

Análisis organizacional: Claves para la desinternación de la niñez institucionalizada¹

Carolina Muñoz Guzmán, Elaine Acosta González y Paulette Landon Carrillo²

Resumen

Los gestores y ejecutores de políticas y reformas públicas tienen la responsabilidad de realizar intervenciones fundadas en una comprensión social compleja. En el marco actual de importantes transformaciones en la política de infancia, nos vemos frente a la posibilidad de revisar y analizar algunos de los cambios ocurridos en el área de protección a la infancia a la luz de la afirmación anterior. En esta línea, estudiamos las orientaciones políticas y sociales generales entregadas por el Servicio Nacional de Menores (SENAME) para llevar a cabo, entre otros, procesos de desinternación masiva durante el año 2002 en la Región Metropolitana³; estos procesos fueron implementados por un organismo colaborador de SENAME, organismo que constituyó la unidad de análisis de un Estudio de Caso, cuyos resultados presentamos en este artículo.

Palabras Clave

Reforma Sistema de Protección a la Infancia, Internación, Desinternación, Institucionalización, Cambio Organizacional, Cambio Cultural, Modelos de Intervención, Modelos Contextualizados, Reconversión.

Abstract

ORGANIZATIONAL KEY ANALYSES FOR THE NON-INTERMENT OF THE INSTITUTIONALIZED CHILDHOOD
The managers and the persons behind policies and public reforms have the responsibility to carry out interventions founded on a complex social understanding. Within the present framework of important transformations in the childhood policy, we face the possibility of reviewing and analyzing some of the changes which happened in the area of childhood protection in the light of the aforementioned. Thus, we studied the general political and social direction given by the National Service of Under-Aged Children (SENAME) to carry out, among others, processes of massive non-internment during the year 2002 in the Metropolitan Region; these processes were implemented by a collaborating organism of SENAME, which constituted the unit of analysis of a Case Study whose results we present in this article.

Keywords

Reform, Child Protection System, Internment, Non-internment, Institutionalization, Organizational Change, Cultural Change, Intervention Models, Contextualized Modelos, Re-conversion.

- 1 El desarrollo de esta temática responde a los desafíos que la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Alberto Hurtado (UAH) se ha planteado, especialmente la tarea ineludible de coadyuvar a un control procedural en la toma de decisiones donde realmente se de la palabra a todos los afectados; entendiendo lo anterior como una instancia profesional y política en que cada uno de los sujetos involucrados reconstituye la situación y donde es posible dar cuenta de las lógicas de los discursos involucrados. En este artículo se presentan, además, los principales ejes de la reforma, los acuerdos estratégicos que han permitido poner en marcha los procesos de desinternación, la presentación de un caso que da cuenta de la implementación efectiva de esta desinternación y el análisis que surge a partir de dicho proceso. Ello, con el objeto de distinguir los principales elementos que deben ser tomados en cuenta para asegurar el éxito de esta tarea.
- 2 Académicas de Trabajo Social, Universidad Alberto Hurtado. Mailto: plandon@uahurtado.cl
- 3 Agradecemos a UNICEF, quien financió este estudio y a la Institución colaboradora de SENAME por la información proporcionada para su realización. Así también, al SENAME, por la ayuda brindada en el desarrollo de este trabajo. Por razones de confidencialidad no se da el nombre de la institución referida, que constituyó, como ya se indicó, nuestra unidad de análisis.

El contexto de la reforma

Durante la última década y con el fuerte impulso que dio la ratificación de Chile a la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, en 1990, y la constante asistencia técnica desde 1994 de la Organización de Naciones Unidas por la Infancia (UNICEF), el Servicio Nacional de Menores ha impulsado un proceso de reconversión de su red de atención a la infancia y la adolescencia a nivel nacional.

Los principios inspiradores de la Reforma del sistema de protección y justicia de la infancia y la adolescencia se refieren a⁴:

- El principio de separación de vías.
- La integración en la familia, escuela y comunidad.
- La integralidad de las políticas de infancia.
- La personalización de la atención.
- La participación de las personas en su propio desarrollo.
- La desjudicialización y protección jurisdiccional.
- Desarrollo Local⁵

Es en este contexto en el que se generó un Convenio de cooperación entre SENAME, UNICEF y un organismo colaborador de SENAME. El convenio sienta las bases para que el organismo colaborador (en adelante, OC) adopte como ejes estratégicos de su acción la Promoción de la Integración Familiar, Escolar y Comunitaria de la población que atiende; el Perfeccionamiento de su trabajo en el marco de la Reforma; y la Focalización de su accionar en el territorio local.

4 Convenio Cooperación UNICEF-SENAME-OC, Santiago 2001.

5 Refiérase a www.sename.cl para una explicación detallada de cada uno de estos principios.

El SENAME, en el ámbito de la protección simple (entendida ésta como un accionar orientado a contribuir al proceso reparatorio de grave vulneración de derechos de la niñez) se ha propuesto identificar más rigurosamente aquella población que necesariamente requiere un servicio social de tipo residencial, y paralelamente, privilegiar alternativas de bajo costo y mayor cobertura de carácter no internador, reduciendo así los internados y aumentando los programas abiertos, lo cual supone desarrollar proyectos de apoyo al egreso de niños(as) y jóvenes que se encuentran internos y proyectos alternativos a la internación.

Los objetivos específicos a la base de esta iniciativa son, por un lado, superar la masividad característica de la mayoría de los internados, y por otro, disminuir los efectos institucionalizantes en los niños internos y sus familias. Es en este escenario donde el proceso de desinternación impulsado por SENAME y su OC, ha sido tomado como caso de estudio, el cual nos permite develar las contradicciones que se generan entre el tramado discursivo de la Reforma y las prácticas sociales que tratan de implementarla.

Los supuestos que guiaron este estudio fueron:

- La estrategia de cambio aplicada en el proceso de desinternación, afecta la organización.
- Un egreso y reunificación exitosa de los niños y niñas depende de la existencia de un modelo de intervención y seguimiento consistente con el contexto complejo en que se interviene.

Bases de la desinternación opuestas a la institucionalidad vigente

Sabemos que la Reforma de la Infancia se instala con un legado institucional y legislativo de viejo cuño, y que, por lo tanto, una transformación del paradigma que pone en su centro a los

niño(as) como sujeto de derecho y a sus familias como principales garantes y responsables de su desarrollo, se torna una tarea difícil de realizar y que cualquier iniciativa que obvie esta primera característica del contexto arriesga sus posibilidades de éxito. A continuación, se distinguen y justifican algunas de las esferas en las que la estrategia de cambio institucional hacia la desinternación del caso de estudio, se instalaron inadecuadamente.

Propuesta de reconversión

Los principios inspiradores de la Reforma se traducen de un modo más específico en los siguientes ejes estratégicos, acordados en el Convenio de UNICEF y SENAME. Estos se refieren a⁶:

La promoción de la integración familiar, escolar y comunitaria de la población que atiende el OC a través de:

- Desarrollo, en forma directa o mediante convenio con terceros, de programas de reinserción familiar de los niños internos en sus centros, hacia su familia de origen, la familia extendida, una familia de acogida o una familia adoptiva, según la especificidad de cada caso.
- Transformación física y programática de los hogares destinados a los niños que sigan necesitando acogida residencial, para asegurarles una atención en ambiente familiar, plenamente integrada a la escuela y la comunidad local.
- Perfeccionamiento y especialización del trabajo desarrollado por los centros y programas del OC, para que constituya un actor de primera línea en el desarrollo de la nueva política de protección de los dere-

chos de la infancia y adolescencia, impulsada desde el SENAME.

- Focalización de los centros y sus programas en el territorio local, articulándolos con otros servicios y programas que benefician a la infancia en cada localidad, para garantizar un apoyo más integral que permita potenciar el espacio familiar, escolar y comunitario.

En función de los ejes estratégicos se delinearon las siguientes líneas *programáticas*⁷ de implementación de la reconversión:

- Desinternación progresiva de los niños actualmente internos en establecimientos, respecto de los cuales existe un pronóstico de egreso a corto plazo, condicionado al apoyo sistemático y periódico a sus respectivas familias.
- Desmasificación de los Programas Institucionales de manera de proporcionar a los niños ambientes acogedores que favorezcan su normal desarrollo. Esto implica tanto la transformación de la infraestructura (principalmente de internados), como la adecuación programática.
- Gradual Inserción Territorial de los Programas de la OC en las localidades de origen de los niños, para lo cual es necesario contar con los mapas de necesidades regionalizadas de SENAME y el análisis de la población vigente del Consejo, especialmente de los niños internos.
- Innovación Metodológica referida a la incorporación efectiva de los principios de la Convención en la propuesta de intervención con los niños y las familias. Especial énfasis tiene la participación de los niños y familias en los programas, de modo que asuman un rol protagónico en el accionar coti-

⁶ Convenio de Cooperación OC - SENAME-UNICEF. Octubre, 2000.

⁷ OC, Propuesta de Reconversión 2001-2003. Junio de 2001.

diano y en la solución de sus problemas. Adicionalmente se incorporaría la evaluación de los programas por parte de los usuarios de modo paulatino.

Una de las primeras acciones con las que OC inicia la reconversión, es con el proyecto de desinternación de uno de sus programas residenciales más masivos y antiguos, lo cual acarrearía la clausura del internado y el egreso de 315 niños, idealmente hacia sus familias de origen o, si esto no fuera posible, a hogares residenciales pequeños.

Se trató de un cambio de envergadura en una institución histórica, ajustada a un sistema de protección antiguo regulado por la ley de menores de 1928 y arraigado en su estructura organizacional. Esta OC asumió la responsabilidad de ejecutar un cambio en las modalidades de atención tradicionales con el objeto de ofrecer un mejor servicio para la infancia. Este cambio requería planificar técnicamente dos líneas estratégicas que aseguraran el éxito; una referida a modelos de intervención de egreso y seguimiento adecuados a los sujetos y contexto donde se intervenía, y otra, referida al cambio organizacional necesario de instalar cuando hay un cambio de paradigma como el que propone la reforma.

A continuación se presenta una breve descripción del modelo de intervención llevado a cabo para la desinternación, para luego analizarlo en base a lo que la literatura ha señalado como procedimientos básicos organizacionales y propios de las intervenciones sociales para el egreso de los niños(as) desde instituciones residenciales.

Las brechas de la intervención respecto de un “Modelo”

Modelo de Intervención planificado

La intervención conducente al egreso del hogar sustituto estudiado, contempló metas y objeti-

vos específicos claros, un modelo y fases de intervención orientados a esas metas, además de objetivos y un plan de intervención individualizado de acuerdo a la situación particular de cada caso tratado. El plan de desinternación propuesto no sólo se enmarca en los proyectos de desinternación masiva financiados por SENAME – y por lo tanto coherente con la Convención (en tanto plan) y con las normas técnicas de funcionamiento e intervención del SENAME– sino que además, se enmarca en un proyecto de cierre institucional que otorga condicionantes específicos a este proceso de desinternación.

Antes de analizar el plan de intervención implementado, es necesario recapitular sus principales condicionantes:

- Se trata de la instalación de un proceso intensivo de desinternación masiva, sobre un contexto de internación masiva de larga permanencia. El contraste de procesos nuevos con los preexistentes genera permanentes tensiones. Esto es altamente recomendable de considerar al planificar los modelos de desinternación de otras instituciones, ya que probablemente se replicarán en otros organismos colaboradores de SENAME, enfrentados a reconvertir sus funciones. Estas tensiones se refieren al choque entre lógicas institucionales de funcionamiento y lógicas externas; incertidumbre en los niños/as y jóvenes internos frente a un nuevo escenario de egreso después de una prolongada permanencia; incertidumbre de los padres o tutores frente a una institucionalidad que de pronto les exige su responsabilidad parental.
- Se trata de un proceso que trae aparejado el cierre de la institución internadora, lo cual genera amenaza y pánico en aquellos niños/as y jóvenes internos que no tienen adultos responsables a quien acudir y, por lo tanto, la noción de su destino es una suerte de vacío, que debe ser tratado al momento

de intervenir. Sumado a ello, sitúa al modelo de egreso como una amenaza para aquellos que se verán afectados por el cierre paralelo de la institución, y que, paradójicamente, cumplen un rol relevante en el éxito del programa (por ejemplo, las funcionarias de trato directo).

Condiciones de egreso

La estrategia de egreso que operó en este proceso de desinternación no supone un éxito automático, ello va a depender en gran medida del grado en el cual el niño/niña pueda contar con un nivel mínimo de cuidado: padres no abusivos y una red de apoyo activada a nivel local, lo que depende altamente del estado de la comuna donde se reinserta el menor. La metodología de investigación utilizada en el estudio asumió como técnicas de recolección de información Grupos Focales y Entrevistas. A partir de su aplicación fue posible reunir la información siguiente relacionada con las condiciones de egreso:

- la importancia de la existencia de condiciones de vida básicas: techo, abrigo, alimentación y cierta privacidad.
- la voluntad de los padres de responsabilizarse por sus hijos, lo cual no necesariamente implica que los temas afectivos estén resueltos.
- entrega de herramientas a los niños para vivir en un nuevo escenario.
- inserción de los niños/niñas en la escuela y la comunidad.

La debilidad del modelo estuvo dada por el tiempo de su aplicación, bajo dos perspectivas:

- es un modelo de intervención tardío, casi un “hecho de la causa” enmarcado en una reforma.
- es un modelo que se aplica en plazos muy cortos, considerando la necesidad de inter-

venciones intensivas con padres, familias, internos y comunidad. Respecto a su duración, se ha afirmado que el proceso ha sido muy rápido, y que un plan de desinternación debiera tener otros plazos.

En este escenario, analizaremos el tipo de estrategia organizacional que acompañó el proceso de desinternación, en función de las recomendaciones que el conocimiento acumulado indica considerar al momento de generar cambios organizacionales.

Las consideraciones de un adecuado cambio organizacional

Cambio Organizacional, un indicador de éxito

Carter McNamara⁸, ha compilado un material interesante respecto al Cambio Organizacional. El autor indica que éste se refiere a una amplia transformación en la organización que incluye cambios en la misión, en la estructura de operaciones: los equipos de ejecución, despidos; incorporación de nuevas tecnologías, programas nuevos, etc. En resumen, este término indica un cambio fundamental y radical en la orientación de la forma en que la organización opera. En el caso de la OC de este estudio, se refiere a un cambio de carácter organizacional, determinado por la modificación de la misión y, con ella, la proyección de clausura de los servicios de esa organización.

En forma ideal, el cambio debe ser concebido como una estrategia que acompaña una meta. Generalmente, el cambio organizacional es provocado por fuerzas externas, cortes sustantivos en los fondos de financiamiento, la búsqueda de nuevos clientes, etc. Comúnmente, estos cambios deben realizarse para

8 Carter McNamara; Basic Context for Organizational Change, Applies to nonprofits and for-profits unless noted. <http://www.managementhelp.org/aboutnml.htm>

evolucionar en los ciclos de vida de las organizaciones y van de una organización altamente reactiva y productiva a una organización con un desarrollo más estable y planificado. La meta que acompaña el cambio que estudiamos se asocia a los objetivos planteados en la Reforma de SENAME, cuyo sustrato es un giro en la concepción del Niño (a) ahora como sujeto de derecho, en la asignación de un rol central a la familia, en la relevancia del trabajo intersectorial y del nivel local, con el objeto de ofrecer servicios integrales.

Las instituciones y organizaciones tienden a resistir los cambios. Las personas temen a lo desconocido. A menudo se identifican metas en conflicto al interior de la organización, en la medida que el cambio afecta los valores sostenidos durante mucho tiempo por miembros de la organización. Por ello, el tema del cambio debe considerar la CULTURA ORGANIZACIONAL, incluyendo los valores y creencias de los miembros y la forma en que ellos se los representan.

El caso estudiado es iconográfico en el tema cultural, porque se trata de una institución con una larga tradición, que ha construido una visión negativa y restringida del rol protector de la familia, es decir, una noción de incapacidad respecto de los padres en la crianza de los niños cuando éstos últimos han requerido medidas de protección, conduciendo los servicios sociales ofrecidos hacia la institucionalización del rol parental. Este sistema se ve enfrentado a modificar ese marco de referencia, hacia uno que asigna un rol central a los padres como principales responsables en la crianza, propiciando intervenciones sociales que acorten la permanencia de los niños en los internados, facilitando de esta manera la reunificación familiar y evitando al máximo la institucionalización.

Si visualizamos el cambio cultural como una forma radical y fundamental de transformación organizacional, en el sentido de involucrar transformación de normas, creencias y valores básicos en los miembros de la organización, con el

objeto de mejorar su performance. Y si además consideramos que el cambio que estudiamos conlleva el cierre de una institución, en este caso, el internado, en base a una Reforma que sostiene una concepción diferente del sujeto de atención y de los modelos de atención, entonces nos enfrentamos al hecho que el proceso de desinternación acarrea un cambio cultural en la organización de nuestro OC, y no puede ser desconocido al minuto de implementar dicho proyecto.

Para cambiar culturalmente una organización, se indican acciones básicas tales como un aprendizaje desde las bases respecto de las nuevas orientaciones y concepciones, siendo cada miembro considerado capaz de adherir al nuevo modelo que la organización desea cultivar. Esto significa asegurar que cada empleado puede aprender e integrar ese aprendizaje a través de toda la organización⁹.

Un aspecto central en el cambio organizacional es el de la COMUNICACIÓN. La comunicación sobre el cambio debe ser frecuente y para toda la organización. El mejor approach para hacerse cargo de las resistencias al cambio es a través de un proceso creciente y sostenido de comunicación y educación sobre los significados, justificaciones y proyecciones del cambio. Por ejemplo, el Agente de Cambio debe reunir a todos los profesionales y al staff para explicar las razones del cambio, cómo se llevará a cabo, y cuáles serán las fuentes de información. Debe existir un plan comunicacional que contemple foros donde los miembros de la organización expresen sus ideas sobre el plan para ejecutar el cambio, sus preocupaciones y frustraciones también.

El marco general expuesto respecto a la relevancia y las condiciones de generar un cambio organizacional adecuado para asegurar éxito en las metas de la organización, nos abre el cami-

⁹ Carter McNamara; Basic Context for Organizational Change, Applies to nonprofits and for-profits unless noted. http://www.mapnp.org/library/org_perf/culture.htm

no para mostrar cómo se define, en el marco de la **protección social para la infancia**, un soporte de indicadores pertinentes no sólo para preparar a la organización en vistas de una transición importante, sino también, para determinar los principales aspectos sobre los que un sistema de protección social debe velar en la preparación para el egreso de niños que han permanecido largo tiempo en hogares sustitutos.

La miopía frente al contexto organizacional

La rapidez con la que se llevó a cabo el proceso de desinternación en nuestro caso de estudio –doce meses– y la poca claridad existente en el personal del internado respecto al futuro del mismo una vez que se desinternara a todos los niños y niñas, dificultó identificar una estrategia de cambio coherente asociada a la meta del proceso más amplio de reforma del SENAME. En este punto hay que tener en cuenta que se trata de un cambio organizacional profundo, que comienza con el cierre de una institución histórica como es el internado del OC estudiado, símbolo de un modelo de atención y cuidado a la niñez que se desea transformar por una concepción diferente del sujeto de atención.

En este sentido, las urgencias y tensiones que todo proceso de cierre genera no permitieron instaurar las bases para un cambio organizacional más profundo que concientizara e involucrara a todos los actores en su gestación de cara a asumir los nuevos desafíos. El foco de la estrategia, si bien estuvo asociado a la meta, se redujo al cierre institucional una vez éste fue explicitado (meses antes del cierre).

Las deficiencias en el proceso, expresadas en la poca planificación e información, sumadas a la rapidez de los cambios, ponen en cuestión los procesos de acompañamiento y de análisis de la realidad de los niños y niñas internas/os. Son los propios niños (as) quienes manifestaron un alto nivel

de desconocimiento e incertidumbre respecto de su situación cuando el internado cerrara.

La OC que estudiamos concentró siempre la toma de decisiones en sus directivos, sin que existiera una relación directa ni expedita con el resto de la organización. Esto determinó que no se generaran canales de comunicación claros, y por lo tanto, una participación de los afectados en la toma de decisiones.

A la vez, este estilo de toma de decisiones desapegadas de las bases, y por tanto, con poca fluidez de la información, generó un efecto adverso en la percepción de este proceso por parte de las funcionaras de trato directo. Ellas, además de no sentirse parte del proceso de cambio institucional, percibieron que sus funciones y roles fueron desvalorados. Entonces, el corolario del proceso de cambio fue para ellas “el sin sentido de sus esfuerzos anteriores”, ya que visualizaron que operaban con lógicas contrarias a las que hoy se valoran como “buenas”.

Lo anterior es resultado de la ausencia de un proceso de acompañamiento frente al cambio, de cuidado de la organización y capacitación frente a la Reforma, como un producto natural de transformación organizacional que conlleva al progreso colectivo.

Si bien todo cambio organizacional genera cierta resistencia y conflicto, en el caso del internado en cuestión, las deficiencias en materia de diseño e implementación de la estrategia de cambio agudizaron los efectos negativos que cualquier proceso de esta naturaleza genera.

En los funcionarios, niños y niñas internas de mayor antigüedad en la institución, se generaron quiebres profundos tanto en el sentido de pertenencia como en el de identidad institucional. Para los funcionarios, en particular, ello se expresó en términos de una desvalorización del trabajo que realizaban y una pérdida del significado histórico que la institución poseía. A las

niñas internas les ha tocado vivir los constantes traslados de hogar, despidos de tías, egreso de compañeras, todo lo que ha producido en ellas un impacto negativo, alterando en muchos casos, sus conductas¹⁰.

Las funcionarias de trato directo experimentaron situaciones de alta y permanente tensión, relacionadas con los inminentes despidos y la pérdida progresiva de importancia de su labor histórica dentro de la institución. Esta situación ha perjudicado no solo su autoestima, sino que también ha impactado sus vidas privadas, por el hecho de que muchas de ellas son jefas de hogar.

Por su parte, las niñas internas sintieron que no fueron tomadas en cuenta en el diseño e implementación de los cambios. Por lo cual, este proceso de cambio tuvo un impacto negativo, que generó en ellas un sentimiento de incertidumbre e inseguridad frente al futuro.

La institución podría haber evitado esta situación, si hubiera proporcionado información precisa y oportuna, además de haberlas hecho partícipes del proceso. Este hecho se opone a los ejes estratégicos de reconversión planteados por la OC, ya que no hay un plan definido en conjunto para establecer el destino de los sujetos atendidos. De este modo, aparecen como “objetos” de atención, a pesar de situarse en el nuevo paradigma que propone la Reforma.

Se puede concluir que el proceso de cambio organizacional experimentado en el Internado no fue capaz de cumplir con ciertos aspectos identificados como claves para asumir con éxito los nuevos desafíos. En este sentido, no se comunicó el plan del cambio y las metas asociadas a él a todos los miembros de la organización. La concepción de este plan fue realizada sin la participación y concurso de aquellos actores directamente involucrados, por lo que

¹⁰ En el caso de los niños (hombres) resultó difícil identificar sus percepciones frente a la desinternación, ya que fueron derivados a otras residencias antes de esta investigación.

no se pudo obtener un sentido de pertenencia e identificación con el plan, que permitiera disminuir los niveles de tensión y rechazo.

Las prioridades claves no fueron claramente identificadas, así como tampoco los recursos requeridos para ello. No fueron concebidas instancias de evaluación que permitieran examinar el progreso de los cambios, ni tampoco canales de comunicación adecuados. Todo lo anterior, dificultó la generación de un consenso favorable que fortaleciera el proceso de desinternación.

Las dificultades descritas anteriormente pueden ser explicadas, en parte, porque el contexto en el cual se inscribe este cambio opera con lógicas contradictorias a aquellas que promueve la Reforma. Los internados han sido considerados por los funcionarios y profesionales como el mejor lugar donde los niños y niñas pueden estar, los padres han sido evaluados como incapaces de responsabilizarse por sus hijos, y las prácticas desarrolladas al interior no han sido intencionadas desde ningún nivel hacia la desinternación, sino más bien perpetúan la internación de los niños, hasta que están en edad de ser autónomos. No es extraño, entonces, que del grupo de niños y niñas desinternados en el caso de estudio, casi el 50% tuviera entre 7 a 10 años de permanencia en el internado. Por lo mismo, una estrategia de desinternación, ineludiblemente, debe considerar un proceso organizacional planificado conducente al cambio de las lógicas bajo las cuales se comprende el fenómeno de la desinternación¹¹.

¹¹ Estas afirmaciones se sustentan en la recopilación de información a través de entrevistas y focus group con profesionales, funcionarios de trato directo y con niñas internas. Los métodos de análisis fueron una adaptación del *constant-comparative method*. Este método desarrolla categorías, conceptos y temas relevantes inductivamente de la información obtenida en las entrevistas y focus group, testeándolos cada vez en la progresión de las entrevistas y focus para evaluar su correspondencia con la realidad. Esta recolección simultánea y continua de información entrega las bases para la integración de similitudes y diferencias que producen los hallazgos y se complementa con investigación preexistente en materia de servicios de protección.

Asimismo, los modelos de intervención deben responsabilizarse de los contextos sociales donde intervienen. A continuación, examinaremos los puntos de quiebre de los modelos de intervención usados para desinternar.

Modelos de intervención insuficientes

Situación de la infancia en servicios de protección residenciales: consideraciones para el egreso y el seguimiento

La literatura respecto al perfil de los niños y niñas que viven en hogares que no son los de origen, señala que estos niños traen un background “deficitario”, ya que sus familias de origen habrían “fracasado” o renunciado a sus funciones en la crianza, sumando a ello experiencias de maltrato, abuso, negligencia, disfunción familiar y situaciones de precariedad social. A lo anterior, se suman malas experiencias asociadas a la realidad de vivir en internados, las que a veces distan de la protección. Todo esto ha llevado a evaluar como negativo el impacto de los internados masivos, pero también levanta la pregunta sobre la idoneidad del retorno en el corto plazo de los niños a sus hogares, después de tener largas permanencias en residencias de este tipo.

La literatura también plantea que a menudo los niños retornan a una familia que conserva las mismas características de riesgo, y son abandonados por los sistemas estatales de protección bajo el supuesto del apoyo de las redes comunitarias, generalmente inexistentes (Rutter, 2000:685-703).

De lo anterior, se deduce que el foco de análisis de los servicios sociales protectores que ofrecen hogares sustitutos debe considerar dos grandes dimensiones:

- un modelo de intervención hacia el egreso, que asegure la implementación de acciones intensivas que apunten a la reunificación con la familia de origen, en un ambiente de permanencia seguro y protector de los niños/niñas que viven ese tránsito internación/reunificación.
- un modelo de seguimiento que asegure un egreso seguro, el bienestar de los niños respecto de aspectos asociados a calidad de vida básica y mecanismos protectores.

Una Intervención Social conducente al Egreso

Si bien, en Chile, el SENAME ha determinado que los sistemas de protección se dirigen a “aque- llos niños que presentan alteraciones durante su desarrollo, provenientes de un inadecuado desempeño de quienes tienen la responsabilidad de ejercer el rol parental y que por ello ven vulnerados sus derechos” (MIDEPLAN, 1997: 41), en la realidad, la ley de menores históricamente ha establecido facultades muy amplias para su internación en este tipo de establecimientos. En este escenario, la situación de pobreza ha jugado un rol relevante como causal de internación. Por esta razón, es factible suponer que la población infantil interna tiende a presentar diferentes grados de riesgo en el proceso de ingreso a los internados. Rutter indica al respecto que los estudios comparativos de las conductas de niños que han sido ingresados por razones financieras y cuyas experiencias de pre-admisión no incluyen graves adversidades, claramente son más funcionales que las conductas de aquellos niños que han ingresado por problemas asociados a la disfuncionalidad de la familia de origen y/u a otras situaciones adversas.

Por lo mismo, los factores de pre-admisión juegan un rol clave en la vulnerabilidad de los niños en la etapa de internación, y en la sensibilidad frente al estrés de iniciarse en un nuevo escenario de vida (Rutter, 2000: 690). Estos fac-

tores no son los únicos que afectan la disposición de los niños/niñas y su conducta, existe evidencia de que la calidad de las experiencias durante el período de protección juega un papel relevante en el pronóstico exitoso acerca del futuro de los niños. Por otro lado, la duración tanto de las tempranas experiencias de adversidad, como aquellas vividas al interior de los internados, determinan los resultados en los servicios ofrecidos a los niños.

La posibilidad de resiliencia contempla una multiplicidad de influencias protectoras y también de riesgo, que operan antes de que las experiencias de vulneración de derechos sean concretamente vividas: durante ellas y después de ellas. Estas dos últimas son más controlables desde el sistema de protección, por lo cual es vital asignarles un valor central en los planes de intervención, donde los diversos actores inscritos en el sistema de ayuda actúan coordinada y articuladamente.

El punto inicial para el análisis sobre el servicio de protección hacia un egreso exitoso, debe considerar que en el marco de los dos factores señalados, el sistema de hogares o internados a nivel nacional ha mostrado un **desconocimiento de la situación familiar y de los menores en la etapa de pre-admisión al internado** (MIDEPLAN, 1997: 43), situación que impide un adecuado diagnóstico respecto a las condiciones de adversidad vividas por los menores previamente al ingreso, lo cual debilita una evaluación acabada respecto a sus posibilidades de resiliencia.

En lo que respecta a las intervenciones intensivas, debemos señalar que de acuerdo al mismo estudio de MIDEPLAN, se indica que la permanencia de los niños en los hogares tiende a ser de largo plazo, por dos vicios que se producen a partir de la estructura y funcionamiento institucional y por el impacto de la internación sobre el comportamiento de los niños.

Respecto al primer punto, relativo a la estructura del sistema, “la subvención niño-día confi-

gura una lógica institucional que opera sobre la base de una permanencia estable y prolongada de los niños, por lo tanto no facilita su salida” (MIDEPLAN, 1997: 45). Respecto al segundo punto, el impacto de la internación se evidencia en la descontextualización que sufren los niños y jóvenes al estar internos, en el sentido de aislarse de sus redes y espacios sociales naturales, desarrollándose en sistemas artificiales, que generan lo que en el sistema de protección se ha llamado institucionalización.

Lo anterior evidencia un panorama poco auspicioso para proponer un plan de intervención enfocado al egreso, ya que los antecedentes hablan de **poca información sobre las familias de origen y plazos de permanencia que no se instalan en la lógica de intervenciones intensivas y rápidas.**

En lo relacionado al plan de intervención en los sistemas de protección, Jane Waldfogel (Waldfogel, 2000:721) indica que estos planes deben orientarse a tres resultados claves: seguridad, permanencia y bienestar. Estos mismos factores deben medirse en el seguimiento post-egreso.

Respecto a la seguridad, proteger a los niños del abuso y de la negligencia es el centro de la misión de los servicios sociales para la infancia. Por lo mismo, el foco durante el tiempo de internación debe ser precisamente evitar que ello ocurra y, cuando sucede, proceder a su reparación. Así también, debe evaluar y capacitar a las familias para que este tipo de conductas no ocurra. El tratamiento otorgado por los servicios debe apuntar a restaurar en los niños internos que han tenido experiencias adversas, la imagen de sí mismo y la confianza en los otros.

Respecto a la permanencia -entendida ésta en dos sentidos: como la permanencia actual en el sistema de protección y como plan de permanencia para el futuro, el sistema de protección tiene que asegurar una intervención inmediata con la familia de origen, tratando de reducir al

máximo el tiempo de estadía al interior de los servicios, evitando así la desvinculación e institucionalización. Un criterio que debe orientar esta tarea es que la intervención prevenga el reingreso y en esta misma línea, incrementar la estabilidad en un solo hogar sustituto antes de lograr el egreso.

Un segundo criterio que orienta una adecuada permanencia se refiere al esfuerzo en mantener los vínculos preexistentes de los niños, tales como que aquellos niños internos que son hermanos, sean ubicados en el mismo lugar; o mantenerlos en las escuelas de origen (Waldfogel, 2000:725).

Una debilidad que Waldfogel señala en la elaboración de los planes de permanencia, es la carencia de indicadores que evalúen el progreso de los niños hacia los planes de permanencia definitiva. Estos indicadores son más complejos que la sola voluntad del niño/niña y su familia, ya que involucra al sistema en su conjunto: barreras judiciales, preparación del entorno y de las redes que lo acompañarán en el post-egreso, sistema escolar, entre otros.

Sumado a lo anterior, durante la permanencia de los niños en este tipo de residencias, especialmente cuando son jóvenes, es necesario generar espacios para la autonomía y la toma de decisiones. Diversos estudios de seguimiento de jóvenes después que han dejado estas residencias, manifiestan especiales dificultades en la vida adulta asociadas a un sentimiento de descontrol sobre sus vidas (Quinton, 1998). Esto tiende a suceder por las pocas oportunidades que estos servicios dan a los jóvenes para ser autónomos y tomar decisiones.

Finalmente, la autora señala que un indicador inicial y central es prevenir la internación cada vez que sea posible, esto bajo el principio de que la internación debe efectuarse sólo cuando sea absolutamente necesaria. Esto supone un estudio de ingreso acabado (récores de cada caso, entrevistas con escuelas de origen y otros

servicios sociales asociados). Como ya sabemos, esta ha sido una debilidad del sistema chileno.

Una buena evaluación del sistema de protección en la línea de internación debiera considerar temas como: la situación de salud, escolaridad, vivienda, entre otros. Jane Waldfogel propone indicadores usados por algunos buenos proyectos americanos insertos en su Child Welfare System. Estos indicadores se refieren a:

- Satisfacción de necesidades básicas (abrigo, alimentación) y progresión en asegurar esta provisión en el hogar de origen.
- Cambios hacia una mejor relación afectiva e interacción entre niños y padres.
- Situación cognitiva, emocional y física de los niños cada vez más cerca de los patrones esperados de acuerdo a edad y etapa de desarrollo, (capacidad autónoma, reinserción social).
- Ausencia de abuso en el consumo de alcohol y drogas tanto de la familia como en los niños.
- Avances familiares en proveer una vivienda segura y adecuada.
- Inserción y resultados escolares apropiados.
- Mejoramiento en el conocimiento que los padres tienen sobre las necesidades físicas y de desarrollo de los niños y de su relación afectiva.
- Provisión de servicios sociales a los padres de acuerdo a sus necesidades.

La autora también señala que estos datos no suelen ser registrados por los organismos que otorgan servicios de protección. Sin embargo, es fundamental regular la existencia de planes de intervención que consideren las dimensio-

nes indicadas y recopilen información respecto a los progresos en esos temas, es la única forma de mejorar la comprensión de la situación de los niños afectados por negligencia y/o abuso y mejorar la evaluación de los resultados del trabajo realizado por el sistema de protección.

Egreso seguro con un Plan de Seguimiento

Barth y Jonson-Reid¹² señalan que esfuerzos potentes por desarrollar mediciones de *performance* han largamente ignorado un aspecto crítico de los resultados de los servicios sociales para niños: ¿qué sucede con ellos después que los servicios del hogar sustituto terminan?. Estos autores presentan información relevante sobre la situación de seguridad que viven los niños post-egreso, principalmente respecto a tasas de mortalidad y encarcelamiento de los mismos, la cual evidencia no sólo la necesidad vital de contar con una estrategia de seguimiento, sino de incorporar información sobre lo que sucede post-servicios sociales dentro de una agenda de investigación más amplia.

Los autores especialmente recomiendan el diseño de indicadores sobre la seguridad de estos niños. Existen otros autores que enfatizan la necesidad de generar un acuerdo amplio tanto en la definición de mediciones de resultados como en la definición de estándares para evaluar éxito¹³.

Existe evidencia sobre una estrecha relación entre la experiencia de servicios sociales de protección y posteriores conductas delictivas, serios daños en los menores e incluso muerte. Barth y Jonson Reid

indican que aunque los servicios sociales claramente intentan prevenir muertes originadas en el abuso y negligencia sobre niños, los índices de mortalidad infantil no han sido ampliamente usados como un indicador de largo plazo. Los investigadores citan varios estudios donde se demuestra que niños que han estado dentro de servicios sociales de infancia, tienen tasas de mortalidad más altas que aquellos que no. Así también, se ha establecido que los niños abusados o desatendidos tienden a tener una razón de mortalidad 3 veces mayor que la población en general en minoría de edad.

También se observan mayores posibilidades de conductas criminales cuando son adultos¹⁴. Esta evidencia justifica poderosamente la existencia de servicios sociales de seguimiento protegiendo la seguridad de los niños, los ámbitos de protección son diversos: maltrato, negligencia, accidentes, sobredosis, homicidios. Respecto a la duración del seguimiento, se sabe que los riesgos de abuso o negligencia se mantienen por un período de más de un año; parte de las razones se sustentan en datos tales como que el abuso en preescolares, reportándose de nuevo en un 50% de los casos en el transcurso de los 2 años siguientes¹⁵. Este tipo de consideraciones debe tenerse en cuenta al definir plazos y recursos para el seguimiento.

Respecto a las infracciones de ley cometidas post-egreso, Barth and Jonson Reid indican que décadas de investigaciones establecen una fuerte asociación entre experiencias de abuso o negligencia y posterior involucramiento en acciones delictivas o criminales¹⁶.

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

13 John Poertner, Thomas P. McDonald, Cyndie Murray. *Child Welfare Outcomes Revisited, Children and Youth Services*, Vol. 22 Nos 9/10. Esvier Science Ltd. 2000.

14 Richard P. Barth, Melissa Jonson-Reid, *Outcomes After Child Welfare Services: Implications for the Design of Performance Measures Children and Youth Services*, Vol. 22 Nos 9/10. Esvier Science Ltd.. 2000 pg. 770.

15 Waldfogel, Jane; *Child Welfare Research: How adequate are the Data. Children and Youth Services*, Vol. 22 Nos 9/10. Esvier Science Ltd. 2000 pg. 723.

16 Jonson Reid, Melissa; *Youth violence and exposure to violence in childhood: An ecological Review. Aggression and Violent Behavior*, 3 (2), 159-179. 1998.

Por ello, las mediciones de performance de los servicios sociales para la infancia deben considerar la probabilidad que a menudo los niños experimenten pobres resultados una vez que los servicios terminan. Muchos indicadores de resultados consideran un nuevo abuso o reinserciones en instituciones similares, pero no consideran de igual forma las posibilidades de muerte no natural y el encarcelamiento.

Si bien pueden existir desacuerdos sobre la responsabilidad de los servicios sociales sobre el bienestar de los niños una vez que ellos dejan los servicios de protección, no es difícil tener una comprensión común sobre la magnitud del problema. Aquí surge la discusión respecto a la existencia de redes y a la vinculación de las agencias de protección con estas redes comunitarias de modo de asegurar un seguimiento desinstitucionalizado.

Los indicadores de seguimiento no son sólo de seguridad, también existen otros indicadores relacionados al bienestar del niño como aquellos de salud, educación, situación familiar y permanencia en el hogar, entre otros. En este sentido, la articulación con centros comunitarios, escuelas, centros de salud, juzgados, es vital para ofrecer un servicio que enfrente las diversas necesidades de los niños, y además, se potencien como centros de información para evaluar los servicios en el largo plazo.

La intervención estudiada a la luz de las subdimensiones de un Modelo contextualizado

A continuación, examinaremos la intervención desarrollada en función de subdimensiones derivadas del análisis previo.

Evaluación en el ingreso de las condiciones de la pre- admisión

El modelo de desinternación surge con una falencia inevitable, considerando la historia de

institucionalización de los niños y la ausencia previa de una intervención orientada al egreso. Esta falencia se refiere a la inexistencia de un diagnóstico acabado de su situación de ingreso, las condiciones de pre-admisión, las situaciones de vulneración previa, y una evaluación inicial de las capacidades parentales para ejecutar sus funciones.

Esta falta de información determina la evaluación de cada caso, haciéndola precaria, además de evidenciar la complejidad de la tarea en un corto tiempo, cuando en un porcentaje importante de internos hay que iniciar la búsqueda de familiares o adultos responsables.

Intervención: rápida e intensa al ingreso; determinada por metas y plazos

Nuevamente, la intervención se ve debilitada en su inicio debido a la inexistencia de intervenciones orientadas al egreso desde un comienzo.

Por lo tanto, la intervención para el egreso parte, en su mayoría, de diagnósticos recientes después que los niños han tenido una prolongada permanencia en el internado, afectando nuevamente las posibilidades de encontrar padres o adultos responsables dispuestos a retomar una tarea que habían omitido.

Como se identificó en el punto número uno del análisis de la intervención, el modelo se ajusta adecuadamente a los requerimientos de SENAME, en términos de sus objetivos y plazos. Sin embargo, estos plazos generales parecen ser desconocidos para actores claves del proceso cuando se trata de identificar los plazos de casos individuales. Tanto las funcionarias, como las internas e incluso los profesionales declararon, más de alguna vez, no saber el destino final de algunas de las niñas internas y los plazos para ese destino, a menos de dos meses del cierre del Internado. La angustia para las principales afectadas es claramente predecible, en la medida que se vulnera el principio de resguardar una permanencia estable en el hogar sustituto.

Permanencia: indicadores de progreso y minimización de experiencias adversas

La permanencia de los internos se ha visto afectada por tres puntos muy relevantes al minuto de evaluar la dimensión de protección y seguridad de los hogares sustitutos, independientemente de las tareas a las que se aboquen. Para ello, el contexto organizacional debe ser propicio, estos puntos fueron:

- La conducción organizacional errática del Internado estudiado en la última década, marcó la pauta de las relaciones laborales. Ello generó conflictos e inseguridad en los trabajadores de la institución (se ha perdido rumbo, por inestabilidad en sus cargos, por desvalorización de sus tareas, y por desinformación de los plazos y destinos). Esto, indudablemente, afecta el servicio dirigido a las internas.
- La premura de la desinternación junto con la crisis financiera de la institución estudiada, determinó que el año 2002 estuviera marcado por la inestabilidad en la organización del espacio en el Internado, los hogares (residencias dentro del internado) se modificaron muchas veces, cambiando los internos de hogar en hogar, de tía en tía, de compañera a compañera. Por lo tanto, la permanencia fue caótica, sin un canal de información que al menos comunicara y/o informara las razones del movimiento, ello enmarcado en un cuadro de masividad en el internado. Visualizando la necesidad de desmasificar los hogares, éstos se van reduciendo, los internos se van agrupando en una sola casa para reducir costos, lo cual entra en franca incoherencia con los objetivos de la misma desinternación.
- El modelo de intervención se mantuvo distante de la inestabilidad sufrida en el Internado, la invisible línea divisoria entre cómo se preparaba el egreso y la inestabilidad sufrida y observada en el contexto institucional, pone una pregunta determinante

sobre el último período de permanencia en el Internado. Al parecer, la preocupación por el egreso dejó atrás la preocupación por el día a día y el reconocimiento del conocido principio de otorgar a los menores un cierto nivel de control sobre sus vidas cotidianas.

Activación de redes: salud, educación, apoyo psicosocial

El modelo de intervención se sustenta en la existencia de redes comunitarias que protejan y brinden los servicios sociales que los niños egresados requerirán en sus comunidades. Es un gran avance, comparativamente con la intención histórica de resolver todas sus necesidades al interior de las instituciones.

La ausencia de redes adecuadas al proceso de desinternación planificado a nivel nacional merece identificar responsabilidades en su activación y servicio real, puesto que el egreso de niños a sus comunas es real, actual y demandante. Si no está creado el contexto, nos enfrentamos a posibles fracasos.

Intervención y seguimiento: la incoherencia del paralelismo

Estrategia del programa de seguimiento

Las estrategias de egreso tradicionales del SENAME buscan la “reinserción exitosa del menor en su familia”. En la actualidad, se observa una evolución positiva, donde la estrategia transita hacia una mayor incorporación de la dimensión local - comunitaria. Es un avance significativo porque incorpora iniciativas locales para resolver los problemas de los niños/as y adolescentes, sin desvincularlos de su medio familiar y territorial.

Los equipos técnicos del Internado declararon poner un importante énfasis en el logro de una

“reinserción exitosa del menor en su familia y comunidad”.

Sin embargo, cuando se recogió información en un rango más amplio de personas envueltas en el proceso de desinternación, se encuentra que para otros estamentos de la institución la estrategia de seguimiento es poco realista, en la medida que no se ha considerado la ausencia y/o inexistencia de una real activación local de recursos, lo cual se evidencia en las insuficientes redes de apoyo con que cuentan los niños y sus familias a nivel local, una vez que éstos egresan del sistema.

Objetivos del Seguimiento

Respecto a este punto, se observó la ausencia de material escrito donde se pudiese constatar y/o evaluar la existencia de los objetivos planteados para el seguimiento, tanto antes como después del cierre del Internado. Tampoco fue posible inferir con claridad los objetivos del seguimiento a través de las entrevistas y focus realizados a los distintos estamentos.

A través del proceso de flexibilización para el egreso (6 meses) donde los niños y niñas residen en sus hogares de origen y conservan la subvención, los profesionales determinan si la situación de protección se mantiene a lo largo del tiempo –entiéndase que ese “a lo largo del tiempo” se reduce a 6 meses-, evaluando la seguridad del niño, su inserción escolar, el cuidado en salud, el estado del vínculo afectivo del niño con su familia y el desarrollo de su autonomía progresiva.

Este tiempo de seguimiento ocupa los mismos tiempos de los recursos profesionales para preparar para el egreso, por lo tanto, un solo proceso busca -equivocadamente, a nuestro juicio- satisfacer dos etapas de intervención distintas.

Tiempo de Seguimiento

La concepción respecto al seguimiento en el Internado y en el SENAME antes de enfrentar

estos procesos de desinternación, establecía que éste no debía exceder a los seis meses en función de los escasos recursos profesionales y financieros con que se contaba. En la actualidad, este período puede extenderse entre 6 y 12 meses, en aquellos casos en que el equipo técnico lo estime necesario. Si bien todos los entrevistados evalúan como un acierto el aumento de tiempo y de financiamiento para el seguimiento de los menores, también coinciden que este aún es insuficiente para lograr una inserción exitosa de los niños. Lo anterior se comprueba si se considera que todo programa de reinserción debe contemplar una evaluación y un seguimiento de, al menos, dos años, período en el cual el niño todavía puede ingresar al sistema.

La información vertida previamente respecto al proceso organizacional vivido en el transcurso de la desinternación y a la operacionalización de los modelos de egreso y seguimiento, nos permiten concluir respecto al choque permanente de lógicas contradictorias y a la invisibilidad de las mismas, debido al inflexible esfuerzo desarrollado por alcanzar un sólo objetivo: la desinternación, no importa cómo, en qué contexto y bajo qué costos.

Conclusiones

Visión global de la Reconversión asociada a la organización

El proceso de desinternación estudiado es sumamente complejo y sobrepasa las consideraciones tradicionales de un Modelo de Egreso típico.

Esta afirmación se sustenta en que los procesos actuales de desinternación en Chile se instalan en un escenario que está marcado por una historia de internación que opera en oposición a intervenciones orientadas al egreso y, por lo tanto, se convierten en obstáculos a los modelos de desinternación.

A lo anterior se suma un escenario cruzado por tres procesos organizacionales a los cuales se enfrentan la gran mayoría de organismos colaboradores de SENAME cuando inician sus procesos de desinternación:

- Reconversión paralela de la Institución colaboradora en su totalidad (cambio organizacional y cultural).
- Clausura de instituciones.
- Desinternación de niños en un escenario adverso.

Cuando establecemos que la desinternación opera en un contexto de reconversión institucional, nos referimos a una transformación organizacional que va dejando fuera funciones tradicionales consideradas ahora obsoletas o inadecuadas. Aquí se produce una transformación de las valoraciones y concepciones de trabajo a nivel organizacional que necesariamente deben ser conducidas de modo apropiado al implementar modelos de egreso. A ello se suma el tema de la clausura de instituciones, la desinternación masiva conlleva el cierre de los internados grandes, como es el de nuestro caso de estudio. **Y aquí encontramos que, de modo paradójico, la estrategia exige el compromiso en la acción de actores que quedarán excluidos de la reconversión: los funcionarios son despedidos, los profesionales terminan sus contratos de trabajo y los menores son egresados.** Se pide que estos actores auto- eliminen el escenario donde han transitado por largo tiempo.

Siendo esto una condición real e ineludible del contexto en el que se implementa la Reforma, **una estrategia de intervención no puede obviar las variables organizacionales que cruzan la intervención**, y debe establecer la mejor estrategia para comprometer y cooptar a los actores en este plan. De acuerdo al análisis organizacional, la estrategia de cambio y desinternación en el caso de estudio presentó serias debilidades en los siguientes puntos, po-

niendo en jaque una evaluación de resultados positiva en el largo plazo.

El paradigma de la Reconversión institucional no llegó a instalarse en la Ciudad del Niño, porque finalmente era una institución que desaparecería y no estaba incluida en el cambio institucional del OC. Esto explica que no se haya considerado la transformación cultural que había que provocar para que todos los actores se comprometieran no sólo con los principios que orientan la Reforma, sino también con las acciones que conlleva un plan de desinternación.

Por lo anterior, la meta del proceso a nivel organizacional, quedó reducida al cierre del internado, único plazo conocido. Esto determinó que el nivel de incertidumbre generara tensiones en el trabajo del personal de trato directo y en los/as internos/as.

La inexistencia de canales de comunicación que informaran sobre las metas, los tiempos y plazos, ha sido definida como causa central en generar un complejo proceso organizacional. No existieron procesos participativos para definir los planes de acción y la conducción interna fue errática hasta que se instaló el último Director, quien actuó como agente de cambio para confirmar la meta más clara del proceso: el inminente cierre institucional.

En definitiva, no existió una estrategia para abordar el cambio organizacional, la meta no fue clara, y los planes de acción no fueron participativos.

Visión global del Plan de Intervención

Plan de Intervención y necesidades del proceso

El mensaje de la Reforma para el diseño e implementación de los planes de intervención

desinternadores ha estado basado en tres afirmaciones centrales:

- El lugar del niño/a es con su familia.
- Los esfuerzos tienen que conducirse a la más pronta Reunificación.
- Los niños/as tienen que ubicarse en ambientes familiares y comunitarios.

Aunque el logro de estas orientaciones requiere poner atención tanto en el proceso como en el resultado final, la implementación de los planes de desinternación sólo focalizaron en el esperado outcome final: el egreso.

Nos encontramos entonces con un error importante en el proceso estudiado, ya que existiría una separación radical entre **la intervención hacia el egreso y la situación real y cotidiana que se vivía al interior del internado. La meta de la intervención se redujo al egreso**, perdiendo sentido la permanencia de los niños/as en el hogar, **factor clave para un pronóstico positivo.**

Las relaciones conflictivas, la desinformación de actores que intervienen en el proceso cotidiano de los internos, la desinformación de las internas respecto de su futuro inmediato, el trabajo desarticulado de los distintos estamentos de la organización, determinaron que **si bien se implementaba un buen modelo de egreso**, la pregunta por el pronóstico permaneció abierta debido al espacio intocable y aislado en que se situó la intervención conducente al egreso, no logrando recoger el último período de devastación donde los niños, indudablemente observaron, escucharon y vivieron una inestabilidad que marcó su egreso y que nadie recogió.

Existe una tendencia perversa de los organismos de servicio social a desconocer que el cuidado de la organización, en tanto tal, es parte de la responsabilidad institucional, y cobra aún

mayor relevancia en el caso de estudio, porque **el bienestar de la organización asegura el éxito de las metas institucionales y estas metas están directamente asociadas al bienestar de los niños/as.**

En este caso, la organización del internado fue olvidada lo cual afectará los resultados de la desinternación, ya que la calidad de la experiencia durante los servicios de protección juega un rol relevante para un pronóstico exitoso.

La focalización en el resultado de egreso, y la pérdida de interés por la actual permanencia de los niños/as en los hogares (el proceso), es una tendencia que se observa en distintas experiencias internacionales enfrentadas a una Reforma de los Servicios Sociales para la Infancia. Las variables que intervienen para que esto suceda, son los crecientes costos del servicio social y el impacto que sufren estos servicios cuando son exigidos de rendir en función de costos y beneficios.

Considerando la relevancia que tiene una buena experiencia de protección al interior de los hogares sustitutos como escenario para un egreso exitoso, tanto **los organismos estatales, en este caso SENAME, como las instituciones colaboradoras, deben orientar sus indicadores de resultados no sólo a resultados finales (número de reunificaciones, número de reingresos, inserción escolar) sino también a resultados de proceso.** Estos debieran obligar a cuidar la organización donde se produce el proceso de desinternación, a generar canales de comunicación claros, a establecer relaciones humanas adecuadas entre los distintos miembros de la organización y producir indicadores que tienden a medirse sólo durante el post-egreso, fundamentales para obtener resultados finales adecuados: abuso y negligencia durante el servicio de protección, progresión escolar durante el servicio protector, vinculación a servicios comunitarios, entre otros.

Modelo de Intervención amenazado por intervenciones previas

Cualquier proceso de desinternación llevado a cabo en el contexto de nuestra Reforma y nuestros servicios de protección, no puede diseñar sus planes de intervención desconociendo los siguientes handicap que conforman los escenarios iniciales de trabajo:

- Prolongadas permanencias de los niños/as y jóvenes al interior de los internados.
- Inexistencia de intervenciones previas orientadas a la reunificación y el egreso.
- Culturas organizacionales que valoran las largas permanencias de los niños/as y jóvenes como factores protectores.
- Instituciones que se ven amenazadas por cambios que anuncian su desintegración y obsolescencia.

La importancia de establecer lo anterior como punto de partida es esencial para planificar la desinternación. Especialmente, porque se ha establecido en este estudio la relevancia de contar con diagnósticos profundos sobre las situaciones vividas por los niños/as antes de su admisión en el sistema y sobre los procesos vividos durante el tiempo de internación, como indicadores claves para identificar capacidad de resiliencia y pronósticos de egresos. Estos registros probablemente no existen en la mayoría de las instituciones. Los modelos de intervención para el egreso parten por lo tanto en escenarios adversos. Esta condición debe afectar los plazos que se estiman para la desinternación y las intervenciones individuales.

Aciertos del Modelo de Intervención para el Egreso

No obstante las consideraciones anteriores referidas a las debilidades del proceso de desin-

ternación, asociadas a un inadecuado manejo organizacional, a una exclusiva focalización en el outcome “egreso” versus la necesaria intervención centrada en el tiempo de internación y a la ausencia de indicadores de evaluación que midan el progreso hacia la restauración de derechos durante la internación, es necesario distinguir importantes aciertos del modelo de egreso implementado por los profesionales del caso de estudio.

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

El segundo acierto también recae en SENAME, en la decisión de fortalecer los recursos materiales de intervención, de modo de contar con capacidad de derivar a los niños a servicios más especializados y prestar una atención más integral.

Un tercer acierto se refiere al trabajo interdisciplinario entre trabajadoras sociales y psicólogas y a la oportunidad de generar un trabajo en duplas que favoreció la integralidad de la acción.

Un cuarto acierto recae en los componentes del plan de intervención para el egreso que se ajusten adecuadamente a las demandas de la reforma:

- Fortalecimiento de las competencias parentales.
- Desarrollo de recursos en los padres para la resolución de conflictos.

- Contribución a la superación de síntomas asociados al daño psicológico y emocional y a la revaloración de la experiencia de internación y las experiencias traumáticas vividas por el niño/a o joven.
- Contribución regulada a las carencias materiales para reinsertar a los niños en los hogares de origen.
- Esfuerzos en activar la red de ayuda y apoyo para el post-egreso.

El apoyo de redes locales, una promesa pendiente

La propuesta de reconversión institucional motivada por SENAME en sus organismos colaboradores pone en jaque la disposición efectiva y real de servicios sociales para los niños en los tiempos y espacios que son requeridos.

Esta situación se genera porque SENAME ha puesto la responsabilidad de su desinternación y retorno a sus comunidades de origen, en manos de sus organismos colaboradores (lógicamente, porque ellos administran los hogares) pero PARALELAMENTE, le ha pedido a estos mismos organismos que reconviertan sus funciones para ofrecer la red de servicios que se espera contar en el ámbito local.

La pregunta compleja se sitúa en el medio del proceso, cuando los niños ya están egresados y las redes están saturadas y/o no existen. ¿Quién asume la responsabilidad de proteger a los niños y ofrecer los servicios que se establecieron como condición de egreso? Estamos frente a un dilema que debe ser previsto antes que los procesos de desinternación se masifiquen aún más en nuestro país.

Este estudio de caso nos permite vislumbrar las necesidades actuales del proceso de desinternación, especialmente aquellas vinculadas al post-

egreso y de qué manera estas proyectan su satisfacción en una oferta de servicio social que no existe y para el cual la misma institución está preparando una en el nivel local cuando se reconvierta. El problema sustantivo es aquí que las necesidades actuales de los niños egresados se enfrentan a un vacío de servicios sociales, siendo esta una responsabilidad política. No pueden provocarse procesos paralelos como la desinternación de niños y niñas y al mismo tiempo crear servicios sociales ambulatorios y territorializados. Estos procesos no deben generarse simultáneamente, primero las alternativas de servicios sociales locales, y posteriormente, el egreso de los niños y niñas, con la certeza que existen ofertas locales que ofrecen seguimiento.

La discusión sobre las responsabilidades

Existe amplio consenso sobre la responsabilidad del sistema de protección respecto de determinados resultados adversos y por el que tiene que ser "accountable". Estos resultados tienden a restringirse a la protección de los niños/as y adolescentes al interior de los servicios sociales y a la prevención de futuros maltratos y/o negligencias, a la preservación de la familia y a la búsqueda de las mejores alternativas de reinserción en sus comunidades.

Sin embargo, se ha generado una discusión más amplia (Barth, 2000:763) respecto a la responsabilidad de los servicios para la infancia de asegurar el mejor interés de los niños/as y adolescentes, el cual no puede limitar la evaluación de resultados al tiempo inmediato de cierre del caso (egreso). Esta opción restringe una determinación precisa sobre si efectivamente el mejor interés de los niños/as y adolescentes ha sido alcanzado en términos de asegurar resultados vinculados a las relaciones afectivas, al desarrollo cognitivo y al bienestar físico de los niños(as). Esos resultados se acercan al objeti-

vo de promover su desarrollo, más que limitarse a prevenir nuevas experiencias adversas, y exigen un tiempo prolongado de seguimiento para comprobar su efectividad.

En la discusión sobre incluir un seguimiento de los casos más allá de su inmediato egreso, hay que reconocer posturas que se oponen a dicha demanda. Algunas orientaciones respecto a los servicios sociales para la infancia enfatizan que dar un seguimiento a los resultados más allá de lo que explícitamente ha sido provisto por la ley no es apropiado para dichos servicios. Básicamente porque no han sido dotados con los recursos para alcanzar ese tipo de metas y es un riesgo asignar una responsabilidad más amplia a servicios que no son capaces de alcanzar las metas asociadas exitosamente.

Nos parece que dos ideas importantes deben debatirse al respecto: primero, es indudablemente cierto que las agencias de protección deben ser capaces de cumplir con los requerimientos básicos para los que han sido creadas, tales como la protección y seguridad inmediata, cuando el caso se cierra. Segundo, las agencias públicas de protección a la infancia y sus colaboradores privados debieran ser concebidas, desde una perspectiva política, como instituciones dedicadas a ampliar la protección y seguridad de los niños en el largo plazo. Visualizamos que moviéndose desde el mínimo nivel de exigencia a una comprensión más amplia del tema –que permita asegurar en el corto y en el largo plazo la protección de los niños– sería fundamental para comprender y legitimar públicamente el importante impacto de las intervenciones de servicios sociales como el SENAME y las agencias colaboradoras.

No se trata de proponer que este tipo de agencias sean responsables de por vida de los niños que han pasado por servicios de protección, si no más bien se trata de establecer que cuando una familia entra en el circuito de los servicios sociales de protección a la infancia, implica la existencia de un riesgo para uno o más niños y

la necesidad de invertir mayores recursos públicos. Esta es la racionalidad que subyace al seguimiento de la seguridad y bienestar de los niños más allá del cierre de los casos. La validación de esta visión de responsabilidad y “accountability” de los servicios sociales de protección permitiría una mayor inversión en políticas y servicios que promuevan protección y seguridad para los niños en el largo plazo.

Se ha proyectado la existencia de redes de apoyo que debieran responsabilizarse del servicio de protección en el largo plazo a nivel local. Sin embargo, en este tiempo de transición hay un grupo importante de niños/as y adolescentes que asume el costo de la desprotección, al enfrentarse en su egreso a realidades territoriales que no cuentan con los servicios proyectados para ello a nivel local. Este vacío merece una reconsideración desde la política de infancia, de otra forma, los procesos masivos de desinternación de esta década asumirán un costo de oportunidad muy alto, afectando a una generación de niños/as y adolescentes.

De lo dicho, se establece con claridad la necesidad de reconocer los contextos adversos donde se instala la desinternación, y que la tendencia a invisibilizar esos contextos observada en el estudio, actúa como una prognosis hacia el fracaso de la intervención social.

Principales consideraciones en procesos de desinternación

El cuadro siguiente representa tres niveles de intervención que deben considerarse de manera ineludible para asegurar un mínimo de éxito en los procesos de desinternación. Estos niveles se responsabilizan de asumir los contextos organizacionales y la realidad donde se interviene.

Estrategia Organizacional

Contexto cultural de hogares sustitutos de Chile.
Consideración del proceso entrópico* al cual se suman los actores desde la perspectiva institucional.
Establecimiento de canales de comunicación transparentes, con mensajes coherentes.
Generación de mecanismos mínimos de participación para establecimiento de planes de acción.

Modelo de Intervención Para el egreso

Consideración del handicap que acarrea el tipo de internación previa para elaborar adecuados planes de intervención y evaluación de capacidad de resiliencia.
En función de lo anterior, establecer plazos adecuados de Intervención que aseguren un buen egreso. Un año de Intervención es muy poco tiempo para asegurar un buen egreso.
Medición de resultados orientados no sólo al outcome “egreso”, sino a una adecuada permanencia durante el período de desinternación.
Inclusión de los siguientes componentes de intervención:
- Fortalecimiento de las competencias parentales.
- Desarrollo de recursos en los padres para la resolución de conflictos.
- Contribución a la superación de síntomas asociados al daño psicológico y emocional y a la revaloración de la experiencia de internación y las experiencias traumáticas vividas por el niño/a o joven.
Contribución regulada a las carencias materiales para reinsertar a los niños en los hogares de origen.
Esfuerzos en activar la red de ayuda y apoyo para el post-egreso.
Apoyo para el desarrollo de habilidades para la vida independiente.

Seguimiento

Necesidad de formular un Plan de Seguimiento distinto del plan de intervención para el egreso.
Tiempo de seguimiento no inferior a un año.
Enfatizar debilidad en esta fase y el vacío de responsabilidad política sobre la protección social a los niños/as y adolescentes egresados.
Incorporar indicadores de seguimiento relacionados a temas de infracción a la ley, seguridad y protección.
Debatir en torno a las responsabilidades políticas de asegurar la protección de los niños post-egreso:
En este sentido, se podría imaginar la posibilidad de asegurar a través de redes locales un seguimiento desinstitucionalizado de los niños/as y adolescentes egresados.
También podrían crearse sistemas de monitoreo judicial.

* Entropía: Medida de la incertidumbre existente ante un conjunto de mensajes, de los cuales se va a recibir uno solo (en este caso: el cierre institucional).

BIBLIOGRAFÍA

- BARTH, Richard P. y JONSON-REID, Melissa. (2000). *Outcomes After Child Welfare Services: Implications for the Design of Performance Measures*. Children and Youth Services 22(9/10).
- Convenio de Cooperación OC - SENAME-UNICEF. Octubre 2000.
- MCNAMARA, Carter; *Basic Context for Organizational Change, Applies to nonprofits and for-profits unless noted*. <http://www.managementhelp.org/aboutnml.htm>
- POERTNER, John, MCDONALD, Thomas P., MURRAY, Cyndie. (2000). *Child Welfare Outcomes Revisited*. En: **Children and Youth Services**, Vol. 22 Nos 9/10. Esvier Science Ltd.
- JONSON REID, Melissa. (1998). *Youth violence and exposure to violence in childhood: An ecological Review*. Aggression and Violent Behavior, 3 (2).
- MATUS, Teresa. (2000). *Propuestas contemporáneas en trabajo social. Hacia una intervención polifónica*. Editorial Espacio, Buenos Aires, Argentina.
- MIDEPLAN. (1997). *Diagnóstico sobre el sistema de protección simple del SENAME*. Santiago de Chile.
- QUINTON, D.& RITTER, M. (1998). *Parenting Breakdown: The making and breaking of inter-generational links*. Aldershot:Avebury.
- RUTTER, Michael. (2000). *Children in Substitute Care: Some Conceptual Considerations and Research Implications*. En: **Children and Youth Services**, Vol. 22, N° 9/10. Pgs. 685-703, Elsevier Science Ltd.
- WALDFOGEL, Jane. (2000). *Child Welfare Research: How adequate are the Data*. En: **Children and Youth Services**, Vol. 22 Nos 9/10. Esvier Science Ltd.