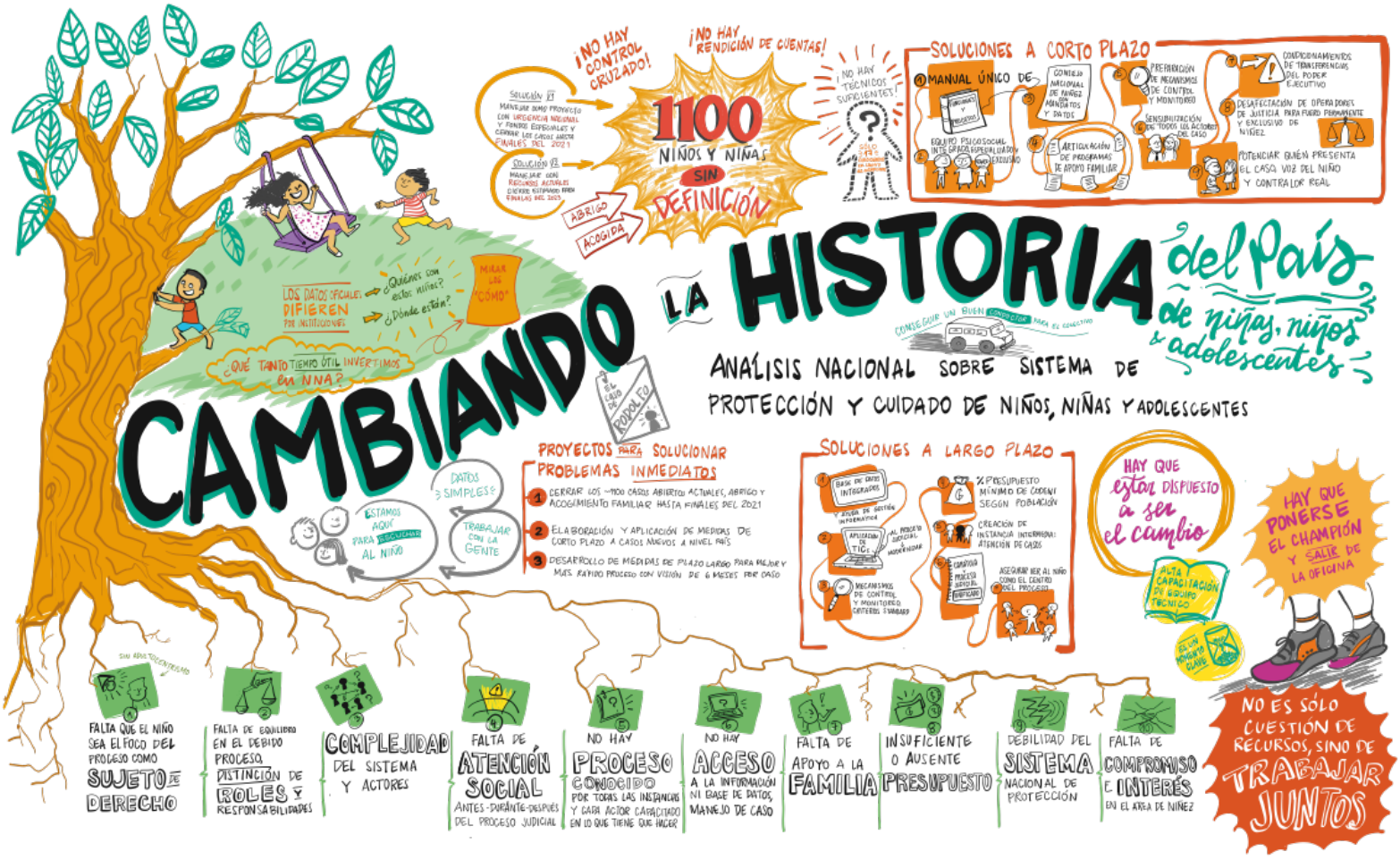


Análisis nacional sobre el sistema de protección y cuidado del niño/a en Paraguay

Cumbre de la etapa final: análisis de resultados y diseño de soluciones

Hotel Alta Gracia, Caacupé, Paraguay.

Presentación de Resultados

Diciembre 2019

Índice

Resumen Ejecutivo. . . . 4
Introducción. . . . 6
Sección I. El Análisis nacional. . . . 6
A. Antecedentes. . . . 6
B. Objetivos. . . . 7
C. Organizadores, participantes e invitados. . . . 7
Sección II. Desarrollo y Resultados del Análisis. . . . 11
A. Métodos de investigación. . . . 11
B. Programa: la semana de la Cumbre. . . . 11
C. Métodos aplicados en la Cumbre. . . . 12
D. Proceso de cambio. . . . 14
E. Resultado del análisis. . . . 14
F. Situación actual: estructura del sistema. . . . 18
G. Estudio de casos. . . . 18
H. Principales problemas raíces. . . . 21
I. Soluciones a corto plazo para optimizar el sistema y proceso. . . . 22
J. Soluciones a largo plazo para reestructurar el sistema y proceso. . . . 23
K. Plan de implementación transversal: respuesta inmediata interinstitucional a la urgencia. . . . 24
L. Análisis de costos financieros: actual vs. plan de reestructuración. . . . 24
M. Plan de Implementación: gestión y supervisión del cambio. . . . 25
1. Posibles variantes de propuesta para solucionar el problema (casos en zona roja). . . . 25
2. Esquema de gestión de los 3 proyectos. . . . 25
3. Posible manejo de recursos humanos para el proyecto 1 (definir los 1.100 casos). . . . 26
4. Ubicación del equipo psicosocial integrado. . . . 27
5. Propuesta: esquema de gestión del proceso. . . . 27
6. Propuesta: presupuesto meta preliminar. . . . 28
N. Testimonios finales. . . . 29
O. Palabras de las Altas Autoridades. . . . 30
Agradecimientos. . . . 32
Propuesta de próximos pasos. . . . 33

Acrónimos

CA	Centro de Adopciones.
CODENI	Consejería Municipal por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente.
CSJ	Corte Suprema de Justicia.
COMANPAP	Coordinadora de Magistrados de Niñez y Adolescencia y Penal Adolescencia de Paraguay.
DIPROE	Dirección General de Protección Especial.
MDP	Ministerio de la Defensa Pública.
MINNA	Ministerio de la Niñez y la Adolescencia.
MITIC	Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación.
MP	Ministerio Público.
MSPBS	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.
NNA	Niño, Niña y Adolescente.
PPF	Movimiento Paraguay Protege Familias.
ROLE UK	Advocates for International Development's Rule of Law Expertise ("Defensores para el Desarrollo Internacional de Expertise en Estado de Derecho").
SFAC	Strengthening Families for Abandoned Children ("Fortaleciendo Familias para Niños Abandonados").
UKAid	United Kingdom Department for International Development ("Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional").

Resumen Ejecutivo

De agosto a diciembre 2019 se realizó por primera vez un análisis nacional del sistema de protección y cuidado del niña/o en Paraguay, buscando generar la información necesaria para evaluar y abordar transversalmente las raíces de los problemas y tomar decisiones informadas. Este trabajo interinstitucional fue dirigido por el Ministerio de la Niñez y Adolescencia y el Ministerio de la Defensa Pública con la Corte Suprema de Justicia y el Ministerio Público, identificando los "cuellos de botella" del proceso administrativo y/o judicial de protección especial y cuidado de niños, niñas y adolescentes que viven separados de sus familias o que sufren situaciones de alta vulnerabilidad dentro de su entorno familiar. Fue culminado mediante una cumbre estratégica de trabajo, reuniendo los actores claves y las Altas Autoridades del Sistema con el fin de presentar al Estado el resultado del análisis transversal realizado y proporcionar al mismo una hoja de ruta con soluciones y mejoras eficientes y alcanzables, que busquen optimizar y reestructurar el sistema de protección y cuidado en todo el país, con la mirada puesta en el niño como único centro.

Entre los principales hallazgos que resultaron de los diversos métodos de investigación y cruce de datos entre las instituciones y actores del Sistema a nivel nacional (cuestionarios, estudio de casos, conversatorios y entrevistas, así como la compilación de estudios previos de los últimos 20 años) sobresale la alarmante disparidad entre los datos obtenidos sobre la cantidad de niños en procesos judiciales de protección, el número elevado de casos pendientes calificados como "emergencia nacional", la gravísima escasez de recursos técnicos para resolverlos, la casi nula inversión/gasto del Estado para proveer cuidados alternativos (depende actualmente del sector privado), y la prácticamente ausente participación real de niño en el proceso.

Mediante el análisis de problemas se identificaron las siguientes 10 causas raíces: 1) falta de que el niño sea el foco del proceso como sujeto de derechos; 2) falta de equilibrio y debido proceso, distinción de roles y responsabilidades, y claridad en las funciones; 3) complejidad del sistema y actores, multiplicidad de intervinientes, atención fragmentada; 4) falta de atención social antes, durante, y después del proceso judicial para la coordinación y gestión de casos; 5) no hay un proceso conocido por todas las instancias y cada actor capacitado en lo que tiene que hacer; 6) no hay acceso a la información, ni base de datos para manejo del caso, mecanismo de control y monitoreo de gestión; 7) falta de apoyo a la familia, es decir disponibilidad y acceso a servicios y programas sociales; 8) insuficiente o ausente presupuesto/recurso/inversión; 9) debilidad del sistema nacional de promoción y protección de los derechos de niño; y 10) falta de interés y compromiso por el área de la niñez.

En respuesta a esta situación nacional de emergencia en el actual sistema, se diseñaron soluciones transversales en lo inmediato y en el corto y largo plazo, en base a los cuales fue elaborado un plan de implementación transversal.

De los problemas raíces se plantean las siguientes soluciones a corto plazo para lograr la meta: 1) guía/manual único de funciones y procesos, consensuado, validado y bajado como línea de acción a las instituciones; 2) formación de un quipo psicosocial integrado, especializado y exclusivo como contingencia interinstitucional (MINNA, MDP, CSJ y MP) para definición de los 1.100 casos abiertos urgentes de niños/as en abrigo y acogimiento familiar; 3) empoderamiento del Consejo Nacional de Niñez con mandato efectivo y datos provisión de atención social y servicios especializados; 4) articulación de programas de apoyo familiar, identificando instancia de enlace articulador de servicios de apoyo social existentes para niños con mayor riesgo; 5) preparación de mecanismo de control y monitoreo mediante un equipo de transversal; 6) sensibilización de todos los actores sobre el proceso de protección y cuidado antes, durante y después del juicio; 7) condicionamiento de transferencias del
Poder Ejecutivo para CODENI en sus funciones de promoción de derechos básicos de todo NNA y su acceso a servicios universales locales; 8) desafectación de Operadores de Justicia para ser exclusivos del fuero de niñez y atención permanente; 9) potenciar los roles en la práctica, para la presentación y prosecución del caso, la inclusión efectiva de la voz del niño y el contralor real del proceso.

Si bien las soluciones a largo plazo no pudieron ser desarrolladas en profundidad, dada la emergencia de la situación actual y el tiempo/recursos que requiere planificar soluciones más trascendentales, se agendaron dos cumbres posteriores para Abril y Agosto del 2020, para analizar y definir los siguientes soluciones a largo plazo: 1) instalación de una base de datos integrados y ayuda de gestión de casos con medios informáticos, central y accesible para todas las instancias en el proceso; 2) aplicación de TICs al proceso judicial para modernizar y agilizarlo, evitando la mora y pérdida de información en diligencias burocráticas; 3) mecanismo de control y monitoreo transversal y cruzado, con criterios estándares enfocados en el niño/a; 4) porcentaje de presupuesto mínimo para CODENI en la promoción de derechos, según población y en base a diagnóstico local; 5) creación de instancia social intermedia, es decir técnica y especializada de "servicios sociales" para atención de casos, dependiente del MINNA (Gobierno nacional) de la mano con CODENI en cada comunidad, que recibe todas las derivaciones para realizar trabajo de protección social prejudicial, también durante y después del juicio; 6) carátula y proceso judicial unificado para que cada niño sea sujeto de un único proceso; 7) revisión de cómo se llevan a cabo los roles y equilibrio del proceso en la práctica, asegurando que el niño esté en el centro del proceso.

El plan de implementación transversal, diseñado en la cumbre como respuesta inmediata interinstitucional a la urgencia contiene las siguientes líneas de acción para hacer frente a las metas, para la emergencia y a corto y largo plazo:

- Proyecto 1: Definir los 1100 casos abiertos actuales, abrigo, y acogimiento familiar hasta finales de 2021.
- Proyecto 2: Elaboración y aplicación de medidas a corto plazo a casos nuevos a nivel de país.
- Proyecto 3: Desarrollo de medidas a plazo largo para mejor y más rápido proceso, visión de 6 meses por caso.

Para iniciar este plan se requiere en primer lugar de un mandato claro por parte de las instancias superiores del Estado, contratando un gestor general para la implementación del plan y designando las enlaces institucionales para cada línea de acción. En cuanto al primer proyecto 1 de urgencia, debe contar con los recursos humanos, diseño y monitoreo, formando toda la estructura técnica que trabajará durante 18 meses y potenciando a las distintas instituciones que van a formar estos equipos técnicos; además, debe incluir la capacitación al terminar el proyecto (transición) para que quede una capacidad instalada que pueda continuar el trabajo. En cuanto al proyecto 2 de corto plazo, es necesario un equipo especial iniciar una primera fase en 3 departamentos (Cordillera, Caaguazú y Luque), luego expandir en una segunda fase a 5 departamentos adicionales, y finalmente una capacitación a nivel nacional. Por último, muchos cambios requieren de más tiempo por lo que las medidas a largo plazo se enfocan en un estudio más profundo del proyecto 3, con análisis más extenso de los problemas raíces; esto debe ser socializado a través de dos cumbres estratégicas posteriores (abril y agosto 2020), a fin de poder determinar esas soluciones definitivas para el sistema, y para no perder el ímpetu logrado entre las instituciones que lo integran.

La propuesta preliminar presupuestaria que cuantifica como solucionar los problemas de manera inmediata e interinstitucional, frente a la emergencia y a corto y largo plazo, estima un valor de 2 millones de dólares, contemplando los recursos necesarios para implementar los 3 proyectos parte del plan transversal, con el fin de cambiar no solo la historia del Paraguay, sino la de miles de niños niñas y adolescentes que esperan una familia que le proteja y cuida.

Introducción

El presente informe de sistematización tiene como propósito hacer accesible la información producida en la Cumbre de la etapa final del análisis transversal del sistema de protección de la niñez, y ser una herramienta de comunicación y planificación al servicio de las instituciones públicas que formaron parte de este proceso. Este documento recoge en específico el conjunto de propuestas elaboradas y presentadas por el equipo investigador y enlaces institucionales, junto con la subcomisión del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, en el desarrollo de soluciones posibles enmarcadas en 3 fases: inmediato, corto y largo plazo.

Sección I. El Análisis Nacional

A. Antecedentes

La campaña #NoMásNiñosEnArchivos lanzada en septiembre del corriente año da inicio a un proceso de análisis transversal del sistema de protección y cuidado del niño en Paraguay. El mencionado análisis nacional, que busca optimizar y reestructurar el sistema de protección especial y cuidados alternativos, se realizó por primera vez en el país desde los 30 años de la vigencia de la Convención de los Derechos del Niño, ley internacional que ha instalado la promoción del bienestar integral de todos los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos en el país.

Este trabajo interinstitucional se ubica en el marco de la Declaración de compromiso interinstitucional de "Buenas Prácticas en el Proceso Judicial de Protección y Cuidado a favor del Niño/a" suscripta por la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio Público, el Ministerio de la Defensa Pública y el Ministerio de la Niñez y Adolescencia, el 26 de abril de 2019, resultado del seminario internacional realizado en la temática en Noviembre, 2018.

Así, se aplicaron cuestionarios específicos a todos los Operadores de Justicia, programas y servicios de Gobierno nacional y CODENI en el país, así como con las 4 Instituciones involucradas; también se realizaron estudio de casos aleatorios y paradigmáticos de guarda, acogimiento familiar, abrigo y adopción, conversatorios con todos los sectores del gobierno y sociedad civil, además de entrevistas con niños y familias que fueron sujetos de este proceso. A través del trabajo de análisis se pudo identificar aquellos "cuellos de botella" del proceso institucional (administrativo y/o judicial) de protección y cuidado de niños/as y adolescentes que viven separados de sus familias o que sufren situaciones de vulnerabilidad en la espera de una familia que les proteja y cuide.

Las instituciones involucradas recibieron el apoyo técnico del movimiento Paraguay Protege Familias, especialistas nacionales Leticia Rodríguez y Alejandra Rodríguez de ENFOQUE Niñez, y consultores internacionales Hugh Salmon, Ruth Sharon y Daniel Spanagel, además del apoyo financiero y técnico de ROLE UK, UKAid y SFAC, que hizo posible concluir la fase analítica. La cumbre recibió auspicio y apoyo de la Gobernación de Cordillera, el Parque Hotel Alta Gracia, la Fundación Koeti, entre otros.

B. Objetivos

El análisis nacional sobre los procesos institucionales de protección especial y cuidado alternativo de niños, niñas y adolescentes (NNA) separados de sus familias o en riesgo de serlo ha buscado generar la información necesaria para evaluar y abordar transversalmente las raíces de los problemas y tomar decisiones informadas.

Se realizó la etapa final del análisis en varios pasos, reuniendo los actores claves y Altas Autoridades del Sistema en una cumbre estratégica de trabajo, con el fin de presentar al Estado el resultado del análisis realizado y proporcionar al mismo una hoja de ruta con soluciones y mejoras eficientes y alcanzables, que busquen optimizar el sistema de protección y cuidado en todo el país con la mirada puesta en el niño como único centro.

Imagen 1: Silla vacía en el centro del salón de trabajo durante la cumbre, símbolo del niño como foco central

C. Organizadores, participantes e invitados

1. Instituciones Convocantes

MITÃ, MITÃKUÑA HA MITÃRUSU Motenondeha Ministerio de la NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA

Ministerio de la Niñez y la Adolescencia

MDP MINISTERIO DE LA DEFENSA PÚBLICA SOMOS TU VOZ

Ministerio de la Defensa Pública

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Corte Suprema de Justicia

Ministerio Público República del Paraguay

Ministerio Público

Coordinación y enlace interinstitucional:

PPF PARAGUAY PROTEGE FAMILIAS

Paraguay Protege Familias

2. Equipo Invesigador y Enlaces Institucionales

Abg. Anja Goertzen, coordinadora de PPF.

Abg. Adriana Fleitas, coordinadora de PPF.

Mag. Leticia Rodríguez, especialista ENFOQUE Niñez.

Abg. Alejandra Rodríguez, especialista ENFOQUE Niñez.

Lic. Damaris Kaethler, auxiliar técnico PPF Chaco.

Abg. Leticia Ocampos, auxiliar técnico MINNA.

Abg. Dora Verón, Directora del Centro de Adopciones, MINNA.

Lic. Larissa Recalde, Directora de DIPROE, MINNA.

Abg. Natalia Colman, Comisión de Depuración de Causas, MDP.

Abg. Blanca Ugarte, Relatora Fiscal, representante ante Consejo de Adopciones, MP

Jueza Rosa Yambay, Tribunal de Niñez y Adolescencia de Cordillera, Titular de la COMANPAP, CSJ.

Abg. Alice Resquin, Directora de Asuntos Internacionales, MINNA.

Abg. Ruth Sharon, especialista internacional Role UK / SFAC.

Daniel Spanagel, consultor internacional, moderador técnico.

Apoyo técnico durante la investigación y análisis:

- Abg. Diana Vargas, Asesora de la Cámara de Senadores
- Lic. Celeste Rodríguez y Lic. Pamela Sosa, trabajadoras sociales, PPF
- Abg. Pamela Caballero, enlace interina del MDP
- Hugh Salmon, trabajador social, consultor internacional.
- Pasantes de la FAHCE, Universidad Evangélica del Paraguay.
- Lic. Sara Zevaco, especialista en economía.

2. Sub Comisión para la protección y cuidado del niño/a, Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia.

Abg. Adriana Marecos, Defensora e Niñez y Adolescencia, MDP

Abg. Patricia Rivarola, Fiscal Adjunta en Área Tutelar MP.

Abg. Carina Sánchez, Coordinadora de la Unidad Especializada contra la Trata de Personas MP.

Lic. Zusana Cáceres, Secretaria Departamental de la Niñez y la Adolescencia, Gobernación de Caaguazú.

Sra. Andreza Ortigoza, Frente por la Niñez y la Adolescencia, Directora de DEQUENI

Lic. Aníbal Cabrera, Director de la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia, CDIA

Participación y apoyo durante el análisis:

- Jueza Gloria Benítez, Miembro del Tribunal de Niñez y Adolescencia de Capital, CSJ.
- Jueza María Eugenia Giménez, Presidenta del Tribunal de Niñez y Adolescencia de Central, CSJ.

Invitados especiales participantes en la cumbre:

- Abg. Sonia Van Von Lepel, Comité de Vigilancia, CDIA.
- Abg. Eduardo Escobar, Viceministro de Protección Integral de los Derechos del NNA, MINNA.
- Lic. Cynthia Peña, Secretaria Departamental de la Niñez y la Adolescencia, Gobernación de Cordillera.
- Sra. Rocío González, Directora de la Fundación Koeti.
- Sra. Ana María Zubizarreta, Directora del Hogar Misión La Esperanza.
- Abg. Andrea Cid, Oficial de Protección, UNICEF Paraguay.

3. Altas Autoridades en la presentación oficial de resultados.

- Abg. Teresa Martínez, Ministra de la Niñez y Adolescencia.
- Abg. Lorena Segovia, Defensora General.
- Abg. Patricia Rivarola, Fiscal Adjunta en Área Tutelar, Ministerio Público.
- Jueza Rosa Yambay, enlace institucional de la Corte Suprema de Justicia.

Invitado especial: Sr. Rafael Obregón, Representante oficial de UNICEF.

Otros Invitados

- Econ. Néstor Martínez, Director General de Gabinete del MINNA.
- Sr. Brian McCobb, Coordinador de Paraguay Protege Familias (testimonio) y otros representantes.
- Miembros del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia y especialistas en la temática, entre otros.
- Abg. Diana Vargas, Asesora de la Cámara de Senadores
- Abg. Lourdes Barboza, Comisionada del Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura.
- Operadores de Justicia y actores del sistema local y nacional.
- Jóvenes quienes vivieron el sistema de protección y cuidado en Paraguay (testimonio).

Sección II. Desarrollo y Resultados del Análisis.

A. Métodos de Investigación

La fase inicial de investigación desarrollada desde agosto a diciembre del 2019 implicó un análisis transversal de información que permitió llegar a los cuellos de botella y al hallazgo de situaciones que recurrentemente se repiten en el sistema (mora, insuficiente inversión, falta de programas de apoyo, fragmentación de las respuestas y procesos, superposición de funciones, etc.). Los métodos de investigación utilizados en esta etapa, fueron los siguientes:

- Compilación de estudios previos realizados en la temática en los últimos 20 años.
- Cuestionarios a operadores de justicia y actores del sistema: Jueces (60% de respuestas), Defensores (70% de respuestas), Fiscales Niñez y Adolescencia (100% de respuestas), Fiscales Penales (alto porcentaje, sigue respondiendo), programas y direcciones del Gobierno Nacional (solamente respuestas del MINNA, no así de otros Ministerios) y CODENI (casi 10% de respuestas).
- Cuestionarios institucionales: MINNA, MDP, MP y CSJ.
- Conversatorios: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial, sociedad civil y organismos de cooperación.
- Entrevistas: Jóvenes adultos que fueron usuarios del sistema de protección cuando eran niños, niñas, adolescentes; y familias (guarda/adoptiva)
- Estudio de casos: aleatorios y paradigmáticos (15 de 20 casos analizados)

B. Programa: la semana de la Cumbre.

La semana de la Cumbre se organizó en torno al análisis de resultados y diseño de soluciones, la cual se divide en tres grandes momentos según el tipo de trabajo a realizarse y actores que intervienen en el proceso. El recorrido fue el siguiente:

- Equipo investigador y enlaces institucionales: los días 13, 14, 15 y 16 de diciembre, el equipo y enlaces realizaron un análisis de la situación actual en base a los resultados obtenidos en la investigación. Además, trabajaron en el diseño de cómo debe ser el sistema, cuál es la inversión actual y cuál podría plantearse como la inversión meta.
- Sub Comisión de Protección y Cuidado, Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia: los días 16 y 17 de diciembre se incorporaron al equipo de trabajo la Sub Comisión. La misma analizó el diseño de cómo debe ser el proceso, la inversión y el comparativo de los costos previamente trabajado por el equipo investigador. Se definieron en esta etapa los próximos pasos del Estado con una propuesta de hoja de ruta.
- Altas autoridades: luego de una presentación preliminar realizada el martes 17, el día miércoles 18 de diciembre se realizó el acto oficial de presentación de resultados de la Cumbre a las altas autoridades y otros invitados.

Imagen 2: Programa Semana de la Cumbre Diciembre 2019.I

C. Métodos aplicados en la Cumbre

Durante la Cumbre se fueron explicando todos los métodos teóricos aplicados que permitieron generar el equipo de trabajo y el ambiente necesario para llegar a los resultados y propuestas esperadas. Los métodos y teorías aplicadas fueron:

- *Técnica del 'Salón de Mando':* Fue reunir a todos los participantes y enlaces de las distintas organizaciones por una semana (la cumbre) en un lugar recluido para poder tomarse el tiempo y generar el contacto necesario para encontrar soluciones interinstitucionales
- *'Con tiempo fijo limitado':* El hecho que se dispusiera el un tiempo limitado de una semana hasta que llegaran las altas autoridades a los cuales se tuviese que presentar los resultados del trabajo le dio a los participantes la presión para focalizarse a encontrar soluciones pragmáticas a los problemas planteados como resultado de la investigación
- *Propuesta de 'hombre de paja':* después de exponer los resultados del análisis, se empezó planteando soluciones simples y ejemplos de buenas prácticas (por eso la analogía a un 'hombre de paja' como propuesta preliminar de base para generar discusión sobre sus desventajas y provocar la generación de nuevas y mejores propuestas) para de ahí ir complementando y adaptándolo a las necesidades identificadas y al sistema existente de Paraguay.
- *Casos específicos representativos:* Se estudiaron los procesos actuales en el sistema así como las posibles soluciones y los procesos necesarios basados en casos de ***niños en archivos*** concretos, y de cómo fue su travesíadel proceso y de cómo podría haber sido, análogamente al método de 'pensamiento de diseño' para mejorar la "ruta del usuario".
- *Problema › problema raíz › posibles soluciones:* Análisis de problemas, para descomponerlos en sus problemas raíces, para de ahí poder elaborar soluciones que remedien los problemas raíces: este método se usó para llegar a la raíz de los problemas existentes del sistema y buscar soluciones y variantes de soluciones que no sean soluciones parche, sino que realmente se enfoquen en cambiar los problemas raíces.
- *La ecuación de la confianza:* la cual se crea por la suma de la credibilidad, fiabilidad, intimidad, dividida por la orientación personal /interés personal. Es decir, por más credibilidad, fiabilidad e intimidad y menos interés personal en la interacción de dos participantes de la cumbre, más confianza se va a generar. Esta ecuación se expuso para hacer notar a los participantes lo importante que era establecer vínculos de confianza profunda entre los participantes de las distintas instituciones, para así tener un fundamento fuerte y estable para hacer posibles soluciones interinstitucionales.

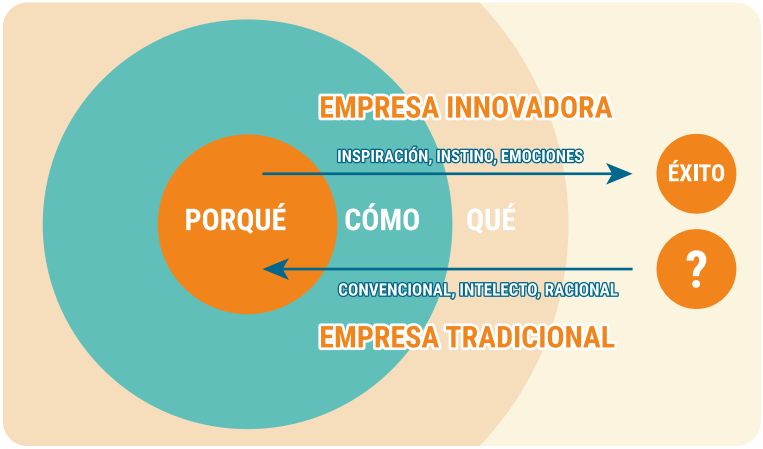
Imagen 3: La ecuación de la confianza por Charles H. Green.t

• Las 5 disfunciones de un buen equipo expone que existen 5 disfunciones que impiden el rendimiento óptimo de los equipos, y hay que resolverlos en orden de importancia, de la base para arriba, resumidos en una pirámide **(ver Imagen 4)**, aclarando que es indispensable eliminar todas esta disfunciones para optimizar los recursos del equipo.tEsta teoría muestra que la base de todo buen equipo (como en este caso los participantes de las distintas instituciones) se encuentra la confianza como fundamento y que esto de ahí permite, no temerle a los conflictos en las discusiones para buscar soluciones no pensadas hasta el momento, que no entran en el margen institucional actual, para de ahí poder asumir compromisos, y poder asumir responsabilidades por integrante / institución para así finalmente poder llegar a buenos resultados, en este caso soluciones de una perspectiva de los niños.

Imagen 4: Las cinco disfunciones de un buen equipo de Patrick Lencioni.

• La teoría del círculo dorado: que habla de que en todo proceso de cambio hay que empezar con el "¿porque?, y de ahí se debe ir al "¿cómo?" se puede implementar esto, para de ahí pasar al "¿qué?" en vez de lo que se usa normalmente de empezar por el que, de ahí ir al cómo para finalmente llegar al porqué. En este caso concreto por qué serían los niños en el centro, y el de cómo se le puede proveer la mejor solución posible en el lapso de tiempo más corto posible, en vez de mirar de un punto de vista institucional qué es lo que cada institución debería hacer.

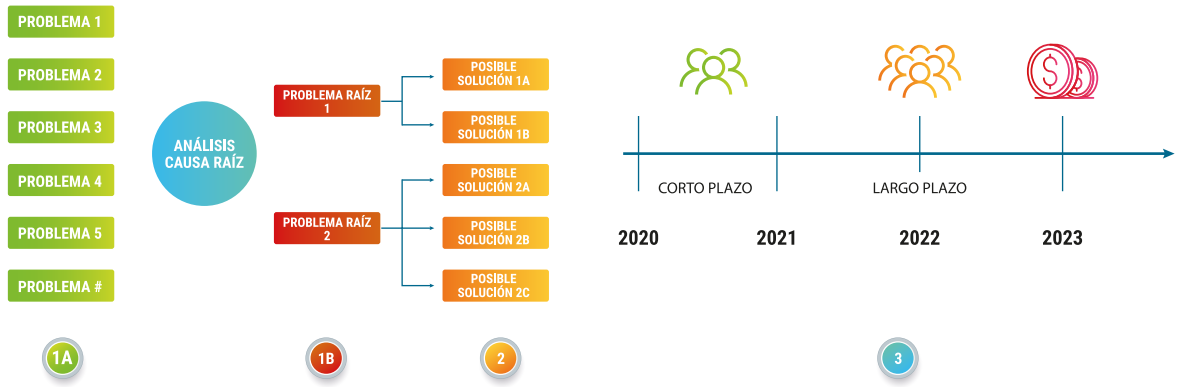
Imagen 5: El círculo dorado de Simon Sinek.



D. Proceso de Cambio

A partir de los métodos aplicados en la Cumbre, que guiaron el análisis y la definición del proceso de cambio, se identificaron del universo de problemas presentados, 10 problemas raíces, sobre los cuales se idearon las posibles soluciones. Estas soluciones se ubicaron en una hoja de ruta a corto plazo (2020-2021) y largo plazo (2021-2023).

Imagen 6: Esquema del Proceso de Cambio



E. Resultados del Análisis

Se presentan los números crudos que ayudaron a tener una idea del universo del que se estuvo hablando en la Cumbre, estos datos no representa un análisis estadístico.

Tabla 1: Cifras principales de cuestionarios aplicados.

Números presentados por	Jueces	Defensores	MINNA
Respuestas recibidas	33/59	78/108	2/2
Porcentaje de respuestas	56%	72%	100%
Cantidad de niños en abrigo	310	771[1]	981[2]
Cantidad realizada de búsqueda y localización	108	94/200	Obs[3]
Cantidad realizada de mantenimiento del vínculo	80	104/200	Obs[4]
Cantidad de niños en guarda	2.168	2.855	
Guarda en Familia extendida	1.573	2.129	
Guarda en Familia acogedora	10	55	85
Guarda con tercero no pariente	328	382	
Cantidad de expedientes en trámite de adopción	97	111	Obs[5]

Observaciones

[1] Este dato en particular del MDP refleja respuesta de 100% de los Defensores.

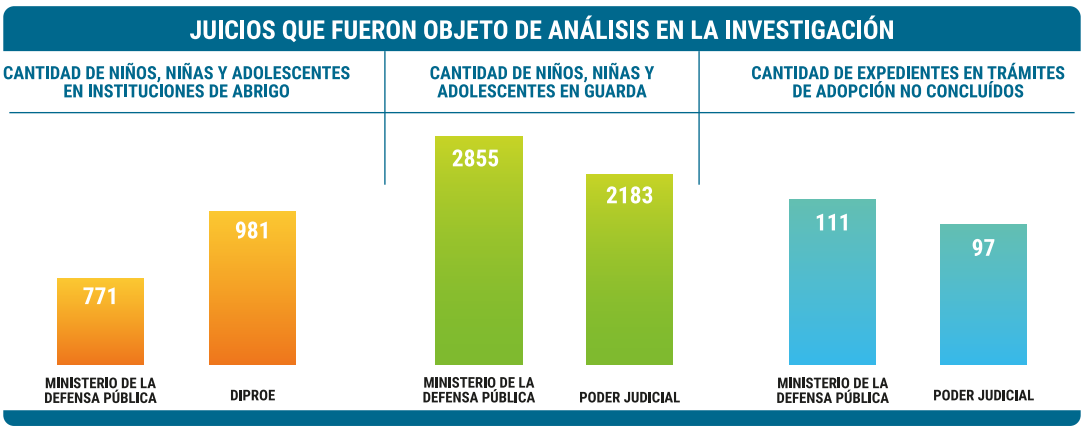
[2] Dato de la DIPROE, MINNA refleja la actualización de fiscalización de entidades de abrigo, total cantidad de NNA.

[3] Actualmente el Centro de Adopciones cuenta con 176 pedidos judiciales de búsqueda y localización y de mantenimiento del vínculo pendientes (62 NNA en abrigo, 11 en acogimiento) de los cuales 159 se encuentran con plazos vencidos; a parte son las otras funciones del CA enumeradas en el art. 29 de la ley 1136/97. La DIPROE no trabaja esta línea de acción.

[4] Ídem.

[5] Datos registrados en el Centro de Adopciones, MINNA, indican que desde 2017 al 2019 ha tenido intervención en un total de 255 expedientes en trámite de adopción (algunos pendientes de años anteriores); mientras que desde 2017 al 2019 ha recibido notificaciones de 146 Sentencias Definitivas de adopción (corresponde a 159 NNA adoptados; 44 de ellos han pasado por cuidados alternativos antes de formar parte de sus familias definitivas, las demás ya se encontraron bajo cuidado de la familia en guarda, antes de ser declarados en estado de adopción). Hasta la fecha, 43 niños, niñas y adolescentes esperan ser adoptados, según datos del CA.

Imagen 7: Datos institucionales que difieren, niños en procesos de protección y cuidado 2019.



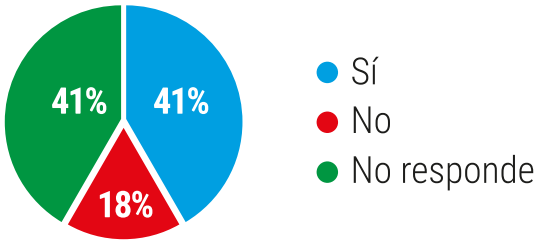
Se resaltan las siguientes conclusiones respecto a los datos expuestos por los Operadores de Justicia y otros actores:

• El resultado más llamativo respecto a los datos presentados, es la gran diferencia de números que manejan las autoridades en cuanto a la cantidad de niños en los procesos de protección y cuidado. Este hecho muestra la gravedad de la situación, que aun luego del presente análisis transversal, NO se pueda conocer cuántos niños están en el sistema. Se ve la necesidad de que los datos sean compartidos y puedan ser cruzados por las instituciones.
• Razones principales de separación del niño de su familia es maltrato y abuso.
• No hay una consistencia de cómo otorgar una medida de protección en cuidado alternativo, sea guarda o abrigo (cualquiera de las 3 formas de disponer la guarda es válida), la mayoría de las veces lo hacen por Auto Interlocutorio pero eventualmente se hace por Sentencia Definitiva y providencia.
• Motivo principal por el que no se cuenta con atención alternativa para niños/as en alto riesgo en su entorno familiar es que no hay familia de acogida.
• Falta equipo técnico especializado para mantenimiento del vínculo (proceso de trabajo técnico especializado que pueda resolver un caso); además, los técnicos existentes en ámbito jurisdiccional no son exclusivos ni especializados, realizan trabajo forense y no terapéutico y social, y no trabajan como equipo con los Operadores de Justicia.
• Se dispone que se haga seguimiento de la medida pero no es posible saber si efectivamente se cumple.
• Principales problemas para lograr la celeridad: falta de equipo técnico, demora en remisión de informes, dificultad de notificar, expedientes civiles a cargo de naturaleza distinta, falta de recursos en general.
• Mayor problema que tiene el sistema de cuidados alternativos es la escasez de las familias acogedoras, la total falta de financiamiento para provisión de cuidados alternativos y su transformación al modelo familiar, y la falta de equipos técnicos para la implementación de la Política Nacional de Protección Especial aprobada en el 2012.
• Además, sobresale la grave realidad que aproximadamente 1.100 niños/as en cuidados alternativos formales (abrigo y acogimiento familiar) siguen sin respuesta o definición de su caso, en procesos que duran en promedio 4,5 años.

Otros hallazgos de los cuestionarios

A la pregunta, "Cuando los Defensores acuden a visita de hogares de abrigo ¿se entrevistan con niños, niñas y adolescentes a quienes representan?" las respuestas son como sigue:

Imagen 8: Respuestas de Defensores a la pregunta ¿Se entrevistan con NNA en abrigo a quienes representan?

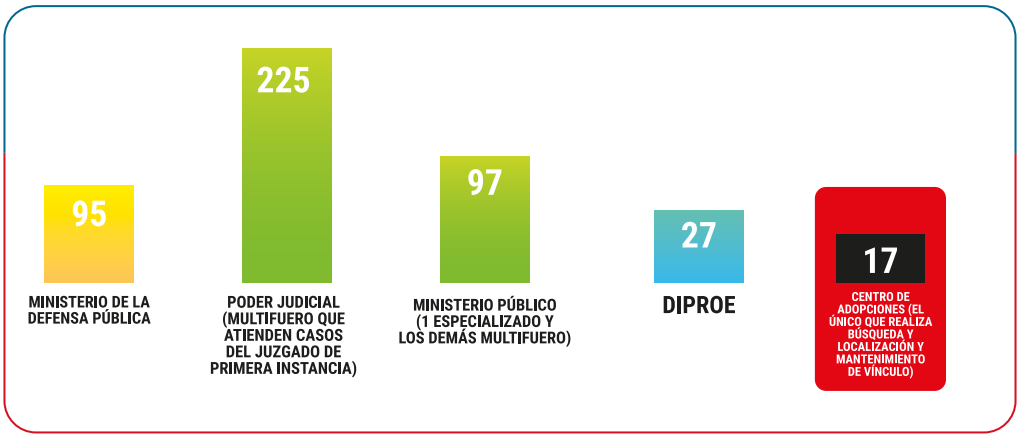


Es llamativo que la respuesta general es que no visitan o no entrevistan al niño en guarda. No hay un instructivo claro de que el Defensor debe entrevistarse, el motivo principal por el que no se entrevistan es porque consideran que es un trabajo que corresponde al trabajador social.

Otro dato que llama la atención es la falta de exclusividad del fuero: los jueces realizan atención de otras causas por inhibición y recusación, los defensores son multi-fueros en algunas localidades del interior y solo existen 3 fiscalías especializadas en niñez, las demás son multi-fueros.

Con respecto a la cantidad de técnicos con los que cuentan las instituciones, se presenta el siguiente esquema de resultado (ver Imagen 9). En el ámbito administrativo el único que realiza el mantenimiento del vínculo (proceso de trabajo técnico especializado que pueda resolver un caso) para todo el país es el Centro de Adopciones. La DIPROE actualmente está abocada al trabajo de fiscalización de entidades de abrigo, transformación del modelo de cuidado y acogimiento familiar.

Imagen 9: Cantidad de personas que integran los equipos técnicos.



Definición de los casos de niños y niñas reportados en abrigo:

• Según respuesta de Jueces: en 35% de los casos se realiza búsqueda de familia de origen, y en 26% la evaluación exhaustiva de mantenimiento del vínculo familiar, a fin de resolver el caso.
• Según respuesta de Defensores: en 47% se realizan búsqueda de familiares, y en 52% realizan mantenimiento del vínculo familiar.
• Según respuesta de Fiscales de Niñez: la mayoría no respondieron si o no se realiza trabajo de búsqueda y localización, ni se cuentan con registro de cuántos niños están en abrigo.

Definición de los casos de niños y niñas reportados en guarda:

Según las respuestas sobre guarda, en sus diversas modalidades (con familiares, con terceros no parientes o en acogimiento familiar propiamente dicho), no hay claridad si se realiza o no el mantenimiento del vínculo familiar para resolver el caso.

F. Situación actual: estructura del sistema.

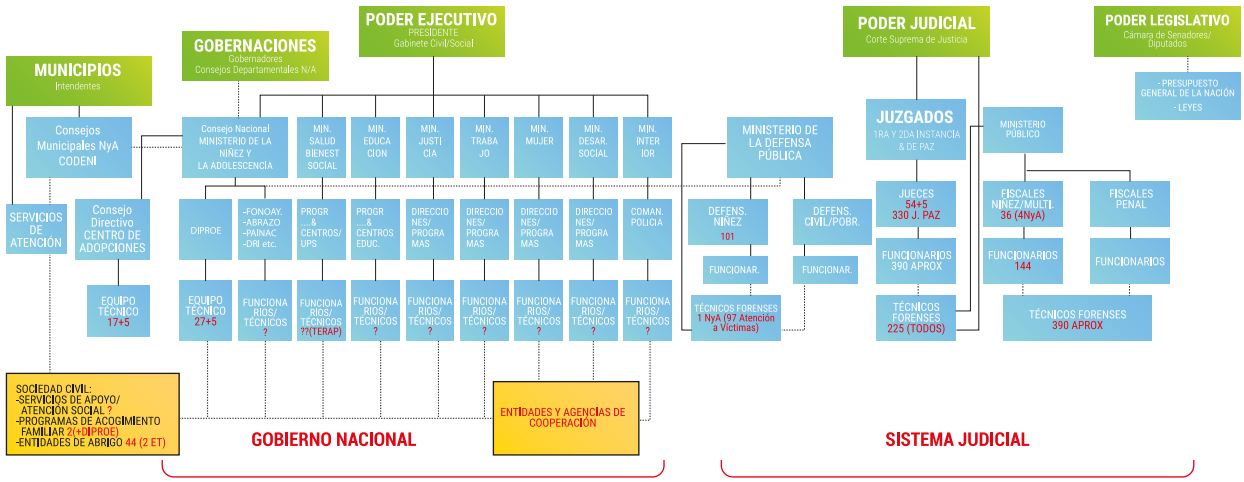
Se esquematiza a través de un gráfico la situación actual de la estructura del sistema de protección y cuidado del NNA. Se observó la cantidad de jueces, fiscales, defensores y funcionarios con que cuenta el sistema. Por el Poder Ejecutivo sólo se obtuvieron datos completos del CA y DIPROE. La gran pregunta es ¿Qué capacidad técnica hay? ¿Con qué recursos se cuenta actualmente? (Observación: no se obtuvo ninguna respuesta de otras dependencias del Gobierno nacional).

Del análisis de recursos técnicos con los que cuenta actualmente el sistema, se identifica lo siguiente:

- Centro de Adopciones: 17 técnicos y 5 administrativos (para adopciones; hasta la fecha también realiza búsqueda y localización de familiares y trabajo de mantenimiento del vinculo familiar).
- DIPROE: 27 técnicos (para fiscalización a entidades de abrigo, acogimiento familiar, etc.).
- Defensa Pública: 95 técnicos forenses (multi fuero).
- Ministerio Público: 1 psicólogo de niñez, 97 técnicos forenses (multi fuero, atención a víctimas).
- Juzgados: 225 técnicos forenses (multi fuero).

Asimismo, se observa que la sociedad civil asume en su mayoría el gasto y la provisión de cuidados alternativos. De las entidades de abrigo que existen (44) sólo 2 pertenecen al Estado.

Imagen 10: Situación actual: estructura del sistema.



G. Estudio de casos.

Otra cuestión a resaltar es lo que sucede dentro del proceso. El estudio de casos fue la metodología más eficaz para mostrar los cuellos de botella en el proceso. Se solicitaron 20 casos (12 aleatorios y 8 paradigmáticos) de los cuales se tomó un caso aleatorio para realizar un análisis exhaustivo durante la cumbre. De los otros casos, se vieron diferentes complejidades como grupo de hermanos, abrigo, acogimiento familiar, discapacidad, madre con problema de salud mental y madre adolescente. En relación a los casos aleatorios se tomaron expedientes de Capital y gran Asunción, cabezas de Departamentos e interior profundo de los cuatro tipos de cuidados: abrigo, guarda con familiar, guarda con tercero no pariente y en acogimiento familiar.

Con relación al estudio exhaustivo del caso (caso nro.1, aleatorio) sobre un grupo de hermanos, este se inicia cuando el niño tenía 3 meses de edad en carácter de urgencia con riesgo de vida. Se observan lapsos de tiempo en el que no hay movimientos en el proceso pero en general se visualizan las distintas instituciones (15 instituciones) que intervienen en el caso. No se lograba entre todos los equipos técnicos de trabajo definir la situación de una manera clara para el Juez. No había un plan de qué se quería lograr, sin embargo se visualizaba proactividad de las instancias que llevan el proceso. Lo más llamativo es que durante 5 años nunca sale de la "emergencia", nunca se toman las decisiones oportunas, incluso casi fallece el bebé, debido a la complejidad y lentitud del proceso.

Se ejemplifica la complejidad del sistema a través de un esquema gráfico donde se visualiza las instancias que intervinieron en el proceso, momentos de silencio y las idas y vueltas entre las distintas instituciones. (ver Imágenes 11, 12 y 13)

Imagen 11: Estudio de caso nro. 1, primera parte

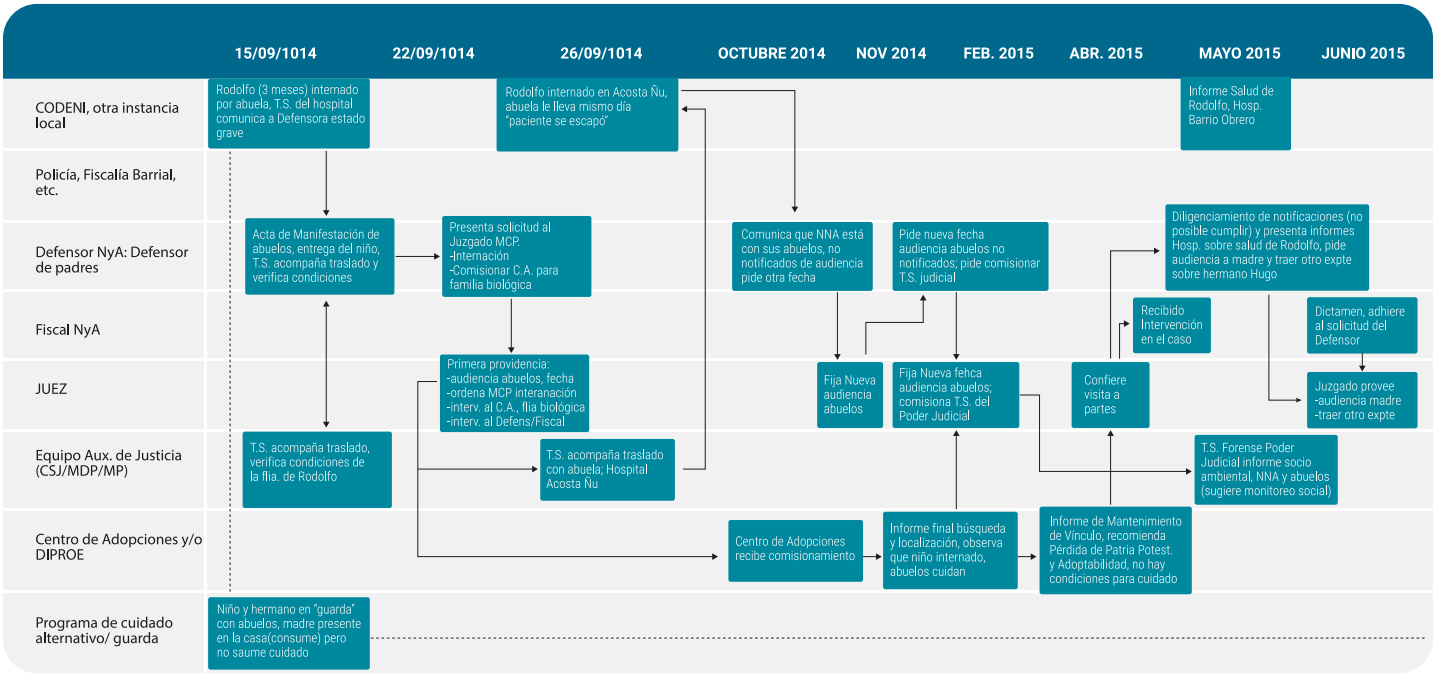


Imagen 12: Estudio de caso nro. 1, segunda parte

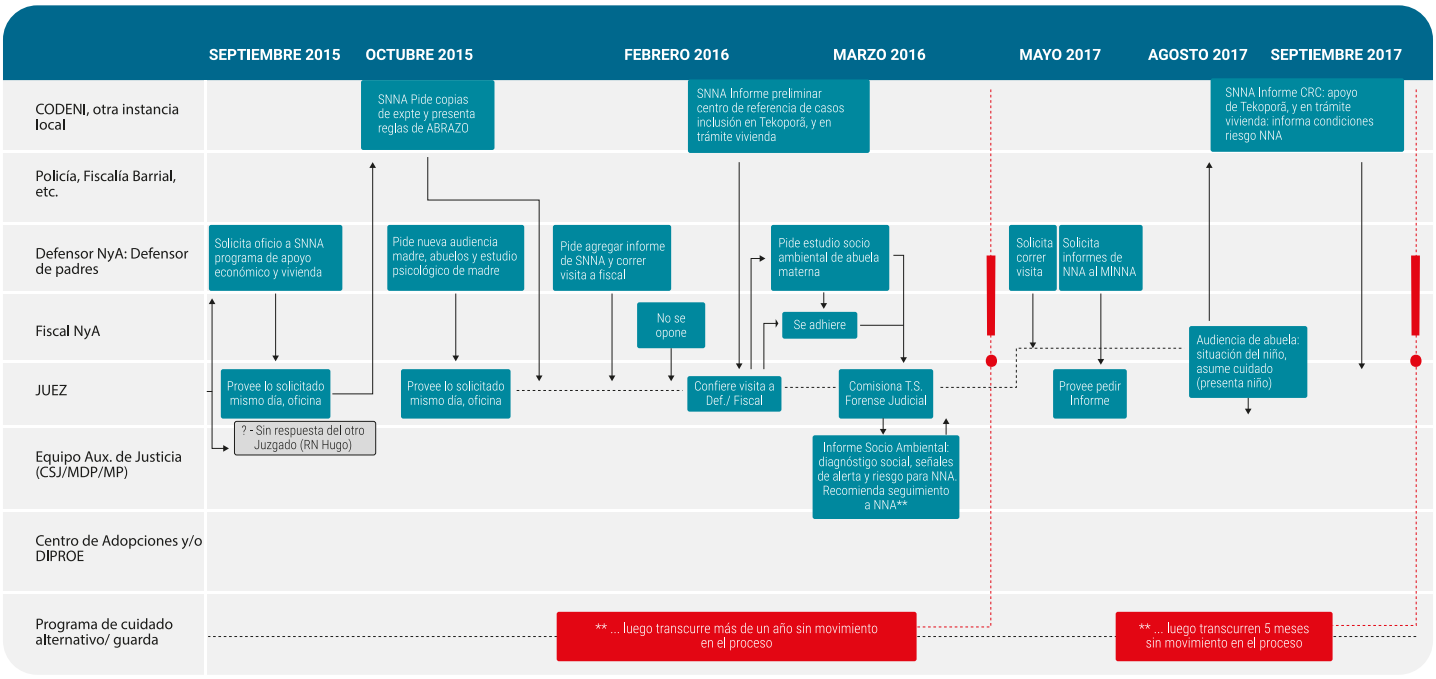
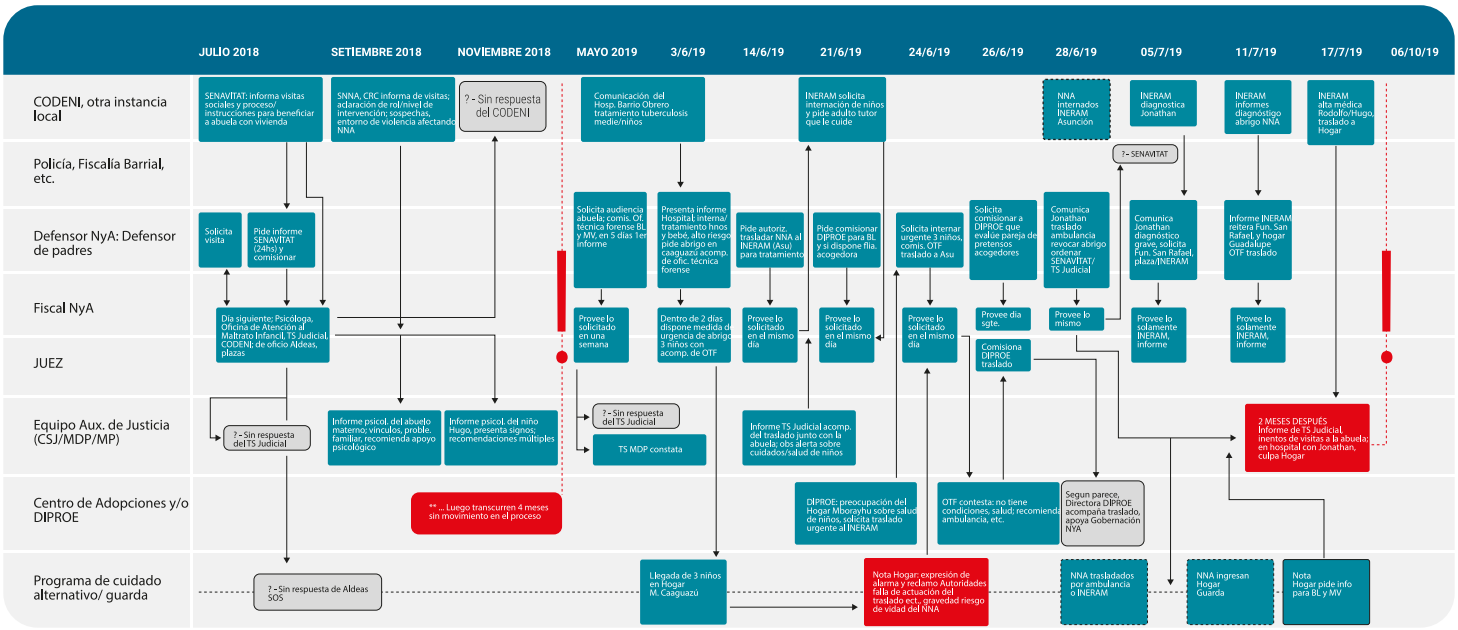


Imagen 13: Estudio de caso nro. 1, tercera parte

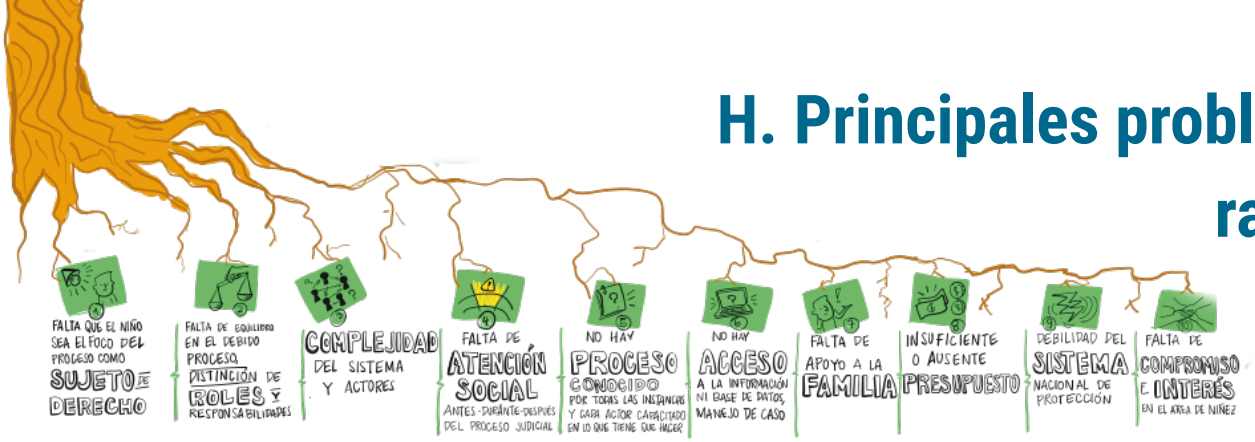


A pesar de la múltiple intervención de tantas instancias, del ámbito jurisdiccional y administrativo, es particulamente llamativo que nunca se llega a tomar decisiones para resolver la situación de vida del niño, si bien al inicio ya se había culminado el mantenimiento del vínculo familiar con recomendación de pérdida de la patria potestad, considerando las condiciones especiales del niño y su familia. Hoy, 5 años después, 2 hermanos esperan en una institución de abrigo y el menor se encuentra con estado grave de salud en el hospital. Partiendo del estudio se resalta los siguientes hallazgos:

- lentitud del proceso para responder en tiempo y forma a las necesidades del niño;
- impacto perjudicial de la burocracia en el mismo;
- falta de servicios para niño y familia, y judicialización evitable por ausencia de atención social especializada;
- ausencia de instancia social que se encarga de coordinar las respuestas adecuadas;
- no aprovechamiento de intervenciones tempranas e instancias procesales oportunas para resolver el problema;
- confusión, vacío y/o superposiciones de roles y funciones; falta de dirección dentro del proceso y de plan a seguir;
- poca o nula participación del niño y familiares en todo el proceso;
- su re victimización a causa de intervención múltiple, fragmentada y descoordinada de diferentes instancias;
- selección de cuidado alternativo es esporádica según disponibilidad (no idoneidad), y asume sector privado;
- "silencios" en los procesos sin ninguna actividad procesal, para mencionar algunos.

Durante la cumbre conjuntamente con miembros del Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia se realizó una reflexión de los otros estudios de casos seleccionados como fuente de investigación de este proceso de análisis y estudiados por integrantes del equipo investigador y enlaces institucionales, en los cuales se destacan hallazgos muy similares a los identificados en el caso 1, en cuanto a las dificultades y "cuellos de botella" en los procesos.

H. Principales problemas raíces.



Durante el análisis de problemas (recopilación y revisión de todos los datos obtenidos de los cuestionarios, estudio de casos, conversatorios y entrevistas, así como de la compilación de estudios previos) los problemas raíces principales identificados son:

- *Falta de que el niño sea el foco del proceso como sujeto de derechos:* centralidad en el niño.
- *Falta de equilibrio y debido proceso, distinción de roles y responsabilidades, y claridad en las funciones:* se necesita clara descripción de quién tiene que hacer qué cuándo, y que se asuman esas responsabilidades, asegurando en todo momento que el niño realmente es el centro.
- *Complejidad del sistema y actores, multiplicidad de intervinientes, atención fragmentada:* el sistema empieza por desequilibrase al no reconocer al niño como sujeto de derechos, el niño es invisibilizado.
- *Falta de atención social antes, durante, y después del proceso judicial para la coordinación y gestión de casos:* no hay encargado para atención/acompañamiento social del caso (en el amarillo y cuando sea necesario rojo, ver Imagen 14) con adecuados recursos humanos y capacitación; demasiadas instituciones intervienen en el proceso sin poder brindar soluciones.
- *No hay un proceso conocido por todas las instancias y cada actor capacitado en lo que tiene que hacer:* se habla de internalización de los funcionarios no sólo capacitaciones.
- *No hay acceso a la información, ni base de datos para manejo del caso, mecanismo de control y monitoreo de gestión:* no existe información universal y accesible por todas las partes, software para monitorear el flujo del trabajo, con mecanismo de escalación y alertas si no se cumplen plazos.
- *Falta de apoyo a la familia:* no hay suficientes servicios, programas sociales específicos y especiales a las distintas necesidades y vulneraciones, con adecuado acceso a las mismas.
- Insuficiente o ausente presupuesto/recurso/inversión: faltante fortalecimiento de cada institución en el área de la niñez; además, el gasto para proveer cuidados alternativos (acogimiento familiar y abrigo) depende de casi 100% de sector privado, no del Estado responsable de los NNA separados de sus familias.
- *Debilidad del sistema nacional de promoción y protección de los derechos de niño:* parecería ser que la mirada en el ámbito de niñez corresponde a una actividad adicional a otras más importantes, o cómo si consistiera en beneficiencia y no de responsabilidad; MINNA no es respetado como autoridad del sistema.
- *Falta de interés y compromiso por el área de la niñez:* con algunas excepciones en las autoridades actuales; es necesario cambiar la mirada de asistencia a una mirada de inversión.

Imagen 14: Gráfico "parabrisas" para identificar niveles de intervención en el proceso

I. Soluciones a corto plazo para optimizar el sistema y proceso.

De los problemas raíces se plantean las posibles soluciones a corto plazo fijados para lograr la meta:

- *Manual único de funciones y procesos:* consensuado, validado e implementado como línea de acción prioritaria a las instituciones; define proceso oralizado con aplicación del principio de concentración procesal; roles, criterios y formularios estándares tanto para presentación de casos como para el plan de trabajo.
- *Equipo psicosocial integrado, especializado y exclusivo:* equipo de contingencia interinstitucional formado por MDP/MINNA/CSJ/MP, para definición de los casos de abrigo y acogimiento familiar, urgencia inmediata.
- Consejo Nacional de Niñez con mandato y datos: con el Presidente y todos los Ministros; el MINNA debe ser empoderado como ente rector real y saber cuánto se está invirtiendo transversalmente en el 'amarillo' (intervención y atención social pre judicial) y en el 'rojo' (ámbito jurisdiccional, servicios especializados).
- *Articulación de programas de apoyo familiar:* crear o identificar una instancia de enlace articulador de servicios existentes, para el antes y el después del proceso (ej. mediante las Unidades de Salud de la Familia del MSPBS); trabajar un catálogo de servicios de apoyo social administrativo para niños con mayor riesgo.
- *Preparación de mecanismo de control y monitoreo:* equipo transversal de control, con procedimientos claros establecidos para actuar rápidamente en conocimiento de incumplimiento de plazos o acciones.
- *Sensibilización de todos los actores sobre el proceso:* claridad a toda persona parte sobre el proceso de protección y cuidado antes, durante y después del juicio.
- *Condicionamiento de transferencias del Poder Ejecutivo:* para que CODENI sea fortalecido en sus funciones de prevención (en el 'verde'), para promoción de derechos básicos de todo NNA y acceso a servicios universales locales.
- *Desafectación de operadores de justicia:* para ser exclusivos del fuero de niñez y atención permanente.
- *Potenciar quien presenta el caso, voz del niño y contralor real:* ayudar a asegurar más proactividad, contacto y representación real del niño, así como contralor efectivo, con único foco en el niño y no sólo el procedimiento.

J.Soluciones a largo plazo para reestructurar el sistema y proceso.

En esta Cumbre las soluciones a largo plazo no pudieron ser discutidas en profundidad debido a que se priorizaron las metas a corto plazo por la emergencia de la situación identificada y el tiempo que requiere planificar soluciones que necesitan más tiempo y recursos. Pero dada la importancia para los niños afectados, se agendaron dos cumbres posteriores con los enlaces interinstitucionales para Abril y Agosto del 2020, para definir soluciones a largo plazo.

Las propuestas de soluciones a largo plazo presentadas fueron las siguientes:

- *Base de datos integrados y ayuda de gestión de casos con medios informáticos:* central y accesible para todas las instancias en el proceso (de casos/niños afectados así como de los programas de cuidado alternativo)
- *Aplicación de TICs al proceso judicial, modernizar:* concentra/agiliza; evita la mora y pérdida de información en diligencias burocráticas.
- *Mecanismo de control y monitoreo, criterios estándar:* transversal y cruzado, foco en el NNA.
- *% de presupuesto mínimo para CODENI según población:* prevención y promoción de derechos; en base a diagnóstico local.
- *Creación de instancia social intermedia para atención de casos:* dependiente del MINN A (Gobierno nacional) con Municipalidades, de la mano con CODENI en cada comunidad. Instancia técnica especializada de "servicios sociales" que recibe todas las derivaciones para realizar trabajo de protección social prejudicial, también durante y después del juicio.

- *Carátula y proceso judicial unificado:* un niño, un único proceso.
- *Analizar cómo asegurar que el niño esté en el centro del proceso:* ¿cómo se llevan a cargo los roles y equilibrio del proceso en la práctica? En función al bienestar integral del niño, no solo de cumplir el procedimiento. ¿Tiene el niño una voz y participación real?

K.Plan de implementación transversal: respuesta inmediata interinstitucional a la urgencia.

Se identificaron los siguientes líneas de acción para hacer frente a las metas, para la emergencia y a corto y largo plazo:

- Proyecto 1: Definir los 1100 casos abiertos actuales, abrigo, y acogimiento familiar hasta finales de 2021.
- Proyecto 2: Elaboración y aplicación de medidas a corto plazo a casos nuevos a nivel de país.
- Proyecto 3: Desarrollo de medidas a plazo largo para mejor y más rápido proceso, visión de 6 meses por caso.

L.Análisis de costos financieros: actual vs. plan de reestructuración.

Se realizó un comparativo del costo que implica un caso en las condiciones actuales y cuál sería el costo de un caso futuro.

- Situación Actual

4,5 años del proceso judicial / cuidado alternativo

Por mes, por caso: Gs. 1.000.000

+ Cuidado alternativo: Gs. 2.000.000 (costo que asume sociedad civil)

Total: **Gs. 158.000.000**

Observación: En el estudio de caso 1, se incurrieron en gastos hospitalarios por la suma de Gs. 190.000.000

+ GASTO SOCIAL

Además existen los siguientes gastos sociales: re-victimización y daño moral grave, daño emocional, desempleo, no contribuye a impuestos, embarazos precoces, salud mental, conflicto con la ley y reincidencia, hijos en el sistema. Esto tiene un costo financiero importante para el país.

- **Situación meta, plan de reestructuración.**

6 - 12 Meses

Por mes, por caso: Gs. 4.000.000

+ Cuidado alternativo: Gs. 2.000.000

Total: **Gs. 36.000.000 a 72.000.000**

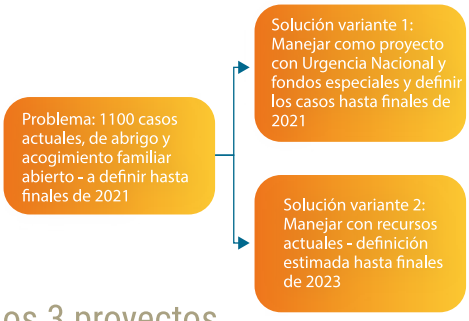
AHORRO SOCIAL

Sobre este planteamiento se identifica un gran ahorro social: más posibilidad de vínculo, reinserción, menos daños sufridos, más salud integral, más posibilidad de empleo. Existe mucho menos costo financiero para el Estado y se obtienen mayores beneficios sociales.

M.Plan de Implementación: gestión y supervisión del cambio.

1. Posibles variantes de propuesta para solucionar el problema (casos en zona roja).

Las dos posibles variantes que se pueden abordar para resolver la situación de emergencia de los 1.100 casos, se esquematizan de la siguiente manera:

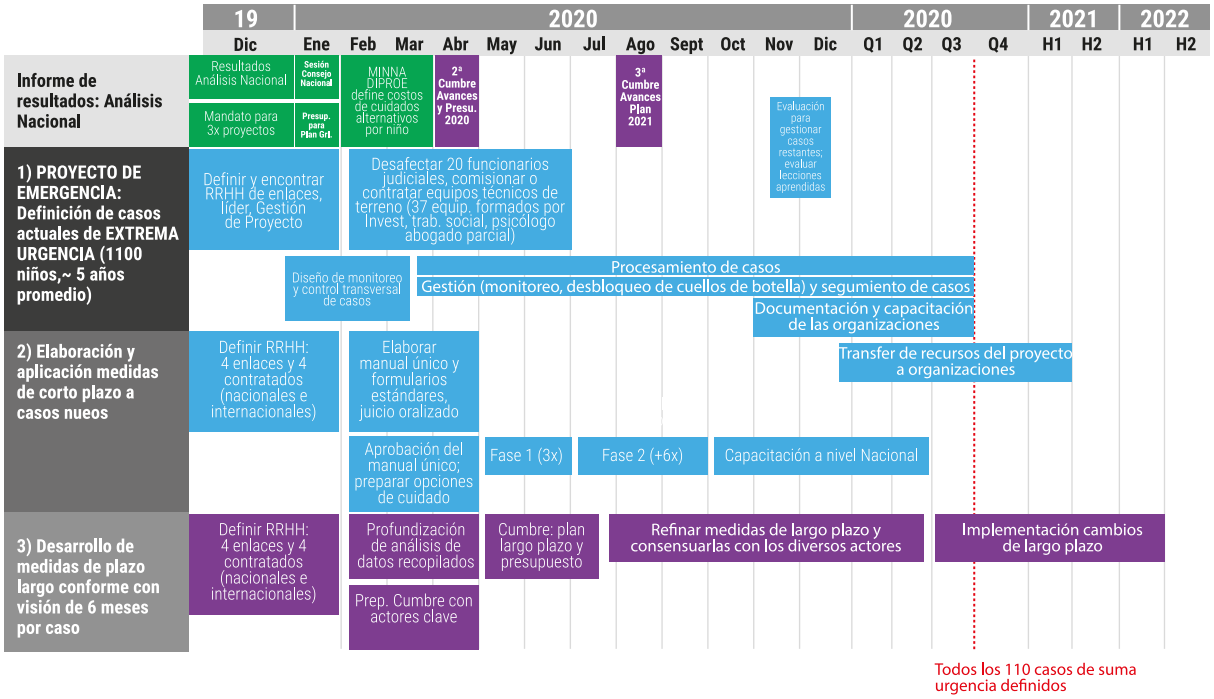


2. Esquema de gestión de los 3 proyectos.

El recorrido a las acciones propuestas en el plan marco se presenta a través de un cronograma de ciclo de vida del proyecto (ver Imagen 15). El plan marco se subdivide en los 3 proyectos (plan emergencia, plan corto plazo y plan largo plazo). Daniel Spanagel indica que para iniciar este plan se requiere en primer lugar de un mandato claro de una instancia superior de que eso es lo que se quiere lograr. Continúa la explicación del diseño mencionando a cada proyecto en particular de la siguiente manera: el primer proyecto de urgencia, debe contar con los recursos humanos, con un diseño y monitoreo, debe formar toda la estructura técnica que trabajará durante 18 meses y debe potenciar a las distintas instituciones que van a formar estos equipos técnicos. Además, debe incluir la capacitación al terminar el proyecto (transición) para que quede una capacidad instalada que pueda continuar el trabajo. Los equipos técnicos que se forman deben después del proyecto integrar y fortalecer las estructuras de las instituciones por lo que es necesario prever el presupuesto suficiente en los presupuestos del los años del 2022 en adelante para que estos equipos sean incorporados de manera permanente, por los menos de forma parcial y de acuerdo a las necesidades de las instituciones en ese momento.

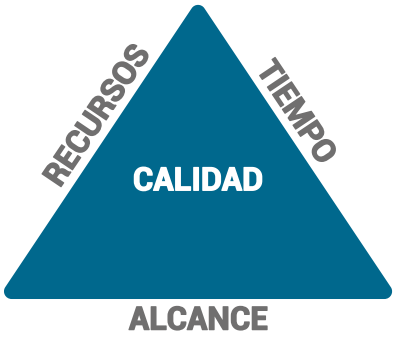
En cuanto al proyecto de corto plazo, es necesario un equipo especial con varios pilotos y una capacitación a nivel nacional. Si se quiere ser realista se podría iniciar una primera fase en 3 departamentos y luego expandir en una segunda fase a 5 departamentos adicionales. Las jurisdicciones que se propusieron para la primera fase son Cordillera, Caaguazú y Central (Luque) Por último, muchos cambios requieren de más tiempo por lo que las medidas a largo plazo se enfocan en un estudio más profundo del proyecto, un análisis más extenso de los problemas raíces, esto debe ser socializado a través de dos Cumbres a lo largo del año 2020 (abril y agosto) para poder determinar esas soluciones definitivas para el sistema. Es importante la realización de estas Cumbres para no perder el ímpetu.

Imagen 15: Esquema de gestión de los 3 proyectos.



3. Posible manejo de recursos humanos para el proyecto 1 (definir los 1.100 casos abiertos).

El triángulo mágico de un proyecto: En un proyecto es importante considerar que hay limitantes que tienen dependencias la una de la otra.
Las limitantes básicas son los recursos disponibles, el tiempo, el alcance y la calidad:



En este caso específico:

a. Alcance: 1100 casos
b. Calidad: una solución digna para los niños 'en archivos'.
c. Recursos: a definir.
d. Tiempo: finales del 2021

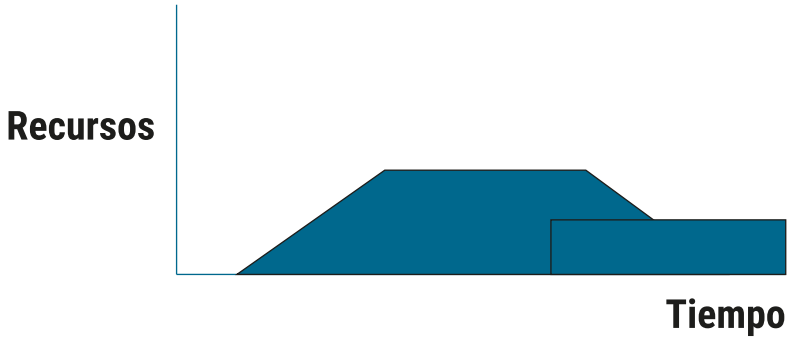
Si se decide mantener fijo el tiempo (finales del 2021) el recurso sería la variante. Por el contrario si se fijan los recursos (por ejemplo, sólo con los existentes) entonces la variante sería el tiempo (si se supone que el equipo existente puede ocuparse de los 1.100 procesos, que según el análisis no es el caso). El alcance de los 1100 no debería cambiar, ya que son los casos más graves, y es lo mínimo que según el consenso de la cumbre se tiene que solucionar urgentemente.

En la cumbre, se consensuó que la meta debería ser definir los 1100 casos hasta finales del 2021. Para poder lograr esta meta, se requieren de:

- **37 equipos técnicos**, para hacer el trabajo en terreno, compuestos cada uno por un trabajador social, un psicólogo y un abogado (las experiencias muestran que basta un abogado por cada 3 equipos técnicos) – es decir 86 recursos humanos técnicos para conformar el equipo psicosocial integrado.
- **20 funcionarios judiciales desafectados**, un funcionario aproximadamente por 3 juzgados del país que iría rotando por días semanales por esos 3 juzgados de los que sería responsable, para identificar, coordinar con los jueces, reportar al equipo central de proyecto el progreso y acelerar en lo posible los casos de los 1100 niños.
- **Un equipo de coordinación compuesto de 4 enlaces institucionales**, mas 4 recursos para la coordinación más 1 'project manager' o gestor de proyectos profesional para planear, manejar, controlar y reportar el progreso del proyecto con todas las instituciones, así como al ente central que de el mandato al proyecto

Manejo de recursos: Las incorporaciones de los 37 equipos técnicos se harían de manera progresiva hasta que se llega al objetivo de los recursos necesarios, se mantendrían a un nivel y luego se bajaría el uso de los recursos nuevamente – pero se mantendría cierto nivel, que serían los recursos que se absorben e integran a las instituciones existentes después del proyecto, para poder fortalecer la muy baja y no suficiente capacidad actual. El resto del equipo de central de coordinación se disolvería después de finalizado el proyecto.

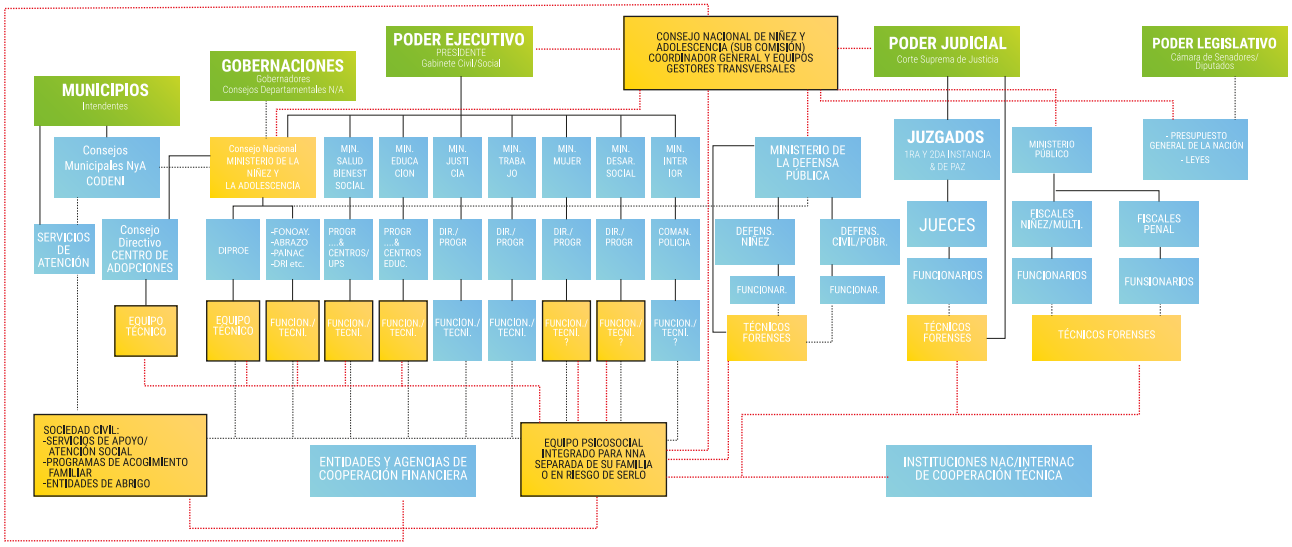
Imagen 16: Manejo de recursos humanos para proyectos.



4. Ubicación del equipo psicosocial integrado.

Esta es la vista preliminar de donde podría estar situado el equipo técnico interinstitucional, de acuerdo al marco legal vigente. Este equipo, estará integrado por recursos técnicos (comisionados y/o nuevos contratados) de las diferentes instituciones que intervienen el sistema de protección y cuidados como se indica en el gráfico..

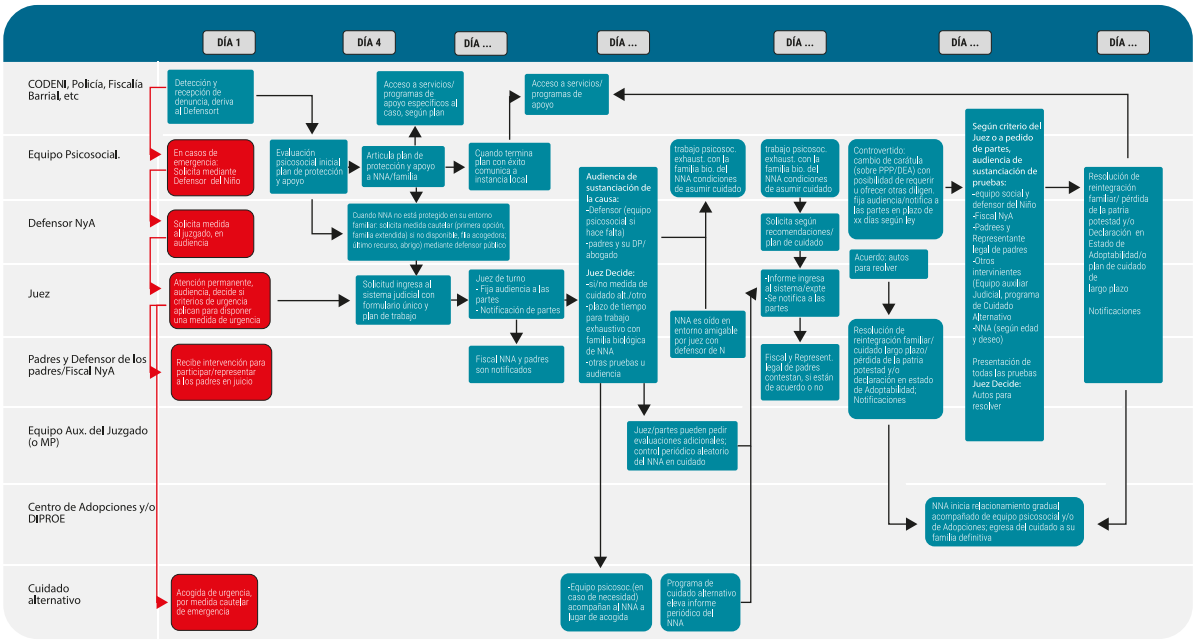
Imagen 17: Esquema preliminar de ubicación del equipo técnico.



5. Propuesta: esquema de gestión del proceso

El siguiente gráfico realiza una demostración preliminar de cómo podría plantearse el circuito de un proceso dentro del sistema de protección y cuidado de NNA, siguiendo esta propuesta, a ser ajustado a plazos y procedimiento de la nueva ley.

Imagen 18: Propuesta de circuito del proceso.



6. Propuesta: presupuesto meta preliminar.

Esta es la vista preliminar de donde podría estar situado el equipo técnico interinstitucional, de acuerdo al marco legal vigente. Este equipo, estará integrado por recursos técnicos (comisionados) de las diferentes instituciones que intervienen el sistema de protección y cuidados como se indica en el gráfico.

Tabla 2: Propuesta de presupuesto meta preliminar estimativa.

MEDIDA	PROYECTO	ACTORES	DURACIÓN	COSTOS APROX
Emergencia y Corto plazo (2020-2021)	Definir ~1100 casos abiertos actuales con abrigo y acogimiento familiar hasta finales del 202 (Obs. No incluye gasto de provisión de cuidado alternativo)	**37** equipos técnicos **20** funcionarios judiciales **4** recursos de enlace institucional **4** recursos de coord. **1** gestor de proyectos profesional	Enero 2020 - Sept. 2021	2020: ~1.66 m US$ 2021: ~1.66 m US$
	Medidas de corto plazo a casos nuevos (manual y formulario único, medidas, list. capacitación nac. opciones de cuidado)	Equipo técnico (4) y de soporte a fases 1 & 2, y capacitación nacional + gestión	Enero 2020 - Junio 2021	2020: ~0.185 m US$ 2021: ~0.1 m US$
Largo Plazo	Desarrollo de medid. de largo plazo para mejor y más rápido proceso con visión de 6 meses por caso	Equipo técnico (4) y de capacitación nacional + gestión	Enero 2020 - Junio 2021	2020: ~0.135 m US$ 2021-23 a estimar
Total costos estimados preliminares para 3 proyectos 2020				**~2 m US$**

N. Testimonios finales

Leticia Rodríguez de ENFOQUE Niñez modera esta parte del acto para presentar un testimonio para lo cual invita a pasar al centro a dos jóvenes que vivieron más de 8 años en una institución de cuidado residencial, para conversar acerca su experiencia del proceso. Agradeció la presencia de los jóvenes y la voluntad de compartir su historia. Los jóvenes se presentan y comparten algunos datos personales y familiares. Se realizan las siguientes preguntas:

¿Qué te acordás de lo que pasaba? ¿cuál fue el motivo por el que salieron de la casa? " El proceso fue muy doloroso, en casa vivíamos constantemente situaciones de violencia e inestabilidad en la relación de mis padres. Debido a que éramos una familia de escasos recursos nos enviaron al hogar."
¿Tienen recuerdos lindos de cómo era la vida en casa? "Tengo buenos y malos, como soy la mayor tuve que ser la mamá y papá de mis hermanos. Pero antes de eso vivíamos muy felices con mis padres. Tengo pocos recuerdos, algunas memorias bloqueé, tengo solo vagos recuerdos."
¿Cómo fue la experiencia de vivir en el hogar? "Tuvimos techo, comida, educación pero también tuvimos muchos desafíos."
Si hubieran tenido la posibilidad de cambiar su historia ¿Qué se les ocurre que les gustaría? " Me gustaría haber tenido una conexión familiar. Anhelo esa conexión."
¿Cómo hubiese sido su vida hoy si no se hubiera hecho lo que se hizo, si no se hacía una denuncia y si no eran separados de sus padres? "Si no salíamos de eso, probablemente hoy hubiera estado con un hijo, no tendría educación, no tendría muchas cosas que ahora tengo. Mi vida y la vida de mis hermanos ha cambiado." "Estaría en las drogas y el alcohol, estaría en la calle."
¿Tuvieron oportunidad de conocer quienes fueron las personas que tomaron esas decisiones en su vida? ¿Le conocieron al juez, fiscal, defensor? "No, solamente una vez me llamaron para ir al juzgado en todo el tiempo que estuvimos en el hogar."
Si pudieran soñar con un cambio, nos podrían dar alguna recomendación, sugerencia o deseo de ¿Qué sería importante que los que estamos trabajando en esto consideremos? "Me gustaría que todos los niños puedan tener una familia y sentir la protección y amor de la familia."
¿Algún mensaje que nos quieran dejar a los que tenemos la responsabilidad de seguir con el trabajo?
"Es importante como se dijo ponerse el champión e ir al terreno a conocer las familias. Nosotros no tuvimos la oportunidad de conocer a nuestros defensores. Es importante que los responsables conozcan al niño."

Testimonio de dos jovenes que vivieron el sistema de proteccion y cuidado en Paraguay

O. Palabras de Autoridades

El panel de altas autoridades dio las siguientes palabras en el acto oficial:

Invitado especial, Sr. Rafael Obregón, Representante de UNICEF: "para la organización este es un tema de suma importancia, por lo que es una oportunidad más para reiterar el compromiso de UNICEF para acompañar el proceso. Estamos atentos a lo que definan las autoridades. Es un desafío grande pero necesario".

Sr. Rafael Obregón, Representante de UNICEF

Abg. Patricia Rivarola, Fiscal Adjunta

Abg. Patricia Rivarola, Fiscal Adjunta en el Área Tutelar: "Me integré al equipo de trabajo y les puedo decir que fueron jornadas muy duras porque debatimos mucho, fue muy enriquecedor, particularmente me voy con un montón de cosas haciendo ruido en la cabeza como para ver qué más podemos proyectar, qué más podemos mejorar, porque estar en este grupo de trabajo fue algo que realmente marcó mucho nuestro compromiso de nuevo, que tenemos como institución".

"El Ministerio Publico tiene una doble vertiente en todo esto, por un lado estamos en el ámbito tutelar de intervención del proceso dentro de la niñez y adolescencia, y estando acá en la jornada se aprueba la Ley de cuidados alternativos y adopción… entonces cambia también el rol del Ministerio Público en su intervención, ahora además somos custodios de la Ley".

"Es un momento muy oportuno para evitar que haya de nuevo un número tan significativo como estos 1.100 que hoy están en juego. Es un desafío muy grande pero renovamos nuestro compromiso".

Abg. Lorena Segovia, Defensora General: "La propuesta del trabajo se hizo con una rigurosidad basada en evidencias para que no se puedan discutir los datos. La rigurosidad de la investigación realizada no permite que dudemos de la existencia del problema. Tampoco podemos dudar de la existencia de contar con una salida a una urgencia de 1.100 casos .Determinar la existencia de una emergencia implica sumar esfuerzo que nos lleve a la solución".

"El compromiso de la Defensa Pública es hacer y mejorar. Estamos dispuestos a cambiar, queremos un cambio, queremos mejorar. Hablar del interés superior del niño es escucharlo, escuchar testimonios es lo primero que tenemos que hacer siempre, es lo que nos posiciona en el problema. Se propone una primera etapa 200 casos".

Abg. Lorena Segovia, Defensora General

Abg. Teresa Martínez, Ministra de Niñez y Adolescencia: "Es una situación que nos interpela como institución la cantidad de niños en albergue por falta de otras respuestas. Se ha realizado un muy buen diagnóstico y análisis nacional, ahora entramos en la etapa de gestionar y activar para el cambio. Es una acción sumamente desafiante".

"Tenemos un actor clave que no está presente que son los directores y coordinadores de hogares y albergues porque sobre estos también vamos a incidir. Estas en su mayoría son instituciones de carácter privado y que no reciben apoyo del Estado, tienen que participar del dialogo".

"Hay compromisos asumidos y prácticas que debemos desinstalar. No podemos quedarnos con la información y no realizar nada. La nueva ley va a facilitar procesos, pero no viene con recursos".

Abg. Teresa Martínez, Ministra de Niñez

"CAMBIANDO LA HISTORIA"

Agradecimientos

Es con el más profundo sentimiento que expresamos nuestro agradecimiento a toda persona que ha colaborado en el presente análisis nacional sobre el sistema de protección y cuidado de niños, niñas y adolescentes (NNA) separados de sus familias o en riesgo de serlo.

En tal sentido, junto con la Fiscal General del Estado Dra. Sandra Quiñonez y la Ministra de la Corte Suprema de Justicia Dra. Carolina Llanes celebramos el compromiso sobresaliente de todos los Jueces, Defensores Públicos, Fiscales de la Niñez y la Adolescencia y del fuero penal, así como los directores de Direcciones nacionales y encargados de CODENI, quienes invirtieron tiempo para responder a los cuestionarios; a todos los participantes en los diversos conversatorios desarrollados; a las respectivas dependencias institucionales quienes aportaron en recopilar los datos institucionales solicitadas; a los jóvenes y a las familias quienes fueron entrevistadas; y a los miembros del equipo investigador quienes dieron más de lo esperado para hacer realidad este análisis nacional y su diseño de soluciones. Reconocemos el aporte fundamental de las enlaces institucionales al equipo investigador, a ser Jueza Rosa Yambay (COMANPAP) por la Corte Suprema de Justicia; Fiscal Adjunta Patricia Rivarola y Abg. Carina Sánchez por el Ministerio Público; Abg. Natalia Colman y Abg. Pamela Caballero de la Comisión de la Depuración de Causas por el Ministerio de la Defensa Pública; directoras Abg. Dora Verón (Centro de Adopciones), Lic. Larissa Recalde (DIPROE) y Abg. Alice Resquin (Asuntos Internacionales), y técnica Abg. Leticia Ocampos (Asesoría Jurídica), por el MINNA. Valoramos el acompañamiento desde su inicio de los miembros del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia que integran la sub Comisión en la temática: Abg. Adriana Marecos, Defensora de la Niñez y la Adolescencia; Abg. Patricia Rivarola, Fiscal Adjunta en Área Tutelar; Abg. Carina Sánchez, Coordinadora de la Unidad Especializada contra la Trata de Personas; Lic. Aníbal Cabrera, Director de la CDIA; Sra. Andreza Ortigoza, del Frente por la Niñez y la Adolescencia (Directora de DEQUENÍ); Lic. Zusana Cáceres, Secretaria Departamental de la Niñez y la Adolescencia, Gobernación de Caaguazú; Jueza Gloria Benítez, Miembro del Tribunal de Niñez y Adolescencia de Capital; Jueza María Eugenia Giménez, Presidenta del Tribunal de Niñez y Adolescencia de Central.

Queremos reconocer el generoso trabajo técnico a lo largo de este proceso de las especialistas nacionales Abg. Alejandra Rodríguez y Mag. Leticia Rodríguez de ENFOQUE Niñez; y a los especialistas internacionales Hugh Salmon y Ruth Sharon, por su presencia, asesoramiento y acompañamiento en persona y a la distancia durante el análisis y en la cumbre de su etapa final. Así también reconocemos el trabajo de Abg. Adriana Fleitas y de Abg. Anja Goertzen del movimiento Paraguay Protege Familias en la coordinación y desarrollo de este trabajo interinstitucional y de técnicas en trabajo social parte de PPF Lic. Celeste Rodríguez, Lic. Pamela Sosa y Lic. Damaris Kaethler. Agradecemos igualmente al apoyo ad honorem de consultor internacional Daniel Spanagel como moderador técnico, y al apoyo financiero y técnico de Advocates for International Development's Rule of Law Expertise (ROLE UK) Programme, en español "Defensores para el Desarrollo Internacional de Expertise en Estado de Derecho", UKAid y SFAC, que hizo posible concluir la fase analítica. Asimismo valoramos el auspicio y apoyo de la Gobernación de Cordillera, el Parque Hotel Alta Gracia y la Fundación Koeti para la realización de la cumbre, así como el apoyo financiero de la Fundación Carácter, la organización A Family for Every Orphan o AFFEO (en español "Una Familia para cada Huérfano") y Action International entre otros. Valoramos el asesoramiento de especialista en la temática Abg. Diana Vargas, y de especialista en economía Sara Zevaco, así como de la Oficial de Protección de UNICEF, Abg. Andrea Cid; el testimonio del coordinador de PPF Brian McCobb y el apoyo de pasantes de la Facultad de Humanidades y Ciencias de Educación (FAHCE) de la Universidad Evangélica del Paraguay y de la pasante internacional, trabajadora social Hannah Lindsey; así también el trabajo de sistematización de los resultados por Guadalupe Rivas, la documentación grafica de la presentación final por Laura Báez, la cobertura de prensa y presentadora Lic. Marian Pineda, y a Exprésame SA por la producción de fotografías, audiovisual y diseño grafico del informe.

Sin la dedicación y aporte de todos ellos, este análisis transversal y su resultado, diseñando una hoja de ruta como Estado en base al diagnóstico y evidencias recopiladas interinstitucionalmente, no habría sido posible. Una vez más, le agradecemos por su compromiso y confianza, reconociendo su inversión valiosa en este proceso. Desde las instituciones involucradas estamos comprometidos a honrarla y seguir el trabajo hasta conseguir la meta. Más que nada, los 1.100 niños y niñas quienes hoy esperan que se resuelven su casos en el sistema de protección serán los que verdaderamente agradecen el impacto y cambio en sus historias.

Abg. Teresa Martínez
Ministra de la Niñez y la Adolescencia

Abg. María Lorena Segovia Azucas
Defensora General

Propuesta de Próximos Pasos

1. Firma de un Decreto Presidencial que formaliza el Compromiso del Poder Ejecutivo en la protección especial de niños/as separados de sus familias o en riesgo de serlo, priorizando el plan de implementación transversal diseñado como resultado del análisis nacional del sistema de protección y cuidado, con destaque a las acciones interministeriales para viabilizar su ejecución bajo el direccionamiento del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia como ente rector del sistema.

2. Mandato claro por parte de las Autoridades Máximas del Estado Paraguayo, es decir la suscripción de un Acuerdo de Compromiso Interpoderes de la República del Paraguay para la Protección y el Cuidado del Niño/a, declarando la implementación del plan transversal como interés del Estado; suscrito por los Presidentes del Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y el Poder Legislativo en cumplimiento de los compromisos asumidos por el país, demostrando la responsabilidad Estatal con los niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales y con las familias en más alto riesgo.

3. Contratación de un gestor general para la ejecución del plan y designación de las enlaces institucionales para conformar los 3 equipos transversales, por parte del Ministerio de la Niñez y la Adolescencia, Ministerio de la Defensa Pública, Corte Suprema de la Justicia y Ministerio Publico, que encabezarán la implementación de las 3 líneas de acción o 'proyectos', o sea el proyecto de urgencia, el de corto plazo y el de largo plazo.

4. Designar recursos necesarios para implementar los 3 proyectos parte del plan transversal, mediante la reasignación de recursos existentes, afectación de un porcentaje presupuestario de cada institución y la gestión de recursos nuevos, cuantificados en un valor estimativo de 2 millones de dólares, a fin de solucionar los problemas de manera inmediata e interinstitucional, frente a la emergencia y a corto y largo plazo.

5. Desafectar y/o contratar recursos humanos necesarios para responder a la emergencia (proyecto 1), desde el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia, Ministerio de la Defensa Pública, Corte Suprema de la Justicia y Ministerio Publico, a fin de conformar 37 equipos técnicos como parte del Equipo Psicosocial Integrado de contingencia, a fin de definir los casos actuales hasta finales de 2021, y para contar con 20 funcionarios judiciales como parte del mecanismo de control transversal.

6. Desafectar y/o contratar recursos humanos necesarios para desarrollar medidas a corto plazo, en particular a 4 profesionales especialistas (nacional/internacional) para la elaboración, revisión, aprobación e implementación gradual y supervisada de una guía o manual único de funciones y proceso, con capacitación y acompañamiento in situ de su aplicación, en cumplimiento del marco legal vigente.

7. Desafectar y/o contratar recursos humanos necesarios para desarrollar medidas a largo plazo, a ser 4 profesionales para dirigir el desarrollo de la visión, diseño del plan y presupuesto para soluciones más de fondo, entre otros mediante realización de dos cumbres (abril y agosto 2020), a fin de lograr mejor y más rápido proceso con visión de 6 meses por caso.

Ministerio de la NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA

GOBIERNO NACIONAL

MDP Ministerio de la Defensa Pública

Corte Suprema de Justicia

Ministerio Público República del Paraguay

PPF Paraguay Protege Familias

Nuestro Hoy Nuestro Futuro Cordillera

Alta Gracia Parque Hotel

Xöetü Fundación

ROLE UK Rule of Law Expertise

UK aid from the British people

A4ID

SFAC