

I. Municipalidad de Peñalolén

Estudio de la situación de la Infancia en la Comuna de Peñalolén

DOCUMENTO RESUMEN

AGOSTO 2019

Estudio realizado entre
Noviembre de 2018 y Junio de 2019

DIRECTOR ACADÉMICO

Pablo González

JEFE DE PROYECTO

Pablo González

EQUIPO

Macarena Andrade

María José Pérez

Andrés Fernández

Piero Zanocco

Carmen Leyton

ASESORES

Javier Fuenzalida

María Pía Martín

CONTRAPARTE INSTITUCIONAL

Loreto Ditzel

Asesora Municipal

Juan Pino

Director de SECPLA

LICITACIÓN PÚBLICA N°

2403-157-LE18

Las opiniones expresadas en el presente documento no representan necesariamente la posición de la Contraparte Institucional.

El Centro de Sistemas Públicos realizó el “Estudio de la situación de la Infancia en la Comuna de Peñalolén” entre noviembre de 2018 y julio de 2019. Su objetivo fue “Realizar un diagnóstico de la situación de infancia y adolescencia en Peñalolén, levantando información, datos sociodemográficos y recomendaciones que permitan orientar la política comunal de protección de derechos de la niñez y adolescencia”. Este documento es el resumen ejecutivo del informe final aprobado en agosto de 2019 por la contraparte técnica.

El estudio se estructuró desde un enfoque de derechos y de trayectorias, complementado por la perspectiva de sistemas complejos. Metodológicamente, se emplearon las dimensiones de derechos identificadas por el Consejo Nacional de Infancia (2016), procurando capturar el estado actual de la infancia y adolescencia de la comuna en cada uno de ellos, así como las características de la oferta comunal. Siempre que fue posible, los antecedentes fueron contrastados con los resultados de otras comunas de la región (que fueron consideradas como “comunidades espejo”), el nivel regional, el nacional o la evolución en el tiempo de la propia comuna. Asimismo, se realizaron 10 entrevistas a actores relevantes, 5 grupos focales con estudiantes, tres talleres con funcionarios de la comuna, la revisión en profundidad de documentos de la Municipalidad y otros organismos, y el análisis de bases de datos provenientes de distintos organismos públicos, datos entregados por la Municipalidad, consultas vía Transparencia a otros municipios, entre otras fuentes.

En la dimensión de **supervivencia y salud**, llama la atención tasas de mortalidad en el tramo de 10 a 14 años y de menores de un año más altas que el promedio regional y nacional (en el primer caso 2,9 por cien mil contra 1,6 en RM, y en el segundo 7,9 por mil vs 6,6). No obstante, este dato corresponde solo a un año, y por su baja magnitud sería deseable contar con más observaciones para entender si hay una desviación sistemática. Además, no se desagrega entre causas evitables y las que no lo son. Es lamentable no contar con este tipo de información que, obviamente, por su importancia, existe, pero al parecer quienes la poseen no la juzgan importante para la planificación y la gestión local, lo que muestra una confusión o una falta de confianza en los datos producidos o una contradicción de intereses que, en todos los casos, es preocupante.

Asimismo, se releva la prevalencia de problemas de salud mental, particularmente trastornos de ansiedad, depresión moderada, trastornos hipercinéticos y otros trastornos del comportamiento y de las emociones, de comienzo habitual en la infancia y adolescencia. Se observan casos de depresión infantil y juvenil grave en todos los consultorios, así como también NNA que han ingresado a los programas de prevención del suicidio adolescente.

Otro elemento relevante en la dimensión de salud son los niveles de obesidad y sobrepeso. Si bien este fenómeno es multicausal, uno de los elementos que también se distinguieron en este estudio fue la baja participación de los NNA en actividades deportivas, particularmente en los establecimientos municipales. Respecto al ámbito de vida saludable, la oferta a nivel comunal y dentro de los establecimientos educacionales ha aumentado, no así la participación de los estudiantes. En este sentido, se sugiere evaluar si la variedad de actividades (deportivas, físicas y recreativas) está en línea con los intereses de los NNA.

Una primera brecha hace referencia a la necesidad de contar con programas de salud integral que abarquen desde la lactancia hasta la adolescencia, vinculándose con la familia y la escuela, que trabajen conjuntamente la prevención y protección de los derechos ligados a salud, salud mental, vida saludable (incluyendo adicciones a sustancias dañinas) de los NNA. El acompañamiento y apoyos a los NNA con discapacidad debe tener especial atención, de modo que la oferta a nivel comunal les permita no solo cuidar de su salud, sino también el desarrollo de su proyecto de vida y su inclusión en la comunidad.

En salud sexual y reproductiva, un alto porcentaje de los estudiantes de 8vo básico y 2do medio consideran que no tienen un programa de educación sexual en su establecimiento, existiendo diferencias a nivel de

macrosector. Esta brecha podría considerarse crítica, dado que serían los mismos estudiantes¹ quienes demandan este programa, que en la enseñanza media es una obligación legal.

En **educación y desarrollo**, se puede observar que Peñalolén presenta un aumento de matrícula en establecimientos pagados y una baja en la matrícula de establecimientos municipales, que no se relaciona con los resultados obtenidos en el SIMCE. Los datos muestran que hasta cuarto básico la mayoría de los niños y niñas de la comuna estudian en colegios de Peñalolén. A medida que se avanza en el ciclo escolar, van moviéndose a otras comunas. La oferta municipal se concentra principalmente en los macrosectores de La Faena y Peñalolén Alto, sin presencia en Nuevo Peñalolén.

Es relevante observar las trayectorias de los NNA y los eventos que gatillan cambios. Al respecto, la deserción, la rotación y el retiro aparecen como fenómenos importantes, que si bien han tendido a disminuir a lo largo del tiempo, introducen disparidades entre estudiantes de distintos macrosectores y niveles socioeconómicos. La repitencia y deserción escolar en I y III de enseñanza media muestran la importancia de mejorar la capacidad de los establecimientos para motivar, enseñar y retener a sus estudiantes para el desarrollo de trayectorias educativas exitosas. En términos de retención, si bien Peñalolén cuenta con una iniciativa innovadora para abordar la deserción a nivel comunal, ésta está fuertemente orientada a establecimientos educacionales municipales priorizados, dejando fuera al resto de oferta educacional. Se puede evaluar formas de fortalecer la iniciativa para dar cobertura universal y así, disminuir unos de los grupos más vulnerables en la población infantil y juvenil, los desertores.

La convivencia en los establecimientos educativos se ve afectada por elementos tales como violencia entre pares, u otros elementos que hacen que algunos estudiantes se sientan inseguros en los establecimientos educacionales, particularmente en los baños, y en la entrada y salida de los establecimientos. Si bien Peñalolén queda bien posicionada respecto a las comunas espejo en esta dimensión, se observan diferencias por tipo de dependencia, además de ser uno de los factores emergentes en los grupos focales, donde los estudiantes manifiestan un comportamiento de normalización y adaptación a este tipo de violencia, con las que deben convivir de forma cotidiana en sus entornos educativos.

El departamento de cultura de la Municipalidad ofrece algunas actividades de recreación, tecnología y cultura. Sin embargo, esta oferta es acotada si se compara con la población infantil y juvenil de la comuna. Especial mención merecen iniciativas como Chimkowe, donde participan habitantes de los distintos sectores de la comuna, que atenúa posibles percepciones de exclusión que podrían generarse por las tenues fronteras de grupos sociales heterogéneos en la comuna.

En cuanto al **entorno familiar**, las entrevistas y grupos focales refieren a figuras parentales débiles, con interacciones de baja calidad y escasas, incapacidad para establecer límites, horizontalidad de las relaciones, etc. Por otra parte, en elementos de parentalidad positiva, los datos muestran que cerca de un tercio de los estudiantes señalan que sus padres y/o tutores los motivan a realizar actividad física, así como también fomentan hábitos de vida saludable. Respecto de la disposición que tienen los padres para apoyar a sus hijos en los deberes escolares, ésta disminuye conforme los niños y niñas avanzan en nivel educacional, particularmente en la dependencia municipal, lo que se podría vincular a la falta de estrategias y/o herramientas para el apoyo escolar, más que a elementos de parentalidad positiva o negativa.

¹ Según los antecedentes de los *focus group*)

La oferta respecto a entorno familiar y comunitario, no se hace cargo de los casos más complejos de parentalidad, los que pueden ser un factor preponderante en la vulneración de los derechos de los NNA. Por tanto, una brecha en este ámbito debiese cubrirse en el corto plazo.

En materia de **Protección**, la violencia surge como un problema importante en sus diversas formas y niveles. El porcentaje de victimarios que son menores de edad en Peñalolén es más alto que en las comunas espejo, exceptuando La Florida. En este punto, es importante estudiar no sólo las causas de infracción específicas de los jóvenes infractores, sino mirar sus trayectorias de vida, de modo de identificar los elementos que los llevan a cometer delitos y prevenirlos de forma temprana. Por ejemplo, algunos adolescentes presentan una cierta disposición a experimentar conductas de riesgo y trasgredir normas, lo cual puede ir creciendo si no se maneja a tiempo y adecuadamente.

La violencia también se ve reflejada en los ingresos a la OPD, que muestran casos de violencia intrafamiliar, negligencia, abuso sexual, entre otras vulneraciones, lo que da cuenta de la violencia que no sólo se da en los establecimientos educacionales, sino también al interior de la comunidad más cercana, como puede ser la familia y el barrio. Esto ha conllevado a dinámicas de auto-segregación.

El contraste entre el mapa de oferta de programas de prevención y protección y de los ingresos a OPD permite observar que los hotspot de ingresos no corresponden con los hotspot de concentración de la oferta, a excepción de Nuevo Peñalolén donde no hay ni denuncias ni oferta.

Otro elemento de violencia contra los niños y niñas se manifiesta desde la discriminación por distintos factores y agresiones al interior de los establecimientos, así como también el uso reiterado de garabatos, amenazas y juegos que recrean situaciones violentas desde temprana edad. Algunas minorías podrían estar sufriendo masivamente discriminación por su condición de minoría, lo que debe confirmarse y abordarse desde la perspectiva de derechos (orientación sexual, migrantes, discapacidad, etc.).

En cuanto a la oferta en materia de protección, la cantidad de NNA ingresados a proyectos de la red SENAME (no necesariamente en la comuna) ha aumentado un 52% en los últimos 10 años. Adicionalmente, Peñalolén no cuenta con oferta en materia de adopción, ni tampoco en centros de RPA; sólo existen programas ambulatorios en Justicia Juvenil. No existe oferta local en la línea de atención DAM o Diagnóstico, lo que repercute en tiempos de espera mayores al DAM de La Florida. Si bien existen varios programas dentro de la comuna que abordan de manera directa o indirecta la protección de los derechos de los NNA y la no vulneración de los mismos, existe una brecha no menor que debe disminuir de manera prioritaria. Finalmente, existe una concentración de la oferta a nivel territorial, así como una concentración de los ingresos a OPD en ciertos sectores, que puede estar correlacionado con la inexistencia de oferta en algunos lugares de la comuna o con la no denuncia por parte de las comunidades.

En la dimensión de **Participación**, en comparación a las comunas espejo, Peñalolén es de las que tiene menores niveles de participación en actividades culturales y conmemorativas en las escuelas, particularmente en las dependencias municipales. Asimismo, exhibe las menores participaciones en la organización de actividades dentro de los establecimientos, por lo que cabría indagar sobre el tipo de oferta que se presenta en los colegios y la capacidad que los NNA tienen de manifestar sus propios intereses en dichos espacios. En términos de formación de identidad y pertenencia, se considera importante que los NNA participen en actividades que sean de su agrado junto a grupos de pares con los que compartan intereses. Por otra parte, se valora la existencia de iniciativas de participación levantadas desde el nivel local, como el diagnóstico participativo comunal de infancia, el Cabildo de los Niños y el Consejo Consultivo de NNA, que han abierto instancias explícitas de participación a la población infantil y juvenil de cara a las orgánicas de la municipalidad.

En la elaboración del diagnóstico y caracterización de la oferta, se detectaron algunos elementos críticos respecto a la existencia y gestión de la información. Entre las dificultades, se observó que: 1. Existen pocos registros vinculados a la gestión programática² de las distintas unidades municipales que atienden a los niños, niñas y adolescentes de la comuna; 2. Existen dificultades en la interacción entre las diversas unidades al interior de la municipalidad, en cuanto al traspaso de información entre ellas y la forma de tomar decisiones en la ejecución de las iniciativas; 3. Existen dinámicas que dificultan la gestión del conocimiento al interior de las unidades; 4. Existen dinámicas referentes a la vinculación de la municipalidad con otros actores relevantes del nivel local que afectan a la existencia de vacíos de información (particularmente, entre dependencias educacionales municipales y privadas, o en el ámbito de salud); 5. Algunas unidades externas a la municipalidad hicieron entregas parciales o confusas de información. Mención especial requiere la solicitud sobre los datos de prestaciones sociales y del registro social de hogares que se realizó a la Municipalidad, cuya respuesta requería de un convenio tripartito con el Ministerio de Desarrollo Social, que no se pudo materializar durante la ejecución de este proyecto. Por último, cabe mencionar la existencia de bases de datos georreferenciables, a las que no ha tenido acceso la Secretaría de Planificación, que cuenta con competencias técnicas para realizar análisis a nivel territorial y generar nuevos mapas de necesidades y caracterización de la oferta. En suma, se está desaprovechando grandes oportunidades de gestionar información para la mejor gestión de los programas y en beneficio de la infancia de la comuna.

El estudio entrega lineamientos estratégicos y recomendaciones, tomando como punto central la necesidad urgente de implementar una política nacional de infancia, que permita visualizar a cada niño y niña en su integralidad, no en forma fragmentada, y en conjunto con los sistemas en los cuales cada niño y niña se inserta, en cada territorio. El estado nacional está en falta en esta materia, lo que se traduce en una serie de costos para los municipios, que no cuentan con los sistemas de apoyo necesarios para hacer un adecuado seguimiento y apoyo a las trayectorias y los derechos de los niños.

Una política local de infancia debiese capturar necesidades de la población infantil y adolescente, teniendo en cuenta y aprovechando las capacidades disponibles en el territorio, y acortar las brechas que pudieran repercutir en oportunidades dispares para el completo desarrollo de los NNA, poniendo el foco en aquellos problemas y espacios más relevantes que el estado central no está respondiendo en forma adecuada. Esto considera, ante todo, vincular de forma temprana a los NNA y sus familias a la red de servicios institucionales, lo que requiere esfuerzos adicionales por parte de las políticas locales para priorizar las intervenciones tempranas desde un enfoque preventivo, que fortalezcan los vínculos y la parentalidad positiva desde factores protectores, procurando así reducir (idealmente eliminar) situaciones de vulneración de derechos que resultan más difíciles y costosas de abordar en etapas posteriores.

Las prioridades de política a nivel de trayectoria deben apuntar a los siguientes elementos:

Embarazo, lactancia y párvulos: dotar a las familias de herramientas y recursos adecuados, brindar un parto respetado y humanizado, promover la lactancia materna, el apego seguro, y la estimulación adecuada. Apoyar o incentivar la continuidad de los niños y sus familias en el programa ChileCrece Contigo, particularmente desde los dos años en adelante.

Considerar políticas de educación parental, para que las familias puedan generar al interior de sus hogares y en sus actividades familiares un espacio seguro y positivo para el desarrollo pleno de cada NNA en las distintas

² Por ejemplo, datos sobre la cantidad de funcionarios, presupuesto empleado, población beneficiaria, o antecedentes que permitan comprender el surgimiento de los distintos programas.

etapas de su vida. Se deben realizar iniciativas que consideren los contextos familiares, apoyando particularmente en contextos de estrés y sobrecarga, considerando la falta de tiempo, entre otros elementos que, si bien no constituyen factores propios de la crianza, afectan a los padres, madres y entornos familiares.

Período escolar:

La política debe garantizar el derecho a una educación de calidad para que todos los niños puedan desarrollar el máximo de sus potencialidades y promover programas para motivar su interés por aprender, garantizando la inclusión social, previniendo la deserción y facilitando la reinserción escolar. Se debe poner un foco particular en la convivencia escolar, generando ambientes seguros al interior de la escuela, a través de mecanismos de resolución de conflictos, el fortalecimiento de los equipos profesionales, y enfrentando dinámicas de riesgo como el acoso escolar, eliminando las distintas formas de violencia observadas. La salud mental debe ser parte de los pilares y preocupaciones transversales en este período.

Las escuelas deben promover un desarrollo integral. El fortalecimiento de la educación debería concentrarse en los pilares propuestos por el informe Delors: aprender a conocer; aprender a hacer; aprender a vivir con los demás; aprender a ser. Peñalolén tiene un deber mayor en esta materia, desde un aspecto territorial que debiese hacerse cargo de las diferencias que existen entre los distintos macrosectores, en lugar de exacerbarlos. Se debe velar también por la retención escolar, entendiendo las escuelas como factores protectores, particularmente en torno a los niveles educativos donde las trayectorias educativas tienden a romperse.

Respecto a las conductas de riesgo propias de esa edad, resulta crucial el trabajo desde edades tempranas, a través de programas de afectividad basados en la autoestima y el respeto, en trabajo comunitario, atendiendo a la idea de soledad que apareció en el diagnóstico. Asimismo, se considera importante aumentar la oferta en ámbitos de desarrollo personal después del horario escolar, que sean atractivas para los NNA y que se hagan cargo de las diferencias por nivel socioeconómico en este tipo de oferta.

En salud, resulta fundamental aumentar la oferta y diversificarla, alcanzando los establecimientos educativos y tramos etarios donde existe poca noción del estado de salud (integral) de los NNA. Asimismo, fortalecer a los equipos profesionales, entregando intervenciones integrales para los casos críticos, por una parte, y aumentando la oferta en materia de casos moderados o leves, así como en la prevención.

La participación es un elemento transversal a trabajar, procurando que todas las políticas y programas dirigidos a infancia (o que la afecten) deben abrir espacios formales de participación y decisión para que los NNA puedan expresarse y deliberar en igualdad de condiciones.

En materia de gestión, existe una deuda en cuanto a contar con sistemas integrados de información, al servicio de los equipos, que permitan la trazabilidad de los casos y el levantamiento de alertas tempranas. Asimismo, el municipio debe poner a disposición los indicadores centrales relativos a la situación de derechos y los presupuestos destinados a la infancia, generando canales de comunicación expeditos con la comunidad.

Finalmente, se proponen 8 acciones prioritarias:

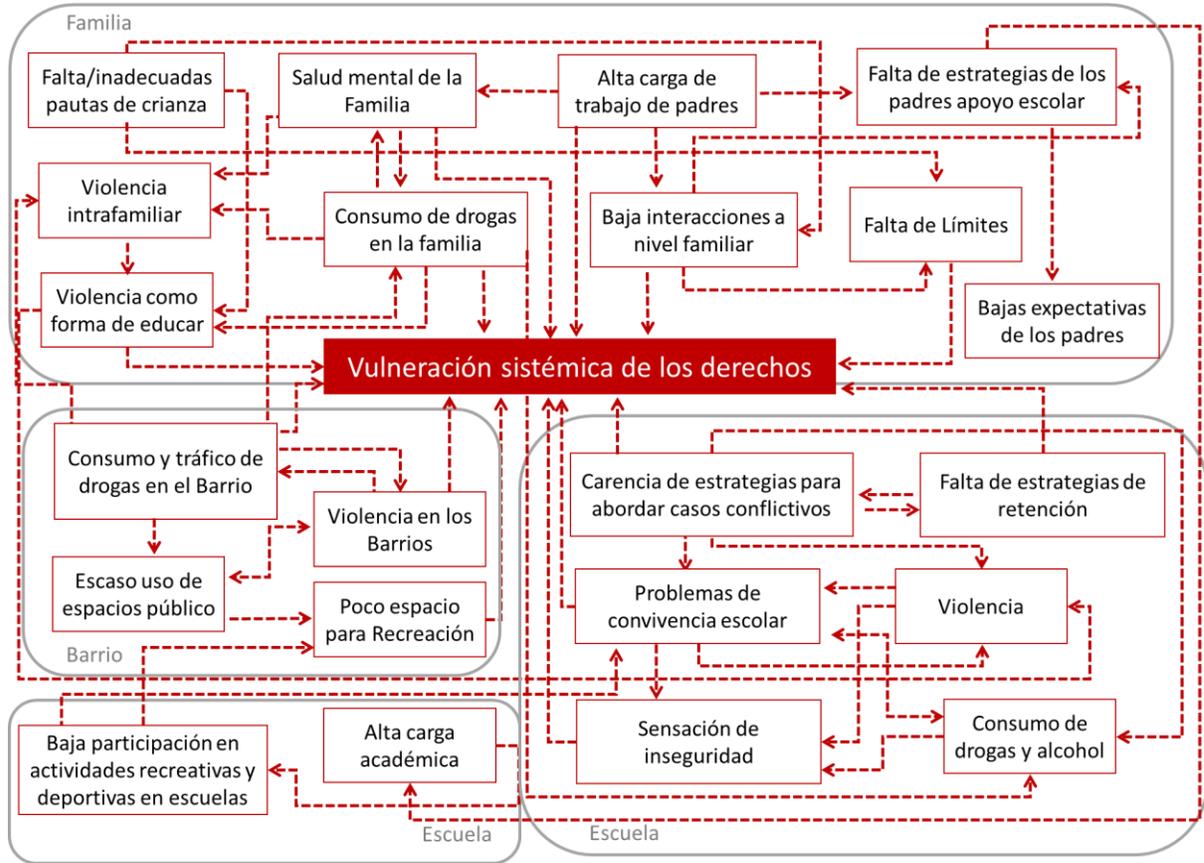
1. Sistema de intervención temprana con familias: Desde el embarazo y a lo largo de toda la niñez, particularmente los primeros años de vida, se sugiere implementar un programa interdisciplinario de apoyo a la crianza, donde a) Se facilite la participación de las familias, b) Se resuelvan o intenten abordar las condiciones básicas que pudieran determinar pautas de crianza inadecuadas, con especial énfasis a la atención de problemas de salud mental que familiares y cuidadores de los niños y niñas puedan estar enfrentando.

2. Fortalecimiento a la atención de salud mental: Poniendo foco en: a) La intervención temprana desde la prevención; b) la Tolerancia cero a la violencia, c) la necesidad de identificar con claridad los diagnósticos más comunes, para atacar las causas que los originan; y d) la revisión de la pertinencia de los diagnósticos, identificando tratamientos alternativos y la detección y atención prioritaria en los casos de gravedad.
3. Revisión organizacional en profundidad del funcionamiento de la Oficina de Protección de Derechos, de cara a la implementación de las Oficinas Locales de Infancia.
4. Intervenciones con los funcionarios y ejecutores de programas, que se vinculan a los niños y niñas.
5. Fortalecimiento de espacios cotidianos de participación.
6. Atención a diferencias por macrosectores.
7. Fortalecimiento del Plan de Salud Escolar.
8. Sistemas robustos de apoyo.

El detalle de cada una de estas propuestas, así como de los elementos de diagnóstico de la situación de infancia y de caracterización de infancia en la comuna, se incluyen en el informe final del estudio. e

1. ANEXOS

Ilustración 1. Diagrama sistémico de la vulneración sistémica de derechos en la comuna.



Fuente: Elaboración propia

Tabla 1. Matriz de situación y problemáticas de los NNA de Peñalolén

Dimensión de derecho	Estado y/o problemáticas vinculadas
Bienestar material y seguridad social	El 40% de menores recursos presenta diferentes condiciones de vulnerabilidad y se identifican disparidades según macrosector, particularmente en la cantidad de NNA que cuentan con RSH. Existiría mayor vulnerabilidad entre los lactantes, y en el macrosector de Lo Hermida, pero es necesario un análisis en profundidad de los datos RSH no sólo de los NNA, sino también de los adultos que pertenecen a sus hogares, lo que no es posible en este estudio
Salud	Tasa de mortalidad alta en tramo de 10 a 14 años, en comparación con el nivel regional y nacional (a diferencia de otros tramos etarios en que la comuna está por debajo de dichos niveles).
Niños/as con discapacidad	Podría existir mayor discriminación sobre este grupo, lo que no es posible precisar porque en los formularios de estudiantes no se especifica, ante la pregunta de si han sido discriminados por condición de discapacidad, si presentan dicha condición o no, de modo de obtener la prevalencia de la discriminación en este grupo específico de NNA. A esto se suma la falta de información censal para poder identificar la población total.

Dimensión de derecho	Estado y/o problemáticas vinculadas
Salud Mental	<p>Entre un 7 y un 9% de la población inscrita en los consultorios tiene un diagnóstico de salud mental, los que se concentran en trastornos de ansiedad, depresión moderada, trastorno hipercinético y otros trastornos del comportamiento y de las emociones de comienzo habitual en la infancia y adolescencia. Se producen cambios importantes en el total de diagnosticados por año sin una tendencia clara. Pareciera que los casos de niños de 10 a 14 años han ido aumentando de forma consistente. La incidencia de las patologías varía entre los consultorios, sin que sea posible identificar si se trata de diferencias en la población atendida o en características de la oferta. En entrevistas se mencionan problemas del entorno y de habilidades parentales, que repercuten en la salud mental de los NNA. Se plantea el problema del suicidio infanto-adolescente en base a las cifras regionales pero no se registran casos ni en la comuna ni en las comunas espejo según los antecedentes del SRCel.</p>
Salud sexual y reproductiva	<p>La prevalencia de embarazo adolescente ha disminuido. Si bien el Ministerio de Educación establece que todos los colegios deben contar con un programa de educación sexual desde primero medio, más de la mitad de los estudiantes de octavo básico y sobre el 60% de los estudiantes de segundo medio declaraban no tener un programa de estas características en su establecimiento. En esta pregunta, se observan diferencias por macrosector, siendo La Faena y Lo Hermida los más afectados. Al comparar con las comunas espejo, Peñalolén se sitúa en un nivel intermedio, salvo en el caso de los colegios particulares subvencionados donde es la comuna con peor resultado y en los niveles socioeconómicos bajo y medio bajo para segundo medio, en que se sitúa entre los peores resultados.</p>
Vida Saludable	<p>En actividades deportivas, se observan porcentajes más altos de participación en colegios particulares pagados y en GSE altos, mientras lo contrario ocurre en talleres de danza o actividad física. En Peñalolén hay menos participación que en las comunas espejo. La participación es inversamente proporcional al avance en el ciclo escolar, siendo mayor en segundo medio el porcentaje de estudiantes que no participa o que declara que no se realizan en su establecimiento. En niños y niñas menores de seis años, la prevalencia de obesidad o sobrepeso alcanza el 34,4% de los casos, exhibiendo niveles de sobrepeso por sobre el nacional, y de obesidad y obesidad severa por debajo del nacional. El perfil epidemiológico resultante de la aplicación del Programa de Salud Escolar muestra una alta prevalencia de la obesidad o sobrepeso (alcanzando un 53% de los casos en 2018) y de sospechas de problemas de salud bucal en los NNA atendidos (24% de los casos en 2018). Sin embargo, los sesgos de selección de los colegios donde este programa se aplica impiden identificar la magnitud de estos problemas a nivel comunal. El control Integral de Salud Adolescente mostraba un 37% de casos con obesidad o sobrepeso.</p> <p>En consumo de alcohol, Peñalolén registra mayor consumo en segundo medio que en octavo básico, pero el primero es más bajo y el segundo más alto que en las comunas espejo. Esto podría dar cuenta de un inicio más temprano en el alcohol que en el resto de las comunas, que no se traduce en un mayor consumo en la adolescencia por factores protectores que sería interesante indagar y potenciar. Asimismo, en consumo de drogas durante la jornada escolar, Peñalolén pasa de ser una de las comunas con peores resultados en octavo básico a estar entre las mejores en segundo medio. Esto se repite respecto a ver a un estudiante ofreciendo drogas a otro durante la jornada escolar. Se observan diferencias entre establecimientos municipales y otras dependencias en la comuna. Resulta alarmante que exista consumo durante la jornada escolar.</p>
Calidad trayectorias y en educación	<p>Los estudiantes que ingresan a enseñanza municipal sufrirían más cambios de trayectorias que sus pares de establecimientos particulares subvencionados y pagados, la que se manifiesta en una mayor rotación de entrada y de salida, mayores tasas de deserción y mayor tasa de retiro en promedio. Sin embargo, al analizar por colegio es posible identificar diferencias dentro de cada dependencia, pudiendo existir rendimientos similares entre establecimientos de diferente dependencia. La deserción se produce principalmente en primero medio, seguido de tercero medio. Se observa una disminución en la deserción, particularmente en enseñanza media. En retiro, si bien las tasas de los establecimientos municipales son más altas, estas han disminuido desde el 2012. La tasa de repitencia disminuye en el tiempo.</p> <p>Matrícula ha ido a la baja en la comuna, salvo en primero a tercero básico y segundo a cuarto medio. La caída en la matrícula se produce en la dependencia municipal (mientras la particular pagada aumenta). La proporción de residentes que estudian en la comuna también ha caído y existen sectores sin ninguna oferta educacional, lo que implica que los NNA de dichos sectores recorren mayores distancias para acceder a la educación. En términos de expectativas, si bien la mayoría de los estudiantes espera terminar la enseñanza media, existen diferencias sustanciales en la expectativa de alcanzar y terminar una carrera universitaria, a nivel de dependencia, macrosector y GSE. Las expectativas mejoran hacia segundo medio, pero se mantienen brechas de casi 30 puntos porcentuales entre los macrosectores (Lo Hermida y Nuevo Peñalolén). Promedio</p>

Dimensión de derecho	Estado y/o problemáticas vinculadas
	SIMCE de colegios municipales, tanto en lectura como en matemática, mejora desde el 2014 en adelante de manera casi sostenida. El comportamiento no es tan claro en octavo básico y segundo medio para las demás dependencias.
Convivencia	Uno de cada tres niños de cuarto básico siente que la escuela no es un lugar seguro. Más del 50% señala en cuarto básico que se hacen bromas pesadas entre compañeros. En el mismo nivel, los establecimientos municipales de Peñalolén se sitúan entre los mejores resultados comparados con las comunas espejo, tanto en percepción de seguridad como en la percepción de la conducta de otros en la escuela, situación que se revierte en el resto de las dependencias, en que se sitúa bajo el promedio. En promedio hay más seguridad en la sala de clase, mientras los baños son percibidos como un lugar más inseguro. Siguen en inseguridad entrada y salida del establecimiento y los patios, luego los pasillos. Peñalolén se encuentra entre los peores resultados en este tipo de percepción de seguridad comparando con las comunas espejo, en dependencia municipal. La percepción de seguridad tiende a mejorar entre octavo básico y segundo medio.
Recreación, tecnología y cultura	En los grupos focales se menciona de forma espontánea el uso excesivo del teléfono celular, lo que se menciona de forma negativa en cuanto a los potenciales riesgos de usar redes sociales con desconocidos y a la falta de comunicación con la familia. También se menciona la falta de tiempo libre por una excesiva carga escolar.
Corresponsabilidad en la crianza, vida en familia, diversidad familiar, trabajo y familia	Los entrevistados plantean que "los niños están más solos", lo que se vincula a la dinámica laboral de los padres y que resultaría transversal a todos los niveles socioeconómicos. Esto repercutiría en nuevas pautas de crianza, con mayor dificultad para poner normas y límites a los NNA, y con figuras ausentes. Por su parte, un tercio de los estudiantes declaran que sus padres siempre o la mayoría de las veces los motivan a hacer actividad deportiva, y en torno a un 50% lo declara respecto a tener hábitos de vida saludables, identificados como elementos de parentalidad positiva. Sin embargo, el porcentaje disminuye en torno a la pregunta sobre si sus padres hacen deportes, en que baja del 20%. En estas preguntas se observan diferencias entre los niveles socioeconómicos y tipos de dependencia, las que no son tan marcadas entre macrosectores. En los grupos focales, se hacen conexiones entre el uso excesivo del celular y la relación con los padres, tanto porque no les importa que usen los teléfonos como porque siguen el ejemplo de los padres.
Escuela y familia; parentalidad positiva	Disposición que los padres tendrían a ayudar a los estudiantes iría cayendo conforme se avanza en nivel, siendo más alta en la dependencia particular que en la municipal (el sector particular pagado en cuarto básico era 61%, 56% en octavo básico y 55% en segundo medio; mientras en el municipal era 54%, 40% y 35% respectivamente). El conocimiento de las notas que tienen también va disminuyendo con el nivel del curso, pero la diferencia entre establecimientos particulares pagados y los municipales se acortan.
Justicia Penal Juvenil	Si bien el número de delitos de mayor connotación social en los que el victimario era una persona menor de 18 años ha disminuido en el tiempo (pasando de 561 casos el 2007 a 255 en 2017, con una disminución casi sostenida), el porcentaje de victimarios menores de edad en Peñalolén está entre los más altos en comparación con las comunas espejo desde 2011 en adelante, a excepción de La Florida que exhibe una tasa considerablemente más alta. Los entrevistados reconocen a los jóvenes infractores como un grupo de riesgo. En efecto, los identifican como jóvenes que han sufrido de ambientes violentos y diversas vulneraciones que los hacen pasar de víctimas a victimarios.
Maltrato y violencia	La violencia aparece como una problemática que afecta directamente a los NNA, tanto en las entrevistas como en los datos analizados. Según datos del CEAD, la tasa de detenciones por violencia intrafamiliar experimentó un aumento entre 2006 y 2011 tanto a nivel comunal como en el país, tras lo cual ha manifestado una disminución no tan pronunciada que, en el caso de Peñalolén, no resulta evidente (al año 2016, la tasa de detenciones de VIF contra NNA era de 3,6 cada 100 mil habitantes). Las causales de ingreso a OPD muestran 146 casos por VIF en el año 2018, mientras la georreferenciación exhibe hotspots de los ingresos en los macrosectores de La Faena, Lo Hermida y sectores específicos dentro de Peñalolén Alto y San Luis (y la existencia de hotspots importantes, graficados en el Mapa 7). Anualmente, existen sobre 1000 causales de ingreso a OPD, con un registro menor de casos efectivamente ingresados, concentrándose en las causales de protección, víctimas de VIF, de negligencia, de abuso sexual y otras causales no identificadas. La violencia aparece en los grupos focales como el tema más recurrente, referida tanto a los barrios como a la convivencia escolar. Se observa una cierta naturalización de la violencia y se narran comportamientos violentos entre pares, que van desde el uso de garabatos hasta las agresiones físicas, pasando por las amenazas y por juegos que recrean situaciones violentas. También se menciona de forma espontánea la violencia en el pololeo.

Dimensión de derecho	Estado y/o problemáticas vinculadas
No discriminación	Se observa discriminación por personalidad, físico, notas y apariencia. Los resultados de discriminación por ser migrante, por tener una condición de discapacidad y por orientación sexual podrían resultar, en la práctica, mayores de lo que los datos muestran, considerando que afectan a la población que exhibe dichas condiciones. No se observan diferencias significativas por dependencia, GSE ni macrosector; y en segundo medio Peñalolén exhibe resultados similares al resto de las comunas espejo, mientras que en octavo está entre las comunas con peores resultados.
Difusión de la CIDN	Los entrevistados declaran que existe poca noción de los derechos de los NNA y del enfoque de derechos, tanto a nivel de los padres como de funcionarios que trabajan con niños y niñas fuera de los ámbitos de protección.
Participación en la Comunidad	Los entrevistados declaran una merma en la participación comunitaria, en un fenómeno de exclusión de las familias del resto de los barrios (asociado a las dinámicas de violencia).
Participación en la Escuela	En cuarto básico, sobre un 50% de los estudiantes participa siempre o casi siempre en actividades, sin existir diferencias significativas entre distintas dependencias. En segundo medio, la participación disminuye y se presentan diferencias tanto por GSE, como por dependencia y macrosector, con mejores resultados en establecimientos particulares pagados y en Nuevo Peñalolén. Peñalolén se encuentra entre las comunas con menor participación en actividades culturales y conmemorativas en las escuelas, particularmente en la dependencia municipal. Asimismo, exhibe las menores participaciones en la organización o realización de actividades de los establecimientos.

Fuente: Elaboración Propia.

Tabla 2. Matriz de la oferta en Infancia y Adolescencia de la comuna de Peñalolén

Derecho	Dimensiones	Estado de la oferta
Supervivencia y Salud	Bienestar material y seguridad social	Se entregan los beneficios propios del MDS, pero no es posible manifestarse respecto a las características particulares de la población. La cantidad de beneficios fluctúa año a año, pasando de 8.753 beneficios a población menor de 18 años en 2016, a 10.547 en 2017 y 7.538 en 2018.
	Salud	Población bajo control disminuye porcentualmente a medida que se avanza en trayectoria de vida, y la posibilidad de detectar casos con problemas de salud (incluyendo mental) está condicionada a la derivación desde otros profesionales o a la aplicación de controles escolares y adolescentes en establecimientos que permitan el acceso de los equipos de salud. Se mejora con el ingreso de enfermeras a los establecimientos educacionales. Cobertura, dentro de los rangos ministeriales del programa Salud Joven (1 a 5% de adolescentes y jóvenes en control en el establecimiento) y del 100% de la demanda por consulta, lo que implica atención cuando es solicitada por el joven y el desarrollo de controles sin un criterio técnico de focalización cuando es fuera del centro de salud.
	Salud Mental	Los profesionales valoran la existencia de más y mejor oferta de salud mental en la comuna, la que perciben con menores tiempos de espera que en otros municipios. Sin embargo, se habla de dificultades en la atención de casos más complejos que requieren una atención más integral. El modelo de atención depende, por lo general, de la capacidad del resto de la red de identificar y derivar casos al equipo de salud mental.
	Salud sexual y reproductiva	Programas ministeriales de sexualidad responsable. La entrega de anticonceptivos presenta coberturas que van de un 39% en CESFAM Carol Urzúa a un 53% en el caso de P. G. Whelan. No obstante, un porcentaje importante de adolescentes indican no tienen programas de educación sexual en sus establecimientos educacionales.

		<p>Debe considerarse además la ya mencionada falta de cobertura en establecimientos educacionales y que uno de los problemas más importantes que se levantó en los grupos de discusión con jóvenes fue la falta de instancias y de información para el ejercicio de una sexualidad responsable. Esta carencia se constató sin distinción por tipo de establecimiento educacional, pero fue percibido de manera más prioritaria en los establecimientos particulares.</p>
	Vida Saludable	<p>La comuna ofrece talleres y escuelas deportivas, cuya oferta ha aumentado entre los años 2011 y 2018. Los establecimientos educacionales también cuentan con esta oferta, pero la participación de los estudiantes es variable a lo largo de su trayectoria educacional (disminuyendo hacia segundo medio) y entre los diversos GSE.</p>
Educación y Desarrollo	Calidad de la educación escolar	<p>Cantidad total de establecimientos activos regulares se ha mantenido en el tiempo, con una mayor proporción de establecimientos particulares pagados que en el año 2007 (de 10 a 14 establecimientos). El aumento de la matrícula en este tipo de establecimientos no necesariamente está correlacionado con los resultados educacionales, considerando que es posible identificar establecimientos con el mismo rendimiento en SIMCE siendo de diversas dependencias, pero sí podría vincularse con otros atributos valorados por padres y apoderados. Es particularmente relevante observar la concentración de establecimientos particulares pagados en Nuevo Peñalolén, donde no existe oferta municipal. Al comparar con comunas espejo, Peñalolén aparece como una de las comunas que menos pierde estudiantes en enseñanza básica y la que más los aumenta en enseñanza media. La caída en la matrícula municipal ocurre en todas las comunas, salvo por Recoleta. Sin embargo, Peñalolén es la que presenta la mayor matrícula en la dependencia particular pagada. Desde las entrevistas, se observa una preocupación por la baja en la matrícula municipal, pero también se reconocen complejidades en la gestión escolar vinculada a la complejidad de las problemáticas que abordan a diario. La georreferenciación de la oferta educacional muestra la existencia de sectores territoriales sin establecimientos educacionales.</p>
	Calidad de la educación parvularia	<p>Si bien existe capacidad disponible en la matrícula total de jardines infantiles, es menor a la cantidad de niños y niñas entre 0 y 4 años de la comuna. La cantidad de jardines infantiles y sala cuna por macrosector no es proporcional a la cantidad de niños y niñas entre 0 y 5 años en los territorios. No obstante, la demanda por atención en este nivel parece ser baja de acuerdo a las razones de no asistencia en la encuesta CASEN, lo que es adecuado según la evidencia científica. Desde el punto de vista del desarrollo infantil, el énfasis debiese ser una oferta de calidad a partir de los 3 años.</p>
	Recreación, tecnología y cultura	<p>Existe oferta en recreación y cultura, dependiente del Departamento de Cultura de la Municipalidad. Sin embargo, la participación en este ítem es más baja y la cantidad de cupos es considerablemente menor que la cantidad total de niños y niñas de la comuna, o de los matriculados en oferta municipal, además de estar acotada a seis tipos de actividades (formarte, formación de audiencia, lluvia de teatro, escuela de ballet y orquesta juvenil). Una diversificación de la oferta, de acuerdo a los intereses de los propios niños y niñas, podría fortalecer este ítem e ir en pos de la equidad, considerando que la oferta en GSE medios y altos es mucho mayor en cuanto existe disponibilidad a pagar por talleres y actividades particulares.</p>
	Retención escolar	<p>El SAT aparece como una iniciativa innovadora a nivel comunal para intervenir en materia de deserción. Sin embargo, el programa está fuertemente orientado a establecimientos municipales, quedando al margen de la situación</p>

		de los NNA que residen en la comuna y estudian en otros establecimientos (dentro o fuera de la comuna).
Entorno Familiar y Comunitario	Corresponsabilidad en la crianza	Existen iniciativas como Triple P, Crecer Jugando y otras estrategias de apoyo a la crianza. En ellas, se realizan intervenciones con padres y apoderados, lo que enriquece la oferta para quienes ya presentan una inquietud o interés por mejorar sus habilidades parentales; pero no logra responder a los casos que puedan ser más complejos, donde el padre o tutor no es consciente de estas carencias o no presenta interés por superarlas.
	Diversidad Familiar	
	Escuela y familia	
	Parentalidad positiva	
	Trabajo y familia	
	Vida en familia	
Protección	Abuso sexual	La cantidad total de NNA ingresados a proyectos de SENAME en la comuna de Peñalolén ha aumentado desde 850 NNA en 2007 a 1.295 en el año 2017, principalmente vinculado a ingresos en el tramo etario de 12 a 17 años, y en oferta ambulatoria. La comuna no cuenta con oferta en materia de adopción, ni tampoco en centros de RPA; sólo existen programas ambulatorios en Justicia Juvenil con un total de 127 plazas anuales entre los años 2012 y 2017 (brecha no identificable por no existir claridad respecto del total de infractores). No existe oferta local en la línea de atención DAM o Diagnóstico, lo que repercute en tiempos de espera mayores a La Florida, donde los NNA de Peñalolén son derivados, que cuenta con 70 cupos anuales en total (muy por debajo del total de casos ingresados a OPD Peñalolén). Se observan instancias de coordinación a nivel comunal, lo que aparece como una ventaja en materia de gestión respecto de otros municipios, pero su trabajo tiende a orientarse a los casos que resultan más complejos. Tampoco se distingue la estructuración de procesos, vinculados a gestión de información, formas de intervención multidimensional y/o sectorial, entre otras iniciativas que conduzcan a estandarizar su <i>modus operandi</i> , más allá de los profesionales que hoy pertenecen a los equipos de trabajo. Se habla en las entrevistas de un exceso de programas con intervenciones parceladas. También surge la preocupación del momento en que se interviene, con la idea de que "se llega tarde". En las entrevistas y actividades desarrolladas, se manifiesta la preocupación que representan los casos más complejos, donde las intervenciones individuales y/o sectoriales no logran capturar todos los elementos sistémicos que inciden, ante los que los equipos profesionales no necesariamente dan abasto. Asimismo, la gestión vinculada a este tipo de casos incide en la posibilidad de los equipos de desarrollar estrategias de mediano y largo plazo, más vinculadas a la prevención, promoción y detección temprana. Los equipos manifiestan preocupación respecto de cuánto se valora el derecho a ser oídos, para que los NNA sean vistos como sujetos de derecho reales y que no se decida por ellos. Existen vacíos de la oferta de prevención y protección en ciertos sectores de la comuna, como grafica el mapa 6.
	Justicia Penal Juvenil	
	Cuidado Alternativo	
	Trabajo Infantil	
	Maltrato y violencia	
	No discriminación	
	Niños/as con discapacidad	
	Otras graves vulneraciones de derechos	
Participación y Ciudadanía	Difusión de la CIDN	Se cuenta con una instancia de participación directa de los NNA, correspondiente al Consejo Consultivo de NNA. Por otra parte, se han levantado otras instancias específicas, como el Cabildo de los Niños realizado el año 2018 y las instancias del diagnóstico participativo comunal del año 2016. Estas instancias posicionan a la comuna como parte de los municipios que se interesan en la voz de los niños y niñas.
	Participación en la Comunidad	
	Participación en la Familia	
	Participación en la Escuela	

	Participación en los medios	
	Participación en la justicia	

Fuente: Elaboración propia

BIBLIOGRAFÍA

- Agostini, C. Hojman, D. Román, A. Ibañez, A. (2016) Segregación residencial de ingresos en el Gran Santiago, 1992-2002: una estimación robusta. Revista INVI 2016.
- Atkinson, D. (1994). *Radical Urban Solutions*. Trowbridge: Redwood Books.
- Bedregal, Pardo & González. (2004). *Desarrollo Infantil Temprano y Derechos del Niño*. Santiago: UNICEF.
- Bosch, A. (2005) Diseño de un Sistema de Financiamiento para la Educación Especial en Chile, Memoria de Título Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.
- BRAIN, I. y SABATINI, F. Relación entre mercados de suelo y políticas de vivienda social basada en subsidios a la demanda: estudio en la Región Metropolitana de Santiago. Revista Prourbana, 2006.
- CEPAL (2012) Estudio “Enfoque de Derechos en las políticas de infancia. Indicadores para su medición” realizado por Laura Pautassi y Laura Royo. Santiago de Chile.
- CEPAL (2011) Estudio: “Infancia en América Latina: Privaciones habitacionales y desarrollo de capital humano” Realizado por Rubén Kaztman. Santiago de Chile
- Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI. (1994). *La educación encierra un tesoro*. Paris: UNESCO.
- CONSEJO NACIONAL DE LA INFANCIA. (2015). Estudio “Propuesta de ruta de acompañamiento al desarrollo biopsicosocial para el diseño del Sistema Universal de Garantía de Derechos de niños, niñas y adolescentes” realizado por Miguel Araujo y Equipo. Santiago, Chile
- CONSEJO NACIONAL DE LA INFANCIA. (2014) Documento de Trabajo N° 3: “Oferta programática de infancia y adolescencia: un análisis con enfoque de derechos”. Área de Estudios del Consejo Nacional de Infancia. Santiago de Chile.
- CONSEJO NACIONAL DE LA INFANCIA (2016) Informe Final del Estudio “Levantamiento de Información sobre la Inversión en Niñez y Adolescencia a Nivel Local” Sintaxys Consultores, para el Consejo Nacional de la Infancia. Santiago, Chile.
- CONSEJO NACIONAL DE LA INFANCIA. (2017). Informe de Resultados N°3 “Estructura e Inversión Municipal en Niñez y Adolescencia”. Santiago, Chile.
- CONSEJO NACIONAL DE LA INFANCIA. (2015). “Caracterización del Trabajo Municipal en Infancia y actitud frente a los Derechos de los Niños, Niñas Y Adolescentes”. Santiago, Chile.
- CONSEJO NACIONAL DE LA INFANCIA. (2015). “Modelización de Sistemas Locales de Infancia y Factibilidad del Modelo de Gestión Local del Sistema Integral de Garantías de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes” Santiago, Chile.
- CONSEJO NACIONAL DE LA INFANCIA (2015). “Hacia un estado Garante de derechos para niños, niñas y adolescentes” Gobierno de Chile. Santiago, Chile.
- Cuconato, M. (2015). Introduction ‘Doing transitions’ in education. International Journal of Qualitative Studies in Education.

Volume 28, 2015 - Issue 3: 'Doing Transitions' in Education

Estrada, F. (2018) Análisis del itinerario procesal de la protección de derechos de niños y niñas. Revista de estudios de la justicia. Número 28, 2018.

González, P. y otros (2010) Género: el desafío de la igualdad. Informe sobre el desarrollo humano en Chile, PNUD: Santiago.

Maier, J. (2000) Los Niños Como Titulares del Derecho al Debido Proceso”, *Justicia y Derechos del Niño*, Buenos Aires, 2000.

Martuccelli, D. (2002) *Grammaires de l’individu*. Paris: Gallimard. 2002.

Mason, M. (2003) ¿Una voz para el Niño?, *Revista de Derechos del Niño* No 2, Universidad Diego Portales y UNICEF, Santiago, 2003, p. 115-137.

Ministerio de Desarrollo Social (2017) Informe de análisis de estadísticas para el monitoreo de equidad de género, en base a la serie de datos de Encuesta Casen. Período 2006-2015.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN. (2013). Chile en el panorama internacional OCDE: Avances y desafíos. Serie Evidencias. Santiago de Chile.

Olson J. et al (2015). Baseline physiologic and psychosocial characteristics of transgender youth seeking care for gender dysphoria. *J Adolesc Health*. 2015;57(4):374-80.

Osborne, S.P. (2006). The new public governance?. *Public Management Review* ISSN 1471-9037. Vol 8

Piña, E. y Lara, G. Protección a la infancia vulnerada en Chile: la gran deuda pendiente. Propuestas desde la UC. Centro de Políticas Públicas UC. Temas de la agenda pública. Año 12 / No 101 / octubre 2017 ISSN 0718-9745

Portes, A & Vickstrom, E. (1998) Diversity, Social Capital and Cohesion. *Annual Review of Sociology* 1998. Universidad de Princeton (Estados Unidos)

Republic of Ireland (2013) Better outcomes, better future. The national policy framework for children & young people 2014-2020.

UNICEF (2004) Derechos de los niños, niñas y adolescentes. Area de Comunicaciones Unicef- Oficina Argentina. Ciudad de Buenos Aires, Septiembre de 2004.

UNICEF (2015). 4° Estudio de Maltrato infantil en Chile. Análisis comparativo 1994 – 2000 – 2006 – 2012.

Tapia, R. (2011) Vivienda social en Santiago de Chile. Análisis de su comportamiento locacional, período 1980- 2002. *Revista INVIVol*. 26, Núm. 73 (2011).

RODRÍGUEZ, J. (2007) Paradojas y contrapuntos de dinámica demográfica metropolitana: algunas respuestas basadas en la explotación intensiva de microdatos censales. En: DE MATTOS, C. e HIDALGO, R. (Eds.). Santiago de Chile: Movilidad espacial y reconfiguración metropolitana. Santiago de Chile: Instituto de Geografía, Universidad Católica de Chile, Serie GEOlibros, 2007b, p. 19-52.

RODRÍGUEZ, J. (2008) SEGREGACIÓN RESIDENCIAL: ¿QUÉ APORTA LA CASEN 2006? *Revista de Geografía Norte Grande*, 41: 81-102 (200881)

Salgado, M. (2013) Desigualdades urbanas en Peñalolén (Chile). La mirada de los niños. *Bulletin de l'Institut français d'études andines* 42 (3) | 2013

Vargas, M & Correa, P. (2011) La voz de los niños en la justicia de familia de Chile. Universidad de Talca - Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales *Revista Ius et Praxis*, Año 17, No 1, 2011, pp. 177 - 204 ISSN 0717 – 2877

Winkley, D. (2011). Public value in education: a case-study. En j. & Benington, *Public Value: Theory and practice* (págs. 244-255). New York: Palgrave MacMillan.

Zanzi, O. (2002) Derechos del niño y políticas locales en Italia. Contexto y aprendizajes de una experiencia en la Región Toscana, en H. Madariaga y O. Zanzi, *Infancia y políticas sociales*, Coediciones UNICEF-Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.