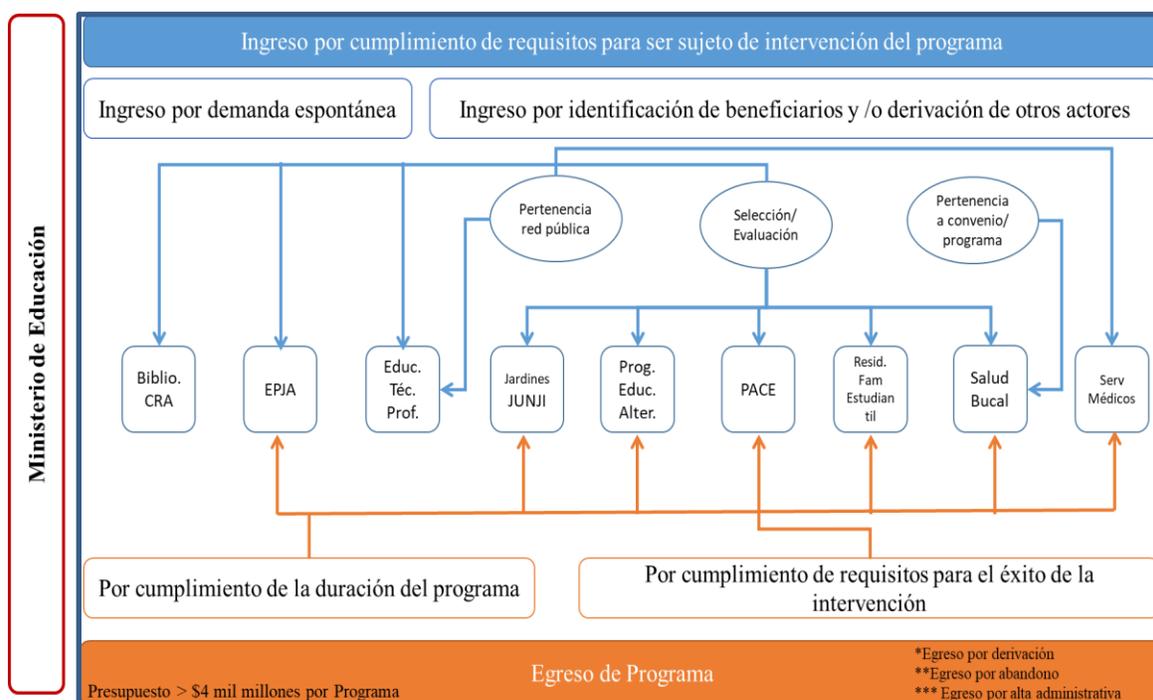


Fuente: Elaboración propia en base a los informes por programa disponibles en el BIPS

Del esquema anterior se observa un subconjunto de programas sociales (con presupuesto menor a \$4.000 millones por programa), compuesto por trece iniciativas a cargo de Educación, donde se constata que los procesos de selección/evaluación de beneficiarios son absolutamente relevantes en la entrada al programa. Asimismo, se observa escaso ingreso por demanda espontánea. Respecto a los procesos de egreso prima el criterio de cumplimiento de la duración estipulada para cada programa específico, donde normalmente se relaciona con la duración del nivel de estudios que acompaña el servicio proporcionado. Cabe señalar la no existencia de criterios de egreso declarados en la definición de los programas de servicios.

El esquema a continuación corresponde al subconjunto de programas de servicios, a cargo del Ministerio de Educación, con presupuesto mayor a \$4.000 millones asignados por programa.

Esquema 16: Ingreso y Egreso Programas de Servicios – EDUCACIÓN (2)



Fuente: Elaboración propia en base a los informes por programa disponibles en el BIPS

Del esquema anterior se observa un subconjunto de programas sociales (con presupuesto superior a \$4.000 millones por programa), compuesto por nueve iniciativas a cargo de Educación, donde se constata la importancia de los procesos de selección/evaluación de beneficiarios en la entrada al programa. Esto implica que el organismo evaluador debiese contar con información relevante del beneficiario, la cual podría ser utilizada como punto de partida para coordinar soluciones integrales en torno a la situación del niño, niña o adolescente, por ejemplo a través del establecimiento educacional donde asiste el niño, niña o adolescente. En línea con esto, dentro de los desafíos que supone un sistema de protección integral a la infancia y adolescencia, Juretić y Fuenzalida (2015) señalan que:

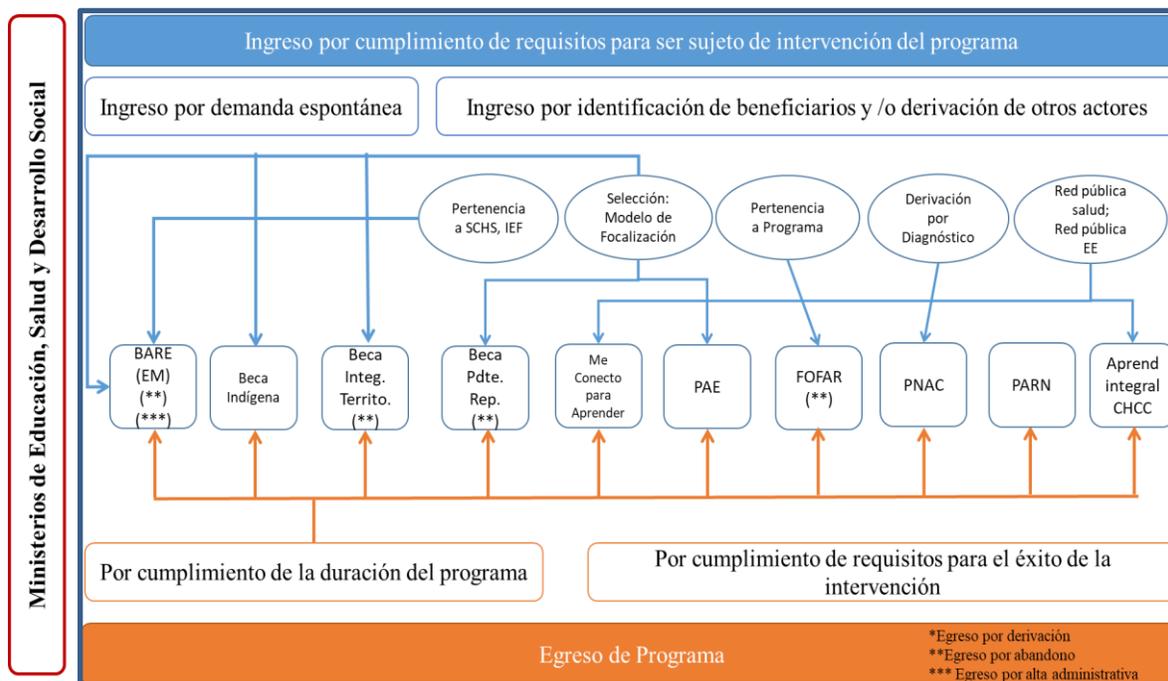
“En el sector educación, se releva la necesidad de que la escuela sea el centro de un sistema integrado de protección a la infancia y adolescencia en el nivel local, especialmente como articuladora y responsable del involucramiento de toda la comunidad para la protección de los derechos del niño, niña o adolescente.”

Por su parte, en los procesos de egreso se observa que prima el criterio de cumplimiento de la duración estipulada para cada programa, que normalmente se relaciona con la duración del nivel de estudios que acompaña el servicio proporcionado. Cabe señalar la no existencia de criterios de egreso declarados en la definición de los programas de servicios.

4.5.3 Criterios de Ingreso y Egreso Programas de Transferencias

El esquema a continuación corresponde al subconjunto de programas de transferencias, a cargo del Ministerio de Educación, Salud y Desarrollo Social⁹.

Esquema 17: Ingreso y Egreso Programas de Transferencias – EDUCACIÓN, SALUD Y DESARROLLO SOCIAL



Fuente: Elaboración propia en base a los informes por programa disponibles en el BIPS

En relación a los procesos ingreso-egreso de los programas de transferencias (becas, especies, reparto de fondos), es posible constatar que el proceso de selección de los beneficiarios, a través del modelo de focalización esgrimido para cada programa, se utiliza con mayor frecuencia en el caso del Ministerio de Educación. El sector Salud, por su parte, es más orientado a procesos de derivación o calidad de pertenencia a algún programa en específico. En general, no se observan ingresos por demanda espontánea, como tampoco egresos supeditados a verificar el nivel de cumplimiento de éxito, ya que, debido a la naturaleza de la intervención en este caso, lo clave es la identificación y selección ex-ante del beneficiario de la transferencia.

⁹ Los programas de transferencias Fondo de Farmacia para Enfermedades Crónicas No Transmisibles en Atención Primaria (FOFAR) y el Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC) pertenecen al Ministerio de Salud, en tanto que el programa de transferencias Programa de Apoyo al Recién Nacido – Chile Crece Contigo (PARN) y el Aprendizaje Integral - Chile Crece Contigo, son del Ministerio de Desarrollo Social. El resto de los programas en el esquema son de responsabilidad de Educación.

5. CONCLUSIONES

5.1 En Relación a la Información de Base

El BIPS entrega la información de los programas en formato de lectura (.pdf) lo que no facilita un análisis directo de la información que éste contiene, razón por la cual se debe proceder a construir una base de datos, en un formato que permita hacer los cruces de información, según sea necesario. En consecuencia, se recomienda que, en beneficio de la política de transparencia de la información, el Estado comience a disponibilizar la información pública directamente a través de bases de datos, las cuales habiliten diversos tipos de análisis gráficos y cruces relacionados de información.

Existen campos en la base de datos conformada que no poseen información válida, campo “sin información” respecto a cifras de presupuesto, beneficiarios y criterios de egreso, lo que afecta la calidad de la data utilizada en el proceso de análisis desarrollado.

La información entregada por el BIPS en relación al total de beneficiarios por región geográfica, supera la cantidad de población de niños, niñas y adolescentes habitantes por región geográfica. Esto indica que muy probablemente un beneficiario se cuenta más de una vez, ya que puede pertenecer a más de un programa, lo cual dificulta calcular la cobertura geográfica efectiva de la oferta programática por región geográfica.

5.2 En Relación al Público Objetivo

Al pretender analizar si el público objetivo al que apunta la oferta programática social, dirigida a niñez y adolescencia, se define en base a la lógica de la protección social, en primera instancia se pudo constatar que el ámbito de acción de los programas declarado en su descripción no permite definir con certeza si pertenecen o no a la protección social. Aun cuando la contempla como campo, ésta se superpone con otros ámbitos de acción, especialmente cuando se trata de Educación y/o Salud. Por esto, es que se procedió a clasificar el ámbito de protección social en tres ámbitos más específicos: acceso a servicios, ejecución de transferencias, e iniciativas de protección hacia el niño, niña o adolescente.

Al llevar a cabo un proceso de descomposición de factores determinantes del público objetivo de los programas, tales como la definición de población más vulnerable, el rango etario para aumentar la especificación de la población de niños, niñas y adolescentes, y la clasificación de la protección social para habilitar el proceso de análisis, se logra establecer ciertas características en torno a aquellos criterios de definición aplicados, que dan cuenta de cómo se compone el público objetivo de la oferta programática bajo estudio.

En relación al criterio de vulnerabilidad, dentro de la descripción del público objetivo de los programas de protección social, en principio se observa que no es posible distinguir apropiadamente un criterio que actúe como conductor a través de la oferta programática. De poder establecerse un criterio así, éste permitiría establecer con mayor nivel de certeza si dentro de la población vulnerable del segmento niños, niñas y adolescentes, el Estado se está haciendo efectivamente cargo de los más vulnerables, tal como lo señala UNICEF (2012) en su marco estratégico.

Por otra parte, la definición de los programas muestra un gran número de rangos de edad donde los programas se enfocan, lo cual dificulta un análisis más directo en la estructuración de rangos etarios. De esta manera, tal vez los programas no estarían siguiendo el ciclo de vida o siquiera el ciclo escolar de la población niños, niñas y adolescentes, dada la dispersión verificada. Esto evidencia de alguna manera que la protección social quizá no está haciéndose cargo de una persona vulnerable a lo largo de su ciclo vital. Por otra parte, en cuanto al enfoque que apunta al acompañamiento durante el ciclo de vida del niño, niña y adolescente (CSP, 2015), como componente de un sistema de protección integral, éste no se ve favorecido si la clasificación de los programas no se encuentra debidamente estructurada.

Seguidamente, durante el proceso de sistematización de la data, se constató también que es posible conformar más claramente el rango de 0 a 5 años, mientras que los rangos posteriores se superponen, lo que no permite eliminar la dispersión existente. En esta línea, sería muy interesante en un trabajo de investigación futuro, poder analizar en profundidad la información específica de cada programa, de tal forma de clasificar en forma certera la pertenencia a cada grupo etario.

Por consiguiente, en términos de política pública, es necesario revisar la descripción del público objetivo, y en lo posible sistematizar su definición y descriptores, de tal manera que se llegue a tener mayor claridad acerca de quiénes están siendo objeto de la protección social, ya que hasta ahora no se puede decidir si la oferta programática bajo estudio efectivamente se define en base a la protección social. Incluso, a través de esta línea futura de investigación propuesta, se podrían identificar duplicidades y convergencias en la selección de los beneficiarios de una política pública para un fin específico.

En relación a la vulnerabilidad, un aspecto que este trabajo de investigación no aborda, pero que se recomienda profundizar, es distinguir aquellas variables de corto plazo de las de largo plazo. Las variables de corto plazo dicen relación con que existen ciertas condiciones en el país que determinan la existencia de personas en vulnerabilidad, quienes necesitan cierta protección por parte del Estado: presentan carencias, malnutrición, problemas de salud, etc., mientras que las variables de largo plazo indican que, si no se atacan las causas que generan esos factores de riesgo, el gasto en protección social podría tender a infinito, ya que siempre van a emerger nuevos casos.

Por esto, sería interesante observar la existencia de una cierta prevención, para evitar que se produzcan las causas que dan origen a la condición de vulnerabilidad. Analizar si estos programas tratan a los niños, niñas y adolescentes que ya están en vulnerabilidad, o si piensan en el futuro, con el objetivo que no hayan nuevos niños, niñas y adolescentes bajo esta condición, por ejemplo: mejorar condiciones laborales de los padres, la conectividad en sectores periféricos, escuelas, hospitales, consultorios, etc. En definitiva, hacerse cargo del niño, niña y adolescente dentro de su entorno, de manera integral.

5.3 En Relación a la Cobertura

En relación a la cobertura de la población potencial de los programas dirigidos a niños, niñas y adolescentes, la cobertura media para los programas de protección social es 34,9%: protección 40,9%, servicios 26,2% y transferencias 42,2%.

De acuerdo a los resultados de cobertura media respecto a la población potencial del programa, que normalmente no alcanzan el 50%, al parecer los criterios de focalización de los programas están operando como filtros de selección. Por lo tanto, sería necesario analizar en profundidad si estos resultados son los deseados por la política de protección social, o se está dejando personas afuera que necesitan el apoyo del programa. Quizá la solución es elevar el nivel de gasto social, y así evitar la selección por cuestiones de eficiencia en el gasto, lo cual es bastante improbable. En definitiva, lo que se aconseja es una revisión del trade-off existente entre eficiencia y equidad, inevitablemente presente en las decisiones de política pública de protección social.

En relación al gasto per cápita medio de los programas dirigidos a niños, niñas y adolescentes, el gasto per cápita medio alcanza el valor de \$1.675.472 para los programas de protección, para servicios el promedio es de \$613.610, mientras que para las transferencias éste asciende a \$381.890. A nivel general, el promedio alcanza \$1.109.553.

Las distribuciones más homogéneas del gasto per cápita medio a través de las regiones geográficas, se observan como resultado de la gestión de los Ministerios de Salud, de la Mujer y la Equidad de Género, y Educación. Sin embargo, los ministerios del Trabajo, del Interior, Desarrollo Social, el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, y Vivienda, muestran una distribución menos homogénea del gasto per cápita medio. Esto sugiere diferencias en la gestión de los programas al interior de las instituciones, desde las bases de sus cálculos hasta las variables del proceso de toma de decisiones. Una futura línea de investigación podría ser desarrollada en torno a estos hallazgos, con el fin de determinar el fundamento subyacente a estos comportamientos.

Estos resultados parecen señalar también que el enfoque territorial, postulado por el CSP (2015), en el afán de considerar el contexto territorial donde se está

ejecutando el programa social, no se estaría potenciando adecuadamente, en el sentido que al parecer la información con la que se cuenta para hacer la planificación financiera del programa, no está certeramente disponible para todas las instituciones. Esto sugiere que se tiende a potenciar algunos territorios por sobre otros, en circunstancias que las metas de política pública son declaradas a nivel país.

En consecuencia, si lo que se pretende es de algún modo aproximarse a qué tan cubierta se encuentra la protección social en el país, a la luz de los hallazgos expuestos, podría considerarse que existe una parte de la población vulnerable que no está siendo atendida por la oferta programática bajo análisis, ya sea por falta de programas adecuados, o por la existencia de programas que no logran capturar al público objetivo declarado.

5.4 En Relación a la Gestión

Chile ha realizado esfuerzos hacia la construcción de un sistema de protección social hacia la infancia y adolescencia. Prueba primaria de ello es la oferta programática de protección social existente en el país, la cual constituyó la unidad de análisis en este trabajo de investigación. Dicho análisis se desarrolló en torno a ciertos ámbitos de gestión, factores que deberían considerarse para avanzar en la construcción de un sistema de protección integral. De ese modo, este sistema estaría habilitado para resolver la problemática de este segmento, primordialmente en base a asegurar la respuesta de las redes de atención, y la conexión entre los programas constitutivos de la oferta de protección social.

A partir del análisis sobre los procesos de ingreso y egreso de los programas dentro del campo protección, se desprende que las necesidades de coordinación con terceros son significativas, por lo que el conjunto de esfuerzos planificados y realizados por generar un trabajo de equipo efectivo, que traspase los límites de la institución titular responsable por la implementación del programa, debiera estar abordado en forma más explícita tanto a la hora de entregar una descripción, como a la hora de entregar resultados intermedios y finales de los programas. Por su parte, en los programas de servicios es importante tanto la selección como la interacción en la red, pues ésta debe operar en forma satisfactoria para asegurar la derivación para recibir el beneficio en forma oportuna. En tanto, para los programas de transferencias, es crucial entender el modelo de focalización utilizado en la selección de los beneficiarios, ya que éste determina en buena medida que el beneficio esté siendo recibido por quien realmente lo necesita.

Esto pareciera indicar además que el enfoque multi-sector, como componente clave de un sistema de protección social integrado, planteado por UNICEF (2012), es difícil de materializar, ya que no se observa ningún vínculo de peso declarado en la información del programa, entre los resultados alcanzados por los esfuerzos desde la protección social, y los resultados alcanzados por un sector determinado.

Sin embargo, el trabajo para lograr una articulación eficaz no es sólo una palanca de desarrollo para los programas de protección, sino que pasa a ser un requerimiento a nivel de la oferta programática global, ya que ésta necesita un nivel de articulación tal que asegure el éxito de las intervenciones, sobre todo si lo que se pretende es tratar al individuo dentro de un sistema integral de protección social. Esa integralidad debe verse reflejada desde el mismo principio de la concepción y elaboración de un programa de intervención, a través de la incorporación de estrategias de desarrollo conjuntas, entre instituciones pertenecientes a los distintos sectores tocados por la intervención. Además, la naturaleza multidimensional de la vulnerabilidad corresponde a un espacio con diversas aristas de intervención, que demanda una respuesta integral.

En este sentido, una futura línea de investigación permitiría determinar las fallas de coordinación existentes, profundizando en cómo se relacionan las instituciones responsables de cada programa, y cómo efectivamente se está dando el trabajo colaborativo dentro de la ejecución del programa, de existir en la práctica.

Por otra parte, el BIPS agrupa los programas por institución en forma más bien atomizada, siguiendo la estructura organizacional, donde la creciente realidad multisectorial de las políticas públicas no se aborda apropiadamente. El banco “integrado” de programas sociales sólo consolida el conjunto de programas, pero la información se muestra atomizada por institución, donde no se logra visualizar los avances de las instituciones relacionadas con una intervención integrada.

Por esto se recomienda también que los informes de los programas incluyan el reporte de los resultados del trabajo coordinado, lo que necesariamente conlleva la explicitación clara de los objetivos correspondientes al inicio del programa. De este modo, la articulación pasaría a ser una actividad obligatoria de las instituciones a cargo de un programa, con objetivos compartidos y reportes también compartidos.

En conclusión, al querer responder a la cuestión de si la oferta programática es capaz de articularse, para otorgar una respuesta integral a las necesidades de protección social de la niñez y adolescencia, una aproximación es que la falta de definición y dispersión de los programas, junto a una gestión que evidencia fuertes necesidades de coordinación y simplificación de sus procesos, no está permitiendo otorgar este tipo de respuesta. Por ello, es preciso mejorar tanto la composición y estructura como el modo en que se gestiona la oferta programática actual de protección social dirigida a niñez y adolescencia, para luego estar en mejor posición de avanzar hacia el sistema integrado que se necesita.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Bedregal, P., Morales, F. & Valenzuela, J.P. (2016). Inversión en Primera Infancia en Chile: Diagnóstico, Desafíos y Propuestas. Versión no publicada. UNICEF-Chile.
- Comisión Investigadora del Funcionamiento del Servicio Nacional de Menores (SENAME) (2014). Informe de la Comisión. Cámara de Diputados de Chile, 4/3/14.
- Consejo de la Infancia (2015). Bases y Fundamentos de la Política Nacional de la Infancia (2015- 2030), mimeo, Secretaría General de la Presidencia, Gobierno de Chile.
- Consejo Nacional de la Infancia (2016). Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2015-2025.
- Consejo Nacional de la Infancia (2016, Noviembre). Estudio sobre Sistemas de Protección Especializada de NNA.
- Consejo Presidencial de Infancia (2006). El futuro de los niños es siempre hoy. Gobierno de Chile.
- Contreras, J.I., Rojas, V., & Contreras, L. (2014). Análisis de programas relacionados con la intervención en NNA vulnerados en sus derechos: La realidad chilena. Psicoperspectivas, Volumen 15, Número 1, pp. 89-102.
- Departamento de Prensa del Senado de Chile, 2017. Sistema de garantías de los derechos de la niñez: llega al Senado proyecto que otorga protección integral para los menores. Boletín No. 10315-18.
- FUNASUPO (2017). Ciclo 2015-2016 del Programa para Pequeñas Localidades, Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- Juretić, J., Dussailant, F., Saieg G., Martin, M.P., Estrada, F., Fuenzalida, J. y Castro, C. (2015, Junio). Definiciones Conceptuales para un Sistema Integral de protección a los Niños, Niñas y Adolescentes en Chile. Centro de Sistemas Públicos. Universidad de Chile.
- Juretić, J., Fuenzalida, J. (2015). Diseño Institucional de un nuevo Sistema de Protección Integral de la Infancia y Adolescencia en Chile: Principios y componentes esenciales. Serie Sistemas Públicos, Número 11. Centro de Sistemas Públicos. Universidad de Chile.
- Larraín, S. (2011). De objeto de protección a sujeto de derecho. En Cousiño Felipe & Foxley Ana María (coeds.) Políticas Públicas para la Infancia, Santiago de Chile, UNESCO, pp. 91-99.
- Llobet, V. (2011). Las políticas para la infancia y el enfoque de derechos en América Latina: algunas reflexiones sobre su abordaje teórico. Fractal: Revista de Psicología, v. 23 – n. 3, p. 447-460.
- Martin, M. P. (2016). Propuesta de Investigación Proyecto Fondecyt “Cambio en las políticas hacia la infancia y adolescencia en Chile. Análisis de los marcos interpretativos de instituciones y actores relacionados”.
- Ministerio de Desarrollo Social (2016). Encuesta Caracterización Socioeconómica Nacional 2015, Niñez y Adolescencia.
- Ministerio de Desarrollo Social (2016). Informe de Desarrollo Social.

- Ministerio de Desarrollo Social (2015). Segundo Estudio Nacional de la Discapacidad, Resultados Generales para Niños, Niñas y Adolescentes de 2 a 17 Años.
- Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, y Organización Internacional del Trabajo (2012). Encuesta de Actividades de NNA (EANNA).
- Ministerio de Salud (2006). Segunda Encuesta Nacional de Calidad de Vida y Salud, Santiago de Chile.
- Stiglitz, J. (2000). La Economía del Sector Público. Antoni Bosch, Barcelona, España.
- UNICEF (2012). Cuarto Estudio de Maltrato Infantil. Santiago, Chile.
- UNICEF (2012). Integrated Social Protection Systems: Enhancing equity for children. UNICEF Social Protection Strategic Framework.
- Universidad de Chile, Centro Microdatos FEN (2012). Encuesta Longitudinal Primera Infancia ELPI.

7. ANEXOS

7.1 Banco Integrado de Programas Sociales

El Ministerio de Desarrollo Social se encarga de implementar y mantener el Banco Integrado de Programas Sociales (BIPS), cuya definición, objetivos y particularidades se exponen a continuación:

“El Banco Integrado de Programas Sociales (BIPS)...pone a disposición de la ciudadanía el listado oficial de los programas sociales y una descripción para cada uno de ellos. Se llama programa social al conjunto integrado y articulado de acciones, prestaciones y beneficios, destinados a lograr un propósito específico en una población objetivo, de modo de resolver un problema o necesidad que la afecte¹⁰.”

Para el caso de los programas sociales que están siendo ejecutados..., se incluye adicionalmente un informe de seguimiento y para el caso de los programas nuevos y reformulados significativamente un informe de recomendación según el resultado de la evaluación ex ante. La Ley 20.530, que creó el Ministerio de Desarrollo Social, definió como una de las principales funciones de éste, el velar por la consistencia y coordinación de la oferta social del Estado. Es por esto que la institución debe recopilar, evaluar y analizar anualmente la información de los distintos programas sociales, con el fin de contribuir a mejorar su gestión y ejecución.

A través del BIPS, el Ministerio se compromete a informar a la ciudadanía sobre los programas sociales y, de esta manera, aumentar la transparencia sobre las iniciativas y el uso de recursos públicos relacionados a ellas. Con este fin, se publicará información del diseño y posterior seguimiento de cada programa social. En caso de que se haya realizado algún tipo de evaluación, distinta a ex ante, por alguna otra entidad pública a un programa social, el Banco Integrado de Programas Sociales deberá también contener los informes de dicha evaluación”. (MDS, BIPS).

En consecuencia, el Banco Integrado de Programas Sociales es un repositorio único en torno al portafolio de programas sociales en el país. Contempla los siguientes ministerios, con sus respectivas divisiones o servicios a cargo:

¹⁰ Ley 20.530 que crea el Ministerio de Desarrollo Social, Artículo 2, Numeral 1

Tabla 12: Descripción del BIPS: Instituciones

MINISTERIO	SERVICIO
Agricultura	Corporación Nacional Forestal
Consejo Nacional de la Cultura y las Artes	Consejo Nacional de la Cultura y las Artes
Deporte	Instituto Nacional de Deporte
Desarrollo Social	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena Fondo de Solidaridad e Inversión Social Instituto Nacional de la Juventud Servicio Nacional de la Discapacidad Servicio Nacional del Adulto Mayor Subsecretaría de Servicios Sociales
Educación	Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museo Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas Junta Nacional de Jardines Infantiles Subsecretaría de Educación: Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas Subsecretaría de Educación: División de Educación General Subsecretaría de Educación: División de Educación Superior Subsecretaría de Educación: División de Planificación y Presupuesto Subsecretaría de Educación: Enlaces Subsecretaría de Educación: Unidad de Currículum y Evaluación Subsecretaría Educación
Interior y Seguridad Pública	Oficina Nacional Emergencia Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol Subsecretaría de Prevención del Delito Subsecretaría del Interior Subsecretaría Desarrollo Regional y Administrativo
Justicia y Derechos Humanos	Servicio Nacional de Menores Subsecretaría de Justicia
Medio Ambiente	Subsecretaría de Medio Ambiente
Mujer y la Equidad de Género	Servicio Nacional de la Mujer y Equidad de Género
Salud	Fondo Nacional de Salud Subsecretaría de Redes Asistenciales Subsecretaría de Salud Pública
Trabajo y Previsión Social	Instituto de Previsión Social Servicio Nacional de Capacitación y Empleo Subsecretaría de Previsión Social Subsecretaría del Trabajo
Vivienda y Urbanismo	Servicios de Vivienda y Urbanismo Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo

Fuente: Elaboración propia en base al BIPS

Doce de los veintitrés ministerios (52%) que existen actualmente en la administración del sector público, están a cargo de implementar programas sociales. Además de ministerios, el banco integrado da cuenta del estado de programas sociales de Fundaciones, que para efectos de los análisis del presente trabajo de investigación, serán considerados de la siguiente manera:

Tabla 13: Fundaciones consideradas en el BIPS y su Ámbito de Acción

Fundación	Ámbito de Acción
Fundación Artesanías de Chile	Cultura
Fundación de Orquestas Juveniles e Infantiles de Chile	
Fundación Integra	Educación
Fundación Tiempos Nuevos	
Fundación De La Familia	Participación
Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer	Género
Fundación Superación de la Pobreza	Protección Social

Fuente: Elaboración propia en base al BIPS

7.2 Programas de Protección Social en Niñez y Adolescencia 2016 (BIPS)

Tabla 14: Lista de Programas de Protección Social – PROTECCIÓN

Nombre del Programa	Institución	Presupuesto Vigente (miles\$ nom.)	Tipo
Apoyo a la Dinámica Familiar	Fundaciones	\$392.973	NNA Ampliado
Programa de Desarrollo Familiar	Fundaciones	\$1.728.316	NNA Ampliado
Servicio País	Fundaciones	\$5.119.442	NNA
Actuar a Tiempo: Establecimientos Libres de Drogas	Interior	\$2.696.809	NNA
Apoyo a Víctimas	Interior	\$6.213.107	NNA
Fono Drogas y Alcohol	Interior	\$101.779	NNA
Prevención del Consumo Abusivo de Alcohol	Interior	\$1.061.274	NNA
Prevención en Establecimientos Educativos	Interior	\$649.753	NNA
Programa de Atención Integral Familiar - 24 Horas	Interior	\$5.143.360	NNA
Tratamiento Integral de Adolescentes y Jóvenes Ingresados por Ley N°20.084 con Consumo Problemático de Alcohol y Drogas(ex Tratamiento para Adolescentes con Consumo Problemático de Drogas)	Interior	\$12.429.380	NNA
Tratamiento y Rehabilitación para Niños y Adolescentes con Consumo Problemático de Alcohol y Otras Drogas	Interior	\$3.970.531	NNA
Adopción - Programa de Adopción	Justicia	\$13.000	NNA
Adopción - Programa de Fortalecimiento de la Parentalidad Adoptiva (FPA)	Justicia	\$35.020	NNA Ampliado
Adopción - Programa de Intervención con Niños y Niñas Institucionalizados y su Preparación para la Integración a Familia Alternativa (PRI)	Justicia	\$410.000	NNA
Adopción - Programa Familia de Acogida Especializada Preadoptiva (FAE)	Justicia	\$40.000	NNA

Fuente: Elaboración propia en base al BIPS

Tabla 14: Lista de Programas de Protección Social – PROTECCIÓN (2)

Nombre del Programa	Institución	Presupuesto Vigente (miles\$ nom)	Tipo
Adopción - Residencias de Protección para el Niño y Niña que Está por Nacer con Progenitora en Conflicto con su Maternidad	Justicia	\$210.000	NNA
Adopción - Residencias de Protección para Preescolares con perfil de adoptabilidad (RPP)	Justicia	\$140.000	NNA
Justicia Juvenil - Apoyo Psicosocial y Reinserción Escolar para Adolescentes en Medio Libre (ASR)	Justicia	\$320.000	NNA
Justicia Juvenil - Apoyo Psicosocial y Reinserción Escolar para Adolescentes Privados de Libertad	Justicia	\$1.445.000	NNA
Justicia Juvenil - Centro de Sanciones Régimen Cerrado (CRC)	Justicia	\$16.328.217	NNA
Justicia Juvenil - Centros de Internación Provisoria (CIP)	Justicia	\$23.757.678	NNA
Justicia Juvenil - Centros de Sanciones Semicerrado (CSC)	Justicia	\$7.199.021	NNA
Justicia Juvenil - Intermediación Laboral para Jóvenes Sancionados (ACL y ALA)	Justicia	\$600.000	NNA
Justicia Juvenil - Libertad Asistida (PLA y PLE)	Justicia	\$11.100.000	NNA
Justicia Juvenil - Medidas Cautelares Ambulatorias (MCA)	Justicia	\$2.320.000	NNA
Justicia Juvenil - Salidas Alternativas (PSA)	Justicia	\$2.000.000	NNA
Justicia Juvenil - Servicios en Beneficio de Comunidad y Reparación Daño (SBC)	Justicia	\$2.800.000	NNA
Protección - Centros de Reparación Especializada de Administración Directa (CREAD)	Justicia	\$18.976.152	NNA
Protección - Familias de Acogida	Justicia	\$9.560.000	NNA
Protección - Familias de Acogida de Administración Directa	Justicia	\$2.200.120	NNA
Protección - Oficinas de Protección de Derechos de la Infancia y Adolescencia (OPD)	Justicia	\$12.342.296	NNA
Protección - Programa 24 Horas	Justicia	\$9.683.077	NNA
Protección - Programa de Intervención Integral Especializada (PIE)	Justicia	\$14.000.000	NNA
Protección - Programa de Prevención Focalizada para Niños, Niñas y Adolescentes Vulnerados en sus Derechos (PPF)	Justicia	\$21.100.000	NNA

Fuente: Elaboración propia en base al BIPS

Tabla 14: Lista de Programas de Protección Social – PROTECCIÓN (3)

Nombre del Programa	Institución	Presupuesto Vigente (miles\$ nom)	Tipo
Protección - Programa de Protección Ambulatoria para Niños Niñas y Adolescentes Vulnerados en sus Derechos con Discapacidad Grave (PAD)	Justicia	\$640.000	NNA
Protección - Programa de Protección Especializada en Maltrato Grave y Abuso Sexual (PRM)	Justicia	\$27.200.000	NNA
Protección - Programa Especializado en Intervención con Adolescentes con Conductas Abusivas de Carácter Sexual (PAS)	Justicia	\$1.350.000	NNA
Protección - Programas de Protección Especializada a Víctimas de Explotación Sexual Comercial Infantil y Adolescente (PEE)	Justicia	\$2.750.000	NNA
Protección - Programas Especializados con Niños Niñas y Adolescentes en Situación de Calle (PEC)	Justicia	\$685.000	NNA
Protección - Representación Jurídico para Niños Niñas y Adolescentes Vulnerados en sus Derechos (PRJ)	Justicia	\$1.980	NNA
Protección - Residencia de Protección para Primera Infancia (lactantes y preescolares)	Justicia	\$2.200.000	NNA
Protección - Residencias de Protección para Madres Adolescentes (RMA)	Justicia	\$280.000	NNA
Protección - Residencias de Protección para Mayores	Justicia	\$8.500.000	NNA
Protección - Residencias de Protección para Niños, Niñas en Situación de Discapacidad	Justicia	\$4.200.000	NNA
Abriendo Caminos - SS y OO	MDS	\$5.534.799	NNA
Acción - Apoyo a Iniciativas Familiares y Comunitarias	MDS	\$3.404.908	NNA Ampliado
Apoyo a Familias para el Autoconsumo	MDS	\$3.170.194	NNA Ampliado
Apoyo a la Atención en Salud Mental	MDS	\$328.921	NNA
Apoyo a Personas en Situación de Calle - SSyOO	MDS	\$4.422.698	NNA
Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial - ChCC	MDS	\$17.877.774	NNA
Apoyo Integral a Familias Indigentes (Puente)	MDS	No aplica	NNA Ampliado
Atención Temprana	MDS	\$795.926	NNA
Centro para Hijos de Cuidadores Principales Temporeros	MDS	\$357.865	NNA
Conozca a Su Hijo	MDS	\$654.897	NNA
Fondo Concursable de Iniciativas para la Infancia - ChCC	MDS	\$425.354	NNA

Fuente: Elaboración propia en base al BIPS

Tabla 14: Lista de Programas de Protección Social – PROTECCIÓN (4)

Nombre del Programa	Institución	Presupuesto Vigente (miles\$ nom)	Tipo
Fondo de Intervenciones de Apoyo al Desarrollo Infantil - ChCC	MDS	\$2.563.294	NNA
Habitabilidad	MDS	\$12.548.066	NNA Ampliado
Plan de Invierno Noche Digna	MDS	\$3.870.309	NNA
Programa de Apoyo a la Salud Mental Infantil - ChCC	MDS	\$421.428	NNA
Programa de Mejoramiento de Atención a la Infancia	MDS	\$1.970.235	NNA
Programa Educativo - ChCC	MDS	\$2.503.968	NNA
Programa Familias - SS y OO	MDS	\$24.878.334	NNA Ampliado
Yo Trabajo Jóvenes	MDS	\$1.514.425	NNA Ampliado
Aulas del Bien Estar	Mineduc	\$209.542	NNA Ampliado
Habilidades para la Vida	Mineduc	\$5.801.214	NNA
Habilidades para la Vida II	Mineduc	\$2.020.874	NNA
Programa de Apoyo a la Retención Escolar	Mineduc	\$1.205.467	NNA
Reinserción Escolar	Mineduc	\$1.214.000	NNA
Vida Sana - Alcohol	Minsal	\$2.418.029	NNA
Buen Vivir de la Sexualidad y la Reproducción	Mujer	\$806.779	NNA
Prevención Integral de Violencias contra las Mujeres	Mujer	\$1.224.316	NNA
Programa 4 a 7	Mujer	\$2.851.999	NNA Ampliado

Fuente: Elaboración propia en base al BIPS

Tabla 15: Lista de Programas de Protección Social – SERVICIOS

Nombre del Programa	Institución	Presupuesto Vigente (miles\$ nom)	Tipo
Centros de Creación y Desarrollo Artístico para Niños, Niñas y Jóvenes	Consejo Nac C&A	\$2.443.576	NNA
Desarrollo Artístico en la Educación	Consejo Nac C&A	\$1.410.026	NNA
Escuelas de Rock y Música Popular Chilena	Consejo Nac C&A	\$648.818	NNA
Fomento del Arte en la Educación: ACCIONA	Consejo Nac C&A	\$1.400.870	NNA
Deporte y Participación Social	Deporte	\$8.174.914	NNA
Escuelas Deportivas Integrales	Deporte	\$7.613.840	NNA
Liderazgo Deportivo Nacional	Deporte	\$19.042.077	NNA
Sistema Nacional de Competencias Deportivas (SNCD)	Deporte	\$9.347.066	NNA
Educación y Difusión	Fundaciones	\$133.313	NNA
Extensión y Difusión Musical	Fundaciones	\$776.433	NNA
Itinerancias - MIM en tu Región	Fundaciones	\$227.963	NNA
Jardines Infantiles y Salas Cuna de Administración Delegada	Fundaciones	\$2.963.701	NNA
Jardines Infantiles y Salas Cuna de Administración Directa	Fundaciones	\$254.082.330	NNA
Unidad de Formación FOJI	Fundaciones	\$430.629	NNA
Activo Joven Sustentabilidad Social y Ambiental	MDS	\$612.448	NNA
Activo Joven Territorial	MDS	\$1.207.542	NNA
Centros Educativos Culturales de la Infancia	MDS	\$2.027.078	NNA
Educación Intercultural e Indígena	MDS	\$499.079	NNA-I
Fondo de Tierras y Aguas Indígenas - Subsidio a la Construcción de Obras de Riego y Drenaje para Indígenas	MDS	\$8.948.641	NNA-I Ampliado
Fondo de Tierras y Aguas Indígenas - Subsidio para la Adquisición de Derechos de Agua por Indígenas	MDS	\$1.372.320	NNA-I Ampliado
Fondo de Tierras y Aguas Indígenas - Subsidio para la Adquisición de Tierras (Artículo 20, letras a y b)	MDS	\$67.939.390	NNA-I Ampliado
Recuperación y Revitalización de las Lenguas Indígenas	MDS	\$779.500	NNA-I
Vive Tu Huerto	MDS	\$180.000	NNA
Campamentos Recreativos para Escolares	Mineduc	\$1.421.657	NNA
Centro de Recursos para el Aprendizaje (Bibliotecas CRA)	Mineduc	\$8.016.997	NNA
Desarrollo de Habilidades Tecnológicas en Estudiantes	Mineduc	\$1.555.490	NNA

Fuente: Elaboración propia en base al BIPS

Tabla 15: Lista de Programas de Protección Social – SERVICIOS (2)

Nombre del Programa	Institución	Presupuesto Vigente (miles\$ nom)	Tipo
Educación de Personas Jóvenes y Adultas (EPJA)	Mineduc	\$11.032.408	NNA
Educación Especial Diferencial	Mineduc	\$441.495	NNA
Educación Intercultural Bilingüe	Mineduc	\$2.547.343	NNA-I
Educación Rural	Mineduc	\$192.000	NNA
Educación Técnico Profesional	Mineduc	\$4.880.083	NNA
Escuelas Saludables para el Aprendizaje	Mineduc	\$539.463	NNA
Fortalecimiento del Aprendizaje del Inglés	Mineduc	\$1.508.740	NNA Ampliado
Hogares Insulares V Región	Mineduc	\$408.627	NNA
Hogares Junaeb	Mineduc	\$390.267	NNA
Jardín Clásico Administrado por Junji y Vía Transferencia de Fondos	Mineduc	\$518.503.143	NNA
Plan Nacional de Actividad Física Escolar	Mineduc	\$2.250.760	NNA
Programa Alternativo y Educativo	Mineduc	\$10.895.672	NNA
Programa de Acompañamiento y Acceso Efectivo a la Educación Superior (PACE)	Mineduc	\$10.962.590	NNA
Programa Nacional de Lectura	Mineduc	\$1.315.072	NNA
Promoción de Talentos en Escuelas y Liceos	Mineduc	\$733.950	NNA
Residencia Familiar Estudiantil	Mineduc	\$6.780.849	NNA
Salud Bucal	Mineduc	\$7.650.830	NNA
Servicios Médicos (Asistencia Médica Prebásica, Básica y Media)	Mineduc	\$6.659.156	NNA
Transporte Escolar Rural	Mineduc	\$3.548.819	NNA
Transversalidad Educativa	Mineduc	\$1.769.361	NNA
Control de Salud de Niño y Niña Sano en Establecimientos Educativos	Minsal	\$1.100.213	NNA
Espacios Amigables	Minsal	\$2.211.645	NNA
Prevención del VIH-SIDA e Infecciones de Transmisión Sexual	Minsal	\$942.329	NNA
Programa de mejoramiento de acceso a la atención odontológica	Minsal	\$11.688.065	NNA
Programa de vigilancia y fiscalización de ambientes alimentarios	Minsal	\$677.204	NNA
Programa Preventivo en Salud Bucal - Sembrando sonrisas	Minsal	\$2.733.136	NNA
Vida Sana intervención en factores de riesgo de enfermedades no transmisibles en niños, adolescentes, adultos y mujeres post parto	Minsal	\$8.968.685	NNA
Aprendices (Ex Formación en el Puesto de Trabajo)	Mintrab	\$2.514.140	NNA

Fuente: Elaboración propia en base al BIPS

Tabla 15: Lista de Programas de Protección Social – SERVICIOS (3)

Nombre del Programa	Institución	Presupuesto Vigente (miles\$ nom)	Tipo
Capacitación en Oficios	Mintrab	\$12.559.032	NNA
Fondo para la Educación Previsional (FEP)	Mintrab	\$1.670.788	NNA
Campamentos	Minvu	\$12.376.102	NNA Ampliado
Mejoramiento de Condominios Sociales	Minvu	Sin información	NNA Ampliado
Pavimentación Participativa	Minvu	\$63.277.396	NNA Ampliado
Programa Habitacional de Integración Social (DS. 116-2014 y DS. 19-2016)	Minvu	\$34.744.660	NNA Ampliado
Protección al Patrimonio Familiar Ampliación de Vivienda	Minvu	Sin información	NNA Ampliado
Protección al Patrimonio Familiar Mejoramiento Equipamiento Comunitario	Minvu	Sin información	NNA Ampliado
Protección al Patrimonio Familiar Reparación y Mejoramiento de Vivienda	Minvu	\$260.045.024	NNA Ampliado
Reconstrucción - Construcción y Adquisición de Viviendas	Minvu	\$30.746.351	NNA Ampliado
Reconstrucción - Reparación de Viviendas	Minvu	\$380.349	NNA Ampliado
Regeneración de Condominios sociales (Recuperación de Condominios Sociales - Segunda Oportunidad)	Minvu	\$6.647.388	NNA Ampliado
Sistema Integrado de Subsidio Habitacional - DS1	Minvu	\$272.369.894	NNA Ampliado
Sistema Subsidio Habitacional - DS40	Minvu	\$161.471	NNA Ampliado
Subsidio Leasing Habitacional	Minvu	\$7.858.021	NNA Ampliado
Subsidio para el Arriendo	Minvu	\$4.505.000	NNA Ampliado

Fuente: Elaboración propia en base al BIPS

Tabla 16: Lista de Programas de Protección Social – TRANSFERENCIAS

Nombre del Programa	Institución	Presupuesto Vigente (miles\$ nom)	Tipo
Becas para Orquestas Propias	Fundaciones	\$1.121.171	NNA
Becas, Fondos y Asesorías para Orquestas Externas	Fundaciones	\$522.705	NNA
Fondo Organización Regional de Acción Social (Fondo Orasmi)	Interior	\$2.478.126	NNA Ampliado
Programa de Apoyo al Aprendizaje Integral -ChCC	MDS	\$908.239	NNA
Programa de Apoyo al Recién Nacido - ChCC	MDS	\$13.916.103	NNA
Beca de Apoyo a la Retención Escolar (Programa de Educación Media)	Mineduc	\$4.715.448	NNA
Beca Indígena	Mineduc	\$26.449.033	NNA-I
Beca Integración Territorial (Programa Especial Beca Art. 56 Ley N° 18.681)	Mineduc	\$3.144.618	NNA
Beca Presidente de la República	Mineduc	\$26.072.650	NNA
Me conecto para aprender	Mineduc	\$31.974.998	NNA
Programa de Alimentación Escolar	Mineduc	\$562.531.743	NNA
Fondo de Farmacia para Enfermedades Crónicas No Transmisibles en Atención Primaria (FOFAR)	Minsal	\$33.926.793	NNA
Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC)	Minsal	\$39.518.974	NNA
Subsidio al Empleo Joven (SEJ)	Mintrab	\$64.768.981	NNA Ampliado
Franquicia Tributaria de Capacitación	Mintrab	Sin información	NNA Ampliado
Transferencias al Sector Público	Mintrab	\$3.127.322	NNA
Fondo Solidario de Elección de Vivienda DS49	Minvu	\$519.553.896	NNA Ampliado
Fondo Solidario de Vivienda Título I	Minvu	\$13.301.121	NNA Ampliado
Fondo Solidario de Vivienda Título II	Minvu	Sin información	NNA Ampliado
Fondo Solidario de Vivienda Título III	Minvu	Sin información	NNA Ampliado

Fuente: Elaboración propia en base al BIPS

7.3 Institucionalidad dentro de la Política de Infancia y Adolescencia Vigente en Chile

Este epígrafe está rescatado íntegramente del trabajo de Juretić et al. (2015), donde se exponen las instituciones estatales chilenas, cuyo foco está puesto en la provisión de servicios para NNA. Aproximarse al conjunto de instituciones que se encargan de la implementación de los programas, contribuye a identificar los actores relevantes responsables en gran medida del éxito de los mismos, así como también facilita la comprensión de la oferta. Además, si se trata de analizar qué tan integrada se encuentra la oferta de programas sociales, los actores pasan a ser clave en el análisis, por cuanto son los principales responsables por generar un trabajo en equipo coordinado para asegurar el éxito de cada intervención.

a. Ministerio de Desarrollo Social

Prácticamente todas las políticas sociales coordinadas por el Ministerio de Desarrollo Social incluyen a los niños, niñas y adolescentes, aun cuando no los tienen como foco exclusivo.

Chile Crece Contigo

El Sistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo surge el año 2009 con la Ley 20.379, que establece la creación de un sistema intersectorial de protección social a la infancia, del cual forma parte esta política. Tiene como objetivo el acompañamiento, protección y apoyo integral de todos los niños y niñas y sus familias desde su gestación hasta los cuatro años de edad.

INJUV: Instituto Nacional de la Juventud

Nació en 1991 y orienta su trabajo a los y las jóvenes de entre 15 y 29 años. El mandato del INJUV es colaborar con el Poder Ejecutivo en el diseño, planificación y coordinación de las políticas relativas a los asuntos juveniles que se originan en el Estado. Asimismo, tiene la función de generar programas que fomenten la inclusión y participación social, el respeto de los derechos de los jóvenes y su capacidad de concebir propuestas, su poder de decisión y responsabilidad.

b. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

El Ministerio de Justicia también se hace cargo de servicios que apoyan a la población de NNA. Entre ellos se cuenta el Servicio Nacional de Menores y la Corporación de Asistencia Judicial.

SENAME: Servicio Nacional de Menores

El Servicio Nacional de Menores, dependiente del Ministerio de Justicia y colaborador del Poder Judicial, es un organismo centralizado creado en 1979 a través de Decreto Ley N° 2.465. Tiene como misión contribuir a la restitución de derechos de NNA vulnerados o en riesgo de serlo, y a la adecuada responsabilización y reinserción social de los adolescentes infractores de ley. Se encarga de parte importante de la oferta de protección de derechos de NNA,

además de regular y controlar la adopción en Chile. Los servicios y asistencias que presta esta institución, salvo las Oficinas de Protección de Derechos (OPD), se focalizan en NNA enviados directamente por los tribunales de Familia, es decir, niños vinculados a procesos judiciales.

Para lograr sus objetivos, se encarga de la administración directa de centros de atención (Centros de Protección de Derechos y de Justicia Juvenil) y de la adjudicación y fiscalización de proyectos y programas postulados por una red de colaboradores acreditados por SENAME, generando y gestionando, de esta forma, una red de prestaciones de carácter mixto. En el año 2013 se encontraban funcionando 61 centros y proyectos administrados directamente por SENAME (4,4% de la oferta programática) y 1.335 proyectos y/o programas administrados por organismos colaboradores acreditados por este Servicio, lo que equivale al 95,6% de la oferta (SENAME, 2013).

La oferta programática se organiza a través de las siguientes áreas de trabajo:

Área de adopción: la adopción es la medida de protección que se aplica en subsidio de la familia de origen, cuando se han agotado todas las posibilidades para que un NNA pueda reintegrarse o permanecer bajo el cuidado personal de sus padres o familia biológica. El SENAME cuenta con prestaciones que tienen como meta ayudar a que un NNA que haya sido legalmente declarado “susceptible de ser adoptado” encuentre una familia estable para que crezca y se desarrolle de modo adecuado en un entorno de protección y afecto. Se espera reparar, en la medida de lo posible, el impacto asociado a la experiencia de abandono.

Área de protección de derechos: corresponde a aquellas prestaciones destinadas a NNA y sus familias que se encuentran en situaciones de riesgo y vulnerabilidad social. Se compone de una serie de líneas de acción que desarrollan programas, entre ellas, Centros Residenciales, Diagnóstico y Programas.

Área de justicia juvenil: su objetivo es hacer efectivo el cumplimiento de sanciones y medidas dictaminadas por los tribunales de justicia con miras a la reinserción social de los y las adolescentes infractores de ley de entre 14 y 18 años.

De acuerdo a diversos informes (Consejo Asesor para la Reforma de las Políticas de Infancia, 2006; Comisión Especial Investigadora del Servicio Nacional de Menores de la Cámara de Diputados, 2014; y el Estudio de la Corte Suprema y UNICEF, 2013) se constatan graves vulneraciones de derechos de NNA en las residencias de la red SENAME, institución clave dentro de la política de protección hacia la infancia vulnerada, enfatizando las deficiencias del modelo de atención, fundado en el paradigma de la irregularidad social, y la falta de regulaciones a la protección de la infancia vulnerada.

CAJ: Corporación de Asistencia Judicial

Servicio público cuya misión es proporcionar orientación y asesoría jurídica a todas las personas que así lo requieran, y patrocinar judicialmente, de manera

profesional y gratuita, a quienes no cuenten con los recursos para hacerlo. Una de las materias principales que atiende la CAJ dice relación con asuntos de familia, tales como la tramitación de divorcios, pensión de alimentos, regímenes de visitas y adopciones. También provee de atención integral (jurídica, psicológica y social) a las víctimas de delitos violentos, entre los que se cuentan las vulneraciones de derechos de NNA.

c. Ministerio del Interior y Seguridad Pública

Aborda a la población de NNA de modo directo o indirecto. En particular, la Subsecretaría de Prevención del Delito realiza acciones de prevención, protección, reinserción y apoyo a las víctimas relacionadas; y, el Servicio Nacional de Drogas y Alcohol (SENDA) articula mecanismos de prevención y tratamiento a través de programas o centros de atención. La Subsecretaría de Interior también aborda a la población de NNA a través de Carabineros, en especial mediante su dirección de Protección Policial de la Familia, que está constituida por los departamentos de Policía de Menores y de Asuntos de la Familia.

d. Ministerio de Educación

Genera diversos programas para asegurar la educación de NNA a través de la provisión de un sistema mixto público-privado de educación, de cara a asegurar un sistema de educación equitativo y de calidad.

JUNAEB: Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas

Servicio a cargo de programas de becas de educación básica, media y superior; programas y becas de alimentación; servicios médicos, salud bucal y salud mental; servicios de transporte, entre otros.

JUNJI: Junta Nacional de Jardines Infantiles

Servicio encargado de la educación preescolar de niños y niñas, a través de la provisión de servicios de salas cunas y jardines infantiles administrados directamente o por terceros, que atienden preferentemente a menores de cuatro años y en situación de vulnerabilidad. La oferta de este servicio comprende el Programa Jardín Infantil, Programas Alternativos de Atención y Programa Educativo para la Familia.

e. Ministerio de Salud

Desarrolla programas dirigidos a gestantes, NNA, dentro de sus políticas de salud. Implementa el Programa de apoyo al desarrollo biopsicosocial de Chile Crece Contigo. El Programa Nacional de Salud de la Infancia se propone contribuir al desarrollo integral de niños y niñas menores de 10 años, considerando su contexto comunitario y familiar, mediante actividades de fomento, protección, prevención, recuperación de salud y rehabilitación.

f. Dirección Sociocultural de la Presidencia de la República
Gestiona una red de fundaciones, algunas de las cuales entregan servicios asociados a NNA, entre ellas se cuenta la Fundación Integra.

7.4 Distribución Geográfica de Niños, Niñas y Adolescentes por Quintil Socioeconómico

Tabla 17: Distribución Geográfica de NNA por Quintil Socioeconómico

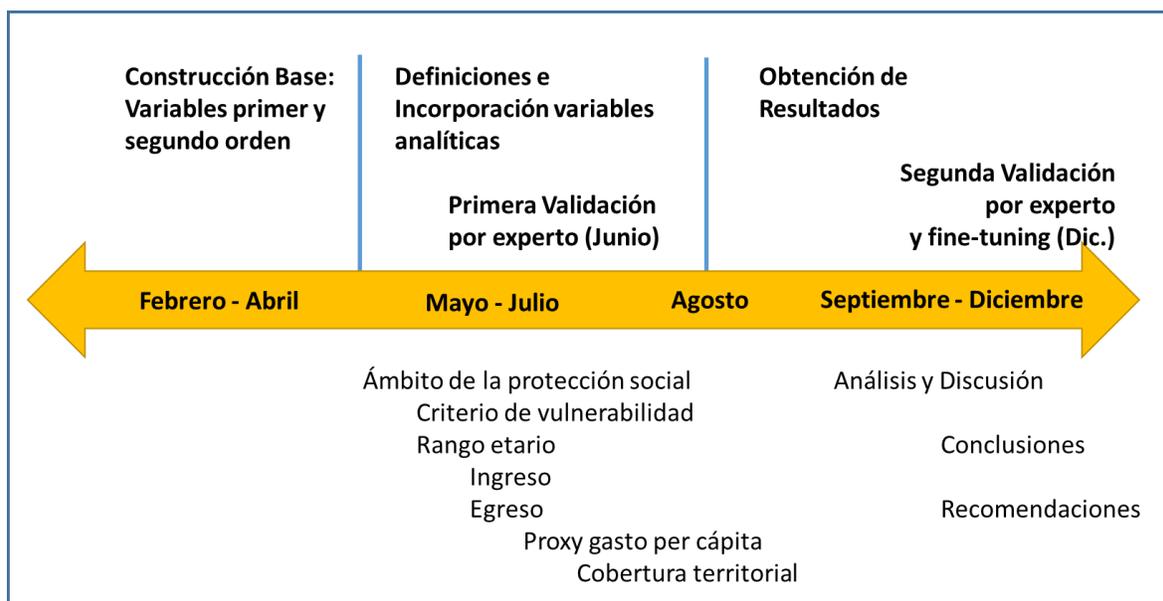
CASEN 2015	Arica y Parinacota	Tarapacá	Antofagasta	Atacama	Coquimbo	Valparaíso	Libertador	Maule	Biobío	Araucanía	Los Ríos	Los Lagos	Aysén	Magallanes	Metropolitana
Población NNA	42.946	96.413	162.526	81.083	200.151	431.878	229.525	257.970	482.341	250.632	92.287	223.630	30.372	34.837	1.752.444
%PobNNA pobreza_multi	21,0%	20,5%	17,2%	26,3%	23,9%	18,2%	23,0%	22,4%	19,2%	29,2%	22,6%	23,2%	16,9%	9,1%	20,1%
	9.019	19.765	27.954	21.325	47.836	78.602	52.791	57.785	92.609	73.185	20.857	51.882	5.133	3.170	352.241
%PobNNA pobreza_ing	9,7%	7,1%	5,4%	6,9%	13,8%	12,0%	13,7%	18,7%	17,6%	23,6%	16,8%	16,1%	6,5%	4,4%	7,1%
	4.166	6.845	8.776	5.595	27.621	51.825	31.445	48.240	84.892	59.149	15.504	36.004	1.974	1.533	124.424
%NNA por Quintil de ingreso autónomo per cápita															
I	31,0%	25,7%	17,8%	26,6%	35,9%	32,5%	32,0%	38,8%	39,3%	48,3%	37,7%	36,4%	24,8%	14,8%	23,1%
II	30,5%	27,4%	23,0%	26,5%	27,9%	25,6%	29,1%	28,2%	27,4%	25,3%	27,1%	27,6%	24,7%	21,7%	25,1%
III	16,7%	21,5%	21,6%	20,3%	18,7%	20,3%	19,1%	17,5%	15,3%	12,0%	15,2%	18,8%	17,5%	24,3%	22,2%
IV	12,9%	15,1%	23,6%	16,9%	11,2%	13,2%	13,1%	9,8%	10,8%	9,7%	11,4%	11,4%	15,1%	21,2%	15,7%
V	8,9%	10,3%	14,1%	9,6%	6,2%	8,4%	6,8%	5,8%	7,2%	4,7%	8,7%	5,9%	17,9%	18,1%	14,0%
NNA por Quintil de ingreso autónomo per cápita															
I	13.313	24.778	28.930	21.568	71.854	140.360	73.448	100.092	189.560	121.055	34.792	81.401	7.532	5.156	404.815
II	13.099	26.417	37.381	21.487	55.842	110.561	66.792	72.748	132.161	63.410	25.010	61.722	7.502	7.560	439.863
III	7.172	20.729	35.106	16.460	37.428	87.671	43.839	45.145	73.798	30.076	14.028	42.042	5.315	8.465	389.043
IV	5.540	14.558	38.356	13.703	22.417	57.008	30.068	25.281	52.093	24.311	10.521	25.494	4.586	7.385	275.134
V	3.822	9.931	22.916	7.784	12.409	36.278	15.608	14.962	34.729	11.780	8.029	13.194	5.437	6.305	245.342

Fuente: Elaboración propia en base a resultados de la Encuesta Casen 2015.

7.5 Plan de Análisis

La siguiente línea de tiempo ilustra las etapas en el desarrollo del plan de análisis del presente trabajo de investigación.

Esquema 18: Programación del Plan de Análisis 2017



Fuente: Elaboración propia

Como se observa en la ilustración anterior, la base de datos se comenzó a elaborar en el mes de Febrero 2017, incorporando el primer y segundo grupo de variables, además de iniciar el proceso de definiciones, principalmente en términos de los objetivos y antecedentes, hasta Abril 2017. Seguidamente se incorporaron las variables analíticas, para proceder a la primera validación, específicamente respecto del marco conceptual elaborado (en conjunto con UNICEF, Junio 2017). Con esta adición de variables, se pudo conformar el grupo de variables principales objeto de análisis: el eje central de la protección social, el criterio de vulnerabilidad, el rango etario, finalización de la primera versión de los esquemas ingreso-egreso, la cobertura, el proxy del gasto per cápita y su cobertura territorial por institución.

A partir del mes de Agosto 2017 comenzaron a producirse los primeros resultados, dando lugar a la discusión y análisis preliminares respectivos. Desde el mes de Septiembre, se profundizó el análisis y discusión de los resultados, para dar lugar a la segunda validación, respecto a los esquemas ingreso-egreso elaborados (en conjunto con el área de Coordinación y Estudios del Ministerio de Justicia, Diciembre 2017), cerrar las conclusiones y hacer el fine-tuning de la reflexión.