

RESUMEN EJECUTIVO – ESTUDIOS Y EVALUACIONES

Título:

Estudio del proceso de implementación del Programa de Acogimiento Familiar (FAE) orientado a mejorar su desempeño en la reunificación familiar de niños/as y adolescentes

Autor:

Víctor Martínez Ravanal

Institución:

UNICEF - CHILE

Contrapartes:

Antecedentes:

En el plano estratégico el programa FAE se sitúa en el espectro de las nuevas tendencias de la intervención social de la política social chilena. En el plano programático constituye una de las más recientes expresiones de una línea política tendiente a avanzar gradualmente hacia propuestas alternativas a la institucionalización de los niños, niñas y adolescentes (en adelante NNA) vulnerados en sus derechos. En Chile la línea programática dominante de protección para acoger NNA gravemente vulnerados en sus derechos siguen siendo las residencias, las que atienden cada año alrededor de 21.000 niños/as y jóvenes entre 0 y 18 años. La institucionalización de los NNA –al desvincularlos de su familia y su comunidad- propicia su abandono progresivo y puede tener efectos muy negativos sobre su desarrollo psico-afectivo, emocional y social.

UNICEF y SENAME han establecido una alianza estratégica que aspira a promover e incrementar una política de cuidado de la infancia desprotegida en sistemas de acogimiento familiar y comunitario. El FAE constituye una de las principales expresiones programáticas de esta política, favoreciendo el acogimiento familiar de niños/as y adolescentes (NNA) privados de cuidados parentales que por una decisión judicial deben ser separados de su grupo familiar de origen, sin desarraigarlos de estructuras familiares y comunitarias. Esta modalidad cuenta con una oferta en Sename de 47 proyectos a nivel nacional, instalada en 13 regiones del país, con 3.252 plazas convenidas para atención a niños/as vulnerados, los cuales principalmente son acogidos por su familia extensa (abuelos, tíos, hermanos mayores etc.) en una proporción de un 60%; el 40% es acogido por una familia de externa.

La intención de proyectar al FAE en un lugar prioritario de la política chilena necesita, entre otras cosas, un conocimiento en profundidad de su proceso de implementación. Uno de los aspectos más críticos de las intervenciones sociales tiene que ver con el paso de la teoría a la práctica, de la formulación de la política pública y los programas a su implementación en terreno. Este proceso de implementación siempre demanda de los equipos ejecutores un gran esfuerzo creativo, por un lado, para aterrizar el programa en la gran diversidad situacional de los contextos de operación y por otro, para mantener esta implementación práctica dentro del encuadre fijado por la política, encuadre que muchas veces tiende a ser muy rígido, proporcionando un estrecho margen de maniobra a la acción situada de los ejecutores. Este escenario de implementación abre así un urgente campo de investigación para conocer en profundidad como se desarrolla este diálogo entre los modelos operativos de la política y los modelos prácticos de los profesionales de la acción situada. ¿Cómo se concretiza, como se aterriza el programa FAE en sus campos de operación? ¿Qué creatividad despliegan los profesionales de la acción en este proceso? ¿Cuáles son los principales facilitadores y obstaculizadores?

Propósito/Objetivo:

Objetivo general

Efectuar una evaluación analítica de la implementación del FAE que contribuya a mejorar su desempeño en el logro de los objetivos establecidos por la política pública y a posicionarlo como una alternativa preferencial para la protección de niños/as vulnerados en sus derechos y privados de cuidados parentales.

Objetivos específicos

Nº 1: Sistematizar el modelo operativo del FAE

Nº 2: Análisis de las prácticas de mediación de los equipos ejecutores del FAE con las familias de origen, de acogida y de egreso, con los niños(as) acogidos, con las redes locales de apoyo, tanto institucionales como comunitarias

Nº 3: Análisis de las prácticas de acogimiento de las familias de acogida

Nº 4: Análisis del proceso de restitución de derechos desde la perspectiva de los niños acogidos

Nº 5: Elaborar diseño de propuesta de mejoramiento del modelo de acogimiento actual desde los resultados del estudio

Metodología:

El estudio se orienta por la siguiente tesis-guía general: Dentro de la oferta programática de la política pública chilena para abordar la vulneración grave de derechos de la infancia la estrategia del FAE garantiza con mayor eficacia los derechos de niños(as) y adolescentes para desarrollar su existencia social en el contexto de una familia y su comunidad. El enfoque familiar-comunitario está tanto a nivel de la situación objetivo como de la estrategia. A nivel de situación objetivo se tiene como foco principal reintegrar al NNA a una familia y una comunidad; a nivel de estrategia, se espera lograr esto recurriendo a estructuras familiares (ya sean de su familia extensa, externa vinculada o no-vinculada) y comunitarias, evitando por tanto toda medida institucionalizante. El estudio es de carácter exploratorio, flexible y abierto. La metodología es de tipo cualitativo. Las técnicas de producción de información fueron entrevistas individuales, entrevistas grupales y grupos focales.

Resultados y Conclusiones:

La estrategia del FAE

El FAE logra su propósito articulando de manera estratégica la lógica comunitaria de resolución de situaciones de vulneración de derechos con una lógica institucional de apoyo especializado al proceso de acogimiento, cuidado, desarrollo e inclusión social de los niños(as) y adolescentes involucrados.

Los principales componentes estratégicos del FAE son: servicios especializados enfocados en revertir segmentación y exclusión social en grupos prioritarios; una intervención psicosocial en los contextos de vida de las familias vulnerables; vínculo personalizado con las familias y los NNA; un trabajo en red con las instituciones locales implantadas en el área de aplicación del proyecto y con actores locales comunitarios; una modalidad de tratamiento integral de las situaciones abordadas.

La lógica del FAE es reparar, reforzar, recrear los vínculos familiares, preservando y manteniendo el sentido de familia y comunidad para los NNA. La principal fuente de motivación para la participación de las familias de acogida debe ser de naturaleza moral, por tanto, ellas se deben concentrar en el bienestar de los niños y no en la retribución económica. Con las familias se establece compromiso, no relación contractual.

La familia de acogida con las que trabaja el FAE son de 5 tipos: Tipo A: familia extensa, vinculada consanguíneamente al NNA, que constituye una efectiva instancia de protección y restitución de derechos para el NNA (tíos, abuelos, hermanos, etc.). Tipo B: familia externa, sin lazos consanguíneos, pero vinculada comunitariamente al NNA (vecinos, amigos, miembros de la misma comunidad territorial, compañeros de trabajo, etc.), protectora). Tipo C: familia externa, sin ningún tipo de vínculos previos con el NNA, protectora. Esta familia es seleccionada por el programa FAE y constituye un recurso efectivo de acogida, protector, reparador, potenciador de las capacidades de los NNA y de su inclusión socio-comunitaria. Tipo A.1: familia extensa ‘multiproblemática’ que porta en su dinamismo una multiplicidad de elementos de riesgo efectivo de vulneración para los NNA: maltrato, trastornos mentales de cuidadores, violencia intrafamiliar, negligencia, alcoholismo, consumo adictivo y tráfico de drogas, prácticas delictivas, entre otros. Este tipo de familia no constituye un recurso efectivo de protección, sino más bien un espacio de reproducción de la vulneración. Tipo B.2: familia externa vinculada comunitariamente al NNA y su familia de origen, pero ‘multiproblemática’. Esta familia posee las mismas características que la familia extensa de acogida multiproblemática.

Se identifican tres modelos prácticos de operación de los FAE en su estrategia de cambio situacional desde una situación inicial de grave vulneración de derechos hacia una situación objetivo de restablecimiento de los derechos vulnerados. Tanto en su propósito como en su estrategia estos tres modelos aplican el enfoque comunitario.

En el modelo I –más próximo a la ‘solución’ dada por la comunidad a la situación de vulneración- la articulación se da entre la familia de origen y la familia extensa de acogida o una familia externa de acogida vinculada comunitariamente a la familia de origen del NNA (vecinos, familias del mismo barrio, amigos, etc.). El modelo II –que opera cuando el modelo I no garantiza el cambio situacional- articula la familia de acogida inicial que es diagnosticada como ‘multiproblemática’ con una familia externa no vinculada seleccionada y capacitada por el FAE. En el modelo III la familia externa se emplea directamente como único recurso de acogida.

El FAE está en la interfaz entre las estrategias institucionales de acogida –cuyo programa paradigmático está dado por las Residencias- y las estrategias comunitarias cuyo paradigma está dado por el acogimiento comunitario propiamente tal, sin intervención de ningún tipo de institución especializada. Esta es una de las grandes potencialidades del FAE y que le permite cumplir con su promesa de conservar al NNA en su familia y comunidad. Pero a su vez este posicionamiento estratégico lo sitúa en un campo tensional que vuelve más compleja su gestión, puesto que no siempre es fácil compatibilizar la lógica institucional más estructurada, rígida y controladora con la lógica más inestructurada y abierta de la dinámica comunitaria.

Nodos críticos.

1) Uno de los principales puntos críticos del FAE es el reclutamiento de familias externas no vinculadas; 2) se estima que en la práctica el programa no estaría trabajando con reales familias especializadas; 3) el modelo de familia externa que maneja el programa puede conducir a ciertas complicaciones que reducen su margen de maniobra; 4) el aporte económico es considerado necesario, pero insuficiente; a su vez puede generar dependencia en las familias más vulnerables; 5) se estima que la lógica de tribunales es muy rígida, unidireccional, controladora y normativa, esto entra en tensión con la lógica de los FAE, más flexible, más situacional; 6) No hay suficiente sistematización y modelización de las experiencias FAE; 7) no existe en las comunas una matriz de acogida y vinculación para el FAE; 8) el enfoque territorial que aplica el FAE es de orden político-administrativo, no comunitario; 9) el nivel de

profesionalización de los educadores (técnicos) es bajo; 10) el trabajo de los FAE genera desgaste psicológico y problemas de autocuidado en el equipo profesional; 11) dada su especial articulación institucional/comunitaria el FAE plantea problemas de control, complejizando la supervisión.

Potencialidades

Potencialmente el FAE puede acoger todo tipo de problemática de vulneración de derechos. La modalidad de instituciones ejecutoras da más creatividad al sistema. El 'efecto familia' tiene impacto positivo en el desarrollo integral de los NNA. Los logros en los NNA son evidentes: estabilización afectiva en un espacio personalizado; integración a un sistema de vínculos cercanos; desarrollo de mayor sentido de pertenencia; recuperación rápida de desarrollo alterados; mejor desempeño escolar, menos deserción; menor estigmatización y prejuicio en la escuela; prevención del maltrato y el abuso sexual; menos violencia; menos abandono del sistema escolar; no se perciben como niños institucionalizados; integración a una comunidad de vida; el cambio en los niños con discapacidad es notable: mayor autonomía, seguridad, ejercicio de derechos, se abre mundo de alternativas; el niño(a) continúa viviendo en una familia y en una comunidad.

Recomendaciones:

Profundizar en el FAE un enfoque territorial/comunitario que lo aproxime más a la institucionalidad local (especialmente de educación y salud) y la comunidad; que le permita desarrollar un trabajo más integrado para la inclusión socio comunitaria de los NNA, optimizando los accesos a los servicios locales y movilizándolo de manera más efectiva los recursos comunitarios, especialmente para el reclutamiento de nuevas familias de acogida. Para ello debiera existir para el programa una matriz política de instalación y vinculación en cada territorio, especialmente en los ámbitos de educación y salud. Lo ideal sería que el FAE se integrara orgánicamente a una política comunal de prevención de la vulneración de derechos de los NNA que permita 1) la detección temprana de problemáticas de vulneración de derechos, 2) practicar intervenciones oportunas, 3) contar con un dispositivo eficiente de derivación y 4) dar mayor anclaje comunitario al programa, generando canales permanente de participación comunitaria en la implementación del FAE.

Se debe aumentar el aporte económico el cual debe ser gestionado por el FAE en función de necesidades situaciones de las familias y los NNA.

SENAME y las instituciones colaboradoras deben tener responsabilidades compartidas en la participación activa, efectiva y masiva de la ciudadanía y la comunidad en el FAE. SENAME debe actuar a nivel de toda la ciudadanía y la institucionalidad central impulsando y promoviendo esta política de acogimiento; las instituciones colaboradoras deben hacer lo suyo a nivel de la comunidad y la institucionalidad local (juntas de vecinos, organizaciones comunitarias, colegios, hospitales, CESFAM, etc.)

El FAE debe disponer de una modalidad más sistemática de capacitación y habilitación de familias externas.

Los profesionales y técnicos debieran tener una mayor especialización en este tipo de intervención. Pero para dar mayor pertinencia a la capacitación es necesario una política permanente de sistematización de las prácticas de los ejecutores y de gestión del conocimiento que permita una mejor retroalimentación entre las bases técnicas del programa y las prácticas situadas de los ejecutores.

El FAE no trabaja actualmente con familias especializadas. Se debiera avanzar en este sentido, estableciendo una relación más contractual con las familias y mejorando sus niveles de capacitación. Esto permitiría un mejor control y seguimiento del proceso, posibilitando la ampliación y diversificación de la capacidad de acogida del programa.

Solo en estas condiciones el FAE podría transformarse en la principal estrategia de acogida de niños vulnerados en sus derechos, superando a las residencias en esta función.

La política pública en materia de protección activa de derechos de la infancia vulnerada debiera ser rearticulada tomando como principal referencia el FAE. Esta rearticulación -donde la responsabilidad esté compartida entre el Estado y la Comunidad- debería definir con coherencia y precisión la matriz de vinculación estratégica y operativa del FAE con las otras alternativas propuestas en la política pública chilena.

Lecciones Aprendidas (Optativo):

--