



El Acogimiento Familiar como eje central del Cuidado Alternativo

**Actividad Formativa Equivalente (AFE)
Para optar al grado académico de
Magister en Políticas Públicas**

Julio, 2022

**Estudiante: Francisca Caballero S.
Profesor guía: Dante Contreras**

Agradecimientos

A la Generación 2017 del MPP de la Universidad de Chile por su sostén y compañerismo, así como a las profesoras y profesores que me entregaron valiosas herramientas para reenfocar mi carrera profesional al servicio público.

A mis profesores guía, Dante Contreras y Oscar Landerretche, por sus consejos y motivación para sacar este proyecto adelante.

Al Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES) por apostar por la relevancia de este estudio y apoyarme económicamente en su desarrollo. En especial, a Matías Sanfuentes.

A la Fundación ProAcogida de la cual soy parte, por el increíble trabajo voluntario que realizan para instalar una cultura del acogimiento en el país.

A quienes me ayudaron generando una base de datos robusta desde los catastros del SENAME: Sebastián A., Cecilia G., Carola B., Patricio S., Juan C.

Especialmente, a mi familia, por regalarme una infancia amorosa, protegida y altamente estimulante; y por su apoyo incondicional que me ha motivado a correr la barrera de mis propios límites.

Finalmente, a Sebastián, mi compañero de ruta; y Antar, el verdadero motor de mi vida, quien me impulsa cada día a ser mejor persona, sólo para verlo sonreír.

*“Los niños pobres y el SENAME, solamente
aparecemos cuando nos matan, no antes”*
Edison Llanos (Mi infierno en el Sename)

*“Abriga al niño en su infancia y no pasará frío
el resto de su vida”*
Juan José Millas (El Mundo)



I. Introducción

Cada año, más de 99 millones de niños, niñas y adolescentes (en adelante, NNA) latinoamericanos sufren de maltrato físico, psicológico y/o abuso sexual, y se estima que casi el 60% del total de NNA son víctimas de algún tipo de maltrato infantil (Muñoz, 2020). En el caso de Chile, un estudio de UNICEF (2015) expuso que el 51,5% de niños y niñas sufre algún tipo de violencia física y el 8,7%, de abuso sexual.

Frente a éstas y otras vulneraciones de derechos, cuando la propia familia del NNA no puede proveer el debido cuidado ni con un apoyo apropiado; “el Estado es responsable de proteger los derechos del niño y de procurarle un acogimiento alternativo adecuado, con las entidades públicas locales competentes o las organizaciones debidamente habilitadas de la sociedad civil” (Directrices, 2009). En el caso de Chile, el Servicio Nacional de Menores (hoy, Mejor Niñez) es el organismo encargado de proteger y restituir los derechos vulnerados de NNA a través de una oferta programática¹ que, en el área de Protección de Derechos (línea de Cuidado Alternativo), cuenta con 244 Residencias y 94 programas de Familias de Acogida (FAE) a lo largo del país, atendiendo a 16.436 NNA anualmente² (SENAME, 2020).

Aunque en los últimos 10 años, el cuidado alternativo ha vivido un proceso de transformación desde el acogimiento residencial al familiar; la historia de la protección a la infancia vulnerada en Chile muestra que se ha priorizado el cuidado residencial por sobre el acogimiento familiar (Martínez, 2011), sin la fiscalización ni los estándares adecuados para la correcta restitución de los derechos de quienes han pasado por el sistema. El Instituto Nacional de Derechos Humanos dio cuenta de esto en los resultados de su misión de observación, encontrando que en el 14,6% de las residencias visitadas, se vulneraban gravemente los derechos humanos de los NNA (INDH, 2017).

La crisis del SENAME obligó al Gobierno a acelerar trámites legislativos que llevaban años discutiéndose en el Congreso, y en octubre del 2021, entró en vigor el nuevo servicio Mejor Niñez a cargo del Ministerio de Desarrollo Social y Familia; separándose las áreas de Protección de Derechos y Adopción, del área de Justicia Juvenil³. Al revisar las Orientaciones Técnicas del nuevo servicio, vemos que el cuidado residencial sigue liderando la oferta respecto a la cantidad de recursos destinados al funcionamiento de las residencias, así como la cantidad de instituciones que las administran.⁴ De estas instituciones, solo 8 ofrecen también la alternativa de familias de acogida (de un total de 19).

¹ La oferta programática del SENAME se ejecuta en 3 áreas: Adopción, Protección de Derechos y Reinserción y Justicia Penal Adolescente. El área Protección de Derechos se estructura a su vez en 4 líneas de atención: Oficinas de Protección de Derechos, Atención Ambulatoria, Cuidado Alternativo (en las modalidades de Residencias y Familias de Acogida) y Diagnóstico.

² El año 2020 se registraron 230.390 atenciones a NNA (por línea de atención) en el área de Protección de Derechos. De estas, el 7,1% se realizó en la línea de Cuidado Alternativo (42,6% en Residencias y 57,4% en Familias de Acogida). SENAME, 2020

³ Esta área seguirá a cargo del SENAME hasta que se apruebe en el Congreso el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil.

⁴ Al 31 de diciembre del 2020, el Catastro de Mejor Niñez registra 100 Organismos Colaboradores Acreditados (OCAs), a cargo del 89% de las residencias. El resto de las residencias son administradas directamente por el Estado (AADD).

Por otro lado, la Ley No. 21.302⁵ en su artículo 18 TER establece que los niños y niñas de 0 a 3 años que deban ser separados de sus padres en pro de su interés superior, deberán ser cuidados por familias de acogida preferentemente (pero no se define como prioridad para los mayores de 3 años). Sin embargo, a fines del 2020, el 21,7% de los niños y niñas en cuidado residencial tenían menos de 3 años (SENAME, 2020). A juicio de la autora, el problema de fondo tiene que ver con el foco: no se ha priorizado realmente el derecho de los NNA a vivir en familia.

Tampoco se ha considerado, al parecer, la evidencia acumulada en las últimas décadas sobre los impactos negativos (físicos y psicológicos) que el internamiento de NNA en instituciones residenciales tiene sobre ellos. Pinheiro (2006) destaca efectos como salud física deficiente, graves retrasos en el desarrollo y daño psicológico potencialmente irreversible; mientras que Mulheir (2012) pone énfasis en el perjudicial aislamiento social que conlleva la internación. La Universidad San Sebastián (2019) plantea por su parte que la ausencia de vínculos seguros, ocasionada por la falta de contacto emocional y físico y por la interacción individual insuficiente con sus cuidadores, puede conducir entre otros problemas, a retrasos en el desarrollo y comportamientos desafiantes.

Pese al esfuerzo que han hecho los distintos Gobiernos desde la ratificación de la Convención de Derechos del Niño (1990), por prevenir y reparar de mejor forma la vulneración de derechos de NNA, la lentitud ha sido evidente. Si bien se promulgó en marzo de este año la ley que crea el Sistema de Garantías y Protección de Derechos de la Niñez y Adolescencia⁶ (Ley No. 21.430), Chile fue el último país de la región en incorporar esta normativa (CRC, 2015).

A la luz de la experiencia internacional y de la evidencia en la materia, este documento se organiza en torno a responder la pregunta: *¿Contamos hoy con las políticas públicas y programas más adecuados, para realmente restituir los derechos vulnerados de NNA?* Ello, en el entendido de que, si se prioriza el derecho a vivir en familia, el acogimiento familiar debiese ser el eje central del cuidado alternativo; para lo cual el sistema debiese proponerse la reconversión como meta, a la vez de concientizar a la población con el fin de captar más y mejores familias dispuestas a acoger.

⁵ Ley No. 21.302, “Crea el Servicio Nacional de Protección Especializada a la niñez y adolescencia y modifica normas legales que indica”, promulgada el 22 de diciembre del 2020. Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

⁶ Ley No. 21.430, “Sobre garantías y protección integral de los derechos de la niñez y la adolescencia”, promulgada el 15 de marzo del 2022. Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

II. Alcance metodológico

El presente informe se basa principalmente en investigación documental. Se llevó a cabo una detallada revisión bibliográfica a través de la exploración sistemática de fuentes académicas, evidencia comparada, revisión de mejores prácticas internacionales y artículos legislativos nacionales e internacionales, tanto en español como en inglés⁷. También se revisaron documentos y bases de datos oficiales de los organismos en estudio (SENAME, principalmente) y noticias relevantes divulgadas en distintos medios de comunicación.

La gran cantidad de trabajos publicados en materia de infancia permitió establecer áreas temáticas para recopilar la información que, directa o indirectamente, respondiese a la pregunta de investigación planteada. Así, se organizó en base a: vulneración de derechos de NNA y maltrato infantil, Directrices y recomendaciones internacionales, políticas públicas en materia de cuidado alternativo, comparativa internacional y proceso de desinternación, comparativa entre sistema residencial y acogimiento familiar y familias de acogida, principalmente.

Al revisar información en un área tan amplia, existen limitaciones significativas en los datos, sobre todo respecto al comparativo internacional. La principal limitación dice relación con la ausencia de datos oficiales confiables que den cuenta de la cantidad total de NNA en cuidado alternativo (residencial y en acogimiento familiar). Un estudio realizado por Lumos (2021) estimó que, en América Latina y El Caribe, existen 187.129 NNA en instituciones de protección (cifra que para la CIDH [2013] sigue siendo muy alta). Inclusive, “el número real puede ser mucho mayor, no solo por la falta de datos, sino también porque no existe una definición común de qué es una institución.” Si por ejemplo se contaran los NNA que viven en otros entornos institucionales, como los internados escolares, el número aumentaría en varios cientos de miles. Además, los esfuerzos nacionales para contar a los NNA, como los censos, tienden a llevarse a cabo utilizando encuestas de hogares, lo que significa que los NNA en instituciones u otras situaciones de vulnerabilidad (como quienes viven en situación de calle) no siempre son considerados.

Por otro lado, en la mayoría de los países existen sistemas mixtos de cuidado (instituciones privadas con o sin financiamiento estatal, además de las estatales), por lo que no todas las instituciones se encuentran siempre incluidas en la recopilación de datos oficiales, e incluso en algunos países, no están siquiera registradas (Palummo, 2013). Además, puede ocurrir que existan datos contradictorios entre diferentes fuentes, como las ONGs y las entidades gubernamentales y, en ocasiones, la información pública se encuentra desactualizada (como ocurre con el estado de avance del Acuerdo Nacional por la Infancia en *vigilantesporlainfancia.cl*; o con la data del SENAME, disponible sólo hasta el 2020). Pese a las limitantes, existen bastantes documentos disponibles de gran calidad y estudios metodológicamente adecuados y asertivos (como los de UNICEF), que permiten indagar en la problemática y proponer caminos de solución.

⁷ Buscando principalmente por: *kinship* y *foster care*, *foster parents*, *out-of-home care*, *foster homes*, *residential* / *institutional care*, *group care*.

III. Contexto y caracterización del problema:

a) Vulneración de derechos y consecuencias de la institucionalización⁸

El internamiento de NNA en instituciones residenciales y sus efectos negativos (sobre todo tratándose de macro instituciones y/o en la primera infancia, de 0 a 3 años) ha sido ampliamente estudiado, relevando la necesidad de transformación del cuidado a través de un cambio hacia enfoques familiares y comunitarios. Por mencionar algunos autores, Pinheiro (2006) declara que “los efectos (de la internación) pueden incluir salud física deficiente, graves retrasos en el desarrollo y daño psicológico potencialmente irreversible, siendo más severos cuanto más tiempo se prolongue la internación y cuanto más deficientes son las condiciones de la institución”. Dozier et al. (2014) agregan que esto afecta a todos los NNA, independientemente de su edad. Según la Universidad San Sebastián (2019), lo anterior podría deberse a la ausencia de un cuidador principal con quien crear un vínculo afectivo positivo y relevante para el niño, la falta de estimulación y actividad constructiva, el acceso limitado a los servicios básicos y el aislamiento de la familia de origen y de la comunidad, entre otros factores.

Berens y Nelson (2015) también relevaron la situación de vulnerabilidad a la que están expuestos, frente a riesgos de violencia, abuso y explotación. Existe evidencia en todas las regiones del mundo, que señala que los NNA en instituciones se ven generalmente sujetos a una violencia estructural, derivada de las condiciones de cuidado que se asocian al funcionamiento habitual de estos establecimientos; como la precariedad de sus instalaciones en términos de salubridad y seguridad, el hacinamiento, la falta de personal para cuidar adecuadamente a los niños, la aplicación de medidas disciplinarias o de formas de control que implican violencia, uso de la fuerza o tratamientos que constituyen una forma de violencia, como por ejemplo, la medicación psiquiátrica innecesaria, entre otros (Pinheiro, 2006).

El impacto de la institucionalización puede limitar también la trayectoria futura de quienes egresan del sistema. Álvarez (2013) dio seguimiento a egresados de residencias del SENAME, indicando que, al cabo de un año, el 8% de los NNA al cumplir la edad reglamentaria, habían ingresado al sistema de justicia juvenil; mostrando que factores como el ingreso temprano al programa, la deserción escolar y la cantidad de veces que el niño había transitado por el sistema, se correlacionaban positivamente con este hecho. En cuanto a los costos del cuidado institucional en relación con las otras formas de cuidado, Barth (2002) da cuenta de que el cuidado en instituciones puede ser entre dos y diez veces más costoso que el cuidado en modalidades de tipo familiar.

b) El Cuidado Alternativo en Chile y su institucionalidad¹

Pese a los efectos negativos que tiene la internación de los NNA sobre su desarrollo psicoafectivo, emocional y social, la historia de la protección a la infancia vulnerada en Chile (al menos hasta el 2018) da cuenta de que ésta ha sido la modalidad de cuidado dominante, sin la fiscalización ni los estándares adecuados para la correcta restitución de los derechos de quienes han pasado por el

⁸ Se hará referencia a internación o institucionalización, cuando se trate del cuidado residencial.

sistema (Delgado, 2001; Martínez, 2011). Si bien el acogimiento familiar ha estado presente desde siempre (principalmente en familia extensa o consanguínea), no es sino hasta el 2005 que nace el Programa de Familias de Acogida Especializada (FAE)⁹ como alternativa formal al cuidado residencial, al alero de la Ley No. 20.032; aunque sus Orientaciones Técnicas fueron elaboradas 10 años más tarde con el Programa de Protección Especializado FAE/PRO (2015).

El 2014, con la creación del Consejo Nacional de la Infancia, comenzó a construirse la Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2015-2025 (publicada el 2016), que establece una estrategia para la instalación gradual de un Sistema de Garantías de los Derechos de la Niñez, integrando el accionar de distintos sectores y cambiando el enfoque de NNA como “objetos de protección” al de “sujetos de derecho”. Sin embargo, la ley más relevante al respecto (Ley de Garantías, No. 21.430) se promulgó el 2022, luego de 6.6 años de discusión legislativa.

En octubre de 2016, la entonces directora nacional del SENAME, Solange Huerta, dio a conocer la cifra de 1.313 fallecidos bajo la tutela del Estado en 11 años (24horas.cl, 04/10/2016). Esta noticia puso a la institución dentro de las primeras preocupaciones públicas, dejando en evidencia la crisis del sistema y la urgencia de acelerar trámites legislativos que llevaban años en el Congreso. A modo de ejemplo, se detallan algunos de los proyectos e instituciones que se han discutido en la materia y su estado actual de tramitación.

Tabla 1: Instituciones y proyectos legislados en materia de infancia y protección de derechos.

INSTITUCIÓN	FECHA	PROCESO	TIEMPO DE TRÁMITE
Observatorio de la Niñez y Adolescencia	sept-12	Creación del Observatorio de la Niñez y Adolescencia	Inmediato
Consejo Nacional de la Infancia	mar-14	Se crea el Consejo Nacional de la Infancia	Inmediato
Nuevo Sistema de Adopción	oct-13	Ingresa P.L. de reforma integral al sistema de adopción (<i>en tramitación</i>)	8.5 años, aún en proceso
Ley sobre maltrato infantil	mar-14 jun-17	Ingresa P.L. que sanciona el maltrato infantil Promulgación de Ley 21.013 que sanciona el maltrato infantil	3.3 años, aprobado
Defensoría de los Derechos de la Niñez	ago-12 mar-16 ene-18	Ingresa P.L. que crea la institución autónoma del Defensor de NNA. <i>No progresa</i> Ingresa P.L. que crea Defensoría de los Derechos de la Niñez Se aprueba la Defensoría de los Derechos de la Niñez	5.4 años, aprobado
Subsecretaría de la Niñez	sept-15 abr-18	Ingresa P.L. para crear la Subsecretaría de la Niñez Se promulga la Subsecretaría de la Niñez	2.7 años, aprobado
Nueva institucionalidad de Sename	ago-12 mar-17 dic-20	Ingresa P.L. que reemplaza Sename por 2 nuevos servicios. <i>No progresa</i> Ingresa nuevamente P.L. para reemplazar Sename en 2 organismos. Se promulga la Ley 21.302 que crea el nuevo Servicio de Protección Especializada de la Niñez y Adolescencia, " Mejor Niñez " (MDSyF). El Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil (MJ) continúa en trámite legislativo.	8.4 años a 2020, aprobado parcialmente.
Sistema de garantías de los derechos de la niñez	sept-15 may-17 mar-22	Ingresa P.L. para reemplazar la Ley de Menores del año 1967 Segundo Trámite Constitucional. Se aprueba la Ley 21.430 que crea el Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia en Chile	6.6 años, aprobado

Fuente: Elaboración propia en base a la información disponible en la Cámara de Diputados de Chile, www.camara.cl

⁹ Hasta entonces, SENAME contaba sólo con el Programa de Familias de Acogida Simple (FAS) dentro del área de adopción, con un enfoque distinto.

El tiempo promedio de tramitación de una ley hasta su promulgación, es de 2 años. Sin embargo, las leyes ingresadas en materia de infancia en los últimos 10 años han demorado, en promedio, 4.3 años y algunas siguen en tramitación; evidenciando la falta de voluntad política de todos los sectores. Por su parte, la aprobación de la Defensoría de los Derechos de la Niñez y de la Subsecretaría de la Niñez se aceleraron luego de uno de los casos más mediáticos de la crisis del SENAME: la muerte de una menor en una de las residencias administrada por el Estado (2016, CREAD Galvarino) (Cooperativa.cl, 07/01/2022).

Una de las principales críticas hechas por el Comité de Derechos del Niñoⁱⁱ (CRC, por su sigla en inglés), fue la necesidad de cambiar la institucionalidad del SENAME y separarlo en 2 organismos independientes entre sí, entendiendo que los beneficiarios de Justicia Juvenil y Protección de Derechos ingresan al servicio por causas distintas y requieren de un tratamiento diferenciado; y la dependencia exclusiva del Ministerio de Justicia ha demostrado no ser lo más eficiente para resolver respecto al futuro de estos NNA (CRC, 2015). Promulgar el nuevo servicio Mejor Niñez (a cargo del Ministerio de Desarrollo Social y Familia) y dar fin al SENAME en materia de protección de derechos y adopción, demoró en tramitarse 8.4 años y aún queda pendiente la aprobación del nuevo Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil (que sigue a cargo del SENAME).

c) Crisis del Servicio Nacional de Menores

En julio de 2017, el Instituto Nacional de Derechos Humanos entregó los resultados de la misión de observación, realizada con el fin de diagnosticar la situación de los derechos humanos de NNA residentes en Centros de Protección del SENAME. De los 171 centros visitados (83% del total), 25 instituciones se clasificaron como “críticas”, esto es, residencias donde se observaron vulneraciones asociadas al funcionamiento habitual, tales como un descuido generalizado en la atención de los NNA; aplicación sistemática de formas de control disciplinario o contención posiblemente constitutivas de maltrato físico y/o psicológico; predominio de la violencia entre los NNA, entre otros. Respecto a las entrevistas individuales realizadas a NNA entre 8 y 17 años, “el 48,6% denunció distintas vulneraciones, donde las más graves se relacionan con presuntos actos de tortura, apremios ilegítimos y tratos crueles, inhumanos o degradantes por funcionario/as del centro, tales como castigos corporales, régimen de incomunicación, tratos humillantes, coerción e inmovilización como forma de sanción o contención” (INDH, 2017)ⁱⁱⁱ.

Dada la gravedad de la crisis, el expresidente Sebastián Piñera convocó a una mesa de trabajo intersectorial con el objetivo de, entre otros, revisar la oferta programática y definir las líneas de acción más adecuadas para la protección efectiva de los derechos de NNA. El resultado se plasmó en los 94 puntos del Acuerdo Nacional por la Infancia, dentro de los cuales 9 dicen relación con “aumentar la oferta y disponibilidad de cuidado alternativo familiar, priorizando a los niños y niñas menores de 4 años, como primera alternativa para su cuidado y protección” (ANxI, 2018). Al revisar en detalle los resultados del Acuerdo, casi la totalidad de los puntos se encontraban ya contenidos en la Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2015-2025, publicada 2 años antes.

A raíz de los hallazgos del INDH, el SENAME realizó el año 2019 una auditoría social a 212 residencias detectando que, si bien, la mayoría de los NNA cuentan diagnósticos y planes de intervención individuales, éstos son genéricos y desactualizados, afectando negativamente la intervención. Lo anterior, “podría generar largas permanencias y reingresos sucesivos al sistema residencial, con una trayectoria de institucionalización en distintas residencias (número significativo de años de la vida del niño en este sistema), impactando en su desarrollo e impidiendo la reunificación familiar oportuna”.

Autores como Estrada (2011) y FOCUS (2012) plantean que el problema nace en el sistema actual de financiamiento (subvenciones) definido en la Ley 20.032 del 2005; donde la escasa fiscalización por parte del SENAME a las OCAs produce vacíos legales y genera conductas poco éticas, como lo es el lucro con los capitales entregados por el Estado a estas instituciones, incentivando la internación de NNA en desmedro del acogimiento familiar.

IV. Las Directrices y la tendencia al acogimiento familiar

Conmemorando el 20 aniversario de la CDN, la Asamblea General de la ONU aprobó el 2010 las Directrices sobre las Modalidades Alternativas del Cuidado de los Niños (en adelante, Directrices), para promover políticas públicas que fortalecieran las posibilidades de las familias de cuidar y criar a sus hijos, a la vez que fijaron los estándares mínimos de las modalidades de cuidado alternativo, en aquellos casos en que fuera estrictamente necesario separar al niño de sus progenitores (como medida temporal y de último recurso) por motivos de protección y estar en su interés superior.

Con base en las Directrices, el CRC ha promovido en toda la región el acogimiento familiar como alternativa a la institucionalización, sin perjuicio de que, en algunas circunstancias, el ingreso en una residencia puede constituir la medida más apropiada e idónea en función de las necesidades de protección y cuidado particulares que tenga el NNA. En esta línea, la tendencia mundial es avanzar hacia un sistema integrado entre residencias pequeñas (“hogares de acogida” o residencias familiares con 12 o menos NNA) y familias de acogida, con priorización en estas últimas, ello dado los múltiples beneficios que se reportarían para los NNA el crecer y desarrollarse en un ambiente familiar versus en un sistema residencial (USS, 2019).

Existe una vasta literatura donde se afirma que las familias de acogida tienen el potencial de ayudar a aliviar las secuelas de traumas complejos. De acuerdo con Kemmis-Riggs et al. (2018), las familias de acogida pueden ofrecer relaciones reparadoras, al proporcionarle a los NNA entornos estables, de apego seguro y consistentes, en los que pueden aprender a desarrollar confianza en las relaciones, regular sus emociones y comportamiento. Desde el punto de vista neurológico, UNICEF (2004) plantea que interacciones de este tipo, “influyen en el desarrollo de funciones biológicas promotoras del crecimiento y la coordinación; así como protectoras de “inmunización” contra enfermedades, estrés o trauma”. Lo anterior es especialmente relevante en la primera infancia, donde se sientan las bases de todo el desarrollo posterior del individuo (UNICEF, 2011).

Otros estudios sostienen que los niños con experiencia institucional temprana quedan rezagados respecto de sus pares criados en familia, en parámetros tan centrales como el peso y la altura (van IJzendoorn et al., 2011). El Proyecto de Intervención Temprana de Bucarest^{iv} (2003) por su parte, menciona entre los hallazgos que los niños asignados al azar a familias de acogida en vez de residencias experimentaron ganancias significativas en la función cognitiva (sobre todo cuanto más pequeños eran), despertando su actividad mental. Los investigadores señalan que “apenas llegados a sus familias de acogida, los niños se lanzaban a hablar y al poco tiempo, sus habilidades podían equiparse a otros niños de su edad” (Berens, A. y Nelson, C.; 2015).

Según el vínculo de parentesco con el NNA, las familias de acogida pueden ser extensas, o sea, familiares con lazos de consanguineidad (abuelos, tíos, hermanos, etc.) o externas (ajenas), con o sin vínculo previo. Cuando no existen personas cercanas al NNA (como profesores, vecinos o padrinos) en condiciones de acogerle, la figura de la familia de acogida externa (sin vínculo previo)

aparece como una forma de cuidado alternativo relevante. En cualquier caso, su integración a otro grupo familiar debiese ser temporal, mientras se trabaja con la familia de origen en la reparación del daño y fortalecimiento de las habilidades parentales, a fin de lograr la reunificación familiar en el menor plazo posible, o bien, buscar otra solución si el proceso de reunificación fracasa. Como se puede ver a continuación, tanto las familias de acogida extensas como las externas presentan ventajas y desventajas.

Tabla 2: Comparación entre familias de acogida extensas y familias externas.

	FAMILIA DE ACOGIDA EXTENSA (Consanguínea)	FAMILIA DE ACOGIDA EXTERNA (Ajena)
VENTAJAS	Se construye sobre relaciones existentes, manteniendo y aumentando los vínculos entre el NNA, los padres biológicos y los parientes acogedores.	En general, tienen un mejor perfil sociodemográfico y un adecuado funcionamiento familiar, con buenas capacidades educativas.
	Fomenta la preservación de los lazos familiares y la transmisión de la identidad familiar, ayudando a disminuir la etiqueta del NNA “tutelado”	No suponen necesariamente una ruptura en las relaciones con los padres u otros miembros de la familia extensa (pueden programar contactos y visitas).
	Presentan mayor estabilidad, permanencia y duración en el tiempo.	Destaca la motivación y su disposición para capacitarse, constituyéndose en un real y efectivo recurso de protección.
	Facilitan el proceso de reclutamiento.	Se muestran más dispuestos a acoger casos más complejos, que necesitan cuidados especiales.
DESVENTAJAS	Existe una probabilidad más alta de encontrar patrones de crianza inapropiados, considerando que la vulneración de derechos hacia los niños tiende a presentar pautas de transmisión transgeneracional.	Pueden estar principalmente motivados por quedarse con los NNA, presentando dificultades en el momento de la desvinculación.
	Tienden a ser multi problemáticas, demandando bastante intervención por parte de los programas sociales, a la vez de tornarse dependientes de la ayuda económica	Tenderían a ser más selectivas para la acogida, prefiriendo a niños pequeños y no conflictivos.
	Un porcentaje mayoritario de los cuidadores son adultos mayores (abuelos, principalmente).	Muchas de ellas no aceptan ser familias de acogida por considerar insuficiente el aporte económico.

Fuente: Elaboración propia en base a estudios de Amorós y Palacios (2004), Muñoz et al. (2020); Koh (2010); Montserrat (2006); Jiménez y Zavala (2011); Palacios y Jiménez (2009).

Ahora bien, cuando la comparación entre familias de acogida y cuidado residencial se hace con hogares o residencias pequeñas, las conclusiones pueden ser contradictorias. Organizaciones como The Annie E. Casey Foundation (2009), plantean que no existe evidencia de que los NNA puedan desarrollarse mejor en residencias que en familias de acogida. Li, Chng, & Chu (2017) por su parte encontraron que, pese a existir evidencia a favor de las familias de acogida, estas diferencias se hacían menores, en la medida en que las residencias tenían mejores estándares de calidad.

Respecto a la iniciativa de Boys Town en Estados Unidos^v, Thompson et al. (2014) indican que se debe diferenciar entre residencias de alta y baja calidad, y que el sistema debiese contemplar tanto familias de acogida como residencias, para aquellos NNA de alto riesgo y de altas necesidades que no pueden vivir en familias, ya que requieren de un espacio mucho más estructurado. En su estudio encontraron que, entre los 12 y 18 primeros meses de acogimiento familiar, “hay entre un 28% y 57% de experiencias que fracasan, dando como resultado que los NNA deben cambiar de familia

y colegio nuevamente, con el consecuente sufrimiento que significa para ellos”. Este fracaso es mucho más recurrente cuando los NNA tienen problemas de comportamiento, donde “por cada conducta desafiante registrada, existe un aumento de 17% en la probabilidad de que el acogimiento familiar no funcione” (Ibid).

La evidencia permite concluir que, si bien el acogimiento familiar presenta múltiples ventajas sobre el acogimiento residencial (especialmente frente a macro instituciones), no debiese ser la única alternativa existente. Por otro lado, el camino hacia la desinternación debe ser bien planificado e involucrar al sistema de cuidado y protección social completo, de lo contrario, puede fracasar. La experiencia australiana estudiada por Ainsworth y Hansen (2005) dan cuenta de esto. En la época de los 80’ se comenzaron a cerrar sistemáticamente la mayor parte de las residencias (considerados lugares inseguros y de alto costo), al punto de ocasionar una crisis en el sistema de *foster care* que no contaba con la capacidad para acoger a todos los NNA en familias; sobre todo a los mayores de 10 años, quienes terminaron siendo ubicados en hostales y otros lugares con escasa supervisión, pasando del sistema de cuidado alternativo al de *homeless youth programmes* (situación de calle).

V. El camino hacia el acogimiento familiar en Chile

En Chile, al igual que en el resto de América Latina, el acogimiento familiar se ha desarrollado gradualmente. En el caso de Argentina, por ejemplo, se aprobó el año 2005 la Ley Nacional para la Protección Integral de los Derechos de los NNA, explicitando que la institucionalización debería ser una medida excepcional de último recurso y declarando que el cuidado familiar siempre debe ser priorizado. Desde entonces, han creado planes para transferir a los NNA desde residencias de grandes dimensiones al cuidado familiar, ya sea reintegrándolos a sus familias biológicas, o en familias de acogida o grupos residenciales pequeños.

Por otro lado, países como Francia, Italia y España han establecido en sus legislaciones una preferencia general hacia el cuidado o acogimiento familiar por sobre el residencial, especialmente para menores de 3 años (Truffello, 2019). Incluso hay países y/o provincias que prohíben directamente el ingreso de menores a residencias (salvo situaciones excepcionales) o le ponen plazos acotados, como son los casos de la provincia de San Luis en Argentina¹⁰, Hungría¹¹ y Uruguay¹², por mencionar algunos. Sin embargo, el acogimiento familiar en la región todavía es significativamente menor en comparación con el cuidado residencial (De Iruarrizaga, 2016; Lomos, 2021) y existe un problema de registro importante dado que, en la mayoría de los casos, el acogimiento familiar otorgado por la familia extensa no se considera en los registros oficiales (RELAF, 2022).

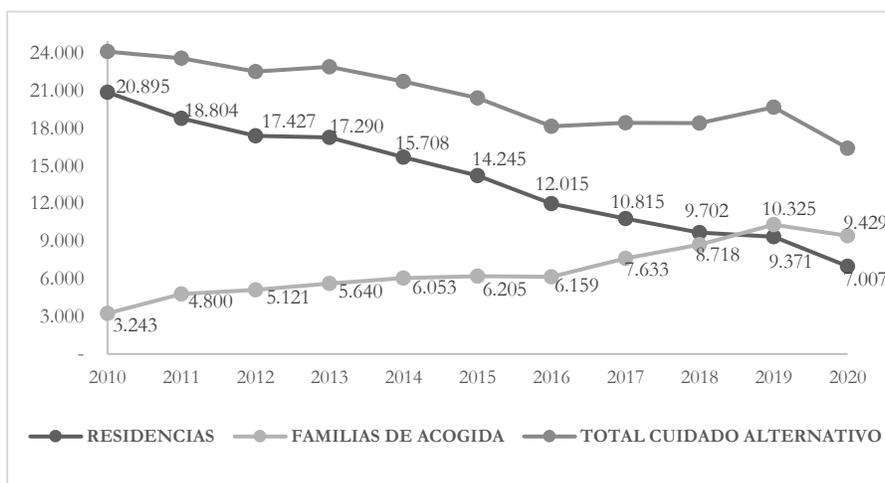
En los últimos 10 años, el cuidado alternativo en Chile ha experimentado un proceso de transformación y reorientación progresiva desde el acogimiento residencial al familiar, disminuyendo en un 66% las atenciones en residencias y triplicándolas en familias de acogida, como se puede ver en el siguiente gráfico.

¹⁰ Ley No I-0536-2006 “Prohibición de la Institucionalización en General”, Provincia de San Luis, Argentina.

¹¹ *Act XXXI of 1997 on the Protection of Children*, “Prohibición de la Institucionalización a menores de 12 años” (2014).

¹² INAU, Plan de Acogimiento Familiar. Establece que menores de 2 años no podrán permanecer en residencias más de 45 días.

Gráfico 1: Número de atenciones de NNA por línea^{vi} al 31 de diciembre de cada año, en programas de cuidados alternativos.



Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios Estadísticos SENAME

Este cambio de tendencia se ve más pronunciado desde el 2016, lo que coincide con la Política Nacional de Niñez y Adolescencia, pero, por sobre todo, con la crisis del SENAME y los planes de acción llevados a cabo desde entonces, como por ejemplo, el cierre de las macro instituciones de administración directa, CREAD (donde a la fecha, se han cerrado 6 de 11). Sin embargo, a fines del 2020 quedaban aún 4.794 NNA en residencias (21,7% menores de 3 años),¹³ que podrían verse muy beneficiados si el sistema completo migrase al acogimiento familiar.

Volviendo al gráfico, de los 16.436 NNA atendidos en la línea de cuidado alternativo durante el 2020, el 57,4% lo hizo en familias de acogida en vez de residencias. De estas familias, el 84% son extensas (abuelos, tíos, hermanos mayores, etc.); siendo la escasa cantidad de familias externas (sin vínculo previo) dispuestas a acoger, uno de los principales obstáculos para el fortalecimiento del sistema (CIDENI, 2019)¹⁴. Si nos comparamos con Estados Unidos, por ejemplo, el 47% de los NNA bajo tutela estatal viven con familias de acogida externas (Children's Bureau, 2013).

A diferencia de otros países de la región, el foco no se ha puesto explícitamente en iniciar un proceso de desinternación y priorizar, para todas las edades, el acogimiento familiar por sobre el residencial. La mayoría de los países que comenzaron procesos de desinternación, comenzaron cerrando las macro instituciones y regulando el número de NNA por residencia (12 máximo, en general). Al mismo tiempo, definieron estándares para profesionalizar a los educadores de trato directo, regularon la proporción de profesionales por NNA y el número máximo de NNA por familia y crearon planes de reclutamiento, formación y seguimiento de las familias de acogida. Asimismo, diseñaron programas de fortalecimiento programático (entrenamiento, formación

¹³ NNA vigentes en residencias al 31 de diciembre, según tramo de edad. Anuario Estadístico SENAME, 2020.

¹⁴ En marzo del 2021 había sólo 484 familias de acogida externas sin vínculo previo (7,9% del total), según información extraoficial entregada en reunión sostenida entre SENAME y Fundación ProAcogida, en marzo 2021.

continua, etc.) e instalaron agencias provisorias para acompañar y facilitar la transición de las reformas. Especializaron aún más la oferta residencial y alternativa, implementaron agencias intermedias con presencia local para la administración de todo lo anterior y buscaron mejorar los mecanismos de colaboración entre los sistemas de salud, educación y seguridad social (Consejo Nacional de la Infancia, 2014).

El año 2012, SENAME, UNICEF y RELAF realizaron una prueba piloto de desinstitucionalización y mejoramiento de los cuidados alternativos para menores de 3 años.¹⁵ Luego de la intervención, el 58% de los NNA fueron derivados a familias extensas y el 16% tuvo un enlace exitoso con su familia de origen. Dentro de los principales nudos encontrados, destacan el desconocimiento del modelo de familias de acogida y las plazas/FAE disponibles, haciendo que la alternativa preferente de los jueces siga siendo las residencias (RELAF, 2013)¹⁶. Similar experiencia se llevó a cabo entre finales del 2015 y el 2017, en las regiones de Valparaíso y Biobío¹⁷. Los resultados mostraron que el 67% de los niños y niñas que participaron de la estrategia de intervención, fueron revinculados con su familia de origen, mientras que un 5% de ellos egresó con familias externas, ya sea a través de FAE o adopción. Dentro de los aprendizajes, destacan la importancia de garantizar el acceso a la representación jurídica de todos los niños, lo que se logró a través de un convenio con la Corporación de Asistencia Judicial (similar a lo que se plantea en las orientaciones del nuevo servicio), el establecimiento de vínculos entre los trabajadores de la estrategia y las familias, como condición mínima para un acompañamiento terapéutico; así como la importancia de continuar recibiendo apoyo semanal durante la etapa posterior al egreso de la residencia (Consejo Nacional de la Infancia, 2017).

Como se mencionó anteriormente, tanto en la Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2015 - 2025, así como en el Acuerdo Nacional por la Infancia (2018),^{vii} se establecieron lineamientos relevantes respecto a los NNA que se encontraban en el sistema de protección. Se presentan a continuación los principales avances en la materia, a la fecha de este informe.

¹⁵ Llevada a cabo en la residencia Hogar Casa Santa Catalina y en el FAE PRO de Peñalolén, de la Fundación ADRA; en el marco de la iniciativa regional “Poner fin a la colocación de niñas y niños menores de 3 años en instituciones de protección o cuidado en América Latina y el Caribe” (Directrices).

¹⁶ CIDENI reafirma este hecho el 2022, en su estudio (aún no publicado) “Hoja de Ruta de Familias de Acogida en Chile”.

¹⁷ El piloto se realizó en una muestra de 104 menores, como parte de los compromisos del Gobierno de “Garantizar el derecho a vivir en familia a niños y niñas entre 0 y 3 años, que permanecen en residencias de protección”.

Tabla 3: Principales avances en el área de Protección de Derechos, Servicio Mejor Niñez.

AVANCES EN EL ÁREA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS	
Aumento de subvención a residencias	Aumento a la banda de 15 a 30 Unidad de Subvención SENAME (1 USS = \$17.240, a diciembre de 2021)
Proyección de coberturas de cuidado alternativo familiar	Elaboración de diagnósticos regionales para proyectar cobertura según territorio (esta acción aparece como “finalizada”, pero no hay más información disponible).
Orientaciones Técnicas para Programa de Captación de Familias de Acogida	Se elaboran las OOTT del nuevo Programa de Captación, destinado a la difusión y sensibilización sobre el rol de las familias de acogida, la evaluación de las familias postulantes y el apresto o capacitación para el ejercicio del rol.
Cierre de 6 CREAD y apertura de 25 RFA/RAE	Cierre de 6 macro instituciones (CREAD) e implementación de 25 nuevas Residencias Familiares o Residencias de Alta Especialización en su lugar.
Diseño del programa de intervención familiar	Diseño técnico y presupuestario del programa, para la revinculación familiar tanto en residencias como en familias de acogida; con un aumento de recursos cercano a los \$3.000 millones.
12 Pilotos de Oficinas Locales de la Niñez (OLN)	Implementación del piloto que cuenta con tres líneas de acción: Gestión de Casos, Terapia Familiar y Gestión Comunitaria. Cuando la Ley de Garantías sea implementada, estas oficinas podrán revertir el circuito de entrada al sistema de protección, bajo “protección administrativa” (en vez de pasar por Tribunales).

Fuente: Elaboración propia en base al estado del arte por acción. <https://plandeaccioninfancia.ministeriodesarrollosocial.gob.cl>

En las Orientaciones Técnicas del nuevo servicio, se propone un proceso de reconversión residencial para crear modelos familiares (15 NNA como máximo) y la meta de que no haya menores de 3 años en residencias, pero no se explicita el priorizar el acogimiento familiar frente al residencial para todos los NNA. Tampoco se registra la intención de cambiar la lógica del régimen de subvención de las residencias, que al ser por NNA atendido (sin estar asociado a resultados de desempeño), incentiva la retención y permanencia de los niños en los programas (en contra de su interés superior), frente al riesgo de no poder financiar los costos fijos (FOCUS, 2012).

Siguiendo en la línea del financiamiento, Munro (2011) en sus recomendaciones sobre el sistema de protección infantil de Inglaterra, insiste en que las familias que acogen debiesen ser compensadas, dados los costos de tener un nuevo integrante en el hogar. El hecho de que las familias costeen los gastos vitales del NNA que acogen es una ventaja en término de costos respecto al sistema residencial, pero al mismo tiempo, una de las barreras al acogimiento familiar en Chile; puesto que la subvención que reciben por NNA los programas de familias de acogida es 3 veces menor que las residencias, y sólo el 18% de ésta (\$69.822) se traspasa mensualmente a la familia que acoge, para la manutención del NNA¹⁸. Esto excluye del sistema a quienes no tienen los medios económicos para ser familia de acogida, lo que se agudiza en los casos de NNA con necesidades de salud física y/o mental especiales, que acarrear altos costos (Gale, 2016).

¹⁸ El valor de subvención para Familias de Acogida es de \$385.314 y el valor para Residencias es de \$1.202.576, según Licitación para OCAs de SENAME del 22 de marzo de 2021 y del 19 de abril de 2021. www.sename.cl/wsename/p5-22-03-2021.html

De acuerdo con el estudio de costos desarrollado por la Fundación ProAcogida, CIDENI y Focus (2021), la subvención estatal que se entrega actualmente se encuentra alejada de los costos reales que implica la atención de un NNA en un proyecto de familia de acogida. El estudio calculó ese monto en \$810.000 por NNA¹⁹, más del doble del valor de la subvención actual. Lo anterior se fundamenta en un mayor estándar del personal, mejor trabajo con la familia de origen, reducción de casos por dupla psicosocial y un aumento en el aporte a las familias. Respecto a esto último, los autores toman como base el rango estimado previamente por la Universidad San Sebastián (2019), quien calculó que los gastos mínimos necesarios para otorgar cuidado a un niño acogido rondan entre los \$215.000 y \$265.000,²⁰ sin considerar una retribución o “salario” para la familia que acoge, ni tampoco la subvención para la organización que ofrece el programa FAE-PRO.

Lo anterior abre la discusión de si acaso el acogimiento familiar debiera ser un servicio de apoyo voluntario, como es hoy el caso de Chile, o si debiese ser un trabajo profesional remunerado, como ocurre por ejemplo en Holanda²¹, Alemania e Inglaterra, donde los *Foster Carers* postulan y se entrenan en un programa formal que acredita que son aptos para realizar esta labor. Autores como White (2002) apoyan esta lógica, señalando que el acogimiento familiar más que un trabajo, es un servicio especializado que requiere de un estándar adecuado para atender las necesidades de NNA gravemente dañados, con el fin de lograr cambios profundos que mejoren sus condiciones de vida.

A la luz de la evidencia planteada a lo largo de este trabajo, la autora sostiene que el foco principal del servicio Mejor Niñez y de su oferta programática debiesen ser, ante todo, la prevención y reparación de la vulneración de derechos, evitando a toda costa separar a los NNA de sus familias de origen; y en los casos en que la separación es estrictamente necesaria en pro de su interés superior; privilegiar el acogimiento familiar para todos los NNA, independientemente de su edad. Por su parte, las residencias debiesen convertirse al modelo de residencia familiar especializada (idealmente con menos de 12 NNA), atendiendo sólo a mayores de 3 años. En cualquier caso, el trabajo en paralelo con la familia de origen debe ser prioritario si se quiere aumentar las posibilidades de la reunificación familiar en el menor tiempo posible; considerando en los casos en que ésta fracase, el explorar alternativas como el acogimiento permanente o la adopción.

El proceso de desinternación debe ser bien planificado y considerar en su diseño estratégico, la realidad que viven los NNA en residencias, donde las permanencias son prolongadas, las intervenciones orientadas a la reunificación familiar y al egreso son deficientes y las culturas organizacionales perciben la desinternación como una amenaza a su supervivencia (Gale, 2016).

¹⁹ Según valor monetario real de enero del 2021. El cálculo se hizo considerando un programa FAE de 75 plazas y corresponde a NNA que no están en situación de discapacidad o con problemas graves de salud mental.

²⁰ Siendo coherentes con el estudio de ProAcogida, se reajustó por IPC con un incremento del 8% (de junio 2019 a enero 2021).

²¹ Los cuidados de tipo familiar en Holanda fueron reconocidos legalmente en el *Children Act* de 1989, adquiriendo un estatuto formal y profesional, estableciendo salarios, módulos de formación y entrenamiento y procesos de supervisión (De Meyer, 2002).

Dicho esto, y considerando la experiencia previa de países que han transitado a modelos de acogimiento familiar, el diseño del proceso de reconversión residencial en Chile debiese, al menos, considerar seis factores que, a juicio de la autora, son fundamentales para asegurar su éxito:

- 1 La instalación del **Sistema de Garantías y Protección Integral de Derechos** de NNA debe estar a la base, articulando todos los servicios y programas que participan de forma directa o indirecta, en la prevención y restitución de los derechos vulnerados de los NNA; quienes, a su vez, debiesen tener prioridad en toda la red de salud y protección social. Así, por ejemplo, los niños que requieren atención de salud física y/o mental podrían ser acogidos por una familia, sin que lo financiero suponga un problema.
- 2 Se debe **aumentar la inversión (gasto público)** en materia de infancia vulnerada, incrementando los recursos destinados a la capacitación y especialización de los funcionarios que trabajan en el sistema, así como a mejorar las ineficiencias del actual sistema de financiamiento. Por un lado, los montos de la subvención deben ajustarse a los costos efectivos para llevar a cabo un plan de intervención exitoso (tanto para FAEs como para asegurar la transformación y buen funcionamiento de las residencias familiares) y, por otro lado, cambiar la lógica de *voucher* por NNA a una donde los recursos se asocien a la calidad, efectividad de las prestaciones y tiempos de intervención acotados (FOCUS, 2012).
- 3 El proceso debe tener un **enfoque territorial**, en donde existan sistemas descentralizados con altos niveles de autonomía, que permitan ajustarse a los contextos locales. En este sentido, la reinserción comunitaria del NNA y la reconstrucción y fortalecimiento de sus redes, serán fundamentales.
- 4 Diseñar un **modelo de intervención para el egreso de las residencias** que involucre a todos los actores del sistema; desde los funcionarios (trabajando en gestión del cambio), los NNA (cuyo estrés al enfrentar un nuevo escenario puede afectar su conducta), las familias de origen y/o extensas (que además de las condiciones materiales, deberán contar con habilidades parentales adecuadas para la crianza), hasta las familias de acogida o adoptivas. Respecto a estas últimas, instalar modelos de apadrinamiento o “familias significativas”²², podría contribuir a aumentar la probabilidad de un enlace exitoso (dado que no todas las familias y/o NNA logran adaptarse bien a las demandas de cuidado en el sistema familiar).
- 5 Aumentar la **cantidad y variedad de familias externas dispuestas a acoger**, para lo cual se requiere promover campañas de búsqueda activa^{viii} para captar a más familias y sensibilizar a la población, según la necesidad territorial. En esta línea y reconociendo que las necesidades de los NNA (así como de sus familias de origen o de acogida) son de muy diversa índole, se debiera contar con distintos tipos de familias, por ejemplo: familias de emergencia, familias de respiro (para fines de semana y/o vacaciones), familias para hermanos, familias permanentes y familias de acogidas terapéuticas para NNA con alta complejidad.
- 6 Finalmente, se debe **establecer una estrategia de seguimiento** para acompañar al NNA y su familia posterior al egreso, con el fin de asegurar el éxito del enlace y tomar acciones oportunas si vuelve a ocurrir alguna vulneración. Para esto, se debieran evaluar indicadores como la seguridad del niño, su inserción escolar, el cuidado de su salud, el estado del vínculo afectivo con su familia y el desarrollo de un nivel de autonomía, entre otros (UNICEF, 2005).

22 Por ejemplo, el programa impulsado por la Fundación Padre Semeria, donde vinculan a NNA que están en sus residencias y que no cuentan con una red familiar o no tienen la posibilidad de egresar con sus familias de origen; con familias externas que los acompañan y ofrecen un vínculo afectivo de seguridad y protección, visitándolos en la residencia y sacándolos a paseos por el día o con pernoctación, entre otros. <https://padresemeria.cl/familias-significativas/>

VI. Conclusiones y extensiones

Si bien, el cuidado alternativo en Chile ha experimentado en la última década un proceso de transformación y reorientación progresiva desde el acogimiento residencial al familiar, las reformas han sido lentas. La falta de cohesión en la legislación y en las políticas, así como la escasa fiscalización, han repercutido negativamente en los estándares de ejecución de los principales órganos y estructuras responsables del bienestar y la protección de la infancia, potenciando la crisis del sistema. Por otro lado, el separar a los niños de su entorno familiar cuando los padres tienen problemas económicos o sociales que les dificultan el cumplimiento de sus roles, ya no es admisible. La tarea del Estado no es sustituir, sino apoyar a las familias para que puedan desarrollar su papel fundamental y se proteja el derecho de vivir en ellas; propósito que requiere activar los recursos que sean necesarios entre la familia ampliada y sus redes cercanas, la comunidad y el sistema de protección social como un todo, desde el ámbito local.

Sin embargo, cuando en pro del interés superior del niño la separación de su familia de origen es inminente, las familias de acogida (y/o las residencias familiares, a continuación) debiesen siempre ser la alternativa preferente; propiciando la revinculación con la familia original en paralelo, atacando las causas de las vulneraciones y generando las capacidades necesarias en ella, para que la separación sea, idealmente, temporal. Para que esto ocurra, se requiere planificar adecuadamente la reconversión del sistema, entendiendo que gran parte del éxito de la intervención radica en el bienestar y estabilidad de las familias de acogida; donde el reclutamiento, la capacitación y el seguimiento de éstas es clave.

La experiencia internacional exitosa en procesos de desinstitucionalización respalda lo anterior, abordando la temática desde la instalación de políticas integrales de garantías y protección de derechos, articuladas con otras áreas como educación, salud y vivienda. Por otro lado, han demostrado que el desinternar no implica solamente sacar a los NNA de las residencias, sino asegurar egresos exitosos a distintas modalidades de acogimiento familiar o adoptivo, en función de sus necesidades específicas. Destacan el seguimiento posterior al egreso como fundamental para prevenir el reingreso al sistema y garantizar que las vulneraciones fueron reparadas.

Quedará pendiente estudiar cómo puede afectar al sistema de acogimiento, las modificaciones a la Ley de Adopción No. 19.620 (que lleva 8.5 años discutiéndose en el Congreso), considerando que hoy, el programa de FAE y el de adopción son mutuamente excluyentes, es decir, la familia que acoge está impedida legalmente de convertirse en adoptiva, y las familias interesadas en adoptar, no pueden acoger. Esto representa una falla en el sistema (Gale, 2016), dado que en los casos en que la revinculación familiar fracasa, el NNA se expone a ser separado nuevamente y romper el vínculo afectivo que formó con la familia de acogida, lo que termina por perjudicar a ambas partes. En países como Canadá, México, Francia y Estados Unidos, la legislación permite como medida excepcional, que las familias de acogida tengan prioridad para adoptar (BCN, 2019).

VII. Referencias

Amorós, P., Palacios, J., Fuentes, N., León, E. y Mesas, A. (2003), “Familias canguro. Una experiencia de protección a la infancia”, Barcelona, Fundación “La Caixa”. [click](#)

Amorós, P. y Palacios, J. (2004), “Acogimiento Familiar”, Editorial Alianza Ensayo, noviembre (texto no disponible). [click](#)

Barth, R. (2002), “Institutions vs. foster homes: The empirical base for the second century of debate”, Chapel Hill, NC: UNC, School of Social Work, Jordan Institute for Families. [click](#)

Belmar, F. y Solar, P (2009), “Acogimiento familiar en el marco de transición de paradigmas en Chile”, Una mirada latinoamericana al acogimiento familiar, Matilde Luna (Coord.), Buenos Aires, Lumen. [click](#)

Berens, A. and Nelson, C. (2015), “The science of early adversity: is there a role for large institutions in the care of vulnerable children?”, The Lancet; 386, january. [click](#)

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2005), “Historia de la Ley No. 20.032. Establece sistema de atención a la niñez y adolescencia a través de la red de colaboradores del Sename, y su régimen de subvención”, Diario Oficial, julio. [click](#)

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2019), “Regulación de las familias de acogida en relación con la adopción. Ejemplos de la legislación extranjera”, Asesoría Técnica Parlamentaria, agosto. [click](#)

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2022), “Ley 21.430. Sobre garantías y protección de los derechos de la niñez y adolescencia”, Ministerio de Desarrollo Social y Familia, marzo. [click](#)

Case, A., Paxson, C. (2010), “Causes and consequences of early-life health”, Demography, 47 (Suppl 1), S65–S85. [click](#)

Cerda, J., García, C. (2006), “El cuidado de niños huérfanos y abandonados en Santiago a partir del siglo XVIII”, Anales Chilenos de Historia de la Medicina, Vol. 16, 203-210. [click](#)

CIDENI (2019), “Estudio de Revisión y Análisis de Programas de Familias de Acogida Especializada de Administración Directa y Colaboradores”, septiembre. [click](#)

CIDH (2013), Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado Alternativo. Poniendo fin a la Institucionalización en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 54/13 17, octubre. [click](#)

Comité de los Derechos del Niño (2015), “Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Chile, CRC/C/CHL/CO/4-5”, Documento de Trabajo de Naciones Unidas, octubre. [click](#)

Coneus, K., Pfeiffer, F. (2007), Self-Productivity in Early Childhood, ZEW - Centre for European Economic Research Discussion Paper No. 07-053, SOEPPaper, No. 39, septiembre. octubre. [click](#)

Consejo Nacional de la Infancia (2014), “Estudio levantamiento de experiencias internacionales de reconversión residencial de protección especializada”, Informe Final, Documento de Trabajo del Consejo Nacional de la Infancia, Consultora B Public, enero. [click](#)

Consejo Nacional de la Infancia (2016), “Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2015-2025. Sistema Integral de Garantías de Derechos de la Niñez y Adolescencia”, Gobierno de Chile, marzo. [click](#)

Consejo Nacional de la Infancia (2017), “Estrategia de Intervención para Garantizar el Derecho a Vivir en Familia 2014 - 2017. Resultados y Análisis de la Experiencia, Región de Valparaíso y Biobío”, Gobierno de Chile, diciembre. [click](#)

Consejo Nacional de la Infancia (2018), “Hacia un sistema de garantías de derechos de la niñez”, Documento Técnico de la Secretaría Ejecutiva Consejo Nacional de la Infancia, Gobierno de Chile, enero. [click](#)

Consejo Nacional de la Infancia (2018), “Informe: Situación de los derechos de niños, niñas y adolescentes en Chile 2017”, Documento Técnico del Observatorio Nacional de Niñez y Adolescencia, marzo. [click](#)

Cooperativa.cl (2022), “Caso Lissette Villa: Ex funcionarios del SENAME cumplirán condena en libertad vigilada”, Radio Cooperativa, 07 de enero. [click](#)

De Iruarrizaga, F. (2016), Rediseñando el sistema de protección a la infancia en Chile. Entender el problema para proponer modelos de cuidado alternativos y ayudar a la reunificación familiar, Estudios Públicos Vol. (141): 7-57. [click](#)

De Meyer, R. E. (2002), "Indications for Foster Care in The Netherlands. An Evaluation and Model Proposal", Nijmegen: Katholieke Universiteit, Orthopedagogiek Vakgroep Gezin En Gedrag. [click](#)

Delgado, M. (2001), "La infancia abandonada en Chile. 1770 - 1930", Revista de Historia Social y de las Mentalidades No. 5, 101-126. [click](#)

Dozier, M., et al. (2014), "Consensus statement on group care for children and young people: A statement of policy of the American Orthopsychiatric Association", The American Journal of Orthopsychiatry, Vol. 84, No. 3, 219-225. [click](#)

Estrada, F. (2011), "Mucho más que la ley. Un modelo multidimensional para el proceso de reforma del sistema de atención a la infancia en Chile", Pontificia Universidad Católica de Chile. [click](#)

Ferrari, M., Couso, J., Cillero, M. & Cantwell, N. (2002), "Internación de Niños: ¿el Comienzo del Fin? Crisis de los Internados y Transformación de las Políticas de Infancia en España, Italia y el Cono Sur", Centro de Investigaciones Innocenti, UNICEF, octubre. [click](#)

FOCUS (2012), "Evaluación del Gasto Institucional del Servicio Nacional de Menores", Documento de Trabajo de FOCUS Estudios y Consultorías, agosto. [click](#)

Gale, C. (2016), El cuidado infantil alternativo y la desinstitucionalización. Estudio de caso de Chile, CELCIS, noviembre. [click](#)

Gobierno de Chile (2018), "Acuerdo Nacional por la Infancia" (ANxI), mayo. [click](#)

Gobierno de Chile (2019), "Informe Final. Auditoría Social, Sistema de Cuidado Alternativo Residencial", marzo. [click](#)

INDH (2017), "Diagnóstico de la situación de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en centros de protección de la red SENAME", Documento de Trabajo del INDH, junio. [click](#)

Jaramillo, J. (2014), "¿Hogares residenciales o familias de acogida para infancia vulnerada en Chile hoy?", Universidad de Chile, noviembre. [click](#)

Kemmis Riggs, J., Dickes, A. y McAloon, J. (2018), "Program components of psychosocial interventions in foster and kinship care: a systematic review", Clinical Child and Family Psychology Review, 21, 13-40. [click](#)

Kirk, A. R., Groark, C. J., McCall, R. B. (2017), “Institutional Care Environments for Infants and Young Children in Latin America and the Caribbean”, *Child Maltreatment in Residential Care*, Chapter 18. pp. 401-418. [click](#)

Koh, E. (2010), “Permanency outcomes of children in kinship and non-kinship foster care: Testing the external validity of kinship effects”, *Children and Youth Services Review*, Vol. 32(3). [click](#)

Lansford, J. E., Dodge, K. A., Pettit, G. S., Bates, J. E., Crozier, J., Kaplow, J. (2002), “A 12-year prospective study of the longterm effects of early child physical maltreatment on psychological, behavioral, and academic problems in adolescence”. *Archives of pediatrics & adolescent medicine*, 156(8), 824-830. [click](#)

Li, D., Chng, G. S., & Chu, C. M. (2017), “Comparing Long-Term Placement Outcomes of Residential and Family Foster Care: A Meta-Analysis”, *Trauma, Violence, & Abuse*, 1-12. [click](#)

Lumos, (2021), “En nombre del cuidado y la protección de los niños, niñas y adolescentes: la institucionalización en América Latina y el Caribe”, mayo. [click](#)

Martínez, V. (2011), “Informe Final. Análisis evaluativo del programa familia de acogida especializada de SENAME”, SENAME, noviembre. [click](#)

Molero, R. J., Moral, M. J., Albiñana, P. y Gimeno, A. (2006). *El acogimiento en familia extensa. Un estudio del perfil y las necesidades*. Valencia, Ajuntament de València. [click](#)

Montserrat, C. (2006), *Acogimiento en familia extensa: Un estudio desde la perspectiva de los acogedores, de los niños y niñas acogidos y de los profesionales que intervienen*. *Intervención Psicosocial*, 15(2), 203-221. [click](#)

Mulheir, G. (2012), “Deinstitutionalisation: A Human Rights Priority for Children with Disabilities”, *The Equal Rights Review*, pp 119–121. [click](#)

Munro, E. (2011), “The munro review of child protection: final report, A child-centred system”, UK: Department for Education. [click](#)

Muñoz, C., Méndez, R., Condeza, R., y Covarrubias, F. (2020), “Familias de Acogida Externa: un desafío de política pública”, Centro de Políticas Públicas UC (ed.), *Propuestas para Chile, Concurso de Políticas Públicas 2019*. [click](#)

Muñoz, P. (2020), “Alertas para detectar y prevenir el maltrato infantil”, Blog Primeros Pasos, BID, 26 de octubre 2020. [click](#)

Observatorio Para la Confianza (2021), “Muertes bajo custodia. Fallecimiento de niños, niñas y adolescentes que se encontraban en programas del Servicio Nacional de Menores. Periodo 2005 - 2020”, Nota técnica 14, mayo. [click](#)

Observatorio Para la Confianza (2021), “Mejor Niñez y la repetición del pasado”, Nota técnica 14, octubre. [click](#)

OMS (2000), Informe de la Reunión Consultiva sobre el Maltrato de Menores, World Health Organization. Violence and Injury Prevention Team & Global Forum for Health Research, 29-31 de marzo de 1999, Ginebra, Suiza. [click](#)

ONU (2010), Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, A/RES/64/142, 24 de febrero de 2010. [click](#)

Palummo, J. (2013), La situación de niños, niñas y adolescentes en las instituciones de protección y cuidado de América Latina y el Caribe, UNICEF, diciembre. [click](#)

Pinheiro, P. (2006), “Informe del experto independiente para el estudio de la violencia contra los niños, de las Naciones Unidas”, ONU, agosto. [click](#)

ProAcogida, CIDENI y FOCUS (2021), Estudio de costos Programa Familias de Acogida, FAE-PRO. Informe final, mayo. [click](#)

RELAF (2013), “Planificando la desinstitucionalización de niñas y niños menores de 3 años. Guía de aportes para la experiencia de las instituciones de cuidado residencial”, septiembre. [click](#)

RELAF (2016), “Acogimiento familiar: Guía de estándares para las prácticas.” [click](#)

SENAME (2021), “Anuario Estadístico 2020”, Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Gobierno de Chile, agosto. [click](#)

Siles, C. (2017), “Los niños invisibles del Sename: 6 claves para el debate”, Instituto de Estudios de la Sociedad, IES, mayo. [click](#)

The Annie E. Casey Foundation (2009), “Right-sizing congregate care: A powerful first step in transforming child welfare systems”. [click](#)

Thompson, R. W., Huefner, J. C., Daly, D. L., & Davis, J. (2014), “Why quality residential care is good for America’s at-risk kids: A Boys Town initiative”, Boys Town, NE: Boys Town Press. [click](#)

UNICEF (2004), Desarrollo Infantil Temprano y Derechos del Niño, Serie reflexiones: Infancia y Adolescencia, No. 1, Chile, diciembre. [click](#)

UNICEF (2005), Desinternación en Chile: Algunas Lecciones Aprendidas. Serie reflexiones: Infancia y Adolescencia, No. 4, Chile, marzo. [click](#)

UNICEF (2011), “End placing children under three years in institutions: A call to action”, Geneva, United Nations Children’s Fund. [click](#)

UNICEF (2014), “Vulnerabilidad y exclusión en la Infancia. Hacia un sistema de información temprana sobre la infancia en exclusión”. Cuadernos para el debate No. 3, España, febrero. [click](#)

UNICEF (2015), “4to Estudio de maltrato infantil en Chile, análisis comparativo 1994 - 2000 - 2006 - 2012”, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, marzo. [click](#)

Universidad San Sebastián (2019), “Familias de Acogida como medio de cuidado alternativo en el marco de la nueva institucionalidad del Servicio Nacional de Protección Especializada”, USS, mayo. [click](#)

van IJzendoorn MH, Palacios J, Sonuga-Barke EJ, Gunnar MR, Vorria P, McCall RB, LeMare L, Bakermans-Kranenburg MJ, Dobrova-Krol NA, Juffer F., “Children in Institutional Care: Delayed Development and Resilience”, Monogr Soc Res Child Dev. 2011 Dec; 76(4):8-30. [click](#)

White, K. J. (2002), “Re-framing Children’s Services, NCVCCO”, Annual Review Journal N° 3. [click](#)

Zavala, M. (2015), “Acogimiento familiar en Chile: análisis de los perfiles familiares y del ajuste de niños y niñas”, Universidad de Sevilla. [click](#)

Zeanah CH, Nelson CA, Fox NA, Smyke AT, Marshall P, Parker SW, Koga S. “Designing research to study the effects of institutionalization on brain and behavioral development: the Bucharest Early Intervention Project”, Dev Psychopathol. 2003. [click](#)

24horas.cl (2016), “René Saffirio: Son 1.313 las personas fallecidas en el Sename”, Televisión Nacional de Chile, 04 de octubre. [click](#)

VIII. Apéndices: Notas al pie

ⁱ En 1979 se crea el Servicio Nacional de Menores (SENAME) dependiente del Ministerio de Justicia, cuya función fue encargarse de “prevenir, promover, proteger y restituir los derechos de NNA vulnerados en sus derechos, así como garantizar la responsabilización y reinserción social de jóvenes infractores de ley”. Fue también la institución que controló y reguló los procesos de adopción en el país hasta octubre de 2021, momento en el que entró en régimen el servicio Mejor Niñez, reemplazando al SENAME en las áreas de protección y adopción.

Con la creación del SENAME, se instauró también el sistema de Colocaciones Familiares a cargo de “guardadoras” mujeres, como una medida de protección que incorporaba a un menor sin tuición, a un hogar sustituto. Sin embargo, esta medida perdió fuerza debido a la falta de evaluaciones previas y supervisión estatal, lo que, sumado a las pocas habilidades para la crianza de algunas familias guardadoras, causó mayor vulneración y maltrato en varios casos. Por esta razón, los servicios y tribunales dieron preferencia al cuidado en residencias (BCN, 2005).

El año 2004, con la creación de los Tribunales de Familia y la promulgación de la Ley No. 20.032, se establece el Sistema de Atención a la Niñez y Adolescencia, bajo la lógica de políticas y programas sociales con ejecución tercerizada (algo muy común en Latinoamérica). Esta ley establece “un sistema de atención a través de una red de entidades colaboradoras acreditadas por SENAME (OCAs) y su régimen de subvención” (SENAME, 2020). Crea también el Programa de Familias de Acogida Especializada (FAE), definido como un “programa dirigido a proporcionar al NNA vulnerado en sus derechos, un medio familiar donde residir, mediante familias de acogida”.

ⁱⁱ El Comité de los Derechos del Niño es el órgano de expertos independientes, encargado de supervisar la aplicación de la CDN por sus Estados Parte. Desde la ratificación a la Convención, Chile ha formulado a la fecha cinco informes al Comité: 1993, 1999, 2005 y dos en 2012. El Comité a su vez ha entregado cuatro respuestas: 1994, 2002, 2007 contestando a los primeros tres informes chilenos, y 2015 como respuesta al cuarto y quinto informe. Dos de los puntos más relevantes y urgentes destacados por el Comité son: 1) la necesidad de contar con una institucionalidad independiente para atender las necesidades de los NNA y cuyos derechos han sido vulnerados, por una parte, y por otra, de los adolescentes que han infringido la ley penal, y 2) derogar la Ley de Menores de 1967 y promulgar una ley sobre protección integral de derechos de los niños, con arreglo a la Convención.

ⁱⁱⁱ El trabajo de observación en terreno, consistió en el diagnóstico integral sobre la situación de los derechos humanos de NNA residentes en Centros de Protección de la red del SENAME de todas las regiones del país (consideró 171 centros, el 83% del total de los Centros de Reparación Especializada de Administración Directa [CREAD] y de Organismos Colaboradores [OCAS]). Se realizó una entrevista voluntaria a 405 niños de 8 a 17 años y fueron encuestados 1.076 funcionarios.

Se registraron centros en que se observó un descuido o trato negligente generalizado en la atención de los NNA, predominando la dinámica de “casa tomada” por los NNA; centros donde prevalece la deserción escolar o ausencia de escolaridad; centros en que predomina la violencia entre NNA; centros en que se evidencia uso generalizado de contención física y farmacológica, apremios y maltrato psicológico, por funcionarios o trabajadores; centros con falta de personal necesario para el cuidado y atención de los NNA, que genera situación de riesgo; centros que poseen cámaras de vigilancia en habitaciones, afectando la vida privada de NNA y centros que obstaculizan las visitas a NNA sin intervención previa del Juez de Familia, entre otros casos. La realidad de estos centros críticos fue puesta en conocimiento de la Dirección Nacional del SENAME y del Ministerio de Justicia y DDHH, mediante oficio N° 333 del INDH; y a las respectivas Direcciones regionales del SENAME y Tribunales de Familia competentes.

^{iv} El *Bucharest Early Intervention Project* (BEIP) es un estudio aleatorio controlado de acogimiento familiar, lanzado el año 2000 por investigadores de la Universidad de Tulane, la Universidad de Maryland y el Hospital de Niños de Boston; que sigue el desarrollo de niños abandonados recién nacidos o muy pequeños e ingresados al sistema de cuidado alternativo en Bucarest, Rumania; con el fin de entender cómo afecta el cuidado institucional, tanto al desarrollo cerebral como a su comportamiento infantil; y determinar si sacar a los niños abandonados de las instituciones y colocarlos en familias, ayuda a

revertir los efectos negativos de los orfanatos en el desarrollo del niño. Los 136 niños seleccionados fueron aleatoriamente distribuidos entre familias de acogidas y residencias, comparados con niños que permanecían con sus familias de origen, por el rango de 10 años. Pese a los importantes hallazgos encontrados, es un estudio ampliamente criticado desde el punto de vista bioético.

^v La iniciativa de *Boys Town* (Ciudad del Niño) fue creada en 1921, en Omaha (Estados Unidos) y contemplaba una verdadera ciudad en miniatura, con talleres, una escuela, gimnasio y áreas de esparcimiento. Su objetivo fundamental era la reinserción socioeducativa de niños y adolescentes en situación de exclusión social, a través de su formación académica, laboral y moral. Hacia fines de 1974 se posicionó desde el Acogimiento Residencial Terapéutico, utilizando el modelo *Teaching Family* a través de una pareja al cuidado de un pequeño grupo de NNA (de 8 a 10 NNA).

^{vi} Atendidos por línea: Corresponde a la cantidad de NNA efectivamente atendidos en cada una de las líneas de atención de la red de protección en un año. Si un NNA es atendido en más de un proyecto o centro, se realizará un proceso de selección que considerará las cuatro líneas de atención de la red de Protección (Ambulatoria; Cuidado Alternativo; Diagnóstico y OPD) y la fecha de ingreso al proyecto o centro. Por tanto, si un niño o niña ingresa, por ejemplo, a dos proyectos ambulatorios y a un centro durante el año, se considerará un ingreso por línea de atención, es decir, el ingreso al centro y uno de los ingresos de los proyectos ambulatorios, aquel de más tardía fecha de ingreso. Anuario Estadístico SENAME (2020).

^{vii} En el área de Protección y Restitución de derechos, el Acuerdo Nacional por la Infancia definió 6 iniciativas para fortalecer el acogimiento familiar (de un total de 57), y en la Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2015-2025, de un total de 37 proyectos, 9 potencian directamente las familias de acogida. El estado y avance de estas acciones puede revisarse en <https://plandeaccioninfancia.ministeriodesarrollosocial.gob.cl>

^{viii} Un buen ejemplo es la campaña ciudadana impulsada por la Fundación ProAcogida, AFAC y Fundación Kumelén, “Acoger Es” (www.acogeres.cl), que en la primera ola lanzada el año 2021, logró contactar con más de 2.500 familias interesadas, de las cuales el 10,4% se inscribió en un FAE luego de un arduo proceso de seguimiento, y el 13% se encuentra ya acogiendo o prontos a ser enlazados (datos extraídos de la “Incubadora de familias”, Fundación ProAcogida).

Otro ejemplo exitoso es el de “Familia Amiga, sé parte de su vida” (www.inau.gub.uy/familia-amiga), una iniciativa del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) lanzada el 2021, con el objetivo de convocar a familias solidarias para que reciban en forma transitoria a NNA, hasta que puedan regresar a su familia de origen o hasta que se encuentre una solución familiar definitiva, a través de una familia inscrita en el Registro Único de Aspirantes a la Adopción (RUA).