



Niños, niñas y adolescentes privados de cuidado parental o en riesgo de estarlo

Un diagnóstico del sistema de cuidados alternativos del Estado de Chile

MIDE UC

Septiembre del 2013

Presentación del estudio

- Aldeas Infantiles SOS en el marco de la Convención de los Derechos del Niño, solicitó al Centro de Medición de la Universidad Católica de Chile (MIDE UC) la realización de un estudio sobre los NNA que han perdido o están en riesgo de perder el cuidado parental con ocasión de la inauguración de “Observa. El Derecho a Vivir en Familia”.
- El presente estudio pretende ser un diagnóstico de la situación actual del sistema de cuidados alternativos del Estado de Chile a la luz de las Directrices de las Naciones Unidas en un contexto de cuidado de calidad

Objetivos del estudio

- Conocer la situación actual del sistema de cuidados alternativos del Estado de Chile, considerando la implementación a nivel nacional de las Directrices de las Naciones Unidas, y a la luz del marco normativo y las políticas públicas promovidas por el Estado Chileno.

Objetivos específicos

1. Identificar la población de NNA en riesgo y aquellos que ya han perdido el cuidado parental a nivel nacional mediante datos recabados en estadísticas nacionales.
2. Indagar y dar cuenta del marco normativo y políticas del Sistema Nacional de Atención Integral al niño, niña y adolescente (NNA) en la sociedad chilena, en función de la aplicación de las Directrices de las Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños y niñas.
3. Analizar la existencia, articulación y dinámica de las instituciones, planes y programas estatales dirigidos a NNA que han perdido el cuidado parental o que están en riesgo de perderlo.
4. Conocer desde la perspectiva de distintos actores del sistema de cuidados alternativos la evaluación que realizan del mismo.
5. Analizar la situación actual del sistema de cuidados alternativos comparando la información recabada desde fuentes secundarias con la evaluación realizada por los actores del sistema.

Metodología

- Estudio mixto (cualitativo-cuantitativo), que utilizó el análisis de fuentes secundarias y primarias para la realización de un diagnóstico del sistema de cuidados alternativos del Estado de Chile.
- Hubo un primer acercamiento desde datos secundarios para obtener un contexto desde los marcos estadísticos poblacionales, legales/normativos e institucionales.
- Se utilizó para la producción de datos entrevistas en profundidad a 10 actores del sistema de cuidados alternativos. Esta muestra respondió a un diseño estructural que brindara distintas perspectivas del sistema.
- El análisis de la información de las entrevistas siguió los lineamientos del análisis de contenido de la teoría fundamentada (Grounded theory, Taylor & Bogdan, 1986) en la que se reconstruyeron trayectorias de NNA en el sistema, así como sus facilitadores y obstaculizadores. Mientras que el análisis estadístico utilizó análisis de clases latentes para estimar la población de NNA en riesgo de perder los cuidados parentales

NIÑOS Y NIÑAS EN RIESGO DE PERDER EL CUIDADO PARENTAL



Factores de riesgo

- En primer lugar se debe señalar que no existe consenso en la literatura con respecto a los NNA que debieran ser considerados como en riesgo de perder el cuidado parental.
- La literatura reconoce que los factores que llevan a que un NNA queden sin cuidado parental son complejos y diversos (Aldeas Infantiles SOS Internacional & RELAF, 2010a; Aldeas Infantiles SOS Chile, 2009; Durán & Vayoles, 2009; EveryChild, 2009), por lo que los niños, niñas y adolescentes que están en riesgo de perder los cuidados parentales es un grupo difícil de identificar y caracterizar
- Nuestra postura es que la pérdida del cuidado parental es el producto de una interacción compleja entre características más bien disposicionales de los padres y factores situacionales que pueden gatillar la decisión de abandonar a un NNA

Factores de riesgo

Factores de riesgo	indicadores
factores económicos	pobreza
factores sociales y socioculturales	violencia intrafamiliar y adicciones
	bajo nivel educacional
	enfermedades/problemas psicológicos padres*
	enfermedades/problemas psicológicos NNA*
	familias monoparentales
	embarazo adolescente
	trabajo infantil
	explotación sexual, tráfico de niños
	NNA infractores de ley
	discriminación étnica
factores políticos	migraciones padres
	migraciones NNA
	conflictos bélicos
catástrofes naturales	terremotos, huracanes

Estimación población en riesgo de perder el cuidado parental

- Para la estimación poblacional se utilizó la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN)
- Análisis de Clases Latentes, que tiene como objetivo describir la relación entre las variables consideradas y clasificar distintos objetos de estudio (en este caso NNA) en clases o grupos con características similares, sin asignar previamente mayor importancia a una variable que a otra
- Es relevante señalar que si bien el presente análisis busca identificar aquella población de NNA en riesgo de perder los cuidados parentales, los indicadores utilizados señalan más bien a la población de NNA con algún grado de vulnerabilidad (en general), por lo que no se identifica el riesgo de la pérdida parental directamente

Estimación población en riesgo de perder el cuidado parental

	Vulnerabilidad Alta	Vulnerabilidad Media	Vulnerabilidad Media
JH no sabe leer y escribir	36,3%	0,0%	0,1%
JH tiene educación básica incompleta o menos	91,2%	23,4%	13,2%
NNA no asiste a establecimiento educacional	6,8%	2,8%	2,6%
JH desocupado	2,4%	4,5%	4,2%
JH inactivo	57,2%	10,3%	14,4%
NNA trabajó o buscó trabajo la semana pasada	6,7%	3,8%	3,3%
Indigencia	11,7%	6,2%	4,9%
Pobreza	25,8%	14,7%	17,0%
JH Discapacitado	26,5%	3,5%	5,6%
JH Mala salud	16,0%	2,3%	3,7%
NNA Discapacitado	3,7%	1,8%	2,0%
n en muestra	9.158	26.414	31.031
% en muestra	13,8%	39,7%	46,6%
N expandido	389.802	954.873	3.156.974
% en población expandida	8,7%	21,2%	70,1%

Estimación población en riesgo de perder el cuidado parental

- La falta de estudios sobre el real efecto de los distintos factores en la variable de interés impide sacar conclusiones acerca de la presencia de factores y el impacto que estos puedan tener en la proporción de NNA que se encuentran sin cuidado parental.
- Se vuelve necesario para poder estimar la población de NNA en riesgo, poder contar con un instrumento que incorpore otros indicadores de vulnerabilidad – a los ya mencionados- que pudieran agregarse a los datos ya conocidos, para poder de esta forma no sólo estimar la población, sino también generar políticas públicas acordes a la realidad nacional en un nivel cada vez más temprano.
- En particular, dado que los aspectos disposicionales se relacionan con aspectos psicosociales (habilidades parentales) se requiere incorporar un instrumentos que a nivel nacional nos permita la identificación de ese conjunto de variables.



NNA SIN CUIDADOS PARENTALES

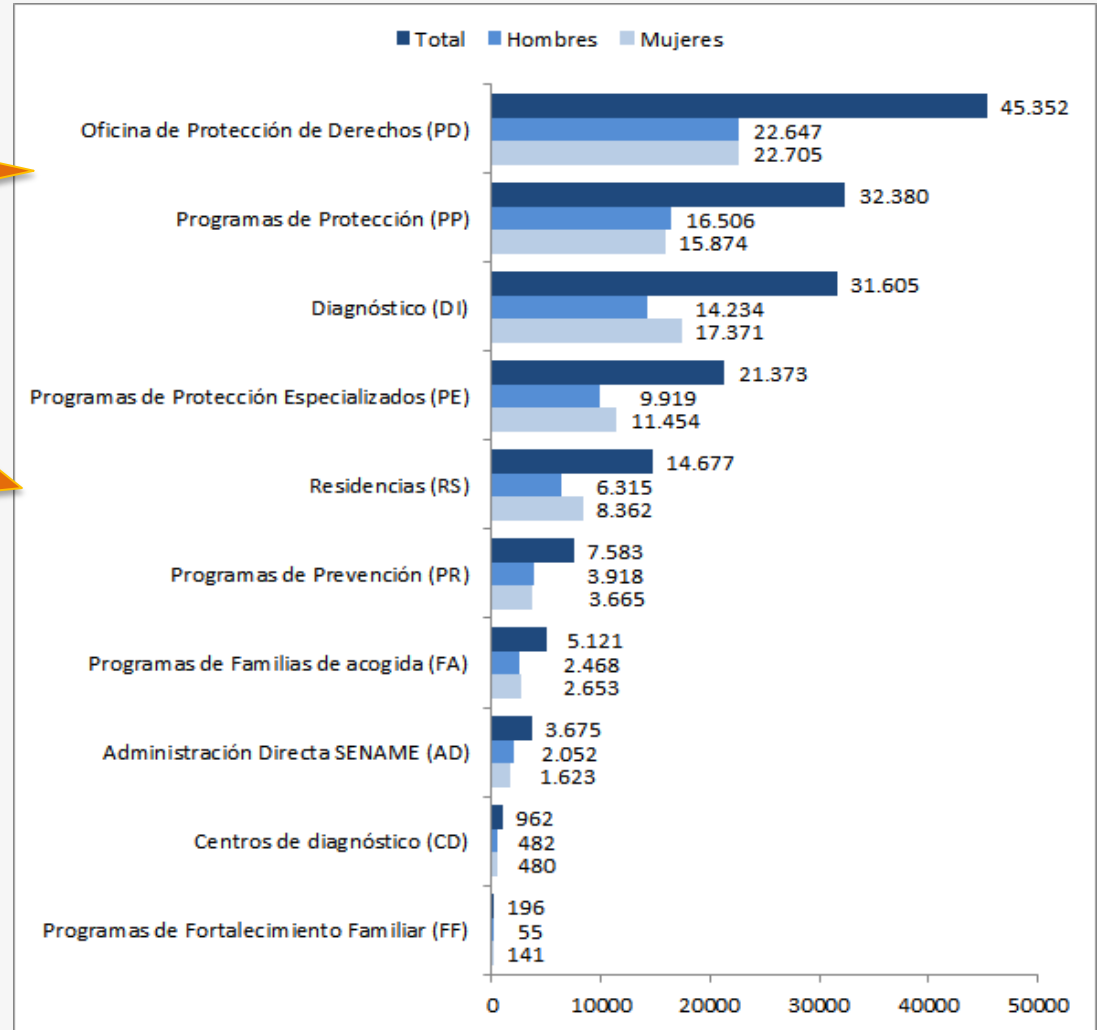
Estadísticas de SENAME

DEPRODE / SENAME

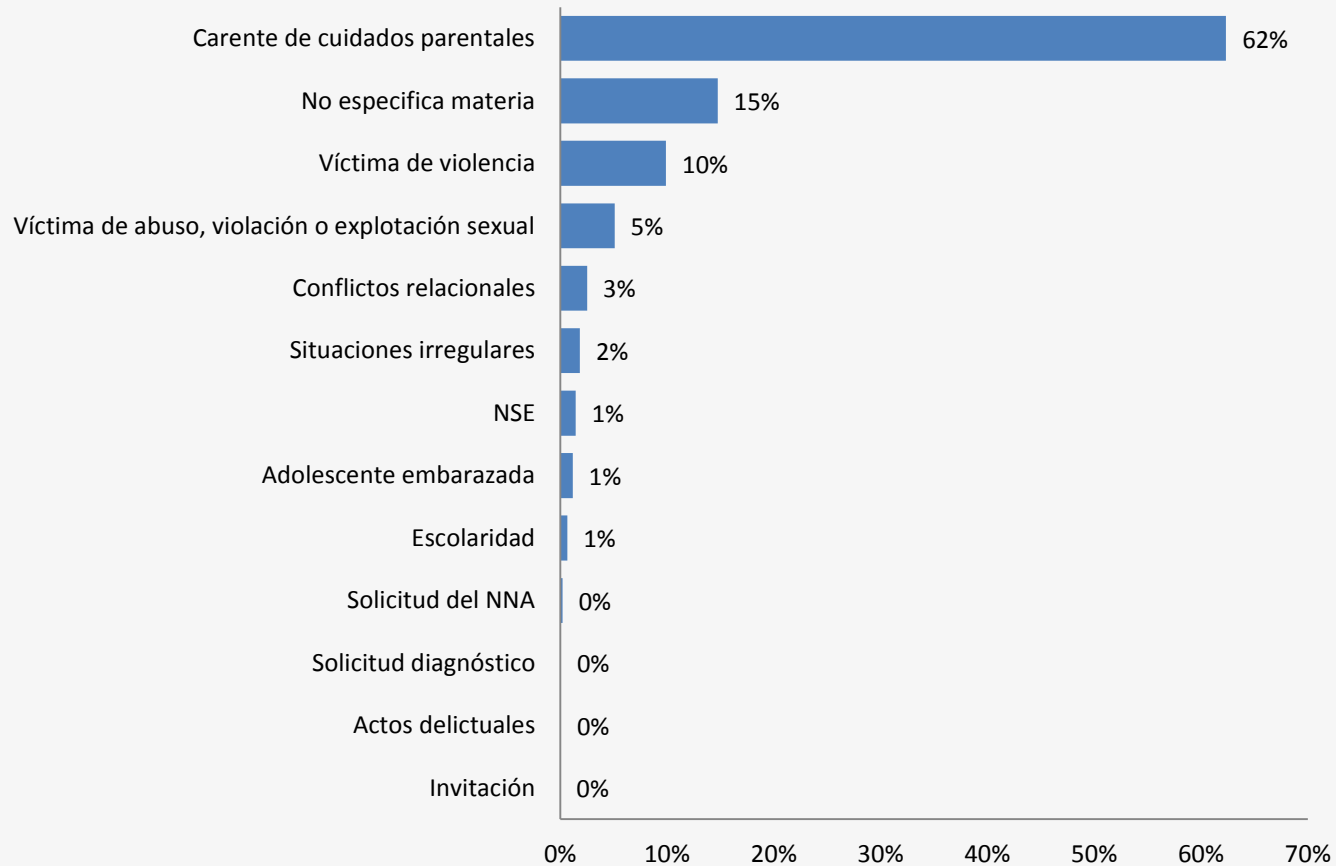
162.924 atenciones durante el 2012

19.798 atenciones en los programas de Residencias y Familias de Acogida durante el 2012

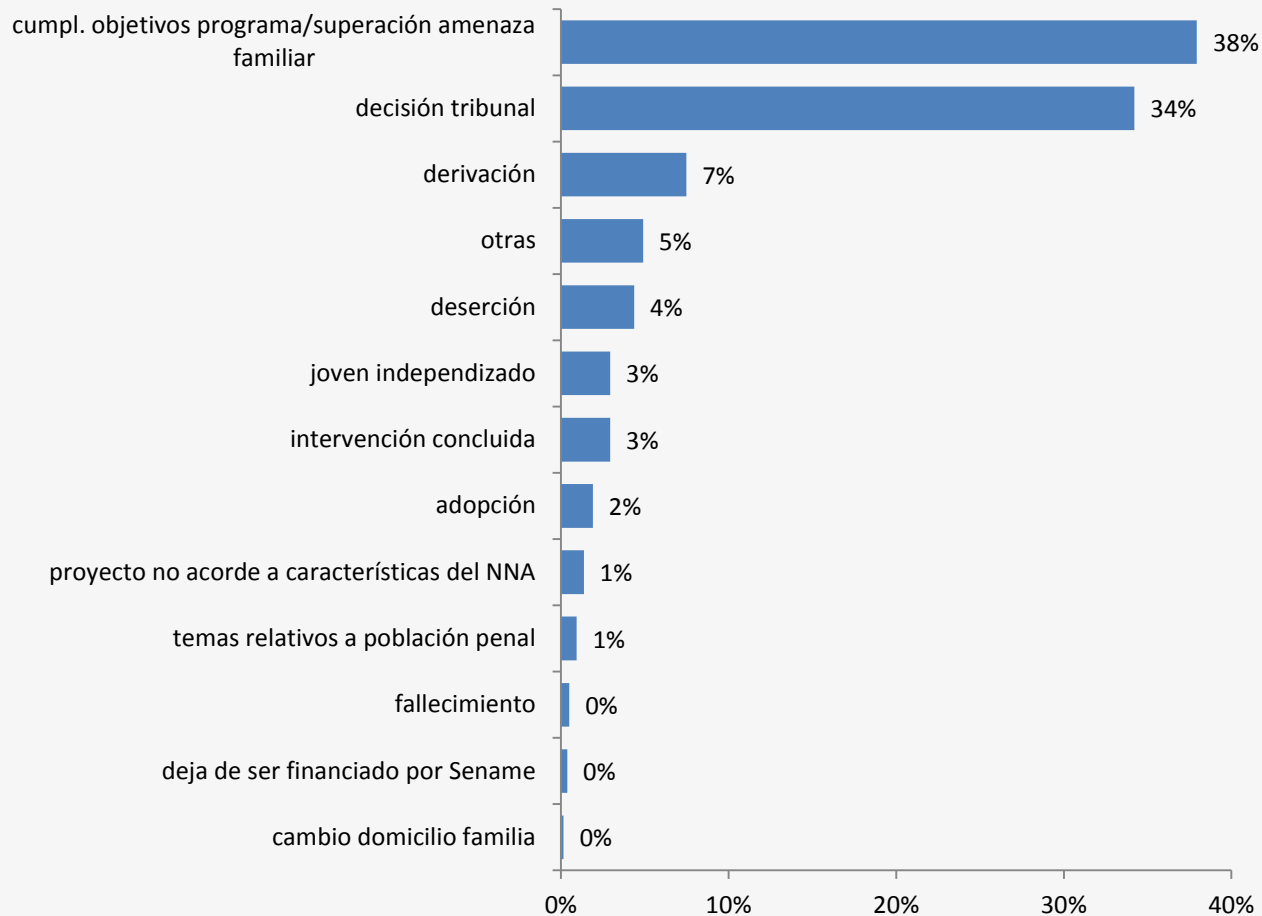
Plazas Convenidas 2012
11.461 con Residencias
y 3.281 con Familias de Acogida



Motivos de Ingreso Sistema Residencias y Familias de Acogida



Motivos de Egreso Sistema Residencias y Familias de Acogida



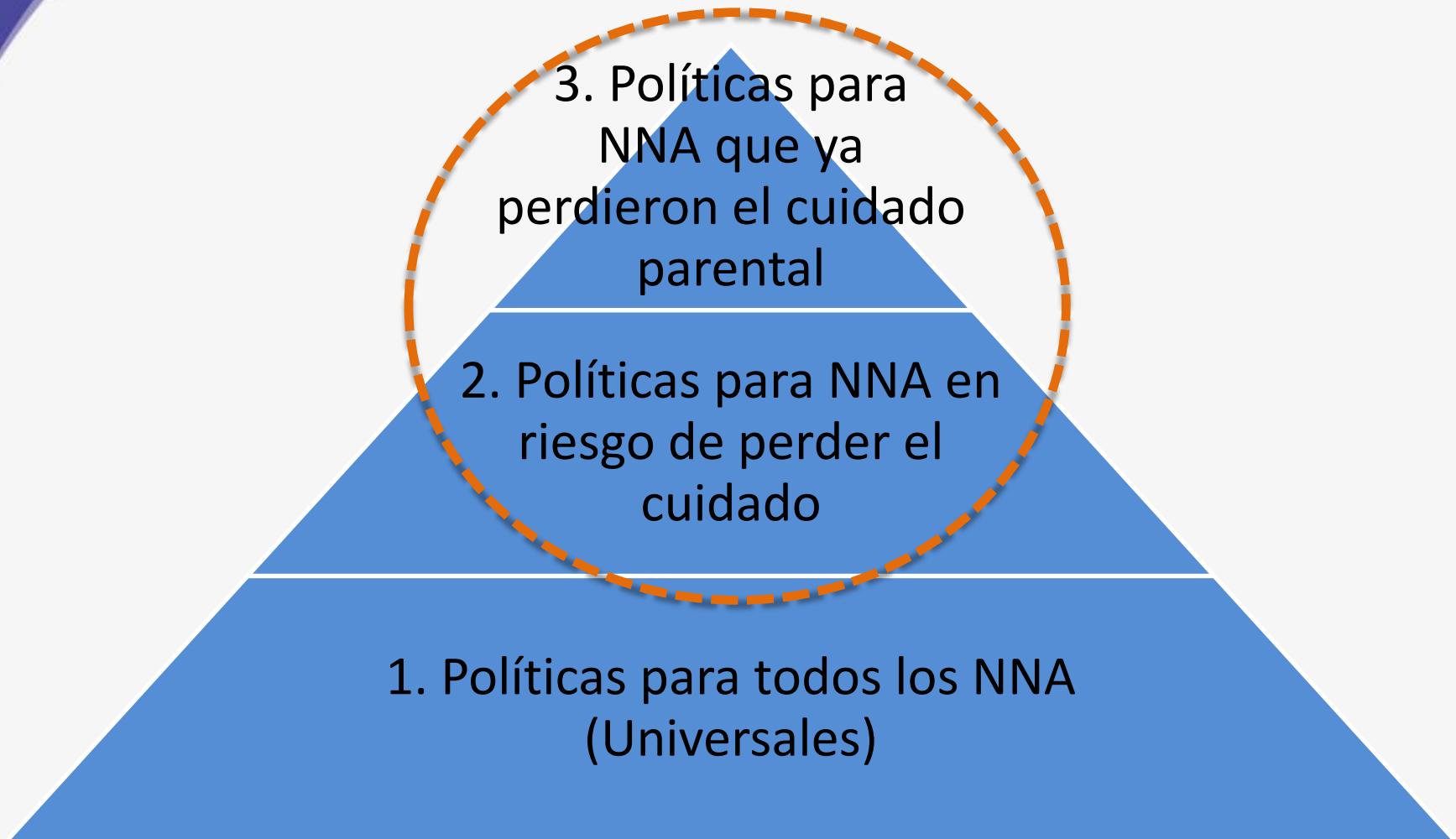
MARCO NORMATIVO Y POLÍTICO



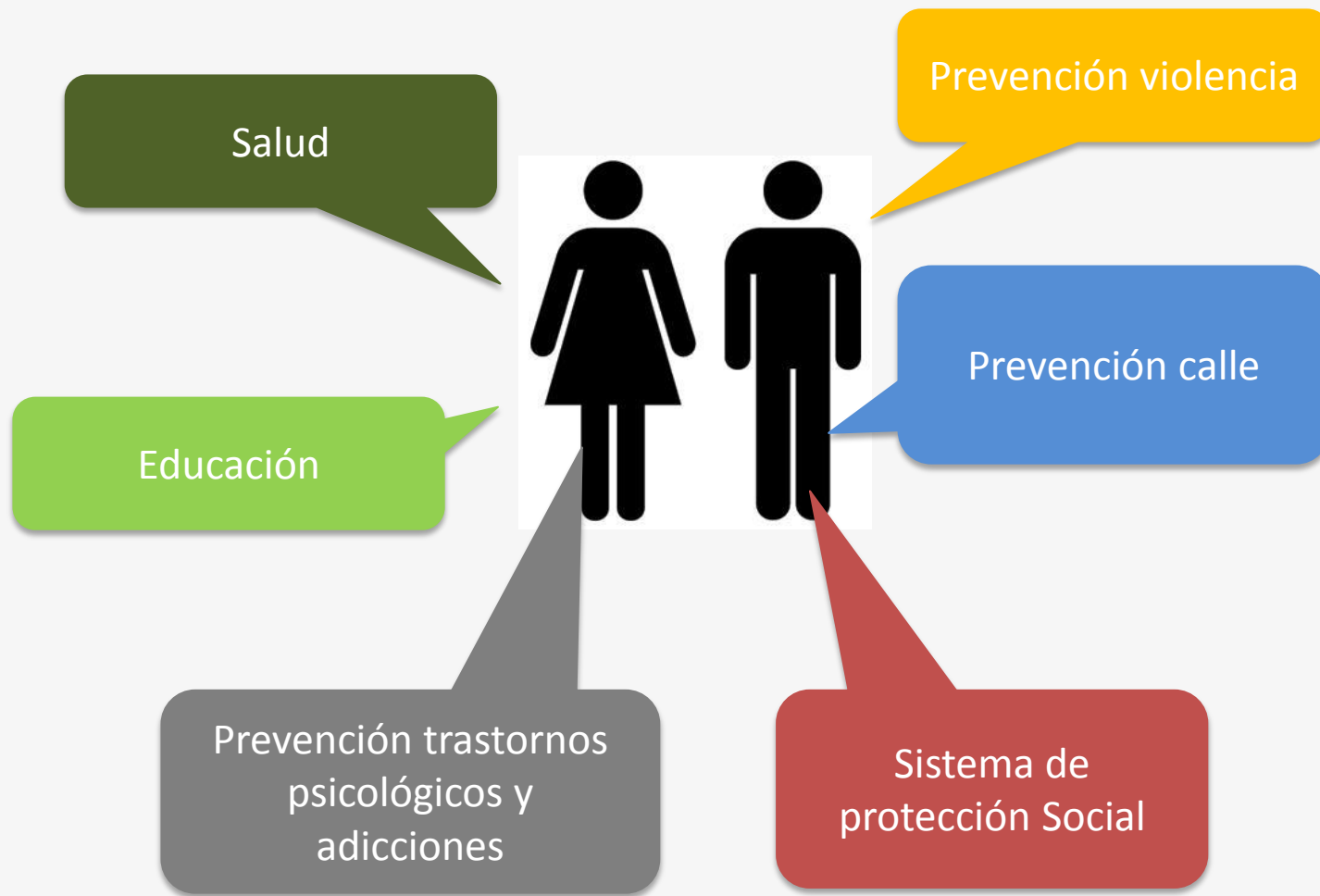
Marco normativo y políticas

- En Chile, actualmente **no hay sólo un cuerpo legal** que aborde temas de protección de derechos en la infancia, como sí ocurre en otros países de Latinoamérica. Por esta razón, es que normas disgregadas deben ser interpretadas armónicamente para dar cuenta de cómo se resguardan los derechos de los niños en Chile.
- Chile, firmó y se suscribió la Convención de los Derechos del el 26 de enero de 1990 junto a otros 57 países. Sin embargo, no basta el reconocimiento de un derecho para que éste sea efectivo, es decir, que se traduzca en un cuerpo legal.
- En Chile, pese a que han existido dos proyectos de ley sobre protección de derechos a la infancia ingresados al Congreso (considerando uno ingresado el 30 de abril del presente año), aún no contamos con una Ley de Protección integral de Derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Marco normativo y político



Políticas para NNA en riesgo de perder cuidados parentales



Políticas para NNA en riesgo de perder cuidados parentales

Salud



- ❖ Sistema Chile Crece Contigo 40% más vulnerable
- ❖ FONASA: Programa Nacional de Alimentación Complementaria
- ❖ Código Procesal Penal: establece el deber de denuncia a sus funcionarios sobre delitos de situaciones de maltrato o abuso

Políticas para NNA en riesgo de perder cuidados parentales

Educación



❖ Jardines Infantiles (JUNJI) garantiza el acceso a salas cunas y jardines infantiles de calidad a los niños y niñas pertenecientes a los hogares del 60% de menores recursos o que presenten alguna vulnerabilidad.

❖ JUNAEB: Programa “Habilidades para la vida” y beca de “apoyo y retención escolar” promueve detección y apoyo frente a factores de vulnerabilidad en el ámbito de la educación

Políticas para NNA en riesgo de perder cuidados parentales

Prevención violencia



❖ SENAME: plan anual de carácter nacional para la prevención de la violencia intrafamiliar. Sin embargo, los programas estatales, en su mayoría dependientes del Servicio Nacional de Menores, abordan la problemática una vez que se ha producido la vulneración del derecho pero no de manera preventiva

Políticas para NNA en riesgo de perder cuidados parentales

Prevención calle



❖MINDESS: Plan Calle sólo contempla acciones de visibilización de la problemática en la ciudadanía en general, pero no existe un abordaje especializado que se refiera a evitar la ocurrencia de este fenómeno

Políticas para NNA en riesgo de perder cuidados parentales

Prevención trastornos
psicológicos y
adicciones



- ❖ Escasa oferta restringida a las posibilidades de atención en redes de salud pública
- ❖ Tratamientos voluntarios, sólo en caso de encontrarse en peligro la vida del paciente se admiten tratamientos con carácter forzado
- ❖ Las patologías de salud mental se abordan desde una mirada individual en la relación paciente–equipo tratante, sin considerar a la familia.

Políticas para NNA en riesgo de perder cuidados parentales

Sistema de protección Social



- ❖ Chile Solidario:
El programa Puente
Programa Abriendo caminos
- ❖ Chile Crece Contigo: prestaciones de salud y estimulación temprana
- ❖ Ley 20.595. Ingreso Ético Familiar

Políticas para NNA en riesgo de perder cuidados parentales



Políticas para NNA en riesgo de perder cuidados parentales

- No todas las dimensiones ofrecen alternativas de atención, detección temprana de situaciones de vulneración
- A pesar de que hay oferta de políticas enfocadas a la población más vulnerable, de todas formas esta oferta no actúa en red, sino más bien intervienen cada uno en su población como si fuera independiente de la otra
- Falta mayor atención en prevención y articulación

Marco normativo y político

3. Políticas para
NNA que ya
perdieron el cuidado
parental

2. Políticas para NNA en
riesgo de perder el
cuidado

1. Políticas para todos los NNA
(Universales)

NNA que perdieron el cuidado parental


Marco:

- Convención sobre Derechos del Niño
 - Reconoce a la familia como un espacio clave en la formación y desarrollo de los niños, niñas y adolescentes
 - Los Estados velarán porque el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño.
 - El Estado actuará como garante de los cuidados del NNA
- Directrices de las Naciones Unidas sobre modalidades alternativas de cuidado de niños y niñas

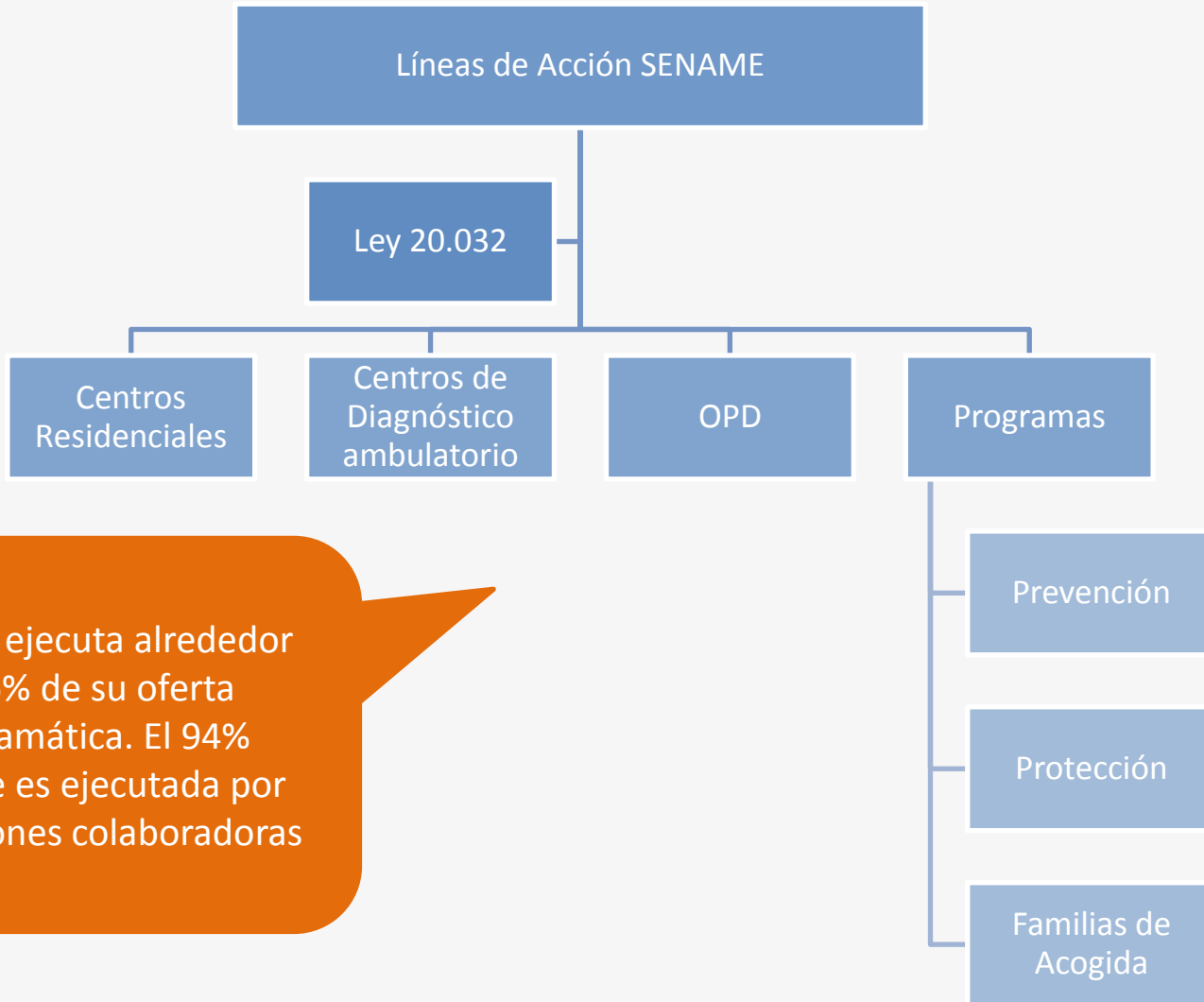
NNA que han perdido el cuidado parental

Principales Actores del SCA

- De acuerdo a la Ley de Menores, el órgano competente para dictaminar la separación del niño de su familia es el tribunal de familia.
- El Servicio Nacional de Menores se ha estructurado como un organismo especializado que atiende a los niños que se encuentren en situaciones de mediana o alta complejidad. SENAME tiene la responsabilidad de proveer programas especializados y prestaciones para aquellos NNA que han sido vulnerados en sus derechos

An aerial photograph of several children playing on a paved ground. The children are wearing various clothing, including white, red, and blue. One child in the center is smiling broadly. The text is overlaid on a semi-transparent grey band across the middle of the image.

QUIÉNES SE HACEN CARGO DE LOS NNA SIN CUIDADOS PARENTALES
ANÁLISIS INSTITUCIONAL



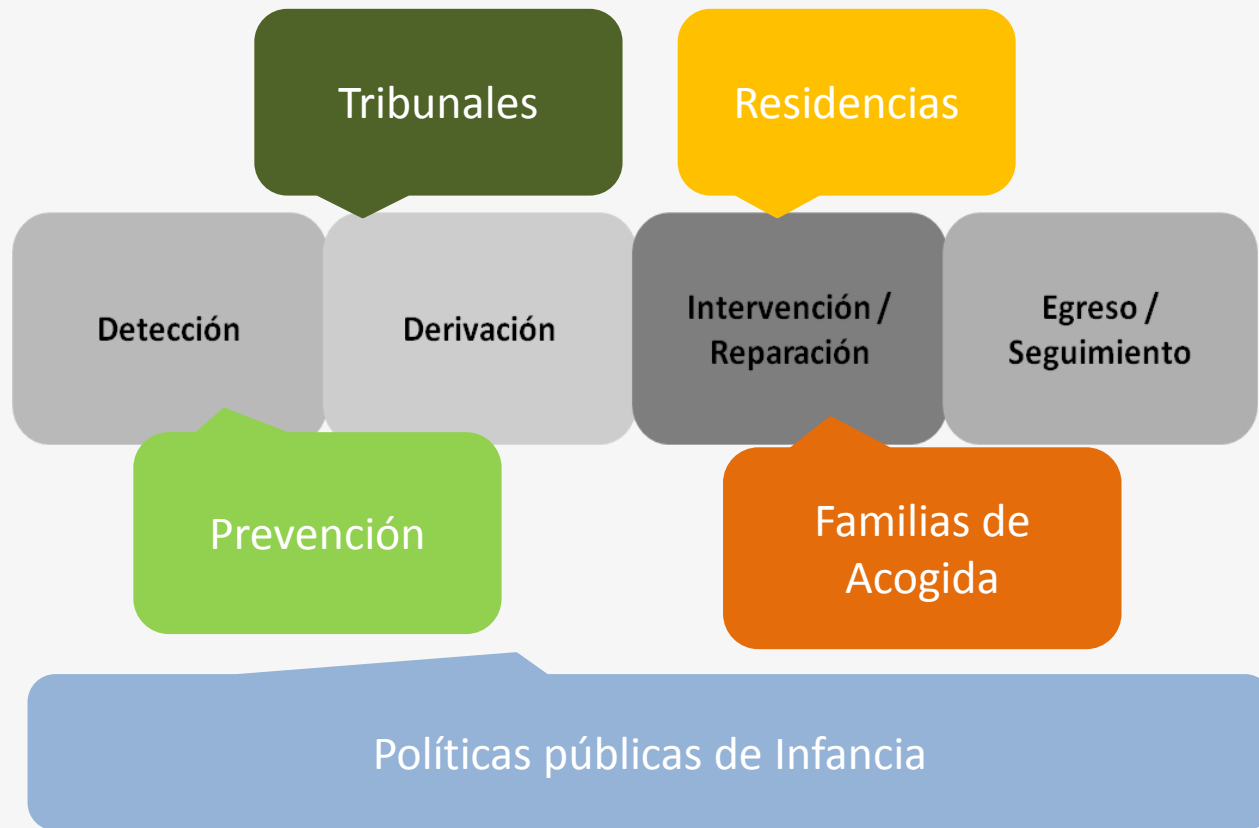
Sename ejecuta alrededor del 6% de su oferta programática. El 94% restante es ejecutada por Instituciones colaboradoras

A black and white photograph of two young boys on a brick wall. The boy on the left is leaning over the wall, looking to the left. The boy on the right is standing behind him, looking towards the camera. The wall is made of dark bricks with a decorative top edge. A semi-transparent grey horizontal band is overlaid across the middle of the image, containing white text.

ANÁLISIS DE LAS ENTREVISTAS

EVALUACIÓN DEL SISTEMA DESDE SUS ACTORES

Sistema de cuidados alternativos: trayectorias de NNA e instancias de intervención



Sistema de cuidados alternativos: trayectorias de NNA e instancias de intervención



Funciones de las OPD

Promoción
derechos y
coordinación
redes

Atención
directa NNA
vulnerados

“es tal la cantidad de casos que las OPD tenemos que asumir, que el área ...sectorial que **debe ser el pilar más importante siempre**, se ve disminuido en relación al área de la atención directa, entonces yo diría que al cabo de un año de nuestra gestión, una primera dificultad con la que nosotros nos encontramos, o sea que **todo el proceso de la OPD ha sido recibir, recibir, recibir, recibir casos**”

Prevención

Atención directa
NNA vulnerados

Alta
Complejidad

“El NNA es
víctima de abuso
sexual, o
violencia grave”

Tribunales

Mediana
Complejidad

“El NNA no está
asistiendo al
colegio, ni a
controles de salud”
“sufre violencia no
constitutiva de
delito”

Programas
especializados

**Sin cupos
disponibles**

Baja
Complejidad

“El NNA no está
asistiendo al
colegio”
Los NNA tienen que
esperar y son
atendidos por OPD en
el intertanto

**Ámbito de acción
de OPD**

Sistema de cuidados alternativos: trayectorias de NNA e instancias de intervención



Tribunales

30% derivación de Instituciones (OPD o similares)

70% derivación directa (Carabineros o en tribunales)

Hay exceso de demanda a tribunales de casos de baja y mediana complejidad que no ameritan intervención judicial

ingresan +100 casos por día

Ingreso de casos

Evaluación del riesgo

"Informe vulneración" vs sin información Solicitud diagnóstico psicosocial

CREAD CD

Levantamiento información
Citación a audiencias

Casos baja complejidad: se cierra el caso
Casos con factor de riesgo: se citan a audiencia

Derivación

Sin separación del NNA: Programas o Red de Salud (atención psicológica o atención adicciones)

Separación del NNA de familia:
1º opción: Búsqueda cuidadores vinculares
2º opción: Residencias o Familias de Acogida

Redes Saturadas

*Tiempos de espera largos sin intervención de NNA y familias

*Se debe armar dónde derivar en cada caso

Se mencionan como alternativas indistintas, sólo primando un criterio de edad para saber dónde derivar

Centro de Medidas Cautelares

Unidad de Medidas de Protección

NNA sin cuidado parental

Tribunales de familia

Medidas de protección, violencia intrafamiliar y menores infractores

Tribunales

30% derivación de Instituciones (OPD o similares)

70% derivación directa (carabineros o en tribunales)

Hay exceso de demanda a tribunales de casos de baja y mediana complejidad que no ameritan intervención judicial

ingresan +100 casos por día

Ingreso de casos

Evaluación del riesgo

"Informe vulneración" vs sin información Solicitud diagnóstico psicosocial

CREAD CD

Levantamiento información
Citación a audiencias

Casos baja complejidad: se cierra el caso
Casos con factor de riesgo: se citan a audiencia

Derivación

Sin separación del NNA: Programas o Red de Salud (atención psicológica o atención adicciones)

Separación del NNA de familia:
1º opción: Búsqueda cuidadores vinculares
2º opción: Residencias o Familias de Acogida

Seguimiento de casos

Redes s

Registro

Revisión medidas cada 6 meses

Centro de Medidas Cautelares

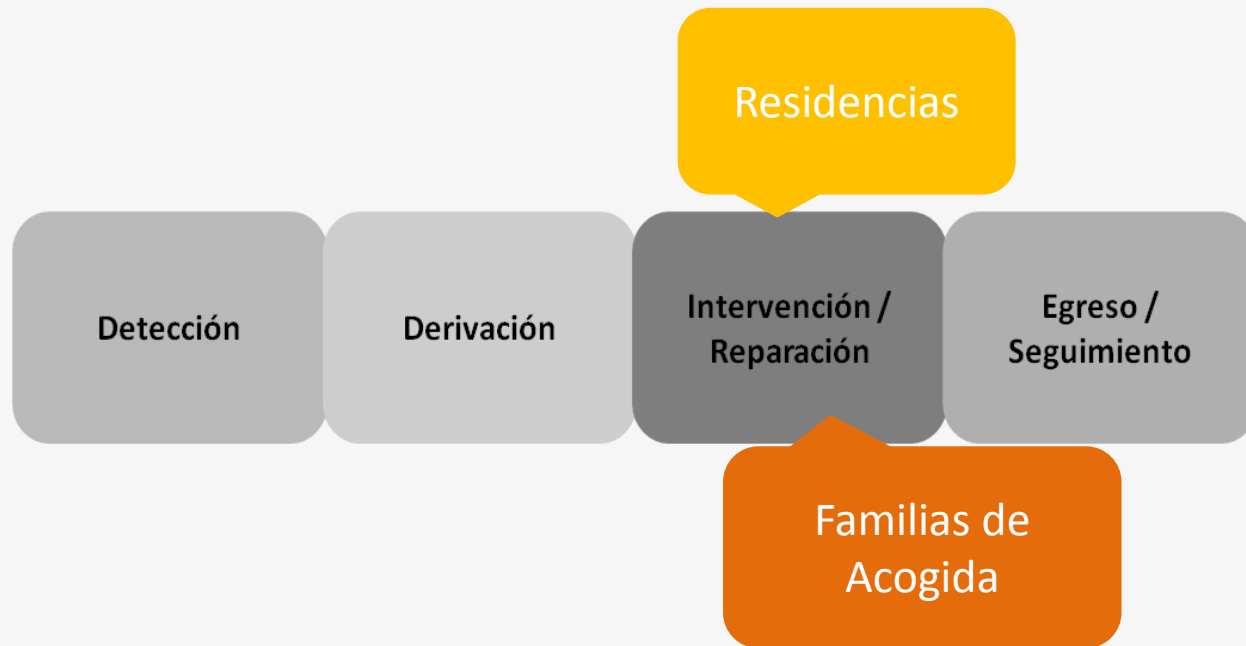
Unidad de Medidas de Protección

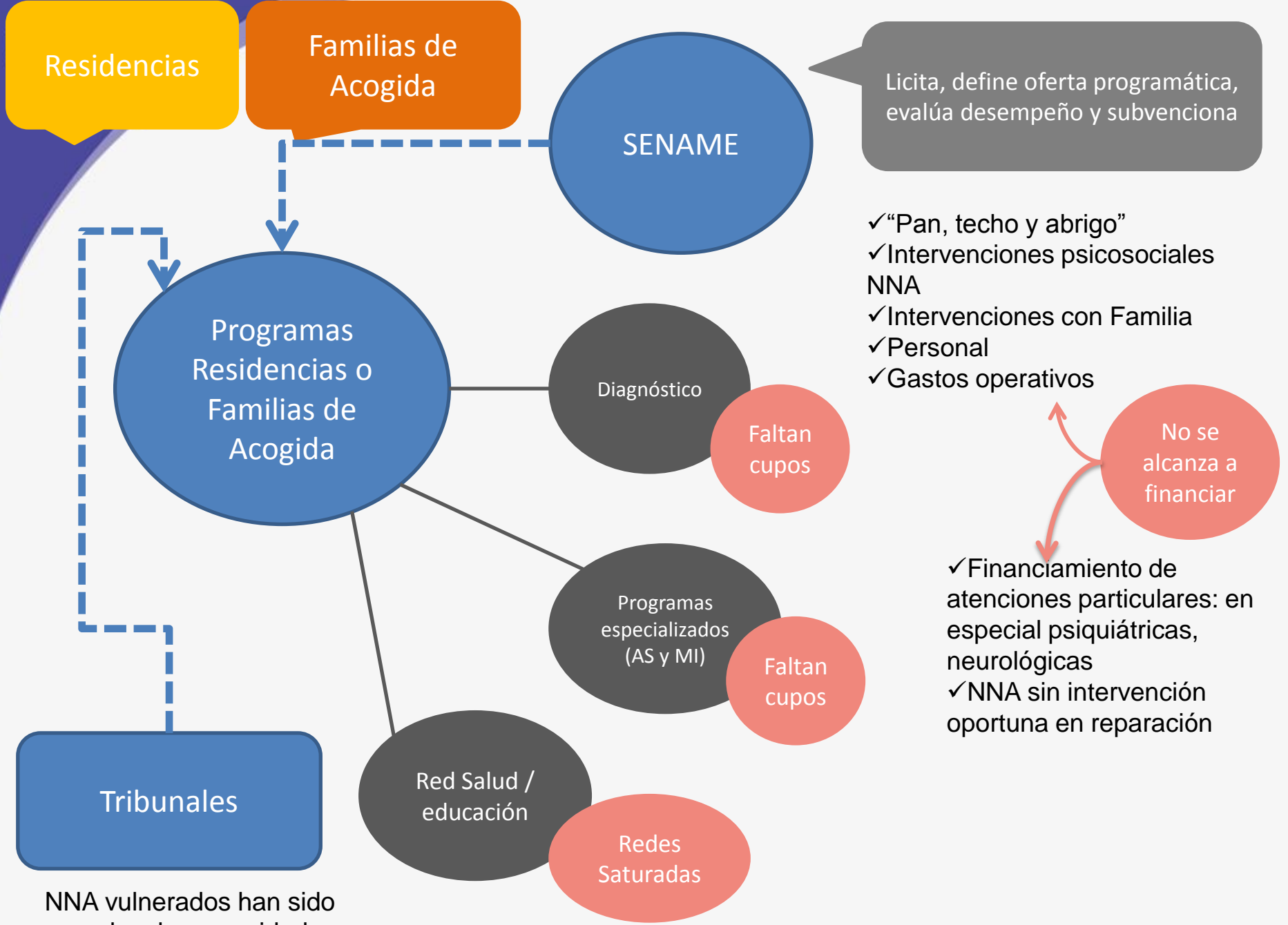
NNA sin cuidado parental

Tribunales de familia

Medidas de protección, violencia intrafamiliar y menores infractores

Sistema de cuidados alternativos: trayectorias de NNA e instancias de intervención





Residencias

Familias de Acogida

SENAME

Licita, define oferta programática, evalúa desempeño y subvenciona

Programas Residencias o Familias de Acogida

Diagnóstico

Faltan cupos

Programas especializados (AS y MI)

Faltan cupos

Red Salud / educación

Redes Saturadas

Tribunales

- ✓“Pan, techo y abrigo”
- ✓Intervenciones psicosociales NNA
- ✓Intervenciones con Familia
- ✓Personal
- ✓Gastos operativos

No se alcanza a financiar

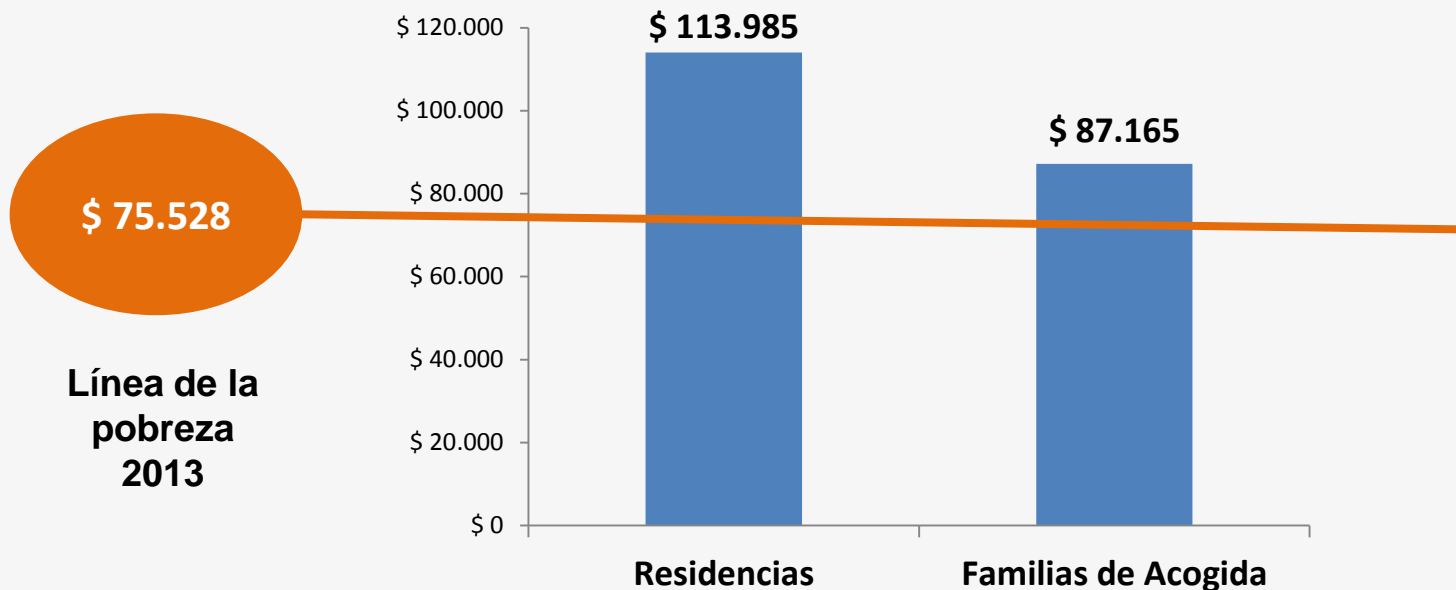
- ✓Financiamiento de atenciones particulares: en especial psiquiátricas, neurológicas
- ✓NNA sin intervención oportuna en reparación

NNA vulnerados han sido separados de sus cuidadores

Principales hallazgos

- Poca inversión en prevención
- Alta demanda a lo largo de la trayectoria y baja articulación
 - ❖ Falta acceso a red Sename, y red de salud, educación
- Perfil de los NNA atendidos: NSE y necesidades de atención
- Financiamiento crítico
 - ❖ Necesidades básicas (cuando las instituciones no pueden financiar adicionalmente por cada NNA)
 - ❖ Intervenciones especializadas
 - ❖ Equipo con experiencia (tampoco permite competitividad de mercado)

Financiamiento



**Línea de la
pobreza
2013**

Valor Unidad Subvención Sename Año 2013 : \$13.410

Rango subvención RES desde 8,5 hasta 15 USS

Rango subvención FA desde 6,5 hasta 9 USS

Rango subvención Programas especializados desde 6,5 hasta 9 USS

- Presiones identificadas desde dentro del sistema:
 - ❖ Desinternación: Demanda de cupos para intervención: ¿aceleración de procesos en los casos? y ¿Qué pasa con NNA que no tienen otra alternativa?
 - ❖ Derecho a vivir en familia: ¿A qué costos?
 - ❖ “nos dimos cuenta que habían tres [niños] en la casa de al frente, que eran también hermanos, que andaban con bolsas en vez de pañales, que andaban en la calle y todo, y el PIB nunca los había visto. **‘No es que, sí... pero es que están con la madre’. ¡Con la madre!, ¡en las condiciones que están!, los sacamos ayer. Entonces hay como una indolencia, una naturalización a veces, incluso también las juezas pro familia, ‘pero está con la familia’. ‘Está con sus papás, está con la abuelita, cómo le va a quitar usted a esa abuelita el niño’. Entonces ¿cuál es el foco? perdón. O sea ¿el niño o la abuelita?, nosotros nos hacemos cargo del niño, la abuelita... como tiene al niño no amerita que lo tenga.” (FA2, 173:174)**
- Detección temprana: el miedo a la denuncia
- Rol de adopción



CONCLUSIONES GENERALES

Factores de riesgo

- No existe un estudio o encuesta que agrupe todas las variables consideradas como indicativas de vulnerabilidad de NNA
- En la literatura se mencionan como factores de riesgo para la pérdida del cuidado parental:
 - económicos (pobreza),
 - factores sociales/culturales (tales como violencia familiar y adicciones),
 - factores políticos (tales como conflictos bélicos y migraciones) y
 - catástrofes naturales (tales como terremotos)
- Pero la pérdida de cuidado parental es el producto de una interacción compleja entre características más bien disposicionales de los padres y factores situacionales que pueden gatillar la decisión de abandonar a un NNA

Ausencia de estadísticas

- En el sistema estadístico nacional no existe un esfuerzo metódico y sistemático basado en un instrumento validado, estandarizado y de alcance nacional que aborde la multidimensionalidad de los factores de riesgo de pérdida de la protección personal
- Eso sería posible sólo si se incorpora a encuestas nacionales (p.e. CASEN) un módulo psicosocial (proxy de competencias parentales) > ¿Es posible?
- Ello permitiría generar información de base para generar modelos de análisis estadísticos multicausales

Ausencia de registro exhaustivos y estándares de calidad

- Tampoco existe un registro sistemático y exhaustivo de NNA que se encuentran en el sistema de cuidados alternativos y no existe control de calidad ni fijación de estándares de calidad de atención
- El sistema también adolece de mecanismos de seguimiento y egreso de acuerdo a logro de estándares (un 33% de los NNA que egresó de la red SENAME es debido a que la intervención concluyó, esto es, sin indicar el tipo de resultado)

Carencia de una política y un órgano rector con capacidad política para llevar a cabo la agenda

- Estado de Chile no cuenta con un ente Rector de Infancia que coordine, diseñe y supervise los servicios y políticas destinadas a ese grupo social, lo que genera que las políticas públicas se encuentren fraccionadas, descoordinadas y presenten vacíos e incoherencias
- En el proyecto de ley presentado por el Ejecutivo el 24 de abril de 2013 se plantea que le corresponderá al “Ministerio de Desarrollo Social estudiar y diseñar una Política Nacional de los Niños, en adelante la Política Nacional, y presentarla a consideración del Comité Interministerial de Ministros de Desarrollo Social” diseñando un Plan de Acción Nacional y presentarlo a consideración de dicho Comité
- ¿Tiene esa capacidad rectora el Ministerio de Desarrollo Social?

Estructuración sectorial del Estado dificulta mirada familiar sistémica

- Iniciativas provenientes de distintos Ministerios, si bien abordan temas de infancia, no están necesariamente articuladas entre sí, o lo que es peor, muchas veces efectivamente intervienen en situaciones de vulnerabilidad de algún miembro de la familia, sin que esta situación alerte de una situación de vulnerabilidad para los NNA involucrados en la familia
- Necesidad de un sistema más conectado: ¿se puede vincular con CHCC?

- La ley 16.618 dispone de dos medidas que puede adoptar el tribunal de familia para proteger a un niño amenazado o vulnerado en sus derechos
 - ingreso del niño, de sus padres o de quien lo tenga bajo su cuidado, a programas o acciones de apoyo
 - ingreso del niño a un centro de tránsito o distribución o un hogar residencial (oferta residencial – SENAME & Instituciones colaboradoras)
- El aporte estatal entregado a los organismos colaboradores, **no necesariamente debe cubrir el 100% de los gastos que genera la atención**, de acuerdo a los estándares definidos por el Servicio, a los NNA que ingresan a los programas, por cuanto se estima que corresponde a estos colaboradores allegar los recursos faltantes para cubrir esa atención de calidad

Integración de funciones

- En tanto la OPD se plantea como una instancia “bisagra” (¿cumple realmente ese rol?) entre los programas de baja, mediana y alta complejidad, la interrogante es su nivel de cobertura poblacional
- Donde se coloca el foco de las acciones de prevención (habilidades y competencias parentales) > programas sociales + escuela
- Donde se coloca el foco de las acciones de detección (factores de riesgo) > programas sociales + escuela + salud + redes sociales

Sobrecarga y baja integración

- Los datos muestran que existe un sistema sobredemandado y, por ende, con dificultades para responder con prontitud y diferenciando niveles de riesgo.
- Bajo nivel de financiamiento que no permite una atención profesional de calidad para casos de gran complejidad.
- Dificultad para interrelacionarse con otras instituciones favoreciendo la integración de NNA en riesgo.
- Ausencia de autoridad política que a nivel nacional y local vertebró una política hacia la infancia, en los tres niveles de promoción de derechos, atención de mediana complejidad y de alta complejidad.



Niños, niñas y adolescentes privados de cuidado parental o en riesgo de estarlo

Un diagnóstico del sistema de cuidados alternativos del Estado de Chile

MIDE UC

Septiembre del 2013