

Diagnóstico sobre el progreso de Costa Rica en la implementación de las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños

Agosto, 2019





Patricia Vega Herrera Ministra de Niñez y Adolescencia Presidenta Ejecutiva del Patronato Nacional de la Infancia

Gordon Jonathan Lewis Representante de UNICEF Costa Rica

Coordinación Jalila Meza Lazarus Coordinadora del Departamento de Protección de PANI Georgina Zamora Fonseca Oficial de Protección de UNICEF

Sistematización de contenidos Melissa Leiva Poveda Coordinadora Abogacía, Aldeas Infantiles SOS Elena Chaverri Maroto Directora AISA, Aldeas Infantiles SOS

Equipo Técnico de apoyo Fernando Ching Chang Director Regional, San José Sur, PANI Annette Rivera Mena Trabajo Social, PANI Eva Sojo Delgado, Asociada de Proyectos, UNICEF

Asesoría Especializada Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar, RELAF.

Organizaciones colaboradoras Aldeas Infantiles SOS Casa Viva Roblealto

Mediación pedagógica Renato Joya, ALTERCOM

Diagramación y diseño Marco Hidalgo Molina, ALTERCOM

© Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF Costa Rica y Patronato Nacional de la Infancia, PANI.

Se permite la reproducción total o parcial de los materiales aquí publicados, siempre y cuando no sean alterados y se asignen los créditos correspondientes.

CONTENIDOS

ABREVIATURAS PRESENTACIÓN INTRODUCCIÓN	5 6 8
CAPÍTULO 1: DIRECTRICES SOBRE LAS MODALIDADES ALTERNATIVAS DE CUIDADO DE LOS NIÑOS -Antecedentes y marco conceptual	10
Antecedentes Principios orientadores Modalidades de acogida El paradigma de la institucionalización La desinstitucionalización	11 12 13 19 21
CAPÍTULO 2: MARCO NORMATIVO PARA LAS MODALIDADES DE CUIDO DE NIÑOS - DESINSTITUCIONALIZACIÓN	26
Marco legal en materia de Niñez y Adolescencia Marco jurídico para la desinstitucionalización Principios jurídicos para las modalidades alternativas	28 29 32
CAPÍTULO 3: HALLAZGOS DEL DIAGNÓSTICO Resultados de la aplicación de la "Herramienta de Seguimiento del Progreso"	36
Metodología de Estudio PASO 1: Implementación de la "Herramienta de seguimiento	37
del Progreso"	38
PASO 2: Entrevista digital a las ONG´S	39
PASO 3: Mesas de trabajo para validar resultados del diagnóstico	40
Hallazgos del Diagnóstico Tema 1: Panorama General	41 43
Tema 2. Abordar los factores que podrían resultar en la necesidad de	43
cuidado alternativo formal	46

Tema 3. Desalentar el ingreso en acogimiento alternativo a menos que	48
sea necesario Tema 4. Velar porque el acogimiento alternativo formal cumpla ciertos	40
criterios mínimos	49
Tema 5. Velar porque los entornos de acogimiento alternativo formal	
se correspondan con el interés superior del niño	50
CAPÍTULO 4:	
CONSULTA A ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES	52
ONG con medidas de protección a la niñez y adolescencia que no	
cuentan con cuidados parentales	53
Acciones preventivas desde el sector	53
Promoción de la desinstitucionalización desde el sector	54
Dificultades identificadas para la desinstitucionalización	- 4
desde el sector	54
CAPÍTULO 5:	
LÍNEAS DE ACCIÓN	56
Tema 1: Abordar los factores que podrían resultar en la necesidad de	
cuidado alternativo formal	57
Tema 2: Desalentar el ingreso en acogimiento alternativo a menos que	
sea necesario	58
Tema 3: Velar porque el acogimiento alternativo formal cumpla ciertos criterios mínimos	59
Tema 4: Velar porque los entornos de acogimiento alternativo formal	55
se correspondan con el interés superior del niño	60
Tema 5: Propuestas de acción para iniciar un proceso de reconversión	
de las ONG al paradigma de la desinstitucionalización	60
CAPÍTULO 6:	
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	63
BIBLIOGRAFÍA	66
ANEXOS	68

ABREVIATURAS

CCSS: Caja Costarricense de Seguro Social.

Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral. CEN-CINAI:

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. CIDH:

Convención Sobre los Derechos del Niño. CDN:

CECUDI: Centros de Cuido y Desarrollo Infantil.

CNA: Código de Niñez y Adolescencia.

CONAPDIS: Consejo Nacional De Personas con Discapacidad.

COSECODENI: Coalición Costarricense de Organizaciones para el Seguimiento de la Convención

de Derechos del Niño.

El Fondo de Asignaciones Familiares. **FODESAF:**

FONABE: Fondo Nacional de Becas. GAM: Gran Área Metropolitana.

IAFA: Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia.

IMAS: Instituto Mixto de Ayuda Social.

INA: Instituto Nacional de Aprendizaje.

MEP: Ministerio de Educación Pública.

NNA: Niños, Niñas y Adolescentes.

NNAJ: Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes.

ONG: Organizaciones No Gubernamentales.

ONU: Organización de las Naciones Unidas.

PANI: Patronato Nacional de la Infancia.

PME: Persona Menor de Edad.

PROMECUM: Programa para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación y Vida de Comunidades Urbanas de Atención Prioritaria.

RELAF: Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar.

RSE: Responsabilidad Social Empresarial.

UNICEF: Fondo de Naciones Unidas para la Infancia.

PRESENTACIÓN

Para el Patronato Nacional de la Infancia (PANI) y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), es un logro muy importante concluir con éxito el "Diagnóstico sobre el progreso de Costa Rica en la implementación de las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños". Un análisis basado en los estándares establecidos desde el 2009 por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en esta materia.

El interés por desarrollar este diagnóstico también responde a las recomendaciones realizadas por el Comité sobre los Derechos del Niño en su cuarto informe periódico en el 2011, entre otras cosas, expresó su preocupación por que muchos niños y niñas, en particular los que están en situación de mayor vulnerabilidad, sean internados en instituciones y no en centros de acogimiento familiar.

Entre sus principales recomendaciones el Comité sobre los Derechos del Niño (ONU, 2011, p.11) señaló que se:

a) Intensifiquen esfuerzos para que más niños vivan en un entorno familiar permanente, revisando periódicamente la situación de los niños internados en instituciones, reduciendo la duración del acogimiento provisional de los niños y adoptando las decisiones sobre el acogimiento de los niños en un tiempo razonable y atendiendo al interés superior del niño.

b) Considere el internamiento de niños en instituciones como medida de último recurso que debe durar el menor tiempo posible, y adopte todas las medidas necesarias para que los niños colocados en entornos de cuidado alternativo puedan regresar a sus familias, siempre que sea posible".

El análisis ha sido realizado utilizando la herramienta de diagnóstico y aprendizaje interactivo *Tracking Progress Tool*, la cual es gratuita, de acceso en la web, y diseñada para permitir que los actores nacionales (integrados por

gobiernos, proveedores de servicios y en general actores de la sociedad civil) determinen en qué medida, en el país se encuentra el cuidado alternativo de los niños, niñas y adolescentes y, al mismo tiempo, para que se puedan identificar las necesidades y prioridades del cambio.

Dicha herramienta fue desarrollada por un grupo directivo integrado por Better Care Network, Family for Every Child, Hope and Homes for Children, Servicio Social Internacional (ISS), RELAF, Save the Children, Aldeas Infantiles SOS International, UNICEF y Eurochild. El Centro de Excelencia para Niños Cuidados en Escocia (CELCIS) recibió el encargo de desarrollar y escribir la herramienta.

En Costa Rica, el diagnóstico se realizó contando con el apoyo decidido de organizaciones de la sociedad civil, tales como Aldeas Infantiles SOS, Casa Viva y Asociación ROBLEALTO con la asesoría de la Red Latinoamericana para el Acogimiento Familiar, RELAF.

Presentamos un documento que tiene gran potencial para promover los derechos de niñas y niños y mejorar la vida de cientos de ellos que no cuentan con cuidado parental, o se encuentran en riesgo de perderlo. Este documento debe servir de insumo e impulso para que el país genere los cambios y mejoras necesarias para que las prácticas institucionales y organizacionales se adecuen a los estándares mínimos y criterios establecidos por Naciones Unidas, para hacer eficaz los derechos de niños, niñas y adolescentes que se encuentran separados de su familia y privados del cuidado parental o en riesgo de perderlo.

Patricia Vega Ministra de Niñez y Adolescencia Directora Ejecutiva del PANI Gordon Jonathan Lewis Representante UNICEF



INTRODUCCIÓN

Las personas menores de 18 años de Costa Rica representan 27 % (1 341 919) de la población de Costa Rica, 5 003 402, (Instituto Nacional de Estadística y Censo, INEC, 2018). Según datos del Patronato Nacional de la Infancia, 5 387 se encuentran en alguna modalidad de acogimiento del sistema de protección ante la pérdida del cuidado parental.

La situación de la niñez privada de cuidado parental ha sido un tema de interés para el Comité de los Derechos del Niño en sus dos décadas de labor en el monitoreo y la promoción de la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN).

Ante la preocupación por la condición de vulnerabilidad de esta población, el Comité brinda su apoyo para desarrollar las **Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños**, con el propósito de:

"Asistir y estimular a los gobiernos para que optimicen la implementación de ese tratado como para 'guiar políticas, decisiones y actividades' en todos los niveles, tanto en el sector público como en el privado" (Cantwell, Davidson, Elsley, Milligan, Quinn, 2012, p.21).

Las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de las niñas y los niños promueven la aplicación de los principios de idoneidad, necesidad y la consideración del interés superior del Niño, para que sean aplicados por el Estado costarricense para hacer efectivo el derecho a la familia. Estos principios deben ser observados por todos los responsables de la protección de personas menores de edad separadas de su familia y privadas del cuido parental.

Por todo lo anterior, el presente estudio representa un diagnóstico sobre el progreso del país en la implementación de las directrices, así como la situación de los derechos de las niñas, niños y adolescentes protegidos en las diferentes modalidades de acogimiento alternativo y el cumplimiento de las directrices por parte de las distintas instituciones públicas y las organizaciones privadas que toman decisiones y brindan protección a las personas menores de edad separadas de su familia y privados del cuidado parental.

El objetivo del presente diagnóstico es la conformación de un espacio de análisis intersectorial que, a la luz de los resultados, permita la construcción conjunta y consensuada de líneas de acción, como insumo para la planificación de la estrategia integral de cumplimiento cabal de las directrices citadas.

El desarrollo del estudio se realizó gracias al apoyo técnico y financiero de UNICEF Costa Rica, la asesoría técnica de la Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar, y en alianza con el Patronato Nacional de la Infancia, PANI, Aldeas Infantiles SOS, Casa Viva y Asociación ROBLEALTO. Todo esto se lleva a cabo como parte del posicionamiento de la Organización de las Naciones Unidas en el tema de Desinstitucionalización, niñez y adolescencia, y el planteamiento de la estrategia nacional a mediano y largo plazo para superar el paradigma de la institucionalización y avanzar en la búsqueda de nuevas alternativas.

Este informe está dividido en 6 partes: capítulo I. contexto, capítulo II. marco normativo, capítulo III. hallazgos del diagnóstico, capítulo IV. consulta a organizaciones no gubernamentales, capítulo V. líneas de acción, capítulo VI. Conclusiones y recomendaciones.







ANTECEDENTES DE LAS DIRECTRICES

Las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños¹, adoptadas en el 2009 por la Asamblea General de Naciones Unidas, surgen a partir de la necesidad de continuar avanzando en la implementación de la Convención Sobre los Derechos del Niño (CDN). Hacen especial énfasis en aquellos niños y niñas que han perdido el cuidado parental, o bien, se encuentran en riesgo de perderlo.

Cabe destacar que si bien es un documento no vinculante, las Directrices sirven para asistir y estimular a los Estados partes para que la generación de sus políticas y acciones protejan y garanticen los derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNA). La Convención sobre los Derechos del Niño en su artículo 20 establece:

- Los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar, o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio, tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado (CDN, 1989, p.17).
- 2. Los Estados Partes garantizarán, de conformidad con sus leyes nacionales, otros tipos de cuidado para esos niños (CDN, 1989, p.17).
- 3. Entre esos cuidados figurarán, entre otras cosas, la colocación en hogares de guarda, la kafala del derecho islámico, la adopción o de ser necesario, la colocación en instituciones adecuadas de protección de menores. Al considerar las soluciones, se prestará particular atención a la conveniencia de que haya continuidad en la educación del niño y a su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico (CDN, 1989, p.17).

¹ Mencionadas en adelante únicamente como Directrices.

Sin embargo, la CDN no describe con exhaustividad las medidas que deberían ser tomadas; la situación es la misma con respecto a otros aspectos que aparecen en la CDN. En consecuencia, se hace necesaria la elaboración de orientaciones más detalladas e internacionalmente reconocidas.

Ahora, se cuenta con un marco político más coherente: "En la actualidad, las Directrices moldean la forma en la que los encargados de elaborar políticas, los tomadores de decisiones y los profesionales abordan tanto la prevención como la provisión de modalidades alternativas de cuidado para los niños" (Cantwell, Davidson, Elsley, Milligan, Quinn, 2012, p. 15).

PRINCIPIOS ORIENTADORES



PRINCIPIO DE NECESIDAD

Implica, antes que nada, prevenir situaciones y condiciones que puedan desembocar en que se prevea o requiera modalidades alternativas de cuidado. La variedad de problemáticas que deben ser abordadas es considerable: desde la pobreza material, la estigmatización y la discriminación, hasta la sensibilización respecto de la salud reproductiva, la educación parental y otras medidas de apoyo a las familias, tales como la prestación

de guarderías (Cantwell, Davidson, Elsley, Miligan, Quinn, 2012, p.23).

El segundo punto se refiere al establecimiento de un mecanismo sólido de "prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado" que sea capaz de garantizar que los niños ingresen únicamente al sistema de modalidades alternativas de cuidado si todos los medios posibles para mantenerlos con sus padres o su familia ampliada (extensa) han sido examinados (Cantwell, Davidson, Elsley, Milligan, Quinn, 2012, p.23).

La ubicación en un acogimiento alternativo es la última opción y debe ser justificada únicamente cuando corresponda a su interés superior. El acogimiento alternativo no debe la primera opción o única decisión de protección. Además, la necesidad de una medida debe ser evaluada regularmente. "Estos son evidentemente retos significativos para muchos países, pero la experiencia ha demostrado que es necesario que sean afrontados si se pretende evitar ingresos injustificados" (Cantwell, Davidson, Elsley, Milligan, Quinn, 2012, p.23).

PRINCIPIO DE IDONEIDAD

Si se determina que un niño efectivamente requiere de una modalidad alternativa de cuidado, esta debe ser brindada en una forma adecuada. Esto significa que todos los entornos de cuidado deben cumplir con estándares mínimos generales con respecto a, por ejemplo, las condiciones y el personal, el régimen, el financiamiento, la protección y el acceso a servicios básicos (educación y salud en particular) (Cantwell, Davidson, Elsley, Milligan, Quinn, 2012, p.23).

El segundo aspecto se refiere a que el entorno de cuidado corresponda a cada niño involucrado en particular. Esto significa seleccionar aquel que, en principio, satisfaga mejor las necesidades del niño en ese momento. También implica que una variedad de entornos de cuidado en un ámbito familiar, se le debe dar prioridad a las "soluciones basadas en la familia y la comunidad (Cantwell, Davidson, Elsley, Milligan, Quinn, 2012, p.23).

INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO

El "interés superior del niño" se vuelve un factor determinante en dos situaciones que conciernen directamente al acogimiento alternativo: el examen de la necesidad de separar al niño de sus padres (Artículos 9.1 & 20.1 de la CDN); y la consideración de la adopción como una opción para un niño que ha ingresado al acogimiento alternativo (Artículo 21 de la CDN). (Cantwell, Davidson, Elsley, Milligan, Quinn, 2012, p.25).



MODALIDADES DE ACOGIDA

- CLARIFICACIÓN CONCEPTUAL -

La clarificación conceptual es un proceso fundamental para entender la terminología usada por las Directrices para dirigirse a la diversidad de modalidades de cuidado alternativas existentes. La clarificación de conceptos permite a los entes públicos o privados, formales o informales entender cuál es su estado, además los Gobiernos cuentan así con una herramienta clasificatoria que permite agilizar los procesos de regulación de las alternativas existentes en un país.

FORMAS DE ACOGIMIENTO ALTERNATIVO

GRUPOS DE CUIDADORES FORMALES

Las Directrices definen las siguientes formas de acogimiento alternativo:

A su vez, las Directrices se refieren a dos grupos distintos de cuidadores formales:

Acogimiento INFORMAL

Es considerado como una medida activa o tácita tomada por medio del acuerdo entre los padres o tutores legales del niño y uno o más individuos (generalmente familiares o personas cercanas a la familia) que no tienen una acreditación oficialmente emitida para ser cuidador al momento de asumir esta responsabilidad. (Cantwell, Davidson, Elsley, Milligan, Quinn, 2012, p.33).

Acogimiento FORMAL

Todas las modalidades en las que haya un cuidador reconocido, más allá de cómo estén organizadas y de quién sea la iniciativa. Toda admisión en un centro de acogimiento residencial es "formal". Las Directrices exigen que cada centro esté registrado y autorizado para operar. Se asume que fueron "reconocidos". (Cantwell, Davidson, Elsley, Milligan, Quinn, 2012, p. 33).

Fuente: elaboración propia a partir de Cantwell, Davidson, Elsley, Milligan, Quinn (2012).

- 1. "Las agencias, las cuales organizan las modalidades alternativas de cuidado (tales como un servicio social, un organismo encargado de la prevención del ingreso a las modalidades alternativas de cuidado)" Avanzando En La Implementación De Las "Directrices Sobre Las Modalidades Alternativas De Cuidado De Los Niños", p.33, 2012.
- 2. "Los centros de acogida, los cuales prestan acogimiento residencial a los niños.". Avanzando en la implementación de las "Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños", p.33, 2012.

"Las agencias y los centros de acogida pueden ser de naturaleza privada o pública, en tanto que 'privado' significa 'no estatal'". Avanzando En La Implementación De Las "Directrices Sobre Las Modalidades Alternativas De Cuidado De Los Niños", p.34 2012.

Fuente: elaboración propia a partir de Cantwell, Davidson, Elsley, Milligan, Quinn (2012).



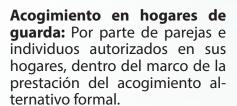
CATEGORÍAS DE MODALIDADES DE CENTROS DE ACOGIDA

Las Directrices plantean diversas modalidades de centros de acogida alternativa para facilitar que los Estados entiendan y regulen las modalidades que se llevan a cabo en cada país. Puede ser de carácter público o privado; de carácter familiar y aquellos que son un acogimiento en una modalidad alternativa. Veamos en detalle:





Acogimiento por familiares: Proveído por la familia ampliada u otros cuidadores cercanos a la familia y conocidos por el niño. Si bien estas modalidades han tendido a ser de carácter informal, algunos países están recurriendo cada vez más al acogimiento formal dentro de la familia extensa (acogimiento por familiares en hogares de guarda). Esto hace posible que todas las personas involucradas se beneficien del mismo nivel de orientación y apoyo que en cualquier otro acogimiento en hogar de guarda. (Cantwell, Davidson, Elsley, Milligan, Quinn, 2012, p.34).



En hogares de guarda de corto plazo puede ser proporcionado para hacer frente a una crisis provisional, o como un "cuidado temporal de descanso" planificado, para aquellos padres que cuidan a un niño con discapacidad u otras necesidades especiales.

En hogares de guarda a mediano plazo puede ser requerido mientras se ofrece apoyo a los padres

o a la familia ampliada para posibilitar que reanuden el cuidado del niño, o en los casos en los que se están llevando a cabo esfuerzos para localizar a la familia.

En hogares de guarda a largo plazo satisface las necesidades de ciertos niños tales como aquellos para los cuales la adopción no puede ser considerada o va en contra de sus deseos por medio de la prestación de acogida en un entorno familiar por muchos años, en algunos casos hasta la adultez (Cantwell, Davidson, Elsley, Milligan, Quinn, 2012, p.34).



Acogimiento en un entorno similar al familiar: Esta incluido dentro del acogimiento residencial. El acogimiento en un entorno similar al familiar es proporcionado en grupos pequeños, en gran parte autónomos, bajo condiciones que se asemejan lo más posible a un entorno familiar. "Las características similares a las de un entorno familiar del entorno de acogimiento residencial es un criterio importante para determinar su idoneidad general" (Cantwell, Davidson, Elsley, Milligan, Quinn, 2012, p. 34).



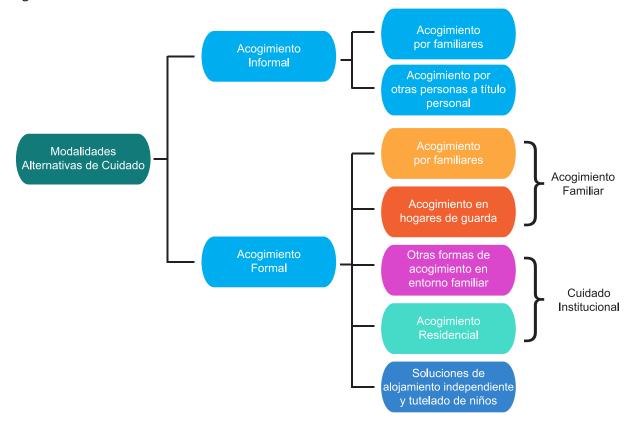
Acogimiento residencial: Engloba desde lugares seguros para la atención de emergencia y la atención en pequeños grupos, hasta los centros de acogida más grandes². Las Directrices consideran que el acogimiento residencial es un componente siempre que cumpla con ciertas condiciones. Es fundamental distinguir entre "centros de acogimiento residencial" e "instituciones". Este último término es utilizado solo una vez en las Directrices para describir a los "grandes centros [...] de acogimiento residencial". Son desde luego las "instituciones", y no los centros de acogimiento residencial en su totalidad, a las que se debe dirigir una "estrategia de desinstitucionalización (Cantwell, Davidson, Elsley, Milligan, Quinn, 2012, p.35).

Soluciones de alojamiento independiente y tutelado: "Son diseñadas para niños y jóvenes que se encuentran en la transición desde un entorno de acogimiento formal hacia la vida independiente en la comunidad" (Cantwell, Davidson, Elsley, Milligan, Quinn, 2012, p.35).



² La consideración "grande" varía de país en país. Muchos especialistas consideran que un entorno de acogimiento grupal para más de diez niños es grande, mientras que otros establecen una línea de base.

De manera ilustrativa se presenta el siguiente diagrama de las modalidades:



Fuente: Elaboración propia a partir de Cantwell, Davidson, Elsley, Milligan, Quinn (2012).

Ante la clasificación que nos facilitan las Directrices, es importante destacar que las mismas también nos dicen que no se puede considerar a las categorías como conceptos herméticos o definitivos: La preocupación principal en la implementación de las Directrices es el grado en el que cualquier opción de acogimiento alternativo, sin importar cómo sea definida, proporciona un cuidado de calidad necesario e individualizado de conformidad con los estándares internacionales, y respeta la totalidad de los derechos y el interés superior del niño (Cantwell, Davidson, Elsley, Milligan, Quinn, 2012, p.35).

EL PARADIGMA DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN

EL IMPACTO DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN

El apego es la primera relación del recién nacido con su cuidador principal que se supone es constante y receptivo a las señales del niño o niña pequeño. Es una construcción vincular que sirve de base a todas las relaciones afectivas en la vida y, en general, a todas las relaciones entre miembros de la misma especie. El apego hacia personas significativas nos acompaña toda la vida, ya sean estos progenitores, familia extensa, más adelante maestros o personas con las cuales hemos formado vínculos duraderos (Matilde Luna, 2017).

Los efectos negativos de la deprivación pueden revertirse o reducirse mediante intervenciones oportunas y apropiadas; sin embargo, retirar a un niño de un ambiente no estimulante no es suficiente para lograr resultados positivos. Estos niños generalmente necesitan intervención terapéutica y un ambiente altamente afectuoso y estimulante para mitigar los efectos y facilitar la recuperación.



ANTE LA PÉRDIDA DEL CUIDADO PARENTAL

Según el sistema de información del PANI, algunas de las situaciones más frecuentes de institucionalización se dan ante:

- La negligencia o abandono físico, emocional, educativo;
- El maltrato: físico, verbal, psicológico;
- El abuso sexual en sus diversas manifestaciones;
- Condiciones de alto riesgo que involucran adolescentes.

EFECTOS DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN

- Los niños y las niñas interpretan la separación como un rechazo, una falta de interés y de cariño. Entienden que no los queremos, y no son aceptados.
- Las vivencias en entornos institucionalizados condicionan sus posibilidades evolutivas y se asocian a efectos como problemas sociales y conductuales, trastornos del sueño, desatención, hiperactividad, dificultades en el apego y vínculo, síndrome de mímica autística, desvitalización y depresión. Se estancan en su desarrollo emocional con consecuencias graves y dolorosas (UNICEF, 2017, p. 20).

- e Ellos crecen físicamente pero no se desarrollan, la supervivencia es más fuerte que el desarrollo, por lo que, los niños atemorizados no aprenden. Se perturba el proceso de maduración y desarrollo psicomotor. Se presentan dificultades de aprendizaje, déficits cognitivos, retrasos lingüísticos, déficit atencional, hiperactividad, sensación constante de caos, desintegración, inseguridad, estrés post traumático, ansiedad, depresión, enojo y hábitos complejos. Ellos viven en constante sensación de catástrofe inminente y no pueden explicar el porqué. (UNICEF, 2017, p. 20).
- El llamado a la acción de UNICEF en el 2012, en el documento Poner Fin al Internamiento de Niñas y Niños Menores de tres años en Instituciones de Protección (2012, p.4), dejó claro que:
 - Los daños de la permanencia en las instituciones en la primera infancia, y específicamente de 0 a 3 años impactan significativamente pues esta es la fase de desarrollo más importante en la vida: El niño o la niña no establece vínculos ni recibe estímulos que le posibilitan adquirir las habilidades para el relacionamiento social con su entorno.
 - Una institucionalización precoz y prolongada tiene graves efectos perjudiciales sobre la salud y desarrollo físico y cognitivo de la niña o el niño. Los daños emocionales y cognitivos causados por una permanencia en las

- instituciones pueden llegar a ser irreversibles.
- Los perjuicios constatados incluyen una variedad de problemas médicos graves, deficiencias en el crecimiento físico y cerebral, problemas cognitivos, retrasos en el desarrollo del lenguaje y de la comunicación, dificultades de integración, alteraciones sociales y de comportamiento.
- La carencia de contacto físico y emocional, junto con una falta de estímulo e interacción, generan retrasos específicos en el desarrollo. Por cada tres meses que una niña o un niño de corta edad reside en una institución, pierde un mes de desarrollo. La condición física de los niños y niñas menores de tres años que se encuentran en instituciones también sufre importantes daños, especialmente en los casos de niñez con discapacidad que requieren rehabilitación, terapia física u otros tratamientos especiales. Los daños que han sido documentados son variados y graves.
- El Informe Mundial sobre la Violencia contra Niños y Niñas ha documentado que la violencia en las instituciones es seis veces más frecuente que en los hogares de acogida y que la niñez institucionalizada tiene una probabilidad casi cuatro veces mayor de sufrir violencia sexual que aquella que tiene acceso a alternativas de protección basada en el cuidado familiar (UNICEF, 2012, p. 4).



DESINSTITUCIONALIZACIÓN: EL DESAFÍO, COMPROMISO, NUEVAS PRÁCTICAS, UNA RUTA

TOMAR LAS MEDIDAS PERTINENTES

Si las medidas de apoyo a la familia fracasa, si no es posible recurrir a otros familiares y no existe un ambiente familiar de estabilidad y bienestar, deben considerarse todas las alternativas posibles antes de recurrir a la institucionalización (Palummo, 2012b, p. 15).

En muchos sistemas de modalidades alternativas de cuidado aún existen más problemáticas asociadas con la institucionalización, por no intentar la reintegración familiar, ni revisiones periódicas de la idoneidad o necesidad del acogimiento, ni una preparación para la vida luego del egreso. (Cantwell, Davidson, Elsley, Milligan, Quinn, 2012, p. 44).

Los estados deben adoptar las medidas a su alcance para reducir al mínimo el contacto de los niños con este tipo de instituciones, promoviendo las modalidades de acogimiento de tipo familiar (Palummo, 2012b, p. 15).

En el caso de Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y Santa Lucía, el Comité de Derechos del Niño ha recomendado el regreso de los niños a sus familias lo antes posible o que sean colocados en modalidades de acogimiento de tipo familiar (Palummo, 2012b, p.15).

La normativa internacional exhorta a los estados a explorar en mayor medida las buenas prácticas de programas alternativos a la colocación de niños, niñas y adolescentes en instituciones y la excepcionalidad de la institucionalización, como vías hacia la desinstitucionalización. Sin embargo, en la mayoría de estados de la región la cantidad de niños en instituciones es muy superior al que se encuentra en formas alternativas (Palummo, 2012b, p. 15.).

Pollak (2010, p.1) plantea que "los niños y las niñas logran avances increíbles en su funcionamiento cognitivo una vez que llegan a las familias adoptivas, pero el impacto de la de privación temprana en el desarrollo de sus cerebros es difícil de revertir completamente". Por tanto, este autor y su equipo insisten en la importancia de egresar a los niños y las niñas lo más pronto posible de las instituciones, para disminuir la probabilidad de problemas de aprendizaje y otra naturaleza, a futuro.

COMPROMISO: UNA NUEVA ESTRATEGIA Y PROGRAMAS DE REINTEGRACIÓN Y EL EGRESO DE INSTITUCIONES

Los países de la región deben reafirmar su compromiso de orientar sus políticas hacia una estrategia compresiva, integral, articulada y consistente en el marco de un sistema de protección nacional, regional y local. Esto debe conducirlos no solo a disponer de formas de cuidado que no impliquen la colocación de los niños en instituciones, sino también a promover un conjunto de prácticas dirigidas a asegurar la reintegración del niño a su medio familiar, siempre que ello sea posible y adecuado a su interés superior, o en su caso, procurar la colocación en formas de cuidado alternativo de tipo familiar o la adopción (Palummo, 2012b, p.79).

Para romper el paradigma de la institucionalización es necesario que los países establezcan en sus estrategias programas dirigidos explícitamente a la reintegración y el egreso de niñas, niños y adolescentes que se encuentren en las instituciones, respetando el derecho a la identidad y al restablecimiento de los vínculos familiares. Este tipo de programas y servicios deben disponerse en el marco de la implementación de planes generales para la desinstitucionalización, que presenten especial atención a los grupos de niños que corren mayor riesgo de vulneración de derechos al permanecer en las instituciones como es el caso, por ejemplo, de los niños menores de tres años y de los niños con discapacidad (Palummo, 2012b, p. 17).

La existencia de grupos en situación de especial vulnerabilidad, los servicios deben estar disponibles para todos los niños. Por ejemplo, en el caso de los que están próximos a alcanzar o han alcanzado la mayoría de edad, es indispensable suministrar el apoyo que les permita cubrir sus necesidades sociales y económicas; así como proporcionar orientación a través de un especialista específicamente designado, para su inscripción en programas de capacitación educativa o vocacional, así como también apoyo para conseguir vivienda, empleo y conectarse con otros recursos en la comunidad. Esos programas y servicios deben recibir financiamiento adecuado por parte de los estados para poder ser cumplidos de manera efectiva (Palummo, 2012b, p. 17).



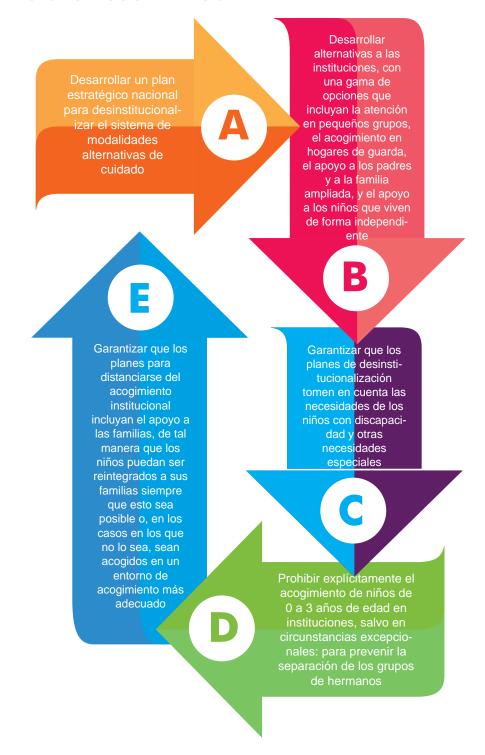
PRÁCTICAS QUE GARANTIZAN EL DERECHO A LA FAMILIA

Algunas prácticas que garantizan el derecho a la familia en el marco de los sistemas de protección infantil son:

- Adopción: Implementación de la adopción en todas sus variantes;
- 2. Medidas excepcionales: Acogimiento en familia ajena y extensa;
- Medidas de protección y prevención: Centros de cuidado diurno, becas de estudio, programas de apoyo a las familias en la crianza, programas de ayuda económica y programas especializados de abordaje de problemáticas específicas;
- 4. Políticas públicas universales: Educación pública y gratuita, acceso universal al sistema de salud y sistema de seguridad social/ laboral. (Matilde Luna, 2017, El Paradigma de la Institucionalización, sus efectos perjudiciales y modalidades alternas)

Finalmente, las Directrices exhortan a los Estados para que sus políticas tomen la ruta de la desinstitucionalización, que existan procesos graduales de desinstitucionalización. Las Directrices plantean que para iniciar dichos procesos los Estados beberían seguir la siguiente ruta:

RUTA DE LA DESINSTITUCIONALIZACIÓN



Avanzando En La Implementación De Las "Directrices Sobre Las Modalidades Alternativas De Cuidado De Los Niños", p.45, 2012. EL CONTENIDO ES DE LAS DIRECTRICES SOLO SE GRAFICÓ EN ALDEAS

PRÁCTICAS PROMETEDORAS DE PROCE-SOS DE DESINSTITUCIONALIZACIÓN EN OTROS PAÍSES:

Child's I Foundation, Uganda

La Child's i Faundation de Uganda tiene como objetivo mantener o reunir a los niños con sus familias o, de ser necesario, encontrar acogimiento alternativo en un ámbito familiar para ellos. Por lo tanto, trabaja para prevenir el abandono, proporcionar acogimiento temporal residencial a corto plazo si es necesario, reunir a las familias, proporcionar apoyo continuo a las familias, promover la adopción nacional y encontrar nuevas familias. Los resultados alcanzados durante sus primeros dos años de funcionamiento fueron positivos. Así, por ejemplo, se alentó exitosamente y se les dio la posibilidad a más de 200 madres que no abandonaran a sus hijos como resultado de la prestación de esos servicios. Se proveyó el acogimiento a corto plazo a 100 niños, y se encontraron famílias para ellos

en un plazo promedio de 4 meses. Se reunieron a 65 niños con sus familias biológicas, y se les dio apoyo continuo por más de un año para garantizar la seguridad de los niños y para asegurar que la familia pudiera cumplir con su rol de cuidado. La adopción nacional en Uganda ha sido promovida mediante publicidades televisivas y radiales, lo que resultó en que 150 familias se contactaran con la línea telefónica de adopción y en una lista de espera de posibles adoptantes. En un período de 18 meses, 21 niños fueron acogidos por padres adoptivos en Uganda. Se han llevado a cabo evaluaciones de conformidad con la Ley de Niñez (Children's Act) y con la aprobación por parte de un panel multi-agencial.

Para mayor información, véase: www.childsifoundation.org (en inglés)

Fuente: Cantwell, Davidson, Elsley, Milligan, Quinn (2012, p.42)

Red de acogimiento familiar, Puraguay

En Paraguay, airedeacr de 5,000 niños viven en instituciones, y los actores del compo de la protección y el cuidado de los niños han cooperado desde el 2005 para desarrollar y promover el acagimiento en hogares de guarda como una medida alternativo a la instituicionalización, con el apoyo de la organización internacional RELAF. Se instauró una Red Nacional de Acogimiento Familiar, la cual està compuesta par organizaciones de la sociedad civil y el gobierno estatál, représentado por el Centro de Adopciones de la Secretaria. Nacional de Niñez y Adolesionicia. Un avanco clave fue la publicación de un Decreto Presidencial en el 2010 que istablecla un priigrama de ocoglimiento en hogares de guarda para aquellos niños que necesitan protección y apoyo. Otro logas importante fue el cierre del Asgarzito. una "casa cuna" bajo los auspicios de la Secretaria Nacional de Miñisz y Adoluscencio. Los 22 bebês que se encontraban internados all fueron acagidos par familias en hagares de guardo y se inicioren las procedimientos para reintegrados. a sus familias de origen o para identificar familias adoptivas adecuadas. Otras seriales de avance san la

reorganización de las instituciones gubernamentales compenentes en el ámbito de la niñez y la oprotoción por parte del Estado de una Político de Bienestor Nacional para los niños privados de cuiciado parental.

Existe un firme compromiso por parte de las autoridades gubernamentales, las ONGs y los profesionales de galantizar que los betés sean auidodos en âmbitos familiares y en entomos similares al familiar. Sus torras se centran en la semilibilización de los jueces responsables de la determinación del entomo de cutdado para las niños privados de auidodos parentales, la promoción del acagimiento en hogares de guarda en la sacisdad más umplia, y la selección, la capacitación, el apayo y el seguimiento de las familias de hogares de guardo. Además, las especialistas gubernamentales y las ONGs están preparando el tarasmiento de un Manual de lingüementación del Acagimiento de un Manual de lingüementación del Acagimiento Familias.

Para mayor información, whater: www.com/cninspintamifancia.org.py/dire/milaf.pdf y www.enfingue.org.py/ocog/milantn-familian/

Fuente: Cantwell, Davidson, Elsley, Milligan, Quinn (2012, p.43)







MARCO NORMATIVO

Las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños se fundamenta en un marco normativo para la desinstitucionalización conformado por un marco legal en materia de niñez y adolescencia, un marco jurídico para la desinstitucionalización y los principios jurídicos para las modalidades alternativas articulados como se muestra en el gráfico siguiente.



MARCO LEGAL EN MATERIA DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

Costa Rica cuenta con un marco jurídico que reconoce el derecho a la familia:

- Constitución política.
- Convención de los Derechos del Niño.
- Protocolo de San Salvador.
- Convención Interamericana de los Derechos Humanos.
- Corpus iuris del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.
- Código de la Niñez y Adolescencia.
- Código de Familia.
- Ley de justicia penal juvenil
- Ley orgánica del Patronato Nacional de la Infancia.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- Directrices sobre las Modalidades Alternativas de cuidado de los niños.





MARCO JURÍDICO PARA LA DESINSTITUCIONALIZACIÓN

DERECHO A PERMANECER CON SU FAMILIA

El derecho de toda persona a recibir protección contra injerencias arbitrarias o ilegales en su familia, forma parte, implícitamente, del derecho a la protección de la familia y del niño, y además está expresamente reconocido por los artículos:

- 12.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos,
- V de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre,
- 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,
- 11.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y
- 8 de la Convención Europea de Derechos Humanos (IDH, 2002, p. 65).

Estas disposiciones poseen especial relevancia cuando se analiza la separación del niño de su familia: "el niño debe permanecer en su núcleo familiar, salvo que existan razones determinantes, en función del interés superior de aquél, para optar por separarlo de su familia. En todo caso, la separación debe ser excepcional y, preferentemente, temporal" (Corte IDH, 2002, p. 67).

Particularmente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, ha tomado conocimiento de la situación de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en instituciones residenciales. En múltiples oportunidades ha recibido con preocupación informaciones sobre los motivos de ingreso de los niños en este tipo de instituciones y sobre las condiciones en las cuales permanecen en ellas y el tipo de cuidado que reciben en vista que no cumplen con los estándares de derecho internacional de los derechos humanos (Santos y Ortiz, 2013, p. 5).



De allí, que la institucionalización solo puede ser una medida excepcional sustentada en:

- En el derecho a permanecer con su familia (CDN, CNA, Observaciones Generales, Directrices UN).
- 2. La existencia de un importante consenso científico sobre los efectos negativos de la institucionalización en el desarrollo de las personas menores de edad.
- 3. Los riesgos que tienen las personas menores de edad institucionalizados de sufrir distintos tipos de violencia. (López y Palummo, 2013, p. 17).El Comité de los Derechos del Niño ha expresado que el ingreso de una persona menor de edad en una institución debe ser un "recurso de última instancia, con la finalidad exclusiva de proteger el interés superior del niño" (López y Palummo, 2013, p. 20).

El reconocimiento del derecho a la familia y a desarrollar una vida familiar libre de injerencias ilegítimas se encuentra reconocido y fundamentado tanto en la Convención sobre los Derechos del Niño como en el Código de la Niñez y la Adolescencia.

INSTITUCIONALIZACIÓN: RECURSO DE ÚLTIMA INSTANCIA

Primero está el interés superior al niño y su derecho a vivir en una familia y solo cuando las medidas de apoyo hayan fracasado se debe recurrir al acogimiento alternativo en sus distintas modalidades, privilegiando las modalidades familiares. El Comité de los Derechos del Niño ha expresado que:

el ingreso de una persona menor de edad en una institución debe ser un "recurso de última instancia, con la finalidad exclusiva de proteger el interés superior del niño". (UNICEF, 2014, p. 245).

DIRECTRICES RELATIVAS AL CUIDADO ALTERNATIVO DE NIÑOS (ONU)

La Asamblea General de la ONU aprobó en 2009 las Directrices Relativas al Cuidado Alternativo de Niños. Estas directrices tienen la finalidad de:

1. Apoyar los esfuerzos encaminados a lograr que el niño permanezca bajo la guarda de su propia familia o se reintegre a ella, o, bien encontrar otra solución apropiada y permanente, incluida la adopción y la kafala del derecho islámico;

- 2. Velar por que, mientras se buscan esas soluciones permanentes, o en los casos en que éstas resulten inviables o contrarias al interés superior del niño, se determinen y provean, en condiciones que promuevan el desarrollo integral y armonioso del niño, las modalidades más idóneas de acogimiento alternativo;
- 3. Ayudar y alentar a los gobiernos a asumir más plenamente sus responsabilidades y obligaciones a este respecto... y
- 4. Orientar las políticas, decisiones y actividades de todas las entidades que se ocupan de la protección social y el bienestar del niño, tanto en el sector público como en el privado, incluida la sociedad civil. (ONU, 2010, p. 2).

DIRECTRICES DE LA ONU PARA LA PREVENCIÓN DE LA DELINCUENCIA JUVENIL RIAD

Directriz 14: Cuando no exista un ambiente familiar de estabilidad y bienestar, los intentos de la comunidad por ayudar a los padres en este aspecto hayan fracasado y la familia extensa no pueda ya cumplir esta función, se deberá recurrir a otras posibles modalidades de colocación familiar, entre ellas los hogares de guarda y la adopción, que en la medida de lo posible deberán reproducir un ambiente familiar de estabilidad y bienestar y, al mismo tiempo, crear en los niños un sentimiento de permanencia, para evitar los problemas relacionados con el "desplazamiento" de un lugar a otro (ONU, 1990, párr. 14).





PRINCIPIOS JURÍDICOS PARA LAS MODALIDADES ALTERNATIVAS

La medida de protección debe garantizar la crianza y el desarrollo integral del niño y la niña, el acogimiento alternativo residencial debería limitarse a los casos en que ese entorno fuera específicamente apropiado, necesario y constructivo para el niño y redundase en favor de su interés superior según los principios jurídicos que se desarrollan a continuación:

Principio de protección y asistencia especial del Estado:

El artículo 19 de la Convención Americana establece que "todo niño tiene derecho a las medidas de protección que en su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado" (UNICEF, 2017, p. 10).

Principio de excepcionalidad y temporalidad:

El principio de excepcionalidad implica que previamente a la separación del niño de sus progenitores se hayan realizado todos los esfuerzos posibles por apoyar y asistir a la familia en el adecuado cuidado, protección y crianza del niño (UNICEF, 2017, p. 11).

Principio de necesidad:

Según la Convención, se aplica la determinación de la separación si (...) tal separación es necesaria en el interés superior del niño (UNICEF, 2017, p. 11).

Principio de temporalidad y revisión periódica:

La separación del niño de su propia familia debería considerarse como medida de último recurso y, en lo posible, ser temporal y por el menor tiempo posible (UNICEF, 2017, p. 11).



Principio de subsidiaridad orden de prelación:

Según Artículo 20 de la CDN: 1. Los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar, o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio, tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado (UNICEF, 2017, p. 12).

Principio de Idoneidad:

De acuerdo al artículo 11.2 de la Convención de los Derechos del Niño y V de la Declaración, debe ser posible verificar en todo momento la idoneidad y legitimidad de las medidas especiales de protección que impliquen la separación del niño de sus progenitores y de su familia biológica (UNICEF, 2017, p. 12).

Principio del debido proceso:

La determinación de la concurrencia de las circunstancias que justifiquen la adopción de medidas de cuidado alternativo debe realizarse por parte de la autoridad competente de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, con estricto respeto a las garantías del debido proceso (UNICEF, 2017, p. 13).

Principio de legalidad:

De acuerdo con la Convención Americana, las causales, motivos o supuestos que habiliten a las autoridades públicas a adoptar una decisión sobre la remoción de la guarda y la separación del niño de sus progenitores deben estar oportunamente previstos y autorizados en la ley (Código de Familia, Código de Niñez y Adolescencia, Convención sobre los derechos del niño) (UNICEF, 2017, p. 14).

Principio del Interés superior del niño:

El interés superior del niño debe ser aplicado en dos niveles. Por un lado, en lo referente a las medidas de cualquier índole destinadas a los niños como grupo o colectivo; de otro, en relación a las decisiones que se adopten sobre situaciones o casos individuales donde se determinen los derechos del niño o la niña. (Observación General No. 14 del Comité de los Derechos del Niño) (UNICEF, 2017, p. 14).



Principio de diligencia excepcional:

Artículos 19 de la Convención y VII de la Declaración, el Estado debe actuar con mayor diligencia, cuidado y responsabilidad cuando se trata de niños, y debe tomar medidas especiales orientadas en el principio del interés superior del niño. (UNICEF, 2017, p. 17).

Principio de especialidad y profesionalización:

La Comisión entiende que el requisito de especialización exige que existan leyes, procedimientos e instituciones específicos para atender a los niños, además de requerir la capacitación idónea para todas las personas que trabajan directamente con ellos. (UNICEF, 2017, p. 17).

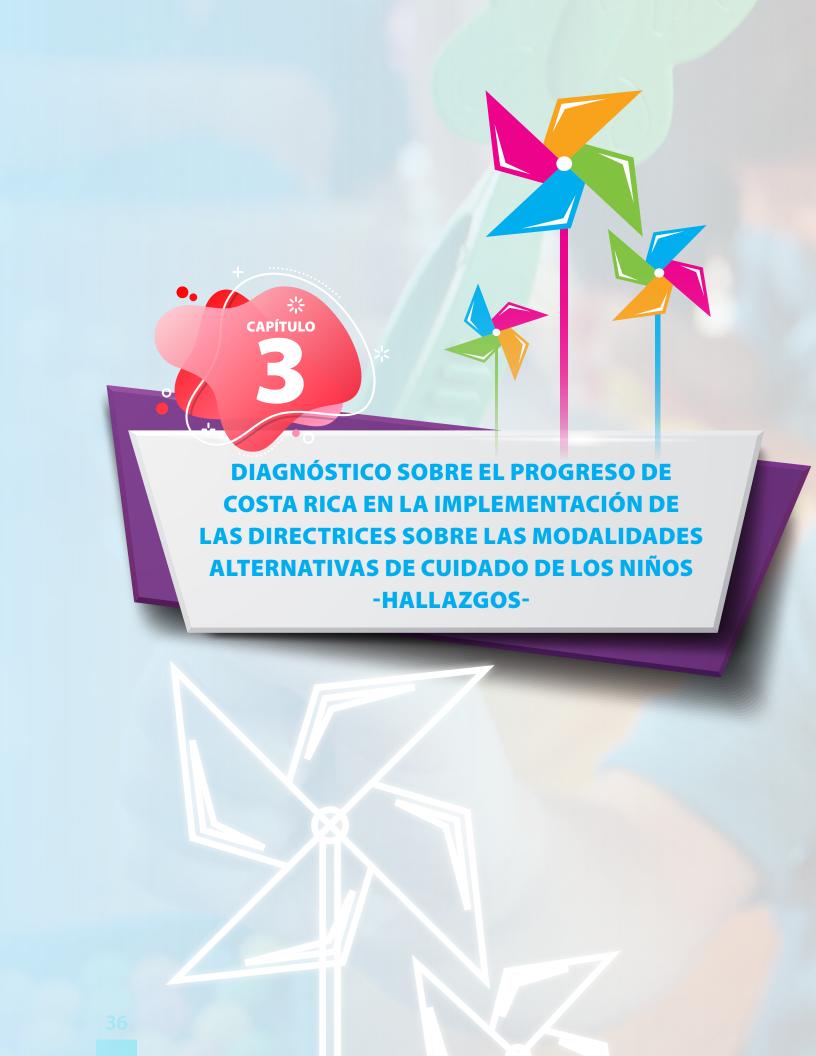
Principio de autonomía progresiva:

Cuando se dictan medidas de protección el concepto de autonomía progresiva, contenido en los artículos 5 y 12 de la CDN, es clave para la formulación de respuestas estatales adecuadas a la evolución de las facultades de niños, niñas y adolescentes (UNICEF, 2017, p. 17).

Principio de precaución:

Este principio exige que toda decisión que se tome debe evaluar los riesgos y daños futuros y otras consecuencias en la seguridad y la integridad de los niños, niñas y adolescentes.





METODOLOGÍA DE ESTUDIO

Con el marco conceptual y normativo de las directrices desarrollados en los capítulos uno y dos se realizó un estudio diagnóstico entre los meses de noviembre del 2017 y mayo del 2018 en Costa Rica. La finalidad del diagnóstico es conocer el proceso y los resultados de la implementación de las Directrices.

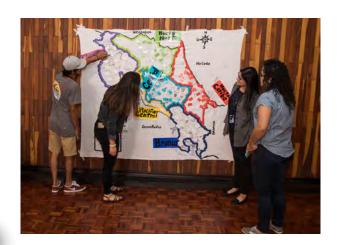
La estrategia aplicada comprendió el proceso metodológico que se grafica en el esquema siguiente:



PASO 1: IMPLEMENTACIÓN DE LA "HERRAMIENTA DE SEGUIMIENTO DEL PROGRESO"

A partir del lanzamiento de la herramienta, se proyectó la aplicación de 5 planes pilotos a nivel mundial: De los cuales Costa Rica se convirtió en el primero en desarrollar el instrumento, y representa la región de América Latina, el cual ha sido conducido por la Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar.

El proceso seguido para la aplicación de la Herramienta es el siguiente:



- Conformación de mesa de trabajo conformada por RE-LAF, UNICEF, PANI, Aldeas Infantiles SOS, Casa Viva y Asociación ROBLEALTO.
- Espacio de sensibilización a actores clave de las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños y el paradigma de Desinstitucionalización. En este espacio participaron organizaciones de la sociedad civil y Estado, vinculadas con el sistema de protección infantil.
- Taller de capacitación a equipo interinstitucional para la implementación de la "Herramienta para el seguimien-

to del progreso". Participaron instituciones tales como; Defensoría de los Habitantes, Ministerio de Educación Pública, Instituto Mixto de Ayuda Social, Patronato Nacional de la Infancia, ONGs, entre otras.

- Recopilación de datos con las fuentes de información identificadas.
- Introducción y Revisión de datos en la plataforma de la Herramienta de Seguimiento del Progreso.
- Análisis de Datos.
- Validación de Resultados.

PASO 2: ENTREVISTA DIGITAL A LAS ONG'S

Se aplicó la entrevista digital a las Organizaciones No Gubernamentales que en Costa Rica ofrecen medidas de protección a la niñez y adolescencia que no cuentan con cuidados parentales, para conocer el estado de situación de las mismas, así como las posibilidades de reconversión de sus servicios.

La consulta consistió en la aplicación de un cuestionario en línea a las 61 organizaciones no gubernamentales (ONGs) que ofrecen medidas de protección a la niñez y adolescencia que no cuentan con cuidados parentales.



La entrevista contemplaba como variables:



- estructura organizacional,
- tipificación de las organizaciones,
- aplicación de los principios de idoneidad,
- necesidad e interés superior del niño,
- tipo de servicios brindados,
- estándares de calidad,
- desinstitucionalización,
- motivos de ingreso,
- entre otros elementos contemplados en las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños.

PASO 3: MESAS DE TRABAJO PARA VALIDAR RESULTADOS DEL DIAGNÓSTICO

Desarrollo de mesas de trabajo, como espacio de análisis nacional e intersectorial para validar los resultados del diagnóstico y construir de manera participativa líneas de acción, las cuales serán utilizadas en una segunda etapa como insumo para la construcción de la estrategia desinstitucionalización.

Las mesas de trabajo se realizaron enmarcadas en el Taller: El derecho a vivir en familia, realizado los días 24, 25 y 26 de abril del 2018.

En la actividad participaron organizaciones, tanto públicas y privadas tales como; 11 ONGs que ofrecen medidas de protección a la niñez y adolescencia que no cuentan con cuidados parentales: Aldeas Infantiles SOS, Defensoría de los habitantes, Fiscalía Adjunta Penal Juvenil, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Fundación DEHVI, Hospital Nacional de Niños HNN, Instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA), Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (FAM), Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), Ministerio de Educación Pública (MEP), Oficina Locales y Direcciones Regionales del PANI, Departamento de Protección del PANI, Departamento de Atención Inmediata del PANI, Gerencia Técnica del PANI, Red de Cuido y Municipalidad de Belén, World Visión/ COSECODENI y Unión de instituciones Privadas de Atención a la Niñez (UNIPRIN).

A continuación, se ejemplifica de manera gráfica el proceso metodológico:



HALLAZGOS DEL DIAGNÓSTICO

Los hallazgos surgieron partir de un proceso en el cual se conformaron mesas de trabajo integradas por RELAF, UNICEF, PANI, Aldeas Infantiles SOS, Casa Viva y Asociación RO-BLEALTO.

También se coordinaron espacios con actores claves en la implementación de las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños y el paradigma de la Desinstitucionalización.

En estos espacios participaron organizaciones de sociedad civil y Estado, vinculadas con el sistema de protección infantil tales como: Defensoría de los Habitantes, Ministerio de Educación Pública, Instituto Mixto de Avuda Social (IMAS), Fundación DEHVI, Hospital Nacional de Niños (HNN), Instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA), Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (FAM), Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), Oficinas Locales y Direcciones Regionales del Patronato Nacional de la Infancia (PANI), Departamento de Protección del PANI, Departamento de Atención Inmediata del PANI, Gerencia Técnica del PANI, Red de Cuido, Municipalidad de Belén, World Visión, COSECODENI y Unión de Instituciones Privadas de Atención a la Niñez (UNIPRIN).



Los resultados se dividen, según la estructura de la herramienta utilizada, con énfasis en 5 secciones:

Tema 2:

Tema 1:

Panorama general.

Abordar los factores que podrían resultar en la necesidad de cuidado alternativo formal.

"HERRAMIENTA DE SEGUIMIENTO DEL PROGRESO"

Tema 3:

Desalentar el ingreso en acogimiento alternativo a menos que sea necesario.

Tema 5:

Velar porque los entornos de acogimiento alternativo formal se correspondan con el interés superior del niño.

Tema 4:

Velar porque el acogimiento alternativo formal cumpla ciertos criterios mínimos.

TEMA 1: PANORAMA GENERAL

De acuerdo con el Código de la Niñez y Adolescencia, el sistema de acogimiento alternativo en Costa Rica responde al proceso formal de protección de las personas menores de edad (PME) ante la pérdida o riesgo de pérdida del cuidado parental. El sistema de acogimiento alternativo contempla las modalidades formales, transitorias y permanentes y responde a las causales establecidas en la Ley en forma taxativa para la separación.

Para febrero del 2019, según información del Sistema SIAP del PANI, alrededor de 7378 niñas, niños y adolescentes menores de 18 años no contaban con sus cuidados parentales y se encontraban en alguna alternativa de protección del PANI. A continuación, se describen las medidas de protección identificadas en este diagnóstico:



ACOGIMIENTO POR FAMILIARES (INFORMAL): Sucede cuando padres y/o madres dejan al cuido de sus hijos a un familiar por un tiempo no determinado, considerando las posibilidades de que este sea de forma determinada o indefinida.

ACOGIMIENTO INFORMAL POR PERSONAS SIN PARENTESCO: El / la / los progenitores depositan el cuidado d e la persona menor de edad en una persona de confianza con quien no mantienen vínculo consanguíneo o de parentesco.

ACOGIMIENTO EN HOGARES DE GUARDA: Hogares solidarios subvencionados y no subvencionados y el acogimiento familiar, con o sin parentesco.

UNIDADES PARA MADRES Y BEBÉS: Se brinda una atención integral para las madres menores de edad y sus hijos.

CENTROS DE TRÁNSITO/RECEPCIÓN DE EMERGENCIA: Albergues residenciales del PANI y algunas ONG sirven de centros de tránsito y recepción de emergencia.

HOGARES FUNCIONALES/ACOGIMIENTO RESIDENCIAL DE PEQUEÑA ESCALA: Capacidad atencional d e aproximadamente ocho a diez personas menores de edad, a cargo de dos o tres personas cuidadoras; estos hogares se encuentran ubicados en las comunidades.

GRANDES CENTROS (INSTITUCIONES) DE ACOGIDA RESIDENCIAL: Responde a una propiedad donde se ubican varias casas, las cuales cuentan con una capacidad de entre 8 y 10 personas menores de edad por recinto.

ACOGIMIENTO RESIDENCIAL ESPECIALIZADO PARA NIÑAS Y NIÑOS CON DISCAPACIDAD: Alternativas residenciales que brinda un servicio especializado terapéutico.

ACOGIDA RESIDENCIAL ESPECIALIZADA: Atiende población en situaciones específicas, por ejemplo, de conflicto con la Ley Penal Juvenil.

Se identificó que las principales razones por las cuales las PME ingresan a alguna de las modalidades antes descritas son: la renuncia de la guarda por parte de la familia, separación debido a maltrato y/o negligencia, abandono y violencia directa. A nivel país, se han establecido políticas y estrategias para la prevención de estas situaciones, algunas estrategias son:



FORTALECIMIENTO ECONÓMICO

SITUACIÓN

Programas de apoyo a la estructura familiar a través de transferencias monetarias (IMAS)

Régimen de pensiones no contributivo (CCSS)

Hogares Solidarios

ASPECTOS MENOS DESARROLLADOS

Acceso al empleo decente

Capacitación para los progenitores responsables de las personas menores

EDUCACIÓN GRATUITA Y OBLIGATORIA, INCLUIDO EL DESARROLLO EN LA PRIMERA INFANCIA

SITUACIÓN

FONABE, AVANCEMOS

Política de Primera Infancia, Política Escolar y la Red de CENCINAI

ASPECTOS MENOS DESARROLLADOS

Estrategias eficientes para prevenir la deserción escolar y el rezago escolar

Estrategias de capacitación a docentes

Estrategias para fortalecer la participación de la familia en el sist. educativo

PROGRAMAS DE APOYO A FAMILIAS VULNERABLES

SITUACIÓN

La Red Nacional de Cuido

Unidades móviles

Centros de intervención temprana

ASPECTOS MENOS DESARROLLADOS

Programas focalizados para la atención integral a adolescentes

Programas socioeducativos con enfoque de género y prevención de la violencia

SERVICIOS ESPECIALIZADOS

SITUACIÓN

CONAPDIS

IAFA

ASPECTOS MENOS DESARROLLADOS

Atención social y trabajo integral preventivo a perfiles con discapacidades cognitivas, o trastornos psiquiátricos

SERVICIOS DE SALUD

SITUACIÓN

Programa extramuros

Régimen de pensiones no contributivo

Red Nacional de Cuido

Programa de adolescentes madres

Programa Equipos Interdisciplinarios en Salud Mental

ASPECTOS MENOS DESARROLLADOS

Estrategias focalizadas de rehabilitación

Garantizar el acceso universal a servicios especializados en salud

Garantizar el acceso de los servicios a poblaciones socialmente vulnerables

ASISTENCIA PARA PADRES Y PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN PARA LA CRIANZA

SITUACIÓN

Los PROMECUM, que son Centros Educativos de Atención Prioritaria del Ministerio de Educación Pública

Academias de Crianza del PANI

ASPECTOS MENOS DESARROLLADOS

Cobertura de los servicios de las academias de crianza del PANI

Insuficiente cantidad de servicios focalizados para prevención Además, desde el Patronato Nacional de la Infancia se desarrollan las modalidades alternativas de Hogares Solidarios subvencionados y no subvencionados, así como los recursos familiares y comunales en situaciones de separación temporal, los cuales asumen la protección temporal de la PME mientras se trabaja con la familia.

Desde el sector de ONG se están desarrollando modelos de atención que involucren familias de acogida, así como casas externas incorporadas en comunidades. El PANI ha firmado convenios con ONG para acogimiento familiar. Como parte de los resultados positivos, se identifica la restitución del derecho a vivir en familia, contemplado en múltiples herramientas de derecho internacional y nacional; la promoción de modalidades alternativas de cuido en entornos familiares representa una necesidad para la validación de derechos de niños y niñas y una respuesta a los principios del interés superior del niño.

Los aspectos negativos o retos que se han logrado detectar se relacionan con la inexistencia de recursos familiares idóneos para dar contención a perfiles de niñas y niños con condiciones cognitivas, conductuales y psiquiátricas. Tampoco existen sistemas de capacitación y acompañamiento, a nivel de Estado, a los recursos familiares o comunales que orienten el cuido y la atención de dicha población, para evitar un posible retorno de la PME al acogimiento institucional; asimismo, se han identificado muchas debilidades en la atención de los procesos.

Se ha detectado la necesidad de un robusto marco jurídico que restablezca el derecho del niño a crecer en familia en el nuevo paradigma de la desinstitucionalización. Se necesita un marco político que clarifique la intencionalidad del Estado de garantizar este derecho y obligue, en el nivel operativo y programático de todas las instituciones, a implementar los cambios necesarios para adecuar el sistema de protección nacional a los estándares internacionales.

PROPUESTA

- Se requiere fortalecer el trabajo articulado de las instituciones públicas y privadas que forman parte del sistema de protección de la niñez y adolescencia en el país, con el objetivo de brindar un abordaje integral y efectivo a las problemáticas que afectan a las familias; de este modo, se evita la pérdida del cuidado parental o se asegura la mejor alternativa de cuido, de acuerdo a su interés superior, para la niñez que han sido separada de sus familias. También, es necesario posicionar el tema de la aplicación de las Directrices como interés nacional, para generar mayor conciencia y conocimiento en la sociedad civil e instituciones públicas.
- Es preciso implementar un sistema de monitoreo que mida la aplicación y cumplimiento de las Directrices, así como el desarrollo de modelos de atención familiar como modalidad alternativa de cuido. La aplicación de este sistema debe abarcar a la totalidad de actores involucrados en el sistema de protección de la niñez y adolescencia, con el objetivo de dar seguimiento a la efectividad de las propuestas contempladas, su pronta aprobación y oportuna implementación.



Asimismo, para que los cambios a un modelo de atención acorde a las Directrices sean sostenibles, es necesario que el ente rector técnico junto con el Sistema Nacional de Protección Integral asuman las directrices y adecuen la legislación correspondiente para su cumplimiento.

- Resulta indispensable redireccionar la inversión de recursos económicos para el fortalecimiento de los programas, proyectos y estrategias institucionales dirigidas a procesos de desinstitucionalización, y promover la reconversión organizativa de las instituciones y organizaciones que asumen la protección de niños, niñas y adolescentes separados de su familia y privados del cuidado parental. Se debe prestar especial atención al sector de personas menores de edad que se encuentren en condiciones de consumo de sustancias adictivas, en conflicto con la ley penal juvenil, con condiciones de discapacidad o con perfiles psiguiátricos o conductuales de difícil manejo, pues requieren un trabajo diferenciado en los procesos de desinstitucionalización, a través de una atención focalizada y sistémica.
- En el caso del sector de las ONG, sigue pendiente por resolver la aprobación, por parte del Estado, de mecanismos específicos y diferenciados de transferencia de fondos a las familias que formen parte de la modalidad de familias solidarias y Foster care (Familia de acogimiento). Se requiere de una mayor participación de las comunidades además de la institucional y de las ONG, por ejemplo, las iglesias, las asociaciones de desarrollo, el sistema local de protección y los mismos adolescentes que están protegidos o egresaron del sistema de protección.



TEMA 2. ABORDAR LOS FACTORES QUE PODRÍAN RESULTAR EN LA NECESIDAD DE CUIDADO ALTERNATIVO FORMAL

El Código de la Niñez y Adolescencia, los programas y proyectos diseñados por el gobierno para el fortalecimiento del acogimiento familiar y apoyo a las familias en función de cuidado plasman los diversos lineamientos institucionales que señalan el mandato de utilizar en mayor proporción aquellas medidas de protección que fortalezcan el vínculo familiar y la reintegración de la familia, y como última instancia las medidas de protección de separación de la persona menor de edad de su núcleo familiar. Sin embargo, existen aspectos que el Diagnóstico reconoce han sido menos desarrollados y que potencian la necesidad del cuidado alternativo:

ESTRATEGIA	ASPECTOS MENOS DESARROLLADOS
APOYO FINANCIERO	Los subsidios económicos, tales como las becas estudiantiles, son gestionados por el Fondo Nacional de Becas y no por el Ministerio de Educación Pública, ocasionando lentitud en los tiempos de aprobación y trámites correspondientes, así como un ineficiente servicio en general
ACCESO A SERVICIOS EDUCATIVOS	Los programas se enfocan mayoritariamente en la población menor de edad, generando menos posibilidades de que los adultos accedan al sistema y logren mejorar su nivel educativo y, por ende, laboral
ACCESO A SERVCIOS DE SALUD	Se focalizan en el abordaje médico y se evidencia la importancia de abordar otras áreas como las sociales y emocionales
CUIDADO INFANTIL Y DESARROLLO DE LA PRIMERA INFANCIA	No son accesibles de manera real para la totalidad de la población, ya sea por el aspecto económico o de lejanía
SERVICIOS ESPECIALIZADOS PARA FAMILIAS	Se carece de una oferta de servicios más amplia para la intervención de las problemáticas y necesidades de la población adolescente que permita lograr una intervención afectiva y sostenible

Propuesta

- Se requiere urgentemente fortalecer el sistema de protección para que esté articulado, cohesionado y coordinado con mecanismos de planificación, organización, ejecución, monitoreo y evaluación. La articulación institucional y trabajo conjunto de las organizaciones públicas, privadas y civiles a las que les concierne la atención de las familias permitirá garantizar el derecho que tienen las PME de vivir con su familia.
- Asimismo, se debe promover espacios de concientización y acción, de tipo formativo y preventivo, para erradicar toda manifestación de violencia hacia la población infantojuvenil, violencia intrafamiliar y violencia de género. Incrementándose los programas de prevención en las distintas comunidades del país, se evita que solo se intervenga cuando hay alguna situación de desprotección: es necesario desarrollar procesos psicoeducativos de sensibilización con la población. Por último, se debe seguir fortaleciendo la inversión presupuestaria en el tema de niñez y adolescencia.

TEMA 3. DESALENTAR EL INGRESO EN ACOGIMIENTO ALTERNATIVO A MENOS QUE SEA NECESARIO

El trabajo coordinado entre ONG y Oficinas Locales favorece el cumplimiento del marco legal y normativo, así como la generación de espacios reflexivos y de análisis respecto a las normativas internacionales y la necesidad de implementarlas con mayor coherencia y consistencia.

Las ONG que trabajan con PANI se rigen por el marco normativo interno de las instituciones responsables de la regulación, autorización y control, además de los convenios entre el PANI y la organización; en este marco normativo se regulan responsabilidades, criterios, procesos y estándares de atención integral en la planeación, ejecución y evaluación de la permanencia de las PME.

Establecer de manera mandatoria que primero se descarte todas las posibilidades antes de ingresar a la PME a un acogimiento alternativo, como parte de los lineamientos del PANI. El Código de Niñez y Adolescencia establece un plazo máximo de 6 meses para que el PANI decida si la PME debe volver con su familia. La familia extensa debe ser la primera opción alternativa ante la pérdida del cuidado parental.

Fortalecer los procesos de supervisión a las alternativas de cuido por parte del Departamento de Protección del PANI, el cual cuenta con personal capacitado para realizar las labores de protección, seguimiento de las PME, realizar valoraciones psicosociales, etc. También, el PANI trabaja de cerca en el seguimiento de las familias que han sido identificadas con conductas o prácticas violatorias de derechos, lo cual permite identificar rápidamente los NNA que necesitan ser protegidos.



Es necesario capacitar aún más al personal encargado de realizar los procesos de evaluación de las familias y de las situaciones de riesgo, para que puedan trabajar con base en el principio de necesidad que establecen las directrices. Los procesos de valoración de los recursos existentes para el acogimiento, por parte de profesionales de las oficinas locales, deben responder a los criterios de agilidad y eficiencia.

Se requiere de espacios de sensibilización para el Poder Judicial cuando la situación socio legal de la PME está en los Juzgados. También, se necesita contar con más alternativas de acogimiento formal que se especialicen en necesidades específicas, por ejemplo: especializadas en discapacidad, para población adolescente, etc.

Propuesta

 Es necesario desarrollar programas de prevención de la pérdida del cuidado familiar y seguimiento a las familias una vez que han sido intervenidas por el PANI, así como la valoración de todos los recursos existentes de forma rápida y oportuna.

- Mejorar los mecanismos de supervisión del proceso de cada PME y mejorar los procesos de atención en el área judicial, con el fin de que los tiempos de resolución sean más cortos.
- Es necesario generar procesos de capacitación y supervisión por parte del departamento de Protección para las alternativas de acogimiento alternativo y visibilizar aún más las necesidades específicas de los NNA que se encuentran protegidos.

TEMA 4. VELAR PORQUE EL ACOGIMIENTO ALTERNATIVO FORMAL CUMPLA CIERTOS CRITERIOS MÍNIMOS

Las normativas nacionales son previas a las Directrices, de ahí la importancia de armonizar y mejorar el corpus iuris interno según los estándares internacionales. La capacitación en estándares internacionales, incluidas las Directrices, a grupos profesionales es poca y, en la mayoría de los casos, impacta únicamente a personal de equipo técnico o rangos del nivel superior.





Además, se identifica la ausencia de políticas públicas claras sobre la desinstitucionalización y de mecanismos de monitoreo de implementación de las directrices; del mismo modo, se observa una cultura institucional a favor de la institucionalización, además de lentos procesos de reingeniería y reconversión de las ONG.

Propuesta

El país requiere desarrollar políticas y estrategias orientadas a procesos de desinstitucionalización que permitan, a través de mecanismos legales financieros y operativos, la paulatina transformación de las alternativas institucionales y organizacionales a entornos de acogimiento familiar. Asimismo, se deben redireccionar y ajustar los subsidios económicos para que sean viables, adecuados, adaptables, accesibles y suficientes para las alternativas de acogimiento alternativo familiar formal.

TEMA 5. VELAR PORQUE LOS ENTORNOS DE ACOGIMIENTO ALTERNATIVO FORMAL SE CORRESPONDAN CON EL INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO

El Patronato Nacional de la Infancia agota, en primera instancia, los recursos familiares, antes de decidir el acogimiento residencial; se debe concientizar a profesionales que se encargan de dicho proceso sobre las secuelas de la institucionalización en la población menor de edad, y fomentar alternativas de protección distintas a la institucionalización tradicional (hogares solidarios, centros diurnos, familias sustitutas etc.). Se debe promover la creación de un proyecto de identificación y preparación de nuevos hogares solidarios a nivel cantonal, que puedan asumir el cuido y protección de las PME que así lo requieran, para evitar toda forma de institucionalización.

La supervisión es ejercida por las jefaturas de las oficinas locales para el caso del personal profesional; también, las direcciones regionales realizan supervisiones sobre las oficinas locales. Este proceso está regulado en directrices institucionales.

No obstante, se identifica la necesidad de aumentar el recurso humano a nivel estatal para garantizar la cantidad de supervisiones requeridas y poder brindar un mayor acompañamiento a las familias mediante visitas, talleres, entrevistas y movilización de recursos pertinentes a las necesidades de la familia. Las cuidadoras y los cuidadores en entornos familiares reciben seguimiento y consejería por parte de profesionales de las oficinas locales; además, reciben en algunos casos un subsidio; sin embargo, los seguimientos no son regulares y los subsidios son insuficientes.



Propuesta

- Se planifica la reducción del ingreso de niñas y niños menores de tres años de edad a los acogimientos residenciales, a través de procesos de sensibilización y educación de la población que promuevan el involucramiento de las familias como posibles modalidades de acogimiento. Como parte de esta estrategia, se contempla fortalecer el desarrollo de Academias de Crianza y Unidades Móviles que brinden herramientas a los padres en el cuido de sus hijos.
- Puesto que no se cuenta con datos concretos de la estadía promedio, se deben establecer políticas públicas e institucionales en el Patronato Nacional de la Infancia para que se determine un periodo máximo de estadía en las alternativas de acogimiento residencial.
- Se plantea promover la creación de un proyecto de identificación y preparación de nuevos hogares solidarios a nivel cantonal, que puedan asumir el cuido y protección de las PME que así lo requieran, para evitar de esta forma la institucionalización. Es necesario concretar valoraciones familiares en forma temprana, así como dar cumplimiento a los planes de intervención familiar, Iqualmente, se propone concientizar, a las personas profesionales encargadas, sobre las secuelas de la institucionalización en las personas menores de edad, fomentar alternativas de protección (hogares solidarios, centros diurnos, familias sustitutas etc.) distintas a la institucionalización tradicional.
- Por último, se establece la necesidad de contar con un plan de desinstitucionalización que tome en cuenta la reconversión de las ONG; esto puede generar un cambio de paradigma asumido por las funcionarias y los funcionarios de atención a personas menores de edad que han perdido el cuidado parental o están en riesgo de perderlo.







ONG CON MEDIDAS DE PROTECCIÓN A LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA QUE NO CUENTAN CON CUIDADOS PARENTALES

ACCIONES PREVENTIVAS DESDE EL SECTOR

Las ONG participantes de la consulta hacen referencia a una serie de acciones para prevenir la pérdida del cuidado parental, que, desde sus espacios, realizan. Destacan el trabajo en procesos terapéuticos, de capacitación y de consejería a las familias, así como acompañamiento por parte de trabajo social para detectar necesidades y búsqueda de soluciones.

Acciones de promoción y fortalecimiento del vínculo de las personas menores de edad con la familia de origen, acompañadas de evaluaciones semestrales de progreso familiar, son fundamentales para monitorear que las personas menores de edad permanezcan el tiempo mínimo necesario en las al-

ternativas y puedan reintegrarse a su familia de origen. Las oficinas locales del PANI, que solicitan el ingreso de la persona o las personas menores de edad, trabajan promoviendo las visitas, implementando escuela para padres y reuniones individuales para cada situación particular y academia de crianza.

Sin embargo, las ONG también hacen referencia a ciertas situaciones que limitan su trabajo con las familias de origen; por ejemplo, mencionan que, principalmente, se trabaja con PME declaradas judicialmente en abandono, lo cual es un factor determinante. Además, señalan que, cuando existe la posibilidad de trabajar con las familias de origen, las organizaciones no cuentan con el capital humano ni los recursos para extenderse a trabajar con ellas, ya que las personas menores de edad que se atienden vienen de todas partes del país, lo cual se convierte en una gran barrera geográfica.

PROMOCIÓN DE LA DESINSTITUCIONALIZACIÓN DESDE EL SECTOR

Las ONG participantes resaltan el trabajo que ellas están realizando con la implementación de la modalidad de recursos familiares o comunales en coordinación con el PANI, manteniendo una comunicación frecuente con oficinas locales del PANI. Además, se han desarrollo programas residenciales de trabajo conjunto con familiares, personas encargadas o tutoras, en donde no existe separación total del núcleo familiar y se previene la institucionalización.

Acciones como el Programa "PADRINOS", el cual tiene como objetivo brindar una alternativa de acompañamiento familiar a adolescentes a partir de los 11 años, estimulan el desarrollo de la persona en el marco del respeto de su identidad, formación, desarrollo integral y sus vínculos afectivos; de este modo, previenen su institucionalización de largo plazo.



DIFICULTADES IDENTIFICADAS PARA LA DESINSTITUCIONALIZACIÓN DESDE EL SECTOR

Si bien las ONG participantes del proceso de consulta llevan a cabo acciones para promover procesos de desinstitucionalización, se identifican muchas dificultades. Asimismo, existen aún prejuicios hacia la población institucionalizada, además de un insuficiente apoyo económico para cubrir las necesidades de las personas menores de edad que se ubican con recursos familiares o comunitarios, especialmente cuando la PME requiere atenciones especializadas por condiciones de salud o emocionales.

Por parte del PANI, se identifican **tiempos prolongados en los procesos judiciales**, que repercuten en extensos períodos de institucionalización; también, se observan respuestas lentas por parte de las oficinas locales, debido a la demanda de trabajo, y resistencia, por parte de dichas oficinas, para autorizar que las personas menores de edad sean ubicadas con recursos comunitarios. Todo lo anterior más bien fortalece el modelo de protección del PANI, que está basado en instituciones y no en modelos familiares.

Por último, otra de las grandes dificultades evidenciadas en este proceso es que **el tema de desinstitucionalización no constituye una prioridad nacional,** por lo que hay pocas herramientas, falta de recursos y poco conocimiento y compromiso social para implementar procesos de desinstitucionalización de manera adecuada.







LÍNEAS DE ACCIÓN

El capítulo cinco reúne las líneas de acción propuestas por las mesas de trabajo intersectoriales, en el marco del Taller: El derecho a vivir en familia. Las propuestas se exponen de acuerdo con las cuatro secciones de análisis de la "Herramienta de Seguimiento del Progreso" y a partir de los principales ejes temáticos identificados por el equipo conductor; asimismo, se incluye una quinta sección pertinente a los resultados de la consulta a ONG que, en Costa Rica, ofrecen medidas de protección a la niñez y adolescencia que no cuentan con cuidados parentales.



TEMA 1: ABORDAR LOS FACTORES QUE PODRÍAN RESULTAR EN LA NECESIDAD DE CUIDADO ALTERNATIVO FORMAL

Se propone la creación de una política pública focalizada en prevenir la separación de las personas menores de edad de sus familias, que comprenda: la desinstitucionalización; la prevención de la separación de la familia; la prevención de acogimiento residencial; y la reconversión de las ONG, por medio del fortalecimieno de los mecanismos de articulación institucional y estrategias que concreten las propuestas para fortalecer el acogimiento familiar.

Se esperaría que el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia **promueva la articulación y funcionamiento del sistema de protección**, junto con el Poder Legislativo y el Poder Judicial, mediante un programa a nivel nacional,



regional y local con procesos articulados a cargo de las entidades y organizaciones que conforman el sistema de protección; esto lo podría llevar a cabo desarrollando procesos de divulgación, prevención, educación y sensibilización en derechos de niñez y adolescencia, que prevengan la separación de la familia.

Se identifica la urgente necesidad de **crear mecanismos de supervisión y monitoreo** ampliamente consensuados y homologados en todos los sectores, para controlar los motivos del ingreso de acogimiento alternativo, mediante revisiones periódicas de las razones y los criterios de ingreso en acogimiento alternativo formal. La finalidad de dichas revisiones sería actualizar la información y adecuar el acogimiento a las necesidades reales de las PME.

TEMA 2: DESALENTAR EL INGRESO EN ACOGIMIENTO ALTERNATIVO A MENOS QUE SEA NECESARIO

Con el fin de desalentar el ingreso de PME en modalidades de acogimiento, se propone elaborar la política de desinstitucionalización y la reforma del modelo de atención de las ONG para trabajar con las familias, desarrollando mecanismos de control que garanticen el ingreso de las PME a cuidado alternativo únicamente cuando se necesite.

Además, es importante contar con **un plan de egreso** que incluya el proceso de visitas y plan de trabajando con la familia; se debe armonizar los planes de egreso del PANI con los de las ONG. También es necesario homogenizar los lineamientos de seguimiento y acompañamiento para el proceso de reincorporación al hogar, sobre todo en zonas fuera del Gran Área Metropolitana (GAM) debería ser prioritario.



A nivel gubernamental, se identifica la relevancia de **promover espacios de trabajo más cercanos entre el MEP y el PANI**, capacitando a las funcionarias y los funcionarios para la prevención y detección de situaciones de riesgo. Paralelamente, se deben fomentar alternativas para el mantenimiento familiar, con articulación con IMAS y FODESAF mediante un subsidio monitoreado.

Por otro lado, el sector identifica como aspecto fundamental el **trabajo en temas de prevención dentro de las comunidades**: se propone el fortalecimientos de unidades móviles en zonas de alto riesgo y la articulación de redes de apoyo para las familias, con el objetivo de educar, acompañar y dar herramientas y recursos que se necesiten para poder generar de forma efectiva el apoyo.



TEMA 3: VELAR PORQUE EL ACOGIMIENTO ALTERNATIVO FORMAL CUMPLA CIERTOS CRITERIOS MÍNIMOS

Para lograr avances, se propone el **fortalecimiento de conocimientos** a partir de capacitación de profesionales que trabajan en ONG y albergues PANI sobre normativas internacionales de cuidado alternativo, involucrando a los cuidadores y las cuidadoras; esto se puede llevar a cabo mediante la creación de un programa educativo de certificación de profesionales con especialización en el tema de protección especial y cuidado alternativo, liderado por PANI, pensándose en alianzas estratégicas con universidades, colegios profesionales e institutos académicos para los procesos de capacitación.

Se plantea desarrollar estándares unificados de criterios sobre las competencias, requisitos (pruebas de idoneidad mental estandarizadas, pruebas de competencias sobre el cuidado de persona menor de edad) y formación con las que se debe contar para optar por un trabajo como cuidadora o cuidador; tal estándar debe ser monitoreado y evaluado por parte del sistema institucional, junto con un perfil de trabajo que considere la particularidad del trabajo como cuidador o cuidadora con la respectiva validación del Ministerio de trabajo y legislación laboral.

Se propone implementar un subsidio para cuidadores y cuidadoras, en el cual el recurso económico sea respaldado por un estudio de costos de la atención de población menor de edad, considerando montos diferenciados ante situaciones especiales como discapacidad, situaciones de salud, entre otras.

Por otro lado, es importante que el país avance actualizando las directrices nacionales sobre el funcionamiento y modelos de atención residencial de conformidad con las directrices internacionales promoviendo

transformaciones en los modelos de atención de las alternativas de acogimiento donde se proyecte y fortalezca el trabajo con las familias de origen.

TEMA 4: VELAR PORQUE LOS ENTORNOS DE ACOGIMIENTO ALTERNATIVO FORMAL SE CORRESPONDAN CON EL INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO

Se propone en primera instancia estimular a las ONG para que migren de un modelo de atención directa a uno de gestión de apoyo institucional con las familias de acogida, bajo un modelo de tercerización de servicios, a partir de la modificación de reglamentos internos de PANI para favorecer el acogimiento familiar y agilizar los procesos de adecuación. Se requiere permitir apoyar a las ONG para iniciar el proceso de desinstitucionalización, a partir de procesos de sensibilización e información, crear modelos de trabajo, presupuestos y planes de reconversión.

Para reducir el número de niños y niñas menores de 3 años en modalidades de acogimiento, se propone agilizar los procesos judiciales para que los tiempos de espera de resolución de las condiciones legales sean lo más rápidos y precisos posibles; para ello, se puede implementar un mecanismo de seguimiento para que los casos de la persona menor de edad no excedan el plazo de 6 meses; además, el sistema de protección de facilitar los procesos para el fortalecimiento del vínculo con la madre y la familia de la PME, cuando éste responda al interés superior del niño.



TEMA 5: PROPUESTAS DE ACCIÓN PARA INICIAR UN PROCESO DE RECONVERSIÓN DE LAS ONG AL PARADIGMA DE LA DESINSTITUCIONALIZACIÓN

Para iniciar un proceso de reconversión del sector de ONG, se parte de una urgente necesidad de **contar con recursos para brindar otro tipo de servicios**, permitiendo crear la especialización de ONG de acuerdo al paradigma de desinstitucionalización, e implementando actividades de acercamiento con PANI donde se proyecte y se den acciones, programas y jornadas de retroalimentación sobre buenas prácticas de desinstitucionalización; este tipo de espacios permitirá dar seguimiento a lo que se ha avanzado en la reconversión de los modelos.

Además, es fundamental homologar criterios de forma real a nivel de las distintas oficinas locales de PANI, modificando reglamentos internos y permisos de funcionamiento; estos permitirían la incorporación de nuevos modelos de atención, así como el uso de recursos transferidos por el PANI a las familias de acogimiento mediante un sistema de incentivos.

En definitiva, para una real reconversión del sector se debe **generar una hoja de ruta que permita construir los modelos de intervención para la transformación**; esto debe llevarse a cabo incorporando las variables de reintegro con familia de origen y acogimiento familiar junto con un acompañamiento por parte de PANI en todas las áreas, para garantizar el cumplimiento e implementación de las directrices y la reformulación de los distintos modelos de atención.







CONCLUSIONES

Según datos del PANI, 5 387 niños y niñas se encuentran en alguna modalidad de acogimiento del Sistema de Protección ante la pérdida del cuidado parental¹; frente a esta realidad, seguir la ruta de las Directrices Sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños se vuelve urgente y necesario para garantizar la calidad del cuidado que se le brinda a esta población; además, se hace necesario reconvertir el sistema con una ruta hacia la prevención, atención en recursos familiares y el reintegro en la familia de origen.

La implementación de la **Herramienta de Seguimiento del Progreso** para medir el avance del país en la implementación de las Directrices Sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños fue una tarea

ardua, extensa y compleja, debido a la interdisciplinariedad e interinstitucionalidad de participantes del proceso; sin embargo, esta diversidad permitió dar un panorama bastante enriquecedor sobre la situación país.

Como conclusiones surgidas a partir de todo el proceso, se establece que, para llevar a cabo un proceso de reconversión de las modalidades de cuidado alternativo, el tema de desinstitucionalización debería constituir una prioridad nacional: esto no sucede debido a un desconocimiento del tema por parte de las ONG, además de un limitado recurso para implementar medidas de desinstitucionalización dentro de su quehacer.

¹ Patronato Nacional de la Infancia

La ausencia de políticas nacionales y leyes claras de desinstitucionalización, reglamentos y políticas internas de PANI no son acordes con las **necesidades específicas de las modalidades basadas en familia o en el fortalecimiento familiar;** dicha realidad genera temor, en las funcionarias y los funcionarios públicos y privados, de ser responsabilizados en caso de que la ubicación en recursos familiares sea fallida y genere algún perjuicio en la persona menor de edad.

Ante esta realidad, es necesario lograr avances para garantizar que las normas relativas al acogimiento alternativo formal respondan a las necesidades individuales de niños, niñas y adolescentes; por tanto, el país debe desa-

rrollar un plan para prevenir la institucionalización, que incluya acciones claras para cambiar el paradigma asumido por funcionarios y funcionarias de atención a personas menores de edad que han perdido el cuidado parental o están en riesgo de perderlo.

Finalmente, la asignación de recursos para llevar a cabo procesos de reconversión de ONG hacia la desinstitucionalización es urgente para brindar servicios de calidad definidos con criterios y parámetros preestablecidos, con mecanismos de controles suficientes y eficientes según estipulan las Directrices Sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños.

RECOMENDACIONES

Las recomendaciones surgidas a partir de la consulta, que permitió realizar la implementación de la Herramienta de Progreso con el fin de lograr avances en el enfoque dirigido a la implementación de las Directrices, plantean la necesidad de fortalecer el trabajo articulado de las instituciones públicas y privadas que forman parte del sistema de protección de la niñez y adolescencia en el país; esto debe llevarse a cabo desarrollando una estrategia intersectorial, acompañada de un monitoreo y capacitación a las familias solidarias y recursos familiares y comunitarios para medir la aplicación y cumplimiento de las Directrices, así como el desarrollo de modelos de atención familiar como modalidad alternativa de cuido.

Posicionar el tema de la aplicación de las Directrices como interés nacional, generando mayor conciencia y conocimiento en la sociedad civil e instituciones públicas, permi-





tiría generar normativa para el redireccionamiento de la inversión de recursos económicos para el fortalecimiento de los programas, proyectos y estrategias institucionales dirigidas a procesos de prevención de la institucionalización y acciones de desinstitucionalización.

Por lo tanto, lo que el Diagnóstico sobre el Progreso de Costa Rica en la implementación de las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños deja claro que nos enfrentamos a grandes retos país y una urgente necesidad de un posicionamiento fuerte por parte del ente rector en materia de niñez y adolescencia. Esto permitiría la creación de un marco jurídico y normativo que restablezca el derecho de la PME a crecer en familia bajo el nuevo paradigma de la desinstitucionalización, un marco político que clarifique la intencionalidad del Estado, el redireccionar recursos económicos para el fortalecimiento de los programas y una mayor coordinación interinstitucional, que permita agilizar la gestión de los procesos en materia de derechos de la niñez y adolescencia.

Además, es claro que actualmente no existe un debate profundo a nivel académico o de sociedad civil que abogue por cambios en el sistema de protección especial enfocados a la desinstitucionalización. Pocas ONG de cuidado alternativo han iniciado su proceso de transformación, debido a que es un camino difícil por la cantidad de barreras legales y procedimentales.

Finalmente, se debe reconocer que en Costa Rica se vislumbran esfuerzos aún muy tibios ante el reconocimiento y cumplimiento de las Directrices Sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños; sin embargo, la responsabilidad no debe caer únicamente en el ente rector PANI, los esfuerzos deben venir desde diversas aristas como sector civil, sector privado y sociedad en general. Mejorar las condiciones país permitirá el fortalecimiento de espacios para que niñas, niños, y adolescentes puedan desarrollarse en entornos familiares afectivos y seguros.

BIBLIOGRAFÍA

Asamblea General de las Naciones Unidas. 1986. Declaración sobre los principios sociales y jurídicos relativos a la protección y el bienestar de los niños, con particular referencia a la adopción y la colocación en hogares de guarda, en los planos nacional e internacional.

Disponible en; https://www.oas.org/dil/esp/Declaraci%C3%B3n%20sobre%20los%20Principios%20Socia-les%20 y%20Jur%C3%ADdicos%20relativos%20a%20la%20protecci%C3%B3n%20y%20el%20bienestar%20de%20los%20ni%C3%B1os%20Republica%20Dominicana.pdf

Asamblea General de las Naciones Unidas. 1986. Declaración sobre los principios sociales y jurídicos relativos a la protección y el bienestar de los niños, con particular referencia a la adopción y la colocación en hogares de guarda, en los planos nacional e internacional. Disponible en; http://www.bienestaryproteccioninfantil.es/fuentes1. asp?sec=13&subs=16&cod=634&page

Asamblea General de las Naciones Unidas. 2010. Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños. Disponible en; https://www.unicef.org/spanish/videoaudio/PDFs/100407-UNGA-Res-64-142.es.pdf

Bowlby, John. (1968). Los cuidados maternos y la salud mental. Organización Panamericana de la Salud. Disponible en; http://www.who.int/iris/handle/10665/170063

Cantwell, Nigel; Davidson, Jennifer; Elsley, Susan; Milligan, Ian; Quinn, Neil. (2012). Avanzando en la implementación de las "Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños". Reino Unido: Centre for Excellence for Looked After Children in Scotland.

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. Disponible en; https://www.oas.org/es/cidh/infancia/docs/pdf/informe-derecho-nino-a-familia.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2002. Opinión solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Disponible en; http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_17_esp.pdf

Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad). 1990. Disponible en; https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/PreventionOfJuvenileDelinquency.aspx

Instituto Nacional de Estadística y Censo, 2018. Estimaciones y proyecciones de la población. Disponible en: http://www.inec.go.cr/poblacion/estimaciones-y-proyecciones-de-poblacion

León, Ana Teresa. 2017. Ponencia: La institucionalización y su impacto en las personas menores de edad. Foro El Derecho a Vivir en Familia. UNICEF y PANI, San José, 4 de diciembre de 2017.

López, Agustina y Palummo, Javier. 2013. Internados. Las prácticas judiciales de institucionalización por protección de niños, niñas y adolescentes en la ciudad de Montevideo. Disponible en; http://observatoriojudicial.org.uy/wp-content/uploads/2013/11/Internados_web.pdf

Luna, Matilde. 2017. Ponencia: El Paradigma de la Institucionalización, sus efectos perjudi-ciales y modalidades alternas. Foro El Derecho a Vivir en Familia. UNICEF y PANI, San José, 4 de diciembre de 2017

Organización de Naciones Unidas. 1989. Convención de Derechos del Niño.

Organización de Naciones Unidas. 2008. Comité de los Derechos del Niño: Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 44 de la Convención. Disponible en; https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8585.pdf

Organización de Naciones Unidas, (2010). Resolución Aprobada por la Asamblea General. Disponible en; https://www.unicef.org/spanish/videoaudio/PDFs/100407-UNGA-Res-64-142.es.pdf

Organización de Naciones Unidas, (2010). Resolución Aprobada por la Asamblea General. Disponible en; https://www.unicef.org/uruguay/spanish/09-11-06_Observatorio_Judicial.pdf

Palummo, Javier. 2012a. Discurso y realidad: informe de aplicación del Código de la Niñez y la Adolescencia en Maldonado, Montevideo y Salto. Disponible en; https://www.unicef.org/uruguay/spanish/09-11-06_Observatorio_Judicial.pdf

Palummo, Javier. 2012b. La situación de niños, niñas y adolescentes en las instituciones de protección y cuidado de América Latina y el Caribe. Disponible en; https://docplayer.es/17124618-La-situacion-de-ninos-ninas-y-adolescentes-en-las-instituciones-de-proteccion-y-cuidado-de-america-latina-y-el-caribe.htmll

Pollak, Seth. 2010. Neurodevelopmental Effects of Early Deprivation in Post-Institutionalized Children. Disponible en; https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2846096/

Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad. Reglas de la Habana. 1990. Disponible en; https://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=25218&IDTIPO=60&RASTRO=c376\$m6120,6145

Santo Pais, Marta y Ortiz, Rosa, 2013. Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas / Preparado por la Relatoría sobre los Derechos de la Niñez de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en; https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9526.pdf

UNICEF. 2003. Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño. Comité de los Derechos Niño, El VIH/SIDA y los derechos del niño. Disponible en; https://www.unicef.org/ecuador/UNICEF-ObservacionesGeneralesDeIComiteDeLosDerechosDelNino-WEB.pdf

UNICEF. 2017. Derecho A Vivir En Familia. Rompiendo el paradigma de la institucionalización.

UNICEF, 2012. Llamado a la acción: Poner Fin al Internamiento de Niñas y Niños Menores de tres años en Instituciones de Protección. Disponible en https://www.unicef.org/ecuador/llamado_ala_accion_pdf.pdf

UNICEF, 2014. Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño. Disponible en; https://www.unicef.org/ecuador/UNICEF-ObservacionesGeneralesDelComiteDeLosDerechosDelNino-WEB.pdf

ANEXOS



TEMA 1: PANORAMA GENERAL

Según proyecciones Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) el total de la población de Costa Rica es de 5, 003,393 habitantes para el año 2018. Según indica el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) la población total del país menor de 18 años para este mismo año corresponde a 1,341919 PME.

1. Código de la Niñez y Adolescencia

De acuerdo con el Código de la Niñez y Adolescencia, el sistema de acogimiento alternativo en Costa Rica responde al proceso formal de protección de las personas menores de edad (PME) ante la pérdida o riesgo de pérdida del cuidado parental. El sistema de acogimiento alternativo contempla las modalidades formales, transitorias y permanentes y responde a las causales establecidas en la Ley en forma taxativa para la separación.

Pese a la existencia de un sistema estipulado por el Código de la Niñez y Adolescencia se identifican debilidades tales como, la inexistencia de una articulación operativa y políticas públicas propias dirigidas para el sistema de protección integral. Además, el sistema de protección no cuenta con un presupuesto propio a nivel nacional y no existe un sistema de evaluación para el sistema de protección.

2. Modalidades de cuidado alternativo existentes en el país

• Acogimiento por familiares (informal):

El acogimiento por familiares de manera informal sucede cuando padres y/o madres dejan al cuido de sus hijos a un familiar por un tiempo no determinado considerando las posibilidades que este se de forma determinada o indefinida, este resulta ser un acogimiento indetectable para las autoridades del Estado. Si no se detecta factores de riesgo no se realiza apertura de expediente.

Acogimiento informal por personas sin parentesco:

El acogimiento informal de personas menores de edad por parte de personas sin parentesco responde a una dinámica similar a la del acogimiento por familiares de manera informal, en donde el/la/los progenitores/es depositan el cuidado de la persona menor de edad en una persona de confianza con quien no mantienen vínculo consanguíneo o de parentesco. Este tipo de acogimiento se da en la totalidad de los casos al margen del conocimiento del Estado.

 Acogimiento en hogares de guarda (indique qué tipos y si incluye acogimiento formal por familiares):

En Costa Rica los hogares de guarda contemplan los hogares solidarios subvencionados y no subvencionados y el acogimiento familiar, con o sin parentesco.

 Soluciones de alojamiento independiente y tutelado:

Las soluciones de alojamiento independiente y tutelado corresponden a las Organizaciones No Gubernamentales, las cuales son alternativas residenciales, que en su origen y funcionamiento son determinadas como independiente, sin embargo obligatoriamente deben ser tuteladas por el Patronato Nacional de la Infancia para poder brindar sus servicios.

Unidades para madres y bebés:

La modalidad de unidades para madres y bebés, representan mecanismos de protección residencial en donde se brinda una atención integral para las madres menores de edad y sus hijos. De igual forma el sistema penitenciario cuenta con dicha modalidad, brindando atención a aquellas mujeres en condición de privadas de libertad y que poseen hijos menores de edad, promoviendo espacios de convivencia familiar.

Centros de tránsito/recepción de emergencia:

Actualmente los albergues residenciales del PANI y algunas ONGs sirven de centros de tránsito y recepción de emergencia. Sin embargo, la estadía de algunas personas menores de edad suele sobrepasar los periodos considerados para emergencias, o bien, fueron ingresadas con una estadía prevista de larga permanencia.

Hogares funcionales/acogimiento residencial de pequeña escala:

Esta modalidad cuenta con una capacidad atencional de aproximadamente ocho a diez personas menores de edad, a cargo de dos o tres cuidadores y se encuentran ubicadas en las comunidades. Contempla albergues del PANI, aunque principalmente alternativas residenciales de ONGs, conocidas como casas externas.

Instituciones/grandes centros de acogida residencial:

Este tipo de alternativa responde a una propiedad donde se ubican varias casas, las cuales cuentan con una capacidad de entre 8 y 10 personas menores de edad por recinto. Conocidas como Aldeas, que se identifican tanto públicas como privadas.

 Acogimiento residencial especializado para niños con discapacidad:

Son alternativas residenciales que brinda un servicio especializado terapéutico en atención al interés superior.

Acogida residencial especializada:

Atiende población en situaciones específicas, por ejemplo, de conflicto con la Ley Penal Juvenil, con trastornos conductuales psiquiátricos, discapacidades cognitivas, situaciones de salud específicas, consumo de drogas, adolescente madre, entre otras.

- 3. Principales razones por las cuales los niños y las niñas ingresan, o se encuentran en riesgo de ingresar, en acogimiento alternativo formal
- Renuncia a la guarda por parte de la familia
- Separación de los padres debido a maltrato y/o negligencia hacia el niño o niña
- Abandono
- Violencia directa al niño o niña
- 4. Políticas y estrategias para prevenir que los niños ingresen en modalidades alternativas de acogimiento innecesariamente
- Fortalecimiento económico

El Instituto Mixto de Ayuda Social promueve programas de apoyo a la estructura familiar a través de transferencias monetarias para la atención de necesidades básicas. Igualmente, el país cuenta con el régimen de pensiones no contributivo de la Caja Costarricense del Seguro Social, C.C.S.S.

También el programa Hogares Solidarios, que es la alternativa institucional de acogimiento familiar, dispone de presupuesto para otorgar subsidios económicos.

• Educación gratuita y obligatoria, incluido el desarrollo de la primera infancia

Los gobiernos territoriales brindan becas de estudios, así como el sector privado y ONGs. Además, el Ministerio de Educación Pública respalda a la población en vulnerabilidad social a través de la adjudicación de becas escolares mediante el fondo nacional de becas (FONABE, AVANCEMOS). Existe también la Política de Primera Infancia, Política Escolar y la Red de CEN-CINAI.

Servicios de salud

Se identifican programas e iniciativas tales como:

- 1. Programa extramuros (servicio asistencial que brinda paquetes alimentarios).
- 2. Régimen de pensiones no contributivo de la C.C.S.S. (apoyo diferenciado por discapacidad) con seguro social.
- 3. Atención primaria en servicios de Salud, mediante el programa del seguro social Control de Niño San.
- 4. Red Nacional de Cuido (CEN-CINAI, CECUDI, PANI-CIDAI) con enfoque de prevención.
- 5. Programa de Adolescentes madres
- 6. Programa de Equipos Interdisciplinarios en Salud Mental (EISAM) de la C.C.S.S.
- 7. Programas de apoyo a familias vulnerables; p. ej.: acceso a servicios básicos, quardería.

La Red Nacional de Cuido (CEN-CINAI, CECUDI, PANI-CIDAI), Unidades móviles y Centros de intervención temprana.

 Asistencia para padres y programas de capacitación para la crianza

Los PROMECUM son Centros Educativos de Atención Prioritaria del Ministerio de Educación pública, constituidos por equipos itinerantes y servicios de orientación como parte de las estrategias de atenciones prioritarias y efectivas.

Academias de Crianza del PANI

 Servicios especializados; p. ej.: protección infantil, atención psicosocial, prevención del abandono, rehabilitación en la comunidad para niños con discapacidad, etc

Centros de atención integral de CONAP-DIS para personas con discapacidad

Centros de atención integral del IAFA para personas en adicción

- 5. Aspectos de las políticas y las estrategias están menos desarrollados
- Fortalecimiento económico

Estrategias para promover el acceso al empleo decente de los progenitores responsables de las personas menores de edad.

Estrategias de capacitación para los progenitores responsables de las personas menores de edad.

Estrategias con la empresa privada (RSE) para prevenir el ingreso en alternativas de acogimiento.

Ausencia de proyectos productivos para las personas menores de edad.

 Educación, incluido el desarrollo de la primera infancia

Estrategias eficientes para prevenir la deserción escolar y el rezago escolar

Estrategias en capacitación en los docentes para manejos conductuales, atención de la violencia y aplicación de adecuaciones curriculares

Estrategias para fortalecer la participación de la familia en el sistema educativo

Servicios de salud

Limitación de estrategias focalizadas de rehabilitación para progenitores y personas menores de edad en consumo de drogas

Ausencia de programas eficientes para la prevención y atención del embarazo adolescente

Ampliar la cobertura del control pre-peri y pos natal a aspectos de atención integral

Fortalecer y ampliar la cobertura de los EISAM

Garantizar el acceso universal a servicios especializados en salud

Garantizar el acceso de los servicios a poblaciones socialmente vulnerables (indígenas, migrantes con situación migratoria irregular, provenientes de zonas geográficas lejanas)

Programas de apoyo a familias vulnerables; p. ej.: acceso a servicios básicos, quardería

Programas focalizados para la atención integral a adolescentes.

- Programas socioeducativos con enfoque de género y prevención de la violencia.
- Asistencia para padres y programas de capacitación para la crianza

Cobertura de los servicios de las academias de crianza del PANI a zonas geográfica alejadas.

Integrar las academias de crianza con el sistema de protección integral

Insuficiente cantidad de servicios focalizados para prevenir el ingreso en alternativas de acogimiento. Servicios especializados; p. ej.: protección infantil, atención psicosocial, prevención del abandono, rehabilitación en la comunidad para niños con discapacidad, etc.

Atención social y trabajo integral preventivo de familias con perfiles de discapacidades cognitivas, o trastornos psiquiátricos.

Adecuación de la normativa legislativa, financiera y operativa para la atención individual de caso por caso. Esto significa cambiar el paradigma institucional de "soluciones cajoneras".

- 6. En Costa Rica los servicios de apoyo a la familia son financiados por:
- Organismo gubernamental nacional
- ONG nacionales, provinciales o locales
- ONG internacionales
- Organizaciones confesionales nacionales, provinciales o locales
- Organizaciones confesionales internacionales
- Organizaciones con fines de lucro
- 7. En Costa Rica existen leyes y políticas que establecen procesos obligatorios para decidir si un niño o una niña deben ingresar en acogimiento alternativo formal, tales como:
- Tipificar si la situación denunciada se encuentra dentro del marco legal para la separación (Código de Familia art. 158 y 159)
- El seguimiento del debido proceso del artículo 133 del Código de Niñez y Adolescencia (Denuncia, audiencia, constatación de hechos, medidas de protección)

- 8. El Estado no permite el funcionamiento de proveedores de cuidado no autorizados ni registrados. Por lo tanto, el Estado no brinda apoyo a cuidadores informales
- No se brinda apoyo a entidades informales que provean cuidado alternativo.
- 9. Número total de niños en acogimiento alternativo y desglose por cada modalidad
- Total: 5,387 personas menores de edad en acogimiento
- Desglose:
- 2242 personas menores de edad en Organizaciones no Gubernamentales Residenciales
- 310 personas menores de edad en Albergues PANI
- 2702 personas menores de edad en Hogares solidarios subvencionados por el PANI
- 133 personas menores de edad en acogimiento familiar en una Organización no Gubernamental

Fuente: Sistema de Información de Alternativas de Protección (SIAP) del PANI 2018. Departamento de Protección del PANI (2017).

- 10. Representación desproporcionada de algún grupo de niños y niñas en acogimiento alternativo formal, comparado con la población general
- Discapacidad
- Estado de salud

11. Capacidad promedio de niños en la residencia

· Comunes: 18.

Tipo Aldeas: 90

- 12. Proporción de los servicios de acogimiento residencial identificados como grandes acogimientos residenciales (acogimiento institucional)
- La mayoría (66% 99%)
- 13. Especifique qué se considera "grande" en su contexto.
- Que albergan más 15 personas menores de edad
- 14. En Costa Rica existe una estrategia para des institucionalizar el sistema de cuidado formal, la cual se encuentra en una etapa inicial.
- Como parte de la fase inicial se encuentra en curso un análisis de situación del país en el proceso de implementación de las directrices de cuidado alternativo según lo definido en las directrices de Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidado, mediante la aplicación la herramienta de seguimiento del progreso, a lo que se sumó una "mesa de trabajo" de consulta a diferentes entidades públicas y privadas cuyo trabajo está vinculado en mayor o menor mediada con la atención de personas menores de edad en situaciones de riesgo.
- Para el desarrollo de esta etapa inicial se conformó un Comité interinstitucional conformado por Aldeas Infantiles SOS, Casa Viva, la Asociación Roble Alto, el Pa-

- tronato Nacional de la Infancia y Unicef, como principal propulsor económico de la estrategia.
- Como parte de la segunda fase se proyecta elaborar un plan de acción para las áreas de prevención, desinstitucionalización y reconversión del sistema de protección.
- 15. Alternativas al acogimiento institucional que están desarrollándose
- Desde el Patronato Nacional de la Infancia se desarrollan las modalidades alternativas de Hogares Solidarios subvencionados y no subvencionados, así como los recursos familiares y comunales en situaciones de separación temporal, los cuales asumen la protección temporal de la PME mientras se trabaja con la familia.
- También, se reconoce la existencia de modalidades de cuido diurno para las personas menores de edad de acuerdo a las estrategias o planes de intervención que determinan este tipo de alternativas.
- Desde el sector de ONGs se están desarrollando modelos de atención que involucren las familias de acogida ("Foster Care"), así como casas externas incorporadas en comunidades. El PANI ha firmado convenios con ONGs para acogimiento familiar.
- 16. Resultados positivos y negativos de las estrategias de desinstitucionalización en curso o ya implementadas.
- Como parte de los resultados positivos se identifica la restitución del derecho a vivir en familia, contemplado en múltiples herramientas de derecho internacional y nacional, la promoción de modalidades alternativas de cuido en entornos fami-

liares representa una necesidad para la validación de derechos de los niños y niñas y una respuesta a los principios del interés superior del niño. La convivencia en un sistema familiar genera múltiples beneficios para el desarrollo integral de las personas menores de edad, tanto en el desarrollo cognitivo como en el mejoramiento del área conductual, lo cual a su vez permite una mayor estabilidad en la salud mental, mejores procesos de integración social, creación de vínculos positivos emocionales y afectivos y proyectos de independencia más sostenibles.

- Además, se canaliza mejor la inversión del Estado siendo más eficaz y eficiente la ubicación del niño en familia ante el costo alto que se tiene en la institucionalización.
- Por otro lado, los aspectos negativos o retos que se han logrado detectar se relacionan con la inexistencia de recursos familiares idóneos para dar contención a perfiles de niños y niñas con problemas cognitivos, conductuales y psiquiátricos. De igual forma no existen sistemas de capacitación y acompañamiento a nivel de Estado a los recursos familiares o comunales que les orienten en el manejo de dicha población para evitar un posible retorno de la persona menor de edad al acogimiento institucional y se han identificado muchas debilidades en la atención de los procesos.
- También en este proceso se ha detectado la necesidad de un robusto marco jurídico que restablezca el derecho del niño a crecer en familia en el nuevo paradigma de la desinstitucionalización, un marco político que clarifique la intencionalidad del Estado de garantizar este derecho y obligue en el nivel operativo y programático de todas las instituciones a trabajar al niño separado de su familia o en riesgo de estarlo a implementar los cambios necesarios para adecuar el sistema de protección nacional a los estándares internacionales.

- 17. Puntos fuertes de su país con relación a la implementación de las Directrices
- El PANI cuenta con un departamento responsable del tema de la protección con un sistema de supervisión técnica y permiso de funcionamiento.
- El Estado por medio del Ministerio de Salud regula las condiciones sanitarias en que debe funcionar las alternativas de protección residencial.
- El PANI ha emitido directrices de supervisión y monitoreo periódico de las poblaciones separadas de su familia.
- Se han realizado y creado Programas de prevención universal que coadyuva en la prevención focalizada de la institucionalización de niños(as) y adolescentes.
- Existen otros procedimientos establecidos para regular el ingreso, la estadía y el egreso de las alternativas, las cuales requieren ser ajustadas en el marco de las nuevas directrices.
- Existencia de acogimiento familiar por medio de una ONG, son alternativas familiares que se tienen que promover y fortalecer aún más.
- 18. Necesidad de avances en el enfoque del país dirigido a implementar las Directrices
- Se requiere fortalecer el trabajo articulado de las instituciones públicas y privadas que forman parte del sistema de protección de la niñez y adolescencia en el país, con el objetivo de brindar un abordaje integral y efectivo a las problemáticas que afectan a las familias, evitando la pérdida del cuidado parental o asegurando la mejor alternativa de cuido para los niños que han sido separados de sus familias de acuerdo a su interés superior. También es necesario posicionar el tema de la aplicación de las Directrices como interés

- nacional, generando mayor conciencia y conocimiento en la sociedad civil e instituciones públicas.
- Por otro lado, se deben adecuar los mecanismos legales, de aumento de personal, financieros y operativos a lo interno del PANI para agilizar gestiones tales como, la aprobación de nuevos modelos de atención, procedimientos de acreditación y seguimiento de las nuevas modalidades alternativas de cuido, procedimientos para transferencia de apoyo económico a las familias, entre otros, que permitan a las distintas organizaciones reconvertir sus servicios según las Directrices.
- 19. ¿Qué medidas debe adoptar su país para avanzar en la implementación de las Directrices?
- Es preciso implementar un sistema de monitoreo que mida la aplicación y cumplimiento de las Directrices, así como el desarrollo de modelos de atención familiar como modalidad alternativa de cuido. La aplicación de este sistema debe abarcar a la totalidad de actores involucrados en el sistema de protección de la niñez y adolescencia, con el objetivo de dar seguimiento a la efectividad de las propuestas contempladas, su pronta aprobación y oportuna implementación.
- De igual forma se identifica la necesidad de fortalecer el programa de Hogares Solidarios y el banco de familias oferentes para la ubicación de personas menores de edad en esta modalidad transitoria. También, resulta prioritario establecer una estrategia intersectorial de acompañamiento, monitoreo y capacitación a las familias solidarias y recurso familiar y comunitario, que les oriente y dote de herramientas para la atención de población con condiciones especiales en el área cognitiva, física, conductual y psiquiátrico, permitién-

- doles consolidar relaciones y condiciones de crianza asertivas y positivas.
- La transición a nuevas modalidades de acogimiento alternativo implica incrementar los equipos de trabajo especializados en atención y seguimiento de niñez y adolescencia reubicada en recursos familiares y comunales a partir de un abordaje exhaustivo que permita un control efectivo.
- Asimismo, para que los cambios en un modelo de atención acorde a las Directrices sean sostenibles es necesario que el ente rector asuma las directrices y adecue la legislación correspondiente para su cumplimiento.
- 20. ¿Hay algún asunto no resuelto que debería contemplarse a la hora de aplicar las Directrices?
- Resulta indispensable redireccionar la inversión de recursos económicos para el fortalecimiento de los programas, proyectos y estrategias institucionales dirigidas a procesos de desestacionalización. Además, se debe prestar especial atención al sector de personas menores de edad que se encuentren en condiciones de consumo de sustancias adictivas, en conflicto con la ley penal juvenil, con condiciones de discapacidad o con perfiles psiquiátricos o conductuales de difícil manejo, pues requieren un trabajo diferenciado en los procesos de desinstitucionalización a través de una atención focalizada y sistémica.
- De igual forma, se requiere una mayor coordinación interinstitucional que permita agilizar la gestión de los procesos en materia de derechos de la niñez y adolescencia, lo cual representaría una respuesta en tiempo y forma más oportuna, así como la adecuación y concreción de pro-

- cesos de acuerdo a lo que dicta las Directrices.
- En el caso del sector de las ONGs, sigue pendiente por resolver la aprobación por parte del Estado de mecanismos de transferencia de fondos a las familias, que formen parte de la modalidad de familias solidarias o "Foster care".
- Se requiere de una mayor participación de las comunidades además de la institucional y de las ONGs, por ejemplo, las iglesias, las asociaciones de desarrollo, el sistema local de protección y los mismos adolescentes que están protegidos o egresaron del sistema de protección.
- 21. ¿Qué obstáculos existen para implementar las Directrices? (p. ej., obstáculos sociales, culturales, económicos, políticos y con relación a los recursos humanos disponibles)
- A nivel nacional existen diversos temas que representan obstáculos para la implementación concreta de las Directrices, como lo son la falta de un mayor número de programas de prevención, educación y apoyo a familias para evitar la pérdida del cuidado parental, tanto a nivel de estado como del sector de ONGs.

- Por otro lado, el tema de niñez y adolescencia se encuentra delegado principalmente como responsabilidad del Estado y particularmente al Patronato Nacional de la Infancia, generando poca vinculación por parte de la sociedad civil e instituciones públicas y privadas con atención directa e indirecta de la niñez y adolescencia, como consecuencia se evidencia falta de capacitación y sensibilización por parte de funcionarios que brindan atención a este sector de la población, manejos inadecuados en cuanto al cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia, así como el desarrollo de políticas y programas desarticulados en el tema ya mencionado.
- Se requiere un cambio de paradigma a nivel de todas las instituciones del Estado e inclusive organizaciones de la sociedad civil para lograr la implementación de las Directrices y más procesos de sensibilización para superar la doctrina de la situación irregular y una participación real de las personas menores de edad.
- Existe una ausencia de políticas públicas claras y sistematizadas en el tema de desinstitucionalización. También, el recurso humano se encuentra adaptado a trabajar bajo el modelo de institucionalización, por lo tanto se requiere reconvertir las capacidades y habilidades ajustadas a las directrices.

TEMA 2. ABORDAR LOS FACTORES QUE PODRÍAN RESULTAR EN LA NECESIDAD DE CUIDADO ALTERNATIVO FORMAL

- 1. Principales razones por las cuales los niños y las niñas ingresan, o se encuentran en riesgo de ingresar, en acogimiento alternativo formal
- Renuncia a la guarda por parte de la familia
- Separación de los padres debido a maltratos o negligencia hacia el niño
- Abandono
- Violencia directa al niño(a)
- 2. Políticas y disposiciones jurídicas existentes para fortalecer el acogimiento familiar y brindar apoyo a las familias en su función de cuidado; por ejemplo, la prevención de la separación y la reintegración
- El Código de la Niñez y Adolescencia, los programas y proyectos diseñados por el gobierno para el fortalecimiento del acogimiento familiar y apoyo a las familias en función de cuidado, plasman los diversos lineamientos institucionales que señalan el mandato de utilizar en mayor proporción aquellas medidas de protección que fortalezcan el vínculo familiar y la reintegración de la familia, y como última instancia las medidas de protección de separación de la persona menor de edad de su núcleo familiar.
- Estrategias de prevención el Patronato Nacional de la Infancia implementa las Academias de Crianza, iniciativa dirigida a la prevención de la pérdida del cuidado familiar. También el sector de las ONGs ha desarrollado iniciativas para el fortalecimiento familiar. La metodología de Fami-

- lias en Acción, FAMA, se reconoce como un modelo de multiplicación de formadores en la sociedad civil muy efectivo.
- Desde el IMAS existen políticas públicas para el fortalecimiento económico de las familias.
- En términos normativos el país cuenta con el código de la niñez que vela por los derechos de los niños y niñas, el código de familia, ley de creación del IMAS, Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia, Programa de Hogares Comunitarios, Programa de la Red Nacional de Cuido, Convención de los Derechos del Niño, Código de Niñez y Adolescencia, Declaración de los Derechos del Niño, Código de Familia, Ley de fomento a la Lactancia materna, Ley de pensiones alimentarias, Ley General de Protección a la Madre Adolescente y Ley constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social, Ley de Justicia Penal Juvenil, Programa de Justicia restaurativa, Políticas de Accesibilidad a la Juvenil.
- La existencia del Programa de hogares solidarios del PANI que aspira a atender a los niños separados de sus padres con su familia extensa o con familias de las comunidades.
- 3. Aspectos del programa o servicio menos desarrollados
- Apoyo financiero

Los subsidios económicos tales como las becas estudiantiles son gestionados por el Fondo Nacional de Becas y no por el Ministerio de Educación Pública, ocasionando lentitud en los tiempos de aprobación y trámites correspondientes, así como un ineficiente servicio en general. Además, no existe un filtro eficiente en cuanto a la población que acceda a este tipo de servi-

cio. También falta un sistema de información articulado que registre esta información.

Acceso a servicios educativos

Dentro de los objetivos que enmarcan el actuar del sistema educativo no se contempla trabajar el fortalecimiento familiar en cuanto a la figura parental, sus programas se enfocan mayoritariamente en la población menor de edad generando menos posibilidades de que estos accedan al sistema y logren mejorar su nivel educativo y por ende laboral, en este mismo sentido los sectores de menor desarrollo presentan carencia de centros educativos lo que implica un traslado de larga distancia de la población hacia otros sectores y aumento de la deserción escolar.

También, no se ha logrado universalizar los equipos interdisciplinarios en todos los centros educativos. En la currícula de estudios no se involucra a la familia.

Acceso a servicios de salud

Por otro lado, los programas de salud se focalizan en el abordaje médico y se evidencia la importancia de abordar otras áreas como las sociales y emocionales.

 Cuidado infantil y desarrollo de la primera infancia

Los servicios de cuidado infantil y desarrollo de la primera infancia no son accesibles de manera real para la totalidad de la población, ya sea por el aspecto económico o de lejanía. De igual forma los horarios de atención de dichos centros no se adaptan en su totalidad a las necesidades de las familias cuya dinámica presenta horarios extendidos de trabajo, dificultando el cumplimiento de ambas responsabilidades familiares y laborales.

Igualmente, en la mayoría de los casos se carece de un abordaje integral que trabaje con el niño (a) y su grupo familiar de forma, sin dejar de lado el fortalecimiento familiar.

 Servicios especializados para familias; p. ej., protección de la infancia, atención psicosocial, prevención del abandono, rehabilitación en la comunidad para niños con discapacidad, etc.

Se carece de una oferta de servicios más amplia para la intervención de las problemáticas y necesidades de la población adolescente logrando una intervención afectiva y sostenible. Así mismo, los programas direccionados a la prevención de la violencia o maltrato son insuficientes y no contemplan la multidimensionalidad de la problemática generando vacíos en la atención.

- 4. Áreas del marco legislativo y políticas a nivel nacional que podrían armonizarse mejor con las Directrices
- Adecuación de las condiciones y requisitos de ingreso y permanencia de las personas menores de edad.
- Garantizar un egreso adecuado de las personas menores de edad
- Insuficientes políticas públicas para la prevención del ingreso
- Redireccionar la inversión hacia estrategias y acciones para la desinstitucionalización.
- Mayor control, seguimiento y regulación de los plazos de permanencia.
- Mecanismos efectivos de denuncia y trámites de estos
- Lograr mayor participación de las perso-

- nas menores de edad en la toma de decisiones relacionadas a la protección.
- Desarrollar programas de apoyo en Proyecto de vida.
- Inexistencia de un marco jurídico que regule los modelos de acogimiento familiar
- 5. Planes para desarrollar o mejorar un marco legislativo o de políticas a nivel nacional para todos los niños y todas las familias.
- Implementar una política para la desinstitucionalización, articulada entre las organizaciones, armonizada a las directrices, realista y con presupuesto definido.
- Retomar y mejorar el Proyecto de Ley en trámite de la asamblea legislativa sobre acogimiento familiar y adopciones.
- Reconversión de los servicios de las ONGs
- Diagnóstico, sensibilización y capacitación sobre el tema
- Desarrollo del Plan de acción nacional
- 6. Aspectos en que se carece de compromisos relativos a la participación del niño.
- En la elaboración de los proyectos de Ley. No se cuenta con participación de las personas menores de edad en la Asamblea Legislativa y gobiernos locales.
- Tampoco se involucra la participación en la elaboración de algunos protocolos, procedimientos operativos de las instituciones y priorización del presupuesto.
- 7. Fortalezas del país a la hora de abordar los factores que pueden conducir al ingreso en acogimiento alternativo.

- La existencia de un ente rector en materia de niñez y adolescencia (PANI) y la existencia de oficinas locales en la mayoría de las comunidades
- La creación de centros de cuido diurno para niños, con el fin de apoyar a las familias en cuanto a cuido, protección, educación y prevención de problemáticas sociales
- La implementación de programas de prevención de la separación en sectores vulnerables, tales como Unidades Móviles, Centros de Intervención Temprana, Academia de crianza
- Alta inversión presupuestaria en materia de niñez y adolescencia
- 8. Aspectos en los que es necesario lograr avances para abordar los factores que pueden conducir al ingreso en acogimiento alternativo formal.
- Se requiere una mayor articulación institucional y multisectorial para la atención integral de las necesidades de las familias en condición de vulnerabilidad, permitiendo que las familias cuenten con apoyo direccionado a sus necesidades de forma integral y disminuyendo los factores de riesgo que conllevan a la separación familiar
- Se debe promover el cambio paradigmático de la institucionalización a la desinstitucionalización, estableciendo criterios y una nueva comprensión del derecho a permanecer con la familia de la persona menor de edad.
- 9. Medidas que debería adoptar el país para abordar los factores que pueden conducir al ingreso en acogimiento alternativo formal

- Fortalecer el sistema de protección para que esté articulado, cohesionado y coordinado con mecanismos de planificación, organización, ejecución, monitoreo y evaluación.
- Se requiere la articulación institucional y trabajo conjunto de las organizaciones públicas, privadas y civiles a las que les concierne la atención de las familias, con el objetivo común de validar el derecho que tiene el niño de vivir con su familia.
- Asimismo, se debe promover espacios de concientización y acción, de tipo formativo y preventivo para prevenir las formas de violencia hacia la población infanto-juvenil, violencia intrafamiliar y violencia de género.
- Se debe incrementar los programas de prevención en las distintas comunidades del país, evitando que no solo se intervenga cuando hay alguna situación de desprotección. Es necesario desarrollar procesos psicoeducativos de sensibilización con la población.
- Se debe seguir fortaleciendo la inversión presupuestaria en el tema de niñez y adolescencia.
- 10. Obstáculos existentes a la hora de abordar los factores que pueden conducir al ingreso en acogimiento alternativo formal (p. ej., obstáculos sociales, culturales, económicos, políticos y en materia de recursos humanos)
- La ausencia de un sistema de protección para que esté articulado, cohesionado y coordinado con mecanismos de planificación, organización, ejecución, monitoreo y evaluación.
- La ausencia de criterios o filtros que determinen cuando procede y cuando no procede el ingreso de una persona menor de edad.

- Que los proyectos de carácter social no llegan a las clases sociales realmente necesitadas, por ejemplo, poblaciones indígenas y migrantes.
- Inequidad en la inversión social.
- El trabajo desarticulado que realizan las instituciones vinculadas al tema de niñez.

TEMA 3. DESALENTAR EL INGRESO EN ACOGIMIENTO ALTERNATIVO A MENOS QUE SEA NECESARIO

- 1. Obstáculos procesales que limiten la participación del niño.
- En el caso de las PME con discapacidad, se reduce su posibilidad de participación. Además, factores como la capacidad cognitiva, población migrante que no habla el idioma español, la edad y las características maduraciones de la persona menor de edad también representan obstáculos para una participación real.
- También, el que no exista juzgados en todos los lugares dificulta el acceso y participación.
- Falta de capacitaciones para no revictimizar la participación.
- 2. Situaciones en las que no se cumplen las directrices obligatorias o sugeridas respecto de la frecuencia de la revisión de la condición legal.
- Ante la falta de recursos humanos para dar seguimiento a estos casos, en donde se prioriza la atención de denuncias y/o situaciones emergentes. Ante esta limitante se vencen las medidas de protección (que duran aproximadamente 6 meses) sin registrarse avances del pro-

- ceso con la familia del niño/a protegido.
- El sistema digital Infopani, que facilita la alerta ante la necesidad de revisar y dar seguimiento a casos, no es retroalimentado, por lo que no se cumple con el seguimiento. Esto desemboca en procesos prolongados de institucionalización.
- 3. Obligación jurídica de planificar el regreso del niño con su familia en caso de que ese regreso se corresponda con su interés superior.
- Aplica lo establecido en el Código de la Niñez y la Adolescencia.
- Toda persona menor de edad tendrá la posibilidad de volver con su familia de origen si esta cumple con los requerimientos mínimos establecidos por el ente rector.
- 4. Edad máxima en la cual el menor debe egresar del sistema de acogimiento alternativo.
- A los 18 años en cualquier alternativa del PANI. Las ONGs establecen procesos más paulatinos de egreso a partir de los 18 años. En el caso de las PME con discapacidad frecuentemente se da una prolongación del límite de edad hasta encontrar otra alternativa residencial para esta persona que ya es considerada como adulta.
- 5. Frecuencia en que se dispone de apoyo económico para niños que egresan del acogimiento:
- Rara vez
- 6. Planes para implementar un apoyo específico o mejorar el apoyo disponible para ni-

- nos con discapacidad que egresan del acogimiento.
- Ubicación en familias de acogimiento o instituciones residenciales, seguimiento profesional, compras de ayudas técnicas, subsidios económicos, planes de intervención, evaluación y seguimiento a las familias, verificación de la adaptabilidad de los adultos
- 7. Fortalezas del país a la hora de garantizar que el ingreso de un niño en acogimiento alternativo formal ocurra o continúe solamente cuando sea necesario.
- El marco legal y normativo del país es amplio y abundante, respecto al derecho de las PME a vivir en familia.
- Además, el trabajo coordinado entre ONG y Oficinas Locales favorece el cumplimiento de dicho marco legal y normativas, así como la generación de espacios reflexivos y de análisis respecto a las normativas internacionales y la necesidad de implementarlas con mayor coherencia y consistencia. Las ONGs que trabajan con PANI se rigen por un convenio en el cual se establecen los métodos de trabajo y los procesos que incluyen, facilitando su seguimiento.
- Igualmente, como parte de los lineamientos del PANI se establece de manera mandatorio que primero se descarte todas las posibilidades antes de ingresar a la PME a un acogimiento alternativo. El código de Niñez y adolescencia establece un plazo máximo de 6 meses para que el PANI tome una decisión de si debe la PME volver con su familia. La familia extensa debe ser la primera opción alternativa ante la pérdida del cuidado parental.
- Otra fortaleza la representa la supervisión a las alternativas de cuido por parte del

departamento de Protección del PANI, el cual cuenta con personal capacitado para realizar las labores de protección, seguimiento de las PME, realizar valoraciones psicosociales, etc. También, el PANI trabaja de cerca en el seguimiento de las familias que han sido identificadas con conductas o prácticas violatorias de derechos, lo cual permite identificar rápidamente los NNA que necesitan ser protegidos.

- También, existen muchos mecanismos por medio de los cuales las personas de la sociedad civil pueden denunciar cuando una PME se encuentra en situaciones de riesgo.
- Los supuestos de ingreso están taxativamente establecidos y regulados en el Código de Niñez y Adolescencia y Código de Familia de tal forma que todo ingreso debe aplicarse el principio de necesidad siguiendo algunos criterios como:

La razonabilidad de la medida

La proporcionalidad de la medida

La temporalidad de la medida

La transitoriedad de la medida

La identificación de las causas que provocan el ingreso.

La persistencia de estas causas en la familia

La inexistencia de factores protectores

La inexistencia de recursos familiares

El balancear la importancia relativa del derecho violentado

 La consideración de que la medida alterna es la que impide la continuación de la violación del derecho, de la reparación y ayuda o colabora con la restitución de los derechos violentados.

- 8. Aspectos en que es necesario lograr avances en el abordaje adoptado por su país para garantizar que la entrega de un niño en acogimiento alternativo formal ocurra o continúe solamente cuando sea necesario.
- Es necesario capacitar aún más al personal encargado de realizar los procesos de evaluación de las familias y de las situaciones de riesgo para que puedan trabajar basados en el principio de necesidad que establecen las directrices. Igualmente, los procesos de valoración de los recursos existentes para el acogimiento, por parte de los profesionales de las oficinas locales deben responder a los criterios de agilidad y eficiencia.
- Desde el PANI, serán necesarios cambios en los procesos del departamento de Protección que permitan más alternativas de acogimiento familiar, seguimiento y monitoreo.
- Se requiere también espacios de sensibilización para el Poder Judicial cuando la situación socio legal de la PME está en los Juzgados. También, se necesita contar con más alternativas de acogimiento formal que se especialicen en necesidades específicas, por ejemplo: especializadas en discapacidad, para NNA adolescentes, etc.
- 9. Medidas que debería adoptar el país para procurar que la entrega de un niño en acogimiento alternativo formal ocurra o continúe solamente cuando es necesario
- El desarrollo de programas de prevención de la pérdida del cuidado familiar y seguimiento a las familias una vez que han sido intervenidas por PANI, así como la valoración de todos los recursos existentes de forma rápida y oportuna.
- Además, se deben mejorar los mecanis-

mos de supervisión del proceso de cada PME y mejorar los procesos de atención en el área judicial con el fin de que los tiempos de resolución sean más cortos.

- También, es necesario generar procesos de capacitación y supervisión por parte de Protección para las alternativas de acogimiento alternativo y visibilizar aún más las necesidades específicas de los NNA que se encuentran protegidos.
- Cambio de paradigma a nivel de las instituciones del Estado y ONGs

10. Obstáculos existentes a la hora de velar por que el ingreso de un niño en acogimiento alternativo formal solamente ocurra cuando es necesario (p. ej., obstáculos de tipo social, cultural, económico, político o en materia de recursos humanos)

- Las pocas o nulas iniciativas de índole preventivo que desde el PANI se realizan a nivel comunitario para intervenir en la familia. Gran parte de los esfuerzos son de índole reactivos más que proactivos.
- El faltante de intervención entre los sectores de Salud, Educación, Niñez para fortalecer las redes comunitarias en las que se generen verdaderas plataformas en las que las PME y familias accedan a oportunidades para su desarrollo integral, recursos de índole recreativo, deportivo, artístico, cultural, espiritual, etc.
- Poco recurso humano en el PANI para dar el seguimiento adecuado de los plazos y presionar a los Juzgados.
- La falta de plazos fijos en el Poder Judicial para definir situación socio legal de PME
- La falta de recurso humano y económico para realizar dar seguimiento a las familias y prevenir el ingreso de las PME al sistema de acogimiento.

- La dificulta para el levantamiento de recursos propios de la ONG para funcionar y responder a necesidades del NNA.
- Insuficiente capacitación y formación de profesionales con habilidades, competencias y conocimientos específicos que tienen que ver con el trabajo en el acogimiento.
- Falta de voluntad política para que se reconozcan las particularidades del acogimiento alternativo formal y las necesidades reales de los NNA. Falta de conciencia en lo tomadores de decisiones basados en las necesidades reales tanto de los NNA para la implementación del acogimiento formal.

TEMA 4. VELAR PORQUE EL ACOGIMIEN-TO ALTERNATIVO FORMAL CUMPLA CIERTOS CRITERIOS MÍNIMOS

- 1. Coherencia de las normas nacionales con las Directrices
- Dichos documentos fueron elaborados anterior a las Directrices. Sin embargo, deben armonizarse a las Directrices y mejorarse aún más porque presentan omisiones importantes que regular.
- Por ejemplo, le hace falta regular algunos aspectos de las directrices como por ejemplo:

Mecanismo de monitoreo

Mecanismo de seguimiento

Regular mejor los ingresos

Controlar los egresos

Más acciones de prevención de ingreso
Atención especializada debe existir

Regular las acciones para evitar la violencia

- 2. Grupos profesionales con responsabilidades directas en materia de acogimiento que reciben capacitación en normas internacionales pertinentes al cuidado y la protección de la infancia, incluidas las Directrices.
- La capacitación en estándares internacionales, incluidas las Directrices a grupos profesionales es poca muy pocos y en la mayoría de los casos impacta únicamente a personal de Equipo Técnico o rangos altos. En estándares nacionales tiene un mayor alcance a más grupos profesionales.
- El INA brinda capacitaciones sobre aspectos relacionados al cargo de las encargadas de cuido, en el caso del PANI. Sin embargo, se requiere mayor capacitación en atención de situaciones de crisis, violencia interna y atención especializada con poblaciones con perfiles de difícil manejo.
- 3. Límites y requerimientos existentes con relación al uso de la fuerza y las medidas de coerción en acogimientos alternativos formales
- El Código de Niñez y adolescencia, Ley contra el maltrato físico N° 7586 y otras normativas, promueven las cero tolerancias a la implementación del castigo físico, tratos humillantes u otro tipo de fuerza en donde se pueda alterar la armonía y/o la capacidad de entendimiento de los niños, niñas y adolescentes de acuerdo a su grado de maduración y/o nivel cognitivo, que le impida reaccionar y reflexionar de acuerdo a sus acciones.

- A nivel privado y en algunas alternativas del PANI se está capacitando al personal en el Programa de Intervención No Violenta en Crisis (CPI), sin embargo no existen normas nacionales que lo solicite como requisito obligatorio.
- 4. Existencia de un sistema aceptado a nivel nacional de acreditación o certificación y de licencia o registro para el personal y los cuidadores
- No existe a nivel nacional
- 5. Existencia de directrices nacionales sobre remuneración para cuidadores formales en entornos familiares
- No existen a nivel nacional
- 6. Mecanismos independientes de inspección.
- Diferentes entes Gubernamentales poseen la pertinencia de inspeccionar el funcionamiento de las modalidades de acogimiento impulsados por el ente rector en materia de niñez y adolescencia, de igual forma la Junta de Protección Social, Instituto Mixto de Ayuda Social, el Ministerio de Salud; Defensoría de las Habitantes y Contraloría General de la República y cualquier otro que tenga competencia legal puede implementar mecanismo de inspección.
- Además, el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, es el órgano designado por parte del Estado con la finalidad de efectuar visitas a lugares de detención.
 Cada Estado parte una vez suscrito el Protocolo Facultativo adquirió la obligación

de crearlo o mantenerlo de ser que ya existiera. Este órgano posee la facultad de solicitar asesoría al Subcomité de así considerarlo necesario.

- 7. Fortalezas en el abordaje adoptado por su país a la hora de garantizar el cumplimiento de las normas nacionales en entornos de acogimiento alternativo formal.
- Normas robustas
- Mejoramiento continuo de las instituciones
- Revisiones periódicas de los procesos administrativos
- Emisión de directrices y circulares.
- 8. Ámbitos en los que es necesario lograr avances en el abordaje adoptado por su país para garantizar el cumplimiento de las normas nacionales en entornos de acogimiento alternativo formal.
- Adecuar los procesos y procedimientos a las directrices
- Crear una instancia conjunta en diferentes niveles jerárquicos en forma sostenida y periódica de dialogo
- Realizar periódicamente encuentros con las personas menores de edad en acogimiento formal para medir avances y retrocesos.
- Crear mecanismos intersectoriales para compartir buenas prácticas.
- 9. Medidas que debería adoptar el país para lograr avances en relación con las normas nacionales en entornos de acogimiento alternativo formal.

- El país requiere desarrollar políticas y estrategias orientadas a procesos de desinstitucionalización, que permitan, a través de mecanismos legales financieros y operativos, la paulatina transformación de las alternativas institucionales a entornos de acogimiento familiar. Asimismo, se deben redireccionar y adecuar los subsidios económicos para las alternativas de acogimiento alternativo formal.
- 10. Obstáculos existentes a la hora de lograr avances en relación con las normas nacionales (p. ej., obstáculos sociales, culturales, económicos, políticos y en materia de recursos humanos)
- Ausencia de políticas públicas claras sobre la desinstitucionalización.
- Ausencia de un mecanismo de monitoreo de implementación de las directrices
- Una cultura institucional a favor de la institucionalización.
- Poca participación de las comunidades en la solución de la situación de NNA separados de sus familias.
- Lento proceso de reingeniería y reconversión de las ONG.
- Poca capacitación en las directrices.
- Poca implementación en el accionar del Estado de las Directrices.
- Aceptación del estatus quo.
- No se visualiza otras opciones de solución a la institucionalización.

TEMA 5. VELAR POR QUE LOS ENTOR-NOS DE ACOGIMIENTO ALTERNATIVO FORMAL SE CORRESPONDAN CON EL IN-TERÉS SUPERIOR DEL NIÑO

- 1. Planes para introducir o desarrollar más objetivos explícitos relativos a la estabilidad del acogimiento.
- Se identifican como elementos de mejora:
- Seguimiento durante la permanencia
- Monitoreo de las condiciones de la organización u hogar
- Asegurar recursos materiales y financieros para las organizaciones.
- Prevenir la violencia en las organizaciones
- Asegurar los servicios de calidad.
- Involucrar a las comunidades
- Involucrar a las instituciones del Estado.
- 2. Planes para introducir o mejorar la supervisión y el apoyo para cuidadores en entornos familiares.
- La supervisión la ejerce las jefaturas de las oficinas locales al personal profesional y las direcciones regionales también realizan supervisiones sobre las oficinas locales, esto está regulado en directrices institucionales.
- Sin embargo, se identifica la necesidad de aumentar el recurso humano a nivel estatal para garantizar la cantidad de supervisiones requeridas y poder brindar un mayor acompañamiento a las familias mediante visitas, talleres, entrevistas y movilización de recursos pertinentes a las necesidades de la familia.

- 3. Apoyo disponible para cuidadores formales en entornos familiares
- Los cuidadores en entornos familiares reciben seguimiento y consejería por parte de profesionales de las Oficinas Locales, aparte del subsidio que se les tramita. Sin embargo, no son seguimientos regulares y en los subsidios son insuficientes.
- También los cuidadores pueden acceder a programas de asistencia social tales como "Puente al desarrollo", IMAS u Hogares solidarios con subvención del Patronato Nacional de la Infancia.
- Por parte de las Organizaciones No Gubernamentales reciben Supervisión, orientación y apoyo por parte de profesionales de la ONG, así como espacios de capacitación continua en temas acordes a los retos que enfrentan los encargados de acogimiento. Igualmente se brinda subsidio económico y apoyo con especialistas en salud la persona menor de edad necesita un servicio específico que el Estado no puede brindarle de manera oportuna.
- 4. Planes para introducir o mejorar los subsidios para cuidadores formales de entornos familiares.
- Reforzar aún más los programas de entornos familiares con mejoras en los presupuestos, a fin de lograr mayor alcance con las familias. Además, se debe realizar una adecuación de los subsidios de acuerdo al costo de la vida, de modo que solventen las necesidades básicas y el aspecto económico no representa un impedimento para acoger a personas menores de edad en entornos familiares.
- 5. Remuneración los cuidadores formales en entornos familiares por su trabajo, aparte del subsidio por el cuidado infantil
- No existe una remuneración a los cuidadores formales en entornos familiares

- 6. Planes para aumentar la proporción de niños que ingresan en acogimiento alternativo formal en entornos familiares frente al acogimiento residencial.
- El Patronato Nacional de la Infancia agota en primera instancia los recursos familiares antes de decidir el acogimiento residencial, se debe concientizar a los profesionales encargados sobre las secuelas de la institucionalización en las personas menores de edad, fomentar alternativas de protección distintas a la institucionalización tradicional (hogares solidarios, centros diurnos, familias sustitutas etc.). Se debe promover la creación de un proyecto de identificación y preparación de nuevos hogares solidarios a nivel cantonal, que puedan asumir el cuido y protección de las PME que así lo requieran, para evitar de esta forma la institucionalización.
- A nivel de las ONGs se proyecta crecer en el número de cupos que se pueden aceptar. Esto se hace en conjunto con el departamento de Protección de PANI.
- 7. Planes para reducir el número de niños menores de 3 años ingresados en acogimiento residencial y la duración de su estadía en esta modalidad de acogimiento.
- Se planifica la reducción del ingreso de niños y niñas menores de tres años de edad a los acogimientos residenciales a través de procesos de sensibilización y educación de la población que promuevan el involucramiento de las familias como posibles modalidades de acogimiento familiar. Como parte de esta estrategia se contempla fortalecer el desarrollo de Academias de Crianza y Unidades Móviles brindando herramientas a los padres en el cuido de sus hijos.
- Puesto que no se cuenta con datos concretos de la estadía promedio se deben establecer políticas públicas e Institucio-

- nales en el Patronato Nacional de la Infancia para que se determine un periodo máximo de estadía en las alternativas de acogimiento residencial.
- También, promover la creación de un proyecto de identificación y preparación de nuevos hogares solidarios a nivel cantonal, que puedan asumir el cuido y protección de las PME que así lo requieran, para evitar de esta forma la institucionalización. El concretar valoraciones familiares en forma temprana, así como dar cumplimiento a los planes de intervención familiar. Igualmente, concientizar a los profesionales encargados sobre las secuelas de la institucionalización en las personas menores de edad, fomentar alternativas de protección distintas a la institucionalización tradicional (hogares solidarios, centros diurnos, familias sustitutas etc.).

8. Estrategia de desinstitucionalización

- La implementación de la estrategia nacional de desinstitucionalización se encuentra en una etapa inicial, la cual inició formalmente a partir del mes de noviembre de 2017 y se proyecta en un plan de trabajo a cinco años divido en dos grandes fases. Actualmente se trabaja la fase inicial de sensibilización que permita avanzar en la implementación de las directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños y niñas en Costa Rica, como parte del posicionamiento de la Organización de las Naciones Unidas en el tema de desinstitucionalización, niñez y adolescencia.
- Asimismo, como parte de la fase inicial se encuentra en curso un análisis de situación del país en el proceso de implementación de las directrices de cuidado alternativo según lo definido en las directrices de Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidado, mediante la aplicación la herramienta de seguimiento

- del progreso, con el apoyo técnico de la Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (RELAF).
- Para el desarrollo de esta etapa inicial se conformó un Comité interinstitucional conformado por Aldeas Infantiles SOS, Casa Viva, la Asociación Roble Alto, el Patronato Nacional de la Infancia y Unicef, como principal propulsor económico de la estrategia.
- Como parte de la segunda fase se proyecta la reingeniería de los mecanismos legales, institucionales y operativos de la institucionalidad pública que permitan el proceso de desinstitucionalización, así como un proceso paralelo de construcción de escenarios y propuestas a las ONGs para adecuar su oferta de servicios a las necesidades de protección que demanda el PANI para el resarcimiento de derechos de los NNA que se encuentran desprovistos de cuidados parentales. Esta reconversión implica la asesoría técnica a las ONGs para que aquellas que estén interesadas puedan avanzar en la elaboración de planes de negocios que les ayuden a volver rentables sus actividades al mismo tiempo que brindan servicios de protección, pertinentes, efectivos y que no tengan a la institucionalización como la única medida de protección posible.
- 9. Ámbitos en que es necesario lograr avances en el enfoque adoptado por su país para garantizar que las normas relativas al acogimiento alternativo formal respondan a las necesidades individuales del niño.
- Necesidad de contar con un Plan de desinstitucionalización.
- Desarrollo de un Plan para prevenir la institucionalización.
- Reconversión de ONGs hacia la desinstitucionalización.

- Normas jurídicas de rango legal que regulen las modalidades
- Cambio de paradigma asumido por los funcionarios de atención a personas menores de edad que han perdido el cuidado parental o están en riesgo de perderlo.
- Mecanismos de controles suficientes y eficientes.
- Presupuesto suficiente
- Sistema de información automatizado.
- Servicios de calidad definidos con criterios y parámetros preestablecidos.
- 10. Obstáculos existentes a la hora de velar por que los entornos de acogimiento alternativo formal respondan a las necesidades del niño (p. ej., obstáculos de tipo social, cultural, económico, político o en materia de recursos humanos).
- Ausencia de Políticas Públicas en la materia
- Riesgo de reducción del presupuesto estatal
- Funcionarios Públicos no comprometidos con el proceso de desinstitucionalización y prevención de la separación.
- Resistencia hacia la reconversión de las ONG
- Carencia de redes de apoyo o de sistemas de apoyo.
- Inexistencia de una estructura orgánica que articule los procesos de seguimiento y monitoreo pos ubicación.
- Información no articulada, no recabada o no analizada.

ANEXOS

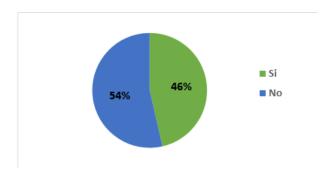


ONGS CON MEDIDAS DE PROTECCIÓN A LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA QUE NO CUENTAN CON CUIDADOS PARENTALES

1. Acciones preventivas que realizan las organizaciones para evitar la separación innecesaria del cuidado parental

- Procesos terapéuticos, de capacitación y de consejería a las familias. Así como acompañamiento por parte de Trabajo Social para detectar necesidades y búsqueda de soluciones.
- Cuido del vínculo de madre e hija, para fortalecer y llevar a cabo un mejor rol materno.
- Intervención clínica preventiva individual, familiar y comunitaria.
- Promoción y fortalecimiento del vínculo de las personas menores de edad con la familia de origen.
- Evaluaciones Semestrales de Progreso Familiar para monitorear que las personas menores de edad permanezcan el tiempo necesario en la alternativa.
- Comunicación permanente con trabajadores sociales del Hospital Nacional de Niños en cuanto a la elaboración de informes sobre el fortalecimiento y desarrollo de habilidades de las cuidadoras o cuidadores de niños con enfermedades crónicas.
- Establecimiento de redes de apoyo familiar y de voluntarios para ayuda a las familias en sus necesidades básicas.

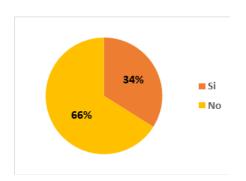
2. Porcentaje de ONGs que Desarrollan el eje de trabajo con la familia de origen de los niños(as), jóvenes y adolescentes en la organización para promover procesos de reintegración familiar



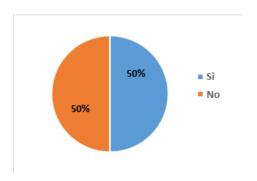
- 3. Estrategias de trabajo con la familia de origen de los niños(as), jóvenes y adolescentes para promover procesos de reintegración familiar
- Se trabaja en conjunto con la oficina Local del PANI más cercana, quienes solicitan el ingreso de la o las personas menores de edad.
- Promoviendo las visitas de los familiares a los niños(as).
- Escuela para padres y reuniones individuales para cada situación particular y academia de crianza.
- Se realizan sesiones familiares, con aquellas familias que tienen autorización del PANI, para realizar visitas.
- Terapias desde el Eje clínico, intervención terapéutica
- Mediante espacios de orientación y promoción personal.
- A través del Modelo de Atención que desarrolla la organización está enfocado desde el inicio de la intervención familiar.
- Talleres y terapias familiares

- 4. Razones por las cuales la organización no trabaja con la familia de origen de los niños(as), jóvenes y adolescentes para promover procesos de reintegración familiar
- Se trabaja principalmente con niños declarados judicialmente en abandono.
- Es responsabilidad de la Oficina Local del PANI
- El programa tiene otro enfoque. no va enfocado en esa dirección
- No tenemos el capital humano ni los recursos para extendernos a trabajar con familias ya que las personas menores de edad que se atienden vienen de todas partes del país.
- No se cuenta con una relación directa con los familiares.
- No es parte del modelo de atención.
- No es competencia de la ONG quien atiende exclusivamente a la protección de la persona menor de edad
- La ONG considera que no es permitido.
- Falta de recursos para realizar dicho abordaje.
- Barrera geográfica

5. Porcentaje de ONGs que incorporan el trabajo con la modalidad de acogimiento familiar, ya sea familia extendida y/o recursos comunitarios



6. Porcentajes de ONGs que incorporan en su labor acciones dirigidas a la promoción de procesos de desinstitucionalización.



7. Acciones dirigidas a la promoción de procesos de desinstitucionalización que actualmente desarrolla la organización

- Detección de recursos familiares o comunales en coordinación con el PANI. Comunicación frecuente con oficinas locales del PANI para que agilicen el proceso legal de los niños y puedan ser entrar en un proceso de adopción.
- Desarrollo del Programa "PADRINOS", el cual tiene como objetivo brindar una alternativa de acompañamiento familiar a los(as) adolescentes a partir de los 11. El Programa estimula el desarrollo de la persona en el marco del respeto de su identidad, formación, desarrollo integral y sus vínculos afectivos, previniendo su institucionalización de largo plazo.
- Desarrollo de un programa residencial de trabajo conjunto con familiares, encargados o tutores, en donde no existe separación total del núcleo familiar y previene la institucionalización.
- Integrar espacios de cuido pequeñas, sacando casa de la Aldea para generar procesos de integración. Disminuye efectos de desinstitucionalización.
- Desarrollo de casas en comunidad

- Se promueve la educación y la formación profesional de las adolescentes para que, una vez cumplida la mayoría de edad, puedan vivir de manera autónoma
- Promoción de procesos de vinculación familiar.
- Promoción de un modelo de intervención basado en familia.
- Programa de padrinos acompañantes
- Trabajo en conjunto con PANI para procesos de preparación de la adopción de las personas menores de edad.
- Capacitaciones del personal en el tema de desinstitucionalización.

8. Buenas prácticas que han facilitado el desarrollo de acciones que promueven la desinstitucionalización

- Frecuente comunicación con oficinas locales y el departamento de Protección del PANI para coordinar estudios de caso, revisión de condiciones legales, procesos de egreso por revinculación familiar, casos de adopción, revisión de expedientes, entre otros.
- Detección y fortalecimiento de posibles recursos familiares mediante procesos regulares de formación socioeducativa.
- Desarrollo y fortalecimiento del vínculo de la persona menor de edad con familia de origen, a través de espacios de convivencia familiar en períodos de fin de semana, vacaciones y fechas importantes.
- Implementación de proyectos de fortalecimiento familiar, mediante apoyo para la mejora de las habilidades parentales
- Apertura de casas externas en comunidad

- Promoción de procesos de adopción y apoyo integral a la persona menor de edad que le permita adaptarse satisfactoriamente al núcleo familiar.
- Programas preventivos en las comunidades más vulnerables.
- Uso de hogares recurso de la comunidad como modalidad alternativa de acogimiento, tomando en cuenta los principios de idoneidad y necesidad
- Capacitación y orientación regional para ONGs que están en vías de reconversión de un modelo institucional hacia un modelo basado en familia.
- 9. Principales dificultades identificadas que obstaculizan los procesos de desinstitucionalización.
- Poca solidaridad del entorno social y redes de apoyo civil.
- Existencia prejuicios sociales hacia la población institucionalizada.
- Tiempos prolongados en los procesos judiciales que repercuten en extensos períodos de institucionalización.
- Respuestas lentas por parte de las Oficinas locales del PANI debido a la demanda de trabajo
- Inadecuada preparación o falta de conocimiento de los casos por parte de los funcionarios de oficinas locales del PANI, que presentan alta rotación de personal o se ubican en zonas geográficas alejadas.
- Resistencia por parte de las oficinas locales del PANI para autorizar que las personas menores de edad sean ubicadas con recursos comunitarios.

- Insuficiente trabajo con las familias de origen por parte de las Oficinas locales del PANI para promover procesos de reintegración y erradicar los factores de riesgo que propiciaron la separación.
- Falta de una respuesta estatal articulada para satisfacer las necesidades socioeconómicas de las familias y así evitar la existencia de factores de riesgo que repercuten en la pérdida del cuidado parental.
- Lentitud de los procesos burocráticos respecto a procesos de adopción.
- Ausencia de un banco de familias para recursos comunales que cumplan con los requisitos necesarios.
- La insuficiente respuesta para la atención de perfiles con problemas de adicción, en situación de conflicto con la ley, con discapacidades, entre otros.
- El modelo de protección del PANI, el cual está basado en instituciones y no en modelos familiares, repercutiendo en reglamentos y políticas internas que no se adecuan en la mayoría de los casos a las necesidades de un modelo de atención familiar.
- En la mayoría de los casos no se toma en cuenta las recomendaciones de los informes del comité de apoyo y psicóloga de la ONG para decisiones trascendentes e importantes en la vida de la PME.
- Insuficiente apoyo económico para cubrir las necesidades de las personas menores de edad que se ubican con recursos familiares o comunitarios, especialmente cuando el niño(a) requiere atenciones especializadas por problemas de salud o emocionales.

10. Obstáculos (p. ej., obstáculos de tipo social, cultural, económico, político o en materia de recursos humanos) para el sector de las ONGs en un proceso de reconversión de sus servicios, dirigido a la implementación de estrategias de desinstitucionalización

- El tema de desinstitucionalización no constituye una prioridad nacional.
- Económicos, sociales y culturales
- Dificultad para ubicar en acogimiento familiar a ciertos perfiles de personas menores de edad por su edad o condiciones especiales.
- Pocas herramientas, falta de recursos y poco compromiso social para implementar procesos de desinstitucionalización
- Desconocimiento del tema por parte de las ONGs.
- Políticas nacionales y leyes y claras de desinstitucionalización.
- Insuficiente participación del sector de ONGs en el desarrollo de este tipo de estrategias.
- Temor en los funcionarios públicos y privados de ser responsabilizados en caso de que la ubicación en recursos familiares sea fallida y genere algún perjuicio en la persona menor de edad.
- Ausencia de recurso humano capacitado en el tema de desinstitucionalización.
- Los reglamentos y políticas internas de PANI no son acordes con las necesidades específicas de las modalidades basadas en familia o en el fortalecimiento familiar.
- Trabas burocráticas.
- Desconocimiento de políticas internacionales en materia de niñez y adolescencia.

ANEXOS



El presente capítulo reúne las líneas de acción propuestas por las mesas de trabajo intersectoriales, en el marco del Taller: El derecho a vivir en familia. Las propuestas se presentan de acuerdo a las cuatro secciones de análisis de la "Herramienta de Seguimiento del Progreso", y a partir de los principales ejes temáticos identificados por el equipo conductor, así como una quinta sección pertinente a los resultados de la Consulta a ONGs que en Costa Rica ofrecen medidas de protección a la niñez y adolescencia que no cuentan con cuidados parentales.

Tema 1: Abordar los factores que podrían resultar en la necesidad de cuidado alternativo formal.

- 1. Políticas y disposiciones jurídicas existentes para fortalecer el acogimiento familiar y brindar apoyo a las familias en su función de cuidado.
- Promover y crear una ley específica de acogimiento familiar
- Establecer una política pública focalizada para la prevención de la separación de las personas menores de edad de sus familias, que comprenda: la desinstitucionalización, la prevención de la separación de la familia, la prevención de acogimiento residencial y la reconversión de las ONGs.
- Desarrollar un plan o ruta de acción para la desinstitucionalización, la prevención de la separación y la reconversión de las ONGs.
- Crear en el seno del Consejo de Niñez una comisión especial para implementar la política pública.
- Considerar la opinión de la persona menor de edad y el interés superior del niño dentro del proceso de acogimiento, habilitando la posibilidad de que la familia de acogida pueda presentarse como familia adoptante.
- Fortalecer y capacitar a las familias de acogida.
- Fortalecer los mecanismos de articulación institucional y estrategias que concreten las propuestas para fortalecer el acogimiento familiar.

- Fortalecer la metodología de "Puente al Desarrollo" como herramienta social.
- 2. Aspectos en que se carece de compromisos relativos a la participación del niño (a).
- Crear un Mecanismo nacional para recoger las quejas o inconformidades que tienen las NNA con las familias de acogimiento y que se les dé una respuesta real.
- Garantizar participación efectiva no nominal de las NNA en diferentes escenarios nacionales, locales, políticos y sociales.
- Crear mecanismos de control que garanticen la participación de las PME en la escogencia de la modalidad de acogimiento.
- Incorporar la perspectiva de las PME en el diseño de políticas y propuestas relativas a esta población.
- 3. Aspectos en los que es necesario lograr avances para abordar los factores que pueden conducir al ingreso en acogimiento alternativo formal.
- Que el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia, promueva la articulación y funcionamiento del sistema de protección junto con el Poder Legislativo y Judicial.
- Un programa a nivel nacional, regional y local con procesos articulados a cargo de las entidades y organizaciones que conforman el sistema de protección, desarrollando procesos de divulgación, prevención, educación y sensibilización en derechos de niñez y adolescencia, y que prevenga la separación de la familia.

- Crear un mecanismo de monitoreo para garantizar la estandarización de criterios profesionales para la toma la decisión en las sedes administrativas del PANI.
- Intervenciones intersectoriales de prevención que brinden un tratamiento especializado a las familias en riesgo social.
- Fortalecer a nivel comunal los procesos de toma de decisión con respecto a la validación del enfoque de derecho, articulando líderes y responsabilidades.
- Trabajar en la corresponsabilidad, sensibilizando a las y los actores relacionados con el tema de niñez.

Obstáculos existentes a la hora de abordar los factores que pueden conducir al ingreso en acogimiento alternativo formal.

- Desarrollar técnicamente los principios de idoneidad y de necesidad.
- Desarrollar un mecanismo de supervisión y monitoreo ampliamente consensuado y homologado en todos los sectores para controlar los motivos del ingreso de acogimiento alternativo.
- Incrementar la inversión en primera infancia y reducir la pobreza de personas menores de edad, articulando las instituciones públicas y privadas competentes para trabajar en este tema.
- Fortalecer programas educativos en aras de preparar y capacitar a las personas menores de edad para cuando sean padres y madres (incorporarlo a programas del MEP).
- Fortalecer capacidades de padres y madres en su rol de crianza.

- La especialización de los funcionarios cuyas funciones están diluidas en muchos procesos.
- Que las ONGs incluyan el factor de reintegración a las familias.
- Construir un protocolo nacional de reintegración familiar.
- El desarrollo de diagnósticos integrales que brinden un panorama de la situación del NNA y su familia en relación al retorno.
- Revisar los criterios de ingreso en acogimiento alternativo formal, con el fin de actualizarlos y adecuarlos a las necesidades de la sociedad actual.

Tema 2: Desalentar el ingreso en acogimiento alternativo a menos que sea necesario.

- 1. Situaciones en las que no se cumplen las directrices obligatorias o sugeridas respecto de la frecuencia de la revisión de la condición legal.
- Un plan de intervención con un cronograma claro de frente a la separación.
- Recursos humanos especializados y capacitados.
- Planes de intervención realizados en conjunto y de manera integral con ONGs, involucrando la participación de la PME.
- Mejorar el proceso judicial de la familia a través de la oralidad y disminución de los plazos, que se apruebe y se garantice el derecho de una justicia pronta y cumplida.
- Velar por el real cumplimiento de la normativa vigente de la Institución (PANI).

- Un rol más protagónico al departamento de protección en el seguimiento y apoyo de análisis de casos.
- Estandarizar los procesos de seguimiento, sobre todo para las PME que tienen mayor tiempo de encontrase institucionalizado.
- Homogenizar y proponer un mecanismo para todas las oficinas, donde se informe y comunique el cumplimiento de los plazos de las medidas de protección por parte del abogado a cargo y hacia el resto de los profesionales intervinientes.
- Facultar a los abogados destinados a atender en las direcciones regionales para que puedan brindar seguimiento a los procesos legales de las personas menores de edad que se encuentran en alternativas de protección.
- Crear un sistema de alerta virtual mediante un control interno de los plazos.
- Establecer un proceso de intervención psicoterapéutica con el recurso familiar de manera paralela a los aspectos legales.
- Desde el PANI crear programas estructurados y especializados para la familia, mediante un trabajo articulado con otras instituciones.
- Crear una oficina interinstitucional a nivel cantonal que incluya oficina de la niñez, para hacer una ficha técnica por persona que promueva procesos ágiles y fundamentados en el interés superior del niño o niña.
- Trabajo colaborativo interinstitucional con la familia en el eje de prevención.

- 2. Obligación jurídica de planificar el regreso del niño con su familia en caso de que ese regreso se corresponda con su interés superior.
- Elaborar la política de desinstitucionalización y la reforma del modelo de atención de las ONGs para trabajar con las familias.
- Desarrollar un mecanismo de control que garantice el ingreso de las PME a cuidado alternativo únicamente cuando se necesite.
- Plan de egreso que incluya el proceso de visitas y plan de trabajando con la familia.
- Armonizar los planes de egreso del PANI con los de las ONGs.
- Homogenizar los lineamientos de seguimiento y acompañamiento para el proceso de reincorporación al hogar, sobre todo en zonas fuera del GAM.
- Involucrar más al sector de las ONGs y fortalecer la implementación de mecanismos desconcentrados para el seguimiento, partiendo de la iniciativa de las ONGs y no únicamente por parte del PANI.
- Valorar alternativas de hogares de familia extendida y comunitaria, que puedan servir como red de apoyo para la familia biológica cuando se identifiquen situaciones violatorias de derecho.
- Revisión y adecuación del protocolo del proceso de reintegración, adaptarlo a la necesidad y realidad de la persona menor de edad y de la ONGs o albergue en la que se encuentre.
- Implementar un simposio de buenas prácticas con respecto a situaciones de egreso exitosos, que se pueda replicar y tomar como referencia para futuros casos.

- Realizar una campaña de sensibilización dirigida a todo el personal y equipos técnicos de oficinas locales con el objetivo de que puedan valorar como prioridad alternativas familiares o comunales.
- Contar con un banco de alternativas familiares y comunales debidamente valoradas para los casos de ubicación de PME, como medidas de protección.
- Fomentar alternativas para el mantenimiento familiar, con articulación con IMAS y FODESAF mediante con subsidio monitoreado.
- Preferiblemente ubicar a la PME en un albergue cercano al recurso familiar basados en directrices de Naciones Unidas para evitar el desarraigo (directriz 52).
- Coordinar con asignaciones familiares el traslado de los familiares para realizar las visitas aprobadas, aprovechando las visitas para capacitarlos en las diversas modalidades.
- Generar procesos de sensibilización a nivel cantonal, en temas de niñez, adolescencia y su protección.
- Velar por la salud mental de la familia o persona que recibirá al niño (a), mediante coordinaciones con recurso humano de la CCSS.
- Seguimiento y evaluación de los planes de trabajo mediante alguna estrategia de autoevaluación, evaluación y evaluación unidireccional (rendición de cuentas).
- 3. Aspectos en que es necesario lograr avances en el abordaje adoptado por su país para garantizar que la entrega de un niño en acogimiento alternativo formal ocurra o continúe solamente cuando sea necesario.

- Promover espacios de trabajo más cercano entre MEP y el PANI, capacitando a las y los funcionarios (as) para la prevención y detección de situaciones de riesgo.
- Que los centros de intervención y unidades móviles trabajen con PME en edades con rango de 0 a 12 y de 12 a 18.
- Prevención con las familias y las comunidades de alto riesgo, con la Unidad Móvil.
- Implementar una política en prevención que responsabilice a todas las instancias, en conjunto con la sociedad civil para que las iniciativas sean sostenibles.
- Identificar recursos comunitarios y familiares que sean aptos y que se encuentren anuentes y accesibles como alternativa de protección para no institucionalizar a las PME.
- Identificar y crear centros especiales para las personas menores de edad con necesidades especiales, respetuosas y acorde a su realidad cultural para no provocar un desarraigo.
- Articular redes de apoyo para las familias, con el objetivo de educarlos, acompañarlos y generar las herramientas y recursos que necesiten para poder generar de forma efectiva el apoyo.
- Velar por la salud mental y ocupacional de las y los funcionarios (as) que abordan estos procesos.
- Establecer un protocolo de alerta y sistema de protección para proteger la seguridad y la integridad personal y la vida de funcionarios que deben tomar decisiones respecto del ingreso o egreso de los niños al contexto familiar.
- Contar con un diagnóstico municipal a nivel socioeconómico y cultural de las familias a la hora de abordar el problema

- (índice de nivel cantonal y las estadísticas de los sectores vulnerables).
- Elaborar un trabajo de sensibilización con las comunidades para establecer nuevos recursos de acogimiento alternativo.
- Fortalecer los subsidios para las familias de acogimiento, para que tengan un presupuesto fijo.
- Crear centros juveniles de cuido diurno que permita algún tipo de especialización.
- 4. Obstáculos existentes a la hora de velar por que el ingreso de un niño en acogimiento alternativo formal solamente ocurra cuando es necesario.
- Recurso humano capacitado, sensibilizado, y suficiente.
- Recurso humano con incentivos en el trabajo para evitar personal con burn out.
- Promover ayudas económicas y acceso al trabajo para las familias en riesgo para evitar la institucionalización, y mediante supervisión continua.
- Articulación institucional para que la responsabilidad sea asumida de manera integral por parte de todas instituciones afines a la materia y no únicamente por el PANI.
- Ampliar horarios de redes de cuido y capacitar mejor al personal.
- Modificar reglamento de transferencia y control de recursos, para generar partidas a programas como redes de cuido y familia (extensa) que pueda asumir la protección pero que no cuenta con la capacidad económica.

- Crear una política pública de desinstitucionalización, de manera que cada institución tenga sus propias políticas con carácter de obligatoriedad.
- Empoderar a la población y las familias en la protección de derechos de las personas menores de edad.
- Seguimiento al cumplimiento de las políticas institucionales.

Tema 3: Velar porque el acogimiento alternativo formal cumpla ciertos criterios mínimos.

- 1. Grupos profesionales con responsabilidades directas en materia de acogimiento que reciben capacitación en normas internacionales pertinentes al cuidado y la protección de la infancia, incluidas las Directrices.
- Capacitación de profesionales que trabajan en ONGs y albergues PANI sobre normativas internacionales sobre cuidado alternativo, involucrando a los cuidadores.
- Creación de un programa educativo de certificación de profesionales especializados en el tema de protección especial y cuidado alternativo, liderado por el PANI.
- Procesos de empoderamiento a la población menor de edad sobre su derecho a la familia y todo lo relacionado con el proceso de protección especial.
- Procesos de capacitación sistemática para las instituciones públicas sobre actualización de directrices internacionales.
- Alianzas estratégicas con universidades e institutos académicos para procesos de capacitación.

- Reactivar los Consejos cantonales de coordinación institucional (CCCI), para articular las instituciones del Estado para el fortalecimiento de la familia, ejerciendo la rectoría.
- Una campaña de sensibilización enfocada para el restablecimiento del derecho de la persona menor de edad en vivir en familia o que se restituya ese derecho a través de la adopción.
- Desarrollo de diagnósticos para identificar necesidades de capacitación en equipos profesionales y personas encargadas de cuidado directo.
- Capacitación en abordaje de situaciones de crisis.
- 2. Existencia de un sistema aceptado a nivel nacional de acreditación o certificación y de licencia o registro para el personal y los cuidadores.
- Construcción de un perfil de trabajo que considere la particularidad del trabajo como cuidador con la respectiva validación del Ministerio de trabajo y legislación laboral.
- Desarrollo de un estándar unificado de criterios sobre las competencias, requisitos (pruebas de idoneidad mental estandarizadas, pruebas de competencias sobre el cuidado de persona menor de edad) y formación con las que se debe contar para optar por un trabajo como cuidador/a, el cual sea monitoreado y evaluado por parte del sistema institucional, hacia los programas de atención y cuidado alternativo.
- Elaboración de un sistema de registro a nivel nacional de personas certificadas para el trabajo en cuidado alternativo.

- 3. Existencia de directrices nacionales sobre remuneración para cuidadores formales en entornos familiares.
- Implementar un subsidio para cuidadores, en donde la remuneración sea respaldada por un estudio de costos de la atención de población menor de edad, considerando montos diferenciados ante situaciones especiales como de discapacidad, situaciones de salud, entre otros.
- Crear un programa de acogimiento familiar con las empresas privadas, para que con sus responsabilidades tributarias se pueda brindar el sostenimiento económico de una familia.
- Establecimiento de sistemas rigurosos de seguimiento, evaluación y monitoreo del acogimiento en entornos familiares, no solamente de la calidad del cuidado sino también en el ámbito económico.
- 4. Ámbitos en los que es necesario lograr avances en el abordaje adoptado por su país para garantizar el cumplimiento de las normas nacionales en entornos de acogimiento alternativo formal.
- Actualizar las directrices nacionales sobre el funcionamiento y modelos de atención residencial en conformidad con las directrices internacionales de desinstitucionalización.
- Promover la no institucionalización de población menor de edad, con mayor énfasis en los niños(as) con edades inferiores a los 3 años.
- Promover transformaciones en los modelos de atención de las alternativas de acogimiento donde se proyecte y fortalezca

- el trabajo con las familias de origen.
- Especializar y especificar los perfiles atencionales, de manera que las ONGs que trabajen con familias reciban población menor de edad con potencial de reintegro familiar.
- Realizar acciones que prevengan el desarraigo cultural territorial, de manera que la población menor de edad se ubique con cercanía a su familia de origen.
- Reactivar el consejo paritario, entre PANI y ONGs, para la toma de decisiones de manera conjunta entre ambas instituciones.
- Crear un programa donde las ONGs den seguimiento formal y continuo a las familias de acogimiento.
- Fortalecer INFOPANI, para brindar información y seguimiento a todo lo que corresponde al eje de protección.
- Homologación de estándares de calidad tanto para ONGs como para el Estado en materia de acogimiento.

Tema 4: Velar por que los entornos de acogimiento alternativo formal se correspondan con el interés superior del niño.

- 1. Planes para introducir o mejorar la supervisión y el apoyo para cuidadores en entornos familiares.
- Fortalecer la formación de los Comités Tutelares, brindando herramientas para la revisión del estado de las personas menores de edad en las comunidades cercanas, e identificando las relaciones interinstitucionales que coadyuven en las acciones estratégicas para fortalecer la atención de

- niños y niñas en familias de acogida, hogares solidarios, entre otros.
- Establecer lineamientos desde el ámbito central hacia los subsistemas locales de protección, para el establecimiento de relaciones directas en la formación, planes estratégicos y acciones para el apoyo de la población menor de edad cuidados en entornos familiares y sus cuidadores.
- Ampliar la agenda de la niñez y adolescencia 2015-2021, con una acción prioritaria en desinstitucionalización de niños, niñas y adolescentes.
- Incluir en las bases de datos de las instituciones de promoción social (IMAS, CONA-PDIS, FONABE, etc.), a las familias de acogida para ser catalogadas como familias de atención prioritaria en coordinación directa con el PANI y los subsistemas locales de protección.
- Que exista un convenio con las ONGs, con el fin de que estas asuman el apoyo, acompañamiento y supervisión de los Hogares Solidarios en conjunto con el personal especializado del PANI.
- Conocer la experiencia internacional en materia de desinstitucionalización.
- Contar con un marco legal y direccionamientos institucionales para el control del cuido en entornos familiares, así como la gestión del talento humano para la implementación, seguimiento y supervisión.
- Definir los requerimientos de las ONGs para iniciar el proceso de desinstitucionalización a partir de un cambio de paradigma.
- Realizar un trabajo de investigación con las familias de acogimiento y las personas menores de edad, con el objetivo de dar a conocer su experiencia y así enriquecer el trabajo de supervisión y apoyo (Dar voz

- a las familias, niños, niñas y adolescentes, que ya han vivido la experiencia).
- 2. Planes para introducir o mejorar los subsidios para cuidadores formales de entornos familiares.
- Formular un paquete de exoneración de impuestos y otros incentivos económicos para apoyar a las familias de acogida.
- Hacer estudios semestrales para establecer modificaciones de los montos (subsidios), de modo que se ajusten y sean pertinentes para facilitar la vida de la población menor de edad en familias de acogimiento.
- Que la municipalidad se involucre en el fortalecimiento de programas de entornos familiares.
- Promover y garantizar el espacio físico adecuado de los hogares para satisfacer las necesidades de los niños (as) con discapacidad.
- 3. Planes para aumentar la proporción de niños que ingresan en acogimiento alternativo formal en entornos familiares frente al acogimiento residencial.
- Estimular a las ONGs para que migren de un modelo de atención directa, a uno de gestión de apoyo institucional con las familias de acogida, bajo un modelo de tercerización de servicios.
- Modificar los reglamentos internos de PANI para favorecer el acogimiento familiar, y agilizar los procesos de adecuación.

- Sensibilizar a la sociedad civil y funcionarios del PANI sobre la desinstitucionalización.
- Generar una estrategia para mejorar el banco de oferentes de familias para cuidado en entornos familiares.
- Tener una base de datos de familias preparadas para acoger a población menor de edad en situaciones de emergencia, por un periodo espacio/temporal provisional.
- Apoyo a las ONGs para iniciar el proceso de desinstitucionalización, a partir de procesos de sensibilización e información, creación de modelos de trabajo, presupuestos y creación de planes de reconversión.
- Articular el trabajo entre PANI, ONGs y Poder Judicial con el fin de agilizar los procesos a nivel legal.
- 4. Planes para reducir el número de niños menores de 3 años de edad ingresados en acogimiento residencial y la duración de su estadía en esta modalidad de acogimiento.
- Agilizar los procesos judiciales para que los tiempos de espera de resolución de las condiciones legales sean lo más rápidos y precisos posibles.
- Implementar mecanismo de seguimiento para que los casos de la persona menor de edad no excedan el plazo de 6 meses.
- Permitir el vínculo con la madre y su familia, cuando éste responda al interés superior del niño.
- Homogenizar los estándares de acogimiento familiar con las ONGs.

- Contar con estrategias de prevención para identificar situaciones de vulnerabilidad que puedan ser atendidas antes de llegar a la institucionalización de la persona menor de edad (educación hacia los padres, academias de crianza, información accesible).
- Implementar planes de intervención con familia biológica para propiciar el retorno.
- 5. Ámbitos en que es necesario lograr avances en el enfoque adoptado por su país para garantizar que las normas relativas al acogimiento alternativo formal respondan a las necesidades individuales del niño.
- Cambio de paradigma asumido por los funcionarios de atención a personas menores de edad que han perdido el cuido parental o están en riesgo de perderlo.
- Promover la apertura de ONGs especializadas que puedan responder a poblaciones en mayo vulnerabilidad (población adolescente, población penal juvenil, discapacidad, enfermedades crónicas o degenerativas).
- Revisión de los protocolos internos de ingreso que ya tiene el PANI y velar por su cumplimiento.
- Buscar un enfoque comunitario para generar alternativas y oportunidades para la población privada del cuido parental o en riesgo de perderlo y sus necesidades específicas.
- 6. Propuestas de acción para iniciar un proceso de reconversión de las ONG's al paradigma de la desinstitucionalización

- Generar un diagnóstico de las necesidades de reconversión para identificar los servicios qué se necesitan (atención a la familia, red de cuido, etc.) por parte de las ONGs, incorporando la variable de ubicación territorial.
- Garantizar que las ONGs cuenten con recursos para brindar otro tipo de servicios.
- Implementar un sistema de incentivos para las familias de acogimiento que atienden menores de edad con problemas conductuales o con enfermedades terminales.
- Generar una hoja de ruta que permita construir los modelos de intervención para la transformación, incorporando las variables de reintegro con familia de origen y acogimiento familiar.
- Transformación de modelos atencionales que trabajen el proceso de prevención de la separación.
- Especialización de programas con perfiles atencionales de población menor de edad con potencial de reintegro familiar, y en donde la ONG tenga como componente clave el trabajo con las familias, considerando que estos programas estén inmersos en las comunidades de origen de la población menor de edad y sus familias.
- Desarrollo de jornadas de retroalimentación sobre buenas prácticas de desinstitucionalización realizadas en ONGs. Este tipo de espacios permitirá dar seguimiento a lo que se ha avanzado en la reconversión de sus modelos.
- Creación y modificación de reglamentos internos y permisos de funcionamiento, los cuales permitan la incorporación de nuevos modelos de atención, así como el uso de recursos transferidos por el PANI a las familias de acogimiento.

- Fortalecer los programas de modalidad FAMA y ampliar el campo de acción mediante agentes capacitadores.
- Ampliar el campo de acción de las ONGs para la intervención con la familia biológica.
- Sensibilizar otras instituciones como Ministerio de Salud y CAIS, respecto a otras redes de cuido tanto diurnas como nocturnas para poder diversificar los programas.
- Implementar actividades de acercamiento entre ONGs y PANI donde se proyecte y se dé a conocer las acciones y programas que implementa el PANI.
- Se requiere crear la especialización de ONGs de acuerdo al paradigma de desinstitucionalización.
- Implementar modelos de trabajo familiar de manera conjunta entre ONGs y PANI.
- Desarrollo de acciones preventivas para evitar la separación innecesaria del cuidado parental que incluya los ejes de capacitación, y atención a la familia de manera integral e intersectorial.
- Capacitar a los centros de cuidado y desarrollo infantil para la detección de situaciones de riesgo y así poder intervenir las familias antes de que se dé la separación.
- Generar espacios de comunicación entre las familias de acogimiento y la institucionalidad. Incorporar el trabajo con familias desde el momento inicial en que la persona menor de edad ingresa a la alternativa de cuido.
- Fortalecer los recursos económicos para que las organizaciones no gubernamentales puedan trabajar con familias.

- Destinar mayor cantidad fondos para el área administrativos con el objetivo de liberar tiempo de personas profesionales para la atención directa de las personas menores de edad.
- Homologar criterios de forma real a nivel de las distintas oficinas locales de PANI.
- Mejorar el acompañamiento por parte de PANI en todas las áreas para garantizar el cumplimiento e implementación de las directrices y la reformulación de los distintos modelos de atención.
- Creación de políticas y directrices orientadas al cumplimiento del proceso de reconversión
- Promover estrategias educativas para la población en general en cuanto a buenas prácticas de cuido parental.
- Desarrollar procesos de formación y generación de capacidades instaladas en las ONGs para poder asumir el proceso de reconversión.
- Promover iniciativas de proyección a la comunidad para la búsqueda de apoyos externos a las ONGs y trabajo en red.
- Incentivar la participación de comunidades en riesgo social en programas de prevención y proyección comunitaria.

ANEXOS



CONSULTA A JÓVENES EN ALTERNATIVAS DE CUIDO

Objetivo General: Conocer las opiniones y percepciones de jóvenes que se encuentran en alternativas de cuido, con relación al internamiento y plan de desarrollo.

Objetivos específicos

Generar un espacio en el que los y las adolescentes puedan expresar sus vivencias, sentimientos y percepciones en relación al internamiento y plan de desarrollo.

Conocer la percepción sobre el nivel de cumplimiento del interés superior en el proceso de acogimiento.

Identificar los elementos de idoneidad esperados de una alternativa de cuido, desde la perspectiva de los jóvenes.

Conocer la percepción de los jóvenes sobre las condiciones y nivel de satisfacción en la alternativa de cuido.

Conocer la autopercepción de los jóvenes en la actualidad y en 5 años, así como los requerimientos que consideran necesarios para alcanzar su proyecto de vida.

Población Meta

Jóvenes mayores de 13 años, pertenecientes a dos albergues institucionales del PANI (Hogar Sol y Albergue Gaviotas) y dos ONGs (Aldea Infantil SOS, Santa Ana y Hogar Bíblico de la Asociación Roble Alto)

ORGANIZACIÓN A LA QUE PERTENECEN	NÚMERO DE PARTICIPANTES	
Hogar Sol (PANI)	10	
Albergue Gaviotas (PANI)	9	
Aldea Infantil SOS, Santa Ana	12	
Hogar Bíblico, Asociación Roble Alto	5	

Principales resultados obtenidos de la consulta

1. Percepción de los jóvenes sobre el cumplimiento del interés superior en el proceso de acogimiento

Para conocer la percepción de los jóvenes sobre el cumplimiento del interés superior en el proceso de acogimiento, los participantes trabajaron en 4 mesas de trabajo y se les entregó una serie de enunciados neutros, los cuales debían ser clasificados según su cumplimiento e incumplimiento, a partir de su experiencia.

A partir del desarrollo de la actividad, a continuación, se muestra la clasificación de los cuatro grupos de participantes acerca del cumplimiento o incumplimiento de los criterios:

ENUNCIADO	SE CUMPLIÓ	NO SE CUMPLIÓ
¿Se me informó de manera entendible para mi edad lo que estaba sucediendo?	1	3
¿Se me consultó sobre posibles recursos familiares o comunitarios para ser ubicaddo?	2	2
¿Me sentí escuchado en el proceso de separación?	2	2
Durante el proceso, ¿pude comunicarme con algún familiar?	3	1
¿Mi opinión fue tomada en cuenta en la elección de alternativa de cuido?	1	3
En caso de tener hermanos, ¿fuimos ubicados juntos?	2	2
Al ingreso a la alternativa de cuido, ¿me brindaron todo lo necesario para cubrir mis necesidades?	4	0
En caso de tener hermanos y haber sido ubicados en alternativas distintas, ¿Puedo comunicarme y tener contacto?	1	3

Asimismo, se muestra una mayor percepción del incumplimiento de criterios tales como, la adecuación de los procesos de información de manera entendible de acuerdo a la edad de los NNAJ, la incorporación de la opinión de los NNAJ en el proceso de elección de alternativa de cuido y el derecho a comunicación son hermanos en caso de ser ubicados en alternativas de cuido distintas.

Por otro lado, se muestra una tendencia mayor de la percepción de cumplimiento de criterios tales como, la posibilidad de comunicarse con algún familiar en el proceso de acogimiento en una alternativa de cuido y la satisfacción de necesidades básicas al ingreso a la alternativa de cuido. Además, se muestra una percepción divida en cuanto al cumplimiento e incumplimiento de los criterios como, la no separación de hermanos, la consulta a NNAJ sobre posibles recursos familiares o comunitarios para ser ubicados y el sentimiento de haberse sido escuchados en el proceso de separación.

A partir de la pregunta ¿Cómo me hubiera gustado que fuera el proceso de acogimiento en la alternativa de cuido?, se expresa por parte de los jóvenes:

- Mayor escucha y atención a los NNAJ sobre sus necesidades y sentimientos en el proceso.
- Que me hubieran explicado de manera entendible lo que estaba pasando antes de traerme al Albergue.
- Que me hubiera permitido comunicarme con mis familiares.
- Que me hubieran recibido en el Albergue de manera más cálida.
- Que las personas que me separaron de mi familia hubieran sido más amables.
- Que los adultos se hubieran tomado más tiempo para entender lo que estaba sintiendo, que hubieran tenido más paciencia.
- Que me hubieran dado más información para entender porque me estaban separando de mi familia.
- Que me hubieran dado más opciones para escoger donde vivir.
- Que me dieran el tiempo para llevarme todas mis cosas personales.
- Que me hubieran ayudado a cuidar mis cosas personales para que no hubieran sido robadas en el Albergue.
- · Que me hubieran dado el espacio y tiem-

po para despedirme de mis seres queridos.

- Que hubieran valorado a otros familiares para no haber entrado al Albergue.
- Que los adultos hubieran tenido más tiempo para hablar conmigo.
- Que el PANI hubiera tenido mayor acompañamiento después de mi ingreso al Albergue.
- Que los adultos responsables de separarnos tengan más corazón, que sean más humanos.
- Que nos expliquen claramente las razones por las que nos están separando de nuestros familiares.
- Que nos den mayor credibilidad a nuestras opiniones.
- Que no se separen los hermanos.

2. Percepción de los jóvenes sobre los elementos esperados de idoneidad en una alternativa de cuido

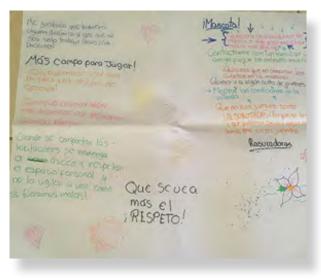
A partir de la pregunta generadora, ¿Cómo sería el lugar ideal para crecer en caso de haber sido separado de mi familia?, los jóvenes identifican los siguientes elementos que deben estar presentes en un entorno idóneo:

- Entornos familiares y la ubicación con familias, ya sea familia biológica o personas de la comunidad que les acojan.
- Existencia y acceso a actividades recreativas, artísticas y deportivas
- Participación regular en paseos fuera de los Albergues.
- Existencia de espacios de socialización con personas de la comunidad u otros entornos distintos a los Albergues.

- Acceso a un semanario o dinero propio para cubrir necesidades personales.
- Entornos cálidos, protectores y sin violencia, en donde haya valores como la tolerancia y el respeto.
- Cuidadores afectivos, amables, honestos, comprometidos, comprensivos, pacientes, atentos, justos, que reconozcan las virtudes de los NNAJ y que tengan tiempo para demostrarles cariño y compartir espacios de juego.
- Existencia de espacios permanentes de convivencia y comunicación con la familia de origen.
- Infraestructura agradable con espacios privados, de áreas verdes y de recreación.
- Cercanía de espacios comunales para practicar actividades deportivas y de crecimiento espiritual, garantizando el derecho a la elección del credo religioso.
- Derecho a la satisfacción de necesidades básicas como el acceso a la educación, salud y alimento.
- Derecho al tiempo de ocio, privacidad y espacios personales.
- Apoyo en el desarrollo de habilidades para lograr una futura independencia.
- Espacios permanentes de comunicación y escucha a los NNAJ.
- Confianza y mayor libertad para los adolescentes.
- La no separación de hermanos.
- Ambientes libres de prejuicios y estereotipos.

Papelógrafos: ¿Cómo sería el lugar ideal para crecer en caso de haber sido separado de mi familia? Elaborado por adolescentes participantes de AISA y Albergue Gaviotas.





Fuente: Elaboración propia. AISOSCR, 2018.

3. Percepción de los jóvenes sobre las condiciones y nivel de satisfacción en la alternativa de cuido

Con el objetivo de conocer la percepción de los jóvenes sobre las condiciones y nivel de satisfacción en la alternativa de cuido se le entregó a cada grupo una serie de preguntas a ser discutidas y contestadas con el resto de las participantes del taller.

A continuación, se detallan las respuestas por cada eje de trabajo y pregunta:

3.1. ¿Cómo me siento en la alternativa de cuido?

¿Cómo me siento en la alternativa de cuido?		
Feliz	Mal	
Cuidado(a)	Con deseos de no estar en el Albergue	
Contento(a) con mis padres sustitutos	En ocasiones triste	
Agradecido(a) por el alimento, techo y estudios	Con deseos de vivir con una familia	
Bien	Ahogada(o)	
Querido(a)	Triste	
Escuchado(a)	Frustrada(o)	
Comprendido(a)	Cansado(a)	
Orgu ll osa de mis avances	Harto(a)	
Protegido(a)	Impotente	
Tranquilo(a)	Extraño	
	Decepcionado(a)	
	Aburrido(a)	

3.2. Aspectos positivos y negativos de vivir en la alternativa de cuido

Aspectos positivos de vivir en la alternativa de cuido	Aspectos negativos de vivir en la alternativa de cuido		
Salir con una forma distinta de pensar	Ausencia de comprensión		
Acceso a la educación	Limitaciones de libertad para salir del entorno de cuido		
Enseñanza de valores	Estigmatización por la historia de vida		
Acceso a un techo, educación, salud, alimentación y recreación	I, Mal trato de encargados(a) de cuido		
Apoyos recibidos por los tutores	Infraestructura de albergues deteriorada		
Vivir en un ambiente seguro	Insuficientes espacios de diálogo y escucha a las PME		
Recibir cariño y amor	Conflictos e irrespeto por parte de otros(as) participantes		
Tener una segunda familia	Insuficientes espacios de visita y comunicación con familiares		
Nuevas oportunidades de crecimiento y superación	Aislamiento		
No sentirme solo(a)	Mala comunicación con encargados(as) de cuido		
La esperanza de volver con mi familia	Insuficientes espacios de socialización		
Oportunidades de independencia	Convivencia con personas negativas		
Desarrollo de vínculos de amistad	o de vínculos de amistad Violencia		
Sentirme escuchada(o) y comprendido(a)	Desprotección		
Posibilidad de auto-conocerme	Acostumbrarse a vivir en una organización y no en una familia		

3.3. ¿Me siento escuchado? ¿Cómo?

¿Me siento escuchado?	
Sí	1
A veces	3
No	0

Existe una percepción consensuada de los participantes de los cuatro talleres, de los cuales la mayoría indican "A veces" sentirse escuchados.

¿Cómo me siento escuchado?
A través de la comunicación
Cuando me prestan atención
Cuando me preguntan por mis necesidades y sentimientos
Cuando entienden mi manera de pensar
Cuando notan mis emociones y estado de ánimos
Cuando se ponen en mis zapatos
Cuando tengo espacios de diálogo con los profesionales
Cuando me dedican tiempo

3.4. ¿En mi instancia en la alternativa de cuido me han hablado sobre mi historia de vida? ¿Cómo me gustaría qué se hiciera?

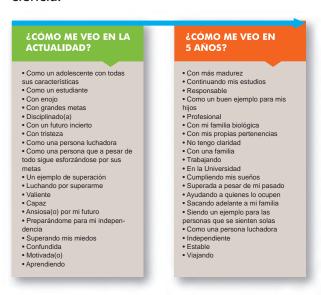
¿En mi instancia en la alternativa de			
cuido me han	hablado sobre mi		
historia de vida?			
Sí	4		
No	0		

Existe una percepción consensuada de los participantes de los cuatro talleres, de los cuales la totalidad indican les han hablado sobre su historia de vida.

¿Cómo me gustaría qué se trabajara el conocimiento de mi historia de vida?
Respetando la privacidad de la historia de vida
Con cuidado
De manera entendible
Con la verdad
De acuerdo a la edad
De manera directa si es la decisión de la PME
A través de una persona de confianza de la PME
Preguntando a la PME cómo le gustaría que se hiciera el proceso
Iniciar el trabajo de historia de vida desde pequeños de una manera adecuada para la edad
Consultando con los NNAJ si se sienten listos para iniciar el proceso de conocimiento de historia de vida

4. Autopercepción de los jóvenes en la actualidad y en 5 años, así como elementos que consideran necesarios para alcanzar su proyecto de vida

Con el fin de conocer cómo se perciben los jóvenes en la actualidad y en 5 años, así como los requerimientos que consideran necesarios para alcanzar su proyecto de vida, se les solicitó que de manera grupal construyeran una línea de tiempo en donde indique como se perciben en la actualidad y como se visualizan en 5 años. Además, se realizó una lluvia de ideas sobre los elementos que requieren para alcanzar su proyecto de vida y autosuficiencia.



Respuestas sobre percepción de requerimientos para alcanzar proyecto de vida

¿Qué necesito para alcanzar mi proyecto de vida?		
Mi familia	Metas	
Voluntad	Estudios	
Esfuerzo	Tolerancia hacia los otros	
Valor	Valores	
Motivación	Madurez	
Independencia	Respeto	
Actitud positiva	Amor	
Creer en mi capacidad	Comunicación adecuada	
Compromiso	Fe	
Disciplina	Apoyos positivos	
Resiliencia	Responsabilidad	
Títulos	Confianza	













