

Serie reflexiones:  
INFANCIA Y ADOLESCENCIA

---

C H I L E

**Desinternación en Chile  
Algunas Lecciones Aprendidas**

Marzo 2005

unicef 





Serie reflexiones:  
**INFANCIA Y ADOLESCENCIA N°4**  

---

**CHILE**

**Desinternación en Chile**  
**Algunas Lecciones Aprendidas**  
Marzo 2005

“Las opiniones que se presentan en este documento, así como los análisis e interpretaciones, son de responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de UNICEF.”





## CONTENIDO

<b>DESINTERNACIÓN EN CHILE ALGUNAS LECCIONES APRENDIDAS .....</b>	<b>5</b>
El Derecho a Vivir en Familia .....	5
Desinternación de niños: un proceso .....	6
<b>PREVENCIÓN DE LA INTERNACION: FORTALECIMIENTO DEL ROL DE LA FAMILIA Y DE LA COMUNIDAD .....</b>	<b>9</b>
Fortalezas y aportes de las experiencias preventivas de internación de niños. ....	10
Elementos para la prevención de la internación. ....	12
Algunas experiencias positivas de prevención de la internación.....	13
<b>LECCIONES APRENDIDAS DE LAS EXPERIENCIAS DE DESINTERNACION .....</b>	<b>14</b>
Preparación para el egreso .....	14
Participación de los actores involucrados .....	16
El cierre es un proceso .....	16
Seguimiento .....	17
Reutilización de los espacios físicos .....	17
Consideraciones básicas para la desinternación de niños, niñas y adolescentes.....	17
 <b>ESTUDIO DE CASO Y CONTEXTO DE DESINTERNACIÓN</b>	
Síntesis de los Resultados del Estudio Contexto de Desinternación	
Cierre Ciudad del Niño .....	19
<b>I. DISEÑO DE INVESTIGACIÓN .....</b>	<b>20</b>
Variables del Estudio.....	20
Escenarios adversos .....	20
Modelo de intervención .....	21
<b>II. MODELO DE INTERVENCIÓN CONDUCENTE AL EGRESO DE LA CIUDAD DEL NIÑO ..</b>	<b>22</b>
Objetivo General .....	22
Objetivos Específicos .....	22
Programas de Intervención del Modelo .....	22
Residencias Reconvertidas.....	23
Activación Territorial.....	24
Metodología .....	24
<b>III. ANÁLISIS DE LA INFORMACION .....</b>	<b>25</b>
Sobre la Población Total.....	25
Respecto del total de la población de niños y niñas desinternada. ....	25

<b>Respecto de la estratificación de la población en programas de intervención. ....</b>	<b>28</b>
<b>Sobre los resultados del Modelo de Intervención conducente a la reunificación .....</b>	<b>30</b>
<b>1. Permanencia en el lugar de egreso.....</b>	<b>30</b>
<b>2. Permanencia del adulto responsable .....</b>	<b>31</b>
<b>3. Evaluación del niño o niña sobre la preparación para el egreso y su condición actual .....</b>	<b>32</b>
<b>4. Evaluación del adulto responsable respecto de la preparación para la tuición y su responsabilidad parental.....</b>	<b>34</b>
<b>5. Situación económica y social de la familia .....</b>	<b>35</b>
<b>6. Sobre la inserción en la comunidad y acceso a redes de apoyo .....</b>	<b>36</b>
<b>Resultados Sobre Residencias Reconvertidas.....</b>	<b>37</b>
<b>1. Masividad .....</b>	<b>38</b>
<b>2. Recursos Profesionales .....</b>	<b>39</b>
<b>3. Oferta Programática .....</b>	<b>39</b>
<b>4. Reinserción Escolar .....</b>	<b>40</b>
<b>5. Vinculación con la Comunidad .....</b>	<b>40</b>
<b>6. Activación Territorial .....</b>	<b>41</b>
<b>REFLEXIONES SOBRE LA INFORMACIÓN .....</b>	<b>42</b>
<b>Méritos del Modelo Implementado .....</b>	<b>42</b>
<b>Enfasis fundamentales que deben considerarse en los planes de desinternación .....</b>	<b>43</b>
<b>Modelo de Intervención .....</b>	<b>43</b>
<b>CONSIDERACIONES FINALES .....</b>	<b>44</b>

## DESINTERNACIÓN EN CHILE ALGUNAS LECCIONES APRENDIDAS

### El Derecho a Vivir en Familia

La Convención sobre los Derechos del Niño, ley en Chile desde 1990, consagra el derecho de todo niño, niña y adolescente a vivir en familia y a ser parte de su comunidad: “el niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de una familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión” y agrega que “la familia, como grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños, debe recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad”.

A partir de la firma de la Convención por el Estado de Chile, el país comienza la revisión y modificación de los mecanismos utilizados tradicionalmente para resolver las necesidades de los niños, niñas y adolescentes, privilegiando políticas sociales que promuevan la vida familiar, el apoyo a los padres y el fortalecimiento de sus capacidades.

Lo central es avanzar hacia la superación del concepto de “familia problema” como una categoría de tratamiento que se encuentra presente en políticas y programas de trabajo. La construcción de oportunidades que permitan a las propias familias generar las soluciones que necesitan, solo es posible con el apoyo de políticas públicas pertinentes, inclusivas y respetuosas de las experiencias y recursos familiares y territoriales.

Hoy no se justifica separar al niño de su familia cuando los padres tienen problemas económicos o sociales que les dificultan el cumplimiento de sus roles. La tarea del Estado no es sustituir, sino apoyar a la familia para que ésta pueda desarrollar su papel fundamental, propósito que requiere activar los recursos que sean necesarios ya sea entre otros integrantes de la familia ampliada como con los recursos presentes en la comunidad.

Las tensiones derivadas del impacto de los cambios sociales en la organización y dinámica de las familias y las exigencias que ello implica en el cumplimiento de sus roles, deja en evidencia el desequilibrio existente entre esas demandas y los recursos disponibles en la sociedad. Hoy en día, las familias son objeto, desde los más diversos ámbitos, de una creciente demanda por resolver exitosamente el desafío de dar contención emocional, formación valórica e integración social a los niños, niñas y adolescentes, tarea que se hace muy difícil para muchas familias por la pobreza, el debilitamiento de las redes de parentesco y la falta de apoyos públicos y comunitarios.

Es necesario innovar en las políticas públicas y en las prácticas sociales e institucionales a nivel municipal por ser este el territorio donde transcurre la vida cotidiana de los niños y sus familias. Se requiere asumir otras formas de atención vinculadas a la comunidad, orientadas a apoyar a las familias en la resolución participativa de sus necesidades, a través de servicios locales de promoción y protección de derechos, de la articulación de la oferta de atención y de la incorporación del enfoque de derechos en la gestión cotidiana de los programas y servicios.

El recurso de la internación de los niños en instituciones representa un obstáculo en su integración social, principalmente por la imposibilidad de recibir un trato personalizado y la ruptura de sus vínculos con los espacios normales para su desarrollo, como por el barrio, la escuela y sus amigos.

Si fuera inevitable alterar el vínculo entre el niño y sus padres, las autoridades deben utilizar formas de acogida familiar situadas en la propia comunidad, teniendo siempre preferencia los miembros de la familia, familias de acogida o residencias en el entorno comunitario. Ello implica un trabajo de apoyo a la tarea reparadora de la familia de acogida, así como a la solución de las causas de la separación del niño desde su familia de origen y el pronto restablecimiento de la relación entre ambos.

La articulación de los recursos y redes locales de apoyo y el fortalecimiento familiar, constituyen un soporte fundamental para una pronta y efectiva reintegración familiar del niño.

La actual reforma al sistema de atención de la infancia, ha implicado que el Estado se imponga hoy metas de desinternación de niños, favoreciendo así la reconversión de los programas tradicionales.

El énfasis de las respuestas sociales que las autoridades deben dar a las problemáticas de los niños y niñas se traslada desde la mirada exclusiva sobre los problemas hacia la promoción de su derecho al desarrollo integral, a vivir en familia y a otros derechos, superando los criterios asistencialistas que predominan en muchos servicios y sus usuarios.

## **Desinternación de niños: un proceso**

A partir de 1990 comienza a desarrollarse en Chile una política destinada evitar esta medida y a la vez, intencionar el egreso de aquéllos niños atendidos en instituciones, especialmente masivas.

Este esfuerzo busca la construcción de una sociedad más democrática, más integradora, más participativa y más respetuosa de los derechos de las personas, en especial de los grupos más vulnerables como es el caso de los niños y niñas.



Las orientaciones de cualquier proceso de desinternación deben situarse en la perspectiva y lugar del niño y niña con su familia, donde los esfuerzos son conducentes a la pronta reunificación familiar y a la ubicación de los niños en ambientes familiares y comunitarios.

El país debe reforzar la tendencia de reemplazar la oferta residencial de los internados y generar programas de intervención específicos para los usuarios, de acuerdo al tipo de vulneración de derechos que los afecte. No se trata de eliminar absolutamente la oferta residencial, sino mejorar su calidad y circunscribirla a aquellos niños, niñas o adolescentes que no tienen la opción de desarrollar su vida al interior de su familia.

Los procesos de desinternación deben considerar en su diseño estratégico las prácticas habituales arraigadas en nuestra cultura como son las prolongadas permanencias de los niños, niñas y adolescentes en los internados, la inexistencia de intervenciones previas orientadas a la reunificación familiar y al egreso, y las culturas institucionales que perciben la desinternación como una amenaza a su supervivencia.

En el marco de una nueva política de fortalecimiento familiar y del reconocimiento del rol de la familia en la vida y desarrollo de los niños, es necesario el diseño de intervenciones que incluyan la prevención de la internación. Esto quiere decir que en paralelo al proceso de desinternación -normalmente de largo plazo y que requiere de aprendizajes colectivos y de la participación de todos los actores involucrados- debe comenzar un proceso de cierre a los ingresos en los internados.

En 2003 la atención del tipo residencial alcanzaba el 33,4% de la población objetivo y la de tipo ambulatoria al 66,6%. Es importante destacar que en dicho período las atenciones de tipo residencial disminuyeron en un 28,6% y las del tipo ambulatoria se incrementaron también en un 28,6%<sup>1</sup>. Esto demuestra los esfuerzos por disminuir los efectos de la institucionalización en los niños y niñas atendidos, enfatizando el elemento de transitoriedad de la intervención, procurando reducir las permanencias al menor tiempo posible.

No obstante dichos avances, persisten prácticas judiciales e institucionales asistenciales y de control que privilegian la separación de los niños desde su familia frente a carencias económicas y dificultades familiares ("familia problema").

Según un estudio de expedientes sobre causas de protección, realizado por UNICEF en 1998 en seis juzgados de menores, la internación fue adoptada como medida provisoria en un 42.7% y constituyó la medida más recurrente de las que dictan los tribunales, seguida por la entrega a los padres de familia en un tercio de los casos. La internación era solicitada en dos de cada diez casos.

---

<sup>1</sup> Servicio Nacional de Menores, Mayo de 2004. Resultados y énfasis de gestión.

A su vez, en su inmensa mayoría, dicha internación provisoria fue decretada por tiempo indeterminado y sólo en seis de cada diez casos, estas decisiones estaban fundadas<sup>2</sup>.

Durante el tiempo en que un niño, niña o adolescente permanece internado provisoriamente, la resolución de su caso puede demorar 6 meses en el 60% de las situaciones, entre 6 meses y 1 año en el 18% de los casos, más de 2 años en el 16% y entre 1 y 2 años en el 4% de los casos. Los lugares de internación son Centros de Tránsito y Diagnóstico (CTD), Hogares de Protección o Casas de Acogida.

Si a lo anterior sumamos todos los efectos negativos que tiene sobre la vida de los niños, niñas y adolescentes el proceso de internación, es evidente entonces la inutilidad de la internación preventiva, medida que es adoptada por el tribunal por cuanto es una solución rápida que no requiere de la búsqueda de familiares, de visitas y apoyos externos.

De acuerdo a lo señalado en el artículo 9 de la Convención por los Derechos del Niño, los niños no pueden ser separados de sus padres, excepto cuando la separación es necesaria aduciendo el interés superior del niño, por lo tanto las intervenciones relacionadas con situaciones de internación deben resolverse en forma previa al proceso en sí, incorporando a todos aquellos actores que se vinculan con el niño, aunque ello requiera de mayor esfuerzo y tiempo. Por lo tanto, la derivación a un hogar, sólo puede representar una medida extrema habiéndose agotado todas las posibilidades.

De acuerdo a lo anterior, y considerando la perspectiva del modelaje de las figuras con las que los niños se vinculan, pueden observarse algunas características que se dan al interior de los hogares y que repercuten indudablemente en su desarrollo, calidad de vida y proyección como personas.

Dichas características están referidas a la uniformización o masificación de la vida cotidiana, que dificulta el desarrollo de una identidad propia. La carencia de privacidad, la obligatoriedad a la adscripción de normas impuestas que no son interiorizadas por los niños, provoca deficiencias en el autocontrol, inhibición de iniciativas personales y la sobrevivencia institucional referida al aprendizaje normativo al que son expuestos los niños.

---

<sup>2</sup>UNICEF, Región Metropolitana, 2001, Estudio de Expedientes de Protección Simple, Muestra: causas judiciales por protección de personas menores de 18 años iniciadas durante 1998 en la Región Metropolitana.

## **PREVENCIÓN DE LA INTERNACION: FORTALECIMIENTO DEL ROL DE LA FAMILIA Y DE LA COMUNIDAD**

A partir de 1990, en el marco de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño y de la preocupación por ampliar el ámbito de respeto y protección de los derechos humanos, Chile aborda diversos desafíos en materia de política social orientados a la superación de la pobreza con énfasis en los grupos vulnerables, reemplazando los enfoques predominantemente asistenciales por inversión social bajo la premisa del crecimiento con equidad. Se aumentó el gasto social, se incrementaron las coberturas, se diversificaron los programas sociales y se instalaron nuevos instrumentos de financiamiento y gestión de políticas sociales.

La coexistencia de la Convención y la legislación de menores aún vigente (que data de 1928) se traduce en una tensión constante entre las demandas de protección de los derechos de los niños y los procedimientos de control asistencial aún arraigados en las instancias judiciales e institucionales de atención.

Comienza un creciente proceso de reivindicación de reformas legislativas y de políticas públicas para hacer efectivo el enfoque de derechos de la Convención, que dio lugar a diversas reformas legales específicas y a las primeras innovaciones en el sistema de atención a los niños y adolescentes vulnerados en sus derechos, en los ámbitos de la estructura y gestión de los servicios. Un componente central de este proceso ha sido intencionar la desinstitucionalización de niños desde los internados, especialmente masivos, fortalecer la atención residencial en pequeña escala y, complementariamente, generar una oferta dirigida a la prevención y protección de derechos en la comunidad.

En 2002, se aprueba la Política y Plan Nacional para la Infancia y Adolescencia, instrumento dirigido a posibilitar la implementación de la Convención y uno de cuyos ejes centrales es el fortalecimiento de la familia.

Existen algunas acciones destinadas a prevenir la internación a través de la innovación de la oferta programática a nivel municipal, así como de los mecanismos para reducir la cobertura residencial, las permanencias de los niños en las instituciones y facilitar los egresos exitosos. Sin embargo, aún persisten nudos críticos que obstaculizan el desarrollo de una real política de protección del derecho a la convivencia familiar.

En el plano de las políticas sociales, las innovaciones emprendidas para dar mayor protagonismo a la familia y la comunidad en la resolución de sus necesidades y las nuevas experiencias territoriales de trabajo con niños, no han permeado lo suficiente a las políticas sectoriales y en general las prácticas de promoción y protección de derechos continúan representando un segmento escasamente articulado de la política social en su conjunto.

Para acompañar las reformas legislativas en curso, debieran sumarse las necesarias transformaciones en la estructura y gestión de las políticas públicas, con el objeto de hacer posibles el acceso de los niños al ejercicio de sus derechos en los espacios comunales, mediante políticas y programas inclusivos, integrales, diversificados y participativos.

## **Fortalezas y aportes de las experiencias preventivas de internación de niños.**

Es importante destacar algunos elementos comunes de las experiencias preventivas de internación y que son fundamentales para el logro de sus resultados.

Todos los programas o servicios que orientan su trabajo al derecho de todo niño o niña a vivir en familia y que ejecutan acciones en el marco de prevenir la internación, deben necesariamente diseñar una intervención centrada en el desarrollo integral de las familias.

Es indispensable lograr un cambio en la forma de pensar de las familias, para erradicar la idea de que la internación es la medida de resolución de los problemas conductuales, económicos, de alimentación y de vivienda para sus hijos. El objetivo es promover la activación del motor interno de cada familia, para facilitar su inserción social a partir de sus propias capacidades y recursos, sostener su crecimiento y dar sustentabilidad a sus cambios y a la inversión social realizada.

*“Queríamos organizarnos para poder trabajar, tener un sueldo y mejorar la vida de nuestros hijos.*

*Desde el principio el Hogar de Cristo nos acercó, confió en nosotras y nos acompañó.*

*Así fue que empezamos a trabajar cuidando los niños del campamento. Llegó un momento en que el Hogar de Cristo decidió dejarnos seguir solas. Lloramos, nos desesperamos, no teníamos confianza en poder manejar solas todas las situaciones. Pero no fue así. El equipo del Hogar nos explicó y nos mostró como ya teníamos todas las capacidades para seguir solas. Y así fue”.*

Patricia Huentecol, Raquel Fuentes,  
Ivonne Andrade y Cristina Gatica.

Mamás-educadoras comunitarias del Centro Infantil Quilicura.

Los programas de fortalecimiento de las dinámicas familiares y la afectividad son fundamentales para lograr cambios en los vínculos de las familias, mejorar situaciones de convivencia y prevenir la internación como recurso de rápido acceso. En este mismo marco, los programas de desinternación necesitan de elementos que valoren el desarrollo familiar, emocional y social entre otros.

*“En mi casa muchas cosas han cambiado. Sobretudo mi papá: cambió su manera de actuar. Ahora es mucho más cariñoso, se interesa en mí. Quiere comer con nosotros. Estudia y hace la tarea conmigo. Gracias a él este año saqué un 6.5 (en cambio el año pasado un 5.9). Pasa tiempo con nosotros y nos pregunta, nos habla”.*

Denise Ester, 13 años a un año de trabajo en Rodelillo.

Es importante promover actividades que potencien las relaciones familiares, aprender a estar juntos, a escucharse, a resolver los problemas en familia, a comunicarse y a confiar uno en el otro.

*Al egreso de una familia de Rodelillo – que cuando ingresó tenía como grandes debilidades sociales el hombre que tomaba mucho y la mujer que no expresaba su opinión – y que también había participado en un taller de pareja, le preguntó al marido cuáles consideraba como logros positivos y cuáles como efecto negativo del trabajo en Rodelillo. El contestó: “Lo positivo es que no tomo más; lo negativo es que mi mujer ahora habla siempre”*

Gloria Rosales Villavicencio  
Asistencia Social de Rodelillo

Si las familias valoran responsablemente a los niños como sujetos de derecho, con capacidades y habilidades, es posible pensar en un cambio en la mirada respecto de los procesos de internación, reemplazando la cultura tutelar por actitudes y prácticas de cuidado y protección que faciliten la identificación de los problemas y soluciones desde el propio ámbito familiar.

Los espacios favorecedores del desarrollo de los niños son todas aquellas instancias en las que se promueve la participación infantil, donde los niños y niñas realizan ejercicios de ciudadanía que les permiten participar en conversaciones, reflexiones y llegar a consenso entre sus pares.

El rol de los adultos que acompañan dichos procesos, es de facilitador de aprendizajes y potenciador de habilidades que permitan proyectar positivamente el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes.

La red de instituciones y organizaciones presentes en el ámbito local, deben poner sus recursos y su gestión a disposición de la superación de las condiciones de vulneración pesquiasadas al interior de las familias (acceso a vivienda, trabajo, cuidado y atención infantil, etc), como también procurar que las mismas familias construyan sus redes de soporte y apoyo para sus proceso de cambio.

El trabajo en y hacia el territorio con apoyo domiciliario, con espacios de conversación, permite a los programas y servicios constituirse en actores reconocidos por la comunidad, generadores de confianza y facilitadores de los procesos de desarrollo e integración de los niños y familias, superando así su rol tradicional de respuestas verticales y asistencialistas. Las experiencias mencionadas son percibidas por la comunidad como lugares de encuentro y apoyo para los usuarios. Son lugares luminosos, coloridos y acogedores.

*“El vínculo construido nos protege”. “Siempre caminamos libremente en la población, sin miedo. Siempre fuimos casa por casa, a hablar, a explicar nuestro trabajo”.*

*Alejandra, Directora CCIJ Cerro Navia*

### **Elementos para la prevención de la internación.**

Presentamos algunos elementos esenciales extraídos de experiencias de programas, servicios y proyectos dirigidos a niños y familias que actúan en la prevención de la internación:

- Intervenciones con los niños y adolescentes y sus familias promoviendo su fortalecimiento y desarrollo.
- Reconocimiento de los recursos, las habilidades y las capacidades de las familias y los niños.
- Potenciar las relaciones familiares que les permite aprender a estar juntos, a escucharse, a comunicarse, a confiar y a resolver los problemas como familia.
- Colaborar en la toma de conciencia de los padres o adultos responsables de los niños sobre la valoración y fortalecimiento de las capacidades de los niños, niñas y adolescentes.
- Fortalecer y desarrollar la autonomía de los niños y niñas.
- Incluir y capacitar a las familias en el trabajo en red a nivel local. Fortalecer a las organizaciones que trabajan a nivel municipal (acceso a escuelas, jardines infantiles, vivienda, trabajo, otros).
- Privilegiar y promover que los programas de intervención se instalen en los espacios locales, accesibles a todos.

## **Algunas experiencias positivas de prevención de la internación**

Actualmente existen en el país diversas experiencias para prevenir la internación de niños, niñas y adolescentes que consideran el apoyo a las familias y que cumplen un rol complementario y de integración y no de sustituto de la familia como en el caso de los internados.

### ***Jardines Infantiles Comunitarios del Hogar de Cristo***

Acogen a niños y niñas entre 3 meses y 6 años que viven en situación de pobreza, fomentan el uso de redes comunales, les permite a sus padres poder trabajar sin abandonar el rol parental de adulto responsable.

Estos Jardines Infantiles son un componente del trabajo comunitario realizado en campamentos, como respuesta a las necesidades de las madres que quieren trabajar pero no disponen de espacios donde dejar a sus hijos. Luego de un proceso de capacitación junto al equipo técnico del jardín, las madres se integran como parte de la dinámica comunitaria.

Este programa permite que las madres se capaciten y asuman responsabilidades en el cuidado de los niños de la comunidad, junto con disponer de un lugar apropiado y acogedor para su desarrollo. Esta alternativa disminuye las posibilidades de internación de aquéllos hijos de madres que trabajan fuera de la comunidad.

El eje central de este programa es el fortalecimiento de las familias y de las relaciones entre niños y padres.

### ***Centros de integración familiar de la Fundación Rodelillo***

Rodelillo es una institución sin fines de lucro, creada en 1987, que centra su trabajo en niños y jóvenes vulnerados en sus derechos cuyas familias presentan un nivel socioeconómico entre la indigencia y la pobreza.

Busca fortalecer a las familias a través de un proceso de cambio y desarrollo integral que permita mejorar la calidad de vida, superar las condiciones de pobreza, fortalecerse e integrarse socialmente desde su identidad y proyecto de vida familiar. En este contexto, fortalece y apoya la crianza de los niños previniendo el riesgo de internación.

### ***Centros Comunitarios Infanto Juveniles (CIJ)***

Están situados en ámbitos territoriales específicos, caracterizados por la amenaza y vulneración de derechos o por la escasez de capital socio comunitario; el 90% de las familias cuyos niños son atendidos en estos centros, presentan graves dificultades en la estructura y dinámica familiares que afectan sus roles de crianza.

Los CIJ desarrollan su intervención en la promoción de derechos e intervención preventiva y son espacios territoriales abiertos a los niños y sus familias para capacitarse, aprender a trabajar en grupo, desarrollar confianzas y a luchar por sus derechos.

### ***Oficinas de Protección de derechos (OPD)***

La OPD es una instancia que desarrolla su intervención en el ámbito local, ejecutando acciones para brindar protección integral a niños, niñas y adolescentes evitando de esta forma el innecesario e indiscriminado ingreso de niños al circuito de judicialización e institucionalización.

Entrega atención directa a los niños y adolescentes en su contexto familiar y comunitario. Trabaja con las familias hacia el fortalecimiento y el consecuente mejoramiento de las condiciones y calidad de vida.

Busca el fortalecimiento de la red de servicios y recursos existentes en la comuna, para mejorar el servicio a la población infanto juvenil, lo que facilita el empoderamiento de los niños y sus familias como agentes activos de la resolución de sus problemáticas, habilitándolos para el efectivo ejercicio de sus derechos.

### **LECCIONES APRENDIDAS DE LAS EXPERIENCIAS DE DESINTERNACION**

La nueva visión hacia la desinternación sitúa el inicio de este proceso el mismo día en que el niño entra en un hogar, fortaleciéndose inmediatamente el vínculo con la familia y realizando un trabajo para impedir una desvinculación debido a la internación.

Los Hogares de Protección Simple que aún existen, mantienen una larga tradición en la construcción de una noción de niño o niña como objeto de protección y relevan la incapacidad de los padres respecto de la crianza de sus hijos.

Asumir a los niños como sujetos de derechos y a los padres como principales responsables en su crianza<sup>3</sup> requiere condiciones básicas de aprendizaje para todos los actores, que permita a cada uno adherir activamente al nuevo modelo.

### **Preparación para el egreso**

La atención residencial debe facilitar en los niños y niñas el desarrollo de su autonomía, responsabilidad y fortalecimiento de sus capacidades y habilidades. Las nuevas concepciones de este proceso privilegian la entrega de mayor protagonismo a los niños para que encuentren sus propias soluciones a los problemas que enfrentan. La experiencia que los niños vivan al interior de un internado debe intentar reproducir la dinámica familiar en la forma más parecida posible.

La experiencia en los internados debiera por tanto acercar a los niños a la vida real sin necesidad de reproducir modelos familiares impracticables.

---

<sup>3</sup> Artículos 3, 8 y 9 de la Convención Internacional por los Derechos del Niño.



El eje del trabajo debe centrarse en generar un clima afectivo en el grupo que permita además, promover las relaciones interpersonales entre los adultos y los niños. Se trata de practicar el desmantelamiento de relaciones jerarquizadas al interior del grupo, desarrollar una comunicación horizontal y lograr la participación de los niños en la organización del tiempo y de los espacios que utilizan a diario.

Un espacio conectado con la realidad y con sus dificultades, desprovisto de barreras y prohibiciones, ofrece a los niños oportunidades en la toma de decisiones que les permite acercarse a una nueva inserción social.

Toda medida de internación debe contemplar etapas como el diagnóstico y visualización del tiempo probable de permanencia en el hogar; el plan de tratamiento a seguir; la evaluación constante analizando la factibilidad del regreso del niño a su entorno familiar; la fecha de egreso y el desarrollo de un plan de apoyo al grupo familiar. En todo este diseño y ejecución deben participar tanto los niños, como los equipos técnicos, la familia y comunidad.

El egreso del niño o niña y su reinserción familiar requiere de la preparación de todos los actores involucrados, considerando la intervención desde el propio territorio, incluso en los casos de larga permanencia y de inexistencia de intervenciones previas orientadas a la reunificación, como en aquellos casos en que la causa de ingreso se debió a la familia de origen (inhabilidad parental, pobreza o maltrato).<sup>4</sup>

Es muy importante conocer la condición de las familias y del niño al momento del ingreso. Sin esta información es muy difícil realizar un adecuado diagnóstico respecto de las condiciones de adversidad y dificultad que permiten diseñar el plan de trabajo e intervención que prepara al mismo tiempo el egreso de cada niño. Antes del egreso es fundamental realizar un nuevo diagnóstico respecto de las condiciones actuales de la familia de origen y realizar un trabajo con ella para preparar la salida del niño.

Las dimensiones a incorporar al plantear el egreso, son la reinserción familiar y comunitaria (escuela, centros de salud, trabajo, vivienda, etc.) y las habilidades del niño para enfrentar el nuevo escenario<sup>5</sup>.

Respecto a la formación de las familias, ellas requieren de una preparación para hacerse cargo del egreso de los niños y niñas. Las familias deben desarrollar habilidades parentales y fortalecer el rol de padres para abordar y/o recomenzar las etapas de crianza de sus hijos <sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Artículo 19 de la Convención Internacional por los Derechos del Niño.

<sup>5</sup> Si luego de un tiempo de realizado el egreso, la familia no se encuentra o nunca vivió allí, quiere decir que se presentó una falla en el proceso de preparación del egreso.

<sup>6</sup> Artículo 18 de la Convención Internacional por los Derechos del Niño.

## **Participación de los actores involucrados**

Cerrar un Hogar genera impacto sobre todos los actores involucrados, ya sean los niños, las familias, los funcionarios o profesionales. Ellos deben participar en el proceso de cambio y en las decisiones que se toman. Los niños, niñas y adolescentes deben ser involucrados e informados del proceso que van a vivir y se debe considerar su opinión en la toma de decisiones.<sup>7</sup>

Incorporar la historia de la experiencia vivenciada en el hogar, es un recurso vital en la planificación del egreso. Reconocer la dedicación y el esfuerzo del trabajo de años constituye un elemento central a la hora de realizar el diseño de la salida de los niños.

Respecto de los operadores, el personal juega un rol fundamental a lo largo del proceso de desinternación. Es importante señalar que incluso se evalúa positivamente la ampliación del equipo técnico lo que permite contar con mayor número de personal especializado que acompañe a las familias en el proceso de salida.

La ampliación del equipo técnico debe comunicarse oportunamente a los operadores a quienes deben entregárseles nuevas herramientas de trabajo que les permitan manejar eficientemente el proceso de cambio y trabajar desde la nueva perspectiva y enfoque, articulando las acciones que entre ellos realizan. Debe producirse el análisis correspondiente que permita la confrontación y la discusión de los distintos enfoques que pueden manifestarse para que los cambios sean permanentes y generen compromiso.

### **El cierre es un proceso**

Como ya se ha dicho, el cierre del Hogar debe contemplar la planificación del proceso que involucra tanto a los actores que están dentro como los que están fuera de la institución. El proceso debe ser flexible, abierto a los cambios y a los efectos que pueden producirse e incorporar el tiempo necesario de manera tal de que se produzcan los aprendizajes esperados y los efectos en el sistema.

Pensar sólo en la fecha final y dejar de lado el proceso y sus etapas, es olvidar las vivencias cotidianas de los niños y de todos los actores.

---

<sup>7</sup> Artículo 12 de la Convención Internacional por los Derechos del Niño.

## Seguimiento

Por otro lado, es fundamental incorporar luego del egreso una clara estrategia de seguimiento de la experiencia que permita monitorear en forma prolongada las condiciones de bienestar y seguridad de los egresados y también apoye a los adultos responsables de la crianza en una red comunitaria y de servicios sociales.<sup>8</sup>

La estrategia de seguimiento permite visualizar la incorporación del niño en la dimensión comunitaria y activar los recursos locales. Dicho proceso intenta además determinar si la situación de protección se mantiene en el tiempo, evaluando indicadores como la seguridad del niño, su inserción escolar, el cuidado de su salud, el estado del vínculo afectivo del niño con su familia y el logro del desarrollo de un nivel de autonomía entre otros.

Desde el punto de vista de la activación de las redes comunitarias, este proceso debe comenzar antes del egreso del niño del Hogar y ser parte de un trabajo amplio de activación y desarrollo local, por lo tanto es conveniente incorporar el diseño de un mapa que de cuenta de los recursos existentes en el ámbito local, como por ejemplo la escuela, municipio, centros de salud, OPD, ONG y otros.

## Reutilización de los espacios físicos

En lugar de abandonar los inmuebles y espacios anteriormente dedicados a un internado, es importante redestinarlos transparentemente a nuevas actividades de integración, encuentro social y comunitario para los niños y las familias.

### **Consideraciones básicas para la desinternación de niños, niñas y adolescentes.**

Elementos esenciales para el logro de experiencias exitosas de desinternación:

- El proceso de desinternación comienza el primer día de internación del niño o niña. Es un trabajo conjunto con los operadores, el niño y la familia.
- La relación y el trabajo con la familia es constante y permanente en el tiempo.
- Explicitar a todos los actores involucrados el nuevo marco cultural dentro del cual se manifiesta el proceso de desinternación.
- Al momento del egreso, se realiza el diagnóstico de la situación de la familia que será confrontado posteriormente con el diagnóstico realizado al momento del ingreso del niño al Hogar.

---

<sup>8</sup> Artículos 26 y 27 de la Convención Internacional por los Derechos del Niño.

- Se prepara a la familia para el momento del egreso del niño, contribuyendo a la reunificación familiar.
- En el proceso de cambio y toma de decisiones respecto de la desinternación, participan todos los actores involucrados: los niños, la familia, los funcionarios y los profesionales.
- Los niños, niñas y adolescentes asumen un rol activo a través del acceso a la información y al desarrollo de su autonomía.
- La comunicación debe ser expedita entre los actores involucrados en el proceso de desinternación.
- Se incorpora al momento del egreso la ampliación del equipo técnico de operadores, lo que permite entregar herramientas específicas de capacitación y asegurar los resultados de acuerdo al incremento de funciones y actividades con las familias.
- La desinternación debe ser un proceso abierto a los cambios y flexible a los tiempos que involucra.
- Luego del egreso, es indispensable incorporar una estrategia de seguimiento en el tiempo que supervise el bienestar y la seguridad de los niños, que apoye a las familias y que incorpore al niño desinternado como a su familia a la red de servicios que existen tanto a nivel comunitario como local.
- La familia y el niño, se conectan con las redes y los servicios comunitarios, gracias a un proceso de activación de recursos locales que comienza antes del egreso del niño del Hogar.

## ESTUDIO DE CASO Y CONTEXTO DE DESINTERNACIÓN

### Síntesis de los Resultados del Estudio Contexto de Desinternación

#### Cierre Ciudad del Niño<sup>(1)</sup>

#### INTRODUCCIÓN

El propósito general de este estudio es dar cuenta de los resultados del plan de desinternación aplicado en la Ciudad del Niño, en el 2002, a 315 niños y niñas por el Consejo Nacional de Defensa del Niño (CODENI), con la supervisión del Servicio Nacional de Menores (SENAME), y bajo el marco del Convenio de Cooperación CODENI - SENAME - UNICEF, firmado en Octubre 2000<sup>9</sup>. Creemos que este análisis constituye un importante insumo para la planificación de futuros procesos de desinternación.

En esta investigación se indaga sobre los resultados de los objetivos propuestos, en dos líneas centrales del proceso de cierre de la Ciudad del Niño:

- I) la intervención social conducente al egreso y reunificación con la familia de origen, y
- II) la derivación de niños y niñas a hogares reconvertidos cuando no existía familia extensa con quien reunificar.

También, interesa explorar el funcionamiento de la red del SENAME y otras de la comunidad, componente establecido como central para el éxito de la desinternación, ya que asegura una red activada a nivel local para la integración comunitaria de los niños, niñas y adolescentes desinternados.

Este estudio aborda el modelo de intervención propiamente tal y la red en la cual éste se inscribió. La justificación de esta opción emerge de los ejes estratégicos bajo los cuales CODENI proyectó el proceso de desinternación y que constituyeron el acuerdo marco del Convenio con UNICEF y el SENAME.

---

1) Universidad Alberto Hurtado-UNICEF, Diciembre 2003. Investigación realizada por las docentes del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad: Elaine Acosta, Rocio Faúndez, Paulette Landon y Carolina Muñoz.

<sup>9</sup> El Convenio de Cooperación CODENI - SENAME – UNICEF de Octubre 2000 establecía:

- La promoción de la integración familiar, escolar y comunitaria de la población que atiende CODENI.
- Perfeccionamiento y especialización del trabajo desarrollado por los centros y programas del CODENI, para que constituya un actor de primera línea en el desarrollo de la nueva política de protección de los derechos de la infancia y adolescencia, impulsada desde el SENAME.
- Focalización de los centros y programas de CODENI en el territorio local, articulándola con la de los demás servicios y programas que benefician a la infancia en cada localidad.

Para obtener la información que permitió el análisis, se aplicaron entrevistas semi-estructuradas a una muestra de niños y niñas desinternados y sus respectivos tutores, se desarrollaron focus group con niños derivados a residencias reconvertidas y se entrevistaron a los profesionales en esas residencias. Se entrevistó también a profesionales de las OPD de las comunas donde estos niños y niñas fueron derivados, de manera de explorar la activación a nivel local para su protección y seguimiento.

## **I. DISEÑO DE INVESTIGACIÓN**

### **VARIABLES DEL ESTUDIO**

Las variables del estudio se refieren a examinar, por un lado, los escenarios adversos del sistema chileno donde se instala la desinternación y, por otro, las dimensiones fundamentales de un sistema de protección para implementar un proceso de desinternación.

### **Escenarios adversos**

Indagar sobre los resultados del egreso masivo de 315 niños y niñas, generado en la Ciudad del Niño, es una tarea que debe instalarse en el escenario chileno de protección a la infancia, el cual está marcado por una historia de internación que opera en oposición a intervenciones orientadas al egreso y, por lo tanto, se convierten en obstáculos de entrada a cualquier intento de reunificación.

Esto significa que el proceso de egreso operó sobre las siguientes “tradiciones” de intervención:

- Prolongadas permanencias de los niños/as y jóvenes al interior de los internados.
- Inexistencia de intervenciones previas orientadas a la reunificación y el egreso.
- Culturas organizacionales que valoran las largas permanencias de los niños/as y jóvenes como factores protectores<sup>10</sup>.

El modelo de intervención utilizado por la Ciudad del Niño para el egreso no consideró en toda su extensión el contexto histórico sobre el cual operó, lo que explica los egresos masivos en el reducido plazo de un año. El supuesto inicial de este estudio establece, entonces, que el inicio del proceso de desinternación se instaló en un frágil escenario. Se trata de un proceso implementado sobre un contexto opuesto: internación masiva de larga permanencia.

---

<sup>10</sup> Muñoz, C; Acosta, E; Landon, P; Análisis Organizacional y Modelos de Egreso y Seguimiento contextualizados: Claves para la Desinternación. Estudio desarrollado por el Departamento de Ciencias Sociales para UNICEF, Dic. 2002.

El contraste entre procesos nuevos con los preexistentes generó permanentes tensiones, de allí que el modelo de intervención no debía desconocer los choques entre las lógicas institucionales de funcionamiento y las lógicas externas; la incertidumbre de los niños/as y jóvenes internos, frente al nuevo escenario de egreso después de prolongadas permanencias; la incertidumbre de los padres o tutores, frente a una institucionalidad que de pronto les exige su responsabilidad parental<sup>11</sup>.

## Modelo de intervención

El modelo de desinternación de la Ciudad del Niño surge a partir de la reforma impulsada por el SENAME, basada en la Convención Sobre los Derechos del Niño, y que se tradujo concretamente en la propuesta de Reconversión Institucional, realizada por CODENI al SENAME en Junio de 2001, la cual tendría como puntos centrales:

- Desinternación progresiva.
- Desmasificación de los Programas Institucionales.
- Gradual Inserción Territorial de los Programas.
- Innovación Metodológica.

Bajo estas líneas programáticas se desarrolló la desinternación, y se estableció como fundamental para el éxito del programa los avances en todas y cada una de ellas. Éstas permiten identificar dimensiones básicas bajo las cuales debió operar la desinternación:

1. Modelo de Intervención conducente al egreso.
2. Programas residenciales reconvertidos.
3. Activación red local.

---

<sup>11</sup> El proceso de egreso en Ciudad del Niño se llevó a cabo en el plazo de un año, no obstante las siguientes constataciones:

- Rutter, señala que los factores de pre-admisión juegan un rol clave en la vulnerabilidad de los niños en la etapa de internación, y en la sensibilidad frente al estrés de iniciarse en un nuevo escenario de vida. Estos factores no son los únicos que afectan la disposición de los menores y su conducta, existe evidencia de que la calidad de las experiencias durante el período de protección juega un papel relevante en el pronóstico exitoso de los niños. Por otro lado, la duración tanto de las tempranas experiencias de adversidad, como aquellas vividas al interior de los internados, determinan los resultados en los servicios ofrecidos a los niños. El autor señala indispensable entregar una intervención de carácter intensiva y a la brevedad Children in Substitute Care: Some Conceptual Considerations and Research Implications. En Children and Youth Services, Vol. 22, N° 9/10. Pgs. 685-703, 2000-Elsevier Science Ltd., Pg. 690.
- El estudio de MIDEPLAN sobre internados (1997), señala que el sistema de hogares o internados a nivel nacional ha mostrado un desconocimiento de la situación familiar y de los menores en la etapa de pre-admisión al internado, situación que impide un adecuado diagnóstico respecto a las condiciones de adversidad vividas por los menores previamente al ingreso. **En lo que respecta a las intervenciones intensivas, lo antes posible, el estudio indica que la permanencia de los niños en los hogares tiende a ser de largo plazo, por dos vicios que se producen a partir de la estructura y funcionamiento institucional y al impacto del internamiento sobre el comportamiento de los niños.** Respecto al primer punto relativo a la estructura del sistema, "la subvención niño-día configura una lógica institucional que opera sobre la base de una permanencia estable y prolongada de los niños, por lo tanto no facilita su salida"; respecto al segundo punto, el impacto de la internación se evidencia en la descontextualización que sufren los niños y jóvenes al estar internos, en el sentido de aislarse de sus redes y espacios sociales naturales, desarrollándose en sistemas artificiales, que generan lo que en el sistema de protección se ha llamado institucionalización. MIDEPLAN, Diagnóstico sobre el sistema de protección simple del SENAME. Santiago de Chile, 1997.
- Waldfogel, Jane señala que el puro SEGUIMIENTO debiera sobrepasar el año, en consideración a que los riesgos de abuso o negligencia se mantienen por un período más largo a 1 año; ello se argumentan en datos como que el abuso en preescolares, se reporta de nuevo en un 50% de los casos, en el transcurso de los 2 años siguientes. Waldfogel, Jane; Child Welfare Research: How adequate are the Data. Children and Youth Services, Vol. 22 Nos 9/10. Esvier Science Ltd.-2000, pg. 723.

## II. MODELO DE INTERVENCIÓN CONDUCENTE AL EGRESO DE LA CIUDAD DEL NIÑO

### Objetivo General

Favorecer en el plazo de un año la reinserción familiar de los niños/as y jóvenes residentes en la Ciudad del Niño.

### Objetivos Específicos

Facilitar la reinserción a un medio familiar o alternativo para los niños que se encuentran en situación de abandono o cuyos padres presentan incompetencias parentales severas.

Fortalecer las competencias parentales y recursos de resolución de conflictos, del núcleo familiar de reinserción.

Contribuir a la superación de síntomas asociados al daño psicológico y emocional, y a la revaloración de la experiencia de internación y las experiencias traumáticas vividas por el niño/a o joven.

Velar por el cumplimiento del plan individual establecido en el proceso de preparación para el egreso.

### Programas de Intervención del Modelo

Para alcanzar estos objetivos, la Ciudad del Niño diseñó inicialmente una estratificación de la población interna, caracterizada por el tipo de vínculo que los niños/as tenían con su familia de origen (estrecho, distanciado, inexistente) y el tiempo de permanencia y causales de ingreso. Cada una de estas estratificaciones se ajustaría a un particular programa de intervención. Es necesario indicar que esta estratificación se desarrolló previamente a la decisión de cerrar el internado, en un plan proyectado para cinco años (conocido como el quinquenio). Esto explica que cada programa de intervención se haya definido de acuerdo al tiempo de intervención requerido por cada grupo: largo, mediano y corto plazo.

Los programas que componían el modelo de intervención eran:

***Restableciendo el derecho a vivir en familia (RDF)***, programa de largo plazo, para largas permanencias y alto grado de vulneración.

***Programa de reinserción social y familiar 1 (RSF1)***, programa de mediano plazo (1-2 años) para casos en los que las familias de origen mantenían un contacto más permanente.



**Programa de reinserción social y familiar 2 (RSF2)**, definido en los mismos términos que el programa RSF1, pero donde además se suma la flexibilización de la asistencia, que ocurre cuando se inserta al menor en la familia, con control institucional y apoyo material para las familias.

**Trámite de Egreso (TE)**, destinado a niños y niñas cuya solicitud de egreso había sido realizada por sus familias de origen.

Las condiciones de egreso se refieren a la existencia de un mínimo suficiente de nivel de cuidado, contar con padres no abusivos y una red de apoyo activada a nivel local, lo que depende altamente del estado de la comuna donde se reinserta el niño o niña.

A partir del estudio Análisis Organizacional y Modelos de Egreso y Seguimiento contextualizados: Claves para la Desinternación<sup>12</sup>, se desprende que para egresar desde la Ciudad del Niño se consideró:

- La existencia de condiciones de vida básicas: techo, abrigo, alimentación y privacidad.
- La voluntad de los padres de responsabilizarse por sus hijos.
- Entrega de herramientas a los niños para vivir en un nuevo escenario.
- Inserción de los niños en la escuela y comunidad.

## Residencias Reconvertidas

Los programas residenciales reconvertidos contemplaban infraestructura adecuada y servicios orientados a la desinternación o hacia la generación de “habilidades para la vida independiente”, para proteger a niños (as) y adolescentes que no pudieran ser reinsertados con sus familias.

Para ello CODENI, propuso la Desmasificación de los Programas Institucionales<sup>13</sup> y una transformación programática, asentada en una Innovación Metodológica, referida a la incorporación efectiva de los principios de la Convención en la propuesta de intervención con los niños y las familias. Lo anterior, con un énfasis en la participación de los niños y familias en los programas, de modo que asuman un rol protagónico en el accionar cotidiano y en la solución de sus problemas, incorporando progresivamente la evaluación usuaria en el diseño y evaluación de los programas.

---

<sup>12</sup> Muñoz, C; Acosta, E; Landon, P; Análisis Organizacional y Modelos de Egreso y Seguimiento contextualizados: Claves para la Desinternación. Estudio desarrollado por el Departamento de Ciencias Sociales para UNICEF Dic. 2002.

<sup>13</sup> De acuerdo a las especificaciones del SENAME, bajo 60 niños la residencia no es considerada “masiva”. Los estándares internacionales, generalmente, son más exigentes, pero en esta evaluación se siguió el criterio aportado por el SENAME para fijar los objetivos del proceso de cierre de Ciudad del Niño.

Los niños y niñas de la Ciudad del Niño que fueron derivados a programas residenciales desmasificados, no se insertaron exclusivamente en programas de CODENI, por lo mismo, es importante evaluar una muestra general de todas las residencias de derivación, con el objeto de conocer si efectivamente se trata de hogares desmasificados con una oferta programática renovada.

## **Activación Territorial**

La activación territorial requerida para asegurar un proceso de desinternación responsable, suponía la existencia a nivel local de instancias de la red del SENAME que tuvieran conocimiento de la derivación de niños y niñas a los espacios locales donde estas instancias operan.

Junto a ello, CODENI propuso en su plan de reconversión una Gradual Inserción Territorial de sus Programas en las localidades de donde serían derivados los niños y niñas, para lo cual consultarían los mapas de necesidades regionalizados del SENAME y el análisis de la población vigente del Consejo, especialmente de los niños internos<sup>14</sup>.

## **Metodología**

Se han definido cuatro dimensiones de estudio que ilustrarán lo que ha ocurrido con los niños y niñas reunificadas con sus familias, con el contexto social donde se han reinsertado y las residencias donde algunos de ellos fueron derivados.

Las estrategias de investigación desarrolladas son las siguientes:

- Estudio base de datos de niños y niñas egresados de la Ciudad del Niño, desde causales de ingreso a estado de egreso.
- Entrevistas cualitativas a aquellos niños y niñas reunificados con sus familias y a aquellos re-internados en nuevas residencias. Se trata de una muestra intencionada, de acuerdo a los programas de intervención en los cuales fueron inscritos. La muestra obedece a una selección estratificada, que se caracteriza por dividir a la población en subgrupos, antes de definir la muestra, y luego seleccionar aleatoriamente de cada subgrupo<sup>15</sup>. De acuerdo a Monette<sup>16</sup> una de las mayores fortalezas del uso de esta técnica es que la estratificación tiene el efecto de reducir errores en el muestreo, haciendo más homogénea la muestra del subgrupo, al eliminar las variaciones en la variable usada para estratificar.

---

<sup>14</sup> CODENI, Propuesta de Reconversión Consejo de Defensa del Niño 2001-2003. Junio de 2001

<sup>15</sup> Monette, Sullivan y DeJong, Applied Social Research, Tool for the Human Serviceses. Harcourt Brace College Publisher, 1994. Pg. 127.

<sup>16</sup> Ibid

Es posible realizar este tipo de muestreo estratificado, cuando la población estudiada puede entregarnos información sobre la variable estratificadora.

En nuestro estudio la variable estratificadora fue el tipo de intervención aplicada a los niños y niñas internas. Se definieron 4 grupos inscritos en los programas de intervención identificados previamente:

- 1) Restableciendo el derecho a vivir en familia (RDF)
  - 2) Reinserción social y familiar 1 (RSF1 )
  - 3) Reinserción social y familiar 2 (RSF2)
  - 4) Trámite de Egreso (TE)
- Entrevistas a profesionales trabajando en residencias reconvertidas para evaluar su sintonía con los principios de la reforma y la oferta programática.
  - Entrevistas con profesionales que trabajan en Oficina de Protección de Derechos (OPD) de las comunas donde los niños y niñas fueron derivados, para determinar indicios de reinserción comunitaria de los niños y niñas desinternados.

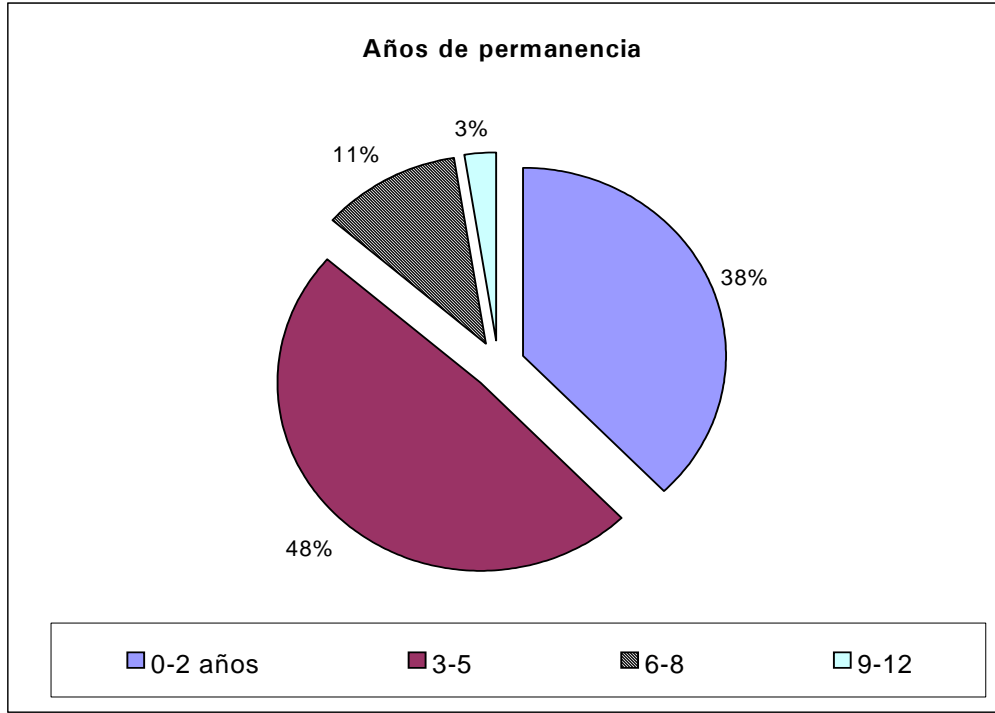
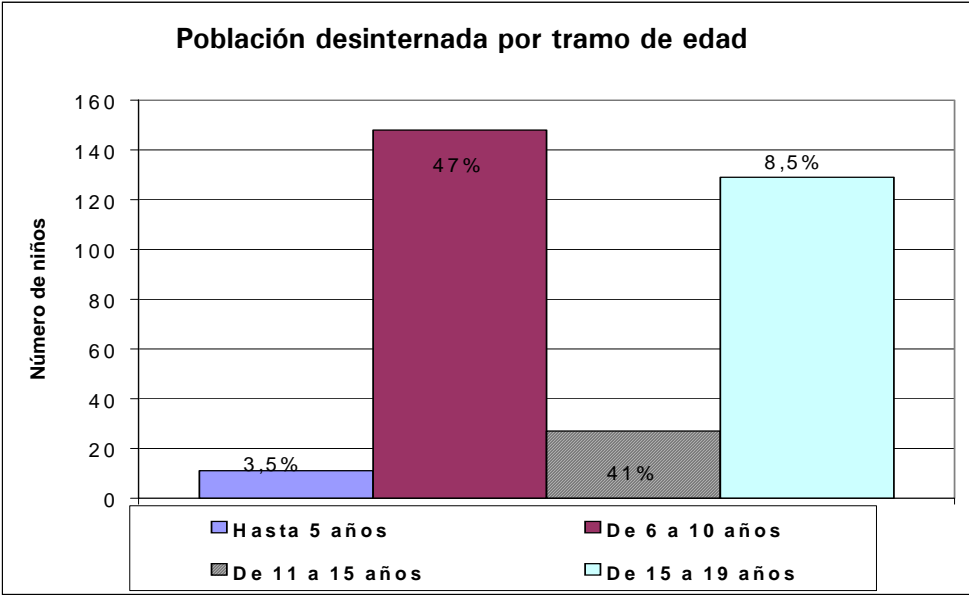
### **III. ANÁLISIS DE LA INFORMACION**

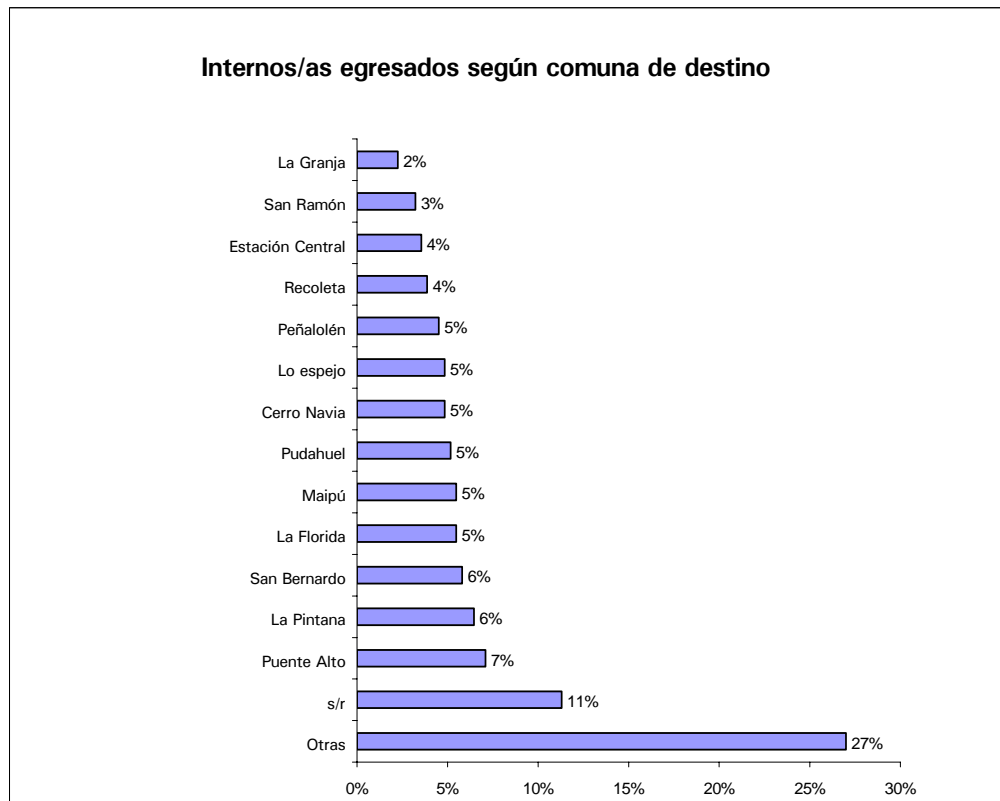
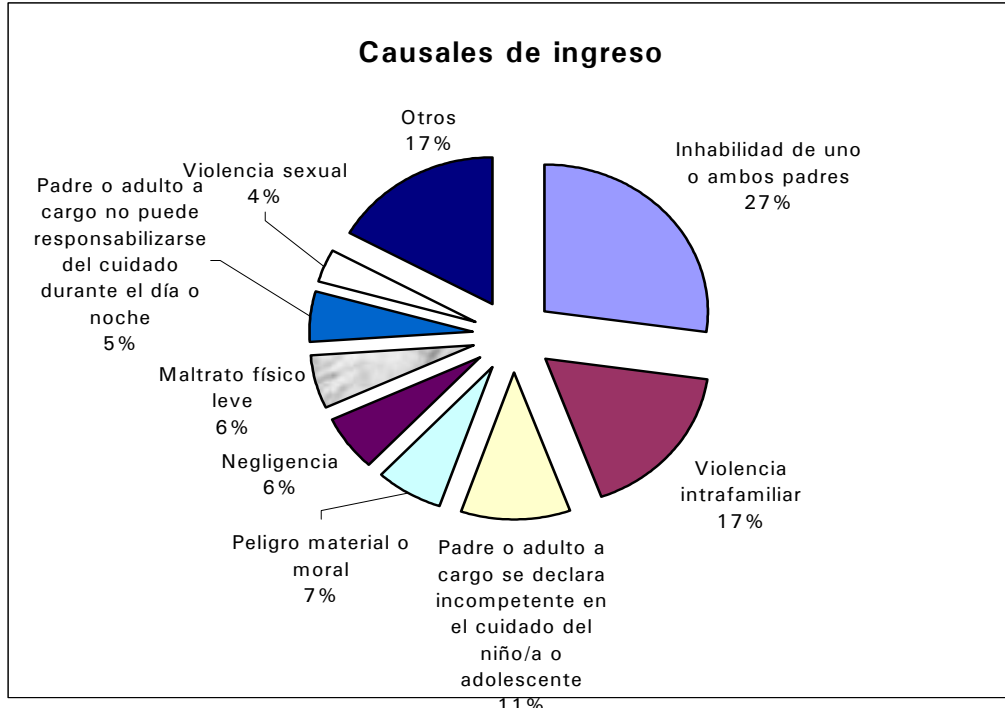
#### **Sobre la Población Total**

Respecto del total de la población de niños y niñas desinternada.

El proceso de cierre de la Ciudad del Niño se desarrolló de manera progresiva en los últimos años, debido a la disminución de ingresos de niños y niñas por internación y a las nuevas orientaciones de la política de infancia, las que enfatizan intervenciones orientadas hacia el egreso.

La población desinternada tenía las siguientes características (información obtenida a través de base de datos proporcionada por la Ciudad del Niño, Diciembre 2002). Ver gráficos para obtener información desagregada.





Tenemos una población donde las principales causas de ingreso se concentran en un 55% en inhabilidad parental, declarada por los padres o un tercero competente, y violencia intrafamiliar. Ambas causales requieren una intervención especializada a nivel familiar, para planificar una reunificación del niño o niña interna con su familia.

En más de un 80% la población de niños y niñas tiene entre 6 y 15 años, por lo tanto, el egreso debiera haber contemplado un plan que potenciara su vinculación con el sistema escolar y con otras redes de apoyo que faciliten su desarrollo. Esto último es particularmente importante, porque hablamos de una población que casi en un 50% estuvo interna entre 3 y 5 años, lo cual señala una desvinculación prolongada de sus comunas de origen y de relaciones sociales importantes en ellas. Además, se encuentra la ruptura con sus pares y personal de cuidado del internado, que después de un largo período de internación constituyen una familia sustituta, por lo tanto la desinternación podría constituirse como amenaza por enfrentarlos a un mundo desconocido.

Respecto de la estratificación de la población en programas de intervención.

Si se comparan los resultados proyectados por la Ciudad del Niño y aquellos efectivos del plan de egreso observados en el estudio de campo, de acuerdo a los programas de intervención (Trámite de egreso, TE; Restableciendo el derecho a vivir en familia, RDF; Programa de reinserción social y familiar, RSF1, y Programa de reinserción social y familiar con flexibilización de la asistencia, RSF2) se obtiene el siguiente cuadro:

#### Resultados Proyectados por Programa de Intervención

Programa	Total	Resultados Proyectados 2002	
		Reunificación	Residencia
Trámite de Egreso	27	100% reunificado	-----
Restableciendo el derecho a vivir en familia	90	100% reunificado	-----
Reinserción social y familiar	136	21% reunificado	79% permanece en el sistema
Reinserción social y familiar de niños c/ flexibilización	59	100% reunificado	-----
<b>TOTAL</b>	<b>312</b>	<b>205</b>	<b>107</b>

*Base datos Ciudad del Niño, 2002.*

#### Resultados Efectivos por Programa de Intervención

Programa	Muestra	Resultados Efectivos Muestra 2003		
		Reunificados	Residencia	Perdidos
Trámite de Egreso	6	80%	0%	20%
Restableciendo el derecho a vivir en familia	14	21%	43%	36%
Reinserción social y familiar	34	23%	65%	12%
Reinserción social y familiar de niños c/ flexibilización	24	56,8%	4,2%	41%
<b>TOTALES</b>	<b>78</b>	<b>29</b>	<b>29</b>	<b>20</b>

*Estudio UAH, 2003.*

Respecto a la estratificación por programas de intervención, esta clasificación se realizó antes de la decisión de cerrar la Ciudad del Niño, en un plan de implementación de cinco años. De allí que se hayan establecido estratos de la población, según el tiempo de intervención requerido: largo, mediano y corto plazo. No obstante, al haber definido tiempos de intervención de acuerdo a las necesidades especiales de la población, una vez que se definió el cierre de la Ciudad, se aplicaron tiempos de intervención con un máximo de un año a todos los niños y niñas.

El programa **RDF** estaba pensado como uno de largo plazo, para una población de larga permanencia y vulneraciones graves, cuyas familias presentaban mayor dificultad de asumir el rol parental. Esto explica que, habiéndose definido una intervención de largo plazo y aplicado una de corto plazo, los resultados de la muestra arrojen un 36% de casos perdidos y un 43% inserto en residencias.

Tanto el programa **RSF1** como el **RSF2** se definieron de mediano plazo, sin embargo, al tomar la decisión de cerrar el internado, la mayoría de los niños inscritos en el RSF1 fueron derivados a otros internados, para concentrar la atención de la Ciudad del Niño sólo en niñas.

Con la consecutiva menor inversión en personal y espacio, ya que no se requiere necesariamente tener residencias separadas para una población del mismo género. Esto explica que este programa tenga un 65% de los niños y niñas reinsertados en internados.

Por su parte, el programa **RSF2** contenía en sí mismo la ventaja de incorporar flexibilización de la asistencia. Es decir, que los niños y niñas mantenían su condición de sujetos de atención del internado, pero se insertaban en sus familias de origen con un seguimiento periódico de los profesionales de la Ciudad del Niño, manteniendo la subvención del SENAME, esta última es una condición fundamental para ofrecer el servicio de supervisión. En este punto se produce una contradicción en el proceso de intervención: tanto la intervención conducente al egreso, como aquella de seguimiento se producen como procesos paralelos; no obstante la lógica de ambos procesos corresponde a pasos consecutivos: primero, intervención para el egreso y luego seguimiento. A pesar de esta contradicción, los resultados son más favorables en el programa RSF2 que contempla seguimiento: 56.8% reunificado, ya que existió la posibilidad de observar a los niños y niñas en su medio y su interacción familiar. La decisión económica y de política social tomada por el SENAME, en términos de acceder a esta innovación propuesta por CODENI, se define como uno de los aciertos de este programa.

El programa **TE**, aplicado a niños cuyas familias estaban solicitando el egreso fue exitoso en la medida que presentaba una de las condiciones fundamentales para la reunificación: la voluntad de la familia de origen para la reunificación.

## **Sobre los resultados del Modelo de Intervención conducente a la reunificación**

A continuación se presenta una descripción general de los hallazgos resultantes de las visitas y entrevistas realizadas a las niñas y niños reunificados con sus familias. Se realizaron 49 visitas domiciliarias en total y evaluar las condiciones socioeconómicas. De estas visitas, se encontraron sólo 28 casos y el resto (21 niños) no fue encontrado<sup>17</sup>. Las principales dimensiones exploradas respecto de aquellos niños y niñas reunificados con sus familias se refieren a:

### **1. Permanencia en el lugar de egreso**

Existen 4 situaciones importantes de distinguir para evaluar el tema de la permanencia en los lugares de egreso:

- Cambio de residencia de la familia y el niño o niña, reportado por vecinos.
- Nunca vivieron en la dirección señalada ni la familia ni el niño o niña egresado.
- Dirección no existente.
- Dirección acertada y familia ubicada.

Los tres primeros puntos indican una limitación de las bases de datos y registros de la Ciudad del Niño para mantener actualizada la información sobre los lugares de destino de los niños y niñas desinternados, y además una alerta sobre el estado actual de los niños y niñas que no fueron encontrados en los domicilios consignados como residencias permanentes. Ellos representan un 27% de los niños y niñas del total de la muestra que recibió visita<sup>18</sup> y de quienes se desconoce hoy su paradero.

Se presenta aquí una falencia en el procedimiento de egreso, respecto a asegurarlo hacia hogares con las condiciones mínimas de permanencia y estabilidad exigidos por los estándares de egreso establecidos en el conocimiento acumulado sobre protección social<sup>19</sup>.

El cuarto punto, se refiere a la condición básica esperable de un plan de egreso finalizado 10 meses atrás: encontrar en los domicilios consignados como lugares de egreso a los niños y niñas reunificadas con sus familias. Este fue el caso del 36% de la muestra. El 37% restante correspondió a niños y niñas derivados a residencias.

---

<sup>17</sup> Paralelamente, se visitaron 29 niños y niñas reinsertados en residencia.

<sup>18</sup> Cuyo número corresponde a 49 casos -21 no hallados y 28 reunificados– al cual se suman las visitas a 29 niños re-internados. Por un total de 78 visitas, lo que corresponde a la muestra total (100%).

<sup>19</sup> Richard P. Barth, Melissa Jonson-Reid, Outcomes After Child Welfare Services: Implications for the Design of Performance Measures Children and Youth Services, Vol. 22 Nos 9/10. Esvier Science Ltd. 2000 pg. 763-787.



En el marco de los resultados expuestos, se obtiene el siguiente cuadro:

**Permanencia en el Lugar de Egreso Población Muestral Inicial**

Situación	Total de la muestra	%
No ubicados	21	27%
Ubicados	28	36%
Internos	29	37%
Total	78	100%

Esta dimensión se comportó de la siguiente forma por programa de intervención:

**Ubicación de Niños(As) por Programa de Intervención**

NIÑOS/AS	% de RSD (14)	% RSF1 (34)	% RSF 2 (24)	% TE
Ubicada en dirección indicada	14%	23%	54%	83%
Dirección inexistente		6%	21%	
Dirección existente, ya no viven allí, cambio residencia informado por vecinos	36%	6%	21%	-----
Dirección existente y nunca vivieron allí	7%	-----	4%	17%
Niños ubicados en residencias	43%	65%		100%
TOTAL	14	34	24	6

Los mejores resultados del programa RSF2, permiten enfatizar que para la población con menor tiempo de permanencia en el internado y de mayor vinculación con su familia de origen, un plan de intervención de un año se aproxima mejor al ideal, que asegure al menos la permanencia de los jóvenes y niños/as en los hogares de derivación, especialmente si considera la alternativa de flexibilización de la asistencia.

En el caso de TE, se evidencia que frente a la voluntad de los padres de responsabilizarse del cuidado de sus hijos, el pronóstico de permanencia de esos niños/as con sus familias de origen es altamente positivo.

## 2. Permanencia del adulto responsable

Del total de entrevistas realizadas, existe una tendencia a la permanencia del adulto responsable a cargo del niño o niña egresada. En su mayoría los adultos responsables no son uno de los padres, sino hermanas, tías y abuelas que tomaron la responsabilidad de cuidar a los niños egresados y mantienen esa responsabilidad.

Existen, sin embargo, algunos casos donde el adulto responsable ha cambiado una o dos veces, pasando a estar a cargo del niño otros parientes. Estos cambios ponen en cuestión la idoneidad de los nuevos adultos para responsabilizarse de la crianza de los niños y niñas egresadas, y más grave aún, la posibilidad de vulneración de sus derechos, debido a una protección social precaria. Cuestiona también la condición de permanencia del plan de egreso, fundamental para acreditar un egreso seguro.

Encontramos acá dos temas centrales de discutir en los planes de desinternación masivos llevados a cabo en múltiples residencias, en el marco de la reforma: la rapidez con que se desarrollan, impidiendo asegurar un adecuado plan de intervención, que establezca las mejores condiciones de éxito para el egreso, y la ausencia de un plan de seguimiento prolongado, que cautele el bienestar y seguridad de los egresados.

Cabe mencionar en este punto, la necesaria formalización de la tuición de los niños y niñas que egresan, obtenida por aquellos que toman el rol de adulto responsable. Al parecer, no existió este procedimiento en el proceso de desinternación de la Ciudad del Niño. La tuición es una responsabilidad legal de un adulto sobre la vida de un niño o niña, por lo tanto se deben establecer y formalizar los estándares de responsabilidad para los adultos que reciben a los niños y niñas, y los mecanismos de exigibilidad que aseguren y obliguen cierta estabilidad en el adulto a cargo de un niño o niña a lo largo del tiempo. La ausencia de esta formalización se explica en que las causales de ingreso al internado, no estaban mediadas en un gran porcentaje por una orden judicial, de manera que no existía la exigibilidad de un procedimiento legal para retornar a la familia de origen el cuidado del niño/a. En el futuro, esto debiera evitarse en el marco del requerimiento judicial para que cualquier niño o niña sea internado. El análisis desagregado de esta dimensión por programa de intervención, tomando como totales sólo los casos que fueron hallados, es el siguiente:

**Permanencia del Adulto Responsable RDF por Programa**

NIÑOS/AS	Niños RDF	Niños RSF1	Niños RSF2	Niños TE
Niño vive con adulto responsable asignado al momento del egreso	1	7	13	4
Niño vive con otro adulto responsable derivado por su tutor inicial	1	1	---	1
Total niños reunificados y hallados	2	8	13	5

El mejor resultado de RSF2 puede justificarse fundamentalmente en la existencia de la flexibilización de la asistencia para los niños y niñas que participan en él, sumado al contexto familiar más apto para la reinserción. Por su parte, el programa de TE confirma que la voluntad de la familia de origen de cuidar a sus hijos asegura la permanencia del adulto responsable.

### 3. Evaluación del niño o niña sobre la preparación para el egreso y su condición actual

Cuando se trata de establecer con los niños y niñas una secuencia que permitiera distinguir cómo fueron preparados para reunificarse con sus familias, no es posible diferenciar una estructura ni servicios específicos ofrecidos a los niños y niñas internos para preparar el egreso.

Recordemos que esta preparación no es irrelevante, considerando sus largas permanencias en el internado (48% de ellos estuvo interno entre 3 y 5 años y 11% entre 3 y 8 años, lo que permite deducir que el 59% estuvo interno entre 3 y 8 años). La mayoría de los casos entrevistados reporta que fueron informados con muy poca anticipación que volverían a sus hogares de origen y que no tuvieron preparación especial para ello. Cuando se les pregunta sobre algunos talleres, lo que tienden a recordar son más bien actividades manuales o deportivas. Esta situación indica una falencia importante para disminuir la sensación de inestabilidad e inseguridad de los niños y niñas frente a un escenario que puede parecer adverso, y además hace suponer su escasa participación en la toma de decisiones sobre su futuro.

Queda demostrado que la decisión del egreso fue una decisión institucional, con cierta participación de las familias de origen y escasa participación de los niños y niñas afectadas. Las consecuencias de esta forma de tomar decisiones, no sólo se traduce en una nueva forma de considerar los objetos de intervención, sino que, además, afecta el aprendizaje futuro de todos los niños y niñas para responsabilizarse de sus vidas.

Respecto a su situación actual, son muy pocos los niños y niñas que declaran no estar contentos de vivir con sus familias. Es una tendencia que evalúen mejor el estar viviendo con sus familias que el vivir en un internado.

Las razones que esgrimen para justificar esta preferencia, se relacionan con la comparación de su experiencia en el internado, respecto del cual hay un marcado reclamo por la falta de libertad, a diferencia de su estado actual en el que pueden salir y transitar más libremente; y se relaciona también a la valoración de estar nuevamente con sus familias en un ambiente donde existen vínculos afectivos y preocupación por el otro.

Existen muy pocos casos donde los niños o niñas quisieran volver al internado, porque no están a gusto en sus actuales hogares, con sus familias, y no se sienten bienvenidos.

No obstante, la buena señal de las declaraciones de bienestar de los niños y niñas, es posible suponer una cuota de conformismo con cualquiera sea la situación creada para ellos, en el marco de la precaria experiencia de deliberación sobre sus vidas en la que han vivido y crecido. La evaluación de ellos sobre su condición actual en términos familiares y económicos estratificado por programa de intervención, se organiza de la siguiente forma:

**Situación Económica**

NIÑOS/AS	RDF	RSF1	RSF2	TE
Reporta estar mejor que antes	----	1	4	3
Reporta estar peor	----	7	7	1
Reporta estar igual	2	----	2	1
Sin Información	----	----	----	----
<b>TOTAL</b>	<b>2</b>	<b>8</b>	<b>13</b>	<b>5</b>

#### Situación Familiar

NIÑOS/AS	RDF	RSF1	RSF2	TE
Reporta estar mejor que antes	1	7	11	4
Reporta estar peor	----	----	2	----
Reporta estar igual	----	1	----	----
Sin Información	1	----	----	1
TOTAL	2	8	13	5

#### 4. Evaluación del adulto responsable respecto de la preparación para la tuición y su responsabilidad parental.

Las declaraciones de los adultos responsables, respecto a la preparación para el egreso de los niños y niñas, permiten concluir que los talleres de preparación estuvieron centrados en crear las condiciones materiales básicas para su egreso y retorno al hogar. Esto significa que los talleres en el recuerdo de las familias se traducen en ayuda intrafamiliar, mejoramiento habitacional y equipamiento de las casas. En muy pocos casos las familias reportan apoyo para planificar el retorno de los niños y niñas, prevenciones respecto a los posibles problemas que se encontrarían en la crianza y las soluciones más adecuadas, ni tampoco herramientas para recibir en mejores condiciones afectivas a los niños y niñas.

No es extraño, entonces, que exista una marcada tendencia en la inhabilidad que los adultos responsables declaran para criar a sus hijos e hijas, particularmente en lo que se refiere a temas conductuales, establecimiento de límites y formación en la responsabilidad. Esta situación se produce en parte por el desconocimiento que los adultos reportan respecto de los egresados, considerando el largo tiempo que vivieron fuera del hogar y que, por lo tanto, sus características personales, así como sus hábitos y costumbres son desconocidas para ellos. Junto con declarar esta inhabilidad, existe un porcentaje importante de adultos que declaran disposición a recibir apoyo para una mejor crianza, para desarrollar habilidades parentales y mejorar su rol de padres.

Es posible establecer una tendencia en los adultos responsables a preferir tener a los niños y niñas en sus casas, con la familia, por sobre su permanencia en el internado. Éste último, es valorado como un apoyo y un mecanismo de subsistencia, pero hay una clara opción por reconocer que el mejor lugar para los niños y niñas es con sus familias.

De las entrevistas se deriva una falla del modelo de intervención para “fortalecer las competencias parentales y recursos de resolución de conflictos propias del núcleo familiar de reinserción”, ya que las familias declaran cierta incompetencia en estos aspectos y, además, manifiestan disposición a recibir ayuda para desarrollar habilidades en su rol parental. Este aspecto viene a confirmar la necesidad de un seguimiento prolongado en el tiempo.

La información desagregada de esta dimensión por programa de intervención sobre los casos visitados y encontrados reunificados con sus familias de origen es el siguiente:

**Evaluación Adulto Preparación para el Egreso por Programa**

Evaluación Adulto	RDF	RSF1	RSF2	TE
Adecuada	1	----	1	----
Inútil	0	----	----	2
Muy corta	1	4	1	1
Inexistente	----	3	7	1
Ayuda Intrafamiliar	----	1	4	1
Total	2	8	13	5

## 5. Situación económica y social de la familia.

La situación socioeconómica de las familias puede ser clasificada casi en su totalidad bajo la categoría de vulnerabilidad, entendida como un “proceso multidimensional que confluye en el riesgo o probabilidad del individuo, hogar o comunidad de ser lesionado o dañado ante cambios o permanencia de situaciones externas y/o internas”<sup>20</sup>. El contexto social donde estas familias transitan, se ve permanentemente afectado por una o más de las siguientes variables, constituyentes de la vulnerabilidad social y propias del mundo social complejo en el cual hoy nos movemos: desempleo e inserción laboral precaria; ingresos bajos, variables o inseguros; cambios en la conformación de los hogares, y fragmentación de los espacios sociales<sup>21</sup>.

Las familias entrevistadas transitan entre las categorías anteriormente expuestas:

- Existe precariedad laboral, manifestada en empleos informales e inestables, y un alto porcentaje de cesantía.
- La situación habitacional es en casi el total de los casos precaria, con altos índices de hacinamiento.
- La vinculación con redes de apoyo es escasa o nula.
- Claramente estas familias tienden a sobrevivir con dificultades, la falta de ingreso afecta su capacidad para alimentarse adecuadamente, y el aumento de uno o más miembros en la familia, producto de la desinternación, ha venido a complicar aún más el panorama económico.
- Las familias tienden a ser numerosas, con varios hijos, y miembros de la familia extensa incorporados al hogar.

Nivel de agregación territorial	Coyuntural	Estructural
Individuo	Desempleo friccional	
Hogar		Hacinamiento
Barrio	Vecindarios conflictivos	Déficit Infraestructura
Comunidad, Area		Segregación residencial

<sup>20</sup> Se usará aquí el concepto desarrollado por Gustavo Busso en “Vulnerabilidad Social: Nociones e implicancias de Políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI”. Seminario Internacional: Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe, CEPAL, Julio 2001. pg.8

<sup>21</sup> Op.cit. pg 7

En función del cuadro anterior, podemos definir a estas familias como vulnerables, afectadas por las categorías más duras de resolver –las estructurales-, que se encuentran presentes en gran parte de la muestra, y que también están afectadas por categorías coyunturales dentro de las que el empleo juega un rol relevante.

No obstante esta situación de precariedad, tanto adultos responsables como niños y niñas egresadas, manifiestan preferir estar con sus familias, antes que estar en el internado.

La información de esta dimensión por programa de intervención es la siguiente:

**Situación Socioeconómica de las Familias por Programa**

SITUACION	RDF	RSF1	RSF2	TE
Vulnerable estructural	1	3	5	5
Vulnerable coyuntural	1	---	5	---
Mix de ambas		4	---	---
No precaria		1	3	---
TOTAL	2	8	13	5

En todos los programas existe un porcentaje relevante de vulnerabilidad, siendo el tipo de vulnerabilidad estructural el que tiende a aparecer de modo más constante. Esto resulta evidente en el programa TE, lo cual es un hallazgo significativo, ya que las dimensiones analizadas previamente demuestran que son las familias de este grupo las que parecen ofrecer mejores condiciones protectoras a sus niños y niñas. Es relevante, ya que prueba que la precariedad y pobreza no son factores causales de internación, patrón marcadamente aceptado en el sistema de protección social previo a la reforma.

## 6. Sobre la inserción en la comunidad y acceso a redes de apoyo

La evaluación de las entrevistas conduce a establecer que este es el punto de mayor debilidad del proceso de egreso. En primer lugar, y de gran relevancia, es la sospecha de una inserción precaria de las niñas y niños estudiados en el sistema escolar. Ella se fundamenta en los reportes que los adultos y los mismos niños daban respecto de la escuela: alto ausentismo, bajo rendimiento, escaso vínculo de la familia con la escuela, deserción escolar en algunos casos y embarazo adolescente en otros.

Este es un aspecto central, ya que la escuela es uno de los pocos mecanismos de inclusión social con los que este tipo de población cuenta, no sólo como forma de integración económica en el futuro, sino también como modo de integración social actual. Dentro de aquellos niños y niñas que asistían a la escuela regularmente, ésta representaba la fuente de otras actividades que proveían entretención, establecimiento de vínculos sociales y aprendizaje de nuevas cosas (música, deporte, entre otros).

Importa relevar en este punto que se detectaron altos índices de problemas de aprendizaje en los niños y niñas, que no parecen ser atendidos por ninguna instancia. Asimismo, se detecta un fuerte efecto estigmatizador por la procedencia de internados de los niños.

Respecto a vinculaciones con otras redes, el panorama es de una clara tendencia a la desvinculación de servicios locales, que constituyen un soporte frente a la precariedad socioeconómica que la mayoría de estas familias enfrentan. Un alto porcentaje de ellas declara no tener vínculos con el municipio y, en todos los casos, el principal contacto con servicios públicos se concentra en el consultorio o policlínico más cercano. Este último, no deja de constituir un dato interesante para instalar el consultorio como centro que puede recopilar información sobre estas familias y ofrecer servicios de derivación, hacia programas que faciliten la inclusión social de las mismas.

En ninguno de los casos, las Oficinas de Protección de Derechos (OPD) fueron declaradas como un servicio al que estuvieran vinculadas o del cual recibieran cierta supervisión sobre el estado y desarrollo de los niños y niñas desinternados. Si bien, no en todas las comunas donde estos niños y niñas fueron derivados existen OPD, en aquellas donde hay, debiera existir un seguimiento, ya que se trata de niños y niñas que salieron del mismo sistema de protección.

Este es uno de los puntos más críticos del sistema de desinternación aplicado, ya que el seguimiento a través de las OPD resulta el mecanismo más natural y simple de control sobre el bienestar de los niños y niñas, y no se está usando adecuadamente.

La información de esta dimensión por programa de intervención es la siguiente:

**Inserción en la Comunidad de la Familia Programa**

SITUACION DE VINCULACION	RDF	RSF1	RSF2	TE
Vinculado escasamente al consultorio y escuela	2	7	6	3
Cuenta con más redes (Puente, Prodemu, municipio, otro)	---	---	4	1
Desvinculado absolutamente	---	1	3	1
Participa en iglesia	---	---	---	---
<b>TOTAL</b>	<b>2</b>	<b>8</b>	<b>13</b>	<b>5</b>

Los datos indican que existe una clara tendencia a que las redes usadas por esta población se restrinjan al consultorio y la escuela, y no acceda a redes que puedan favorecer su integración social.

### **Resultados Sobre Residencias Reconvertidas**

Recordemos que para estudiar los internados visitados se observó la infraestructura, se evaluó el estado de las residencias y se realizaron entrevistas con profesionales y focus groups con niños(as) internos, que venían derivados de la Ciudad del Niño.

Se concentró el análisis en evaluar masividad y la oferta programática de cada residencia. El supuesto que enmarca esta alternativa era que los niños y niñas fueron derivados a residencias que cumplieran con los mínimos establecidos por la reforma, no sólo en términos de no ser masivas, sino también en orientar sus intervenciones hacia la reunificación temprana y la habilitación de capacidades para vivir independientemente.

Se visitaron 10 residencias<sup>22</sup>, de las entrevistas realizadas se derivaron las siguientes dimensiones:

## 1. Masividad

En el total de las residencias visitadas la población atendida no superaba los 60 niños y niñas. Si bien se observa limpieza y orden en todas ellas, existe un claro deterioro de los inmuebles, así como de los muebles.

La distribución de los espacios en la mayoría de los internados era adecuada, existiendo número limitado de camas por habitación –nunca más de ocho personas en una habitación- y algún espacio abierto para la recreación. En este sentido, la infraestructura de las residencias se encuentra en mejores condiciones que las instalaciones de la Ciudad del Niño.

Una derivación errática se produjo desde la Ciudad del Niño al Hogar Obra y Protección, ya que se derivaron allí 4 adolescentes, no obstante este hogar está próximo a su cierre por no cumplir con las características exigidas por el SENAME. Esto ha significado un escenario de permanente inestabilidad para las jóvenes egresadas de la Ciudad y derivadas a una institución que las egresará nuevamente. La situación de ésta residencia es similar a la que vivió la Ciudad del Niño, que al estar cercada por los plazos de cierre, su objetivo se redujo a buscar algún miembro de la familia dispuesto a recibir a los niños o niñas, sin mediar en la medida suficiente la pertinencia de esa persona para responsabilizarse de ellos.

En general, los niños y niñas reportan estar en mejores condiciones materiales que en la Ciudad, y que existiría un ordenamiento de la vida cotidiana, ajustada a un ritmo y cierta estabilidad.

---

<sup>22</sup> Las residencias visitadas fueron: Residencia Gran Bretaña, Residencia Cepal, Residencia NNUU, Hogar Las Nieves, Hogar El Arca, Hogar Santa Anita, Hogar Quillahua, Hogar Aldea María Reina, Hogar Oscar Cristi y Hogar Obra y Protección.



## 2. Recursos Profesionales

En todas las residencias existe una dotación profesional escasa, generalmente compuesta por una jornada completa (la mayoría de las veces Asistente Social), que cumple el rol de director (a) en medio tiempo y desarrolla intervenciones profesionales la otra mitad del tiempo. Colabora con esta jornada, una media jornada (habitualmente psicóloga), quien desarrolla atenciones individuales. Existe un promedio de 2 a 3 auxiliares por residencia quienes cumplen el rol de trato directo.

Considerando la proporción de niños y niñas atendidas por cada profesional en las residencias, éstos tienden a estar igualmente demandados que en los hogares masivos, ya que atienden un promedio de 30 casos, los que no logran intervenir en plenitud debido a las presiones cotidianas de las residencias.

No obstante, las niñas y niños declaran tener más espacios para la conversación con los profesionales y trabajadores de trato directo, aunque no siempre perciben que se les escuche efectivamente y se considere sus opiniones.

En general, los niños y niñas entrevistadas se sienten afortunadas de haber sido derivados a otros hogares, básicamente porque perciben que las reunificaciones no fueron bien planificadas, y finalmente no todos los niños y niñas reunificadas con sus familias de origen "lo están pasando bien", y además aquellas niñas más grandes que fueron simplemente egresadas por ser mayores de edad, han terminado formando parejas a temprana edad y embarazadas, casi como una estrategia de sobrevivencia.

## 3. Oferta Programática

La tendencia de las residencias visitadas es a desarrollar dos líneas de intervención: uno conducente al desarrollo de capacidades para vivir independientemente y otro dirigido a los padres para el desarrollo de habilidades parentales. Esta última, se ve entorpecida por la carga de trabajo de las profesionales y la falta de continuidad en las visitas de los padres.

No resulta evidente una intervención focalizada a la reunificación, salvo algunas residencias que habían adoptado los principios de la reforma previamente a ella, como por ejemplo el Hogar Quillahua. En este sentido, se evidencia la necesidad de generar reconversiones al interior de los paradigmas con los que funcionan las instituciones, lo cual habla de un cambio en la cultura organizacional a las instituciones con los nuevos principios de la Reforma.

Por último, sobresale el temor de las niñas a enfrentar el futuro y el mundo, tienen una visión trágica, temen por su seguridad y estabilidad una vez que egresen. Indudablemente, ello da cuenta de un tipo de estrategia de intervención que debe fortalecer sus capacidades para sobrevivir en un mundo que las amenaza.

#### 4. Reinserción Escolar

La participación en el sistema escolar, entendida como asistencia, rendimiento y pertenencia, es uno de los puntos más frágiles observados en las entrevistas en las residencias. Problemas de aprendizaje, estigma social al interior de las escuelas y, en algunos casos, un alto índice de deserción escolar. En la residencia CEPAL, por ejemplo, perteneciente a CODENI, sólo 5 niñas se mantienen en el sistema escolar (21% del total). Esta situación es grave, ya que la mayoría no están siendo educadas en ningún sistema escolar formal.

Existen algunas residencias que han logrado un adecuado vínculo con la escuela y han implementado estrategias innovadoras para asegurar participación escolar y disminución del estigma que genera la procedencia de un hogar. La Residencia Gran Bretaña, también de CODENI, desarrolló un sistema de apoderamiento, desde las niñas más grandes hacia las más chicas, de manera de generar involucramiento y responsabilidad sobre el resultado de "un otro", que viene a constituirse en miembro de la familia. Sumado a ello, ha instalado a 2 o 3 niñas por escuela, para no ser identificadas como parte de un grupo social más amplio proveniente del hogar.

Esta alternativa sólo puede ser desarrollada cuando la oferta escolar es amplia en la comuna donde se inserta la residencia. Cuando las residencias se ubican en lugares semi-urbanos como Buin, esto no es posible por la escasez de ofertas escolares.

Las experiencias de incorporar psicopedagogas en las residencias para apoyar a las niñas y los niños ha resultado una buena estrategia para mejorar el rendimiento escolar.

El hecho de constatar diversa calidad y énfasis en la oferta programática de las residencias, aún cuando pertenecen a la misma Corporación, da cuenta de que la oferta en cuestión está dependiendo más de voluntades personales de las profesionales a cargo, que de una orientación técnica institucional. Nuevamente emerge una demanda a la organización para someterse a un horizonte ético común, enmarcado en un nuevo paradigma de atención a la infancia.

No es posible desconocer en este análisis el efecto de las características contextuales de los entornos donde las residencias se instalan. Es así como la residencia CEPAL se ubica en una localidad cuyos recursos y peligrosidad amenazan la integración social de las niñas y limita los alcances de la intervención.

#### 5. Vinculación con la Comunidad

Esta dimensión es una de las más débilmente desarrolladas. Las relaciones en la mayoría de las residencias se limitan al sistema escolar y al consultorio.

Esto mantiene a las niñas y niños sumidos en un mundo que, cuando sus experiencias de internación han sido largas, actúa como un protector frente a la amenaza del mundo real. Las niñas especialmente temen el tiempo de egreso, cuando éste significa vida independiente. Han construido una visión del mundo como una amenaza que las hace más vulnerables de lo que son. Indudablemente, toda la intervención en generar habilidades de vida independiente deben nutrirse con experiencias de intercambio con la comunidad.

Sin embargo, se observa una debilidad importante en este ámbito dentro de la oferta programática de las residencias en general.

## 6. Activación Territorial

El estudio del estado de la activación territorial de las comunas donde la muestra estudiada se encontraba radicada, se redujo a entrevistar a profesionales de la Oficinas de Protección de Derechos, debido a que establecimos que el canal natural de seguimiento y protección de estos niños y niñas.

El supuesto, defendido bajo el principio del interés superior del niño, que establece que el mejor lugar para los niños es con sus familias, ha tendido a privilegiarse por sobre los procedimientos desarrollados para llegar a la reunificación, y se ha desentendido de la efectiva idoneidad de las familias e incluso de su voluntad para recibir a los niños y niñas. No es extraño entonces, que los niños derivados a otras residencias se definieran así mismos como privilegiados y establecieran en sus recomendaciones que "...sobre los egresos a las casas, como que decidieron echar a los niños, y no sabemos si habrán estudiado bien los resultados que iban a haber, pero fue muy rápido en un año para todos los cambios que hubo...".

Por lo tanto, bajo el panorama poco alentador del egreso, las OPD surgen como Oficinas que podrían velar por la seguridad de los niños y niñas. Sin embargo, en nuestras entrevistas<sup>23</sup>, sólo la OPD de San Bernardo reportó haber recibido una derivación de la Ciudad del Niño, para que un caso mantuviera apoyo a través del programa Fortalecimiento de la Familia, del cual actualmente forma parte. El resto declaran no haber recibido ningún tipo de derivación, ni tampoco un instructivo desde el SENAME indicando especial alerta sobre aquellos niños y niñas derivados a las comunas.

Esto significa que aquellos niños y niñas que pudieron haber sido egresados a sus familias de origen sin una adecuada estrategia de reunificación, hoy se encuentran desprotegidos, y en riesgo de ver vulnerados sus derechos nuevamente. Afortunadamente todavía no es tarde, las OPD están instaladas a nivel local y el SENAME cuenta con la información necesaria para activar la red de protección prometida en el discurso de la desinternación.

---

<sup>23</sup> Fueron entrevistados profesionales de las OPD de Cerro Navia, La Granja, La Pintana, Lo Prado, Macul, Pudahuel, Quilicura y San Bernardo.

Efectivamente, la idea de instalar instancias locales para el seguimiento y resguardo de estos niños y niñas fue establecido en el plan original de reconversión de CODENI (ver CODENI, Propuesta de Reconversión Consejo de Defensa del Niño 2001-2003. Junio de 2001)

Por lo tanto, la activación territorial es todavía una promesa pendiente de la reforma y sus procesos de desinternación.

## **REFLEXIONES SOBRE LA INFORMACIÓN**

### **Méritos del Modelo Implementado**

Con el objeto de distinguir las lecciones aprendidas de este primer esfuerzo de desinternación y reconversión institucional, es fundamental distinguir importantes aciertos del modelo de egreso implementado por los profesionales de la Ciudad del Niño:

La decisión política y económica del SENAME respecto de financiar una ampliación de la dotación de profesionales para generar el proceso de desinternación. Sin esta medida la ejecución del proceso no habría sido posible, además, puso en evidencia la incapacidad del sistema de protección para desarrollar un buen plan de intervención con dotaciones profesionales reducidas, como fue tradicionalmente la atención en hogares sustitutos.

Un segundo acierto, se refiere al trabajo interdisciplinario entre trabajadoras sociales y psicólogas, y a la oportunidad de generar un trabajo en duplas que favoreció la integralidad de la acción. Este trabajo interdisciplinario fue evidenciado en el estudio desarrollado por la UAH durante el proceso de desinternación, y además en las entrevistas desarrolladas en las residencias reconvertidas, una vez que la desinternación ya había ocurrido. Esta modalidad ha sido definida por los mismos profesionales como innovadora y fructífera.

Un tercer acierto se refiere a los componentes diseñados en el modelo de intervención para el egreso. Estos se ajustan adecuadamente a las demandas de la reforma y consideran las siguientes dimensiones:

1. Fortalecimiento de las competencias parentales.
2. Recursos a los padres para la resolución de conflictos.
3. Contribución a la superación de síntomas asociados al daño psicológico y emocional, y a la revaloración de la experiencia de internación y las experiencias traumáticas vividas por el niño/a o joven.
4. Contribución regulada a las carencias materiales para reinsertar a los niños en los hogares de origen.

5. Esfuerzos en activar la red de ayuda y apoyo para el post-egreso. Estos cinco puntos evidencian que el modelo de intervención contemplaba en su propuesta teórica elementos fundamentales para el egreso exitoso. Si las condiciones temporales y de financiamiento para su implementación no hubiesen sido tan estrechas, estas dimensiones habrían sido mejor desarrolladas.

## **Enfasis fundamentales que deben considerarse en los planes de desinternación**

### Modelo de Intervención

- Consideración del contexto social donde opera el proceso de desinternación: tránsito de paradigma de menor en situación irregular a uno que concibe al niño como sujeto de derecho. En este tránsito se generan resistencias institucionales, en los usuarios del sistema y otras instancias públicas. De allí que cualquier intervención no pueda dejar de hacerse cargo de las tensiones que producen en la relación entre el nuevo discurso y su praxis.
- Explicitación del proceso de desinternación a niños y niñas internas y participación de ellos en las decisiones centrales sobre su futuro próximo.
- Formación para los adultos responsables en aspectos vinculados a la crianza y desarrollo de los niños y niñas, particularmente en aquellos aspectos y características propias de niños y niñas que han pasado largos períodos de internación. Este apoyo debe mantenerse en el tiempo, tal vez con menor periodicidad, pero que sea una oferta a la que las familias puedan recurrir cuando se sientan sobrepasadas por lo cotidiano<sup>24</sup>.
- Necesario desarrollo de un plan de seguimiento que supervise el buen estado de los niños y niñas en sus hogares de destino, que apoye a los adultos responsables en la crianza y facilite el establecimiento de redes.
- Considerando el alto nivel de precariedad e indigencia que estas familias viven, debiera establecerse un convenio entre el SENAME y el programa PUENTE de cada comuna, para que puedan recibir el apoyo estatal para generar vínculos y redes de apoyo. Este convenio podría incluso ser definido como parte del seguimiento del proceso de desinternación, considerando que dura 24 meses y cuentan con un apoyo familiar permanente que asegura orientación para la inclusión social de estas familias y el mejoramiento de su dinámica familiar.
- Necesidad de establecer mecanismos formales de resguardo de la tuición de los niños y niñas, para asegurar la permanencia del adulto responsable en el cuidado del niño o niña, y evitar la rotación y tránsito de ellos y ellas entre diversos miembros de la familia.

---

<sup>24</sup> En los servicios de Child Welfare ofrecidos en USA, se considera como apoyo para el período inicial de la reunificación los programas llamados "respite care", que incluso ofrecen la alternativa de cuidado alternado de los niños y niñas, para que cuando las familias de origen requieran un "respiro" para seguir tratando de recomponer lazos y relaciones, el sistema ofrezca un guardador (familia extensa, familia guardadora, u otro) que le dé ese espacio a la familia para retomar fuerzas.

- Generar mecanismos previos de derivación desde la residencia a las OPD de cada comuna donde los niños y niñas serán instalados. Convertir a las OPD en una alternativa de seguimiento, que protege a una población vulnerable. El requisito de seguimiento de largo plazo ha sido estudiado por servicios sociales en múltiples estudios, por lo tanto no es aceptable generar alternativas para desarrollarlo.

## **CONSIDERACIONES FINALES**

Los servicios de protección chilenos arrastran en sus políticas de infancia una historia enmarcada en la doctrina del “menor en situación irregular”, lo cual ha impactado no sólo las prácticas y lógicas institucionales para servir a los niños y niñas de nuestro país que han sido “objeto” de protección, sino también ha ido perfilando la concepción que de sí mismos tienen los actores involucrados en los procesos de protección social.

La trayectoria de protección a la infancia chilena ha dejado un sello histórico que puede determinar el fracaso de las nuevas prácticas enmarcadas en la reforma, si esos énfasis no son reconocidos a la hora de diseñar las nuevas orientaciones políticas y los programas sociales para los niños y niñas.

De allí que los procesos de desinternación llevados a cabo en la Ciudad del Niño pueden proyectarse no del todo exitosos, en función de los efectos generados por contextos culturales y sociales adversos.

De hecho, la alta rotación de los adultos responsables de aquellos niños y niñas derivados a sus hogares, es fácilmente vinculable a que si un 55% de las causales de ingreso se enmarcaban en Inhabilidad Parental y Violencia Intrafamiliar, entonces, ante una intervención social insuficiente en el tiempo y que desconoce la población sobre la que interviene, es muy factible que los adultos responsables se vean sobrepasados por el cuidado de sus niñas o niños y busquen alternativas para que otros tomen la responsabilidad.

El deficiente rendimiento escolar y la permanencia de los niños y niñas egresados de la Ciudad del Niño. La historia de vinculación con el sistema escolar del internado fue siempre un tránsito de entradas y salidas desde la oferta municipal a la oferta escolar del mismo internado, el cual abrió y cerró varias veces su escuela, y cada vez significó un cambio de establecimiento para los alumnos. La falta de permanencia y la deficiencia de la enseñanza se trasluce hoy en problemas de aprendizaje, alto ausentismo escolar y bajo rendimiento. Este factor viene a confirmar la necesidad de un seguimiento de largo plazo para los niños y niñas desinternados.

Una de las falencias más evidentes de la situación observada en el trabajo de campo, dice relación con la ausencia de redes con las que los niños y niñas derivados a sus familias puedan interactuar. Se observa más bien un aislamiento en las comunas donde fueron derivados. Este dato se vincula al largo período de internación, recordemos que el 50% de la población total estuvo interna entre 3 y 5 años. De allí que futuros planes de desinternación deben velar por establecer vínculos más estrechos con instancias comunitarias que disminuyan la amenaza que genera en estos niños y niñas el mundo exterior.

Por lo tanto, este es un paso fundamental, ya que quien “busque dedicarse a lo social debe fundar su acción en un conocimiento comprensivo, profundo y crítico de lo existente”<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Alberto Hurtado.