

## **TABLA DE CONTENIDOS**

<b>TABLA DE CONTENIDOS .....</b>	<b>1</b>
<b>LISTA DE GRÁFICOS.....</b>	<b>2</b>
<b>LISTA DE TABLAS.....</b>	<b>3</b>
<b>CAPÍTULO EDUCACIÓN.....</b>	<b>4</b>
<b>1.1 Introducción .....</b>	<b>4</b>
<b>1.2 Antecedentes.....</b>	<b>5</b>
<b>1.3 Resultados .....</b>	<b>9</b>
<b>1.4 Conclusiones y recomendaciones de política.....</b>	<b>18</b>
<b>1.5 Síntesis recomendaciones .....</b>	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
<b>1.6 Referencias .....</b>	<b>20</b>

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1.1 Evaluación del área de juegos.....	13
Gráfico 1.2 Acceso a medios de comunicación e información .....	15
Gráfico 1.3 Participación en reuniones de apoderados .....	15

## LISTA DE TABLAS

Tabla 1.1 Alfabetismo: ¿Sabes leer y escribir? .....	9
Tabla 1.2 Asistencia a un establecimiento educacional (2016) .....	10
Tabla 1.3 ¿Hace cuánto tiempo dejaste de ir al colegio? .....	10
Tabla 1.4 Asistencia escolar y número de meses en los centros .....	11
Tabla 1.5 Retraso escolar .....	11
Tabla 1.6 Retraso escolar y ayuda en las tareas .....	12
Tabla 1.7 Retraso escolar y frecuencia de actividades recreativas .....	13

# CAPITULO EDUCACIÓN

## 1.1 Introducción

En la literatura especializada existe amplio respaldo teórico y empírico a la influencia del contexto familiar en los logros educacionales de los niños y niñas, sistematizado en las revisiones de literatura que ha hecho Eric Hanushek (ver por ejemplo su primer trabajo en este sentido, Hanushek, 1986, y su más reciente Hanushek, 2010) o James Heckman (Carneiro & Heckman, 2003). El nivel socioeconómico y el capital cultural o educacional es la dimensión más importante que explica las diferencias de escolaridad, acceso a educación superior y logro de aprendizaje entre estudiantes y escuelas, y la única que en todos ellos resulta significativa y de signo inambiguo.

En cambio, todas las otras dimensiones resultan no significativas la mayoría de las veces. Mientras que, cuando son estadísticamente significativas, el sentido de la asociación es ambiguo, es decir, a veces tienen una influencia positiva y otras, negativa. Los mayores ingresos se traducirían en mayores y mejores recursos para estimulación, aprendizaje y juego didáctico, y acceso a oportunidades complementarias al aprendizaje. Por su parte, la educación y el capital cultural estaría asociada a un mayor conocimiento de lo que sería importante para el desarrollo y el aprendizaje de los niños y niñas, así como a la realización de una mejor estimulación, más atención a las necesidades de niños y niñas, y mejor apoyo en las tareas escolares y otras actividades de aprendizaje.

Este conocimiento ha estado presente en las políticas educacionales en Chile y se ha traducido primero, en políticas focalizadas hacia las escuelas más vulnerables (P900, escuelas críticas, liceos prioritarios) y posteriormente, en la Subvención Escolar Preferencial (SEP) (ver González, Mizala y Romaguera, 2004), que pretende nivelar las oportunidades de los/as estudiantes más vulnerables con las del resto de la población, entregando para este efecto a las escuelas, más recursos por estos alumno/as.

Probablemente el grupo más vulnerable de estudiantes, es el constituido por los niños y niñas que se encuentran bajo protección del SENAME. Siguiendo la misma argumentación que justifica la SEP, este grupo debiese recibir una atención aún más preferente por parte del sistema educacional. El sistema de protección debiese tomar medidas adecuadas para favorecer no solo la continuidad del acceso a la educación por parte de estos niños y niñas, sino compensar las violaciones de derechos a las que ya han sido expuestos respecto a sus oportunidades de aprendizaje. En estos casos, la familia puede no haber tenido habilidades adecuadas para la estimulación, para apoyar los procesos de desarrollo y fomentar el aprendizaje durante la primera infancia, que es una etapa crucial en el desarrollo del cerebro y el apego, ni el período posterior en la inserción escolar.

Así, no se trata solo de la diferencia atribuible a una menor educación o recursos limitados, sino de un efecto negativo en estas dimensiones, que debería haber sido prevenido por las políticas públicas en períodos mucho más tempranos, y al no haberlo sido – que explica el ingreso a la residencia – debe ser compensado a un costo mucho mayor.

Lamentablemente, el Estado de Chile no ha implementado las políticas suficientes para revertir la desigualdad de oportunidades educativas a los que estos niños y niñas están expuestos: no previene adecuadamente con buenas políticas de formación para las familias (aunque se han desarrollado

iniciativas limitadas interesantes como el programa “Nadie es Perfecto” de Chile Crece Contigo y el Ministerio de Salud); no compensa los efectos negativos que se han producido por vulneración de derechos (las acciones en este ámbito no llegan hasta la restauración y reparación plena, a lo más el tratamiento); no asegura una compensación de recursos y apoyos para promover una nivelación de sus oportunidades de aprendizaje en el presente (que es la filosofía detrás de la SEP, pero que requeriría reforzamientos para los niños y niñas vulnerados).

La importancia e insustituibilidad del vínculo familiar, obliga al estado a establecer, en todos los programas del SENAME, sean residenciales o no, una oferta hacia las familias, para mejorar sus habilidades parentales, así como fomentar el vínculo y la reparación de la relación en la medida que sea posible, en todas sus líneas de acción.

En lo que sigue no se aborda esta relación de los niños y niñas con sus familias, que es tema de otro capítulo de este informe, sino que se parte por reconocer que el pasado que antecede al ingreso a la residencia ha dejado una impronta que tiene consecuencias en las posibilidades de desarrollo educativo de los niños y niñas hacia el futuro, y que por tanto, la necesidad de compensar por este efecto y eliminar o minimizar sus consecuencias debe ser abordado simultáneamente con la reparación y restitución del vínculo familiar, cuando sea compatible con la medida de protección.

En resumen, las políticas públicas en Chile no han integrado adecuadamente las consecuencias de la evidencia científica en educación, relacionadas con las oportunidades educativas de los niños y niñas en residencias en Chile, que requeriría realizar los cuatro puntos subrayados más arriba. Además, se cuenta con poca información al respecto, incluso al nivel internacional, lo que limita las posibilidades de formular mejores políticas. En este sentido, este trabajo aporta una primera mirada necesaria a este problema, que debiese ser una preocupación ética central de las autoridades del Estado.

Este capítulo presenta en la próxima sección los antecedentes más relevantes relacionados con el derecho a la educación y su observancia en Chile. Posteriormente revisa los resultados de un estudio internacional reciente, pionero en abordar este tema. La sección siguiente analiza los resultados de los instrumentos aplicados por el INDH relacionados con el tema educativo. Concluye con una breve síntesis de las bases de licitación y orientaciones técnicas para las residencias de SENAME. La sección 4 concluye y la 5 formula recomendaciones.

## **1.2 Antecedentes**

Como se ha indicado en el capítulo de normas y recomendaciones, tanto la Declaración Universal de los Derechos Humanos como la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) reconocen el derecho a la educación. Esta última es más prescriptiva, pues indica – particularmente en su artículo 28 – una serie de medidas que los estados parte deben adoptar, como enseñanza primaria gratuita y obligatoria y el fomento de la enseñanza secundaria que permita el acceso para todos los niños y niñas, sea a través de la gratuidad o la asistencia financiera en caso de necesidad. Los Estados, asimismo, deben preocuparse de fomentar la asistencia y reducir la deserción escolar. En cuanto a educación superior, solo se habla de acceso sobre la base de la capacidad. Además, se indica que todos los niños y niñas deben disponer de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales. A su vez, se indica que la educación debe propender a desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño o niña hasta el máximo de sus posibilidades.

Respecto a la magnitud de los esfuerzos exigidos a los Estados, la CDN señala explícitamente en su artículo 4 que el compromiso es “hasta el máximo de los recursos disponibles”.

Por su parte, el Comité de Derechos del Niño realizó en su Observación General N° 1 una descripción de los propósitos de la educación, comentando los alcances de las disposiciones de la CDN en esta materia. De esta forma, el derecho a la educación debe ejercerse en condiciones de igualdad de oportunidades, lo que requiere remover barreras asociadas a disponibilidad de recursos o discriminación, particularmente de género, ruralidad, pertenencia a grupos minoritarios, discapacidad y privación de libertad. Asimismo, el derecho a la educación va más allá de la escolarización, ya que ésta debe ser complementada por su experiencia en la familia y en la comunidad, lo cual resulta sumamente relevante en la situación de niños y niñas institucionalizados. Por lo mismo la CDN indica, en su artículo 20, que los Estados, al adoptar medidas de protección para los niños o niñas que importen privación de su medio familiar, deberán prestar particular atención a la conveniencia de que haya continuidad en la educación del niño o niña y a su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha recomendado, en su estudio sobre cuidados alternativos, el deber de priorizar que la educación sea recibida en el marco de los servicios educativos de la comunidad, es decir, en el sistema educativo formal, de tal modo que le permita al niño o niña participar en las actividades educativas y recreativas junto con los niños y niñas que no se encuentren en situación de institucionalización. De esta forma, las actividades educativas ayudan a que el niño o niña interactúe con otros y cree lazos interpersonales indispensables para su vida. Asimismo, como recomienda la CIDH, en la medida de lo posible, y de que la ubicación de la institución lo permita, la educación del niño o niña en su entorno habitual no debe interrumpirse, y así permitirle mantener su círculo de amigos y sus relaciones con personas externas a la institución. El mantenimiento y estabilidad de estas relaciones es básico para el proceso de revinculación familiar y reintegración social, una vez el niño o niña egrese de la institución de protección (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013, párrafos 633-644).

En relación a lo anterior, UNICEF destaca que “una buena relación de los padres, madres y apoderados con las escuelas es factor clave para que sus estudiantes aprendan más. Las escuelas que han logrado integrar a las familias obtienen mejores resultados no solo en lo referido al rendimiento académico de los estudiantes y su actitud hacia el aprendizaje, sino también en términos de su desarrollo integral. La relación familia-escuela va más allá de la necesidad formal de que los padres participen nominalmente en algunos aspectos de la vida escolar. Es un proceso en el cual ambos actores van construyendo criterios efectivos para apoyar a los niños, niñas y adolescentes en su trayectoria escolar, reconociendo la necesidad que ambos tienen de contar con el otro y sin desconocer el rol que cada uno tiene.” (<http://unicef.cl/web/educacion/>). Más adelante, se indica: “Diversas investigaciones identifican variables familiares que afectan poderosamente el éxito escolar de los niños y niñas, especialmente las referidas a: la actitud y conductas de los padres frente al aprendizaje; los recursos relacionados con el aprendizaje; el clima familiar y los estilos de crianza. La experiencia formativa de los NNA no transcurre solo en la escuela sino también en los espacios fuera del sistema escolar donde los NNA tienen experiencias cotidianas”.

De acuerdo a CEPAL (2015), en una revisión de los avances a 25 años de la Convención, “la educación es uno de los pilares fundamentales para el desarrollo de estrategias de superación de la exclusión de niños, niñas y adolescentes, y es decisivo para dotarlos de capacidades para el goce de otros

derechos, como la salud, el trabajo y la participación.”. Asimismo, destaca la desigual distribución de los indicadores de trayectoria educativa, desempeño, infraestructura, recursos didácticos y recursos docentes por nivel socioeconómico (CEPAL-UNICEF, 2014) o condición de pertenencia a minorías indígenas, afrodescendientes y migrantes (UNICEF, 2012).

En el ámbito interno existen distintas iniciativas del área educacional que el Estado de Chile ha destacado, en su informe al Comité sobre los Derechos del Niño (Chile, 2012). Al respecto, la Ley General de Educación (LGE), que derogó la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), según el Estado de Chile “[...] promueve la universalidad de la educación y reconoce que ésta debe estar al alcance de todas las personas a lo largo de sus vidas. Además, señala que todos los alumnos, independiente de sus condiciones y circunstancias, deben alcanzar los objetivos generales y los estándares de aprendizaje que defina la ley. Todos los estudiantes deben tener las mismas oportunidades de recibir una educación de calidad.” (p. 73)

Además, la Ley N° 20.162 (2007) estableció la obligatoriedad de la Educación Parvularia, en su segundo nivel de transición<sup>1</sup>. Cabe recordar que la ley N° 19.876 (2003) había establecido la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza media. Se destaca también la Subvención Educacional Preferencial (SEP), y el Sistema Nacional de Asignación con Equidad (SINAE)<sup>2</sup>. Para ambos mecanismos, siguiendo la lógica del sistema SEP, la participación en programas de SENAME debiese otorgar prioridad.

Además, el párrafo 310 del informe de Chile al Comité de los derechos del niño (Chile, 2012) indica: “Todos los programas de la Red SENAME aseguran el derecho a la educación de los niños, reintegrando, a partir de un trabajo intersectorial con las escuelas, a aquellos que habían desertado del sistema, o generando medidas para favorecer su asistencia regular. Esto se encuentra estipulado en los lineamientos técnicos de todas las modalidades.” La Observación que ha realizado el INDH

---

<sup>1</sup> Este estudio no abordó el tema de la educación inicial, cuya situación queda pendiente para futuras investigaciones sobre este tema.

<sup>2</sup> La SEP fue introducida por la ley Ley N°20.248. Por esta ley, los sostenedores reciben recursos adicionales por cada alumno prioritario y preferente que se encuentra matriculado en el establecimiento, para elaborar e implementar un Plan de Mejoramiento educativo destinado a mejorar la gestión institucional y los resultados de aprendizaje de sus estudiantes, especialmente de los prioritarios y preferentes. En los establecimientos incorporados a SEP, los alumnos prioritarios están eximidos de cualquier cobro de financiamiento compartido, y no pueden ser objeto de cobro obligatorio alguno que condicione la postulación, ingreso o permanencia del estudiante (<https://www.ayudameduc.cl/ficha/subvencion-escolar-preferencial>). El SINAE es una metodología de Medición de la Condición de vulnerabilidad, que se construye con insumos de diferentes fuentes de información de cada estudiante y que llegan a JUNAEB mediante Convenios interinstitucionales. El SINAE identifica según prioridades de atención las desigualdades en que se encuentra la población escolar, con el fin de permitir la posterior entrega de los apoyos específicos que requieran para terminar con éxito sus 12 años de escolaridad. Para dicho efecto, este sistema posibilita la clasificación excluyente de los estudiantes en distintas prioridades de atención, facilitando de este modo, que a largo plazo los/as estudiantes que se encuentran en 1ª prioridad, salgan de su condición de vulnerabilidad (<https://www.junaeb.cl/como-funciona-el-sinae>).

pone a prueba la capacidad de los programas de dar cumplimiento a estos lineamientos técnicos, o más bien verifica la capacidad del organismo de llevar a la práctica sus diseños de política.

Por otra parte, en el párrafo 311 (Chile, 2012), se señala que en los centros privativos de libertad se ha pasado de cuatro escuelas en 2007 a doce en 2012 y que la totalidad de los 17 centros cuentan con Programas de Apoyo a la Reinserción Educativa (ASR), para reforzar o nivelar estudios mediante el sistema de exámenes libres.

Otros programas destacados por el informe del Estado de Chile son:

- El Programa de Apoyo a la Retención Escolar desde 2011 (JUNAEB), “que busca contribuir a la permanencia y la continuidad en el sistema educativo de estudiantes en condición de vulnerabilidad social y riesgo socioeducativo, garantizando los 12 años de escolaridad obligatoria. Este programa es un apoyo *psico-socioeducativo* que complementa el beneficio de la Beca de Apoyo a la Retención (Beca BARE).
- Los apoyos para la continuidad de estudios de las madres adolescentes.
- Los varios programas dedicados a proveer soluciones de residencia estudiantil para los NNA que por motivos de estudios deben vivir alejados de sus familias.
- La Tarjeta Nacional Estudiantil.
- El Programa Habilidades para la Vida I y II, de JUNAEB.
- El programa Elijo mi PC.

A estos logros consignados en el informe al Comité de los Derechos del Niño (Chile, 2012) se puede añadir la más reciente extensión con carácter piloto del subsistema Chile Crece Contigo.

Por otra parte, existe poca literatura especializada que aborde específicamente el tema del derecho a la educación de los niños y niñas en residencias. Una excepción es el proyecto YIPEE, que siguió las trayectorias educacionales post educación obligatoria de los niños y niñas que vivieron en residencias en 5 países de la Unión Europea: Dinamarca; Inglaterra; Suecia; Hungría; y España (Jackson and Cameron, 2012). La obligatoriedad de escolarización se define por la edad de las personas: 16 años en todos los países excepto Hungría donde es 18. Solo 8% de las personas que habían estado en servicios de cuidado por medidas de protección durante su infancia ingresaron a la educación superior, 5 veces menos que el promedio poblacional. Sus oportunidades educacionales habían sido limitadas inicialmente por interrupciones en su escolarización y deficiencias en su educación básica, que no son remediadas o compensadas por el sistema escolar. Asimismo, la mayoría de los asistentes sociales y cuidadores dieron baja prioridad a su educación; rara vez tuvieron orientación para desarrollar una carrera, o fueron mal aconsejados.

Se encontró que los factores facilitadores de buenos desenlaces educativos coincidían en los cinco países analizados: la estabilidad de la colocación y la escolarización, cuidadores que daban prioridad a la educación, sentimiento que había alguien que realmente se preocupaba por ellos y sus logros educativos. Los jóvenes más exitosos (predominantemente mujeres) estaban fuertemente motivados para tener una vida mejor que sus padres y claramente veían la educación como el camino hacia ese fin.

Si bien un estudio longitudinal de este tipo se encuentra fuera de las posibilidades de investigación factibles en este momento para Chile, la coincidencia de los resultados para países de muy diversos regímenes de seguridad social, sugiere que son relevantes también para Chile, por lo que, al



momento de revisar posibles medidas de política, las recomendaciones formuladas por estas autoras serán tenidas en cuenta.

### 1.3 Resultados

En esta sección se describen los resultados del trabajo de campo de este diagnóstico, comenzando por los resultados del instrumento individual aplicado a los niños y niñas, seguido de cruces relevantes entre el instrumento individual y el institucional, para terminar con resultados del instrumento institucional.

La Tabla 1.1 presenta los resultados para la pregunta si sabe leer y escribir. El 92,4% de los niños y niñas consultados declara que puede leer y escribir, un 1,1% sólo puede leer, 3,1% sólo puede escribir, y 3,2% ninguna de las dos cosas. Entre los de menos de 14 años el porcentaje que puede leer y escribir disminuye a 89,7%, elevándose a 96,8% entre los que tienen entre 14 y 17 años (diferencia estadísticamente significativa al 10% o al 5% dependiendo del test que se aplique). Este porcentaje es menor que el promedio poblacional. La encuesta CASEN solo hace la pregunta por alfabetización a partir de los 15 años. En la encuesta CASEN 2015, el porcentaje de adolescentes entre 15 y 17 años que sabe leer y escribir alcanza a 99,3%.

Tabla 0.1 Alfabetismo: ¿Sabes leer y escribir?

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Sí, puede leer y escribir	370	92,1	92,4	92,4
No, sólo puede leer	4	1,1	1,1	93,5
No, sólo puede escribir	12	3,1	3,1	96,6
No, ninguna de las dos cosas	13	3,2	3,2	99,9
No sabe	1	0,1	0,1	100,0
Total válido	400	99,7	100,0	
Casos perdidos	1	0,3		
Total	401	100,0		

Fuente: Instrumento individual INDH

En tanto, el 92,9% de los niños y niñas consultados asiste a establecimiento educacional. Este guarismo se eleva a 96,3% para los menores de 14 y desciende a 87,9% para el grupo 14–17 años. La encuesta CASEN 2015 consigna una tasa de asistencia bruta<sup>3</sup> para la enseñanza básica de 104,1%, y una tasa neta<sup>4</sup> de 91,5%. Para la enseñanza media, las tasas son 99,6% y 73,6% respectivamente.<sup>5</sup> Ninguna de las dos magnitudes es comparable puesto que en el cuestionario se consulta por asistencia a un establecimiento educacional independientemente del nivel al cual asisten. Un procesamiento de la encuesta CASEN 2015 realizado para este informe indica que el 99,6% de los niños y niñas entre 8 y 13 años asiste a establecimiento educacional<sup>6</sup>, así como el 96,1% de los niños

<sup>3</sup> Corresponde al cociente de los NNA que asisten a enseñanza básica dividido por la población total de 6 a 13 años de edad.

<sup>4</sup> Corresponde al porcentaje de NNA de 6 a 13 años de edad que asiste a enseñanza básica dividido por la población total de esa edad.

<sup>5</sup> En este caso la población de referencia es el grupo 14 a 17 años de edad.

<sup>6</sup> Es importante explicar esta comparación. La cifra de CASEN aparece solo como referencia, para comparar la situación de la población en general, y evaluar si problema debía atacarse con políticas más generales que

y niñas entre 14 y 17 años. La diferencia de asistencia a establecimiento educacional de los niños y niñas en residencias con respecto al promedio poblacional es de 3,3 puntos porcentuales para el primer grupo y de 8,2 puntos porcentuales en el segundo, lo que es preocupante y muestra la vulnerabilidad educativa de esta población.

Tabla 0.2 Asistencia a un establecimiento educacional (2016)

	Frecuencia	Porcentaje
Asiste	373	92,9
No asiste	28	7,0
No sabe	1	0,2
Total	401	100,0

Fuente: Instrumento individual INDH

Del 7% que no asiste, el 61,4% declara que esto ocurre desde el año pasado. En la Tabla 1.3 se presentan los casos absolutos, para resaltar que se trata de un número bastante limitado. Los casos que indican entre 1 y 2 años y más de dos años son 5 y 1 respectivamente, y 5 no saben. Estos son muy pocos casos, que podrían deberse a problemas de declaración. De no ser así, deberían recibir atención especial inmediata para apoyar su reinserción escolar. Los casos de no asistencia requieren atención específica por profesionales especializados y atención prioritaria, que permita a los niños y niñas su pronta reinserción educativa.

La atención especial para apoyar la reinserción escolar obedece al deber que tienen los Estados de adoptar medidas de protección especial reconocida en tratados generales de protección como el artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y en la propia CDN. En este sentido, es importante recordar el principio 7 de la Declaración de los Derechos del Niño indica el derecho del niños y niñas a recibir educación que favorezca su cultura general y le permita, en condiciones de igualdad de oportunidades, desarrollar sus aptitudes y su juicio individual.

Tabla 0.3 ¿Hace cuánto tiempo dejaste de ir al colegio?

	Menores de 14	14 o mayores	Total
El año pasado	4	13	17
Hace 1 o 2 años	1	4	5
Hace más de dos años	0	1	1

aquellas que deben atender específicamente a este grupo de niños y niñas bajo custodia del Estado. No obstante, la diferencia es lo suficientemente importante, y permite reflejar una desigualdad de oportunidades que afecta a este grupo, independientemente que ésta haya surgido a consecuencia de la institucionalización o sea anterior a esta. La ausencia de seguimiento sobre esta variable, desde el comienzo al fin de la institucionalización, es reveladora en sí de la falta de la prioridad asignada al problema. Por otra parte, si existen sospechas que otros grupos sufren una situación semejante, sería materia de otras investigaciones que deberían emprenderse. Nótese, en todo caso, que al estar topado en un máximo de 100%, un promedio 99,6% tiene poco margen para variar entre grupos importantes de la población. Por ejemplo, si se considera a los niños y niñas de los dos primeros quintiles (que corresponden al 50% de la población infantil), para identificar un grupo “vulnerable socioeconómicamente”, aún si el resto de la población tuviese un 100% de asistencia (que no es así), la asistencia - es decir el mínimo posible de cualquier otra mitad de la población – del grupo “vulnerable” sería como mínimo un 99,2%.

No sabe	5	0	5
Total	10	18	28

Fuente: Instrumento individual INDH

Por tratarse solo de 28 casos, tampoco es posible establecer conclusiones robustas relacionadas con las razones de no asistencia. De estos, 6 mencionan expulsión o cancelación de matrícula, 2 que no les interesa, y en las razones incluidas en otras (respuesta abierta) se repiten las menciones: 3 por consumo de drogas (2 de ellos indican explícitamente sin tratamiento por falta de cupo en red de salud), 3 por haber agredido, 2 por bullying y 2 huyeron del centro.

La Tabla 1.4 presenta el cruce de asistencia por tiempo de permanencia en los centros. Los que llevan menos de un año en la residencia tienen una asistencia menor que los que llevan más de un año – alrededor de 5 puntos porcentuales, diferencia que es estadísticamente significativa al 10%. Esto puede deberse a traslado de residencia reciente, a internación en un centro alejado de la escuela de origen o a priorización de aspectos relacionados con el evento que llevó a la internación por sobre la continuidad educativa, sin embargo, es necesario atender a lo dispuesto por la CDN sobre el deber de mantener continuidad en la educación del niño o niña que ha sido separado de su medio familiar. Lo anterior queda para futuros estudios, e idealmente para un mejor sistema de control de gestión del propio SENAME, que debería contar con esta información actualizada en forma permanente, especialmente si hay traslado de residencia.

Tabla 0.4 Asistencia escolar y número de meses en los centros

Asiste	0 a 12 meses	entre 1 y 5 años	más de 5 años	No sabe
Si	89,8	94,2	95,2	96,9
No	10,2	5,1	4,8	3,1
No sabe	0,0	0,7	0,0	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Instrumento individual INDH

La Tabla 1.5 presenta la situación de retraso escolar dentro de la muestra. En este caso hay un porcentaje importante de 7,4% de casos perdidos, por lo que se tomará como referencia los porcentajes sobre los casos válidos (372). De estos, un 75,2% no tendría retraso escolar, mientras un 19,8% está con retraso. A esto debe agregarse un 3,7% que asiste a escuela especial.

Tabla 0.5 Retraso escolar

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
Sin atraso escolar	279	69,7	75,2
Con atraso escolar	74	18,4	19,8
Escuela especial	14	3,4	3,7
No sabe	5	1,2	1,3
Total válido	372	92,6	100,0
Casos perdidos	30	7,4	
Total	401	100,0	

Fuente: Instrumento individual INDH

*\*Esta variable se creó a partir de la diferencia entre la edad esperada para cada nivel (según información del MINEDUC) y la edad y nivel actuales de los NNA encuestados. Se separó de este análisis el caso de los NNA que asisten a escuelas especiales.*

La Tabla 1.6 presenta un cruce entre la situación de retraso escolar y si el niño o niña cuenta con ayuda en las tareas en la residencia que lo alberga. El 80,4% de los niños y niñas sin atraso escolar recibe ayuda en las tareas, contra el 72,2% de los con atraso escolar y el 58,3% de los que asiste a una escuela especial (sin embargo, estos son muy pocos casos). La prueba de Chi-cuadrado de Pearson arroja un valor de 21,795, lo que es significativo al 4%. Es decir, pese a que tenemos pocas observaciones con atraso escolar (72) y en educación especial (12) parece haber una cierta relación entre el retraso escolar y no contar con ayuda en las tareas.

Asimismo, debe destacarse que el 78% de los NNA recibe apoyo en las tareas. Si bien esto es meritorio, lo preocupante es el 21,7% restante. Todos los NNA en residencias debiesen contar con apoyo en las tareas y, en general, con adultos que puedan ayudarlos en su proceso de escolarización.

*Tabla 0.6 Retraso escolar y ayuda en las tareas*

	Ayuda en las tareas					Total
	Si	No	A Veces	No sabe	No responde	
Sin atraso escolar	80,4	14,2	1,8	1,5	2,2	100,0
Con atraso escolar	72,2	13,9	1,4	9,7	2,8	100,0
Escuela especial	58,3	33,3	8,3	0,0	0,0	100,0
No sabe	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Total válido	78,3	14,6	1,9	3,0	2,2	100,0

Fuente: Instrumento individual INDH

En la gran mayoría de los centros se producen actividades recreativas. Solo un 0,5% de los niños y niñas no realizarían actividades recreativas al interior de los centros. No obstante, la frecuencia con que se realizan actividades varía entre centros (Tabla 1.7). El 25,6% de los niños y niñas se encuentra en residencias que realizan actividades diariamente, el 71,5% realizaría actividades semanalmente, y el 2,8% mensualmente. No hay relación estadísticamente significativa entre frecuencia de actividades en el centro y el atraso escolar de los niños y niñas. Tampoco entre frecuencia de actividades y asistencia escolar (no presentada en la tabla).

En este ámbito, la propia CDN en su artículo 31 reconoce los derechos del niño a la recreación, la cultura, el juego y el ocio, complementariamente las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños indicó en su directriz 86 que los “acogedores deberían velar por el respeto del derecho de los niños, incluidos los niños con discapacidades, que viven con el VIH/SIDA o afectados por este o que tengan otras necesidades especiales, a desarrollarse mediante el juego y las actividades de esparcimiento y por que se creen oportunidades para tales actividades en el entorno de acogimiento y fuera de él. Deberían fomentarse y facilitarse los contactos con los niños y otras personas de la comunidad local”.

La importancia del juego en el desarrollo infantil está bien documentada. Así lo reconoce el propio Gobierno de Chile en la página del programa Chile Crece Contigo: “El juego espontáneo, que surge naturalmente como expresión del mundo interno del niño y la niña, es la ocupación más importante

que tienen los seres humanos durante sus primeros siete años. Diversos y diversas especialistas en primera infancia convergen en la importancia del juego para el sano desarrollo infantil, argumentando que durante el juego, el niño y la niña entran en un estado de placer, de bien estar y de concentración, que les permite poner en práctica tanto sus habilidades motrices como cognitivas, emocionales, sociales y lingüísticas.” (<http://www.crececontigo.gob.cl/columna/el-juego-y-su-importancia-en-el-desarrollo-infantil-temprano/>). Una referencia técnica acerca de la importancia del juego en educación y el desarrollo de los NNA es Frost, Wortham and Stuart (2007).

Tabla 0.7 Retraso escolar y frecuencia de actividades recreativas

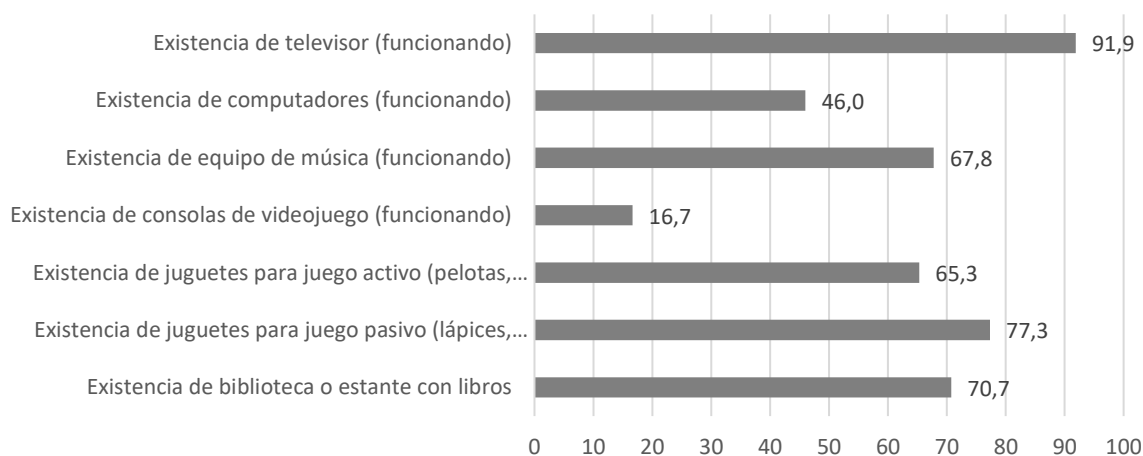
Frecuencia actividades recreativas	Retraso escolar				Total
	Sin atraso escolar	Con atraso escolar	Escuela especial	No sabe	
Diariamente	24,3	31,9	21,4	20,0	25,6
Semanalmente	72,7	65,2	78,6	80,0	71,5
Mensualmente	3,0	2,9	0,0	0,0	2,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Cruce de instrumentos Individual e Institucional INDH

Asimismo, en la mayoría de los centros, los niños y niñas, pueden proponer actividades recreativas. Solo el 0,9% de los niños y niñas estarían en centros donde no pueden proponer actividades recreativas.

El gráfico 1.1 presenta la evaluación del área de juegos de los centros. Puede observarse que la gran mayoría de los centros cuenta con televisor (91,9%). Menos presencia tienen los juguetes para juego pasivo (77,3%) y activo (65,3%), que debiesen ser parte del estándar mínimo de funcionamiento de un centro, para el derecho del niño o niña al juego. Elementos que hoy en día pueden considerarse indispensables para el estudio tampoco se encuentran en abundancia: biblioteca o estante para libros (70,7%) y computadores (46%). Es posible, no obstante, que estos elementos se encuentren disponibles en otras áreas de la residencia.

Gráfico 0.1 Evaluación del área de juegos



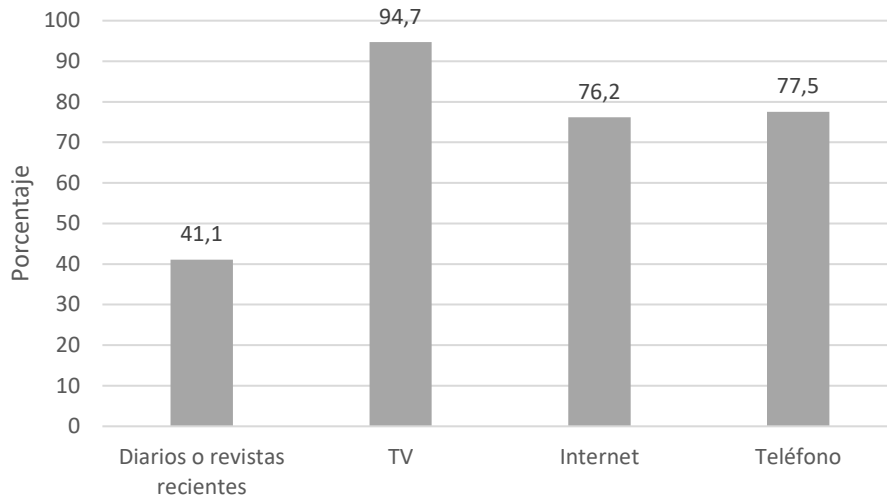
Fuente: Instrumento Institucional INDH

*\*Porcentajes calculados sobre 148 casos válidos para el ítem "Existencia de televisor"; 150 casos válidos para el ítem "Existencia de computadores"; 149 casos válidos para el ítem "Existencia de equipo de música"; 150 casos válidos para el ítem "Existencia de consolas de videojuegos"; 150 casos válidos para el ítem "Existencia de juguetes para el juego activo"; 150 casos válidos para el ítem "Existencia de juguetes para el juego pasivo"; 147 casos válidos para el ítem "Existencia de biblioteca o estante con libros".*

Por otra parte, el gráfico 1.2 muestra el porcentaje de centros que indica que los NNA tienen acceso a cada uno de los medios de comunicación ahí identificados. El acceso a TV es bastante alto, aunque no completo (94,7%). El acceso a teléfono (77,5%) e Internet (76,2%) es bajo si se considera que son los medios por los cuales los niños o niñas podrían mantener una comunicación más regular con su familia y amigos, aunque no puede descartarse que puedan hacerlo a través de un celular propio. El acceso a Internet es considerado una necesidad para el apoyo en las tareas escolares y la búsqueda de información, y debiera considerarse un mínimo para compensar por otros factores adversos que han afectado a estos niños y niñas. Más lamentable es el escaso acceso a diarios o revistas recientes, que alcanza a 41,1%, lo que limita la posibilidad que los niños y niñas estén informados sobre temas de su interés.

Para comprender el alcance de este ámbito resulta fundamental invocar el reconocimiento del derecho a la libertad de expresión en la CDN en su artículo 13, que incluye la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones o ideas de todo tipo, así como el artículo 17 que consagra el derecho de acceso a la información y material procedentes de diversas fuentes nacionales e internacionales, en especial la información y el material que tengan por finalidad promover su bienestar social, espiritual y moral y su salud física y mental.

Gráfico 0.2 Acceso a medios de comunicación e información

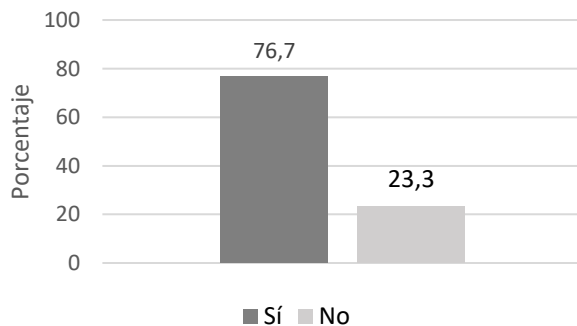


Fuente: Instrumento Institucional INDH

\*Los porcentajes están calculados sobre los 151 centros con datos válidos.

En el gráfico 1.3. se reporta el porcentaje de centros que indica que autoriza que los padres/madres participen en reuniones de apoderados de los niños o niñas. Este es un porcentaje alto, pero distante de 100%. Lo deseable sería que un adulto responsable, no limitado a los padres – que pueden no poder hacerlo por disposición judicial –, participe en estas reuniones, e informe al NNA sobre lo que en ellas ocurre. En general, esta función la cumplen las educadoras de trato directo, pero al parecer en un porcentaje importante de casos los padres/madres piden retener o mantienen interés en esta función (no sabemos si solo asisten ellos o ambos).

Gráfico 0.3 Participación en reuniones de apoderados



Fuente: Instrumento Institucional INDH

\* Los porcentajes están calculados sobre los 150 centros con datos válidos.

En base a lo anterior, debiesen fijarse estándares mínimos que los centros debiesen cumplir. Por ejemplo, es deseable que todos los centros tengan acceso a internet. Al mismo tiempo, no es deseable que este acceso no tenga algún tipo de acompañamiento y control, ya que el contenido de la web puede no ser adecuado para el desarrollo de los niños y niñas. Esta posibilidad depende de las capacidades de los adultos responsables del cuidado de los niños y niñas en los centros. En este sentido, la propia CDN su artículo 13 en relación al 17, indica limitaciones legales y necesarias para todas las dimensiones de la libertad de expresión que obedezcan al bienestar del niño o niña.

Finalmente, el Instrumento Institucional indaga sobre los cursos de capacitación que realiza el personal. Si bien la respuesta es abierta, ninguno de los grupos codificados refiere a temas educativos.<sup>7</sup> Esto es coherente con lo encontrado por Jackson & Cameron (2011) para 5 países de la Unión Europea, donde el personal a cargo del cuidado no asigna importancia a los temas educativos en su formación y práctica cotidiana.

Complementariamente, se revisaron someramente los aspectos educativos contenidos en las bases técnicas de licitación de los distintos programas de residencias externas y las orientaciones técnicas para los programas administrados directamente por SENAME.

La primera parte de estos documentos especifica los enfoques que deben ser considerados para el diseño del trabajo en las residencias. En primer lugar, llama la atención que los enfoques mencionados en las bases no incluyen la CDN ni los enfoques normalmente recogidos por UNICEF: enfoque holístico, ecológico o sistémico; y enfoque del ciclo de vida. En su lugar se desarrollan los siguientes enfoques: de necesidades educativas especiales; intercultural; de género; de gestión intersectorial; y de gestión de calidad. Este es un aspecto que debe ser revisado pero excede el foco de este capítulo.

En algunas bases se define un enfoque “psico y socioeducativo”, como aquel que considera lo siguiente:

“la orientación hacia logros de significación personal y social de los usuarios/as, desde una perspectiva que asume la imposibilidad de la neutralidad del equipo ante el fenómeno a intervenir; la consideración del sujeto y de la realidad como construcción social mediada simbólicamente, lo que releva la condición del sujeto (niño/a, familia) como agente activo en los procesos de construcción y la apertura hacia posibilidades de transformación de la realidad, en términos discursivos y de acción sobre el entorno; la intervención se funda sobre la significación de los objetivos personales y sociales del sujeto de atención, en directa relación con el involucramiento efectivo de los sujetos de atención, su vinculación con el equipo técnico y el respeto a sus particularidades; el reconocimiento de metodologías y estrategias diversas de operacionalización de la intervención, tanto a nivel individual, como grupal y social; el reconocimiento, explicitación y abordaje de los conflictos y tensiones de los fenómenos sociales abordados; el reconocimiento del contexto como espacio educativo en que se producen y refuerzan aprendizajes incluyendo lo situacional, por lo tanto, como espacio potencialmente colaborativo, lo que en el trabajo con niños, niñas y adolescentes significa implementar zonas de desarrollo próximo; la comprensión de los procesos de intervención como ejercicios

---

<sup>7</sup> Herramientas administrativas; Manejo psicológico; Intervención en crisis; Sexualidad y prevención de abuso sexual; Respeto y protección de grupos vulnerables; Prevención de riesgos; Habilidades parentales; Adopción; Apego y estimulación temprana; Ambiente laboral y autocuidado; Protocolo SENAME; Salud e higiene; Administración de medicamentos; Consumo de droga; administración y manejo; Maltrato; Buen trato y relaciones entre pares.



democráticos y de construcción de ciudadanía, lo que implica respetar y considerar la opinión, intereses, características y necesidades de los niños, niñas y adolescentes. Este enfoque permite además, entender el centro residencial como herramienta de desarrollo, mediante el uso de los recursos propiamente educativos que permitan conseguir o alcanzar —en los niños, niñas y adolescentes— una evolución creciente de sus capacidades y encontrar un lugar en la sociedad y una estabilidad personal.”

Más adelante se especifica que la evaluación biopsicosocial debe considerar: “necesidades en materia de salud; aspectos familiares; aspectos educativos, necesidades especiales si las hubiere; aspectos cognitivos y del lenguaje, recursos y déficits; aspectos emocionales (auto-concepto, autoestima); aspectos sociales: relación del niño/a con su medio; aspectos de la conducta: hábitos, autocontrol, nivel de autonomía, habilidades sociales; respuesta a la situación de ingreso al centro residencial; intereses, deseos, expectativas.”

Posteriormente se indica que se debe definir un “Plan de Intervención Individual”, “herramienta metodológica que define las metas a lograr para cada niño, identifica personas responsables del apoyo al logro de esas metas e incluye las actividades necesarias para lograrlas y los plazos tanto para su obtención como para su evaluación, y debe ser coherente con los programas y servicios especializados a los que también se adscriba el caso... El PII debe incorporar como dimensiones la intervención psico-socio-educativa, intervención psicoterapéutica, abordaje de crisis, e intervención familiar. Cada una de estas dimensiones, a su vez, puede considerar estrategias tanto individuales como grupales y de coordinación con actores locales y programas de la red... El PII debe configurarse como una formulación donde también participa la familia, de ser ello técnicamente pertinente, y el equipo de intervención. Estos actores, particularmente los educadores/as que interactúan con el usuario/a deben participar de las metas planteadas, conocerlas de forma de contribuir con su apoyo y a su logro... El PII debe entenderse como un proceso recursivo, en permanente retroalimentación sostenido sobre un principio de flexibilidad y participación.”

Sobre el contenido del plan se menciona lo siguiente: “una breve síntesis de la evaluación biopsicosocial del niño; objetivos del plan con el niño, y con su familia o adultos significativos; las actividades coherentes con los tres ejes de intervención a desarrollar (fecha y responsables de su ejecución); los resultados esperados y tiempo estimado para la ejecución de las actividades; sugerencias u observaciones individuales; registro periódico del estado de avance.

Además, las bases especifican una dotación que incluye un cargo de director de la residencia, un cargo interdisciplinario, manipuladores de alimentos, auxiliares (en algunos casos), y educadores de trato directo, para los cuales se especifica un estándar en función del número de niños atendidos, variable dependiendo de la modalidad. El perfil del educador de trato directo indica: “Técnico/a, auxiliar social o educador/a especializado y con experiencia en graves vulneraciones de derechos de infancia y adolescencia, con capacidad y habilidades para crear, aportar y desarrollar intervenciones formativas y educativas que contribuyan al proceso de reparación, para el trabajo en equipo y para la contención en situaciones de crisis. Además, debe demostrar capacidad empática, ausencia de trastorno y/o patología mental, estabilidad emocional y control de impulsos”. Las funciones principales de este cargo incluye “proveer un ambiente seguro y formativo; establecer relaciones basadas en el respeto y buen trato con los niños; entregar afecto a través de manifestaciones apropiadas al rango de edad, reconociendo emociones y presentando disponibilidad; regular y mediar conflictos haciendo uso de normas y límites; integrarse y formar parte del equipo de intervención, manteniendo una comunicación fluida, eficaz y permanente, como también con

familias de los niños/as cuando se requiera; incorporarse a la planificación y desarrollo de intervenciones”.

Estos son los principales contenidos relacionados con educación incluidos en las bases y orientaciones técnicas.

De esta primera mirada, es claro que hay elementos valiosos, y que se menciona el trabajo que debe realizarse en este ámbito con los niños en las residencias. El enfoque de trabajo es “psico y socioeducativo”. Se incorpora la situación educativa del niño en el diagnóstico “biopsicosocial” que debe elaborarse. Sobre la base de este diagnóstico debe elaborarse un plan para cada niño, que debe contener una intervención psico-socio-educativa, intervención psicoterapéutica, abordaje de crisis, e intervención familiar. No está claro el énfasis que se dará a los aspectos propiamente educacionales en el primer tipo de intervención. Además el principal personal que se relaciona con los niños se denomina educador de trato directo, e incluye el de educador como uno de los perfiles posibles.

Así, no obstante hay margen amplio en las bases y orientaciones para apoyar las trayectorias educacionales de los niños en forma adecuada, la formulación es demasiado abierta y no asegura una implementación adecuada. Si bien la palabra educación está contenida en el enfoque, diagnóstico y en el plan, no es lo suficientemente específica como para asegurar que estos aspectos sean abordados adecuadamente. En términos operativos, para el control de gestión, debieran formalizarse indicadores más claros, que permitirían hacer un seguimiento efectivo y significativo. Hay amplio margen para una mayor precisión y prescripción en este ámbito. Además los enfoques no integran perspectivas que son importantes, como la Convención sobre los derechos del niño, el enfoque holístico y el de ciclo de vida.

#### **1.4 Conclusiones**

En conclusión, este diagnóstico arroja importante información nueva sobre la situación educativa de los niños y niñas que viven en residencias de SENAME. A la vulneración de derechos que ha generado las medidas de protección, se suma la falta de garantías sobre su derecho a acceder y progresar en el sistema educativo. Un 7% de los niños y niñas en residencias no sabe leer y/o escribir, y un porcentaje similar no asiste a establecimiento educacional. De los niños y niñas consultados, hay 11 que dejaron de ir hace un año o más a la escuela. En vista de la especial protección que debe otorgar el Estado a los niños y niñas y con mayor preocupación sobre la institucionalización de ellos, todos estos niños y niñas deberían ser objeto de apoyo inmediato para regularizar esta situación y contar con los reforzamientos necesarios para recuperar el atraso acumulado, tanto en cantidad como, probablemente, en calidad de lo aprendido.

Asimismo, uno de cada cinco niño o niña presentan retraso escolar, más 3,7% que están en educación especial. Esto puede reflejar el efecto combinado de la situación de vulnerabilidad que los niños y niñas han vivido y la falta de los apoyos encontrados hasta el momento, y vuelven a sugerir la necesidad de una atención preferencial para recuperar el atraso acumulado y gozar de las mismas oportunidades de desarrollarse educativamente que los otros NNA.

En la gran mayoría de los centros se realizan actividades recreativas y los NNA pueden proponer actividades. Lo que varía es la frecuencia con que se realizan las actividades. Más preocupante es que solo 78% de los NNA tienen apoyo en las tareas. Respecto a estas características de los centros

deberían generarse, estándares y los centros contar con recursos y capacidades para llevarlas a cabo.

Finalmente, el listado de cursos de capacitación es ilustrativo de la poca prioridad asignada a la educación en la formación del personal de los centros.

El presente diagnóstico ilustra algunos problemas que es necesario atender y revela también la poca información con que se cuenta para generar políticas públicas efectivas para este grupo de la población. Por otra parte, afortunadamente, la mayoría de las dieciséis recomendaciones del proyecto YIPPEE (Jackson & Cameron, 2011) son pertinentes a la situación chilena, por lo que se deberían tomar en cuenta para la formulación de reformas al sistema de SENAME.

Algunas de estas recomendaciones, como la sugerencia que cuidado/protección y educación dependan del mismo ente administrativo, pueden parecer más difíciles de llevar adelante y/o ser menos efectivas en el caso chileno, por ejemplo, por la descentralización y privatización del sistema educativo, que hace más difícil una gobernanza efectiva desde ese sector. Cuando se discute la separación del SENAME siempre se habla de colocar la protección bajo dependencia del Ministerio de Desarrollo Social. Sin embargo, es evidente la necesidad de un mejor trabajo intersectorial, que no solo coordine mejor al municipio, SENAME y salud, sino también, y en forma mucho más activa al sector educacional, especialmente las propias escuelas y eventualmente JUNAEB, que es el organismo que parece tener mayores capacidades para movilizar en forma directa apoyos efectivos. La dependencia del servicio de protección del ministerio de educación, por ejemplo, colocaría el foco en la situación educacional de los niños y niñas, lo que actualmente no ocurre. Además, la nueva ley que crea los servicios locales creará un actor con mayores capacidades para ejercer un papel más activo en este ámbito. Por lo tanto, al menos, esta alternativa debería evaluarse en forma seria, considerando la experiencia de los países que han sido más exitosos en esta materia.

## 1.5 Referencias

Carneiro, P. & J. Heckman (2003) Human Capital Policy. Working Paper 9495, NBER.

CEPAL–UNICEF (2014) América Latina a 25 años de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño, Naciones Unidas: Santiago de Chile.

CHILE (2012) 4° Y 5° INFORME CONSOLIDADO DE APLICACIÓN DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO, Y SUS PROTOCOLOS FACULTATIVOS. Septiembre.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2013) “Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas”. <http://www.oas.org/es/cidh/infancia/docs/pdf/Informe-derecho-nino-a-familia.pdf>.

Comité de los Derechos del Niño (2011) Observación General N° 13, Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia, CRC/C/GC/13, 18 de abril.

Frost, Joe L., Sue C. Wortham, and Stuart Reifel (2007) Play and Child Development (Third Edition). Upper Saddle River, NJ: Pearson/Merrill, Prentice Hall.

Hanushek, Eric A. (2010) Education Production Functions: Developed Country Evidence, International Encyclopedia of Education, vol. 2, pp. 407-411.

Hanushek, E. A. (1986). The economics of schooling: Production and efficiency in public schools. Journal of Economic Literature 24(3), 1141–1177.

Jackson, Sonia and Claire Cameron (2011) Young people from a public care background: pathways to further and higher education in five European countries. Final report of the YIPPEE project, WP 12, Thomas Coram Research Unit, Institute of Education, University of London, UK.

UNICEF (2012) Completar la escuela. Un derecho para crecer, un deber para compartir. Todos los niños en la escuela en 2015. Iniciativa global por los niños fuera de la escuela. Panamá: UNICEF.