

Vulnerabilidades que afectan a la infancia y adolescencia en Chile

Análisis conceptual y estadístico

Autor

Pedro S. Guerra A.
Tel.: (56) 32 226 3903
pguerra@bcn.cl

Resumen

El presente documento explora el concepto de vulnerabilidad social, ligándolo directamente con la pobreza en su concepto multidimensional.

La vulnerabilidad aparece en la literatura como el riesgo de que algo negativo ocurra o tenga lugar y obedece a ciertas condiciones o propiedades que afectan a determinadas personas o colectivos sociales.

Este concepto resulta de gran importancia a la hora de referirse a la infancia y la adolescencia, que son entendidas como etapas del ciclo vital de especial vulnerabilidad a una larga serie de riesgos, en especial la pobreza.

Profundamente ligada a los sistemas económicos y políticos en los que personas y grupos se desenvuelven, la vulnerabilidad social articula las políticas sociales a partir de mediciones que procuran establecer estadísticamente los riesgos de que una persona sea pobre. Así, tanto en su noción meramente económica como en una mirada multidimensional, la infancia es una etapa de gran vulnerabilidad, y así lo corroboran las mediciones.

En este orden, uno de los aspectos más interesantes de lo anterior es el que resulta de relacionar la pobreza en la infancia con la perspectiva de derechos sociales, bajo la idea de que la falta de reconocimiento efectivo y de protección de estos últimos es un factor de vulnerabilidad que expone a una parte de la población a vivir en la pobreza.

1. Introducción Conceptual

El estudio del problema de la vulnerabilidad social de determinados grupos de población, exige el esclarecimiento conceptual que define los límites del mismo, así como su contenido específico. En esta línea, un nutrido cuerpo de literatura se ha referido a la vulnerabilidad, existiendo aproximaciones críticas al mismo que merecen ser destacadas. En su Glosario Internacional de Pobreza, Spicker et al han definido la vulnerabilidad directamente en relación al riesgo de que algo negativo ocurra. Lo que determina la existencia de vulnerabilidad es que, ante la ocurrencia de ese riesgo, determinados grupos de población o personas resultan dañadas. En consecuencia para los autores del documento, la vulnerabilidad es definida por el daño y no por el riesgo (SPICKER, ALVAREZ LEGUIZAMON, & GORDON, 2007, pág. 289). A pesar de que la vulnerabilidad no es equivalente a la pobreza, es claro que las personas en situación de pobreza son por lo general vulnerables, pues se encuentran en riesgo de sufrir un daño a propósito de la situación de privación de medios en que se encuentran. Spicker et al indican que muchas veces las políticas de mitigación de la pobreza se centran en los niveles de ingreso o de consumo, desatendiendo los factores específicos que someten a los individuos o comunidades al empobrecimiento (SPICKER, ALVAREZ LEGUIZAMON, & GORDON, 2007, pág. 290).

Citada en el documento de Spicker et al, Carolina Moser define la vulnerabilidad en términos de "la inseguridad en el bienestar de los individuos, familias y comunidades que se encuentran con condiciones cambiantes en su medio." (SPICKER, ALVAREZ LEGUIZAMON, & GORDON, 2007, pág. 245). De ahí que la vulnerabilidad aparezca vinculada a la existencia o no de una serie de activos, tanto **tangibles** (vivienda, fuerza de trabajo, capital humano, infraestructura), como **intangibles** (capital social, relaciones familiares). En esta lógica, la acumulación de activos disminuye la vulnerabilidad, pues permite a las personas o comunidades afrontar situaciones que pueden causar empobrecimiento, dotados de una mayor capacidad de respuesta. (SPICKER, ALVAREZ LEGUIZAMON, & GORDON, 2007, págs. 245 - 246) Es necesario poner de relieve que esta "capacidad de respuesta" está a su vez modelada por una serie de arreglos institucionales y normativos de gran complejidad, que van a influir en que las personas y las comunidades puedan disponer por si mismos de herramientas de respuesta a una situación de riesgo/daño o bien deben recurrir a dispositivos estatales para ello. A modo de ejemplo, como señala Moser, los arreglos normativos y las condiciones de mercado relacionados con la posibilidad de explotar activos económicos en condiciones ventajosas (por ejemplo una propiedad que pueda darse en arriendo) implicará una capacidad de respuesta superior ante el desempleo y evitará, en mayor o menor medida, las consecuencias nefastas de este.

En relación a la infancia, y como pone de relieve Jonathan Herring (HERRING, 2012) tradicionalmente se ha entendido que esta es un período de la existencia especialmente vulnerable y esto ha jugado un rol fundamental en la elaboración legislativa, que en muchas naciones del mundo ha tenido lugar tras la Convención de los Derechos de Niño (CDN), en 1989. A partir de esto Herring se enfrenta críticamente a la idea de vulnerabilidad de la infancia, sosteniendo que esta noción socava la capacidad de agencia de los niños, niñas y adolescentes (NNA), sometiéndolos a un injustificado paternalismo y pasando asimismo por alto el hecho de que los niños y niñas no son, en realidad, más vulnerables que el resto

de la población¹. En efecto la idea de vulnerabilidad dice relación para el autor con la exposición a la posibilidad de ser dañado o atacado, ya sea física como emocionalmente. Ante esta posibilidad el sujeto vulnerable carece sustancialmente de las adecuadas capacidades para protegerse de ello y por tanto se ve en serio riesgo de ser dañado (HERRING, 2012, pág. 245). No obstante, para Herring la construcción social de la vulnerabilidad ha tenido varios corolarios. Uno de ellos es cierto grado de paternalismo que justifica el ejercicio de la autoridad de los padres hacia los niños, y que se justifica en la necesidad de protegerlos de la materialización de los riesgos que los acechan. Según Herring, es justamente la falta de reconocimiento social de la capacidad de tomar decisiones de NNA, lo que les estaría privando de la posibilidad de construir activamente sus propias vidas. A modo de ejemplo, desde hace un tiempo se viene tomando consciencia en el sistema judicial de familia acerca del rol que deben jugar los NNA en los procesos de litigación que sus padres lleven adelante y que involucran cuestiones de cuidado personal, régimen comunicacional con los padres y derechos de alimentos².

En este marco Herring da cuenta de los peligros de la construcción de la idea de la vulnerabilidad en la infancia. En una primera aproximación el autor clarifica que tradicionalmente solo se ha construido la vulnerabilidad en torno a ciertos y determinados peligros, especialmente los que dicen con el abuso físico, emocional y la indemnidad sexual, y no respecto a otros, como por ejemplo los peligros que representa el deterioro del medio ambiente y los daños sociales y económicos (ver más adelante a PAGE; 2015, sobre la gravitación de los modelos socio/políticos/económicos en la vulnerabilidad). Asimismo la noción de vulnerabilidad, tendería a homogeneizar a la infancia en una triada de características supuestamente esenciales (debilidad, inocencia, vulnerabilidad), sin reconocer la variedad de experiencias, modos de ser y realidades contextuales que son propias de la infancia. Herring procura, en suma, desafiar el discurso de la vulnerabilidad infantil, poniendo de relieve una sobre medida de la vulnerabilidad de los niños y una exageración de las capacidades de autonomía, decisión, fuerza y poder de los propios adultos, vistos de manera esencialista como adultos, liberales, autónomos y sobre todo racionales (HERRING, 2012, pág. 256).

En este marco Herring destaca que la vulnerabilidad de la infancia, podría estar dada no por una característica intrínseca de NNA, sino que se vincularía con las relaciones de poder y jerarquía que son establecidas por los adultos por sobre NNA (2012, pág. 257). La ausencia de poder y la sujeción al poder adulto es una fuente de vulnerabilidad que no dice relación con una condición propia de la infancia sino con el lugar subalterno que ese grupo etario ha ocupado dentro de la escala social. La falta de poderes legales, el no reconocimiento efectivo de sus derechos, transforma a los NNA en un grupo vulnerable al ejercicio de poder de los adultos, los que en tanto dotados de poder se conciben a sí mismos como seres no vulnerables. Como afirma Herring "El uso del poder no solo crea la vulnerabilidad sino que esta es además una justificación para su propio ejercicio" (2012, pág. 257). Así, esta forma de concebir la infancia como una etapa esencialmente vulnerable, parece responder más una concepción determinada del uso poder: "dado que los NNA son vulnerables, no solo puedo, sino que debo ejercer el poder sobre ellos". Sin embargo, justamente, el uso desproporcionado del poder adulto sobre los niños puede convertirse en un factor productor de vulnerabilidad de los NNA.

¹ Este tema, en conjunto con la evolución que ha ido experimentando la noción misma de infancia, ha sido ya tratado en otro documento de Asesoría Técnica Parlamentaria (GUERRA, 2017)

² Véase (ESPADA, 2015)

Esta visión opuesta entre NNA y adultos relativo a la vulnerabilidad, recoge una larga lista de vulnerabilidades que giran en torno a ejes distintos a la sola infancia y adolescencia: minorías raciales, sexuales, personas con discapacidades físicas, sometidas a privación de libertad, enfermos crónicos, refugiados y muchos más, constituyen verdaderos grupos vulnerables, que pueden o no contener en sí mismos a la infancia y juventud. (HERRING, 2012, pág. 250) No obstante, la idea de vulnerabilidad no debe para Herring ser del todo abandonada; más bien la propuesta es considerar a la vulnerabilidad como una característica inherente a los seres humanos, que afecta a todos y todas, a través del ciclo vital y en distintas formas. La idea tradicional de vulnerabilidad enfatiza a los niños como vulnerables y necesitados de asistencia permanente por parte de los adultos, y desestima la autonomía que estos pueden alcanzar en muchos aspectos de sus vidas. En resumen, la propuesta conceptual de Herring es considerar la vulnerabilidad como condición inherente a las personas y por tanto, enfocar los cambios legales y las políticas sociales desde ese punto de vista, desde un enfoque de derechos.

A su turno Olof Page (2016) sostiene que más allá de una vulnerabilidad que se define antropológicamente en una mutua dependencia de unos respecto de otros, y que afecta a todos y todas por el mero hecho de existir, hay personas que son más vulnerables que otras, en un sentido más intenso. Así vista, la vulnerabilidad ésta determinada para grupos o personas por ciertas propiedades que implican una exposición a sufrir un "mal en el sentido fuerte" y en que esta exposición significa no tener los medios suficientes para evitar sufrir un mal que es, además, "significativamente probable" (PAGE, 2016, pág. 32) Así, el efecto de la vulnerabilidad es un socavamiento significativo de las posibilidades de una vida realizada.

Dado que la vulnerabilidad obedece primordialmente a la existencia de determinadas condiciones o propiedades (que bajo este concepto son endógenas para determinados individuos o grupos), es necesario poner en relieve la multidimensionalidad del problema. Una misma persona o grupo puede estar cruzando por más de una propiedad que lo haga vulnerable a sufrir un mal o varios, acrecentándose dichas probabilidades cuanto más sean estas propiedades.

Page destaca el rol del contexto en la medición o evaluación de una situación de vulnerabilidad. La posibilidad/probabilidad de que una característica determinada dé origen a una vulnerabilidad, dependerá en buena medida del contexto en que esta se desarrolle; en otras palabras, es el mismo contexto el que produce esa vulnerabilidad, dejando por tanto de ser una propiedad que las personas tengan en sí mismas. Siguiendo la misma línea de Herring, Page indica que la vulnerabilidad puede relacionarse asimismo con "el no reconocimiento de aspectos de la propia identidad y/o la pertenencia a determinado grupo (étnico o culturalmente definido)" (PAGE, 2016, pág. 34). De esta forma se encuentra que la negación de derechos a un grupo, por ejemplo a la infancia, puede por sí mismo constituir una vulnerabilidad que no dice necesariamente relación con la carencia de medios económicos. Así, un sujeto o grupo puede ser vulnerable a "no ser reconocido como teniendo un igual estatus moral, a no ser reconocido como un sujeto que es fuente legítima de afirmaciones y pareceres sobre su propio destino y el de la comunidad política de la que es parte (...), como un sujeto que debe ser tratado con igual respeto y, por tanto, como un sujeto que no debe ser objeto de humillación y menosprecio..." (PAGE, 2016, pág. 34)

Esta mirada resulta interesante en vista de que muchos grupos acusan importantes vulnerabilidades y demandan un reconocimiento de sus derechos en términos de igualdad y empoderamiento en sus

propias decisiones de vida, sin que eso necesariamente implique una carencia de medios. En ocasiones es precisamente esa condición de vulnerabilidad estructural la que desemboca en una falta de medios (acceso al empleo, a redes sociales, mecanismos de participación en la toma de decisiones), que se corrigen por el reconocimiento de derechos que hayan sido omitidos, ya sea en los cuerpos normativos o simplemente de facto. Para De Oliveira et al (DE OLIVEIRA, CARRANZA, CRISTINA, & BACIGALUPO, 2017) ello se relaciona con el carácter político de la vulnerabilidad, en que la demanda de reconocimiento articula mecanismos de resistencia y organiza a minorías; es el caso, por ejemplo, de los recientes movimientos de protesta feminista. Se puede sostener así que la propia conciencia individual de vulnerabilidad desata en determinados colectivos, procesos de participación y lucha que contribuyen a la redibujar los discursos públicos, las prácticas políticas, la fijación de agenda y los procesos de producción normativos.

En el marco de la contextualidad de la vulnerabilidad, es preciso entender que se puede ser vulnerable en términos absolutos, como por ejemplo cuando se es vulnerable a una condición geográfica que los expone a desastres naturales; o bien en términos relativos, en referencia a otras personas o grupos. Las vulnerabilidades que aquejan de modo más apremiante a grupos de población, como por ejemplo los NNA, son vulnerabilidades de tipo relacional o social, pues lo social, lo económico y lo político son categorías eminentemente relacionales. Desde este punto de vista la vulnerabilidad, afirma Page, "no debería ser desligada del tipo de orden socioeconómico en el que una comunidad política vive, que es el contexto en el que dicha vulnerabilidad se da." (PAGE, 2016, pág. 39). Ello resulta de enorme relevancia a la hora de establecer qué medidas dispondrá la política pública para atacar la vulnerabilidad y sus causas. En efecto, estas políticas obedecerán a posicionamientos políticos desde los cuales se explica la vulnerabilidad y desde donde se piensan y elaboran las políticas y los programas concretos destinados a atacarlas. Si, por ejemplo, se considera a la vulnerabilidad como estrechamente vinculada al modelo imperante de organización socio - política de la vida de un país, no se podrá atender esa vulnerabilidad sin alterar ese modelo. En cambio, puede afirmarse la relación causal entre modelo y vulnerabilidad, pero considerar que esa vulnerabilidad es un mal que resulta necesariamente "como el precio que hay que pagar por aceptar un modelo que, en su conjunto, es visto como beneficioso..." (PAGE, 2016, pág. 44).

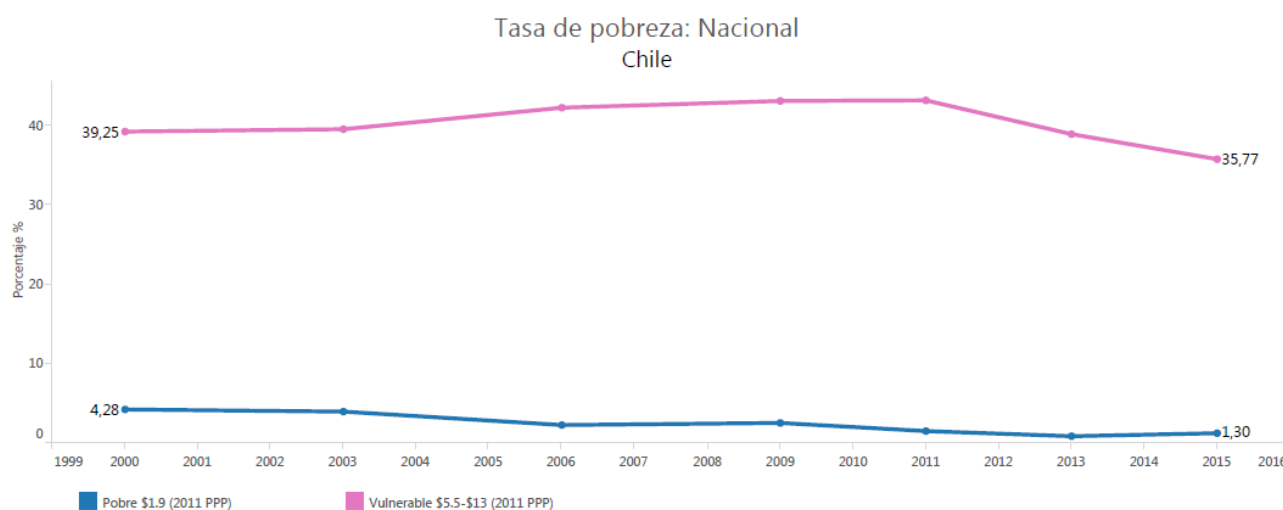
2. La multidimensionalidad de la pobreza

Se ha afirmado entonces que la vulnerabilidad aparece fundamentalmente como una situación de riesgo, en que una o más personas poseen ciertas propiedades que las hacen más susceptibles que otras a experimentar un mal en un sentido, acusado y grave que perjudica sensiblemente sus condiciones de vida. Desde ese punto de vista la vulnerabilidad puede ser entendida como un estado de transición hacia una situación dañosa, que es preciso evitar.

La pobreza es, en esa lógica, una consecuencia de la vulnerabilidad social, y a ella pueden conducir una larga serie de causas, muchas de ellas estructurales o atribuibles al medio en que un sujeto habita (por ejemplo una determinada forma de organizar la vida económica y social), muchas otras debidas a causas endógenas al propio sujeto.

Si bien la conceptualización de la pobreza ha girado tradicionalmente en torno a la presencia o no de medios materiales de vida (fundamentalmente dinero, como medio de cambio), es preciso destacar que esta idea ha ido mutando hacia una multidimensionalidad de la pobreza. En efecto, el enfoque tradicional ha sido sostenido principalmente por el Banco Mundial y construido sobre la base de líneas que deslindan a colectivos sociales en base al ingreso monetario. La más reconocida es la que sitúa la pobreza bajo la línea de ingreso de 2 USD *per capita*/día, que más tarde ha sido reformulada en base al mismo parámetro, modificando solo las magnitudes a fin de producir una medida absoluta de pobreza en base a un indicador objetivo que evidencia una falta de medios para alcanzar un mínimo nivel de vida. A modo de ejemplo se muestran los datos de que dispone el Banco Mundial para Chile, a abril de 2018, en base a un estándar de pobreza (bajo 1,9 USD *per capita*/día) y uno de vulnerabilidad (entre 5,5, USD a 13 USD *per capita*/día).

Figura N° 1; Chile, Tasa de pobreza según ingresos, 2018



Fuente: Banco Mundial, disponible en <http://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/lac-equity-lab1/poverty/head-count>

No obstante, esta conceptualización de la pobreza en torno al ingreso ha sido de alguna forma superada a propósito de visiones que pretenden desanclar la pobreza de la sola falta de ingresos. Así, como recuerdan Spicker et al, la declaración de Peter Townsend y varios otros académicos de 1997, se basa en la necesidad de desarrollar criterios independientes del ingreso que contribuyan a una fundamentación más correcta de las estimaciones de la pobreza y a una mejor selección de las prioridades políticas. La multidimensionalidad de la pobreza dice relación con dimensiones interrelacionada de la pobreza, que enriquecen su medición y hacen aflorar causas que tienden a esconderse en los números: estilos de vida precarios, problema físicos, relaciones de género, falta de seguridad, abuso de poder, instituciones des – empoderadas son algunas de las dimensiones no - monetarias que van a ir apareciendo desde fines de la década del noventa. Así “la pobreza no es una condición única, fácilmente identificable, sino un conjunto fluctuante de situaciones” (SPICKER, ALVAREZ LEGUIZAMON, & GORDON, 2007, pág. 303).

Finalmente, en un mismo sentido, The Oxford Poverty and Human Development Initiative describe la pobreza multidimensional a propósito de una serie de factores que constituyen la experiencia humana de la privación, como la falta de salud, de educación, estándares inadecuados de vida, falta de empoderamiento³, amenaza de violencia y baja calidad de trabajo. Esto permite superar la noción de pobreza como equivalente de ausencia de ingresos y conduce a una comprensión más acabada del fenómeno, así como a una construcción más adecuada de las políticas.⁴

3. La vulnerabilidad en Chile; el caso de la infancia expuesta a la pobreza.

Para el caso chileno, es posible sostener que la idea de vulnerabilidad social se introduce a partir de la década del noventa, como una forma de relevar el peligro de pobreza, incertidumbre y riesgo que afrontan las personas producto de los vaivenes económicos de la década del ochenta. Para Martínez (2010, pág. 3) se ha entendido como el riesgo de pobreza, que se mide según el nivel de ingresos, tanto de los hogares que hoy son pobres como de aquellos que puede serlo en el futuro. En ese sentido la vulnerabilidad se ha ligado de modo directo a la pobreza, medida esta última por ingresos. Como se advierte, la idea de vulnerabilidad hace foco en una situación potencial de daño, en este caso motivada por la pobreza.

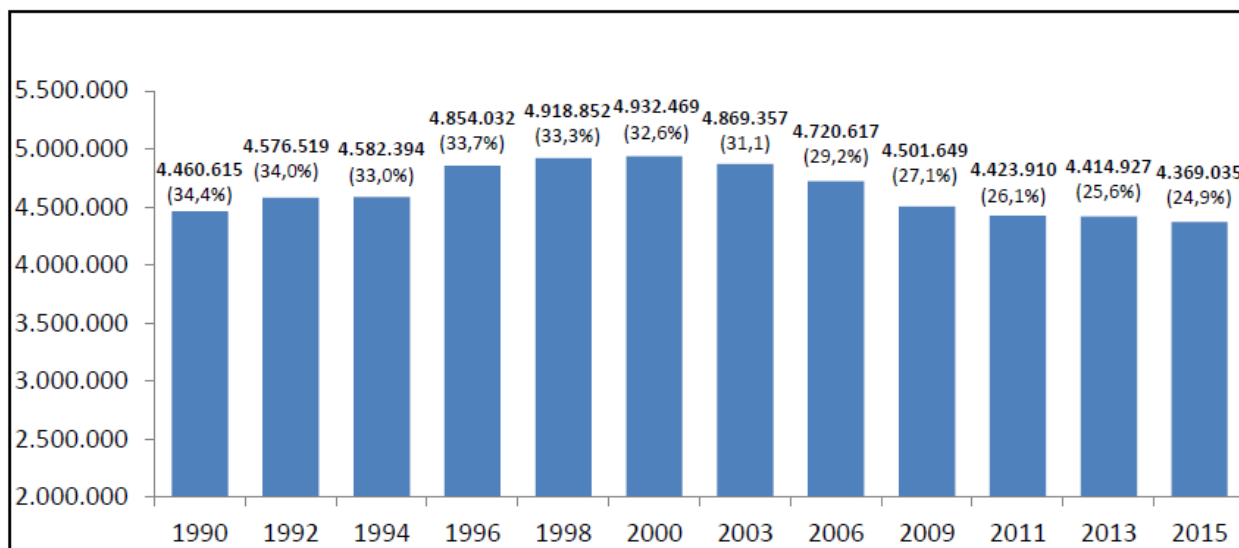
No obstante las consideraciones críticas que se han expuesto en la primera parte de este documento, lo cierto es que, como sostiene La espada, "el colectivo de menores vulnerables es un colectivo concreto, fruto de una dinámica social concreta" (LAESPADA, 2005, pág. 19). Siendo la vulnerabilidad una realidad social que afecta en concreto a este grupo de población, esta requiere ser atendida desde la política pública concreta y desde el necesario dimensionamiento, al que varios trabajos se han dedicado.

Siendo la pobreza multidimensional uno de los ejes de vulnerabilidad más relevantes a considerar, por su robusta asociación con otros factores, es preciso dimensionar a la juventud en términos de pobreza, de forma de determinar en qué medida y bajo que parámetros la juventud se empobrece a propósitos de la concretización de qué vulnerabilidades. Así, los instrumentos pueden determinar a qué es vulnerable la juventud y como esa vulnerabilidad decante en una situación de pobreza. Al respecto el Ministerio de Desarrollo Social, a través de su Informe de Desarrollo Social 2017 aporta información relevante a partir de la Encuesta CASEN, en sus varias versiones. De acuerdo a este, la población que califica en el rango de menor de 18 años (NNA) corresponde en 2015 al 24,9% de la población, diez puntos porcentuales menos de lo que era en 1990, pese a mantenerse en un número absoluto similar (alrededor de 4.000.000.- de personas, ver figura N° 1) (Ministerio de Desarrollo Social, 2017, pág. 65).

³ Adela Cortina expresa, basada en el enfoque de Amartya Sen, que "la pobreza es ante todo falta de libertad para llevar adelante los planes de vida que una persona tiene razones para valorar: es pobre quien no puede desarrollar los proyectos vitales que podría desear razonablemente". (CORTINA, 2009, pág. 19)

⁴ Véase <http://ophi.org.uk/policy/multidimensional-poverty-index/>

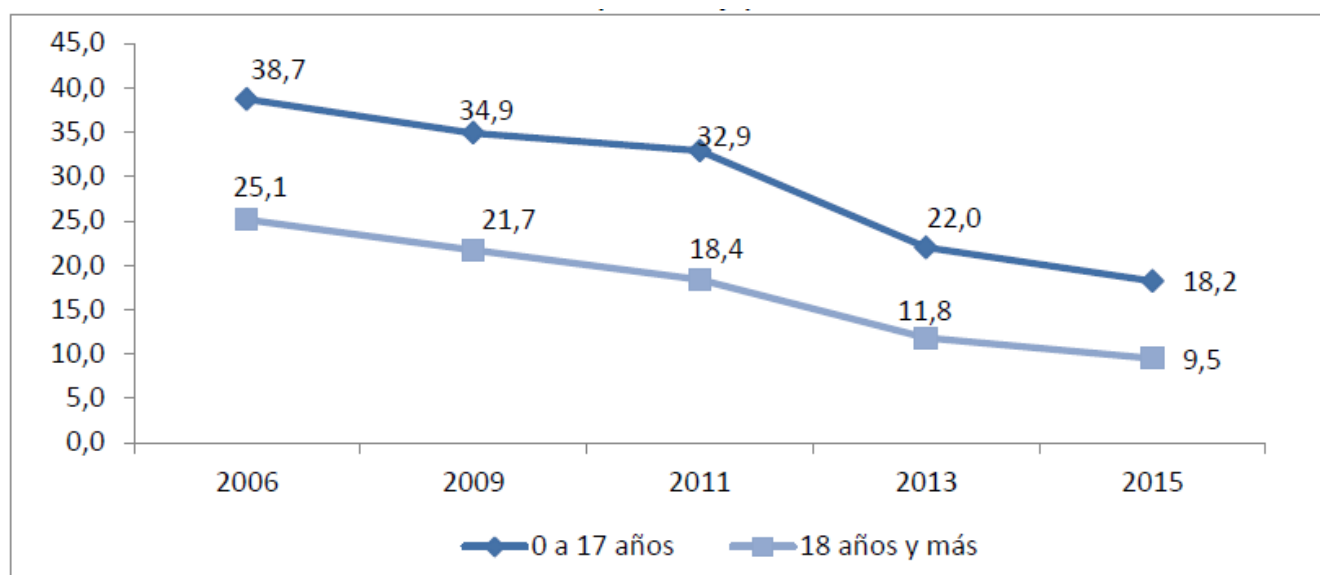
Figura N° 2; Porcentaje de la Población Menor de 18 años, 1990 - 2015



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, 2017, pág. 65

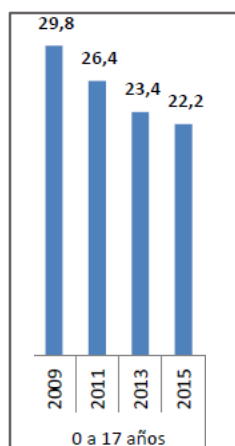
Como se observa de la figura que sigue (Figura N° 3), aproximadamente un 18% de los menores de 18 años se encuentra en una situación de pobreza, siendo esta proporción mayor entre este grupo etario en comparación con los adultos. La pobreza, entendida aquí tanto en relación a los ingresos como desde una perspectiva multidimensional, afecta de manera más relevante a este grupo. La tasa de pobreza por ingresos para el grupo de población menor de 18 años es de un 18,2%, y un 23,3% para la pobreza multidimensional del mismo grupo etario. Ello contrasta con la población general, en que un 9,5% es pobre según ingresos y un 20,1% lo es desde la multidimensionalidad.

Figura N° 3: Porcentaje de la Población menor de 18 años en situación de pobreza por ingreso, por años.



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, 2017, pág. 67

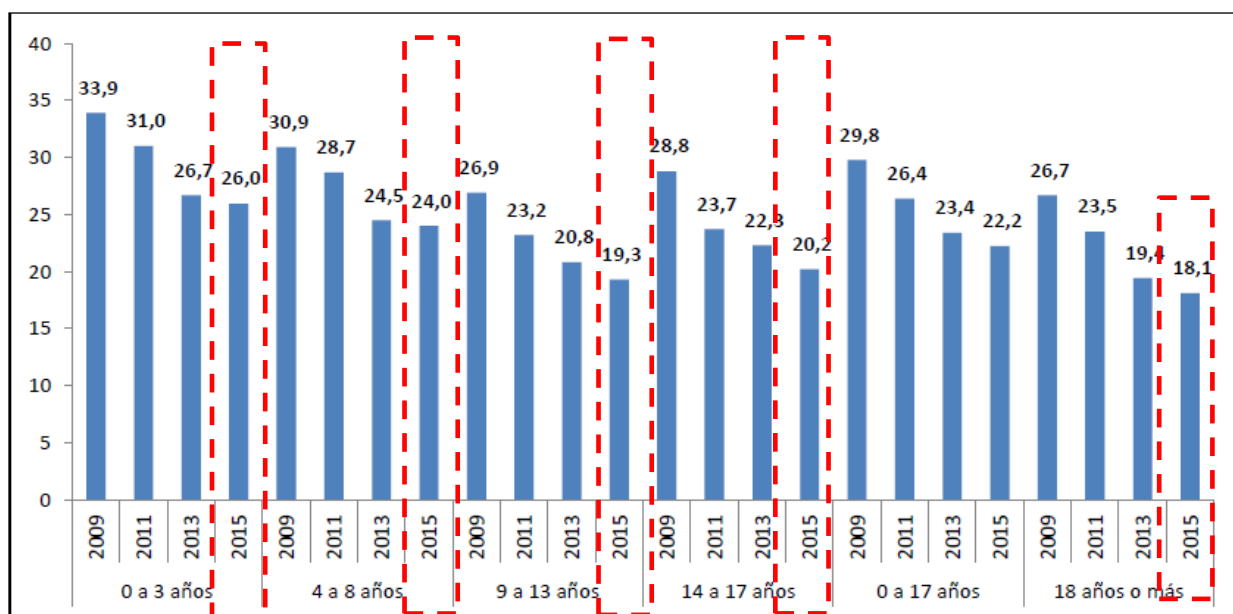
Figura N° 4: Porcentaje de la Población menor de 18 años en situación de pobreza multidimensional, por años.



Fuente; Extracto de Ministerio de Desarrollo Social, 2017, pág. 67

Finalmente los datos que analiza el Ministerio de Desarrollo Social a partir de la encuesta CASEN muestran que, desagregando los datos del grupo menor de 18 años, la incidencia de pobreza multidimensional es mayor cuanto menor es la edad. La pobreza se concentra entonces en los grupos de menor edad, disminuyendo a medida que se avanza en edad. Con todo, la evolución 2006 - 2015 parece indicar una disminución de la pobreza para toda la distribución. Parece ser, pues, que la vulnerabilidad asociada a la infancia, cruzada por falta de ingreso pero agravada por el hecho de ser un grupo no dotado de un total y efectivo reconocimiento de sus derechos, expone a este colectivo a mayores riesgos de ser pobres, al carecer de medios de respuesta a esos riesgos.

Figura N° 4; Pobreza multidimensional, según tramos de edad, por años (se destaca en cuadro de línea punteada el año 2015, a efecto de facilitar la comparación)



Fuente; Ministerio de Desarrollo Social, 2017, pág. 68

Esta desagregación por edad es bastante útil para detectar donde se encuentran las mayores vulnerabilidades a la pobreza. Por ejemplo, la asistencia de NNA a establecimientos educacionales alcanza el 82,8%, pero cuando se desagrega por tramos etarios, la tasa baja a un 29,1% para los menores de 4 años, mientras que los niños y niñas entre 6 y 13 tienen una tasa de asistencia del 91,5%. (Ministerio de Desarrollo Social, 2017, pág. 70). La falta de escolarización temprana es pues un factor de vulnerabilidad a la pobreza.

La vulnerabilidad desde el ejercicio de los derechos

Si, como se esbozaba en la primera parte de este documento, se puede interpretar la vulnerabilidad social como un no reconocimiento o como la imposibilidad de ejercer aquello que si lo está, es importante poner en relieve qué derechos se encuentran sub estimados y cuáles son las consecuencias de ello. Al respecto el Consejo Nacional de la Infancia ha levantado en su informe de 2017 importantes datos respecto de qué derechos resultan vulnerados en el grupo etario que conforman infancia y adolescencia. Ello obedece a un enfoque de derechos que asume a los menores de edad como titulares de derechos (y no como objeto de tutela por el Estado) y el derecho de todos y todas al desarrollo pleno, la expansión de las potencialidades y la contribución al desarrollo de la sociedad (Consejo Nacional de la Infancia, 2017, pág. 9). Se trata de concebir a los NNA como seres integrales que demandan a su vez acciones integrales por el Estado, que a su vez aparece como responsable de proveer a esas demandas. Es posible sostener, a propósito de esto, que un reconocimiento efectivo de derechos a la infancia y el resguardo de su ejercicio constituyen factores de protección de los NNA frente a la pobreza, pues les entrega herramientas que les permiten hacer frente a situaciones de vulnerabilidad y superarlas,

A la luz de las disposiciones de la Convención de los Derechos del Niño, se establece una larga lista de derechos⁵ y se construyen indicadores que permitan medir el ejercicio de estos. Estos indicadores pueden ser de orden estructural, que tiene por objetivo “determinar la ratificación o aprobación de instrumentos internacionales de derechos humanos así como también la existencia, puesta en funcionamiento y calidad de mecanismos legales e institucionales que permitan la realización de los derechos”. (Consejo Nacional de la Infancia, 2017, pág. 13)

Por su parte, los indicadores de proceso ilustran sobre los esfuerzos del Estado para implementar los derechos, su alcance y cobertura. Finalmente los indicadores de resultado permiten reflejar un impacto concreto en las vidas de los involucrados, NNA, es decir el grado efectivo de cumplimiento. Aquí se encuentran por ejemplo, aquellos indicadores que muestran la tasa de mortalidad infantil, el porcentaje de niños en situación de pobreza o los afectados por violencia intrafamiliar (Consejo Nacional de la Infancia, 2017, pág. 13).

⁵ Entre otros; el derecho a la vida y el desarrollo; a la vida familiar; a la protección integral; a la libertad de opinión, expresión e información; a la libertad de asociación y participación; a la atención especial de la discapacidad; a la salud; al disfrute de un nivel de vida adecuado; al juego y la recreación; a la protección contra el abuso y la explotación sexual; a la protección de la vida privada. (Consejo Nacional de la Infancia, 2017, pág. 11)

A modo de ejemplo, el informe del Consejo Nacional de la Infancia describe indicadores de resultado para varios de los derechos que se han identificado y para los cuales existe información en Chile⁶. Entre ellos destaca el derecho a disfrutar de un nivel de vida adecuado, pues su ejercicio se vincula precisamente con el problema de la vulnerabilidad a la pobreza. A partir de lo que disponen los artículos 26 y 27⁷ de la CDN, el Observatorio propone la medición de tres variables; Nivel de vida de NNA en el hogar; Nivel de Cobertura de la seguridad social en NNA y Nivel de satisfacción de NNA con las condiciones de vida el hogar. Para cada uno de estos se proponen indicadores a partir de fuentes nacionales (CASEN) y de fuentes internacionales (CEPAL). Todos ellos son factores que inciden en el estado de vulnerabilidad a la pobreza y cada uno puede dar luces acerca de ese nivel de vulnerabilidad. Los datos disponibles (a los que se ha hecho mención anteriormente) permiten medir adecuadamente la situación de pobreza del grupo etario en particular, en base a las líneas que surgen desde los derechos que consagra la convención. Se trata para el Observatorio, de un derecho que “comparativamente presenta una mayor capacidad de medición y seguimiento” (Consejo Nacional de la Infancia, 2017, pág. 95). Pese a que los niveles de pobreza para este grupo son comparativamente bajo en relación a otros países de América Latina y El Caribe, en Chile 1 de cada 5 NNA vive bajo el nivel de satisfacción de las necesidades básicas.

Referencias

- Consejo Nacional de la Infancia. (2017). *Situación de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en Chile 2017*. Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Consejo Nacional de la Infancia, Observatorio Nacional de los Derechos de la Niñez. Santiago de Chile: Consejo Nacional de la Infancia, Observatorio Nacional de los Derechos de la Niñez.
- CORTINA, A. (2009). La pobreza como falta de libertad. En A. CORTINA, & G. PEREIRA, *Pobreza y libertad; erradicar la pobreza desde el enfoque de Amartya Sen* (págs. 15 - 30). Madrid: Tecnos.
- DE OLIVEIRA, G., CARRANZA, V., CRISTINA, S., & BACIGALUPO, J. (2017). Discusión y Construcción de la Categoría Teórica de la Vulnerabilidad Social. *Cadernos de Pesquisa*, 47(165), 796 - 818.
- GUERRA, P. (2017). *Cambio de paradigma de la infancia. Algunos antecedentes e impacto en la política pública*. Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional. Obtenido de <http://hdl.handle.net/10221/24692>

⁶ Para varios derechos consagrados a partir de la CDN no existe información en Chile, por ejemplo el derecho de los NNA a la protección de la vida privada, a la protección en caso de refugio o desplazamiento, a la protección contra la tortura y las penas o tratos crueles y el derecho a la protección contra la participación de NNA en conflictos armados.

⁷ El artículo 27 establece que “Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social. A los padres u otras personas encargadas del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño.”. Asimismo, el artículo 26 dispone que “Los Estados Partes reconocerán a todos los niños el derecho a beneficiarse de la seguridad social, incluso del seguro social, y adoptarán las medidas necesarias para lograr la plena realización de este derecho de conformidad con su legislación nacional. Las prestaciones deberían concederse, cuando corresponda, teniendo en cuenta los recursos y la situación del niño y de las personas que sean responsables del mantenimiento del niño, así como cualquier otra consideración pertinente a una solicitud de prestaciones hecha por el niño o en su nombre”.

- HERRING, J. (2012). Vulnerability, Children and the Law. En M. E. FREEMAN, *Law and Childhood Studies* (págs. 243 - 263). Oxford: Oxford University Press.
- LAESPADA, M. T. (2005). El Concepto de Vulnerabilidad y Paradigmas de Interpretación. En L. E. PANTOJA, *Los Menores Vulnerables y su Relación con las Drogas; Avances en Drogodependencias* (págs. 17 - 35). Bilbao, España: Universidad de Deusto.
- MARTINEZ, N. (2010). *Pobreza y Vulnerabilidad*. Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. doi:<http://hdl.handle.net/10221/9037>
- Ministerio de Desarrollo Social. (2017). *Informe de Desarrollo Social 2017*. Santiago de Chile: Ministerio de Desarrollo Social. Recuperado el 23 de mayo de 2018, de http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/upload/IDS2017_2.pdf
- PAGE, O. (2016). Las Formas y Usos de la Vulnerabilidad. En C. SILES, *Los Invisibles; Por qué la pobreza y la exclusión social dejaron de ser prioridad* (págs. 29 - 47). Santiago de Chile: Instituto de Estudios de la Sociedad.
- SPICKER, P., ALVAREZ LEGUIZAMON, S., & GORDON, D. (2007). *Pobreza; Un Glosario Internacional*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.

Disclaimer

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.