Apoyo legal para la reunificación familiar y el bienestar de niños, niñas y adolescentes en Chile

Investigadores/as:

Ryan Cooper

Joseph Doyle

Andrés Hojman

Sector(s): Economía Política y Gobernabilidad

J-PAL office: J-PAL Latinoamérica y el Caribe

Muestra: 1.871 niños, niñas y adolescentes de 6 a 18 años que vivían en residencias de SENAME en Chile

Grupo objetivo: Children

Resultado de interés: Enrollment and attendance Access to justice

Tipo de intervención: Legal assistance

Número de registro del AEA RCT Registry: AEARCTR-0004160

Datos: https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.20230947

Research Papers: Effects of Enhanced Legal Aid in Child Welfare: Evidence from a Randomized Tria...

Socios Implementadores: Budget Department, Chilean Ministry of Finance (DIPRES), Ministry of Justice and Human Rights, Chile , Supreme Court of Chile, Servicio Nacional de Menores (SENAME), Chile Ministry of Education, MIT Sloan Latin America Office

Los niños, niñas y adolescentes bajo cuidado alternativo suelen permanecer durante años en estas modalidades de cuidado, y las demoras burocráticas pueden prolongar innecesariamente su permanencia y afectar su bienestar. Investigadores colaboraron con el Gobierno de Chile para realizar una evaluación aleatorizada de Mi Abogado, un programa integral de apoyo legal para niños, niñas y adolescentes en cuidado residencial, con el objetivo de evaluar su impacto en la reunificación familiar y el bienestar de niños, niñas y adolescentes. Los niños, niñas y adolescentes asignados a Mi Abogado pasaron más tiempo viviendo con sus familias, tuvieron una menor vinculación con el sistema de justicia penal y registraron una mayor asistencia escolar, sin que se detectara un deterioro en su seguridad. La evidencia cualitativa y cuantitativa sugiere que el programa operó mediante la combinación de una representación jurídica más sólida y apoyo psicosocial, que ayudó a vincular a los niños, niñas y adolescentes y sus familias con servicios y a apoyar el proceso de reunificación familiar.

Problema de política pública

Los niños, niñas y adolescentes bajo cuidado alternativo suelen pasar largos períodos separados de sus familias. Los tribunales de familia generalmente buscan favorecer la reunificación familiar cuando existen condiciones para que esta ocurra de manera segura, pero los procesos de fortalecimiento y revinculación familiar pueden tomar años, y las demoras administrativas y judiciales pueden prolongarlos. Las permanencias prolongadas en cuidado alternativo pueden afectar el bienestar de niños, niñas y adolescentes, aunque la evidencia disponible no permite establecer con claridad cómo la duración de estas estadías incide en sus resultados. Los niños, niñas y adolescentes vinculados al sistema de protección enfrentan, además, una situación de

particular vulnerabilidad: presentan mayores tasas de ansiedad, depresión y mortalidad que otros niños, niñas y adolescentes de características similares.

Una posible respuesta es fortalecer tanto la representación jurídica como el apoyo más amplio que reciben los niños, niñas y adolescentes y sus familias mientras sus casos avanzan por el sistema de protección. Un apoyo jurídico más efectivo puede contribuir a reducir las demoras procesales y agilizar la tramitación de los casos ante los tribunales de familia, mientras que profesionales de la psicología y el trabajo social pueden ayudar a evaluar las necesidades de las familias, vincularlas con servicios y favorecer las condiciones necesarias para una reunificación familiar segura. Existe evidencia rigurosa limitada sobre si fortalecer el apoyo legal y la gestión de casos asociada puede reducir el tiempo que los niños, niñas y adolescentes permanecen bajo cuidado alternativo y mejorar sus resultados.

Contexto de la evaluación

Al momento del estudio, el sistema de protección de la niñez en Chile estaba administrado por el Servicio Nacional de Menores (SENAME), que investigaba denuncias de maltrato infantil y supervisaba las modalidades de cuidado alternativo. Si bien las familias de acogida —con frecuencia integradas por miembros de la familia extensa— constituían la modalidad de cuidado más común, el cuidado residencial también era frecuente, y los niños, niñas y adolescentes que vivían en residencias permanecían bajo cuidado alternativo durante un promedio de aproximadamente tres años. Al igual que en muchos otros países, el principal objetivo para la mayoría de los niños, niñas y adolescentes bajo cuidado alternativo era la reunificación familiar, mientras que la adopción era relativamente poco frecuente en Chile.

Hacia 2019, el sistema de cuidado residencial en Chile enfrentaba un fuerte escrutinio y presiones por ser reformado. Tras las críticas ampliamente difundidas sobre las condiciones en las residencias en 2016, las autoridades impulsaron medidas orientadas a reducir el uso del cuidado residencial, aumentar su financiamiento y mejorar la representación jurídica de los niños, niñas y adolescentes bajo cuidado alternativo. Aunque todos ellos tenían un abogado asignado, existía preocupación entre las autoridades de que las altas cargas de casos limitaran la calidad de la representación jurídica. En este contexto, el Ministerio de Justicia puso en marcha Mi Abogado como programa piloto en 2017 para fortalecer la defensa jurídica de los niños, niñas y adolescentes bajo cuidado alternativo.

Los niños, niñas y adolescentes que participaron en el estudio tenían una edad relativamente alta en comparación con la población atendida por el sistema de protección, con un promedio de aproximadamente 14 años al inicio de la evaluación. La mayoría de los casos involucraba situaciones de negligencia, mientras que cerca del 30 por ciento involucraba maltrato físico y el 17 por ciento, abuso sexual. También enfrentaban desventajas educativas: la asistencia escolar promedio en 2017–2018 era del 66 por ciento, el rezago escolar promedio era de aproximadamente un año y, entre quienes contaban con calificaciones disponibles en 2018, el rendimiento se situaba aproximadamente entre los percentiles 27 y 29.



PMA Magallanes team, Programa Mi Abogado, Ministry of Justice and Human Rights, Chile.

PMA Magallanes team

Detalles de la intervención

Investigadores colaboraron con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y la Iniciativa de Política Experimental de la Dirección de Presupuestos (DIPRES), del Ministerio de Hacienda, para evaluar si Mi Abogado mejoraba la reunificación familiar y otros indicadores de bienestar de niños, niñas y adolescentes que vivían en residencias en Chile.

La evaluación incluyó a 1.871 niños, niñas y adolescentes de entre 6 y 18 años que vivían en residencias de SENAME en las regiones del Maule, Biobío, Valparaíso y Metropolitana. En marzo de 2019, fueron asignados aleatoriamente a uno de dos grupos:

1. Grupo Mi Abogado (683 niños, niñas y adolescentes): Quienes fueron asignados a este grupo fueron seleccionados para incorporarse a Mi Abogado, un programa que brindaba a cada niño, niña y adolescente el apoyo de un equipo integrado por un abogado, un psicólogo y un trabajador social. El equipo buscaba proteger sus derechos, contribuir a que los casos avanzaran hacia la reunificación familiar o la adopción y vincular a los niños, niñas y adolescentes y sus familias con servicios. En la práctica, el abogado lideraba la preparación de las actuaciones ante los tribunales y el seguimiento de los casos, mientras que el equipo interdisciplinario evaluaba las necesidades de salud mental y sociales, se reunía con los niños, niñas y adolescentes, sus familias y el personal de las residencias, y mantenía el seguimiento durante 90 días después de la reunificación familiar. Los abogados de Mi Abogado también tenían a su cargo menos casos que los abogados que brindaban la representación jurídica habitual.

2. Grupo de comparación (1.188 niños, niñas y adolescentes): Quienes fueron asignados a este grupo continuaron recibiendo la representación jurídica habitual. No contaron con el apoyo específico de un psicólogo y un trabajador social ni con la gestión de casos más personalizada que ofrecía Mi Abogado.

Después de la asignación aleatoria, la Iniciativa de Política Experimental envió al equipo de Mi Abogado la lista de los niños, niñas y adolescentes seleccionados. Luego, el programa solicitó a los jueces de familia modificar su representación jurídica. Los investigadores vincularon registros administrativos provenientes de los sistemas de protección de la niñez, justicia, educación y del propio programa Mi Abogado para dar seguimiento, a lo largo del tiempo, a la vida en familia, la seguridad de los niños, niñas y adolescentes, su vinculación con el sistema de justicia penal, y su asistencia y rendimiento escolar.

Consideraciones éticas opcionales:

Dada la naturaleza sensible de las experiencias estudiadas, la evaluación midió los resultados de los niños, niñas y adolescentes utilizando datos administrativos y registrales existentes, en lugar de recopilar esta información mediante entrevistas con ellos. Según el equipo de investigación, este enfoque evitó pedirles que recordaran experiencias potencialmente dolorosas de sus historias de vida.

Resultados y lecciones de la política pública

En general, los niños, niñas y adolescentes asignados a Mi Abogado pasaron más tiempo viviendo con sus familias, tuvieron una menor vinculación con el sistema de justicia penal y registraron una mayor asistencia escolar, mientras que los investigadores no detectaron un deterioro en su seguridad. El programa también pareció ser costo-efectivo para el sistema de protección de la niñez.

Participación en el programa: La asignación a Mi Abogado no determinó perfectamente quién recibió el programa, ya que los jueces de familia tomaban la decisión final sobre la participación. Algunos niños, niñas y adolescentes asignados a Mi Abogado no ingresaron al programa, mientras que algunos del grupo de comparación se incorporaron posteriormente. Aun así, la asignación aumentó la exposición a Mi Abogado: se estimó que quienes fueron asignados al programa tuvieron 20 días adicionales de exposición por trimestre, en comparación con 32 días por trimestre entre quienes integraban el grupo de comparación, lo que equivale a un aumento de aproximadamente 60 por ciento.

Reunificación familiar: Mi Abogado aumentó en 6,46 días por trimestre el tiempo que los niños, niñas y adolescentes vivían con sus familias, desde un promedio de 21,7 días en el grupo de comparación, lo que representa un aumento de 30 por ciento. La asignación a Mi Abogado también aumentó en 7,65 puntos porcentuales la probabilidad de vivir con su familia en un trimestre determinado, desde un promedio de 25,9 por ciento en el grupo de comparación, equivalente a un aumento de 30 por ciento. Además, quienes fueron asignados al programa pasaron 4,6 días menos por trimestre en residencias de SENAME, desde un promedio de 54,4 días en el grupo de comparación, lo que representa una disminución de 9 por ciento. Durante el período del estudio, estos cambios reflejaron principalmente una reunificación familiar más rápida. Las salidas del cuidado alternativo mediante adopción fueron relativamente poco frecuentes.

Seguridad de los niños, niñas y adolescentes: Los investigadores no encontraron evidencia de que quienes fueron asignados a Mi Abogado estuvieran en una situación menos segura que quienes integraban el grupo de comparación. No detectaron efectos sustantivos sobre nuevas investigaciones del sistema de protección, reportes de victimización, reingresos al cuidado alternativo u hospitalizaciones. Este resultado es relevante porque quienes fueron asignados al programa pasaron más tiempo viviendo con sus familias y continuaron recibiendo un mayor seguimiento por parte del programa después de la reunificación.

Vinculación con el sistema de justicia penal y asistencia escolar: Los niños, niñas y adolescentes asignados a Mi Abogado registraron menos reportes ante los tribunales por presunta comisión de delitos: aproximadamente 0,038 reportes menos por trimestre,

desde un promedio de 0,125 reportes por trimestre en el grupo de comparación, lo que representa una disminución de 32 por ciento. Su asistencia escolar también fue 2,9 puntos porcentuales mayor que la del grupo de comparación, desde un promedio de 58 por ciento, equivalente a un aumento de 5 por ciento.

Mi Abogado combinó el apoyo de un abogado, un psicólogo y un trabajador social, por lo que la evaluación no permitió aislar el efecto de cada componente por separado. La investigación cualitativa sugiere que la labor jurídica liderada por el abogado fue el principal mecanismo para hacer avanzar los casos, mientras que los profesionales de la psicología y el trabajo social ayudaron a evaluar las necesidades de las familias, vincularlas con servicios y favorecer las condiciones necesarias para la reunificación familiar.

En conjunto, los resultados sugieren que fortalecer la defensa jurídica interdisciplinaria de niños, niñas y adolescentes en cuidado residencial puede reducir el tiempo que permanecen bajo cuidado alternativo y mejorar su bienestar sin comprometer de manera detectable su seguridad. Sin embargo, los autores advierten que estos resultados podrían no generalizarse plenamente a contextos con estructuras jurídicas diferentes o con sistemas de cuidado alternativo de mayor calidad.

Ofrecer Mi Abogado aumentó los costos de apoyo legal en US$199 por niño, niña o adolescente durante 641 días de seguimiento, pero generó ahorros de US$818 por persona para SENAME, debido a que quienes fueron asignados al programa pasaron menos días en cuidado residencial. Esto implica que SENAME ahorró aproximadamente US$4,5 por cada US$1 adicional destinado al apoyo legal. Cuando los autores incorporaron sus estimaciones de los ahorros sociales asociados a una menor vinculación con el sistema de justicia penal, los beneficios totales aumentaron a US$4.135 por niño, niña o adolescente. Sin embargo, advierten que esta estimación más amplia no incorpora los costos de los servicios sociales adicionales que los niños, niñas y adolescentes y sus familias podrían haber recibido a través de Mi Abogado.

Cooper, Ryan, Joseph J. Doyle, and Andrés Hojman. 2025. "Effects of Enhanced Legal Aid in Child Welfare: Evidence from a Randomized Trial of Mi Abogado." American Economic Review 115 (7): 2306–42.

1. Actualmente, estas funciones corresponden al Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia (Mejor Niñez).