

PRESENTACIÓN DE RESULTADOS: ANÁLISIS DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

Tuntos por la Armonía del Sistema, por el derecho del NNA a vivir en familia

Foro de Diagnóstico y Diálogo Interinstitucional-Quinta Ykua Satí, Asunción, Julio 2023























INDICE

RESUMEN EJECUTIVO	5
INTRODUCCIÓN	8
I. Convocantes y actores claves convocados.	8
II. Palabras de apertura de las Altas Autoridades	10
III. Objetivo del foro interinstitucional	11
IV. Propuesta metodólogica del foro	12
V. Antecedentes: La nueva ley en la materia y el Análisis Nacional de 2019 como base	12
VI. Métodos y bases teóricas del trabajo en el foro	14
PARTE 1: SITUACIÓN ACTUAL	17
VII. Estructura actual: RRHH en el sistema de protección de niñez, comparativo	21
VIII. Flujo actual del proceso: ejemplo en base a estudios de casos reales	22
IX. Análisis técnico: diferenciación de tipos de acogimiento/guarda, y el trabajo técnico en camp	
X. Observaciones de actores: problemas y dificultades identificadas en la práctica	25
XI. Conclusiones sobre los datos del sistema	26
XII. Problemas raíces sobre los hallazgos principales	28
PARTE 2:	32
PROCESO META SEGÚN LEY	32
XIII. Cómo debe ser el proceso: descripción y revisión documental del flujograma	
A. Proceso de protección social (CODENI y sistema local)	
B. Primer abordaje ante Defensoría (como receptor o filtro de judicialización)	33
C. Proceso judicial de la medida cautelar de protección	34
D. Proceso de adopción (excepcional)	36
XIV. Flujograma del proceso meta con ajustes consensuadas	38
PARTE 3:	39
SOLUCIONES E INVERSIÓN PARA CERRAR LA BRECHA	39
XV. Avances importantes: soluciones y proyecto transversal diseñados en 2019	39
XVI. Propuesta de soluciones a la situación actual y principales problemas, para alcanzar la meta 40	
A. Soluciones a corto plazo: casos pendientes	40
B. Soluciones a corto plazo: casos nuevos	41
C. Soluciones a largo plazo: mayor eficiencia e impacto del sistema	
XVII. Plan de implementación transversal: respuesta inmediata interinstitucional	43
XVIII. Esquema de gestión: hoja de ruta de trabajo, para la implementación y supervisión del car	nbio.44
XIX. Variantes y limitantes: recursos, tiempo, alcance y calidad	46
XX. Proyección presupuestaria preliminar: como estimativo para la meta	48
XXI. Análisis de costos básicos y comparativo (financieros y sociales) de situación actual vs. plan de en cumplimiento de la ley	
PROPUESTA DE PRÓXIMOS PASOS	50
DI AN DE TRADA IO INMEDIATO: ACOCTO NOVIEMBRE 2027	F1

RESUMEN EJECUTIVO



El 4 al 6 de julio de 2023 se realizó el Foro de Diagnóstico y Diálogo Interinstitucional "Juntos por la Armonía del Sistema en favor de niños, niñas y adolescentes (NNA)" como actualización del análisis nacional del sistema y de los procesos institucionales de protección de NNA separados de sus familias o en riesgo de serlo en Paraguay, reuniendo a los actores claves del sistema en 3 jornadas intensivas de trabajo a fin de proporcionar al Estado una hoja de ruta con soluciones y mejoras eficientes y alcanzables, que busquen optimizar el sistema de protección en todo el país en aplicación de la ley, con el NNA como único centro.

Fue desarrollado en base al Análisis Nacional del Sistema de Protección de la Niñez y Adolescencia en Paraguay culminado a finales de 2019 cuyo plan transversal, aprobado por la Corte Suprema de Justicia y el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia a inicios del 2020, no pudo implementarse a causa de la emergencia sanitaria del COVID-19 declarada poco tiempo después, y sus efectos secundarios. Es por ello, y prosiguiendo la entrada en vigor de la Ley N° 6486/20 "De promoción y protección del derecho de niños, niñas y adolescentes a vivir en familia, que regula las medidas de cuidados alternativos y la adopción", que este foro fue convocado en conjunto con las Instituciones del

Estado que integran el Sistema-a ser el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA), el Ministerio de la Defensa Pública (MDP), el Ministerio Público (MP) y la Corte Suprema de Justicia (CSJ), con apoyo del movimiento Paraguay Protege Familias (PPF) y otras entidades (AFFEO, MNP, ENFOQUE Niñez y Quinta Ykua Satí)—para trabajar con actores claves sobre los principales temas que deben ser consensuados y permitan el establecimiento de acciones específicas y lograr un sistema más eficiente y colaborativo en cumplimiento de la ley, que mejore la calidad de la atención para los NNA y las familias en Paraguay, al tiempo que reduzca el elevado costo social y financiero que afecta al desarrollo del país, actualizando el plan transversal resultado del Análisis Nacional de 2019 a la luz del contexto actual y la nueva ley vigente.

Entre los principales hallazgos se reveló la gran diferencia de números que manejan las autoridades en cuanto a la cantidad de NNA en el sistema de protección, la disparidad de los criterios de reporte y la falta de datos. Asimismo, sobresalió el desbordamiento del sistema de denuncias ante vulneraciones de NNA, la continuidad de la 'emergencia nacional' de 900 NNA en cuidados alternativos ya identificado como alarmante para el país en el 2019 cuyos procesos duran en promedio como 4 años, sumado por los casos urgentes pendientes de más de 4.000 NNA separados de sus padres por transgresión de sus derechos bajo medidas transitorias de guarda, sin contar con acompañamiento técnico ni definición de su situación. Como cuello de botella principal para resolver los procesos judiciales de NNA separados de sus familias se identificó la grave falta de equipos técnicos para el trabajo técnico en campo que pueda definir el caso (mantenimiento del vínculo familiar). A su vez, el mayor problema que impide proteger a NNA ante situaciones graves en sus entornos familiares, y para la implementar la ley vigente en promoción y protección del derecho del NNA a vivir en familia, sique siendo la escasez de las familias acogedoras y de unidades ejecutoras de acogimiento familiar, la ausencia de financiamiento consistente y suficiente para proveer cuidados alternativos en general con equipos técnicos para acompañarlos, la falta de aplicación de otras medidas cautelares de protección para evitar la separación parental del NNA ante la transgresión de derechos cuando sea posible, con acompañamiento y supervisión del Equipo Asesor de la Justicia, así como la falta de abordaje social preventivo de CODENI y de programas sociales accesibles en todo



el país.

Mediante el análisis de problemas **se identificaron** las siguientes 12 problemas raíz: 1) falta de prioridad política del sistema nacional e instituciones en área de niñez y adolescencia, y su inversión, con entendimiento cabal de su importancia y de la magnitud del problema; 2) falta de políticas publicas efectivas de apoyo integral a la familia con programas sociales acorde a la necesidad; 3) alta sobrecarga y sub-registros de NNA vulnerados que ingresan o deberán ingresar al sistema de protección; 4) sistema de protección frágil, con atención fragmentada y gestión ineficiente de la multiplicidad de intervinientes; 5) débil o ausente abordaje técnico social de la CODENI, para coordinar la atención y apoyo del NNA y su familia (circuito de trabajo en la "gestión social de casos"); 6) falta de claridad sobre deberes de evaluación y acompañamiento de NNA bajo cuidado de su familia ampliada o entorno afectivo cercano, y de trabajo técnico para definir su situación de vida; 7) la responsabilidad financiera del gasto para la provisión de cuidado alternativo depende principalmente de beneficencia-no es asumida por el Estado responsable de NNA separados de sus familias por orden judicial, acorde a estándares legales; 8) desconocimiento, falta de claridad y falta de capacitación estandarizado de todos los actores con criterios unificados, sobre las funciones de cada uno; 9) débil o ausente abordaje psicosocial para realizar el trabajo técnico en campo durante el proceso judicial de protección, en tiempo y forma; 10) falta de cumplimiento del debido proceso y de las funciones y responsabilidades; 11) falta de acceso a la información universal con base de datos cruzados y alertas ante incumplimiento, y de un mecanismo de control y monitoreo de la gestión de los casos; 12) falta de centralidad del NNA en todo proceso de protección como "sujeto de derechos".

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 interinstitucional. De los problemas raíces se plantean las siguientes soluciones inmediatas ante la "emergencia nacional": 1) instalación de un equipo técnico de contingencia, especializado y exclusivo, en fortalecimiento de la DICUIDA (ente rector): para definición de los casos de NNA separados de su familia por medida cautelar de protección, como urgencia inmediata; 2) creación de un mecanismo de control y monitoreo para la contingencia: equipo transversal, en coordinación con Operadores de Justicia y funcionarios exclusivos para identificar, operativizar, supervisar y agilizar los procesos de NNA de 'emergencia nacional'; 3) cooperación interinstitucional de apoyo para la reintegración familiar: entre MINNA y otros ministerios, para acceder a la información y gestionar servicios de apoyo con mayor agilidad, para los trabajos técnicos, fomentando la reintegración familiar cuando sea viable; y 4) fortalecimiento del Centro de Adopciones para que aquellos NNA declarados en estado de adoptabilidad podrán gozar con la definición de su situación, con su familia adoptiva.

De los problemas raíces se plantean las siguientes soluciones a corto plazo para lograr la meta de cumplir la ley: 1) revisión y aprobación de una *Guía de Procedimientos para procesos de protección de NNA* para la aplicación armónica del ordenamiento

jurídico a casos nuevos; 2) plan de capacitación de todos los actores del sistema sobre cómo aplicar la ley y los principios con eficiencia, con la Guía de Procedimientos como instrumento de apoyo; 3) aplicación a casos nuevos, mediante el piloto en fases de escalamiento hasta llegar a nivel nacional, con provisión de cuidado alternativo y trabajo técnico; 4) fortalecimiento de Equipos en toda instancia del sistema: exclusivos y especializados, integrados; 5) instalación de "laboratorios de casos" para mejorar la articulación; 6) base de datos cruzados para agilizar la gestión y monitoreo de casos, central y accesible para todos los actores del proceso (software *Mitanguera* Raeve); 7) Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia con visibilidad prioritaria, desde la Presidencia del Poder Ejecutivo y todo su gabinete; 8) activación de la Sub-Comisión Nacional para Procesos de Protección de NNA con monitoreo y datos: para supervisar la aplicación de la ley con relación a NNA separados de sus familias o en riesgo de serlo; 9) fortalecimiento de CODENI desde el MINNA (ente rector): transferencia monetaria condicionada, capacitación y supervisión de sus funciones; 10) política de apoyo y protección a la familia a nivel nacional, departamental y municipal, asignando los recursos ne cesarios, con máxima accesibilidad y proximidad de los servicios de atención y apoyo a las familias; 11) Directorio de Servicios y Programas de protección y apoyo social; 12) centralización de la planificación y monitoreo transversal para la niñez y adolescencia: en alianza con la Secretaría Técnica de Planificación, para lograr mayor eficiencia y mejor uso de los recursos estatales en favor de NNA; 13) implementación de estrategias de cuidado del cuidador: para fortalecer los RRHH del sistema en sus funciones.

Dada la emergencia de la situación actual y el tiempo/ recursos que requiere buscar el consenso y planificar soluciones más trascendentales para abordar temas más complejos, se diseñaron los siguientes **soluciones a largo plazo,** proponiendo conformar un foro permanente de diálogo trimestrales con todos los actores, entre otros para analizar y definirlos: 1) fondo fiduciario con recursos consistentes para implementar Ley 6486/20: culminado y efectivizado en plazo de 10 años, con recursos para la provisión de servicios necesarios, con su primera fuente desde el Presupuesto General de Gastos de la Nación; 2) base de datos del proceso, central y accesible a nivel nacional: software <u>Mitanguera Raeve</u> implementado a nivel nacional, con interconexión con los Operadores de Justicia con control cruzado y mecanismo de alertas ante incumplimiento, para todas las instancias en el proceso del NNA; 3) fortalecimiento del sistema de

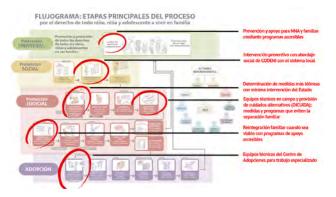


protección social a nivel municipal y departamental: mejoras de la inversión transversal, la gestión eficiente y de calidad, y la accesibilidad de atención y servicios de apoyo en salud, educación y protección social; 4) fortalecimiento de CODENI con gestión óptima en la prevención y la intervención temprana en todo el país, con rutas de trabajo claras, capacitación especializada, y disponibilidad suficiente de recursos para la articulación de servicios y acompañamiento a NNA y familias; 5) Sistema Nacional de Promoción y Protección del NNA con institucionalidad eficiente: fortalecimiento de la gestión e interconexión del sistema y sus instituciones a nivel país, con amplia oferta pública de atención integrada y apoyo a NNA y familias mediante programas; 6) programas y proyectos de apoyo social con sostenibilidad, estabilidad y permanencia en las diferentes áreas imprescindibles para prevenir y abordar las transgresiones de los derechos de NNA; 7) transferencia a ONGs para tercerizar servicios de apoyo, cuidado alternativo y trabajo técnico que el Estado debe garantizar, a ser contemplada en todo el Estado con pequeños ajustes al Presupuesto General de la Nación, logrando mayor calidad y acceso; 8) programa de egreso para adolescentes en cuidado alternativos que no pueden volver a su familia o ser adoptados, en su transición a la vida independiente, con vínculos permanentes y comunidad de apoyo.

Para definir con claridad cual es el **proceso meta** cual debe alcanzarse, y por ende la estructura del sistema necesaria para lograrlo, se trabajó en cruzar pareceres en base a experiencias profesionales e institucionales, y juntos alcanzar a definir las etapas principales, con roles, responsabilidades y acciones debidas según ley en el proceso de protección al NNA, con revisión documental del flujograma sintetizado como base.

Ello sirvió no solo para tener más claridad interinstitucional de cómo debe ser el proceso según ley, sino también para determinar entonces cuáles son las **brechas principales** que deben abordarse para lograr una gestión más eficiente y en cumplimiento de la ley, comparando el proceso meta según ley y los deberes institucionales con el flujo del proceso y la estructura del sistema actual.

Imágen: indicación de brechas principales identificadas en el proceso de protección



El plan de implementación transversal, diseñado en el foro como hoja de ruta del Estado-para dar respuesta inmediata a la situación de alta urgencia de NNA directamente a cargo del Estado, bajo su responsabilidad legal y financiera-contiene las siguientes líneas de acción para hacer frente a las metas,

para la emergencia y a corto y largo plazo:

Proyecto 1a: Definir los 900 casos pendientes de 'emergencia nacional' de NNA en abrigo y acogimiento familiar, hasta abril 2025.

Proyecto 1b: Definir los 3.000 casos pendientes de urgencia de NNA en guarda, hasta julio 2026.

Proyecto 1c: Cerrar los casos pendientes NNA excepcionalmente declarados en estado de adoptabilidad como resultado del trabajo.

Proyecto 2: Elaborar y aplicar de acciones a **corto plazo** a casos nuevos a nivel de país para mejor y más ágil proceso, visión de 6 a 12 meses por caso acorde a ley, hasta mediados de 2026.

 Proyecto 3: Desarrollar acciones a largo plazo para cambios más complejos de estructuración y mejoras del sistema hasta mediados de 2026.

Para iniciar este plan se requiere en primer lugar de un mandato claro por parte de las Autoridades Máximas del Estado, contratando una dirección/gestor de proyectos para la implementación del plan y designando los 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 30 meses y potenciando a las autoridades administrativas DICUIDA y Centro de Adopciones como entes rectores, al cual serán integrados los 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 para culminar la revisión de borrador de Guía de Procedimientos, y para iniciar una primera fase del piloto en 3 departamentos (San Lorenzo entre otros), luego expandir en una segunda fase a 6 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 un foro permanente a realizarse trimestralmente, a fin de poder determinar cambios más complejos de estructuración y mejoras del 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 2,9 millones de dólares en sus primeros 3 meses de implementación, y de 11,4 millones de dólares para el 2024, sumando un total de 34,5 millones de dólares en el período completo del plan transversal de mejoras previsto hasta junio 2026 (33 meses). Contempla los recursos más necesarios para implementar los 3 proyectos parte del plan transversal en cumplimiento de la ley, con el fin de cambiar no solo la historia del Paraguay, sino la de miles de niños, niñas y adolescentes que esperan la definición de su situación de vida, y de muchos más que sufren grave riesgo en su seno familiar; como también de las generaciones futuras y la seguridad y bienestar de las familias en Paraguay, a ser alcanzadas por las mejoras del sistema.

Ellos ya no pueden esperar más.

INTRODUCCIÓN

I. Convocantes y actores claves convocados.

CODENI y Sistema Nacional de Promoción y Protección Integral de NNA:

- Elvira Santos, directora de Desarrollo de Sistema, MINNA
- Gladys Bogado, jefa de Departamento de Codeni, MINNA
- Inés Perrota, directora de Niñez y Adolescencia, Municipalidad de Asunción
- Zuzana Cáceres, secretaria de Niñez y Adolescencia, Gobernación de Caaguazú
- Edson Gamarra, director de Gabinete, Municipalidad de San Lorenzo.

Ministerio de la Defensa Pública:

- · Edgar Ríos, Defensor Adjunto en Niñez y Adolescencia
- Verónica Arguello, Defensora de NNA, representante de Capital
- María Luisa López, Defensora de NNA, representante del interior
- Rossana Hermosilla, Defensora Civil ante Niñez y Adolescencia
- · Alicia Pérez, Coordinadora de Equipo Técnico del MDP
- Fátima Cabrera, Asesora de Defensora General

Poder Judicial:

- María Eugenia Giménez, Coordinadora de la OTANA, Tribunal de Apelación de Niñez y Adolescencia de Central
- Rosa Beatriz Yambay, integrante de la OTANA, Tribunal de Apelación de Niñez y Adolescencia de Cordillera
- Gloria Benítez, integrante de la OTANA, Tribunal de Apelación de Niñez y Adolescencia de Capital
- Pili Rodríguez, integrante de la OTANA, Juzgado de Niñez y Adolescencia de Luque
- Guillermo Trovato, integrante de la OTANA, Juzgado de Niñez y Adolescencia de Capital
- Alma María Segovia, directora de la Dirección Técnica Forense, CSJ
- Jenny Arias, Dep. niñez y adolescencia, Dirección Técnica Forense

Ministerio de la Niñez y la Adolescencia:

- Walter Gutiérrez, viceministro de planificación, proyectos y programas
- Eduardo Escobar, viceministro de protección de NNA
- Larissa Recalde, directora de la DICUIDA
- Ernesto Benítez, director del Centro de Adopciones
- Liz Rojas, Coordinadora del Dep. Acogimiento, DICUIDA
- · Nadia Florentín, Coordinadora del Dep. Abrigo, DICUIDA
- Leticia Ocampos, miembro del Consejo Directivo de Adopciones, directora de DDHH, Dirección General de Asesoría Jurídica, MINNA
- Noelia Estigarribia, Coord. Técnica, Centro de Adopciones











Ministerio Público:

- Monalisa Muñoz, Fiscal de la Niñez y la Adolescencia
- Carina Sánchez, Unidad Especializada de Lucha contra la Trata de Personas

Poder Legislativo:

• Diana Vargas, Asesora de la Cámara de Senadores

Consejo Nacional de Niñez y la Adolescencia:

- Mary Izabel, representante de la directora de DIRSINA, Ministerio de Salud y Bienestar Social
- Alejandra Rodríguez, directora de ENFOQUE Niñez, CDIA
- Andreza Ortigoza, directora de DEQUENI, Frente por la Niñez y la Adolescencia, Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia

Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura:

- · Magui Palau, Comisionada
- Claudia Sanabria, Comisionada

Además:

- Apoyo de especialistas en cuidados alternativos: Alejandra Rodríguez abg, ENFOQUE Niñez; Magui Palau psic., MNP
- Participación del Equipo de transición del Gobierno electo: Florencia Taboada, representante de Dra. Lea Giménez
- Equipo de moderadores (PPF): Anja Goertzen abg., Carlos Alderete arq., Celeste Rodríguez TS, Tessa Báez abg.
- Apoyo metodológico: Gabriela Vergara, Consultora EPLS.



II. Palabras de apertura de las Altas Autoridades



Abg. María Carolina Llanes, vicepresidenta de la Corte Suprema de Justicia: "Necesitamos reconocer los avances que se han realizado. Y es necesario detectar los problemas o nudos que requieren atención específica. Hay violencia en nuestra sociedad, que debemos reconocer; debemos medir los riesgos y amenazas, y tener claridad de trazar objetivos y estrategias.

Debemos dar un paso más, y definir metas en cuanto a cada institución.

Construimos barreras que nos impiden comunicarnos, por eso es importante derribar las barreras y crear caminos.

Debemos juntos consensuar sobre una hoja de ruta, y trazar metas y políticas de Estado, con hojas de rutas a seguir, y con estrategias ya probadas y corroboradas.

Es imperativo asumir conjuntamente la responsabilidad del ESTADO.

Es un gran trabajo la implementación de la ley, pero no basta la ley. La ley 6486 hasta hoy no ha podido ser implementada a plenitud, pero eso no es un obstáculo que nos impida a realizarlo. Una de las causas principales es por falta de recursos económicos. Pero existe la posibilidad de usar recursos existentes, como ser los bienes comisados.

Es importante trazar un mapa para articular. Es imposible que el Estado Paraguayo cubra todas las necesidades existentes, eso es una utopía; pero es necesario hacer sinergia.

Si bien fueron creados mediante la promulgación del Código de la Niñez y la Adolescencia en el 2001, recién en 2021 se pudo incorporar la implementación de los equipos técnicos multidisciplinarios, como auxiliares del fuero especializado, al Juzgado. Esta tarea debemos seguir fortaleciendo e ir por más. Son de suma importancia los técnicos que brindan ayuda al Juez. La Oficina Técnica de Apoyo a la Niñez y la Adolescencia (OTANA) está trabajando en el diseño de un observatorio judicial, exclusivamente para la niñez y adolescencia. Con estadísticas, podrá derribar los mitos.

Por eso es importante en este espacio, para poder hablar de todas estas cuestiones. Desde la Corte Suprema de Justicia, queremos fortalecer los derechos de los NNA, a través de estos espacios. Es necesario sistematizar todo lo que estamos haciendo. Quiero concluir, deseando 3 días de éxito, y agradecer a PPF".



Abg. Lorena Segovia, Defensora General: "Cómo Ministerio de la Defensa Pública nos mueve el interés real hacia la niñez y la adolescencia.

Cuando reflexioné sobre la necesidad de este foro, me di cuenta de que es la oportunidad en que todos y todas, quienes incidimos en la vida de niños, niñas y adolescentes vamos a estar sentados 3 días.

Es tanta mi confianza en cada uno de ustedes, y en nosotros, de que podremos llegar a consensuar soluciones viables a los principales problemas que se identifiquen con absoluta sinceridad y respeto, hacia cada uno, al trabajo de cada persona y el trabajo de las instituciones. No puede salir nada malo ni poco productivo de la cabeza y corazón de cada persona que está en esta mesa

Por eso estoy inmensamente agradecida por la oportunidad de encontrarnos. Reafirmamos el mismo compromiso que lo señalaos en el evento del 2019, cuando hicimos público un informe sobre NNA en procesos judiciales y reconocimos públicamente, que ya teníamos deficiencias a pesar de la norma. A partir de la Ley 6486 se pusieron de manifiesto nuevos desafíos. Ahora ya han pasado 3 años, y nos damos cuenta de que existen supuestos y situaciones que tal vez no pensamos al momento de la promulgación de la ley, o que requieren de una puesta en línea común entre todas las instituciones para soluciones que realmente benefician a los niños y las niñas.

Por eso me siento ilusionada y esperanzada en esto encuentro. A medida que no perdamos de vista, que finalmente cada institución tiene solo un objetivo, la felicidad y el bienestar de cada NNA, no saldremos del espíritu de la ley. Estoy convencida, que en la clausura tendremos muchas ideas que se van a dejar todas por escrito, y no será solo una catarsis. A partir de los problemas identificados, podemos encontrar soluciones consensuadas para ser aplicadas posteriormente".



Abg. Teresa Martínez, Ministra de la Niñez y la Adolescencia: "Definitivamente me trae a memoria, una época similar a esta transitoria de gobierno, cuando Paraguay Protege Familias también trajo una propuesta (todavía no teníamos la nueva ley) sobre el trabajo y la necesidad de protección del NNA que están fuero de su entorno familiar, y evitar que se separe. Fue una cumbre muy importante también, en virtud de la propuesta que trajeron expertos ingleses de cómo acelerar y agilizar lo que estábamos tan atrasados, con los niños archivados bajo medidas cautelares de protección. Y habíamos firmado un convenio con la Corte, con la Defensoría, el Ministerio Público y el Ministerio de la Niñez.

Eso fue antes de la ley, y ahora ya es con la ley. La ley nos enfrenta a un cambio, que nos desafía: todo niño separado de su entorno debe volver a un ambiente familiar y no al abrigo. Aquella vez fuimos con Lorena ante la Ministra Llanes, y logramos u n avance, de conseguir equipos técnicos en los Juzgados. Y se pudo lograr el avance después de 19 años.

Los cambios, para su implementación, requieren muchísimo tiempo por diversas cuestiones: por resistencia, por recursos presupuestarios. En cuanto a los espacios de cuidados alternativos en el país, si son de la sociedad civil en su mayoría, no es que el ESTADO no invierte, sino que es insuficiente.

Esta reunión es tan bienvenida por todos. Todos somos el ESTADO.

¿Qué parte debemos reforzar? Logramos visualizar los problemas de la niñez, y necesitamos trabajar fuertemente en esa otra línea, porque las realidades nos invaden. Hay niños con problemas de salud mental, que ingresan en espacios donde no les corresponde.

No es imposible cumplir la ley, pero debemos identificar los casos en que no es posible aplicar la ley. Hay niños que nunca van a volver a su entorno familiar, como en casos de feminicidio. Hay que separar las respuestas porque cada niño es un universo. Hay muchos reclamos, pero debemos tocar las puertas que necesitamos tocar. Yo creo que, de esta reunión, van a salir grandes cosas y debemos avanzar más rápido, para correr más rápido. Hay más de 3,000 NNA abusados cada año, y muchos niños con problemas de salud mental. Aquí estamos TODOS los que debemos estar, y vamos a sacar una respuesta saludable de este encuentro. Acá estamos todos, nos conocemos todos".

"JUNTOS POR LA ARMONÍA DEL SISTEMA"

III. Objetivo del foro interinstitucional

El objetivo de este foro de diagnóstico y diálogo interinstitucional, como actualización del análisis nacional del sistema y de los procesos institucionales de protección de NNA separados de sus familias o en riesgo de serlo, es de **generar la información necesaria para evaluar y abordar transversalmente las raíces de los problemas y tomar decisiones informadas,** reuniendo los actores claves del Sistema con el fin proporcionar al Estado 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 el niño como único centro.



Siguiendo Análisis Nacional del Sistema de protección de la Niñez y Adolescencia¹ en Paraguay culminado a finales

¹ Informe disponeble en https://bettercarenetwork.org/spanish-section/movilizaci%C3%B3n-en-el-mundo-hispanohablante/an%C3%A1lisis-nacional-sobre-el-sistema-de-protecci%C3%B3n-y-cuidado-del-ni%C3%B1oa-en-paraguay-cumbre-de-la-etapa

de 2019, cuyo plan transversal diseñado fue aprobado la CSJ y el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, y prosiguiendo la entrada en vigencia de la Ley Nº 6486/20 "De promoción y protección del derecho de niños, niñas y adolescentes a vivir en familia, que regula las medidas de cuidados alternativos y la adopción" a inicios de 2020, las instituciones que integran el sistema, con apoyo técnico de la sociedad civil han desarrollado entre otros una propuesta borrador inicial de una Guía de procedimientos en procesos de protección del NNA, y su flujograma como herramienta de apoyo, a ser estudiado y validado como un protocolo interinstitucional dinámico, con directrices claras para su aplicación práctica, que tiene como objetivo principal ayudar a todos los actores en la implementación consistente del marco legal vigente en la protección social-administrativa y judicial de NNA, mediante la unificación de criterios técnicos y enfocado en el niño como único centro del proceso.

A pesar de los grandes impedimentos generados por la pandemia y sus implicancias en el sistema de protección de NNA, se ha realizado un proceso arduo de consultas y revisión con las diferentes instituciones que integran el sistema, con el fin de unificar criterios en aplicación de la ley. En este proceso, los actores claves del sistema han identificado la necesidad urgente de trabajar juntos en unas jornadas intensivas, con los objetivos de 1) revisar el flujograma y buscar consenso y claridad lugar sobre la correcta aplicación de la ley en procesos de protección del NNA; y 2) definir los problemas reales en base a evidencias actualizadas y desarrollar soluciones reales a esos problemas, determinando la inversión necesaria y acciones transversales que faltan para cumplir la ley, a fin de que el Estado pueda mejorar la inversión y gestión necesaria.

Para ello, este **foro fue convocado en conjunto con las Instituciones del Estado** para trabajar con actores claves sobre los principales temas que deben ser consensuados y permitan el establecimiento de acciones específicas para lograr un sistema de protección de la niñez y adolescencia más eficiente y colaborativo, que mejore la calidad de la atención para los NNA y las familias en Paraguay, al tiempo que reduzca el elevado costo social y financiero que afecta al desarrollo del país, actualizando los resultados y del plan y presupuesto transversal diseñado en el Análisis Nacional de 2019 a la luz del contexto actual y la nueva ley vigente.

IV. Propuesta metodólogica del foro



V. Antecedentes: La nueva ley en la materia y el Análisis Nacional de 2019 como base

A inicios de 2020, como gran hito histórico del país, fue promulgada la Ley 6486/20 "De promoción y protección del derecho a vivir en familia, que regula los cuidados alternativos y la adopción de niños, niñas y adolescentes", incorporando lo más avanzado de la legislación internacional y nacional vigente en la materia para la promoción y protección del derecho del NNA a vivir en familia.

Entre otros regula por primera vez a los cuidados alternativos y establece procedimientos especiales para los procesos de protección con aplicación del principio de concentración procesal y la obligatoriedad del trabajo técnico terapéutico en todos los casos de NNA separados de sus familias o en riesgo de serlo. Esta ley aborda los siguientes



ejes: 1) fortalecimiento familiar y prevención de la separación del NNA de su familia, obligando el desarrollo de políticas de apoyo y protección a las familias; 2) cuidados alternativos, regulando el programa, sus modalidades y los procesos judiciales y administrativos, y la prioridad del acogimiento familiar (de la familia ampliada, o del entorno afectivo cercano, o con familias terceras acreditadas), y el abrigo residencial como último recurso; y 3) adopciones, regulando con prioridad a nivel doméstico y excepcionalmente internacional, con énfasis en las adopciones consideradas prioritarias (grupos de hermanos, niños mayores, discapacidad u otras condiciones de salud especial).



Foto: Cumbre del análisis nacional del sistema: Caacupé, diciembre 2019

Previo a ello, desde agosto a diciembre de 2019, se realizó por primera vez en Paraguay un *Análisis Nacional del sistema de Protección y Cuidado del Niño, Niña y Adolescente (NNA)* con los actores principales del sistema, buscando generar la información necesaria para evaluar y abordar transversalmente las raíces de los problemas y tomar decisiones informadas. Si bien su informe de resultados, con plan y presupuesto transversal diseñado, fue aprobado por la Corte Suprema de Justicia y por el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia², no se logró implementarlo como tal debido al contexto nacional de emergencia por la pandemia del COVID-19 que afectó al país días después de su aprobación.

El trabajo interinstitucional del análisis nacional de 2019 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, con apoyo técnico de Paraguay Protege Familias, con especialistas de ENFOQUE Niñez y consultores internacionales, y con apoyo financiero y técnico del Programa de Experiencia en el Estado de Derecho (ROLE UK) y UKAid del Gobierno del Reino Unido con SFAC. identificando los "cuellos de botella" del proceso administrativo y/o judicial de protección especial y cuidado de NNA 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) sobresalió 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 (dependiendo principalmente del sector privado), y la prácticamente ausente participación real de niño en el proceso.

Mediante el análisis de problemas se identificaron 10 causas raíz de la situación diagnosticada del sistema, sobre los cuales, en respuesta interinstitucional a lo que fue determinado como una 'situación nacional de emergencia' del





sistema, se diseñaron soluciones transversales para la emergencia y a corto y largo plazo, y se elaboró un plan de implementación transversal con las siguientes líneas de acción:

- 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 largo plazo para mejor y más rápido proceso, con la visión de 6 meses por caso.

La propuesta preliminar presupuestaria que cuantificaba cómo solucionar los problemas de



manera inmediata e interinstitucional, frente a la emergencia y a corto y largo plazo, estimó un valor de 2 millones de dólares en su primer año de implementación como plan transversal, 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 protege y cuida.

Si bien el plan y presupuesto transversal aprobado no se pudo implementar a cabalidad debido al contexto de emergencia nacional del COVID-19, sí se pudo avanzar en varias de sus soluciones propuestas, gracias al esfuerzo y compromiso de las instituciones que integran el sistema y su esfuerzo interinstitucional.

Para fines del presente foro, el análisis nacional de 2019 sirvió como base para el diagnóstico y diálogo interinstitucional, a fin de actualizarlo a la luz de la nueva ley, los avances y las brechas persistentes de los años recientes.

VI. Métodos y bases teóricas del trabajo en el foro

Los siguientes métodos teóricos, aplicados en la cumbre estratégica de trabajo del análisis nacional del 2019, fueron nuevamente explicados y aplicados en el foro a fin de generar el equipo de trabajo y el ambiente necesario para llegar a los resultados y propuestas esperadas:

- **Técnica de "salón de mando" con actores principales del sistema:** se trata de reunir a todos los participantes y enlaces de las distintas organizaciones por 3 jornadas intensas de trabajo (el foro) en un lugar, generando el contacto necesario en simultáneo para juntos diagnosticar la situación actual, dialogar sobre el proceso meta según la ley en búsqueda del consenso, y poder encontrar soluciones interinstitucionales.
- **Fijar "tiempo limitado":** se trata del tiempo limitado de este foro de 3 días, con la tarea encomendada por las altas autoridades presentes en la apertura de lograr tratar de manera transversal y panorámica los problemas actuales con sinceridad, de consensuar el deber ser de la ley y cómo lograr bajarlo a la práctica, le dio a los participantes la presión para focalizarse a encontrar soluciones pragmáticas a los problemas planteados como resultado de la actualización de la investigación realizado en el 2019, a la luz de la nueva ley promulgada a inicios de 2020, y los avances y desafíos de los últimos 3 años.
- **Teoría de las 5 funciones de un buen equipo:** como base de todo buen equipo (en este caso los actores representantes de las distintas instituciones), si la *confianza* es su fundamento, le permite no temerle a los *conflictos* en las discusiones para buscar soluciones que no entran en el margen institucional actual, para de ahí poder asumir compromisos, y poder asumir responsabilidades por integrante/institución, para finalmente poder llegar a buenos resultados, es decir las mejores soluciones desde la perspectiva y el interés de los NNA.

Imagen 1. Las cinco funciones de un buen equipo de Patrick Lencioni.



- Técnica de resolución de problemas basada en hipótesis: luego de presentar los datos actualizados de la situación actual según informado por las instituciones, cada etapa de trabajo en el foro se inició planteando propuestas preliminares de base desarrollados (ej. en día 1, problemas raíces identificados; en día 2, proceso meta de la ley, y en día 3, soluciones a los problemas raíz), a fin de generar discusión sobre su asertividad o no y provocar la generación de nuevas y mejores propuestas, para luego ir complementando y adaptándolo a las necesidades identificadas del sistema en Paraguay.
- Casos específicos representativos para mapeo del flujo de trabajo: en preparación del foro, a fin de determinar problemas principales en la aplicación práctica del marco legal del sistema de protección, se estudiaron los procesos actuales de atención basados en casos concretos de protección de niños, niñas y adolescentes separados de sus familias por orden judicial, es decir de cómo fue su travesía del proceso, y analógicamente cómo debería haber sido según la ley, a fin de determinar la "ruta del usuario" actual, en preparación a cómo se podría mejorarlo con la aplicación correcta de la ley. En tal sentido, se dibujó un flujograma representativo de casos estudiados, a fin de identificar situaciones concretas (nudos, brechas, buenas prácticas, superposiciones etc.) y para comparar con el proceso meta según establece la ley.
- Análisis de problemas -> 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 problemas raíces.
- Análisis de brechas y el proceso de cambio: Los 3 días de foro fueron preparados para realizar juntos el 'análisis de brechas' del sistema, identificando primero con mayor claridad cuál es la situación actual, y luego determinar cuál es el proceso meta según la ley, para entonces ver cómo lograrlo para cerrar la brecha, generando un proceso de cambio, es decir de mejoras del sistema de protección de niñez y adolescencia. A partir de los métodos aplicados en el Foro, que guiaron el diálogo de análisis y el desarrollo del proceso de cambio, se identificaron del universo de problemas presentados con 12 problemas raíces, sobre los cuales se idearon las posibles soluciones. Estas soluciones se ubicaron en una hoja de ruta para lograrlo, en 3 líneas de acción: para la emergencia (contingencia para casos urgentes pendientes), a corto plazo (casos nuevos) y largo plazo (eficiencia e impacto).



Imagen 2. El Proceso de cambio.



• "La teoría del círculo dorado", El POR QUÉ del sistema de protección del NNA: en todo proceso de cambio y mejoras de un sistema de atención, que permita obtener mejores y mayores resultados, hay que empezar con el "¿por qué? o la razón de ser del sistema, con los principios que lo justifican y orientan la manera de pensar en general, para luego ver "cómo" se puede implementarlo (es decir procesos, estrategias y enfoques de trabajo), para de ahí pasar al "qué" se debe hacer (servicios y roles de cada institución del sistema, con resultados tangibles). Este orden es a la inversa de lo que normalmente se usa.

Imagen 3. El círculo dorado de Simon Sinek: el POR QUÉ del sistema de protección de NNA



Aplicándolo al foro, se habló de por qué los niños estarían en el centro del proceso de protección, como sujetos de derechos, para recibir una respuesta que restituya sus derechos y defina su situación de vida en tiempo y forma; en base a ello, se debería buscar cómo se le puede proveer la mejor solución posible en el lapso más corto posible, para entonces ver qué se debe hacer. Esto es en vez de partir de un punto de vista meramente institucional de qué es lo que cada institución debería o puede hacer.

Imagen 4. Silla en el centro del foro, como símbolo de mantener al NNA como foco central del proceso



PARTE 1: SITUACIÓN ACTUAL

Se presentaron los números crudos que ayudaron a tener una idea del universo de NNA separados de sus familias o en riesgo de serlo, que se estuvo analizando durante el foro, según reportados por las instituciones como comparativo, actualizando el análisis nacional del 2019. Si bien no hubo respuesta de todas las instituciones para cruzar los datos estadísticos, ni tampoco hubo unidad de criterios en su registro, la muestra sí provee indicación como base estimativa.

Tabla 1. Cifras principales de las instituciones en período de 6 meses (julio a diciembre 2022) según ley 6486

	CODENI	MEC	MSPBS	MDP	CSJ	MP	MINNA	
NNA ingresaron al sistema (denuncia o derivación)	3.533	676		3.146	1.669	3.077 ³		
NNA iniciado proceso de protección en su respectiva instancia (social o judicial)	2.568 (social) 1.034 (judic.)			1.528	1.669			
NNA con otras medidas cautelares de protección dentro su familia nuclear				555				
Solicitudes de disponibilidad de cuidado alternativo a la DICUIDA							111 (88 acogimien- to + 23 abrigo ⁴)	
Total, de NNA ingresaron a un cuidado alternativo				973			868+ ⁵	
•Acogimiento con familia ampliada del NNA				681			6 acreditados (100 registrados)	
•Acogimiento con familia del entorno afectivo cercano del NNA				143			2 acreditados (323 registrados)	
•Acogimiento en familia no pariente acreditada por DICUIDA				39			9	
•Abrigo residencial				110			851 ⁶	
NNA ingresaron a guarda con familiares (con acuerdo de padres)							444 registrados ⁷	
NNA ingresaron a guarda con tercero no pariente no acreditado								
Solicitudes de BL/MV (trabajo técnico de campo para definir caso)							385	
Informes técnicos finales de BL/MV							65	
NNA con Sentencia Definitiva (SD) de Declaración de Adoptabilidad							97 (adopción prioritaria)	
NNA con SD de adopción							23	

³ Dato estimado del Ministerio Público para este período, como 50% de la estadística anual institucional.

⁴ Dato de DICUIDA, MINNA según recibido, que no incluye solicitudes realizadas directamente a Unidades Ejecutoras de abrigo. 5 Dato de la DICUIDA que refleja la cantidad de NNA que ingresan a cuidado alternativo según fiscalización (incompleto)

⁷ Dato de la DICUIDA según solicitudes de registro de guarda recibidas, sin contar con la distinción de si es con familiares o no

A fin de contar con una estimación básica de la cantidad de NNA que ingresan o esperan alguna respuesta del Estado, se compararon los datos institucionales en un período de 6 meses en los datos abajo expuestos:

Tabla 2. Puerta de entrada al sistema de protección jurisdiccional de NNA en 6 meses (2022) según MDP

RECEPCIÓN DE DENUNCIAS EN LA DEFENSORÍA DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCIENCIA EN 6 MESES (JUL-DIC 2022)

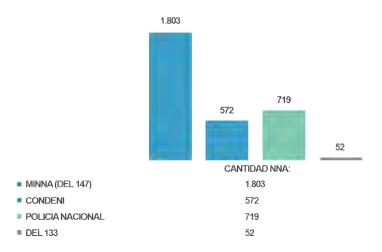


Tabla 3. Procesos judiciales de protección de NNA iniciados en 6 meses (2022) según MDP

MEDIDAS CAUTELARES DE PROTECCIÓN SOLICITADAS ANTE EL SISTEMA JUDICIAL EN 6 MESES (JUL-DIC 2022)

TOTAL DE 1.528 NNA REPRESENTADOS POR DEFENSORÍA DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA



Tabla 4. Motivos de ingreso a cuidado alternativo en período de 6 meses (2022) según MDP

MOTIVO	ABRIGO	GUARDA
ABANDONO	3	19
ABUSO SEXUAL	10	72
EXPLOTACIÓN SEXUAL	3	3
MALTRATO	17	113
OMISIONES, QUE PONGAN AL NNA EN ESTADO DE PELIGRO	55	329
EXPLOTACIÓN LABORAL	1	0
OTROS (PADRES ADICTOS, RECLUIDOS, ENFERMEDAD CRÓNICA O DISCAPACIDAD)	21	327
TOTAL	110	863

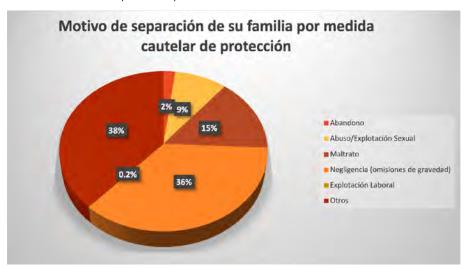
Fuente: Dirección de Gestión del Área Misional, MDP

En cuanto a la cantidad actual y total de NNA que se encuentran separados de sus padres, sujetos a un proceso judicial, quienes esperan la definición de su situación de vida, y el motivo, se presentan los siguientes cuadros comparativos:

Tabla 5. Total, de NNA hoy separados de sus padres por denuncia de transgresión de derechos

MEDIDA DE CUIDADO ALTERNATIVO	MDP	DICUIDA
ACOGIMIENTO FAMILIAR		
CON SU FAMILIA AMPLIADA	3772	69
CON SU ENTORNO AFECTIVO CERCANO	_ 10	2
CON TERCEROS NO PARIENTES ACREDITADOS	62	90
ABRIGO	708	770
MEDIDA DE URGENCIA/GUARDA CON TERCEROS NO PARIENTES NO ACREDITADOS	832 [2]	
TOTAL	4.542	868

Tabla 6. Motivo de medidas de separación parental del NNA.



Los motivos de separación de su familia de los NNA que hoy esperan definición de su situación de vida son muy similares a la muestra de 6 meses, identificado en el gráfico **(Tabla 6)**, con la aclaración de que del % de "otros", como 75% son guardas otorgadas con acuerdo de padres, sin que hubo denuncia de transgresión de DDNN.

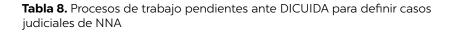
Con respecto a la cantidad de técnicos con los que cuentan las instituciones, se presenta el siguiente esquema de resultados.

Tabla 7. Cantidad de integrantes de equipos técnicos.



- **DICUIDA** es la autoridad administrativa para trabajo técnico que pueda resolver casos de NNA separados de sus padres por orden judicial, entre sus otras funciones como ente rector en cuidados alternativos
- Equipos Asesores de Justicia del Poder Judicial fueron creados por el CNA en 2001 para asesorar al Juzgado de la Niñez y la Adolescencia en supervisión y acompañamiento a casos de medidas de protección dentro de la familia nuclear, evaluaciones de familia ampliada ante solicitud de guarda, y control adicional del Juzgado para NNA separados de sus familias mientras la DICUIDA realiza el MV.
- El **Centro de Adopciones** es la autoridad central con competencia exclusiva en materia de adopción.

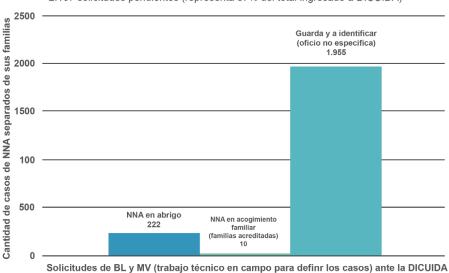
Observación: A partir de la Ley 6486 vigente desde febrero de 2020, la institución estatal que realiza el mantenimiento del vínculo familiar (MV) del NNA separado de su familia (proceso de trabajo técnico especializado que pueda definir un caso) para todo el país es la DICUIDA, y ya no el Centro de Adopciones como lo fue hasta 2019. DICUIDA es el órgano rector responsable de la Política Nacional de Protección Especial para NNA separados de su familia o en riesgo de estarlo, así como del Programa de Cuidado Alternativo y las Unidades Ejecutoras de Acogimiento Familiar y Abrigo que lo integran (que incluye la transformación de su modelo de atención acorde a lo establecido por ley). A su vez, busca, acredita y acompaña familias acogedoras en forma directa, e implementa el registro de NNA en cuidado alternativo. Es alarmante que para todas estas funciones solo cuenta con un total de 26 técnicos a nivel país.





CANTIDAD DE TRABAJOS TÉCNICOS EN CAMPO PENDIENTES PARA DEFINIR CASO DEL NNA BAJO PROCESO JUDICIAL

2.167 solicitudes pendientes (representa 87% del total ingresado a DICUIDA)



PROMEDIO DE TIEMPO DE NNA EN CUIDADO ALTERNATIVO

- 4.4 Años (Abrigo).
- 3 Años acogimiento familiar.

A modo de comparación, en el 2019 ya fue alarmante la cantidad de solicitudes judiciales pendientes de trabajo técnico en campo, con recomendaciones para definir la situación de vida del NNA separado de su familia. Además, se observó que la mayoría de los casos los Juzgados no estaban pidiendo este trabajo técnico de campo ya que no fue claramente un requisito legal en todos los casos. La nueva ley (2020) sí ya establece la obligatoriedad de este trabajo técnico en todas las medidas cautelares de protección que separan al

TOTAL TÉCNICOS DICUIDA: para cuidado alternativo, BL y MV, etc.

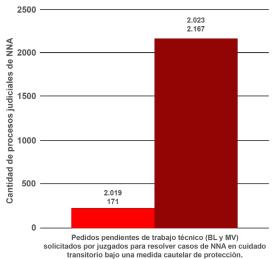
26 TÉCNICOS

TOTAL BLY MV PENDIENTE:

2.167 (87 % del total ingresado)

Tabla 9. Procesos de trabajo pendientes ante DICUIDA

Pedidos pendientes de trabajo técnico en campo para definir casos de NNA



NNA de sus padres, asignando esta función crucial a la DICUIDA. Sin embargo, no ha brindado los recursos necesarios para hacerlo: en 2019 la DICUIDA (en ese entonces 'DIPROE') contaba con 27 técnicos; hoy cuenta con 26. A causa de ello, el aumento de casos pendientes en 3 años ha sido monumental, e igual sigue siendo un subregistro al comparar el dato de casos pendientes ante la DICUIDA (2.167) con la cantidad total de NNA en cuidado separado de su familia, a ser más de 5.000 NNA.



separados de sus familias por medidas cautelares de protección (promedio de 4 años) Con relación al Equipo Asesor de la Justicia, según datos proveídos por el Poder Judicial a la luz del CNA, el Reglamento de Protocolo de Actuación de los EAJ y su manual de funciones y procedimientos (Acordadas Nº 1392/22 y Nº 1643/22), si bien a la fecha ya se cuenta con 151 técnicos exclusivos al fuero de la niñez y la adolescencia lo cual ha sido un enorme avance para el país, los Juzgados de Niñez y Adolescencia deben contar con un equipo interdisciplinario integrado al menos por profesionales de trabajo social, sicología y derecho. Por ello, la proyección mínima necesaria es de 177 técnicos para los 58 Juzgados en el país, además de requerir equipo complementario integrado por disciplinas de medicina, psicopedagogía, pericia en culturas indígenas, traducción / interpretación de lengua de señas y otras disciplinas. Actualmente, en

las Circunscripciones Judiciales del interior del país, debido a las carencias y ausencias de profesionales, los técnicos son multi-fuero, es decir un mismo profesional debe realizar los diferentes trabajos asesores o de apoyo a los fueros de niñez y adolescencia, de ejecución penal y de penal adolescente.

Con relación al Centro de Adopciones, hoy cuenta con 14 técnicos y 6 funcionares de soporte con un alcance promedio anual de propuestas de padres por adopción para 50 NNA por año, con la capacidad actual-un tercio de la demanda actual de solicitudes judiciales recibidos, es decir promedio de 150 NNA son declarados por año.

VII. Estructura actual: RRHH en el sistema de protección de niñez, comparativo

Se esquematiza a través de un gráfico la situación actual de la estructura del sistema de protección y cuidado del NNA. La gran pregunta es ¿Qué capacidad técnica hay? ¿Con qué recursos se cuenta actualmente? Tanto de Operadores de Justicias como de técnicos de atención, y servicios de protección y apoyo. Por el Poder Ejecutivo sólo se obtuvieron datos completos del MINNA. (Observación: nuevamente no se obtuvo ninguna respuesta de otras dependencias del Gobierno nacional sobre recursos de atención a NNA)

Sobre recursos técnicos con los que cuenta actualmente el sistema, se identifica lo siguiente:

- CODENI: más de 260 consejeros/as para 246 CODENI a nivel país; en la mayoría de las CODENI se cuenta solo con 1 funcionario (y no equipo interdisciplinario como establece el Código de la Niñez), sin estabilidad en su función
- Defensa Pública: 152 técnicos forenses (multi fuero)-57 más que en 2019
- Juzgados: 151 técnicos forenses exclusivos al fuero (+15 multi fuero)-por primera vez desde vigencia del CNA (2001) son exclusivos para niñez
- DICUIDA: 26 técnicos (autoridad administrativa para todos los trabajos relacionados a cuidados alternativos de NNA separados de sus familias, de supervisión de atención directa con trabajos técnicos)-1 menos que en 2019, y solo 12 realizan el trabajo técnico de BL y MV para definir el caso
- Centro de Adopciones: 14 técnicos y (autoridad central en materia de adopciones)-3 menos que en 2019

Asimismo, se observa que la sociedad civil asume en su mayoría el financiamiento y provisión de cuidados alternativos. De las entidades de abrigo (35, 9 menos que en 2019), 2 pertenecen al Estado. Sólo 11 Unidades Ejecutoras cuentan con equipos técnicos, y solo 5 colaboran con la DICUIDA realizando los trabajos técnicos para definir el caso del NNA.

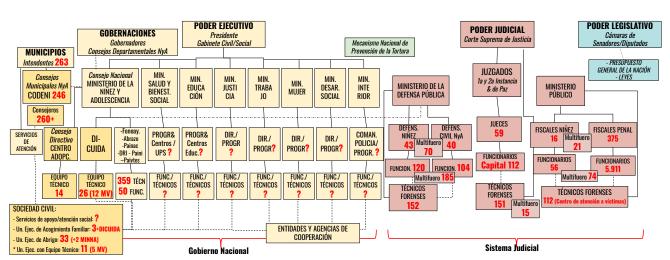


Imagen 5. Situación actual: Estuctura del Sistema.

VIII. Flujo actual del proceso: ejemplo en base a estudios de casos reales

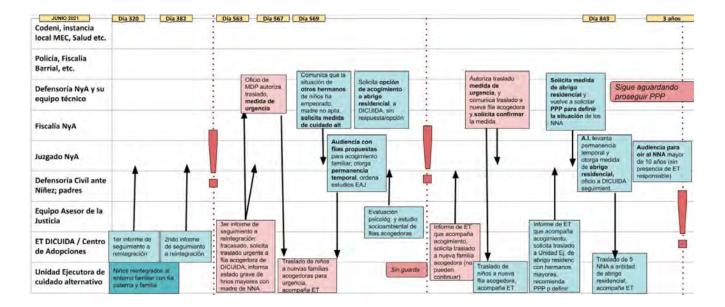
Otra cuestión primordial para resaltar es lo que sucede dentro del proceso, es decir cuál es el flujo real de trabajo y atención al NNA. El estudio de casos fue la metodología más eficaz para estudiar la aplicación práctica de la ley en el proceso, a fin de identificar tanto buenas y malas prácticas como también las barreras y cuellos de botella en sí. Se solicitaron 10 casos para realizar un análisis exhaustivo previo al foro, en base al cual se pudo identificar problemas reiterativos y construir un caso ficticio y representativo de los casos estudiados. Se tomaron expedientes de Capital y Central como también del interior del país, de medidas de protección dentro de la familia nuclear, acogimiento familiar, abrigo residencial y guardas prolongadas, con diferentes complejidades.

A fin de proyectar una síntesis del flujo de trabajo y de las situaciones reiterativas observadas en los casos estudiados, se ejemplifica un proceso ficticio basado en casos reales a través de un esquema gráfico donde se visualiza las instancias que intervinieron en el proceso, las urgencias, las prácticas acordes a la ley, las idas y vueltas entre las distintas instituciones, y los momentos de inactividad o incumplimiento de lo establecido por ley (ver Imágenes 6, 7 y 8).

Cómo visualizado abajo, esta gráfica representativa de prácticas reiteradas en los casos estudiados inicia mediante una denuncia ante la CODENI como puerta de entrada al sistema, con relación a un niño en situación de negligencia. El caso se complejiza y se observa la falta de abordaje social temprana, articulación de apoyo, comunicación centralizada y cumplimiento del debido proceso desde el inicio del proceso. Se observa que, si bien se aplica medidas de protección, la falta de respuesta oportuna ocasionó riesgo de vida y muchas idas y vueltas del niño y de sus hermanos, de una opción de cuidado a otra, sin que sean familias previamente acreditados, respondiendo más a las urgencias en lugar de contar con una ruta clara de trabajo desde el inicio del proceso.

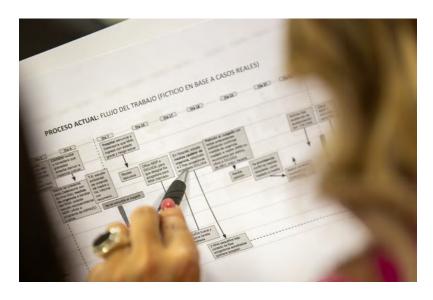
Julio 2020 Dia 10 Dia 17 Dia 18 Día 23 Dia 37 Dia 50 local MEC, Salud Policia, Fiscalia Defensoria NyA y s equipo técnico Fiscalia NvA ABRAZO Juzgado NyA Defensoria Civil ante Niñez; padres Equipo Asesor de la ET DICUIDA / Centro Unidad Ejecutora de Día 95 Día 98 Día 100 Dia 133 Dia 150 Dia 158 Dia 234 Octubre 2020 Día 250 Día 264 Día 271 local MEC, Salud etc Policia, Fiscalia Defensoria NyA y su equipo técnico Fiscalia NyA Juzgado NyA Defensoría Civil ante Niñez; padres Equipo Asesor de la ET DICUIDA / Centro Unidad Elecutora de

Imágenes 6, 7 y 8. Caso representativo de casos estudiados



El proceso cuenta con muchos intervinientes y esfuerzos realizados, sin embargo, el impulso procesal es más bien en razón a las urgencias, en constante "emergencia", y no dirigida por el Juzgado con un plan de trabajo, que cuenta con claridad de las metas y trabajos a realizarse en paralelo hasta resolver.

Si bien se implementa el trabajo técnico en campo para resolver el caso, (solicitado recién meses después del inicio del proceso, y no al otorgar la medida) con recomendación de reintegración familiar y pérdida de la patria potestad, al no contar con suficiente disponibilidad de programas de apoyo al NNA y su familia, y al no resolver en tiempo y forma según recomendado para definir la situación judicial del NNA para la permanencia, la reintegración



familiar se vuelve insostenible y los niños vuelve a ingresar al sistema. A su vez, el trámite de trabajo entre la instancia administrativa y el judicial es poco ágil y de larga duración, con débil articulación y seguimiento entre estas instancias, por lo cual queda sin definición de la situación de vida que se ha recomendado, incluso 3 años después de haber terminado el trabajo técnico en campo.

Partiendo del estudio de casos se resalta los siguientes hallazgos:

- · Falta de intervención y seguimiento de la CODENI con planes de apoyo familiar
- No se agotaron las instancias administrativas al inicio del proceso
- · Ausencia de claridad en quien dirige el proceso, proceso a seguir y roles en la práctica
- Falta de participación con representación legal desde el inicio del proceso, y difícil acceso a la justicia, de padres
- No se dio intervención a la Fiscalía de la Niñez y la Adolescencia
- · Defensoría no ejerció representación del NNA sino más bien rol de contralor
- · Causa penal no sique su curso en un caso de maltrato infantil
- Ausencia de audiencia de sustanciación artículo 34 de la ley 6486
- NNA no es escuchado (opiniones, deseos, etc.) ni orientado en su derecho a ser oído
- · Solo se evalúa la condición económica para la separación del niño, y no las causas psicoafectivas y sociales.
- Falta de justificación en la separación del NNA: no se expresan las causales reales
- Se lleva en simultáneo el juicio de pérdida de la patria potestad (PPP), antes de contar con informe técnico final de Mantenimiento del Vínculo Familiar (MV)
- · Ausencia de familias acogedoras previamente acreditadas; institucionalización (abrigo) como primera opción
- · Falta de plan de relacionamiento con familia del NNA al separarle, sin que exista motivo de impedirlo
- El equipo técnico responsable no tiene vinculación en el expediente
- Trámite largo no ágil entre la DICUIDA y el Juzgado
- Incumplimiento de plazos establecidos en la ley, por entrega tardía de oficios e informes
- · Muchos cambios de familias acogedoras, es decir NNA debe ser trasladado de una a otra
- No se aborda la evaluación psicosocial de la madre biológica
- Falta de trabajo con padre biológico y su familia ampliada

- Ausencia de las recomendaciones del informe técnico final de MV
- Falta de programas y servicios adecuados que ayuden a las familias a superar las causas de la separación parental
- Falta de seguimiento del caso por parte del equipo técnico responsable de la DICUIDA, y retraso judicial propiciando que el NNA genere vínculos significativos con sus acogedores mientras espera
- Para iniciar pérdida de la patria potestad, no se señalan causales según Código
- Retraso en otorgar la medida de guarda transitoria, dejando al NNA sin figura legal de protección
- Incumplimiento del plazo para dictar sentencia definitiva del caso.

IX. Análisis técnico: diferenciación de tipos de acogimiento/guarda, y el trabajo técnico en campo



Se brindó el siguiente análisis técnico a la luz de los datos institucionales compilados y la falta de criterios unificados, por una especialista en acogimiento familiar desde su creación:

"Con relación a la utilización de acogimiento familiar, hay confusión y hasta distorsión. Toda familia acogedora es guardadora, porque debe tener una guarda judicial, pero no toda familia guardadora es familia acogedora, si no forman parte de un programa.

La ley establece que el NNA separado de su familia debe permanecer: en entorno familiar, o afectivo o por último familia acogedora acreditada por MINNA. Debe haber una evaluación para que la familia sea acreditada.

Cuando la guarda se plantea como una propuesta de protección dentro del mismo entorno familiar, sin que haya existido vulneración o riesgo de vulneración, el Juzgado

podrá disponer la evaluación de la familia propuesta a través del equipo interdisciplinario asesor, conforme a los principios de la Ley 6486/20 y disponer el seguimiento a la guarda, previsto en el Art. 108 del Código de la Niñez y la Adolescencia

Por eso la importancia de los equipos técnicos, por su trabajo minucioso, con cuidado, acompañamiento estrecho, ya que deben cuidar al NNA y a la familia. El trabajo de mantenimiento del vínculo familiar es el eje fundamental. El acogimiento familiar y el abrigo son medidas provisorias de cuidado alternativo mientras se hace el mantenimiento del vínculo familiar, para la reintegración familiar. Este trabajo en campo brinda la posibilidad que el equipo técnico pueda trabajar con recursos comunitarios para fortalecer a la familia del NNA."



A raíz de estas observaciones, se generó debate entre actores sobre si o no hay diferenciación jurídica de los tipos de guarda, es decir los iniciados por una denuncia de trasgresión de DDNN vs. por una solicitud con acuerdo de padres del NNA. Si bien no se logró un consenso al respecto, proponiendo trabajarlo con profundidad, trajo a luz las implicancias en la práctica, al no tenerlo definido.

X. Observaciones de actores: problemas y dificultades identificadas en la práctica

Proceso Contexto Recursos

- Disparidad de criterios y no y proceso: no permite control cruzado y diagnóstico sistémico
- Sistema desbordado y en crisis: datos no refleian la verdadera necesidad, estancos: desconexión solo visibilizan una partecita
- acom/ acreditadas: flia ampliada o entorno afectivo cercano
- Agotamiento de RRHH en todo disponibilidad de datos básicos de NNA el sistema: menos pago y beneficios, a cuidado de familia ampliada: falta más demanda (rotación por salud mental pero reemplazo es difícil)
- Para autoridades políticos 85% de medidas de cuidado no es claro el flujo de trabajo que otorgamiento de 'medidas' fuera de alternativo son otorgadas a flias no ley obliga: requiere quía de trabajo interinstitucional práctica s/ deber del marco jurídico
- Diferentes motivos de NNA definir tipo de medida y trabajo técnico que corresponde, para Trabajo en bloques/islas garantizar debido proceso en todos
 - Aplicación dispersa de las opciones según ley: dificultad en aplicar procedimiento (precisa evaluación previa antes de otorgar
- Excesiva duración de permanencia de NNA en cuidado transversal en el sistema: causa raíz de administrativa no judicial es alternativo no ha cambiado con al menos mitad de los problemas nueva ley: impide sostener y aumentar • acogimiento
- Alta cantidad de NNA que siguen esperando, "emergencia nacional" (Análisis Nacional, 2019): precisa "nueva ruta sin callejones", Ejecutoras con equipos técnicos para definir pendientes y en paralelo aplicar acomp. a flias acogedoras y gestionar debido proceso a nuevos (proyecto apoyo local, y requiere de subsidios Estado)
- Inversión deficiente es ·
- (Ley 6486) aún no cuenta con fuentes de financiamiento
 - alternativo requiere más Unidades
- La atención social particularmente débil: no es claro el El fondo fiduciario blindado circuito de trabajo de abordaje para "gestión social" de casos
- CODENI-que mejor conoce La provisión de cuidado (o debería) a flias locales, no sabe qué hacer.
 - Confusión de roles, paradigma de barrera entre social adm y judicial: judicialización no implica que no se debe ayudar y trabajar como sistema

- Falta definir: la separación del vulneración de sus derechos?
- No hay capacitación estándar NNA de sus progenitores es o no es una en común, a todos actores del sistema: el equilibro entre el principio de aislado por bloque, sin claridad de roles/ funciones bajada a práctica interinst.
 - El financiamiento otorgado por el Estado a ONG con Unidades Eiecutoras de Cuidado Alternativo no es en base a estándares de la ley
 - Burocracia administrativa presupuestaria
- Dificultad en encontrar mínima intervención en la vida familiar del NNA, y la obligación del Juzgado de monitorear y trabajar exhaustivamente con NNA y su familia: en medidas judiciales DENTRO del núcleo familiar
- El proceso estándar no funciona para pueblos indígenas: debe ajustarse
- Falta inversión más direccionada en programas sociales: especialmente situaciones de salud mental, etc.
- Prácticamente no hay ET en casos instancia social admin: no se sabe . cuántos hay
- Persiste desconocimiento de los recursos existentes de apoyo a la familia
- movilidad etc.
- Sobreposición y/o vacío entre ET en instancia jurisdiccional, diferencia de criterios: a quién corresponde el trabajo en cuáles
- Algunos procesos de protección inician con solicitud de PPP, sin agotar recursos de MV
- Proceso no avanza con informe técnico final: excesiva ET no cuentan con recursos de demora de PPP luego de MV

XI. Conclusiones sobre los datos del sistema

- Nuevamente, 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 NNA en el sistema de protección, así como la disparidad de los criterios de reporte. Este hecho muestra la gravedad de la situación, que aún luego de la actualización del análisis transversal, NO se pueda conocer con precisión la cantidad de niños que están en el sistema por una transgresión de sus derechos y en qué situación actual están. Además, una gran parte de las instituciones del ámbito administrativo no cuentan con datos específicos de NNA en el sistema ni de recursos con que cuentan para atenderles. Se ve la necesidad de que los datos sean accesibles, con criterios unificados desde la recopilación, y puedan ser cruzados por las instituciones. Sobre todo, se destaca el desbordamiento del sistema en cuanto a cantidad de NNA que ingresan vs. cantidad de recursos para responder según ley.
- Sobresale continuidad de la 'emergencia nacional', ya identificado como alarmante para el país en el 2019, para 900 NNA en cuidado alternativo (abrigo y acogimiento familiar de terceros no parientes acreditados) que siguen sin respuesta o definición de su caso, sobre todo porque el promedio de separación y duración del proceso sique siendo de 4 años, cuando este proceso transitorio debería no ser más de 12 meses (con excepciones en virtud del NNA) ya que el Estado le ha separado totalmente de su familia y le ha ubicado en un cuidado con personas extrañas al NNA.



• A esta urgencia se suman los casos pendientes de

definición, de entre 3000 a 4.500 NNA esperando bajo medidas transitorias de guarda (sin tener aún discriminado con precisión cuántos son y en qué familia están, si es pariente o familia afectiva cercana o no del NNA, o terceros) que a partir de la vigencia de la ley es obligatorio y de urgencia que sean atendidos y resueltos, siendo el trabajo técnico en campo de "búsqueda y localización y de mantenimiento del vínculo familia" (desde 45 a 235 días de abordaje según plazos legales) la condición que establece la ley para que pueda resolverse definitivamente.

- Los motivos principales de NNA hoy separados de su familia son negligencia por omisiones graves (35%), maltrato (15%), y abuso sexual (9%); a su vez, el motivo en muchos casos es reportado como "otros" (39%), que corresponde en parte a registros de progenitores adictos, recluidos, feminicidio, con enfermedades crónicas o discapacidad, situación de calle; y un 75% de "otros" son por migración, viaje, motivos laborales, criados por familiares, acuerdo de padre, y no especificado⁸.
- Al recopilar datos, hoy no se diferencia el motivo de solicitud de las guardas, con distinción de los casos iniciados por denuncia de transgresión de los derechos del NNA según Art. 5 del CNA, y de los casos de motivo consentido por los padres del NNA debido a viaje, estudios, etc., lo cual no permite contar con precisión del universo del NNA que forman parte de la población de cuidado alternativo y requieren atención especializada (acompañamiento técnico bajo el programa de cuidado alternativo y trabajo terapéutico para definir la situación de vida del NNA). Es más, se observa que a la fecha aún no hay unidad de criterio entre los actores principales, de si existe o no una diferenciación entre tipos de guarda, y cuáles son trabajos técnicos que corresponden realizarse, precisando un análisis más profundizado para lograr consenso, en base al principio de intervención mínima del Estado a la par de su rol de protección.



• Es alarmante el **alto porcentaje de NNA que están en medidas de cuidado alternativo sin contar con acompañamiento técnico** bajo programa de cuidado alternativo acorde a lo establecido por ley: según datos, **más**

⁸ Según datos reportados del MDP (Oficina Técnica de Apoyo de la Niñez y la Adolescencia y de la Dirección de Gestión del Área Misional). A la fecha, MDP cuenta con el registro más completo y accesible, de datos relacionados a denuncias recibidas y procesos de protección solicitados.

de 4.500 NNA (98% del total de guardas) están en esta situación bajo una guarda a favor de su familia ampliada (84%) u otra familia no pariente no acreditada (26%), en su mayoría por motivo de transgresión de derechos y aplicación de una medida cautelar de protección.

• El motivo principal por el que no se cuenta con cuidado alternativo acorde a la ley para NNA que sufren transgresión de derechos en su entorno familiar sigue siendo la falta de unidades ejecutoras de acogimiento familiar, y por ende de familias acogedoras acreditadas y acompañadas. Según expresado por los actores, ello genera gran

dificultad ante situaciones de urgencia donde los Operadores de Justicia no pueden dejar al NNA sin protección, que, si bien deben recurrir a familias no acreditadas para la urgencia, precisan ser evaluados y acreditados como familias acogedoras "para salvar vidas", siempre y cuando se lo comunica inmediatamente y se respeta el proceso de trabajo técnico de mantenimiento del vínculo familiar, sin obstruir el proceso en sí. A la fecha, esta situación causa muchas violaciones a las reglas de adopción, precisando claridad del momento en que debe ser evaluada la pretensa familia acogedora, y quién debe evaluarla, para prevenir estas violaciones, al tiempo que debe aplicarse lo que previó la ley, que es la primera acogida para situaciones de urgencia, sin distorsionar el modelo de acogimiento familiar que exige evaluación y acreditación previa bajo un programa autorizado.



- Se resalta que, en reiterados casos, el Juzgado toma una decisión de "resguardo provisorio" o "permanencia provisoria" para otorgar una medida de protección en cuidado alternativo, lo cual no está en ningún cuerpo normativo, cuando la ley lo que establece como medida es la guarda (Art. 34, CNA). Es preocupante, ya que al estar fuera de la ley no se garantiza la protección ni permite saber dónde está el NNA, además en muchos casos se extiende en el tiempo. El motivo de estas decisiones es el requisito legal establecido en el Art. 35 de la Ley 6486/20, previendo un período de 15 días para evaluar a los solicitantes de guarda antes de otorgar, dejando un lapso sin contar con nombre para el cuidado del NNA en dicha familia cuando ya se otorgó una medida de urgencia al inicio.
- El cuello de botella principal en la definición de los procesos judiciales de NNA separados de sus familias sigue siendo la falta equipo técnico para mantenimiento del vínculo familiar (proceso de trabajo técnico terapéutico que pueda definir un caso), a pesar de que la nueva ley lo exige claramente desde el inicio de la medida de cuidado alternativo, lo cual no fue claro previo a la ley. La razón de esto es que la ley no proveyó el aumento de RRHH, con estructura y capacidad institucional de la DICUIDA para abordar este trabajo en todo el país.
- Es asimismo un **nudo sustancial la falta de equipo técnico del Centro de Adopciones a nivel país** para todo el trabajo de evaluación, acreditación, selección y preparación de familias postulantes a la adopción, y trabajo con NNA, considerando el volumen de casos de NNA cuales luego del trabajo técnico en campo son declarados en estado de adoptabilidad.
 - En cuanto a la barrera principal para posibilitar la aplicación de medidas de protección sin separarle de su



familia nuclear con un plan de intervenciones y seguimiento, es la falta de capacidad e integración interdisciplinario del Equipo Asesor **de Justicia,** para evaluar familiares en caso de solicitud de guarda, o como control adicional del Juzgado en medidas de cuidado alternativo: si bien ya fue instalado como exclusivo al fuero luego de 20 años del CNA y ya cuenta con su manual de funcionamiento, el **EAJ aún no cuenta** con la cantidad mínima por juzgado según ley, y no son especializados en medidas cautelares **de protección;** realizan trabajo forense y no de abordaje con enfoque integral y sistémico como establece su manual. A su vez, se destaca la falta de opciones de medidas de protección en si, para evitar la separación parental del NNA.

• En general, los **técnicos jurisdiccionales** aún no son integrados como equipo cercano a

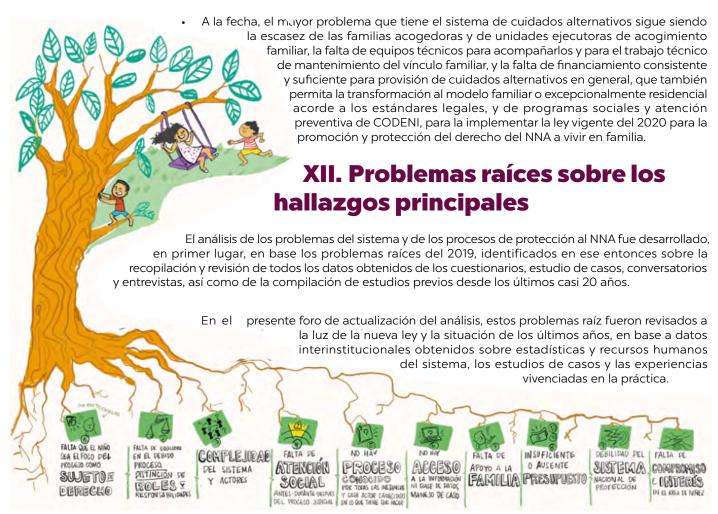
los Operadores de Justicia desde una lógica interdisciplinaria, sino que operan en oficinas separadas por profesión; las Defensorías sí realizan las constituciones juntos con sus equipos técnicos. En general, los equipos técnicos del fuero deben ser fortalecidos en cantidad y especialización en todas las áreas, para poder responder a las distintas problemáticas que enfrentan los NNA.

• A la vez, se destaca que **gran motivo del congestionamiento del sistema judicial es la falta de programas sociales y la ausencia del abordaje social temprana de la CODENI,** que si bien en teoría es la puerta de entrada aún está lejos que eso suceda en su integralidad, por la gran falta de recursos humanos estables y especializados. Actualmente apenas se cuenta con un funcionario por CODENI, que en su mayoría no son técnicos especializados ni cuentan con estabilidad salarial ni recursos para traslados. Cuando las CODENI cuentan con Equipo técnico le da completamente otra dinámica a su abordaje social. Las Autoridades no cuentan con la formación requerida para conformar las CODENI para realizar el abordaje social eficaz; requieren de descripción clara del flujo de trabajo a realizar en atención a NNA y



sus familias ante denuncias. Además, no se cuenta con mapas de ofertas públicas de programas sociales, y no existen programas para problemáticas urgentes (ej. salud mental, adicciones, etc.). El Gabinete Social, el Ministerio de Desarrollo Social y las demás entidades del Poder Ejecutivo no están directamente vinculados en la articulación sistémica, a fin de dar una mirada más integral en cuanto a políticas públicas, y un abordaje más integrado.

• Los problemas principales para lograr la aplicación de la ley, con la debida celeridad del proceso en la definición del caso, son: que no se inicia el proceso según establece la ley, con comunicación a tiempo de las medidas de urgencia, inmediata participación de padres, audiencia de sustanciación con todas las partes, y que la primera resolución ordena todos los trabajos necesarios (atención al NNA y trabajo técnico terapéutico para definir su situación); incumplimiento de plazos establecidos en la ley, por entrega tardía de oficios e informes; falta de opciones de cuidado alternativo y provisión de esta información; falta de equipo técnico para hacer el trabajo técnico de buscar la mejor solución para el NNA, con prioridad de permanecer o volver a su familia si ello es viable y en el ISN; no se sigue el procedimiento específico y funciones establecido por ley; sobrecarga de los Operadores de Justicia y técnicos psicosociales ante la demanda, y falta de recursos en general.



Por lo tanto, las causas raíz identificadas en base a los principales hallazgos son estas:

PROBLEMA RAÍZ 1: Falta de PRIORIDAD POLÍTICA del sistema nacional e instituciones en área de niñez y adolescencia, y su INVERSIÓN, con entendimiento cabal de su importancia y de la magnitud del problema

- Insuficiente o ausente presupuesto/recursos/inversión
- Insuficiente fortalecimiento de las instituciones en el área de niñez
- Mirada de actividad adicional de beneficencia y no de responsabilidad
- Falta de reconocimiento, interés y compromiso por el área de la niñez y adolescencia desde los diferentes sectores (con excepciones importantes)
- · Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia no es reconocido en todo el Estado como la instancia rectora en materia de niñez y adolescencia del sistema
- Para autoridades políticos descentralizados (municipios y gobernaciones etc.) no es claro el flujo de trabajo que ley obliga, y para que lo puedan hacer prioridad: no cuentan con guía del flujo de trabajo de atención de CODENI a situaciones de vulneración de NNA que le fueron comunicados, en aplicación del marco jurídico.



PROBLEMA RAÍZ 2: Falta de políticas públicas EFECTIVAS de APOYO INTEGRAL a la FAMILIA, a favor de los niños, niñas y adolescentes (NNA), con programas sociales accesibles en todo el país, acorde a la necesidad

- · Persiste desconocimiento de los recursos existentes de apoyo a la familia: no existe mapeo/registro local/nacional actualizado de servicios y programas de apoyo existentes
- · Falta de servicios y programas de apoyo en todo el país, acorde a necesidad de NNA que ingresan al sistema (para PREVENIR que ingresan, y para la atención oportuna)
- Pobreza y riesgo social (y sus efectos secundarios) sigue siendo causa predominante de la separación de NNA de sus familias, pero no puede ser motivo de separación
- Perjuicios que perduren y afectan enfoque de abordaje con familia
- Falta inversión más direccionada en programas sociales: salud mental, entre otros.



PROBLEMA RAÍZ 3: Alta SOBRECARGA y SUB-REGISTROS de NNA vulnerados que ingresan o deberían ingresar al sistema de protección, por amenaza o transgresión de sus derechos.

- · Alta cantidad de NNA que siguen esperando, "emergencia nacional" (Análisis Nacional, 2019 y de trabajos pendientes a la luz de la nueva ley) se suma al aumento de situaciones nuevas: precisa "nueva ruta sin callejones", que se diseñe un proyecto del Estado para resolver/definir casos pendientes de NNA en el sistema, aplicando en paralelo debido
- Sistema desbordado, en crisis: datos no reflejan la real necesidad, solo visibilizan una parte.



PROBLEMA RAÍZ 4: Sistema de protección FRÁGIL, con atención FRAGMENTADA y gestión INEFICIENTE de la multiplicidad de intervinientes, para el NNA como sujeto de derechos

- Complejidad del sistema y actores, confuso para quien necesita acudir al sistema
- Rotación y cambios de actores y operados en relación con NNA específicos
- Agotamiento de RRHH en todo el sistema: falta de una reorganización interna de las funciones (tienden a recibir menos salario/beneficios y más demanda; rotación por salud mental, pero su reemplazo es difícil)
- Trabajo en bloques/islas estancas: desconexión
- Confusión de roles, y paradigma de barrera entre social administrativa y judicial: judicialización no implica que no se debe ayudar y trabajar como sistema
- · Líneas de comunicación permanentes entre instituciones, para coordinar la atención específica a NNA v familias, son débiles o inexistentes
- Existe una sobrevaluación e informes de pericias del NNA y familia, pero la articulación y ejecución de apoyo en sí no se da, es decir la aplicación de las recomendaciones en sí
- · Falta de articulación de los recursos del Estado para el abordaje técnico, en instancia social administrativo ("preservación del vínculo familiar") y en instancia judicial ("preservación o mantenimiento del vínculo familiar"- instancias que deben intervenir para plan de apoyo integral, promoción de todos los DDNN
- · Actores/operadores son mayormente profesionales de derecho, con más alto rango; el rol del técnico psicosocial es visto como secundario, o no se confía en la su calidad de trabajo/informe



• Falta de atención social de CODENI al NNA y familia en instancia social en "gestión de casos",

antes que se judicializa la situación, para evitarlo, o después que proceso judicial se resuelva

del NNA y su familia (circuito de trabajo en la "gestión social de casos") antes que se judicializa la situación, para evitarlo, o después que el proceso judicial se resuelva

- · Falta de adecuados recursos humanos y capacitación, como encargado para atención/ acompañamiento del caso (en el amarillo del "parabrisas", niveles de atención)
- No hay articulación efectiva del sistema local, en forma consistente, gestionando disponibilidad y acceso a servicios locales para NNA y familia (sí hay buenas prácticas)
- Necesidad de aplicar medidas de protección y apoyo efectivos, que realmente ponen



en práctica el apoyo, no limitarse a señalar y recordar responsabilidades de padres

- · Prácticamente no hay equipo técnico en instancia social administrativa: no se sabe cuántos hay
- La atención social administrativa (no judicial) es particularmente débil: no es claro el circuito de trabajo de abordaje para "gestión social" de casos que requiere la ley.
- · CODENI que mejor conoce (o debería) a familias locales no sabe qué hacer y cómo hacer su trabajo

PROBLEMA RAÍZ 6: Falta de claridad sobre deberes de EVALUACIÓN y ACOMPAÑAMIENTO de NNA bajo cuidado de su FAMILIA AMPLIADA o entorno afectivo cercano, y de trabajo técnico para definir su situación de vida

- 85% de medidas de cuidado alternativo son otorgadas a familias no acompañadas actualmente por la DICUIDA: en familia ampliada o entorno afectivo cercano, donde no es claro quién debe evaluar y acompañarlas, y en paralelo realizar el trabajo terapéutico de mantenimiento del vínculo familiar
- Diferentes motivos de NNA a cuidado de familia ampliada: falta definir tipo de medida y trabajo técnico que corresponde, para garantizar debido proceso en todos casos
- Falta definir: ¿la separación del NNA de sus progenitores por motivos de migración u otros acuerdos con familia ampliada etc. es o no es una vulneración de sus derechos?
- Dificultad en encontrar el equilibro entre el principio de mínima intervención en la vida familiar del NNA, y la obligación del Juzgado de monitorear y trabajar exhaustivamente con NNA y su familia: en medidas judiciales DENTRO del familia nuclear y de guarda en familia ampliada
- Aplicación dispersa de otorgamiento de 'medidas' fuera de las opciones según ley: dificultad en aplicar procedimiento (en caso de familia ampliada, precisa evaluación previa del Equipo Asesor de Justicia antes de otorgar guarda)



PROBLEMA RAÍZ 7: La responsabilidad financiera del gasto para la PROVISIÓN DE CUIDADO ALTERNATIVO depende principalmente de BENEFICENCIA-no es asumida por el Estado responsable de NNA separados de sus familias por orden judicial, acorde a estándares legales.

- Estado no asume responsabilidad de NNA separados de su familia por orden judicial que están directamente a su cargo, para financiar todo cuidado alternativo y trabajo técnico para acompañar NNA, sus referentes de cuidado y abordar la situación familiar, mientras dure la medida
- Inversión escasa e inconsistente del Estado para ONG de unidades ejecutoras de cuidado alternativo, con criterios no acorde a la ley vigente
- El financiamiento otorgado por el Estado a ONG con Unidades Ejecutoras de Cuidado Alternativo no es con DICUIDA como autoridad administrativa en base a estándares de ley y su monitoreo
- El fondo fiduciario blindado (Ley 6486) aún no cuenta con fuentes de financiamiento
- Desconocimiento de cuánto realmente recibe y quién financia el cuidado alternativo
- Institucionalización como primera opción de cuidado alternativo, por ser la que está disponible, gracias a ONG que buscan fondos para proveer entidades de abrigo
- Falta de opciones de acogimiento familiar, por no contar con inversión sostenible y blindado para el trabajo técnico permanente que conlleva.
- Falta de opciones de cuidado alternativo en general.
- · Muchos cambios de opciones de cuidado para un NNA porque se debe buscar sobre la emergencia
- sin poder hacer la preparación previa que requiere.
- La provisión de cuidado alternativo requiere más Unidades Ejecutoras con equipos técnicos para acompañar a familias acogedoras y gestionar apoyo local; además, requiere de subsidios.

PROBLEMA RAÍZ 8: Desconocimiento, falta de claridad y/o interpretación contradictoria del proceso, y falta de capacitación estandarizado en común e internalización de todos los actores, sobre las funciones de cada uno, con criterios unificados

- No hay proceso conocido por todas las instancias, en base a la aplicación armónica del ordenamiento jurídico (cuándo aplicar cuál ley y procedimiento específico).
- Persiste confusión de roles & responsabilidades: entre actores (quién tiene que hacer qué, y que se asumen esas responsabilidades)
- No hay un proceso de capacitación estandarizado para que cada actor esté capacitado en lo que tiene que hacer, y lo que los demás deben hacer.
- No hay claridad de qué se debe hacer, ante los vacíos en el sistema (ejemplo cuando no hay opción legal de cuidado alternativo disponible).
- No hay mecanismos de comunicación transversales que comunican a la ciudadanía cómo es el proceso posterior a la denuncia, para asegurar protección de los DDNN
- No hay capacitación estándar en común, a todos actores del sistema: aislado por bloque, sin claridad de roles/funciones bajadas a práctica interinstitucional.
- Sobre posición y/o vacío entre equipos técnicos en instancia jurisdiccional, a causa de diferencia de criterios: a quién corresponde el trabajo en cuáles casos.



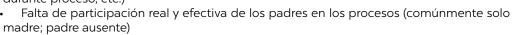
PROBLEMA RAÍZ 9: Débil o ausente abordaje psicosocial para realizar el trabajo técnico en campo durante el proceso judicial de protección, en tiempo y forma, para preservar el vínculo familiar, o para mantenerlo cuando NNA ha sido separado de su familia

- Falta de adecuados recursos humanos y capacitación especializada, con claridad de quién hace cuál trabajo en cuáles casos, como equipo técnico responsable para el trabajo terapéutico durante procesos judiciales (dentro del núcleo familiar, o cuando NNA es separado), con miras a desarrollar un plan de apoyo para factores que causaron la vulneración y para el seguimiento.
- Falta el fortalecimiento de estructura y capacidad de DICUIDA como ente rector a nivel país, en atención directa y para control de calidad de atención y trabajos asignados a ONG acreditados.
- Falta de mecanismo de descentralización de equipos técnicos, y de suficiente monitoreo (y control de calidad), para garantizar la calidad y cobertura del trabajo en todo el país.
- Falta de confianza e importancia dada a su rol primario dentro del proceso judicial, y
 apoyo de todas las instancias y operadores, para que pueda cumplir el trabajo.
- Equipos técnicos no cuentan con recursos de movilidad etc.: es necesario para un abordaje integral en campo.



PROBLEMA RAÍZ 10: Falta de cumplimiento del debido proceso y de las funciones y responsabilidades

- Persiste confusión de roles & responsabilidades: entre actores (quién tiene que hacer qué, y que se asumen esas responsabilidades)
- No siempre se da intervención a todas las partes desde el inicio del proceso, ni son todas partes de la audiencia de sustanciación (principio de concentración procesal)
- En muchos casos no se fija audiencia de sustanciación con todas las partes al inicio del proceso
- Mayormente no se cumplen plazos judiciales y administrativos
- Falta de claridad sobre quién conduce el proceso
- Excesiva duración de los procesos de cuidados alternativos
- Duplicación de trabajos y sobre posición de role
- Desconexión entre proceso penal y el de protección de niñez y adolescencia (revictimización, o no sigue su curso, o no comunica cuando hay hecho punible detectado durante proceso, etc.)



- No se resuelve sobre el régimen de relacionamiento del NNA con su familia desde el inicio, para que mantenga vínculos según su interés superior mientras dure el proceso
- Práctica de otorgar "resguardo provisorio" en lugar de las medidas previstas en la ley
- Equipos técnicos y la Unidad Ejecutora de Cuidado Alternativo no siempre tienen acceso al expediente virtual
- · Falta de precisión del informe técnico final, de recomendaciones claras para definir la situación
- Falta de visibilidad/participación de las Unidades Ejecutoras de Cuidado Alternativo (y referentes de cuidado del NNA) y de su parecer
- Excesiva duración de permanencia de NNA en cuidado alternativo no ha cambiado con nueva ley: impide sostener y aumentar acogimiento
- El proceso estándar (audiencia de sustanciación etc.) no se ajusta a los pueblos indígenas
- Algunos procesos de protección inician con solicitud de pérdida de la patria potestad alegando causal, sin agotar recursos de MV: no sigue debido proceso establecido por ley.
- Proceso no avanza con recomendación del informe técnico final: no sigue debido proceso establecido por ley, y excesiva demora de PPP luego de haber agotado MV.

PROBLEMA RAÍZ 11: Falta de acceso a la información universal con base de datos cruzados, y un mecanismo de control y monitoreo de la gestión de los casos (sistema de escalación y alertas)

- Aún no hay acceso a la información universal y accesible por todos, ni base de datos cruzados de todos los actores para el monitoreo de la gestión de casos (por ejemplo: software de flujo de trabajo con mecanismo de alertas si no se cumplen plazos; existe una iniciativa para NNA en cuidado alternativo y adopción con acceso a expedientes electrónicos, a ser el software "Mitanguéra Raêve" en desarrollo en algunas etapas, y otras en implementación)
- Criterios para recopilación de datos no son unificados entre las instituciones
- Disparidad de criterios y no disponibilidad de datos básicos de NNA y proceso: no permite control cruzado y diagnóstico sistémico
- Sigue siendo poco claro de cuántos NNA se trata (bajo medidas cautelares de protección) y dónde están, por no contar con registro cruzado y actualizado

PROBLEMA RAÍZ 12: Centralidad del NNA en todo proceso de protección como "sujeto de derechos"

- Falta que el NNA sea el verdadero foco del proceso como "sujeto de derechos"
- Mecanismo claro para que sea oído en un ambiente amigable y sin revictimización, por personas capacitadas para ello, y que su opinión sea considerada incluso cuando difiere de la de su representante legal o equipo técnico responsable
- Falta de participación real, con orientación sobre el proceso y derecho a ser oído e implicancias





PARTE 2: PROCESO META SEGÚN LEY



XIII. Cómo debe ser el proceso: descripción y revisión documental del flujograma

En virtud de la vigencia de la Ley N° 6486/20 "De promoción y protección del derecho de niños, niñas y adolescentes a vivir en familia, que regula las medidas de cuidados alternativos y la adopción" a inicios de 2020, las instituciones que integran el sistema con apoyo técnico de la sociedad civil (PPF y otros) han desarrollado entre otros una propuesta inicial de una Guía de procedimientos en procesos de protección del NNA, y su flujograma como herramienta de apoyo, a ser estudiado y validado como un protocolo interinstitucional dinámico con directrices claras para su aplicación práctica, que tiene como objetivo ayudar a todos los actores en la implementación consistente del marco legal vigente para la protección social-administrativa y judicial de NNA, mediante la unificación de criterios técnicos, enfocado en el niño como único centro del proceso.

A pesar de los grandes impedimentos generados por la pandemia y sus implicancias en el sistema de protección de NNA, posterior al análisis nacional del 2019 y la entrada en vigor de la nueva ley, se realizó un proceso de revisión con las diferentes instituciones que integran el sistema, con el fin de unificar criterios en aplicación de la ley. En este proceso, los actores claves del sistema han identificado la necesidad urgente de trabajar juntos en unas jornadas intensivas, para revisar el flujograma y buscar consenso y claridad sobre la correcta aplicación de la ley en procesos de protección del NNA, es decir los roles, responsabilidades y acciones que se dan en cada instancia o etapa del proceso.

De tal manera, fue convocada el presente foro de diálogo y diagnóstico interinstitucional, para cruzar posturas y pareceres en base a experiencias profesionales e institucionales, y juntos alcanzar a definir cuáles son las etapas principales, roles y responsabilidades en el proceso en revisión documental del flujograma sintetizado como base.

A. Proceso de protección social (CODENI y sistema local)



Si bien se trata de un proceso de protección de NNA en situación de vulneración, realmente la protección del Estado inicia desde la promoción y protección de todos los derechos de todos los NNA, que es la primera misión que nos da la Ley 6486/20. Es la base del cual debe partir cada proceso, para evitar llegar a la vulneración de derechos de NNA. Es importante destacar que se deben materializar los programas a nivel social, es decir poner en práctica las políticas públicas. El sistema a nivel local debe estar fortalecido, para no llegar a esa situación. Por lo tanto, esto debe estar incluido gráficamente en el flujograma.

Una vez que ya nos encontramos con el NNA vulnerado en sus derechos, detectados mediante una comunicación o denuncia recibida por la CODENI, **esta deberá primero verificarla mediante un equipo técnico capacitado, y luego**

articular las acciones necesarias para la atención al caso. Es decir, se debe hablar de políticas y programas sociales de apoyo, y de todos los programas sectoriales que ya existen, con los cuales el equipo de la CODENI debe articular para gestionar el acceso de NNA y/o su familia, y luego acompañar y supervisar su evolución hasta que se resuelva la situación que dio origen a la denuncia.

Cuando se detecta una transgresión de derechos, o no se lograr resolver la situación en instancia social, se debe **derivarlo a la instancia judicial.** Cuando este sea el caso, debe haber comunicación estrecha entre la CODENI y el MDP, con derivación del caso con todos sus antecedentes sobre los hechos de la situación. En el flujograma, la flecha que va de la protección social a la protección judicial y viceversa es de doble vía, y debe

Erup 1 Propositing Rustrain vell
Develop to the solin SNPPT
The termilies of the solin SNPPT
The te

estar bien visible, ya que también la Defensoría podría ser la instancia que reciba una denuncia y luego verifica que el NNA necesita atención social administrativa y no judicial.



Como revisión documental: el flujograma debe incluir términos y conceptos conocidos al sistema, con leyenda en formato circular para representar al NNA en el centro, simbólico del objetivo general de todo proceso de protección.

B. Primer abordaje ante Defensoría (como receptor o filtro de judicialización)

Es importante aclarar que según el Art. 5 del CNA, existen varias instancias receptoras de denuncias, a ser la Defensoría, el Ministerio Público, la Policía Nacional o la CODENI. Es decir, es posible que la detección de una amenaza o transgresión de derechos sea comunicada directamente a la Defensoría, la cual realizará el primer abordaje para verificar la situación. Las denuncias pueden ser derivaciones que vienen de la Policía Nacional, Ministerio de Salud, Ministerio



de Educación, de MINNA (Línea 147 "Fonoayuda", y desde la línea 133 del MDP. Puede que sea necesario empezar de cero para recopilar la información del NNA, especialmente cuando la denuncia no incluye datos específicos suficientes.

En el primer abordaje, ante la recepción de denuncia o derivación, **interviene el o la Defensor/a juntamente con su equipo técnico para verificar la situación del NNA;** este equipo puede estar compuesto por profesionales de Trabajo Social, Psicología, Medicina, Psiquiatría, además de un chofer para el móvil y una asistente. Las situaciones en sí que se verifican varían mucho de caso en caso. La verificación puede durar horas, días y hasta semanas, al recibir la denuncia. Es importante que los y las Defensores sean exclusivos al fuero para abordarlo con prioridad, en tiempo y forma.



El objetivo de la verificación es decidir si reúne los criterios para la judicialización, o se corresponde derivar a la instancia social. A su vez, debe determinar si amerita la aplicación de una medida de urgencia o no. Es importante destacar que la Defensoría no es un simple "pasa papeles", sino que con su verificación y atribuciones que le otorga la ley, para obtener toda la información que necesita acerca del NNA y poder tomar acciones en su interés, podrá determinar a qué instancia le corresponde seguir el proceso, es decir si debe remitir Juzgado o si debe volver al sistema de protección social ante la CODENI.

En caso de que corresponda, la Defensoría **lo remite** al Juzgado con solicitud de la medida cautelar de protección idónea según el caso, y con antecedentes e informe detallando el relato fáctico del caso. Se destaca la importancia de solicitar que el Juzgado establezca



una "ruta de trabajo", dándole ese término, a fin de que pueda dirigir el proceso con metas claras desde su inicio.

A su vez, se resalta la necesidad de **diferenciar la nomenclatura de las medidas cautelares de protección** (ej. cuidado alternativo versus otras medidas cautelares de protección según código, y de guarda por motivo que no sea portransgresión de derechos del NNA). También se enfatizó la importancia de **establecer criterios unificados sobre qué es una medida de urgencia, y de construir indicadores** que demuestran que la permanencia del NNA en su entorno familiar es insostenible.

Otro punto destacado, para lograr mejor definición de procedimientos, es el hecho que, si bien la Defensoría tiene

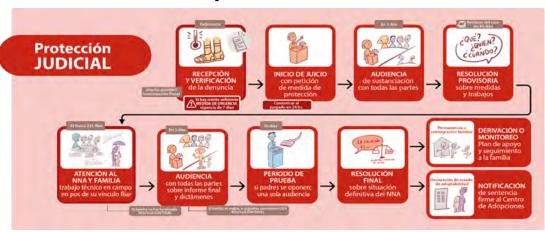
atribuciones para aplicar la ubicación de un NNA en cuidados alternativos como medida de urgencia de primera acogida, con vigencia de 7 días, la Defensoría *no cuenta con conocimiento y acceso directo a los proveedores de cuidados alternativos*, es decir de las Unidades Ejecutoras de acogimiento familiar y/o abrigo residencial. Requieren del ente rector especializado para acceder a este servicio y determinar el más idóneo.

En caso de adoptar una medida de urgencia, la Defensoría **debe comunicarlo al Juzgado de la niñez y adolescencia en 24 horas,** según Art. 32 de la ley 6486. En tal sentido, el o la Juez del fuero especializado tiene como funciones, entre otros, recibir todos los antecedentes del caso (es decir, toda la información que pueda recopilarse con los recursos disponibles). A su vez, debe oír al NNA dentro de las 6 horas según ley-no obstante, en la práctica esto ha demostrado ser materialmente imposible a la luz de las funciones del Juzgado, considerando que hay 55 Jueces de Niñez y Adolescencia en todo el país, con 41,000 casos anuales en total.

Se destaca que la **escucha del NNA** debe ser tantas veces como sea necesario, y que debe ser oído por el o la Juez misma y no por solamente por funcionarios judiciales, reiterando que nunca se debería consentir que el NNA sea oído en el Juzgado sin presencia del Juez. Además, debería ser acompañado también por un o una profesional de psicología. Hubo diversos puntos de vista sobre cómo oír al NNA: por un lado, se consideró que el derecho del NNA a ser oído también se cumple mediante la presentación de informes psicosociales, quienes revelan opiniones del NNA; por otro lado, se consideró fundamental que el/la Juez quien arbitra las medidas cautelares sea quien escuche en forma directa al NNA. En todo este proceso (de consideración y aplicación de medida de urgencia), se requiere una comunicación constante, y que todas esas cuestiones deben ser **fundadas en la resolución que dicta el Juzgado para otorgar la medida de urgencia, que puede ser por providencia fundada.**

C. Proceso judicial de la medida cautelar de protección

c1. Medida cautelar de protección dentro de la familia nuclear



El otorgamiento de medidas cautelares de protección dentro del mismo seno familiar del NNA con su familia nuclear, sin separarle del mismo, no es muy abordado en la práctica del sistema. Es decir, **actualmente está muy debilitado, a pesar de estar previsto en el Código de la Niñez y la Adolescencia.** Su fundamento y razón de ser es optar por la medida menos gravosa para el NNA, en base al principio de la intervención mínima en la vida del NNA y su familia.

En cuanto a las etapas y roles de este procedimiento, se destaca que el **rol de la Defensoría para iniciar el procedimiento de manera correcta** es fundamental, como protector del NNA, para detectar cuál es la situación del NNA y qué mejor medida resguardará su integridad sin causarle daño innecesario.

Hay veces que no es necesario sacar al NNA del ámbito familiar. Por ejemplo, en casos de violencia doméstica, desde el primer abordaje de la Defensoría o de intervención del Ministerio Público, la tendencia en la práctica es de separar al NNA del seno familiar en aplicación de la Ley 6486/20, en vez de separar al agresor según ley 4295, permitiendo al NNA a permanecer en su hogar con el o la progenitora que no ejerció violencia.

Generalmente desde el inicio se aplica directamente la separación del NNA de su familia nuclear en virtud de la Ley 6486/20, que es la medida más gravosa para el NNA, en vez de considerar otras medidas que ofrece el ordenamiento jurídico. Por ello es imperante que al inicio del proceso la Defensoría considere-en base a la evaluación psicosocial de la situación-cuál medida debe aplicarse, bajo régimen de cuál ley. Para ello, todos los Operadores de Justicia deben contar con sus propios equipos técnicos suficientes para



hacer evaluaciones de calidad, ya que estos son los que proveen los relatos fácticos los cuales deben ser claros para determinar qué nivel de interferencia o medida es necesaria en cada caso.

Se considera que **en caso de aplicarse una de las otras medidas del ordenamiento jurídico (Código u otras leyes) es el Equipo Asesor de la Justicia el que debe realizar el trabajo de acompañamiento técnico** al NNA y su familia nuclear, mientras dure la medida.

c2. Medida cautelar de protección de cuidado alternativo

Ante la solicitud y/o aplicación de medida de cuidado alternativo de urgencia, en virtud de una denuncia recibida conforme al Art. 5 del Código de la Niñez, **como primer paso el Juzgado debe citar a las partes a la audiencia de sustanciación,** según Art. 34 de la Ley 6486/20. Todas las partes, incluyendo los equipos técnicos, necesitan tener **acceso a la información,** es decir en caso de expediente electrónico deben ser vinculados, a fin de realizar su trabajo.

A su vez, los padres del NNA deben ser parte desde el inicio con su propia representación legal, que en caso de no contar con abogado/a el Juzgado debe designar por providencia al Defensor Civil de Turno, que no requiere beneficio de litigar sin gastos, ya que es una garantía del debido proceso. Se destaca la importancia de desarrollar estrategias especiales para garantizar la debida participación de padres de pueblos originarios, en consideración de su cultura y condiciones específicas.

La realización de la **audiencia con todas las partes debe ser con aplicación del principio de inmediación,** es decir que el o la Juez debe estar presente, que no debe aceptarse que el dactilógrafo tome la audiencia; la Fiscalía de la Niñez y la Adolescencia debe exigirlo.

Seguidamente, según Art. 35 de la ley, dentro de las 24 horas el **Juzgado debe dictar resolución fundada (A.I.)** que disponga si o no aplicarse una medida cautelar de protección, que puede o no ser medida de cuidado alternativo. En caso de que no se tenga conocimiento del paradero de la familia del NNA, **dispondrá la búsqueda y localización (BL)** de su familia, y si no está reconocido también ordenará la inscripción judicial, cuidando que no se realice una doble inscripción. Si el o la NNA es de familia conocida, el Juzgado dispondrá directamente realizar el trabajo técnico en campo de **Mantenimiento del Vínculo Familiar (MV)** al aplicarse una medida de cuidado alternativo, lo cual deberá ser comunicada inmediatamente a la DICUIDA.



En cuanto a la diferenciación o no de casos de aplicación de medidas de cuidado alternativo ante denuncias de trasgresión de derechos, y la aplicación de guarda en otros casos con voluntad de sus padres, como figura legal mediante cual el Juzgado encomienda temporalmente a una persona apta el cuidado de un NNA-no hubo acuerdo entre los actores del foro, sobre sí o no existe una diferenciación y por ende si o no corresponde el trabajo de MV en todos los casos, por el hecho que el NNA fue separado de su entorno familiar. En cuanto a la determinación de la medida de cuidado alternativo más idónea, debe ser en consideración de opciones de cuidado alternativo, siguiendo el orden de prelación legal (familia ampliada, entorno afectivo cercano, terceras personas no parientes acreditadas en la modalidad de acogimientofamiliar, abrigo residencial). Cuando hay integrantes de la familia ampliada o entorno afectivo cercano quienes podrían



asumir el cuidado transitorio del NNA mientras dure la medida, el Juzgado debe verificar sus aptitudes e idoneidad mediante su Equipo Asesor de Justicia.

Posteriormente, el **Equipo Asesor de Justicia realiza el seguimiento y control de la medida,** que se distingue del trabajo más bien terapéutico que debe realizar el **equipo técnico responsable del acompañamiento al NNA y la familia, juntamente con el trabajo técnico en campo** de mantenimiento del vínculo familiar con toda la familia nuclear y ampliada, materna y paterna del NNA. Se destaca que no es necesario volver a evaluar familias que fueron ya evaluadas y acreditadas por la DICUIDA ya que ello implica superposición de trabajos.

La **resolución que otorga la medida de cuidado alternativo es modificable.** En la práctica es necesario precisar el plazo dentro del cual el Juzgado debe dictar

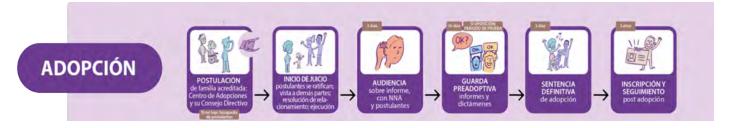
resolución de otorgamiento de medida de cuidado alternativo una vez recibido el informe del Equipo Asesor de Justicia, en casos de acogimiento por familia ampliada o entorno afectivo cercano del NNA. Según el Art. 36, toda medida de cuidado alternativo es revisable.

A raíz del tiempo limitado durante el foro para culminar este diálogo específico, la revisión completa de las etapas principales del proceso judicial de protección de cuidado alternativo del NNA deberá completarse posterior al foro, con representantes de las instituciones que integran el sistema, a fin de contar elementos necesarios para tener en cuenta en la aplicación práctica de la ley.



D. Proceso de adopción (excepcional)

Se destacó que la nueva ley 6486/20, que deroga la ley de adopciones del 1997, contempla y empodera a todo el sistema, unificado en un cuerpo todo lo referente al derecho del NNA a vivir en familia. La ley vigente pone énfasis en 3 pilares, colocando en primer lugar el fortalecimiento de las familias. Es decir, cuanto más políticas públicas de apoyo son efectivizadas, menos cuidados alternativos y menos adopciones habrá, evitando daño en el NNA y elevados costos sociales y económicos al Estado. En cuanto al procedimiento de la adopción, se destaca que la nueva ley previó un plazo específico para resolver la situación de las guardas prolongadas (muy largas) anteriores a la entrada en vigor de la ley, que hoy son 80% de los procesos abordados por el Centro de Adopciones.



En revisión documental del flujograma, se observa que el **proceso de adopción es la última parte, en casos excepcionales que la medida transitoria termina en declaración de estado de adoptabilidad (DEA);** pero desarrolla solo el procedimiento jurisdiccional en vista que prosigue el proceso específico del NNA, que es el centro de todo el flujograma. *No se percibe en el flujo gráfico el trabajo previo administrativo muy importante ante el Centro de Adopciones*, que incluye la evaluación de las personas solicitantes y su acreditación, que luego podrán ser seleccionados y presentados como postulantes a la adopción de NNA con DEA.

Iniciando la etapa de adopción, el Centro de Adopciones entra en contacto con el proceso desde la Sentencia Definitiva de Declaración de Estado de Adoptabilidad del NNA. La sentencia queda firme dentro de 3 días de su notificación; debe estar firme al momento que el Juzgado notifique al Centro de Adopciones. Se remarcó que ya estando en la etapa administrativa del Centro de Adopciones, no se puede notificar a las partes del proceso anterior de DEA, que se deberá haber cumplido con los Arts. 47 y 48 de la Ley 6486/20. A su vez, se observó que se debe unificar criterios en cuanto al caso de padre conocido, pero en la que se haya realizado la inscripción judicial del NNA, si el debe ser notificado. El Juzgado debe remitir las compulsas inmediatamente, o vincular al Centro de Adopciones al expediente electrónico.

Recibida la resolución, el equipo técnico del Centro de Adopciones **desarrolla el perfil del NNA** con evaluación de este y entrevistas con adultos responsables de su cuidado, a fin de contar con informe de viabilidad para la adopción. Si bien se cuenta con informes del NNA por parte del equipo técnico responsable del cuidado alternativo, es fundamental **el rol y mirada del equipo especializado del Centro de Adopciones para poder seleccionar una familia por adopción. Debe**



conocer al NNA no solo en papeles sino de primera mano, en cuanto a sus necesidades, condiciones y opinión con respecto a su futura familia definitiva al cual será entregado. Dentro de este proceso se contempla la preparación del NNA para la adopción, sobre todo en caso de NNA más grandes que a veces él o ella misma no quiere ser adoptado, por lo cual el trabajo del Centro de Adopciones con los NNA declarados en estado de adoptabilidad es primordial. La mirada debe estar en el NNA, por lo cual no se puede usar los plazos en su detrimento.

A su vez, desde el departamento de postulantes se revisan las carpetas de las familias acreditadas, seleccionando el perfil más idóneo para el NNA. Se prepara una terna y se realiza una reunión del **Consejo Directivo en el cual se decide confirmar o rechazar**

la terna propuesta. Luego se corre traslado a los miembros y se notifica al postulante(s). Una vez aceptado, el Centro de Adopciones presenta la postulación al Juzgado, con un plan de relacionamiento. Una cuestión que considerar

es si el Centro de Adopciones, como autoridad administrativa central, tiene proceso recursivo contra resoluciones de su Consejo Directivo ante la decisión de postulantes para un NNA. El Juzgado del recurso de reposición es el competente en estos casos. En cuanto al Juzgado competente para iniciar el juicio de adopción, según ley es el que llevó la medida de protección, no obstante, se observa que hay situaciones en el cual no es lo mejor para el NNA.

Según la ley, el Juzgado debe dictar una resolución sobre el plan de relacionamiento, sin embargo, se precisa unificar criterios si debe ser providencia o A.I.; además, una laguna de la ley es el plazo correspondiente para presentar el informe de relacionamiento. Se observó que es muy importante contar con plazos específicos, ya que su falta puede ser en detrimento del NNA ya que cuando



no se presenta en tiempo oportuno el informe, el proceso se prolonga innecesariamente, como se ha visto en casos concretos. A su vez, se destacó que los **órganos contralores de los plazos son la Defensoría y la Fiscalía de la Niñez y la Adolescencia,** según obligación establecida en el Código de la Niñez y la Adolescencia de la función de hacer cumplir los plazos procesales. En caso de incumplimiento de los plazos, deben ir en queja por retardo de justicia. Por lo cual, es importante denunciar inclusive ante la Corte Suprema de Justicia, para instar el cumplimiento de los plazos.



Se observó también la importancia de la figura del **Consejo Directivo del Centro de Adopciones** y la necesidad de transparencia de su gestión, recomendando el uso de la tecnología para transparentar. En tal sentido, es urgente salir de una gestión manual con transición a uso de tecnología, para tener un orden y avance en la transparencia, con informes de gestión que documenta los avances y dificultades en la materia. El nuevo software "Mitanguéra Raêve" del MINNA que está en proceso de desarrollo de pilotos, incluyendo tanto la información de NNA en cuidado alternativo como las informaciones de padres postulantes, será una herramienta importante para la transparencia.

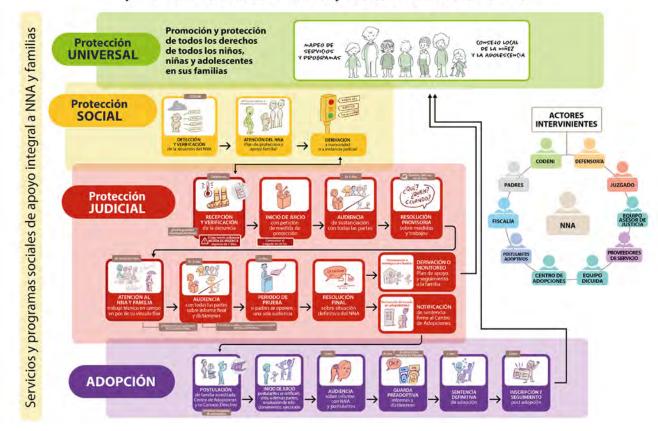
XIV. Flujograma del proceso meta con ajustes consensuadas

El siguiente gráfico es el flujograma de las etapas principales del proceso de protección, según corresponde acorde al caso. Demuestra el circuito de un proceso dentro del sistema, ajustado a plazos y procedimiento de la nueva ley.

Imagen 9. Flujograma de etapas principales del proceso revisado por actores del sistema.

FLUJOGRAMA: ETAPAS PRINCIPALES DEL PROCESO

por el derecho de todo niño, niña y adolescente a vivir en familia



PARTE 3: SOLUCIONES E INVERSIÓN PARA CERRAR LA BRECHA

XV. Avances importantes: soluciones y proyecto transversal diseñados en 2019

De los problemas raíces, primero se revisaron las soluciones a corto y largo plazo fijados en el 2019, para luego determinar cuáles son las soluciones necesarias para lograr la meta que es el proceso de protección acorde a la ley.



Si bien no se pudo llevar a cabo integralmente el plan transversal diseñado en el 2019, a causa de la pandemia y sus efectos secundarios y la falta de la inversión propuesta, sí se pudo cumplir con las siguientes:



- Manual o guía interinstitucional de procedimientos-EN PROCESO, en revisión con actores
- Equipo psicosocial especializado e exclusivo-PARCIAL, ya que se pudo avanzar con algunos casos mediante la colaboración interinstitucional y el trabajo de DICUIDA; pero no se logró asignar los 37 equipos técnicos necesarios para atender a los casos pendientes
- Potenciar quién presenta el caso, quién presenta la voz del NNA, y quién es contralor real-EN PROCESO: de por sí la ley ya lo determina, pero en muchos casos no se aplica
- Bases de datos integrados y ayuda de gestión informativa-EN PROCESO, software "Mitănguéra Raêve" en fase de desarrollo e piloto
- Aplicación de TICs al proceso judicial para modernizar-EN PROCESO, expediente electrónico, implementado en gran parte del sistema
- · Carátula y proceso judicial unificado- LOGRADO, con la nueva ley, precisa mejor aplicación
- · Asegurar ver al NNA como centro del proceso- EN PROCESO con nueva ley, falta su mejor aplicación

Los demás-si bien hubo muchos avances importantes en la materia, estas propuestas quedaron pendientes a realizar, dentro del esquema de un proyecto transversal con mandato suficiente interinstitucional para implementarlo.

XVI. Propuesta de soluciones a la situación actual y principales problemas, para alcanzar la meta por ley.

A. Soluciones a corto plazo: casos pendientes



separados de sus familias por medidas cautelares de protección (promedio de 4 años)

Se consensuó la imperiosa necesidad de tomar como prioridad inmediata la situación de los casos pendientes de

3.900 NNA, con un plan de contingencia para definir su situación de vida y buscar la resolución de sus casos como una línea de acción transversal de emergencia en todo el sistema, y de tal manera responder a la deuda histórica de la nación con estos NNA directamente a cargo del Estado.

Por lo cual, las propuestas de solución para la emergencia son las siguientes:

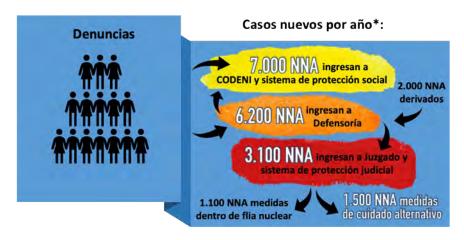
- Equipo técnico de contingencia, especializado y exclusivo, en fortalecimiento de la DICUIDA (ente rector): para definición de los casos de NNA separados de su familia por medida cautelar de protección, como urgencia inmediata.
- Mecanismo de control y monitoreo para la contingencia: equipo transversal, en coordinación con Operadores de Justicia y funcionarios exclusivos para identificar, operativizar, supervisar y agilizar los procesos de NNA de 'emergencia nacional'.
- Cooperación interinstitucional de apoyo para la reintegración familiar: entre MINNA y otros ministerios, para acceder a la información y gestionar servicios de apoyo con mayor agilidad, para los trabajos técnicos, fomentando la reintegración familiar cuando sea viable.
- Fortalecimiento del Centro de Adopciones: a fin de garantizar que aquellos NNA declarados en estado de adoptabilidad podrán gozar con la definición de su situación de vida, con su familia adoptiva.



SOLUCIONES DE URGENCIA
PARA RESOLVER LA
EMERGENCIA



B. Soluciones a corto plazo: casos nuevos



*Estimación en base a muestra de ingreso de casos en 6 meses (julio a diciembre 2022) según datos institucionales

Como prioridad para fomentar las buenas prácticas en aplicación de la Ley, se destacó que es urgente contar con la revisión y aprobación del borrador de *Guía de Procedimientos para procesos de protección de NNA y sus flujogramas complementarios*, acompañada por un piloto y plan de capacitación escalonado hasta llegar al sistema a nivel nacional. Debe ser acorde a términos de la ley, sencilla y en común para todos los actores, unificando criterios de intervención administrativas y judiciales, y con terminología adaptada a las leyes vigentes, esclareciendo en particular el abordaje social administrativa acorde al marco legal vigente, a fin de prevenir la transgresión de DDNN y la judicialización de casos. El "manual único de funciones y procesos" ya fue prioridad en el análisis del 2019.

Por lo cual, las propuestas de solución para el corto plazo, cuales deberán ser traducidas en recursos para hacerlos realidad, son las siguientes:

- Guía de Procedimientos para procesos de protección de NNA: revisada y aprobada, para la aplicación armónica del ordenamiento jurídico a casos nuevos, con claridad en la ruta de atención interinstitucional y la distinción de roles, implementada con piloto gradual y monitoreo.
- Plan de actualización y capacitación de todos los actores del sistema: claridad entre todos sobre el proceso en sus diferentes etapas, y sobre cómo aplicar la ley y los principios con eficiencia, con la Guía de Procedimientos como instrumento de apoyo en lenguaje común y práctico.
- Provisión de servicios de cuidados alternativos y de trabajo técnico en campo para definir casos: para cumplir la ley en su aplicación a casos nuevos, mediante el piloto en fases de escalamiento hasta llegar a nivel nacional.
- Fortalecimiento de Equipos Técnicos en toda instancia del sistema: exclusivos y especializados, integrados desde una lógica interdisciplinaria y no separadas por profesión.
- Instalación de "laboratorios de casos" para mejorar la articulación: como espacios permanentes de ateneo entre actores a nivel local, para profundizar el conocimiento e intercambiar experiencias en el abordaje técnico y procesamiento de casos.

SOLUCIONES A CORTO PLAZO PARA OPTIMIZAR EL SISTEMA Y PROCESO



- Base de datos cruzados para agilizar la gestión y monitoreo de casos: central y accesible para todos los actores del proceso, con alertas ante incumplimiento de plazos y debido proceso culminando el software "Mitanguéra Raêve" del MINNA con apoyo del Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación (MITIC).
- Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia con visibilidad prioritaria: desde la Presidencia del Poder Ejecutivo y todo su gabinete, como responsable de garantizar los derechos de la niñez y la adolescencia y la promoción de su desarrollo integral con apoyo a sus familias.
- Sub Comisión Nacional para Procesos de Protección de NNA con monitoreo y datos: para supervisar la aplicación de la ley en relación a NNA separados de sus familias o en riesgo de serlo, y saber cuánto se está invirtiendo transversalmente,

en los ámbitos social y judicial.

- Fortalecimiento de CODENI desde el Ministerio de la Niñez y Adolescencia (ente rector): transferencia monetaria condicionada, capacitación y supervisión de sus funciones legales, en promoción de todos los derechos de NNA y en la intervención preventiva y abordaje social a NNA vulnerados.
- Política de apoyo y protección a la familia a nivel nacional, departamental y municipal: acorde a Ley 6486/20, para desarrollar la responsabilidad del Estado de dar apoyo social y protección a las familias, asignando los recursos ne cesarios, con máxima accesibilidad y proximidad de los servicios de atención y apoyo a las familias.





- Directorio de Servicios y Programas de protección y apoyo social: conectando programas existentes a nivel local, e identificando brechas en la oferta pública de apoyo a NNA y familias, destacando la urgencia de servicios para salud mental y adicciones, entre otros.
- Centralización de la planificación y monitoreo transversal para la niñez y adolescencia: en alianza con la Secretaría Técnica de Planificación, para lograr mayor eficiencia y mejor uso de los recursos estatales en favor de NNA, en particular del sistema de protección y cuidados alternativos de NNA separados de sus familias o en riesgo de serlo.
- Implementación de estrategias de cuidado del cuidador: para fortalecer los diferentes actores y RRHH del sistema en sus funciones, buscando prevenir/reducir el agotamiento considerando la alta sobrecarga y la complejidad de su trabajo en el sistema de protección.

C. Soluciones a largo plazo: mayor eficiencia e impacto del sistema

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. Estos deben ser socializados a través de espacios de análisis trimestrales, que incluya dos foros de trabajo con los actores claves y una cumbre de actores con autoridades máximas, además de mesas de trabajo sobre temas más complejos⁹, para poder determinar esas soluciones definitivas para el sistema y para revisar los avances y trabajar sobre el presupuesto del siguiente año operativo y de los recursos accesibles (del Estado y cooperaciones). Es importante la realización de estos espacios permanentes con los actores clave del sistema para no perder el ímpetu y para lograr las mejoras del sistema conjuntamente como Estado.

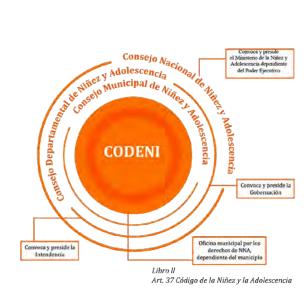
Propuestas de solución a largo plazo para mayor eficiencia e impacto del sistema:

- Fondo fiduciario con recursos consistentes para implementar Ley 6486/20: culminado y efectivizado en plazo de 10 años, con recursos para la provisión de servicios necesarios, con su primera fuente desde el Presupuesto General de Gastos de la Nación.
- Base de datos del proceso, central y accesible a nivel nacional: software Mitanguera Raeve implementado a nivel nacional, con interconexión con los Operadores de Justicia con control cruzado y mecanismo de alertas ante incumplimiento, para todas las instancias en el proceso del NNA.
- Fortalecimiento del sistema de protección social a nivel municipal y departamental: mejoras de la inversión transversal, la gestión eficiente y de calidad, y la accesibilidad de atención y servicios de apoyo en salud, educación y protección social.
- CODENI con gestión óptima en la prevención y la intervención temprana en todo el país: su fortalecimiento con rutas de trabajo claras, capacitación especializada, y disponibilidad suficiente de recursos para la articulación de servicios y acompañamiento a NNA y familias.

PARA MAYOR EFICIENCIA E IMPACTO



- Sistema nacional de promoción y protección del NNA con institucionalidad eficiente: fortalecimiento de la gestión e interconexión del sistema a nivel país, y de las instituciones que lo integran, con amplia oferta pública de atención integrada y apoyo a NNA y familias mediante programas.
- Programas y proyectos de apoyo social con sostenibilidad, estabilidad y permanencia: creación, articulación y ampliación de programas disponibles en las diferentes áreas imprescindibles para prevenir y abordar las transgresiones de los derechos de NNA (ej. educación sexual integral en conjunto con las familias de los NNA, acorde al marco normativo vigente y los principios y garantías establecidos en la Constitución Nacional).
- Transferencia a ONGs para servicios de apoyo, cuidado alternativo y trabajo técnico: para tercerizar servicios que el Estado debe garantizar, a ser contemplada en todo el Estado con pequeños ajustes al Presupuesto General de la Nación, logrando mayor calidad y acceso.
- Programa de egreso para adolescentes en cuidado
 alternativos: para quienes no pueden volver a su familia o ser adoptados, para apoyarles en su transición a la vida independiente, con vínculos permanentes y comunidad de apoyo.



XVII. Plan de implementación transversal: respuesta inmediata interinstitucional

Las siguientes líneas de acción podrán hacer frente a las metas de emergencia y a corto y largo plazo:

- Proyecto 1a: Definir los 900 casos pendientes de "emergencia nacional" de NNA en abrigo y
- acogimiento familiar, hasta abril 2025
- Proyecto 1b: Definir los 3.000 casos pendientes de urgencia de NNA en guarda, hasta julio 2026
- Proyecto 1c: Cerrar los **casos pendientes NNA excepcionalmente declarados en estado de adoptabilidad** como resultado del trabajo técnico, hasta julio 2026
- Proyecto 2: Elaborar y aplicar de acciones a **corto plazo** a casos nuevos a nivel de país para mejor y más ágil proceso, visión de 6 a 12 meses por caso acorde a ley, hasta mediados de 2026
- Proyecto 3: Desarrollar acciones **a largo plazo** para cambios más complejos de estructuración y mejoras del sistema hasta mediados de 2026.

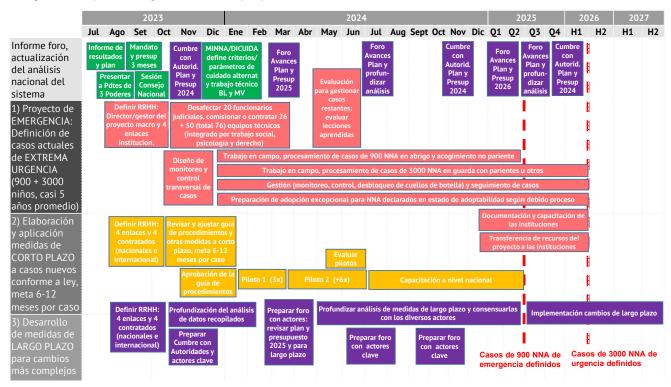
XVIII. Esquema de gestión: hoja de ruta de trabajo, para la implementación y supervisión del cambio

Es indispensable contar con una dirección de proyectos del plan transversal de mejoras, con amplia experiencia en la gestión de proyectos de esta magnitud para planear, manejar, controlar y reportar el progreso del proyecto con todas las instituciones, así como al ente central y/o Autoridades Máximas que den el mandato al proyecto.

1. Propuesta de gestión de las 3 líneas de acción

La implementación de las líneas de acción propuestas como soluciones en el plan transversal se presenta a través de un cronograma (*ver Imagen 15*). El plan transversal se subdivide en los 3 proyectos o líneas de acción (plan emergencia, plan corto plazo y plan largo plazo).

Imagen 15. Esquema de gestión de los 3 proyectos.



Mandato estatal, enlaces responsables, y dirección del proyecto transversal: Para iniciar un plan transversal de esta magnitud se requiere en primer lugar de un mandato claro de las autoridades máximas del Estado, de lo que se quiere lograr, con designación de enlaces como responsables institucionales en cada línea de acción para encaminar y supervisar su ejecución, y con reasignación de recursos accesibles, así como la búsqueda de cooperaciones desde el Estado.

El primer **proyecto para la emergencia** debe contar con recursos humanos y con una metodología de trabajo y monitoreo debe formar toda la estructura técnica que trabajará durante 18 meses. A su vez, debe potenciar a la DICUIDA que es la autoridad administrativa responsable, del cual luego integrarán los equipos técnicos, y debe incluir la capacitación al terminar el proyecto (transición) para que quede una capacidad instalada en la DICUIDA que pueda continuar el trabajo.

En cuanto al proyecto a **corto plazo**, es necesario especialistas que coordinen la revisión de la guía de procedimientos para su aprobación, y la ejecución de un piloto y capacitación con varias fases de escalación, hasta lograr una capacitación a nivel nacional. Se podría iniciar una primera fase en 3 departamentos y luego expandir en una segunda fase a 5 departamentos adicionales. En 2019, las jurisdicciones que se propusieron para la primera fase son Cordillera, Caaguazú y Luque; a su vez, en 2023, la municipalidad de San Lorenzo se predispuso para iniciar el piloto. Necesariamente se debe contemplar recursos para la provisión de cuidado alternativo en modalidad de acogimiento familiar, y excepcionalmente en abrigo, y para abordar procesos de BL y MV, y el seguimiento a la reintegración familias o la preparación de adopción para NNA excepcionalmente declarados en estado de adoptabilidad, durante el piloto (hasta junio 2025).

Por último, muchos cambios requieren de más tiempo por lo que el *proyecto a largo plazo* se enfoca en un estudio más profundo del proyecto de los problemas raíces y desarrollo de soluciones sostenibles. Debe ser socializado a través de espacios de análisis semestrales con todos los actores del sistema, coordinados por equipo de especialistas, para poder determinar esas soluciones definitivas para el sistema y para revisar los avances y trabajar sobre el presupuesto del

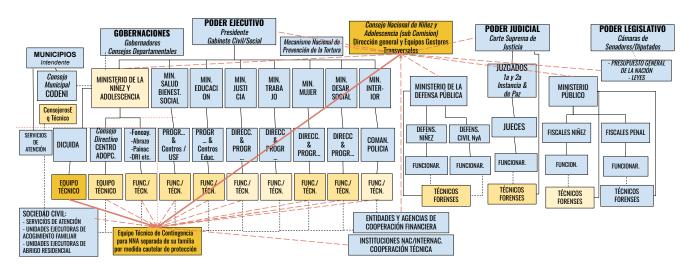
siguiente año operativo, además de instalar una mesa permanente de diálogo interinstitucional para analizar por temática en preparación de las generales. Es importante la realización de estos espacios permanentes con los actores clave del sistema para no perder el ímpetu. Requerirá asimismo la provisión de cuidado alternativo y trabajo técnico, el seguimiento a la reintegración familias o la preparación de adopción para NNA excepcionalmente declarados en estado de adoptabilidad, y la continuidad del plan de capacitación, una vez culminado el piloto y capacitación inicial.



2. Ubicación de la gestión del proyecto transversal y del equipo de contingencia

Esta es la vista preliminar de donde podría estar situado la dirección del proyecto transversal, el equipo de enlaces como gestores transversales. Así también visualiza la ubicación del equipo técnico de contingencia, de acuerdo con el marco legal vigente, que podrá ser integrado por recursos técnicos (comisionados o reasignados) de las diferentes instituciones que intervienen en el sistema de protección y cuidados como se indica en el gráfico, a la par de recursos nuevos.

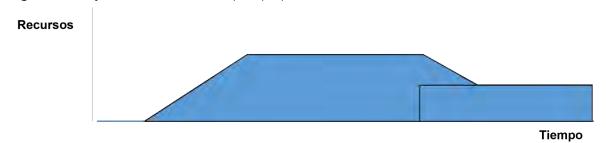
Imagen 17. Esquema preliminar de ubicación de los RRHH



3. Manejo de recursos del equipo de contingencia

En caso de que inmediatamente se consigan los recursos blindados para la DICUIDA, o consiga suficientes recursos técnicos reasignados de otras instancias, lo ejecuta directamente; en caso contrario, se desarrolla como un proyecto consolidado con financiamiento de una cooperación externa, por un período de tiempo, para que los recursos se apliquen la ejecución del trabajo técnico.

Imagen 16. Manejo de recursos humanos para proyectos.



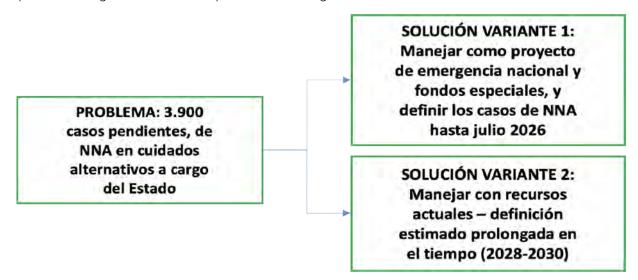
Las incorporaciones de los 77 equipos técnicos (reasignados o nuevos) se harían de manera progresiva hasta que se llega al objetivo de los recursos necesarios, se mantendrían a un nivel y luego se bajaría el uso de los recursos nuevamente - pero se mantendría cierto nivel, que serían los recursos que se absorben e integran a la DICUIDA y el Programa de Cuidado Alternativo después del proyecto, para poder fortalecer la insuficiente capacidad actual, por lo que es necesario prever el presupuesto suficiente en los presupuestos del 2025 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. El resto del equipo de central de coordinación se disolvería después de finalizado el proyecto.

A su vez, el fortalecimiento de la capacidad actual del Centro de Adopciones (como acción imprescindible para lograr cerrar efectivamente los casos que requerirán esta medida excepcional de protección que otorga la ley) podrá ser logrado por este proyecto mediante la contratación y supervisión de los RRHH necesarios, pero que estos integran directamente al Centro de Adopciones, por ser la autoridad central autónoma con competencia exclusiva en la materia, como cooperación en virtud del Art. 69 de la Ley 6468/20 hasta el término del proyecto, tiempo en el cual el Centro de Adopciones deberá absorber los RRHH necesarios para mantener el nivel regular de trabajo.

XIX. Variantes y limitantes: recursos, tiempo, alcance y calidad

1. Posible variantes para el proyecto 1 (definir los 3.900 casos pendientes)

Las dos posibles variantes que se pueden abordar para resolver la situación de emergencia de los 3.900 casos de NNA esperando, a cargo del Estado, se esquematizan de la siguiente manera:



2. Limitantes: el triángulo mágico de 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:

- Alcance: 3.900 casos
- Calidad: una solución digna para los NNA 'en archivos'.
- Recursos: a definir.
- Tiempo: abril de 2025 (900 NNA), y julio de 2026 (3.000 NNA)



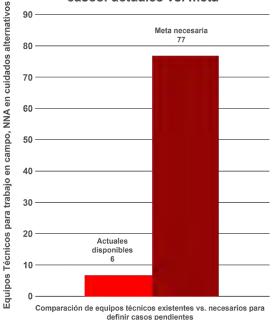


Si se decide mantener fijo el tiempo (abril 2025 y julio 2026) el recurso sería la variante. Por el contrario, si se mantienen fijo los recursos (por ejemplo, sólo con los existentes) entonces la variante sería el tiempo (si se supone que el equipo existente puede ocuparse de los 3.900 procesos, que según el análisis técnico no es el caso). El alcance de los 3.900 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.

Se consensuó que la meta innegable es terminar los 3.900 casos hasta julio de 2026. Para poder lograr esta meta, se requieren RRHH reasignados desde otra instancia del Estado, o nuevos:

- 77 equipos técnicos (reasignados o nuevos) para hacer el trabajo en terreno bajo la supervisión del ente rector (DICUIDA), integrado por trabajo social, psicología y derecho (las experiencias muestran que basta un abogado por cada 3 equipos técnicos) es decir 180 recursos humanos profesionales para conformar el equipo técnico de contingencia, con coordinadores técnicos para supervisar el trabajo en campo, la comunicación con las partes, articulación de soluciones para el NNA y presentación de informes al Juzgado.
- 20-30 funcionarios desafectados por institución jurisdiccional, aproximadamente 1 por 3 Juzgados/ Defensorías del país, para identificar, coordinar con los Operadores de Justicia, reportar al equipo central de proyecto el progreso y agilizar los casos de los 3.900 NNA.
- Aumento de capacidad institucional del Centro de Adopciones, ya que necesitará contar con un equipo técnico mínimo a fin de garantizar que efectivamente los NNA declarados en estado de adoptabilidad mediante este proyecto de contingencia (según experiencia técnica, 30% de NNA en abrigo/acogimiento con terceros acreditados y 80% de NNA en guarda) podrán gozar con la definición de su situación de vida, con su familia adoptiva.

Cantidad de Equipos Técnicos para definir casos: actuales vs. meta



XX. Proyección presupuestaria preliminar: como estimativo para la meta

La propuesta preliminar de proyección presupuestaria que cuantifica las bases mínimas de cómo solucionar los problemas de manera inmediata e interinstitucional, frente a la emergencia y a corto y largo plazo, se demuestra a través de la tabla (ver Tabla 2):

Tabla 2. Proyección preliminar de presupuesto meta estimativa.

Medida	Proyecto	Actores	Duración	Costos aprox.
Emergencia (2023-2026)	Definir ~3900 casos pendientes de NNA en abrigo y acogimiento con acreditados (Obs. No incluye gasto de cuidado alternativo)	77 equipos técnicos 20-30 funcionarios judiciales desafectados 18 equipos adopción 4 enlaces institucionales 12 coordinadores 1 dirección/gestión de proyecto	Octubre 2023 - Abril 2025 (1a) Julio 2026 (1b y c)	2023: ~1.64 m US\$ 2024: ~6.57 m US\$ 2025: ~5.81 m US\$ 2026: ~2.53 m US\$
Corto Plazo (2023-2025)	Medidas de corto plazo a casos nuevos, según ley 6 a 12 meses por caso (guía de procedimientos con piloto y otras medidas listadas)	Equipo técnico (6 y de soporte a piloto fases 1 & 2 y capacitación nacional + cuidado alternativo y trabajo técnico + adopción según necesidad (piloto) + gestión de proyecto	Octubre 2023 – Abril 2025	2023: ~1.12 m US\$ 2024: ~4.49 m US\$ 2025: ~2.25 m US\$
Largo Plazo (2023-2026)	Desarrollo de medidas de largo plazo para mayor calidad/impacto y eficiencia, foro permanente	Equipo técnico (2) para foros + capacitación nacional + cuidado alternativo y trabajo técnico + adopción según necesidad (post piloto) + gestión de proyecto	Octubre 2023 – Julio 2026	2023: ~0.01 m US\$ 2024: ~0.04 m US\$ 2025: ~4.92 m US\$ 2026: ~4.73 m US\$
Total, para 3 pro	yectos 2023			~ 2.9 m US\$
Total, para 3 pro	~ 11.4 m US\$			
Total, para 3 pro	~ 13 m US\$			
Total, para 3 pro	~ 7.3 m US\$			
TOTAL, costos	~ 34.5 m US\$			

Inversión por NNA basada en evidencia¹⁰, con meta de 6 a 12 meses por caso según ley:

- Solo trabajo técnico en campo para definir casos de NNA: Gs 21.300.000 (\$3,000) por caso.
- Provisión de cuidado alternativo CON trabajo técnico en campo por mes:
 - acogimiento familiar: Gs 4.650.000 (\$645)
 - abrigo residencial: Gs 8.550.000 (\$1,212)

¹⁰ Según análisis de costos necesarios en consulta con especialistas, entes rectores y proveedores de estos servicios, como tarea acordada por actores, a fin de contar con una proyección de base según evidencias demostradas y comparando con lo que establece la ley como estándar mínimo para el NNA

XXI. Análisis de costos básicos y comparativo (financieros y sociales) de situación actual vs. plan de mejoras en cumplimiento de la ley

Actualización del comparativo del costo que implica un caso en las condiciones actuales (promedio que dura proceso en la actualidad, igual a 2019) y cuál sería el costo de un caso futuro según proceso meta acorde a la ley una vez logrado implementar el plan de mejoras del sistema (ajustado con el valor actual del dólar y de los estándares de la ley vigente).

Situación actual

4,5 años del proceso judicial / cuidado alternativo

Por mes, por caso: Gs. 1.300.000: sistema de justicia y evaluaciones técnicas varias



+ Cuidado alternativo: Gs. 3.160.000 (gasto por debajo del estándar de calidad de ley, que hoy asume sociedad civil en parte, con cierto apoyo inestable del Estado)

Total: Gs. 240.840.000

+ Atención/apoyo a NNA, por falta de respuesta a tiempo: **Gs. 240.000.000 adicionales** (estimación de gastos hospitalarios en el caso aleatorio estudiado).

+ GASTO SOCIAL

Se suman a ello, los siguientes gastos sociales con repercusiones múltiples en el Estado y nación paraguaya: 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. Estos tienen un costo financiero importante para el país.

Proceso meta, según ley.



Por mes, Gs. 1.300.000: sistema de justicia (Operadores y sus equipos)



- + Cuidado alternativo y Trabajo técnico para resolver el caso: Gs. 5.000.000 (promedio, estimando 80% en familia ampliada etc. y 20% con acogimiento de terceros acreditados o abrigo, según datos actuales de instituciones)
- + Servicios de atención y/o apoyo públicos o privados, del sistema de protección social/salud/educación etc., para NNA o familia: estimación de Gs. 2.000.000

Total: Gs.74.700.000 (promedio 9 meses)



Sobre este planteamiento se identifica un gran ahorro social: más posibilidad de vínculo, reinserción, menos daños sufridos, más salud integral, más posibilidad de empleo. El costo financiero para el Estado se reduce de manera significativa, y se obtienen mayores beneficios sociales para estos NNA, sus familias y las futuras generaciones.

PROPUESTA DE PRÓXIMOS PASOS

- 1. Firma de un Decreto Presidencial que formaliza el compromiso prioritario del Poder Ejecutivo en la protección de NNA separados de sus familias o en riesgo de serlo, en vista a la emergencia, priorizando el plan de implementación transversal diseñado en base a evidencias cruzadas, 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,** 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 directamente a su cargo, y con las familias en más alto riesgo.
- 3. **Contratación de una dirección general para la ejecución del plan y designación de los 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 emergencia, el de corto plazo y el de largo plazo.
- 4. Gestionar recursos necesarios para implementar los 3 proyectos parte del plan transversal, mediante la reasignación de recursos existentes accesibles, la afectación de un porcentaje presupuestario de cada institución como contingencia, y la gestión de recursos nuevos mediante cooperaciones del Estado, cuantificados en un valor estimativo de 2,9 millones de dólares en sus primeros 3 meses de implementación, y 11,4 millones de dólares para el 2024, sumando un total de 34,5 millones de dólares en el período completo del plan transversal de mejoras previsto hasta junio 2026 (33 meses), 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, bajo supervisión de DICUIDA como autoridad administrativa, para conformar 77 equipos técnicos como parte del Equipo Técnico de contingencia a fin de definir los casos actuales hasta finales de junio 2026, y para contar con 20-30 funcionarios judiciales como parte del mecanismo de control transversal, y para el fortalecimiento del Centro de Adopciones acorde a la cantidad de NNA declarados en estado de adoptabilidad.
- 6. **Desafectar y/o contratar recursos humanos necesarios para desarrollar medidas a corto plazo,** en particular a 4 especialistas para la revisión, aprobación e implementación gradual y supervisada de una guía de procedimientos, con capacitación y acompañamiento in situ de su aplicación con meta de 6 a 12 meses por caso, y con provisión de servicios de cuidados alternativos y trabajo técnico en campo, en cumplimiento del marco legal vigente, además de desarrollar las otras medidas a corto plazo.
- 7. **Desafectar y/o contratar recursos humanos necesarios para desarrollar medidas a largo plazo,** a ser 2 especialistas para dirigir el desarrollo del diseño de las soluciones más complejos y su reestructuración e inversión, entre otros mediante el desarrollo de un foro permanente trimestral, a fin de lograr una mayor eficiencia e impacto del sistema de protección de NNA en Paraguay.



PLAN DE TRABAJO INMEDIATO: AGOSTO-NOVIEMBRE 2023

Operativo preparatorio mientras se adquiere los recursos necesarios para implementar los 3 proyectos del plan transversal

Proyecto	Solución	Plan de acción	Plazo meta	
	Equipo técnico de contingencia especializado	Designación de instituciones de primeros técnicos para trabajo en campo (BL/MV): muestra inicial	30 de setiembre	
F		Cooperación con el MNP/otro para contratar RRHH nuevos, trabajo en campo: muestra inicial	30 de setiembre	
Emergencia (casos pendientes)		Ejecución de 1ª etapa de trabajo en campo (BL/MV): muestra inicial	15 de octubre a 30 de noviembre	
	Mecanismo de control y monitoreo	Diseño del mecanismo de control y monitoreo para la contingencia	30 de setiembre	
		Identificar/operativizar primeros casos para muestra inicial	15 de octubre	
		Monitorear el procesamiento de casos pendientes y nuevos	15 de octubre a 30 de noviembre	
		Revisión final de Guía mediante Comisión (MDP/MP/MINNA/CSJ y especialista); entrega a Autoridades	15 de octubre	
	Guía de Procedimientos interinst. y piloto	Diseño y preparación de piloto en San Lo, Asu y Luque, apoyo MINNA; reorganización de RRHH/otros	15 de octubre	
Corto plazo (casos nuevos)		Capacitación (<u>ITSNA</u> MINNA) de actores del piloto, Guía como hoja de ruta; ejecución y supervisión	30 de octubre a 30 de noviembre	
continúa	Provisión de cuidado alternativo y trabajo técnico	Recursos para fortalecer Programa de Acogimiento Familiar y Equipo Técnico: aumento para piloto etc.	30 de setiembre a 30 de noviembre	

continuado Ampliar el Software "Mitanguéra Raêve" del MINNA/BEB, para cruzar 30 de octubre Base de datos con datos del Poder Judicial cruzados para monitorear casos Implementar Software ampliado 30 de octubre a (MINNA/PJ) para piloto en San Lo, 30 de noviembre 30 de octubre Equipos técnicos especializados en Capacitación de Equipos Asesores cada instancia 30 de octubre a de Justicia en base a manual de 30 de noviembre funcionamiento y Ley 6486/20 Consejo Nacional de Prioridad desde la Presidencia y NNA con visibilidad 15 de octubre prioritaria Sub-Comisión del 30 de octubre a CNNA con 30 de noviembre monitoreo y datos Culminar su funcionamiento para Fondo fiduciario 30 de octubre para aplicar ley fuentes de financiamiento, piloto 6486/20 Convenio con Secretaría de la 15 de octubre Juventud para acompañamiento Programa para técnico y articulación de apoyo Largo plazo egreso de NNA (cambios más Mesa con ONG que implementan de abrigo 30 de octubre programas de egreso, sistematizar complejos) buenas prácticas y necesidades Foro permanente de actores del Mesa de diálogo sobre unidad de 30 de setiembre a criterios/informes; preparación de sistema 30 de octubre Cumbre con Autoridades (Oct) Ejecución/supervisión interinstitucional del plan operativo preparatorio mediante 4 enlaces como puntos focales de las instituciones (MINNA, CSJ, MDP y MP): reuniones quincenales



FORO DE DIAGNÓSTICO Y DIÁLOGO INTERINSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DEL NNA





















