

FORTALECIMIENTO FAMILIAR EN PANAMÁ

**Decálogo de los procedimientos
para su gestión sobre la base
de los estándares de derechos
humanos aplicables**



ÍNDICE

Ficha técnica	3
Lista de siglas y acrónimos utilizados	4
Conceptos clave	5
Presentación	7
Parte I: Encuadre general del fortalecimiento familiar	9
a) Objetivo del fortalecimiento familiar	9
b) Metodología para la elaboración del decálogo	9
c) Ámbito de aplicación y equipos destinatarios	10
d) Los recursos humanos para el fortalecimiento familiar	11
e) Sobre la diversidad de situaciones a atender y la eficacia de la intervención	13
f) Principios y enfoques aplicables a la gestión del fortalecimiento familiar	13
g) Hallazgos en el diagnóstico inicial respecto de las prácticas para la gestión del fortalecimiento familiar	15
h) Consecuencias subjetivas, familiares, comunitarias e institucionales que genera el enfoque del paradigma de patronato en la gestión del fortalecimiento familiar	18
Parte II: Decálogo de los pasos para la gestión del fortalecimiento familiar	20
a) La metodología para el fortalecimiento familiar: la entrevista	21
b) Los 10 pasos de la intervención	22
FASE 1: Recepción y conocimiento de la familia	22
Paso 1. Escuchar la demanda	22
Paso 2. Reconocer al NNA como sujeto de derechos	25
Paso 3. Historizar la crisis para entender el conflicto	26
Paso 4. Escuchar al NNA y reconocer las necesidades específicas de acuerdo con su ciclo de vida e interés superior	27
Paso 5. Identificar fortalezas familiares y recursos comunitarios	27
FASE 2: Identificación de los aspectos vinculares, familiares y comunitarios a trabajar	29
Paso 6. Visualizar los aspectos conflictivos vinculares y de la dinámica familiar, y discutirlos con la familia	29
Paso 7. Proponer las acciones para la tramitación de los conflictos identificados, incluyendo la articulación con los demás actores del sistema	30
FASE 3: Adquisición de las herramientas familiares, vinculares y grupales	31
Paso 8. Acompañar la implementación del cambio de los aspectos identificados	31
Paso 9. Evaluar los resultados	32
FASE 4: Cierre de la intervención	32
Paso 10. Cerrar la intervención de fortalecimiento familiar	32
Bibliografía	34

FICHA TÉCNICA

Dirección del proceso: Matilde Luna, Experta y Directora General de RELAF.

Redacción del documento: Matilde Luna y Oscar Melchor Moreno, especialista de programas de RELAF.

Responsable por UNICEF Panamá: Gina de la Guardia Fernández, Oficial de protección infantil.

Autoridades panameñas, referentes de las entidades involucradas: Beatriz Carles de Arango, ministra de Desarrollo Social, y Ana Melinda Fábrega, Directora General de SENNIAF.

Diseño gráfico: Rubén Longas.

Corrección ortotipográfica y de estilo: María Soledad Gomez.

Ciudad de Panamá, 19 de agosto de 2024.

Este documento fue realizado por expertos independientes. En consecuencia, las opiniones y propuestas que aquí se incluyen no reflejan necesariamente el punto de vista de RELAF, UNICEF, SENNIAF y MIDES.

LISTA DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS UTILIZADOS

CDN: Convención sobre los Derechos del Niño

COAI: Centro de Orientación y Atención Integral

DASSP: Dirección de Atención y Servicios Sociales Preventivos

ISN: interés superior del niño

MIDES: Ministerio de Desarrollo Social

NNA: niños, niñas y adolescentes

RELAF: Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar

SENNIAF: Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia

UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Conceptos clave

Este listado se compone de conceptos extraídos de la normativa nacional e internacional vigente en Panamá, así como de documentos técnicos especializados en la materia, citados en la sección “Bibliografía”.

- 1) Autonomía progresiva:** los niños, niñas y adolescentes (NNA) tienen “derecho” a desarrollar y ejercer progresivamente sus derechos, en relación con su grado de madurez y desarrollo personal. Este enfoque supera el argumento tradicional de sentido inverso; esto es, que los padres u otros adultos tienen “poderes” sobre la niñez ya que, según esta concepción, los niños y las niñas carecen de “capacidad”, dado que están en una etapa de la vida caracterizada por la dependencia o subordinación a los adultos, en especial a los padres. A partir de la incorporación de la perspectiva de los derechos humanos a la infancia, cambia la concepción del niño y, en consecuencia, de las relaciones que este puede construir con su familia, con la sociedad y con el Estado mismo. La infancia es ahora concebida como una etapa de desarrollo en la que se alcanzan progresivamente mayores grados de autonomía, no solo personal sino también social y jurídica. En esta línea, el Art. 5 de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) dispone que el ejercicio de los derechos del niño es progresivo “en consonancia con la evolución de sus facultades”, y que a los padres (u otros adultos referentes) les compete impartir “orientación y dirección apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención”.
- 2) Deconstrucción:** enfoque metodológico con el fin de revisar y analizar, para luego transformar, el paradigma del pensamiento que da base a las decisiones en la intervención profesional. La práctica instituida (a nivel personal, familiar o institucional) es puesta en análisis y reflexión para la reconstrucción de una nueva práctica que esté ordenada bajo el paradigma de garantía de derechos.
- 3) Equipo técnico:** se refiere a profesionales o técnicos que cuentan con conocimientos especializados en materia de derechos humanos de la infancia, lo que los vuelve idóneos para el desarrollo de sus funciones.
- 4) Fortalecimiento familiar:** enfoque técnico/operativo que tiene como objetivo promover un entramado familiar y comunitario-territorial que dé marco a la construcción –planificada y progresiva– de vínculos familiares seguros para el desarrollo pleno de los derechos de NNA, previniendo situaciones de abuso, exclusión y/o discriminación.
- 5) Gradualidad de la protección:** significa hacer efectiva la promoción y prevención, protección y restitución de los derechos, a través de la provisión de servicios y adopción gradual de acciones y medidas de protección universal, protección social, protección administrativa especializada y protección judicial, en función de garantizar de la protección integral de los derechos para el desarrollo pleno de todos los NNA, la atención de las situaciones de vulnerabilidad, el interés superior del niño (ISN) y las competencias de los distintos actores del sistema.

Protección universal: es la protección que garantiza el acceso a los servicios y atenciones que son necesarios para el crecimiento sano y el desarrollo pleno de todos los NNA, mediante la acción temprana y oportuna por parte de cada una de las instituciones que integran el Sistema de Garantías.

Protección social: es el tipo de protección que garantiza el derecho de todo NNA a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social frente a aquellas privaciones que lo afectan en el ámbito familiar, comunitario o territorial. Para ello, el Estado desarrollará programas sociales que faciliten el acceso a los servicios básicos y satisfagan las necesidades desatendidas en razón de pobreza, marginación y exclusión social de las familias de NNA.

Protección administrativa especializada: es el tipo de protección dirigida a garantizar el respeto a la dignidad humana y a la integridad física, mental, social y psicológica, frente a la amenaza o violación de derechos, a través de todas las acciones e intervenciones que sea necesario adoptar y formalizar en sede administrativa para impedir la continuación o la repetición de la violación u omisión del derecho que afecta a un NNA. Asimismo, busca la inserción y/o recuperación en el ejercicio de los derechos.

Protección judicial: es el tipo de protección que tiene lugar cuando la protección universal, social y especializada no ha logrado ser eficaz, o en aquellas circunstancias que, por su gran relevancia, están asignadas dentro de las competencias propias de las autoridades judiciales especializadas en materia de derechos de niñez y adolescencia. En consecuencia, en un sistema de protección integral, la protección judicial debe registrarse en un bajo número de intervenciones.

6) Medidas sociales: son acciones que se adoptan para garantizar el acceso a los derechos de la niñez y la adolescencia, y están dirigidas a prevenir y reducir los factores de riesgo y vulnerabilidad social, a promover la equidad en el acceso a servicios básicos de calidad, a satisfacer las necesidades primarias, y a reducir y erradicar las privaciones que afectan el desarrollo pleno de NNA y sus familias.

7) Medidas de protección: son las medidas adoptadas por los juzgados seccionales de niñez y adolescencia, el Tribunal Superior de Niñez y Adolescencia, el Ministerio Público o la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia para garantizar efectivamente los derechos de NNA, salvaguardando su integridad física, psicológica o moral ante daño o peligro.

Medidas de protección administrativa: son resoluciones con carácter de acto administrativo, que deberán ser motivadas y fundamentadas en los hechos, las actuaciones administrativas y la protección de los derechos de NNA, valorando el ISN.

Medidas de protección excepcional: son aquellas que, bajo control judicial, deben adoptarse en situaciones de urgencia o de peligro evidente de pérdida de la dignidad e integridad física o psíquica del NNA. La separación del NNA de su familia es una medida administrativa excepcional, adoptada provisionalmente y con control judicial, cuando su medio familiar representa un grave peligro para su salud física, mental, moral, emocional o espiritual. La falta o carencia de recursos materiales de la madre, el padre y la familia consanguínea del NNA no será causa para declarar su separación del medio familiar.

8) Uso, abuso y dependencia de sustancias psicoactivas:

Uso: cuando las sustancias son utilizadas de manera aislada, episódica u ocasional, sin generar dependencia o problemas de salud. Ello, sin descartar el posible daño que pudiera ocasionar una sobredosis. Cabe destacar que existen tres tipos de uso:

Experimental: todo consumo de sustancias psicoactivas comienza en este punto. Es cuando una persona prueba una o más sustancias, una o dos veces, y decide no volver a hacerlo.

Recreativo: el consumo empieza a presentarse de manera más regular, enmarcado en contextos de ocio con más personas, generalmente amistades, con quienes hay confianza.

Habitual: para llegar aquí debió haber existido una fase previa. Se tiene una droga de preferencia (quizás después de probar muchas) y un gusto por la sensación que produce.

Abuso: cuando el uso de sustancias psicoactivas se vuelve compulsivo, se depende de la sustancia y del contexto y estilo de vida en torno a ella. Es probable que ese “estilo de vida” no se refiera solo al consumo, sino también al círculo social, el reconocimiento y la aceptación dentro de un grupo.

Dependencia: cuando no se puede dejar de consumir pues, al hacerlo, se presentan síntomas desagradables. La vida cotidiana empieza a girar en torno al consumo de la sustancia y se entra en el círculo vicioso de conseguir-consumir-conseguir. Hay dos tipos de dependencia:

Física: implica un cambio permanente en el funcionamiento del cuerpo y del cerebro. Se produce cuando ya se ha generado una tolerancia hacia la sustancia y, por lo tanto, el cuerpo cada vez necesita una dosis mayor para sentir los efectos deseados.

Psicológica: ocurre cuando la privación de la sustancia produce malestar, angustia y depresión. Para evitar estos malestares se busca la manera de consumir permanentemente; es decir, se piensa que “no se puede vivir” sin consumir.

Presentación

Desde el año 2021, la Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (RELAF) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) brindan asistencia técnica al estado panameño en el proceso de implementación del sistema de garantía de derechos de NNA, liderado por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF).

Esta asistencia tiene como objetivo la transformación sistémica de las prácticas de protección y restitución del derecho de NNA para la garantía de su derecho a vivir en familia y comunidad.

Como resultado de este acompañamiento, MIDES y SENNIAF han implementado mecanismos de gestión organizados bajo dos ejes estratégicos:

1. Desinstitucionalización y reconversión de albergues.
2. Cuidado de la puerta de entrada del sistema de cuidados alternativos.

Estos mecanismos se encuentran regulados por documentos técnicos que contienen los estándares y procedimientos aplicables según su objetivo. Estas herramientas se encuentran organizadas de la siguiente manera:

Eje estratégico 1: Desinstitucionalización y reconversión de albergues

- *Guía de procedimientos para la adopción de medidas de protección excepcional*
- *Expediente único del niño, la niña o adolescente en albergue*
- *Guía para la aplicación del expediente único del niño, la niña o adolescente en albergue en Panamá, con énfasis en la desinstitucionalización*
- *Guía para un egreso seguro de niños, niñas y adolescentes que viven en albergues de la República de Panamá*

Eje estratégico 2: Cuidado de la puerta de entrada del sistema de cuidados alternativos

- *Guía para la gestión de casos en los que hay amenaza de separación o pérdida de cuidado parental*

En este marco de trabajo, se presenta aquí la guía *Fortalecimiento familiar en Panamá. Decálogo de los procedimientos para su gestión sobre la base de los estándares aplicables* como el **tercer eje estratégico** para la transformación e implementación de nuevas prácticas de protección y garantía de derechos de NNA en el estado panameño.

El decálogo tiene como objetivo proveer estándares y mecanismos de gestión en las acciones que desarrollan los equipos de SENNIAF y MIDES para el abordaje de situaciones familiares que no representan un riesgo de separación familiar pero que requieren una intervención especializada para el fortalecimiento de los entornos familiares y comunitarios bajo una perspectiva de derechos.

Este decálogo es una “bisagra” que articula el trabajo de prevención primaria desarrollado por otros actores del sistema que implementan medidas sociales¹ y las medidas administrativas provisionales

¹ Art. 134 de la Ley 285 del 15 de febrero de 2022 (en adelante, Ley 285).

(dictadas por SENNIAF), en las que inicialmente NO hay amenaza de separación familiar pero donde un abordaje inadecuado de la situación puede generar un escalamiento del conflicto y quizá una separación familiar.

Los mecanismos de gestión del decálogo brindarán a los equipos técnicos herramientas para implementar prácticas innovadoras de fortalecimiento familiar, aplicando estándares internacionales en un marco de derechos humanos. Asimismo, este decálogo les permitirá identificar y deconstruir prácticas inadecuadas en el abordaje familiar para su erradicación progresiva.

Este documento está integrado por dos partes: la primera incluye un encuadre general sobre qué es el fortalecimiento familiar y los efectos de una implementación no ajustada a un paradigma de protección de derechos de NNA, mientras que la segunda contiene el decálogo de pasos para la gestión del fortalecimiento familiar, desarrollado con una perspectiva operativa en cada fase al establecer una secuencia de abordaje para la gestión de casos.

Esta herramienta será, sin duda, una parteaguas para la implementación de una política de Estado centrada en el fortalecimiento de las familias panameñas que atraviesan por circunstancias difíciles, y requieren un abordaje sensible y especializado por parte de SENNIAF y MIDES.

PARTE I: ENCUADRE GENERAL DEL FORTALECIMIENTO FAMILIAR

a) Objetivo del fortalecimiento familiar

Los programas y servicios de prevención de MIDES y SENNIAF deben estar preparados para abordar una amplia gama de conflictos familiares en los que no se detecta un riesgo de separación familiar, pero donde sí es necesaria una intervención sensible, empática y profesional. Esta intervención deberá promover en las familias la capacidad de gestión del conflicto, potenciando vínculos familiares seguros para el desarrollo pleno de NNA.

Por ello, el fortalecimiento familiar tendrá como objetivo promover un entramado familiar y comunitario-territorial que potencie, de forma planificada y progresiva, vínculos seguros y de cuidado apropiado de NNA, previniendo situaciones de abuso, exclusión y/o discriminación.

b) Metodología para la elaboración del decálogo

La construcción del decálogo se realizó mediante una metodología conducida por RELAF, con la participación de los responsables de las áreas y los equipos técnicos.

Este proceso comenzó con la elaboración de un diagnóstico inicial realizado entre julio de 2023 y marzo 2024, en el que se utilizaron los siguientes recursos para el levantamiento de información:

- 1. Análisis documental.** Recepción y revisión de los principales formatos, guías temáticas, manuales, materiales de lectura, trípticos de las diferentes áreas preventivas de MIDES y SENNIAF, a nivel central y en sus regionales.
- 2. Entrevistas a responsables de las áreas.** Realizadas con la intención de conocer el ámbito de desarrollo de sus funciones, la perspectiva de trabajo y una breve caracterización de los casos que reciben.
- 3. Acompañamiento en entrevistas a familias.** Participación del equipo de RELAF con familias que recibieron atención, en su primera entrevista, o en el seguimiento de procesos de apoyo. En total hubo participación en 16 entrevistas a familias, en sede central y en sedes regionales seleccionadas. Esta acción tuvo un doble resultado: por un lado, el relevamiento de información para el diagnóstico inicial, y por otro, la participación de los equipos en el análisis y las estrategias propuestas a las situaciones atendidas, guiados por expertos y especialistas de RELAF.
- 4. Talleres para la deconstrucción.** Actividades realizadas para profundizar en las metodologías y enfoques de intervención llevados a cabo por los equipos preventivos, a fin de deconstruir prácticas inadecuadas. Se realizaron en dos encuentros presenciales con los equipos de MIDES y SENNIAF de la sede central y sedes regionales seleccionadas.
- 5. Taller con adolescentes.** Realizado para presentar el propósito del decálogo y recabar su opinión.

A partir de los hallazgos identificados en cada una de las acciones, se pudieron establecer de modo práctico las características del proceso diagnóstico para el fortalecimiento familiar en Panamá que se venía llevando a cabo, así como su marco normativo y administrativo, y con ello, la ruta para la construcción del decálogo.

Esta experiencia permitió la elaboración preliminar de la herramienta con la que se desarrollaron las capacitaciones de los equipos, y fue usada como base metodológica y de contenidos para los talleres de deconstrucción. Los resultados y aprendizajes del proceso fueron integrados en el presente decálogo.

c) **Ámbito de aplicación y equipos destinatarios**

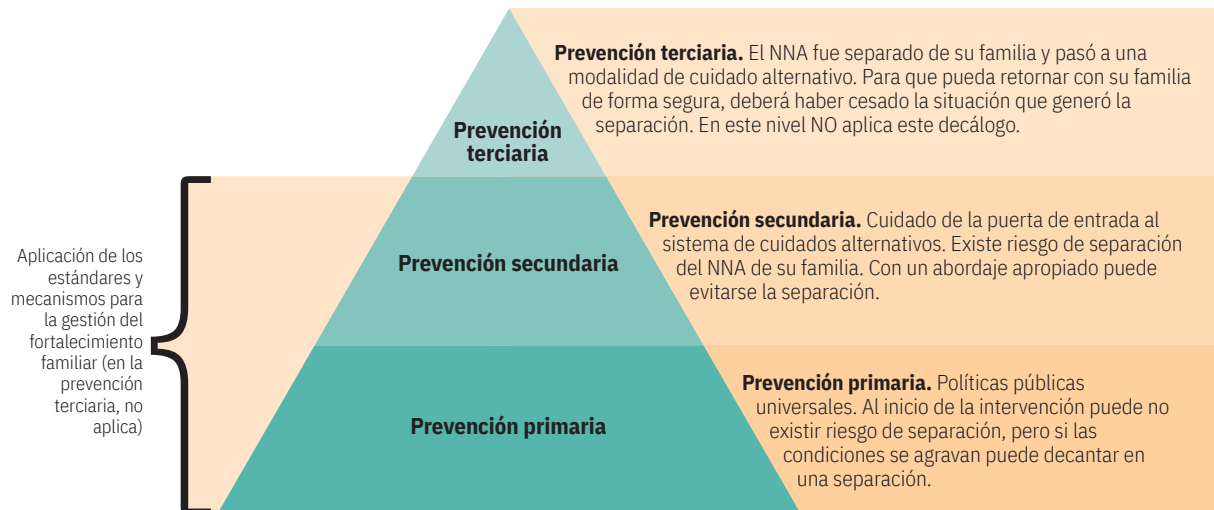
El decálogo es una herramienta que organiza el desarrollo de acciones de prevención primaria y secundaria en articulación con las herramientas de gestión mencionadas en la presentación de este documento:

-Nivel de prevención primaria: cuando se recibe la situación y no existe amenaza de separación, pero sí una necesidad de atención especializada para procesar un conflicto familiar. De lo contrario, la situación puede agravarse y poner en riesgo la convivencia familiar.

-Nivel de prevención secundaria: cuando existe amenaza de separación pero hay condiciones que permiten trabajar con la familia, a fin de que sostenga el cuidado con apoyo y con ello evitar la separación.

Desde esta perspectiva sistémica, el decálogo puede ubicarse como herramienta de apoyo en los dos niveles de prevención antes descritos, a través de la siguiente pirámide construida por RELAF y adaptada al uso de este decálogo.

Niveles de prevención en el trabajo con las familias según su situación



Esta herramienta está dirigida a familias que atraviesan conflictos familiares asociados a crianza, vinculación familiar, cuidado, protección, promoción y respeto de la autonomía de NNA, condiciones de marginalidad, extrema pobreza, por lo que es necesario construir y acompañar a las familias bajo una intervención especializada.

Respecto de los programas, servicios y equipos destinatarios, el decálogo está dirigido a SENNI AF y a MIDES, bajo los siguientes criterios:

SENNIAF

La aplicación del decálogo corresponde a todos los equipos que integran la Dirección de Atención y Servicios Sociales Preventivos (DASSP) a nivel central y sus homólogos en las sedes regionales, ya sean equipos preventivos designados o equipos que cumplan las funciones. Cualquier intervención familiar para la prevención y el fortalecimiento familiar deberá desarrollarse bajo este marco de gestión de acuerdo con los supuestos establecidos en el Art. 102 de la Ley 285 respecto de NNA que requieren protección debido a:

- 1) Acción u omisión de la sociedad o el Estado.
- 2) Falta, omisión o abuso de los padres, tutores, encargados o responsables.
- 3) Acciones u omisiones contra sí mismos.

Al ser identificada una situación de esta naturaleza, “la SENNIAF podrá adoptar medidas administrativas de carácter provisional, con la finalidad de prevenir la separación familiar del niño, niña o adolescente mediante el apoyo a la familia”.²

Los estándares y mecanismos de gestión establecidos en el decálogo permitirán fortalecer a los equipos preventivos encargados de recibir las situaciones para establecer una ruta de trabajo bajo los principios de gradualidad de la protección descritos en el Art. 122 de la Ley 285:

- 1) Protección universal.
- 2) Protección social.
- 3) Protección administrativa especializada.
- 4) Protección judicial.

MIDES

La aplicación del decálogo corresponde a las áreas encargadas –a nivel central o regional– de coordinar programas o servicios que brindan apoyo a las familias que atraviesan problemáticas sociales, familiares y comunitarias acompañadas de condiciones de vulnerabilidad y pobreza.

Adicionalmente, corresponde a los equipos adscritos al Centro de Orientación y Atención Integral (COAI) central y las regionales, ya sea que exista el área específica o el equipo que desempeñe esas funciones.

Los estándares y mecanismos de gestión establecidos en el decálogo permiten fortalecer a los equipos para aplicar una visión integral de abordaje y apoyo a las familias. El programa o servicio brindado deberá proporcionarse como parte de una estrategia integral de atención para el fortalecimiento familiar, a fin de alcanzar progresivamente la capacidad autónoma de gestión, contención y resolución de los conflictos.

d) Los recursos humanos para el fortalecimiento familiar

Cada paso de la intervención contiene componentes técnicos y elementos prácticos que deberán ser apropiados y aplicados por los equipos que están a cargo del trabajo preventivo con familias a lo largo de la intervención.

² Art. 197 de la Ley 285.

Para el desarrollo de esta tarea, es necesaria la especialización del equipo técnico conformado por profesionales de las áreas de psicología, trabajo social, derecho y aquellas disciplinas afines que participan en el apoyo familiar y comunitario. También deben estar capacitados los administrativos que atienden a las familias en las oficinas, telefónicamente o en redes sociales, y los responsables de los programas y servicios que eventualmente deban intervenir.

Algunas características del perfil requerido para la gestión del fortalecimiento familiar son:

Nivel de conocimiento y habilidades básicas: requerido a todas las personas que brindan algún tipo de servicio para el fortalecimiento familiar, incluidos administrativos, policías, recepcionistas, secretarías, áreas encargadas de la gestión documental y derivación de solicitudes, operadores telefónicos, además de los equipos técnicos y decisores de área.

- Tener habilidades sociales básicas tales como empatía, capacidad de escucha, sensibilidad, asertividad, respeto y tolerancia.

Nivel transversal a operadores profesionales: habilidades necesarias que aplican de forma transversal a todos los integrantes de los equipos técnicos que están involucrados en el fortalecimiento familiar.

- Conocer el funcionamiento de las rutas de atención del sistema de protección de derechos de NNA en Panamá.
- Tener conocimientos básicos sobre desarrollo infantil, abordaje de las adolescencias, ciclo de la violencia, teoría del trauma, teoría del apego, análisis de factores de riesgo y de factores de protección.
- Conocimiento y habilidad para la detección de los efectos o consecuencias de la violencia (algunos indicadores son declarados y visibles pero otros no, lo que requiere el conocimiento del profesional para identificarlos y comprender el impacto que generan).
- Dominar los enfoques, principios y procedimientos del presente decálogo para aplicarlos en su práctica diaria.

Nivel de características exigidas, según su disciplina: habilidades específicas según el perfil profesional para la gestión del fortalecimiento familiar.

- Trabajo social: foco en la gestión y el acompañamiento social, apoyo en la articulación con otros actores del sistema y orientación para la revisión y modificación de las dinámicas familiares que pudieran ser obstáculo a un adecuado funcionamiento. Debe tener una participación activa en el territorio y la comunidad.
- Psicología: foco en la mejora de las interacciones familiares y el desarrollo de recursos para afrontar el conflicto. A partir de las herramientas profesionales con las que cuente, promoverá la resignificación de los procesos de vinculación familiar. Si bien su tarea puede ser realizada en las instalaciones, también desarrolla actividades de campo, para acompañar los procesos de cambio en terreno con la familia y sus vínculos comunitarios.
- Jurídico: foco en el apoyo en la gestión y articulación en el ámbito legal y para la elaboración de las medidas administrativas, en colaboración con el área social y psicológica.

e) Sobre la diversidad de situaciones a atender y la eficacia de la intervención

Es importante que los equipos sean receptivos y estén preparados para recibir una amplia gama de situaciones en las que pueda requerirse su intervención. La lectura y la aplicación de los momentos de la intervención para el fortalecimiento familiar son dinámicas y deben ser ajustadas a las necesidades que se identifican. Esto conlleva que haya situaciones en las que los equipos tengan que intervenir de manera más profunda y prolongada debido a la conflictividad familiar; sin embargo, podrá haber casos en los que una intervención única, sensible y apropiada permita el abordaje y el apoyo para la resolución del conflicto.

Por lo anterior, es necesario que los equipos se apropien una perspectiva de eficacia en la intervención, entendida como la capacidad de establecer y cumplir objetivos coherentes con las necesidades identificadas y con el uso de recursos adecuados a la situación.

f) Principios y enfoques aplicables a la gestión del fortalecimiento familiar

Los principios de derechos humanos aplicables están contenidos en el marco normativo y conceptual nacional e internacional. Constituyen una perspectiva o enfoque para la interpretación y el diseño de los procedimientos que deben aplicarse para la garantía y restitución de los derechos de la infancia y la adolescencia.

Principio del interés superior de la niñez y la adolescencia

El principio del interés superior de la niñez y la adolescencia es el pilar fundamental del paradigma de protección de derechos. Significa que las decisiones que se tomen sobre los asuntos que involucran o afectan a NNA deben responder a lo que se considere la mejor opción para ello, y deben tomarse después de realizar un análisis de su situación particular y de haber escuchado sus opiniones y sus puntos de vista.

El derecho de todo NNA a ser escuchado

Los NNA que sean recibidos a través de las intervenciones de MIDES y SENNIAF tienen derecho a ser escuchados y a que sus opiniones sean tenidas en cuenta, de acuerdo con su grado de madurez y nivel de desarrollo.

Principio de autonomía progresiva de NNA de acuerdo con su desarrollo y aptitudes

Las estrategias e intervenciones sobre NNA y sus familias deben tener el objetivo de que incorporen, progresivamente y de acuerdo con su edad, herramientas que les permitan desenvolverse en la vida autónoma e independiente con seguridad y responsabilidad.

Principio de no adultocentrismo

La visión adultocéntrica se manifiesta cuando el adulto asume una posición de supuesta superioridad respecto de NNA: los considera “seres inacabados”, en preparación para ser adultos y que, cuando lleguen a la adultez, podrán integrarse plenamente a la sociedad y ser respetados. Esta visión significa, en definitiva, considerar a los adultos como modelo ideal de persona y a los NNA como seres que “no están preparados”, por lo que aún no tienen valor. Esta perspectiva invisibiliza necesidades y limita posibilidades de resolución de los conflictos que afectan a NNA.

Principio de no medicalización

Solo deberá proporcionarse medicación bajo prescripción médica, basada en necesidades terapéuticas debidamente diagnosticadas y tratadas. Cuando los problemas que están por fuera del área de la medicina psiquiátrica son definidos en términos de trastornos y abordados como problemas “médicos” y con “soluciones químicas”, se está ante un proceso de medicalización de la vida. Esta se traduce en un aumento de consumo de psicofármacos en NNA, que deja en la sombra las causas de su comportamiento. Este puede ser consecuencia de violencia, negligencia y omisión, y se traduce en diversas manifestaciones y síntomas, como crisis de angustia, agresividad, dificultades para el aprendizaje, etcétera.

Principio de no patologización

Es importante evitar determinismos que “reduzcan” a causas clínicas (enfoque basado en la enfermedad) el origen de las problemáticas personales, familiares o comunitarias que atraviesan NNA. Es necesario que los equipos cuenten con una visión integral para comprender la situación singular. No se trata de “categorizar” como comportamientos enfermos, sino de entenderlos como una manifestación conjunta de necesidades mediante la que se comunican los deseos, enojos, frustraciones de las situaciones vividas, y que requieren el acompañamiento de profesionales.

Principio de apoyo familiar

Las familias tienen derecho a contar con apoyos y ser provistas de recursos que les permitan adquirir o fortalecer las competencias y las habilidades requeridas para cuidar a NNA, y que les posibiliten hacer frente a los desafíos y las situaciones adversas que se les presenten. Recursos públicos y privados deberán incorporarse a la estrategia de intervención para promover el fortalecimiento de las familias.

Enfoque de derechos

Reconoce a NNA como sujetos de derechos y actores sociales que pueden intervenir, mediante el ejercicio de su derecho a la participación, en todos los espacios sociales en los cuales se desenvuelven: la familia, la escuela, la comunidad, entre otros. Desde esta perspectiva teórica, los NNA son protagonistas de su propio desarrollo, por lo que se requiere promover activamente el despliegue de sus capacidades y la entrega de información adecuada para que sean sujetos activos en la exigibilidad de sus derechos.

Enfoque del ciclo vital

Implica la comprensión de las necesidades vitales y las características de NNA según su edad, la etapa del desarrollo en la que se encuentren y su madurez evolutiva. Los efectos de este enfoque son muchos: desde preparar metodologías adecuadas para escucharlos hasta identificar apropiadamente sus necesidades, pasando por la consideración del tipo de habilidades y condiciones que deben tener quienes ejerzan su cuidado.

Enfoque de género

En el abordaje de las situaciones que atraviesan NNA, se evidencia la necesidad de reducir la inequidad, la falta de consideración de las necesidades y circunstancias particulares según el género, y también las diferentes problemáticas de vulneración de derechos que afectan de modo distinto a las niñas y a las adolescentes.

El grado de inequidad en las relaciones de género y las valoraciones jerárquicamente diferenciadas entre varones y mujeres afectan de manera directa el desarrollo de las capacidades de las niñas y las adolescentes. En los objetivos y el desarrollo de las estrategias de fortalecimiento familiar se debe evitar la reafirmación de roles y estereotipos de género; por el contrario, se debe reforzar el reconocimiento de la autonomía de las mujeres.

Enfoque intercultural

La evidencia empírica provista por distintas investigaciones que abordan los resultados de las intervenciones de protección especializada muestra que se producen revictimizaciones si no son culturalmente pertinentes y no consideran los patrones locales de crianza, así como las particularidades identitarias relativas al cuidado de NNA. Por ello, es necesario implementar medidas de apoyo apropiadas y respetuosas de las culturas de las familias y la comunidad, para potenciar sus fortalezas y aprovechar los recursos existentes.

Enfoque inclusivo y de no discriminación

Los equipos deben desarrollar actitudes y acciones inclusivas y no discriminatorias, reconociendo que las familias pueden verse afectadas por diferentes circunstancias que deben ser atendidas, e integrarlas a una red de servicios de apoyo que les permitan recuperar su capacidad de cuidado, sin ser excluidas ni estigmatizadas por razones de ninguna índole (pobreza, etnia, nacionalidad, religión, sexo, discapacidad, etcétera).

Enfoque sistémico

Una perspectiva sistémica considera las distintas dimensiones o niveles de acción y tiene al NNA en el centro de la intervención de protección especializada como finalidad. Incluye a los actores y sus interacciones, que deben estar en articulación para una actuación restitutiva oportuna y eficaz.

g) Hallazgos en el diagnóstico inicial respecto de las prácticas para la gestión del fortalecimiento familiar

Como ya se mencionó, la finalidad del diagnóstico inicial fue establecer una línea base de conocimiento técnico y operativo sobre los enfoques, la metodología y los recursos para el fortalecimiento familiar que llevaban adelante los equipos preventivos o personal designado de SENNIAF, MIDES central y sus respectivas sedes regionales.

Para elaborar el diagnóstico, se tomó como referencia la *Guía de estándares para el personal de las entidades públicas y privadas que se ocupan de la protección de derechos de niñas, niños y adolescentes. Aplicación de las Directrices de las Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños*, elaborada por RELAF y UNICEF.

El análisis realizado bajo esta herramienta se complementó con la identificación de la aplicación (o no) de los principios y enfoques que se detallaron en la sección previa. Ello, con la finalidad de relevar y analizar las prácticas que había que deconstruir por ser contrarias a un enfoque de derechos humanos de la niñez y estar basadas en un paradigma de patronato o tutelar, que no reconoce a NNA como sujetos de derecho sino como objetos de cuidado.

De este marco técnico metodológico se extrajeron un conjunto de estándares aplicables a la gestión del fortalecimiento familiar, que se ordenan de la siguiente manera:

- 1) NNA como sujetos de derechos.
- 2) Derecho de participación y que su opinión sea tomada en cuenta.
- 3) Intervención sobre los vínculos familiares y comunitarios.
- 4) Planificación y dirección de las intervenciones.
- 5) Articulación con otros actores del sistema.
- 6) Habilitación de recursos familiares, comunitarios e institucionales.

Estos estándares internacionales de derechos humanos aplicables fueron la referencia para contrastar con la práctica vigente en Panamá. Ello permitió identificar la distancia entre las prácticas relevadas y el estándar de derechos humanos, lo cual fue definido como una brecha en el cumplimiento de las pautas de este decálogo por su actuación bajo el paradigma de patronato.

A continuación se recopilan las principales brechas identificadas, que se ordenan a partir de los estándares:

1. NNA COMO SUJETOS DE DERECHO	
Estándar	Brecha identificada por actuación bajo el paradigma de patronato
<p>Atención individualizada: todas las decisiones, iniciativas y soluciones dirigidas a los NNA deben adecuarse a sus particularidades. Se debe tener en cuenta si es niño, niña o adolescente, su seguridad y protección, su historia, su cultura; cada una de sus condiciones especiales deben ser respetadas sin discriminación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Los formatos de registro que se utilizaban para realizar la intervención con la familia no cuentan con una sección para indagar sobre el “momento” en que esta se presenta. Como resultado, es más probable que solo se registre la crisis familiar que están atravesando sin profundizar en el conflicto subyacente. - Se identificó que la “guía” que orienta las entrevistas a las familias está basada principalmente en el llenado de los formatos, lo cual condiciona la escucha de la familia y de la situación de la que se requiere hablar en ese momento. - Se observó que frecuentemente las respuestas de los equipos hacia las familias consistían en “aconsejar” sobre lo que podían hacer, lo que limitaba la posibilidad de construir alternativas de manera conjunta. - Los contenidos y la metodología observada en el taller de apoyo a las familias responden a un temario y un modelo de atención preestablecido, directivo, unidireccional. Se requiere articular con metodologías participativas para promover la posibilidad de acompañar la situación de cada caso y, a la vez, permitir al grupo manifestarse, recoger sus emergentes. - Se observó que predomina una suposición de “peligrosidad” hacia las familias, lo que puede limitar la escucha con empatía a su demanda.
<p>Los y las jóvenes deben ser ayudados: especialmente en lo tocante a afrontar los desafíos de la vida cotidiana y en lo relativo a decisiones de peso, tales como la de abandonar el hogar familiar.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se registró una tendencia hacia la “demonización sistémica” de la sexualidad adolescente y su “infantilización”. Esto puede ser resultado de la debilidad en la implementación de un enfoque de reconocimiento a la autonomía progresiva y de los derechos sexuales y reproductivos de los adolescentes. - Se recabó evidencia sobre la predominancia de una visión “adultocéntrica” en la escucha de las situaciones, lo cual puede actuar como factor para agravar la conflictividad adultos/adolescentes. - Esta perspectiva tiene como resultado una intervención penalizante que, lejos de ayudar a la comunicación y resolución de los posibles conflictos con los adolescentes, puede agravarlos.
<p>Como futuros padres y madres: deben ser ayudados para prepararse; deben ser incentivados a conocer, de modo tal de tomar las mejores decisiones respecto de su salud sexual y reproductiva, y asumir sus responsabilidades en este plano.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se identificó una tendencia a atribuir a las adolescentes gestantes y los adolescentes progenitores la condición de “padre o madre”, lo cual puede limitar su capacidad de reconocer su deseo, su capacidad de maternar o paternar, y la posible asunción o no de ese rol. - Se evidenció que existen debilidades técnicas para abordar temas de sexualidad y erotismo con los y las adolescentes. - Se identificó que los temas abordados en los talleres de adolescentes gestantes están centrados en sus “cuidados médicos”, lo cual puede limitar la posibilidad de transmitir sus necesidades subjetivas, deseos, temores, etcétera.

2. DERECHO DEL NNA A PARTICIPAR Y QUE SU OPINIÓN SEA TOMADA EN CUENTA

Estándar	Brecha identificada por actuación bajo el paradigma de patronato
<p>Escucharlos: es necesario respetar plenamente el derecho del NNA a ser oído y a que sus opiniones sean tenidas en cuenta y sean consideradas conforme a su grado de madurez.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Los formatos de registro que se utilizaban para realizar la intervención con la - Se identificaron mecanismos débiles para integrar el derecho a la participación de NNA y que su voz sea tomada en cuenta en las decisiones que le conciernen. - En la revisión de los formularios implementados y en la conducción de entrevistas no se pudo identificar una sección o guía para recabar la voz de NNA.
<p>Hacer que comprenda: las personas que escuchan y orientan al NNA deben poner a su disposición toda la información sobre la situación que atraviesan y las consecuencias de su intervención, y deben hacerlo en el idioma de preferencia del NNA de manera clara y sencilla.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - En las entrevistas acompañadas, no se identificaron mecanismos que permitan evaluar la comprensión de las familias y NNA de su situación y los efectos que esta tiene en su vida, lo cual podría tener como efecto una disminución en el reconocimiento de la necesidad de intervención por parte de las familias. - En el taller con adolescentes para la presentación del decálogo se identificó que, al no contar con información, tienen dificultades para reconocer y apropiarse de la estrategia de apoyo familiar. Asimismo, muestran dudas sobre sus procesos, objetivo, duración y sobre cómo su familia es parte de un plan de trabajo.

3. INTERVENCIÓN SOBRE LOS VÍNCULOS FAMILIARES Y COMUNITARIOS

Estándar	Brecha identificada por actuación bajo el paradigma de patronato
<p>La familia del NNA: también debe ser informada, consultada y orientada en todo lo que hace al proceso en el que se encuentran involucrados ella y el NNA. Se debe asegurar que la familia de origen, la familia extensa y/o las personas que son importantes en la vida del NNA sean conscientes respecto de lo que acontece.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se observó que la escucha de la familia se enfoca en la demanda manifiesta y las necesidades que tiene en ese momento; esto puede derivar en que no haya escucha sensible de la situación y que la lectura del caso sea restringida, al no analizar conjuntamente los elementos latentes que generaron la crisis.
<p>Apoyo para el fortalecimiento de las familias: el Estado y las organizaciones de la sociedad civil y la comunidad en su conjunto deben apoyar a las familias con dificultades emocionales, económicas y sociales, de modo que puedan cumplir con sus responsabilidades, en pos de la permanencia del NNA.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - En las entrevistas se pudo identificar que hay una debilidad en la metodología para el abordaje de los casos, con una tendencia a no afrontar la resolución. Predomina la derivación a otras entidades, lo que puede dejar afuera la posibilidad de ejecutar una intervención eficiente para fortalecer las capacidades de cuidado de las familias. - Se pudo identificar debilidad en la construcción de estrategias articuladas con otros actores del sistema, a nivel interno y externo.
<p>Fortalecimiento de vínculos familiares y comunitarios: los profesionales y los operadores familiares, tanto del Estado como de la comunidad que intervienen junto a las familias, deberán fortalecer y promover un entramado familiar y comunitario-territorial que potencie la creación de espacios de articulación para el desarrollo pleno de los derechos de NNA en el ámbito local, previniendo situaciones de institucionalización y de exclusión.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - En la metodología de abordaje de casos se observó una tendencia, centrada en “detectar maltrato infantil”. Sostener solo esta perspectiva en la recepción e indagación inicial puede tener como efecto debilidades en reconocer y abordar las situaciones familiares que transitan más en el campo del conflicto padres/madres-hijos/hijas. - Se observó una tendencia “correctiva” de los equipos hacia las familias; esto puede tener como resultado la dificultad de escuchar e interpretar los conflictos familiares. - No se identificó evidencia que dé cuenta de trabajos de articulación con los recursos comunitarios y/o familiares.
<p>Entorno familiar y comunitario: los operadores de las instituciones relacionadas con la infancia garantizarán a cada NNA las condiciones necesarias para desarrollarse en un entorno familiar y comunitario adecuado que permita el goce efectivo de sus derechos, dentro de la convivencia familiar.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se observó con frecuencia que las acciones de apoyo desarrolladas no son congruentes con la situación familiar conflictiva; esto puede derivar en que se intente adaptar la necesidad de atención familiar a modelos ya establecidos de atención, sin diseñar una estrategia individualizada para cada caso que permita el goce de derechos de NNA. - En las acciones del diagnóstico de las familias, no se identificaron evidencias sobre la integración de las redes territoriales y comunitarias para el abordaje de los casos.

4. PLANIFICACIÓN Y DIRECCIÓN DE LAS INTERVENCIONES

Estándar	Brecha identificada por actuación bajo el paradigma de patronato
<p>Evaluar, planificar, revisar cada situación en particular para tomar decisiones: para ello, quienes evalúan, planifican y deciden deben contar con conocimientos suficientes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se identificó un desafío de SENNIAF y MIDES para asumir su rol como entidad especializada en niñez y familia; esto puede dificultar su implicación en el rol de protección que les corresponde. - Se pudo observar que predomina una perspectiva de derivación de los casos a otras entidades, lo cual tiene como efecto una debilidad en el diseño de las intervenciones y en el establecimiento de objetivos.

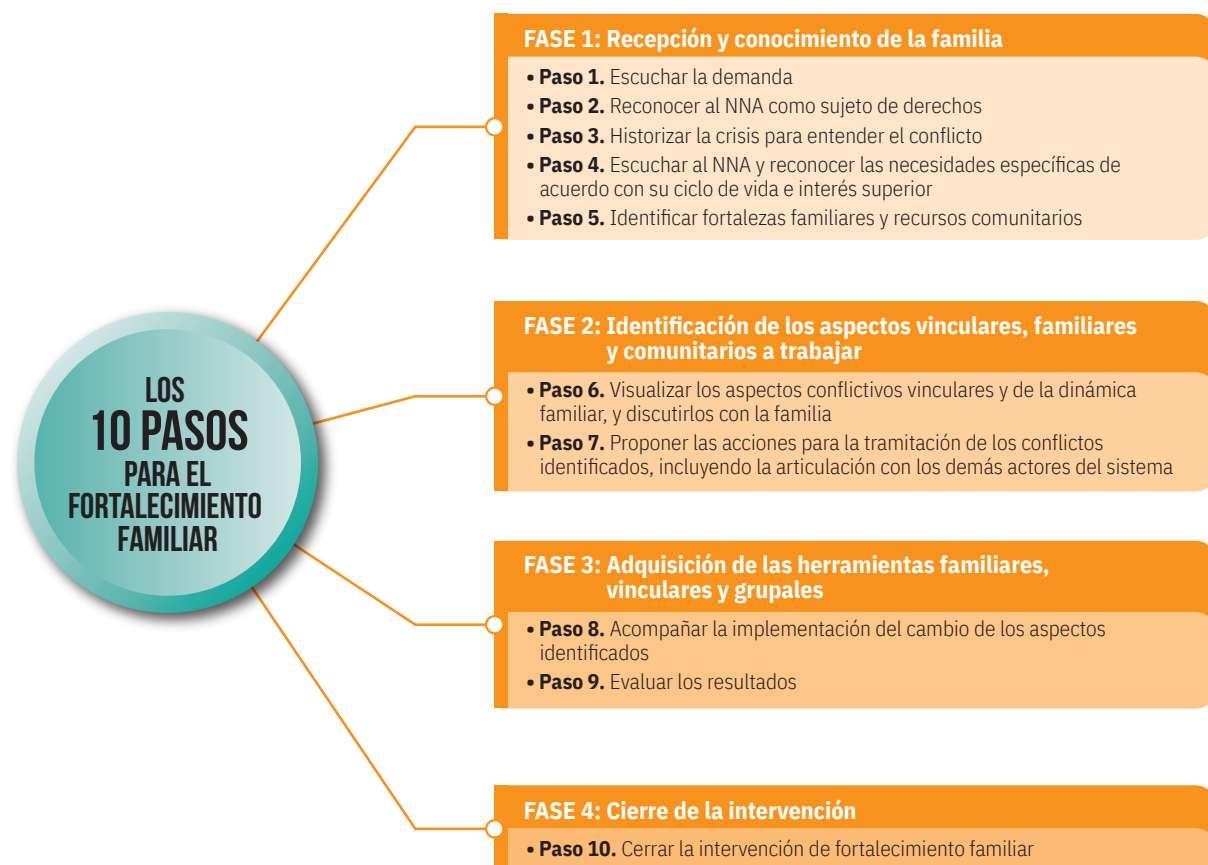
PARTE II: DECÁLOGO DE LOS PASOS PARA LA GESTIÓN DEL FORTALECIMIENTO FAMILIAR

Como queda enunciado en este documento, el decálogo se constituye como la herramienta que guía técnicamente la recepción, el abordaje y el cierre de los casos que son recibidos en MIDES y SENNIAF para la gestión del fortalecimiento familiar.

El decálogo abarca las cuatro fases que se identifican en la intervención, y que se componen de 10 pasos necesarios. Estos se desarrollan de forma dinámica y sistémica, deberán ser ajustados a la situación singular de cada familia en la que se interviene y es posible que deban ser aplicados en un periodo acotado.

Ninguno de los pasos del abordaje deberá ser omitido, entendiendo además que la recepción de las familias y la escucha de su situación con empatía es en sí una acción de fortalecimiento familiar. Tal es así que, en ciertas intervenciones, una entrevista en profundidad puede satisfacer la necesidad de la familia de ser apoyada con la orientación profesional que en esa única intervención se le pudiera brindar.

Los equipos interdisciplinarios de las entidades de protección de la infancia tienen una responsabilidad asociada al objetivo de las instituciones en las que operan. Por ello, sus esfuerzos deberán estar orientados a tener resultados concretos en la mejora de las capacidades de las familias para proteger a sus miembros, en especial a NNA.



a) La metodología para el fortalecimiento familiar: la entrevista

Para su intervención especializada, el equipo puede contar con diferentes herramientas. La entrevista es la más importante, y todos los miembros deben estar preparados para su implementación. Hay diversos recursos metodológicos que se pueden emplear, según las disciplinas de los profesionales y las necesidades del caso; entre ellos, la administración de tests psicológicos, visitas domiciliarias, realización de genogramas o tramitación de documentación legal. Pero ampliamente se destacan los beneficios obtenidos a través de una buena utilización de la entrevista, tanto desde la perspectiva de la familia y sus miembros como desde la de los profesionales. Abogados, psicólogos, educadores, operadores, trabajadores sociales tienen que dominar los aspectos principales de la entrevista, que a continuación se explican.

Encuadre: está dado principalmente por el rol del entrevistador, el tiempo y el lugar en el que se desarrolle el encuentro. En líneas generales, estas variables están determinadas por la institución en la que actúan los entrevistadores. En las entidades de protección de derechos, el supuesto de entrevistadores y entrevistados debe ser que en la intervención se abordará la situación de protección de derechos de los NNA, que es el motivo del encuentro. Como queda dicho, el objetivo y la finalidad de la intervención es el fortalecimiento familiar para el cuidado apropiado, que se logra al garantizar los derechos de manera satisfactoria.

La situación de entrevista es precedida por un **motivo:** alguna condición en la familia y su entorno comunitario está limitando u obstaculizando el desarrollo de las fortalezas que llevan a los adultos a hacerse cargo del cuidado de modo eficaz. El encuadre dado por la entidad de protección supone que en esa intervención habrá una intencionalidad de ayuda para que la familia pueda adquirir o mejorar sus recursos de cuidado.

La duración es importante en tanto permite cumplir con los objetivos. Normalmente se debe destinar un tiempo prolongado a la primera entrevista.

Por último, es de crucial importancia observar el comportamiento de los entrevistados durante el tiempo en el que transcurre la entrevista; allí se ponen de manifiesto las características de la comunicación, la dinámica entre los miembros de la familia que acuden, el comportamiento no verbal y cómo se desempeñan emocionalmente con el entrevistador.

Características generales: las entrevistas se definen según una condición básica: pueden ser abiertas o cerradas. Para el propósito de trabajar en este ámbito del fortalecimiento familiar, se recomiendan entrevistas semiestructuradas. Esto quiere decir que se dejará un margen para que el entrevistador deje fluir el relato familiar y, a su vez, tendrá la pericia de recabar información necesaria. Esto último tiene un límite: si bien hay una perspectiva de “investigación”, no se debe convertir la entrevista en un interrogatorio. Lo deseable es que los entrevistados, a partir de la libertad para hablar, puedan expresar lo que hasta ese momento no habían reconocido: las complejidades subyacentes al conflicto que los lleva a necesitar el apoyo del organismo de protección. Bajo la flexibilidad y la confianza que otorgue el entrevistador se podrá llegar al “nudo” y desde allí visualizar las necesidades y posibilidades de apoyo.

Actitud del entrevistador: guardando su rol profesional, debe ser empático, promover confianza pero sin hacer referencia a su vida personal o manifestarse como “amigo”, ni tener una distancia o rigidez tal que el entrevistado se sienta “juzgado”. Esto se ve facilitado por el momento de apertura de la intervención, en el que se dejan claros y explícitos el motivo, el encuadre y las características del encuentro. Preferentemente la entrevista deberá ser conducida por más de una persona del equipo técnico; esto facilitará la interacción y el análisis de las situaciones.

Carácter operativo: se produce un “movimiento” en la situación de crisis, impulsado por la explicitación del motivo latente. Esa tarea de elucidación, que se hace posible cuando el entrevistado puede expresarse a partir de su relato basado en el motivo manifiesto, es en sí operativa del inicio del cambio necesario.

b) Los 10 pasos de la intervención

FASE 1: Recepción y conocimiento de la familia

- **Paso 1.** Escuchar la demanda
- **Paso 2.** Reconocer al NNA como sujeto de derechos
- **Paso 3.** Historizar la crisis para entender el conflicto
- **Paso 4.** Escuchar al NNA y reconocer las necesidades específicas de acuerdo con su ciclo de vida e interés superior
- **Paso 5.** Identificar fortalezas familiares y recursos comunitarios

Paso 1. Escuchar la demanda

La recepción de los casos es diversa y depende de la presencia territorial de las instituciones (MIDES y SENNIAF), la distribución de las actividades, la cantidad de personal con que se cuenta y la vía de recepción del caso, entre los condicionantes más importantes.

De forma general se identificó que, a nivel central de las entidades públicas, existe una dirección o área responsable de brindar la atención preventiva. En las oficinas regionales, hay equipos multidisciplinarios designados para las funciones, dentro de una gama más amplia de actividades que desarrollan.

Independientemente de la estructura institucional con la que se cuente, los equipos deberán apropiarse de los estándares y mecanismos de gestión dispuestos en este decálogo desde la recepción, la gestión y el cierre de los casos.

Las vías de recepción de casos

De acuerdo con la manera en la que la familia llega a solicitar apoyo, se darán determinadas condiciones para su recepción y posterior intervención. Es necesario que la primera persona que se encarga de la recepción de las familias tenga la capacidad de apoyarlas para el procesamiento inicial de la angustia y ansiedad que traen, validando la importancia de su asistencia y comunicando con calidez el procedimiento que se realizará.

El perfil del personal que atenderá a la familia, así como los espacios físicos que puede utilizar durante ese tiempo (sanitarios, ludotecas para NNA, sala de espera, etcétera), deben contribuir a que se

sientan a gusto. Se recomienda que el tiempo de espera no exceda los 30 minutos, ya que esta visita espontánea podría no repetirse y, como ya se dijo, una intervención eficaz podría ser suficiente para orientar la resolución del conflicto.

- a) Por asistencia espontánea y voluntaria: se refiere a NNA o familias que, sin previa cita, se acercan a MIDES y SENNI AF para solicitar información sobre el acceso a un programa o servicio; requieren alguna orientación; fueron derivadas informalmente por alguna institución; o tal asistencia les fue sugerida por un juzgado (para esta última vía, se brindarán más pautas en el siguiente inciso).
- b) Derivadas formalmente por un juez: cuando una situación de posible vulneración de derechos fue detectada por una autoridad jurisdiccional y requiere ser atendida por las entidades administrativas especializadas. La familia puede llegar a solicitar un turno de atención o puede haber sido citada por SENNI AF. En ambos casos, hay un oficio de derivación de la familia.

En ambos supuestos, es importante reconocer el desgaste familiar que pudo derivar del contacto con el sistema judicial, por lo que es probable que aquello que escuche el equipo sea la situación inicial que llevó a la familia al juzgado; ello, sumado a los efectos generados en el tránsito por las instituciones del poder judicial. Estos efectos pueden ser varios, y escucharlos será una de las tareas de los equipos. Conociendo el encuadre de la primera entrevista, la familia comprenderá que la entidad de protección no la juzgará, no investigará para punir ni tomará medidas coercitivas o correctivas si es que hubiera una supuesta “falta” en su conducta, de los adultos o de los NNA. Es necesario que queden muy claras las distintas perspectivas de intervención de la institución de protección y la judicial; por ejemplo, que la entidad de protección no es auxiliar de la justicia, que su accionar es autónomo, que se requieren distintas intervenciones institucionales con sus especificidades cuando del sistema de protección de la infancia funciona correctamente.

- c) Derivadas por otra institución del sistema: se refiere a los casos detectados por alguna instancia pública o privada por la que transitan los NNA: escuelas, entidades de salud, entidades deportivas, otras que pudieron haber detectado la necesidad de articulación con MIDES o SENNI AF como entidades especializadas.

En este supuesto, los equipos deberán promover la recopilación de la mayor cantidad de información posible respecto de las familias, preferentemente antes de verlas en persona. Es probable que las instituciones, antes de hacer la derivación, hayan desarrollado al menos una acción de trabajo familiar, escolar, comunitario, etcétera.

Recabar esta información permitirá tener en cuenta lo que se hizo antes, si lo que se llevó a cabo fue lo necesario, si ayudó o no, así como la adherencia o reacción que tuvo la familia a la intervención.

Esto evitará “sobreintervenir” con la familia o hacer algo que ya se ha realizado sin resultados. También permite que las demás instituciones hagan lo posible para ayudar en sus ámbitos a las familias, disminuyendo así las derivaciones innecesarias.

- d) Referencia interna: alude a las canalizaciones hechas por áreas propias de MIDES y SENNI AF. En estos casos, aplican los mismos criterios desarrollados en el inciso anterior: es necesario recabar la mayor cantidad de información posible antes del contacto con la familia.

Características adicionales de la entrevista inicial

Una vez identificada la vía de recepción del caso, los equipos tendrán mayores herramientas al momento de dirigir el primer encuentro, lo que promueve un encuadre más sensible y centrado en la situación particular.

Durante ese primer encuentro con la familia, el equipo tendrá que implementar una entrevista en profundidad para la escucha de la situación e identificar las motivaciones que llevaron a la familia a acercarse a MIDES o SENNIAF.

Complementariamente a lo ya señalado como características generales de las entrevistas, hay algunos elementos propios de la entrevista inicial, que se detallan a continuación:

- a) Establecer *rapport* con la familia: implica que desde el inicio de la intervención se promueva un vínculo de confianza entre las familias y el equipo. Este se construye a partir de comprender el objetivo de la intervención del profesional que pertenece a un equipo de protección de la infancia. Asimismo, supone promover una relación de seguridad en los integrantes de la familia y de reconocimiento del equipo como personas interesadas en brindar apoyo respetuoso de sus circunstancias personales, culturales y sociales.
- b) Establecer un encuadre: especificar a la familia el objetivo y las características de la primera intervención.
- c) Establecer una secuencia dentro de las entrevistas: es probable –y deseable– que asistan a las entrevistas varios integrantes de la familia. Los equipos deberán informar y operar con la familia en una secuencia que permita la producción de discurso individual y también grupal, dando a cada integrante de la familia un espacio de expresión. Esto permitirá “recoger todas las voces” de los protagonistas, atendiendo las necesidades y posiciones de cada uno en particular. La secuencia recomendable es la siguiente:
 - i. Inicia con la participación de todos los integrantes que hayan acudido a la orientación, adultos y NNA juntos.
 - ii. Posteriormente se conversa en privado con los padres y/o responsables de cuidado.
 - iii. En un tercer momento se entrevista a los NNA sobre su perspectiva de la situación.
 - iv. Tiene lugar el cierre de la entrevista con todos los integrantes de la familia, donde se presentan los resultados de este primer encuentro.

Identificación del motivo manifiesto y latente de la familia

Motivo manifiesto: hace referencia a la necesidad explícita que requiere atención. Puede definirse como el “emergente”, el “síntoma” de una crisis familiar.

Motivo latente: alude a la conflictividad subyacente del motivo manifiesto, aquellas causas más profundas del conflicto “no dichas” y probablemente no reconocidas por la propia familia en un primer momento.

El equipo debe tener la capacidad de discernir entre estas dos lecturas de la situación: una superficial, la otra más profunda y que encubre lo que es necesario ver, para comprender y ayudar a superar la crisis familiar.

Esta perspectiva de trabajo requiere la idoneidad del equipo para la tarea: debe saber escuchar sin prejuizar, analizar situaciones complejas, descubrir supuestos para poder ayudar a la familia.

Paso 2. Reconocer al NNA como sujeto de derechos

Desde el primer contacto del equipo con la familia, se debe promover la perspectiva de NNA como sujetos activos en el proceso de protección que está teniendo lugar. Esto requiere impulsar la deconstrucción de juicios o posturas “infantilizantes”, promover el reconocimiento y la aceptación del crecimiento de los hijos y los cambios que presentan. Asimismo, exige a los adultos establecer nuevos modos de comunicación, escuchando y comprendiendo las necesidades y diversas maneras en las que los NNA comienzan a vincularse con sus pares y con los adultos.

Es posible que la familia tenga una perspectiva “objetivante” hacia el NNA, perceptible en expresiones tales como: “es mi hijo y yo sé qué es lo mejor para él”, “yo lo puedo educar como quiera”, “esta es mi casa y estas son mis reglas”. Por lo anterior, es necesario estar atentos al posicionamiento de la familia y al tipo de vínculo que establece con el NNA.

La lectura del conflicto deberá hacerse desde una perspectiva de derechos de la infancia, por lo que es necesario identificar los derechos vulnerados del NNA escuchando los problemas manifiestos de la familia, que son el obstáculo para su cumplimiento.

De forma enunciativa, pero no limitativa, se recogen los siguientes derechos extraídos de la Ley 285. Todos tienen como eje rector y transversal el derecho a vivir en familia y comunidad:

1. Derechos de supervivencia
 - 1.a A la supervivencia
 - 1.b A la vida
 - 1.c A la intimidad e integridad personal
 - 1.d A la identidad
 - 1.e A la inscripción en el Tribunal Electoral
 - 1.f A la niñez de pueblos indígenas
 - 1.g A un ambiente sano
 - 1.h A la salud
 - 1.i A la salud de la niña o niño en estado de embarazo (gestante)
2. Derechos de desarrollo
 - 2.a Al desarrollo
 - 2.b A la educación
 - 2.c A la enseñanza
 - 2.d Al respeto mutuo
 - 2.d Al desarrollo de potencialidades
 - 2.e Al descanso, cultura y recreación
 - 2.f A la inclusión y accesibilidad
 - 2.g Al cuidado y tratamiento especial
3. Derechos de participación
 - 3.a A la participación comunitaria
 - 3.b A la cultura y lenguaje propios
 - 3.c Al libre tránsito
 - 3.d A la libre asociación
4. Derechos de protección especial
 - 4.a A una vida libre de violencia
 - 4.b A la protección en situaciones de emergencia
 - 4.c A la protección en espacios virtuales
 - 4.d A la inclusión de NNA con discapacidad
 - 4.e A la protección en el trabajo
 - 4.f A la seguridad social

Es importante precisar que esta lectura y análisis de derechos vulnerados no es una acción exclusiva de abogados, sino que debe haber una capacidad profesional desarrollada por todos los miembros de los equipos que trabajen en los servicios preventivos, sean de MIDES o SENNI AF.

Paso 3. Historizar la crisis para entender el conflicto

Es necesario que los equipos logren establecer una diferencia entre crisis y conflicto. Esto, como parte del proceso para caracterizar el problema, valorar su gravedad y detectar posibles riesgos que pudieran correr NNA en la situación que llevó a la familia a la intervención.

Se entiende como **crisis** el momento –breve, en la mayoría de los casos– en el que los recursos personales, familiares y comunitarios colapsaron, generando un desborde emocional en el sistema familiar. Estas crisis son detonadas por sucesos específicos que superaron la capacidad de resolución y que se ven influenciados por el enojo, la frustración o la impotencia en quienes atraviesan ese momento.

Por **conflicto** se entiende el proceso en el que las necesidades de los integrantes de los sistemas familiares no han sido atendidas o son contrapuestas, provocando malestar, hasta que un evento desencadenante genera una crisis. Este conflicto se evidencia principalmente en la característica de los vínculos que mantienen los integrantes de la familia y en la comunicación que establecen entre sí.

Entendiendo estos conceptos, los equipos deberán desarrollar habilidades para transmitir esta diferenciación a las familias y promover en ellas la comprensión de las situaciones, procurando que la crisis no escale o se agrave. Además, deberán prevenir y preparar a las familias para atravesar las crisis que suelen parecer “momentáneas”. Sin embargo, la no resolución de la conflictividad puede generar una nueva crisis, probablemente más aguda y avasallante para los integrantes de ese sistema familiar.

En ese sentido, la intervención debe tener como uno de sus objetivos historizar, es decir, reconstruir con la familia los diferentes sucesos que han venido atravesando, y con ello comprender de mejor manera la situación. En la medida en que los equipos asuman esta tarea, podrán crear (si no las hay) o potenciar (si ya cuentan con esos recursos) las capacidades de resolución en las propias familias.

Esta historización comienza en la primera entrevista con la familia, y podrá ser profundizada durante el proceso de investigación-intervención. Dependiendo de la vía de ingreso del caso y del objetivo de la intervención, se podrá profundizar mediante la investigación. Como ya se dijo, la intervención no tiene que ser larga y prolongada innecesariamente en sucesivas entrevistas. En algunos casos, durante la primera entrevista y como resultado de la eficacia de la intervención, pueden establecerse pautas para la resolución del conflicto.

Para el desarrollo de la entrevista, se proponen las siguientes preguntas orientadoras que pueden ayudar a cumplir este objetivo:

- 1) ¿Identifican el momento familiar en el que la situación se manifestó?
- 2) ¿Cuál ha sido el momento más grave que han tenido que atravesar?
- 3) ¿Cuáles han sido los efectos en la dinámica de la relación derivados de esa situación?
- 4) ¿Han podido hacer algo para atender la situación de conflictividad?
- 5) ¿Han tenido acercamiento con algún servicio público o privado para abordar la situación? En caso de respuesta afirmativa, ¿dónde recibieron esa atención? ¿Durante cuánto tiempo? ¿Pudieron identificar algunos resultados? ¿Por qué creen que no dio el resultado esperado, o este fue parcial?

Respecto de la investigación que debe realizar el equipo, será necesario recabar la mayor cantidad de antecedentes de la situación, promover la articulación con otras entidades públicas o privadas que hayan otorgado algún programa o servicio a la familia. Si bien la vía documental institucional es relevante al recabar información, también se puede hacer uso de otras vías para hacer esta reconstrucción, ya sea por llamada telefónica, visitas institucionales o entrevistas con referentes comunitarios de la familia; entre ellos, líderes barriales o espirituales, familiares, vecinos o cualquier persona reconocida y habilitada por la familia.

Paso 4. Escuchar al NNA y reconocer las necesidades específicas de acuerdo con su ciclo de vida e interés superior

Para garantizar el derecho a la participación de NNA, es necesario generar las condiciones físicas e institucionales adecuadas. Es importante relevar qué es lo que los NNA conocen e interpretan de la situación familiar que los afecta, y puedan opinar al respecto. Sus opiniones deben ser escuchadas y tenidas en cuenta, y los equipos deben habilitar espacios para esa escucha.

Para ello, se presenta un conjunto de pautas tendientes a promover la participación de NNA:

- a) Comunicación con el NNA: debe usarse un idioma o lengua que el NNA entienda, conforme a su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez, considerando sus características específicas.
- b) Metodología: se debe permitir el diálogo con el NNA, promover su empoderamiento, adaptarse a su ritmo, actuar con delicadeza y empatía, mantener límites profesionales, adecuar el espacio para la intervención.
- c) Finalidad: deben conocerse los deseos, expectativas, anhelos y miedos del NNA, brindar información sobre el procedimiento del que es parte, opciones, resultados y dejar registro tanto de su opinión como de la forma en la que se la consideró.

Este proceso de escucha y participación deberá ser tomado en cuenta en la definición de objetivos y acciones a desarrollar durante la construcción de la estrategia de fortalecimiento.

La escucha y la participación deben implementarse desde el primer momento de la intervención. Son transversales a toda la atención y deben estar enfocadas en el momento del proceso que se desarrolle.

Paso 5. Identificar fortalezas familiares y recursos comunitarios

Las familias que concurren a la atención, en su mayoría, afrontan situaciones de pobreza, exclusión y discriminación, con acceso limitado a servicios. Además, esta restricción de recursos materiales y económicos muchas veces se acompaña de carencia de recursos simbólicos, conocimiento y experiencias previas que les permitan resolver los problemas que las aquejan. Ello les impide, asimismo, reconocer sus fortalezas o construirlas, si no las tienen.

La constatación de que no poseen recursos materiales o simbólicos para afrontar los problemas que afectan la capacidad de cuidado debe ser tomada como indicador de lo que hay que trabajar, para construir capacidades que deben desarrollar los miembros de la familia, complementadas o suplidas con apoyos de miembros cercanos o servicios comunitarios.

Será una tarea de los equipos identificar, promover y validar las capacidades de resolución de problemas de las familias en el marco de las experiencias previas, como parte del proceso de deconstrucción y resignificación de las situaciones.

La identificación de fortalezas se realizará al momento de la entrevista inicial y, de ser necesario, se podrá profundizar durante la tarea de investigación y las acciones de apoyo. Bajo esta perspectiva y marco de trabajo, se denomina “fortalezas” a las capacidades y recursos personales, familiares y comunitarios que les permiten:

- 1) Generar vínculos de apego seguro.
- 2) Reconocer logros y avances de los integrantes de la familia.
- 3) Comprender y elaborar la situación de maltrato vivida por los NNA.
- 4) Identificar y acompañar los conflictos que atraviesan los miembros de la familia, que inciden para la falta de garantía de derechos de los NNA.
- 5) Reconocer la necesidad de apoyo y adherir a las recomendaciones de otros.
- 6) Promover la autonomía progresiva de NNA acorde a su edad y grado de madurez.
- 7) Apoyar a los integrantes de la familia.
- 8) Establecer redes de apoyo familiares y comunitarias.
- 9) Reconocer a referentes familiares y comunitarios que tienen incidencia en la crianza de los NNA, y solicitar ayuda cuando se requiere.

Por su parte, la identificación de recursos familiares y comunitarios se llevará a cabo como parte del proceso de investigación, en caso de ser necesaria una intervención de mayor duración. El equipo deberá promover la elaboración de un mapeo que, con la intervención de los equipos, pueda ser habilitado para la construcción y ejecución de la estrategia de fortalecimiento.

Para la construcción del mapeo de recursos es fundamental el involucramiento de la familia, ya que esta acción es una forma de promover el fortalecimiento del sistema familiar. Deberá incluir estos componentes:

MAPEO DE RECURSOS FAMILIARES Y COMUNITARIOS PARA EL FORTALECIMIENTO FAMILIAR	
Redes de apoyo	<ul style="list-style-type: none"> - Familia extensa que pueda ser habilitada como referente de apoyo. - Líderes barriales o espirituales. - Referentes afectivos (padrinos, compadres, amigos de la familia).
Instituciones de salud	<ul style="list-style-type: none"> - Hospitales. - Centros de salud. - Sanatorios públicos o privados.
Instituciones educativas	<ul style="list-style-type: none"> - Escuelas en sus diferentes niveles. - Centros de formación técnica u oficios. - Centros de capacitación para el trabajo.
Espacios de esparcimiento y desarrollo cultural	<ul style="list-style-type: none"> - Centros de desarrollo comunitario. - Centros de recreación. - Parques o plazas públicas.
Servicios legales y administrativos comunitarios	<ul style="list-style-type: none"> - Registro civil para la identificación. - Defensorías de derechos, abogados con patrocinio gratuito.

Es probable que en la entrevista inicial la familia no identifique de forma clara los recursos que necesita y a los que puede acceder. Sin embargo, durante la profundización de la investigación esta puede ser una tarea a realizar en conjunto con la familia. También puede suceder que la familia sí conozca los recursos, pero que no sean accesibles (la familia los ha solicitado pero encontró trabas en su acceso). Es necesario ayudar a la familia para que acceda a estos recursos, si con ellos se satisfacen las necesidades de los NNA bajo su responsabilidad. Se retomará este aspecto en el paso 7, ya que se relaciona con la emisión de medidas administrativas.

FASE 2: Identificación de los aspectos vinculares, familiares y comunitarios a trabajar

- **Paso 6.** Visualizar los aspectos conflictivos vinculares y de la dinámica familiar, y discutirlos con la familia
- **Paso 7.** Proponer las acciones para la tramitación de los conflictos identificados, incluyendo la articulación con los demás actores del sistema

Paso 6. Visualizar los aspectos conflictivos vinculares y de la dinámica familiar, y discutirlos con la familia

Como resultado de la recepción del caso y de su análisis inicial, el equipo podrá contar con los elementos mínimos para el diseño de un plan de fortalecimiento familiar. La necesidad de establecer un plan de trabajo, y que este sea de corto, mediano o largo plazo, varía en cada caso. No es necesario agotar la recopilación de información para planificar acciones. La información inicial del caso podrá complementarse o profundizarse cuando avanza la intervención; es decir, no es un conocimiento inamovible sino dinámico, tanto como la situación de la familia. En la medida en que esta y los NNA identifiquen las acciones a realizar en el marco de una estrategia, es más probable obtener resultados positivos de la intervención.

El plan de fortalecimiento familiar es propositivo, operativo para el cambio. Se definen objetivos, acciones, así como responsables de su ejecución. Además, dentro del plan se establecen los otros actores del sistema con los que hay que articular y los momentos clave para la evaluación de los resultados del plan.

Por otro lado, la duración del plan de fortalecimiento familiar estará estrechamente relacionada con los objetivos establecidos, por lo que –como se dijo– puede ser de corta, mediana o larga duración, siempre y cuando sea congruente con las metas trazadas.

Su construcción debe garantizar en todo momento el involucramiento de la familia en la determinación de objetivos, con la participación de NNA en garantía de su derecho a expresar su opinión libremente, a fin de encontrar la mejor estrategia de trabajo para ellos y su familia.

Componentes de un plan de fortalecimiento familiar



Paso 7. Proponer las acciones para la tramitación de los conflictos identificados, incluyendo la articulación con los demás actores del sistema

Con la entrada en vigor de la Ley 288, MIDES y SENNIAF iniciaron su transformación para instituirse como las entidades responsables de la conducción de los procesos de protección simple y especializada de NNA, con el involucramiento de los demás actores del sistema.

Bajo este paradigma, para el óptimo cumplimiento de los objetivos establecidos en los planes de fortalecimiento familiar, los que se encuadran bajo la protección simple, es clave y necesaria la articulación interinstitucional.

Para ello, la Ley 285 facultó a SENNIAF para la emisión de **medidas administrativas de carácter provisional**, con la finalidad de prevenir la separación familiar del NNA mediante el apoyo a su familia.³ Estas medidas dictadas por SENNIAF deben ser ejecutadas por las entidades que integran la red de servicios locales,⁴ bajo la supervisión y colaboración de SENNIAF.

Si bien MIDES no cuenta con la facultad para la emisión de medidas administrativas, están dentro de sus facultades la articulación y el trabajo colaborativo con SENNIAF, incluyendo –cuando sea necesario– la solicitud de emisión de este tipo de medidas.

Este cambio de paradigma conlleva una modificación de los procedimientos hasta ahora desarrollados en la articulación interinstitucional. Debe erradicarse la perspectiva de “canalización” de las familias para la atención en otras instituciones por la perspectiva de “dictado de una medida de carácter provisional”, que se solicita sea ejecutada por otro efector, toda vez que su cumplimiento está vinculado con la restitución de un derecho. Es responsabilidad del equipo dar seguimiento y colaborar activamente en el cumplimiento efectivo de la medida que sea dictada.

Para que las instituciones que conforman la red de servicios puedan identificar y apropiarse de este cambio de paradigma, es necesario que los equipos hagan llegar la solicitud de emisión de medidas junto con el plan de fortalecimiento familiar, a fin de que las instituciones cuenten con un panorama más amplio de su intervención y puedan establecer una línea de continuidad de la atención.

³ Art. 198 de la Ley 285.

⁴ Art. 138 de la Ley 285.

La Ley 285 proporciona un listado de ejemplos de medidas administrativas provisionales. Aquí se transcriben algunas de ellas:

- 1) Incorporar al niño, niña, adolescente a programas de atención especializada, dirigidos a la atención integral, tratamiento y recuperación de víctimas de cualquier forma de violencia, en las distintas modalidades de abuso, explotación, maltrato, esclavitud, venta, trata, tráfico, servidumbre, trabajo forzoso u obligatorio, de acuerdo con el derecho a la protección especial establecido en la presente Ley.
- 2) Incorporar al niño, niña, adolescente y a su familia a programas de apoyo familiar especializado, dirigidos a la intervención psicosocial o socioeducativa del medio familiar, a fin de superar factores de riesgo personales y familiares, u omisión de derechos que genera la negligencia o desatención en el cuidado parental con los perjuicios o amenazas a la dignidad e integridad física o psíquica con impacto en su sano crecimiento y desarrollo.
- 3) Proveer asistencia y/u orientación social y psicológica al niño, niña o adolescente y a su familia.
- 4) Según la particular naturaleza de la situación, se podrá adoptar cualquier otra medida administrativa que se considere idónea, con estricto apego al principio del interés superior del niño, niña o adolescente.

FASE 3: Adquisición de las herramientas familiares, vinculares y grupales

- **Paso 8.** Acompañar la implementación del cambio de los aspectos identificados
- **Paso 9.** Evaluar los resultados

Paso 8. Acompañar la implementación del cambio de los aspectos identificados

A partir de los objetivos del plan de fortalecimiento, se podrán establecer los mecanismos de seguimiento. Una intervención sin apoyo tendrá pocas posibilidades de generar resultados positivos en la familia.

El acompañamiento por parte del equipo deberá realizarse en el marco de las responsabilidades asumidas en el plan, de acuerdo con el perfil profesional del equipo y de las medidas provisionales dictadas a otras entidades.

El seguimiento tendrá como objetivos:

- a) Acompañar el proceso de apoyo familiar, evaluando el cumplimiento del plan de fortalecimiento.
- b) Apoyar activamente la construcción de vínculos afectivos seguros entre el NNA y la familia.
- c) Monitorear los procesos de mejora en la dinámica familiar.
- d) Identificar dificultades que pongan en riesgo la estabilidad del NNA y la familia.

Mecanismos de gestión:

- a) El acompañamiento debe ser ejecutado por el equipo responsable, coordinando con las entidades públicas o privadas que proveyeran servicios.
- b) El equipo debe ser capaz de identificar debilidades en los resultados planificados a fin de realizar acciones preventivas para evitar el escalamiento del conflicto y/o crisis.
- c) El acompañamiento debe incluir el contacto efectivo con el NNA y la familia; por ejemplo, mediante llamadas telefónicas, videollamadas, citas a la institución o visitas domiciliarias.
- d) El equipo debe registrar las acciones de acompañamiento que se realicen.

Es probable que al inicio del proceso de acompañamiento la presencia del equipo tenga que ser más constante y que, en la medida en que se van generando modificaciones positivas, esta se reduzca, permitiendo afianzar la nueva dinámica hacia la autonomía de la familia.

Paso 9. Evaluar los resultados

Es importante que durante el acompañamiento en el proceso de fortalecimiento se identifiquen momentos clave para la evaluación de los avances. Esto se puede lograr mediante la estructuración de objetivos del proceso. La familia y los NNA deben tener conocimiento de la evaluación y serán parte activa de esta.

Los hallazgos de la situación familiar relevados en la recepción del caso serán la línea de base sobre la cual se puede estructurar la evaluación. Reconocer el punto de partida facilitará la identificación de avances, objetivos cumplidos y no cumplidos.

Es necesario que esta evaluación se haga a partir de parámetros medibles, alcanzables y pertinentes en un determinado tiempo, tomando como marco el plan de fortalecimiento familiar.

Establecer un indicador de cumplimiento “muy alto” o “idealizado”, fuera de las necesidades y posibilidades reales, puede generar frustración en la familia, el NNA y los equipos.

En caso de incumplimiento de un objetivo, puede cambiarse la estrategia. Se debe analizar en conjunto con la familia la situación que pudo derivar en esta falta de avance, siempre bajo una perspectiva de aprendizaje.

Cabe precisar que, si la situación de riesgo o vulneración en la que se encuentra el NNA persiste, o se profundiza, quizá sea necesario dictar otro tipo de medidas de protección. Si este fuera el caso, todo el abordaje realizado será el soporte para la toma de tales medidas.

FASE 4: Cierre de la intervención

- **Paso 10.** Cerrar la intervención de fortalecimiento familiar

Paso 10. Cerrar la intervención de fortalecimiento familiar

La finalización de un plan puede tener lugar por dos supuestos:

- a) Cumplimiento de los objetivos trazados: se ha alcanzado la máxima mejoría de la dinámica familiar y sus relaciones comunitarias, lo que se traduce en la satisfacción del mejor interés de los NNA involucrados.
- b) Persistencia y escalamiento de las situaciones de riesgo y vulneración de derechos de NNA: en estos casos, finalizará el plan inicial de fortalecimiento familiar, pero no la atención que el equipo deba brindar. Aquí será necesario articular con otras áreas o equipos de SENNIAF encargadas del dictado de medidas de separación familiar.

En el primer supuesto, el equipo deberá integrar en un informe los resultados alcanzados, positivos o negativos, y generar una sesión de devolución final a la familia. En esta sesión se deberá establecer

un mecanismo de monitoreo periódico para apoyar a la familia en la consolidación de los resultados. Este monitoreo puede ser realizado por vía telefónica o presencial. Se recomienda que no sea menor a tres meses, con una frecuencia mensual, dejando abierta la posibilidad de contacto por parte del equipo o de la familia.

Incluso en los casos en los que la intervención se haya desarrollado a través de una sola intervención, deberá establecerse un mecanismo de monitoreo para apoyar la intervención realizada y con ello asegurar que se ha logrado el objetivo.

En el segundo supuesto, cuando la situación persiste o se agrava, deberá desarrollarse la siguiente secuencia de trabajo:

- a) El equipo de fortalecimiento familiar deberá solicitar la interconsulta con el equipo encargado de emitir las medidas especializadas que implican separación.
- b) En esta interconsulta se deberán presentar la situación familiar, los objetivos trazados inicialmente y los resultados alcanzados.
- c) De forma conjunta, los equipos deberán analizar la situación, evaluar los escenarios y construir una ruta de abordaje del caso, que puede ser:
 - Concluir que es necesario reestructurar el plan de fortalecimiento. En estos casos deberá desarrollarse una sesión de devolución con la familia para hablar de la gravedad de la situación y la necesidad de profundizar la intervención para lograr el cuidado familiar apropiado.
 - Concluir que, dada la situación de riesgo, es necesario dictar la separación familiar.

En estos casos, el equipo preventivo deberá colaborar con la identificación de una familia, dentro de las redes familiares del NNA, para evitar su institucionalización. Además, deberá desarrollar una sesión de devolución con la familia para compartir el resultado de la interconsulta y la presentación del equipo que dará continuidad al caso. El equipo deberá permanecer atento al envío de información y apoyo que pueda requerirse desde la perspectiva de la continuidad en la atención. El equipo preventivo deberá continuar con la atención a la familia de origen para promover en ella la recuperación de su capacidad de cuidado, salvo que en el análisis de la situación con el equipo encargado de dictar la separación se determine lo contrario.

BIBLIOGRAFÍA

Ley 285 (2022) que crea el Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia y dicta otras disposiciones. Disponible en: http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/29477-C_57783.pdf

RELAF y UNICEF (2011). *Guía de estándares para el personal de las entidades públicas y privadas que se ocupan de la protección de derechos de niñas, niños y adolescentes. Aplicación de las Directrices de las Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños.* Disponible en: https://www.relaf.org/Directrices_VA.pdf

RELAF y UNICEF (2021a). *Estado de Situación de Instituciones de Cuidado Alternativo de NNA en Panamá y recomendaciones de mejora de UNICEF y RELAF.* Disponible en: https://relaf.org/biblioteca/Documento_Estado-de-Situacion-de-Instituciones-de-Cuidado-Alternativo-de-NNA-en-Panama-y-recomendaciones-de-mejora-de-UNICEF-y-RELAF.pdf

RELAF y UNICEF (2021b). *Guía para la implementación del programa de acogimiento familiar especializado en adolescentes víctimas de violencia en el Estado de Chihuahua.* Disponible en: https://relaf.org/acogimiento_familiar_adolescentes_victimas_violencia_Guia_Chihuahua.pdf

RELAF y UNICEF (2022a). *Expediente único del niño, la niña o adolescente en albergue.* Disponible en: https://relaf.org/Expediente_unico_NNA_en_albergues_Modelo_Panama.pdf

RELAF y UNICEF (2022b). *Guía para la aplicación del expediente único del niño, la niña o adolescente en albergue en Panamá, con énfasis en la desinstitucionalización.* Disponible en: https://relaf.org/expediente_unico_NNA_%20en_albergues_aplicacion_Guia_Panama.pdf

RELAF y Save the Children (2022). *Guía para un egreso seguro de niños, niñas y adolescentes que viven en albergues de la República de Panamá.* Disponible en: https://relaf.org/egreso_seguro_guia_Panama.pdf

RELAF y UNICEF (2023a). *Guía de procedimientos para la adopción de medidas de protección excepcional.* Disponible en: https://relaf.org/medida_excepcional_guia_Panama.pdf

RELAF y UNICEF (2023b). *Guía para la gestión de casos en los que hay amenaza de separación o pérdida de cuidado parental.* Disponible en: https://relaf.org/cuidado_puerta_entrada_guia_Panama.pdf

FORTALECIMIENTO FAMILIAR EN PANAMÁ

**Decálogo de los procedimientos
para su gestión sobre la base
de los estándares de derechos
humanos aplicables**



Gobierno Nacional
★ CON PASO FIRME ★
SECRETARÍA NACIONAL DE
NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA



Gobierno Nacional
★ CON PASO FIRME ★

MINISTERIO DE
DESARROLLO SOCIAL

unicef 
para cada infancia