



DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE SERVICIOS SOCIALES

INFORME No. DFOE-SOC-10-2008
22 de febrero, 2008

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE SERVICIOS SOCIALES

**INFORME SOBRE LOS RESULTADOS DEL ESTUDIO REALIZADO EN EL
PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA, EN RELACIÓN CON
LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE ATENCIÓN INTEGRAL DE
NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN RIESGO INMINENTE
Y MAYOR CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD**

2008

CONTENIDO

PÁGINA No.

RESUMEN EJECUTIVO

1. INTRODUCCIÓN.....	1
1.1. ORIGEN DEL ESTUDIO.	1
1.2. OBJETIVO DEL ESTUDIO.	1
1.3. ALCANCE DEL ESTUDIO.	1
1.4. CONSIDERACIONES GENERALES ACERCA DEL ESTUDIO.	2
1.5. COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DEL ESTUDIO.....	5
2. RESULTADOS.....	6
2.1. NECESIDAD DE AMPLIAR LA COBERTURA ACTUAL DEL PROGRAMA DE ATENCIÓN INTEGRAL.....	6
2.2. SOBRE LA PLANIFICACIÓN DEL PROGRAMA DE ATENCIÓN INTEGRAL DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN RIESGO INMINENTE Y MAYOR CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD (PAI).	7
2.3. SOBRE LOS SERVICIOS BRINDADOS POR EL PROGRAMA DE ATENCIÓN INTEGRAL DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN RIESGO INMINENTE Y MAYOR CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD.	10
2.3.1. <i>Diseño e implementación de protocolos para las situaciones de violación de derechos que atiende del Programa de Atención Integral.</i>	<i>11</i>
2.3.2. <i>Ausencia de un Centro de Encuentro para complementar la atención de la población en situación de mayor vulnerabilidad.</i>	<i>13</i>
2.3.3. <i>Debilidad en la labor de contención de los menores en los albergues del Programa de Atención Integral</i>	<i>14</i>
2.3.4. <i>Escasa cobertura de las rondas que se ejecutan para la detección de menores en situación de vulnerabilidad ...</i>	<i>16</i>
2.3.5. <i>Carencia de acciones institucionales para implementar el Servicio Apoyo para Vida Independiente.</i>	<i>17</i>

2.3.6. Necesidad de consolidar una red interinstitucional con organismos públicos y privados para la atención de la población meta del Programa.....	19
2.4 SOBRE LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE ATENCIÓN INTEGRAL.....	21
3. CONCLUSIONES.....	25
4. DISPOSICIONES.....	27
4.1 A LA JUNTA DIRECTIVA	27
4.2 AL PRESIDENTE EJECUTIVO	27
4.3 AL GERENTE TÉCNICO.....	28

RESUMEN EJECUTIVO

El estudio realizado sobre el Programa de Atención Integral de Niños, Niñas y Adolescentes en Riesgo Inminente y Mayor Condición de Vulnerabilidad (PAI), ejecutado por el PANI, tuvo como objetivo evaluar la eficiencia y efectividad de las acciones diseñadas y ejecutadas para brindar una atención integral a dicha población mediante el referido Programa, planteado por el PANI ante el reto de hacer efectivos los derechos y potenciar el desarrollo integral de la población de menores en condición de mayor vulnerabilidad.

Sobre el particular, esta Contraloría General determinó debilidades importantes en la gestión institucional enfocada a la ejecución de este Programa, tales como el hecho de que su cobertura es solo para un sector reducido de la población y por lo tanto no se han extendido los beneficios del Programa al resto del país, con el fin de ofrecer un concepto de atención integral especializada a los menores vulnerables que se localizan en todo el territorio nacional. Por otra parte, no se encuentran en operación servicios tan relevantes para el Programa como lo son el Centro de Encuentro y el Servicio Apoyo para Vida Independiente.

Tampoco, desde la misma propuesta del Programa, se definieron claramente los mecanismos de coordinación institucional que garantizaran una comunicación fluida, sistemática y oportuna entre el Departamento de Atención Integral (DAI) y otras instancias operativas del PANI, que posibilitaran, entre otras cosas, la retroalimentación necesaria para valorar la efectividad del Programa de Atención Integral.

Con respecto a la atención que se ofrece a los menores en los albergues temporales del PAI, existe una alta incidencia de egresos no autorizados y a la fecha no se han tomado medidas administrativas efectivas para revertir esta situación.

En cuanto a las rondas realizadas con el fin de detectar menores en las calles en situaciones de alta vulnerabilidad, se determinó una cobertura muy baja y poca participación de los cuerpos de seguridad del país como apoyo a esta labor.

En materia de coordinación interinstitucional, resulta necesario que la Administración del PANI realice esfuerzos adicionales con el fin de consolidar una red con entidades públicas y privadas a efecto de garantizar la efectividad y continuidad de los procesos especiales de atención y protección de los menores de edad en condiciones de vulnerabilidad, en los términos que plantea la Propuesta del Programa de Atención Integral.

En síntesis, las deficiencias determinadas, por su importancia e impacto en la atención directa de los menores de edad en situación de vulnerabilidad o riesgo inminente, no permiten que el PAI cumpla a cabalidad con los objetivos propuestos y por ende impiden al PANI alcanzar la consolidación de un programa creado para ofrecer una intervención idónea para una solución permanente e integral de la problemática de la población menor de edad en situación de alta vulnerabilidad, específicamente con permanencia en calle, tal como fue planteado. Por lo anterior, resulta insoslayable que el PANI tome las acciones administrativas efectivas para su inmediata corrección, lo cual coadyuvará al adecuado cumplimiento de los objetivos que le son impuestos a esa Institución por mandato constitucional y legal.

Como parte de tales acciones se dispuso a la Administración del PANI la definición de una estrategia institucional para extender los beneficios del PAI en forma paulatina a toda la población meta del país; definir técnicamente propuestas que permitan la puesta en operación del Centro de Encuentro y del Servicio Apoyo para Vida Independiente; establecer mecanismos de coordinación entre el DAI y las oficinas locales, elaborar planes de acción para minimizar gradualmente los egresos no autorizados en los albergues del PAI, para lograr una mejora sustantiva y paulatina en la cobertura y efectividad de las rondas y para que el PAI logre consolidar la red interinstitucional en los términos planteados en la Propuesta del Programa.

INFORME No. DFOE-SOC-10-2008

INFORME SOBRE LOS RESULTADOS DEL ESTUDIO REALIZADO EN EL PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA, EN RELACIÓN CON LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE ATENCIÓN INTEGRAL DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN RIESGO INMINENTE Y MAYOR CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD

1. INTRODUCCIÓN.

1.1. Origen del estudio.

El presente estudio se realizó en cumplimiento del Plan Anual Operativo del Área de Servicios Sociales de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE), correspondiente al año 2007.

1.2. Objetivo del estudio.

Evaluar la eficiencia y efectividad de las acciones diseñadas y ejecutadas por el Patronato Nacional de la Infancia (PANI), para brindar una atención integral a la población de niñas, niños y adolescentes en riesgo inminente y mayor condición de vulnerabilidad, por medio del Programa de Atención Integral de Niños, Niñas y Adolescentes en Riesgo Inminente y Mayor Condición de Vulnerabilidad (PAI).

1.3. Alcance del estudio.

El examen abarcó el período comprendido entre el 1º de setiembre de 2006 y el 31 de agosto de 2007, ampliándose en aquellos casos que se consideró necesario.

El análisis se realizó de conformidad con lo establecido en el Manual sobre Normas Técnicas de Auditoría para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización; el Manual General de Fiscalización Integral, en lo aplicable; el Manual de Normas Generales de Control Interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización; y la Ley General de Control Interno, No. 8292¹, entre otra normativa legal y técnica atinente a la materia.

¹ Publicada en La Gaceta No. 169 del 4 de setiembre de 2002.

1.4. Consideraciones generales acerca del estudio.

La Constitución Política, en su artículo 55, establece que la protección especial de la madre y del menor estará a cargo del Patronato Nacional de la Infancia, con la colaboración de las otras instituciones del Estado.

En ese sentido, es obligación del Estado costarricense reconocer, defender y garantizar los derechos de la infancia, la adolescencia y la familia de acuerdo con el interés superior de la persona menor de edad, mediante el ejercicio del poder de dirección que le asiste, dictando todas las políticas y directrices orientadas a la protección integral y efectiva de esa población.

Por su parte, y de conformidad con la Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia No. 7648, será esta institución la encargada de proteger especialmente y en forma integral a las personas menores de edad y sus familias como elemento natural y pilar de la sociedad, y en el ejercicio de la rectoría que le asiste, orientada por las políticas gubernamentales, será la institución llamada a mantener una coordinación interinstitucional permanente, con la participación de la sociedad organizada, para ejecutar y fiscalizar las políticas de protección de la infancia y la adolescencia.

El marco legal para la protección de los derechos de los menores de edad se encuentra complementado con las disposiciones contenidas en la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por nuestro país en el año 1990, y con la promulgación del Código de la Niñez y la Adolescencia, mediante la Ley No. 7739 del 6 de febrero de 1998.

Uno de los fines primordiales del PANI es el fortalecimiento y protección de la niñez, la adolescencia y la familia dentro de los mejores valores tradicionales del ser costarricense, así como brindar asistencia técnica y protección a esa población meta, cuando se encuentre en situación de riesgo. Así, para la Institución resulta prioritaria la atención de la población menor de edad en alta vulnerabilidad, por ser uno de los estratos de nuestra sociedad más sensibles ante el incumplimiento de sus derechos básicos.

No obstante los esfuerzos institucionales realizados en años anteriores por brindar una atención adecuada a esta población, lo cierto es que el número de menores de edad en condición de alta vulnerabilidad detectados en las calles de nuestro país ha venido incrementándose en forma gradual, por lo que ante el reto de hacer efectivos sus derechos y potenciar su desarrollo integral, se planteó la ejecución del denominado Programa de Atención Integral de Niños, Niñas y Adolescentes en Riesgo Inminente y Mayor Condición de Vulnerabilidad, el cual fue aprobado por la Junta Directiva del PANI el 31 de agosto de 2006².

² Sesión extraordinaria N° 2006-0039.

El fundamento de la constitución del Programa parte de un proceso generado desde antes del año 2000, donde por diversos medios se trata de dar una respuesta sistemática al tema de atención de la persona menor de edad con consumo de drogas y en aquel momento también se plantea la situación de las personas menores de edad que además de dicho consumo presentaban conflicto con la ley. Aunado a ello, surgen otras temáticas de atención que no encontraban respuesta en los modelos tradicionales de atención, como la explotación sexual comercial, menores en la calle con poco o nulo vínculo familiar, y la explotación laboral de los menores, entre otros, motivos que conllevan a replantearse el accionar institucional y a tratar de dar una mejor orientación a los servicios que hasta ese momento ofrecía la Institución³.

Anteriormente a la aprobación del PAI, el Patronato contaba para la atención de esta población con una Unidad de Atención Inmediata y con los albergues de Barrio San José y La Garita de Alajuela, adscritos a dos Direcciones Regionales, San José y Alajuela, respectivamente, así como con el servicio telefónico de denuncia 911 PANI; todo lo cual, con la nueva propuesta busca articularse y ejecutarse bajo la dirección del Programa de Atención Integral, el cual posteriormente pasa a formar parte del Departamento de Atención Integral a Niños, Niñas y Adolescentes en Riesgo Inminente y Mayor Condición de Vulnerabilidad (DAI), que depende de la Gerencia Técnica de la Institución⁴.

Como parte de su población meta, el PAI brinda atención directa a la población en mayor condición de vulnerabilidad. La propuesta del Programa hace referencia a que las situaciones de explotación sexual comercial, permanencia en la calle, adicción y estrategias de sobrevivencia (explotación laboral) son las que se consideran de mayor riesgo y colocan a los menores en mayor condición de vulnerabilidad, a lo que habría que agregar que por lo general estas situaciones no se dan aisladas, sino que se presentan combinadas, agudizando aún más el problema y dificultando una intervención más eficiente y efectiva. Para efectos del Programa se definieron las características que presenta esta población, de la siguiente forma:

- **Explotación sexual comercial:** Niñas, niños y adolescentes explotados sexualmente a cambio de una remuneración económica, otro beneficio o regalía. Por lo general, estos niños provienen de familias con violencia intrafamiliar, abuso sexual, abuso emocional, exclusión escolar, consumo de drogas, pobreza y delincuencia, entre otras situaciones.
- **Permanencia en calle:** Personas menores de edad que permanecen en la calle, viven en las calles, con un vínculo pobre con sus familias o ninguno. El consumo de sustancias adictivas es común, con el consecuente deterioro físico y emocional.

³ Oficio No. P.A.I.-1307-2007 del 5 de noviembre de 2007.

⁴ Mediante oficio No. DM-581-06-07 del 8 de junio de 2007, se comunica la aprobación de la propuesta de ajustes a la estructura organizativa del PANI, que incluye la creación del DAI.

- **Estrategias de sobrevivencia (explotación laboral):** Se consideran aquellos menores de edad que se dedican a la mendicidad, ventas ambulantes, cuidadores de carros y cualquier otra actividad que les permita obtener dinero.

En lo que al consumo de drogas se refiere, se indica que es el flagelo que más afecta a la población que por diferentes causas permanece en las calles, y es un problema generalmente asociado a las otras situaciones de riesgo, por lo que el abordaje de este sector de la población es actualmente el que mayor atención demanda, sin embargo resulta ser una problemática para la cual la institución no está en capacidad de dar una respuesta integral, ya que corresponde a otras instituciones del área de salud y farmacodependencia crear los espacios de desintoxicación y tratamiento especializado necesarios para ese fin.

Además de la población en mayor riesgo de vulnerabilidad, el Programa de Atención Integral ofrece una atención directa a la población en riesgo inminente; es decir, aquella que sufre situaciones violatorias de derechos tales como maltrato físico, negligencia, abuso sexual y persona sola en casa; las intervenciones en estos procesos conllevan a acciones concretas que tienden a resolver la situación y cerrarla o referirla a la oficina local. Estas situaciones se atienden en horarios no cubiertos por las oficinas locales del Área Metropolitana.

Según lo informado a esta Contraloría General, por la cobertura geográfica que en la actualidad tiene el Programa, se atienden menores ubicados en comunidades de alta vulnerabilidad localizadas en distritos del Cantón Central de San José tales como Catedral, Merced, Hospital y Carmen; asimismo, menores que se encuentran en otros cantones aledaños como Goicoechea, Tibás, Desamparados, Montes de Oca, Curridabat y Escazú, fundamentalmente en las zonas de mayor afluencia de esos cantones⁵.

Como objetivos del Programa de Atención Integral se definieron los siguientes:

- a) Ofrecer a la población-meta una atención integral que garantice sus derechos mediante acciones preventivas, educativas, de rehabilitación y de reinserción social, que favorezcan oportunidades concretas en el mejoramiento de su calidad de vida.
- b) Consolidar una red integrada por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales para la garantía de la atención sistémica de esta población.

Para el cumplimiento de tales objetivos, el Programa debe brindar los siguientes servicios:

⁵ Oficio No. DAI.-01248-2007 del 22 de octubre de 2007.

- **Servicio 911 (911 PANI):** Recepción de denuncias y atención telefónica de consultas.
- **Atención Inmediata:** Atención a la población en riesgo inminente y detección de menores directamente en calle.
- **Albergues Transitorios:** Los albergues de la Garita (hombres) y Barrio San José (mujeres) de Alajuela, permiten atender a la población mediante intervenciones breves, para valorar la situación y definir una ubicación apropiada.
- **Coordinación Interinstitucional:** Consolidación de una red interinstitucional con organismos públicos y privados para la continuidad de procesos especiales de atención y protección de esta población.
- **Apoyo para Vida Independiente:** Opción de residencias, estudios u otro tipo de apoyos para aquellos jóvenes que concluido un proceso de intervención integral, requieran subsidios para consolidar su proyecto de vida independiente.

El Programa de Atención Integral empezó a operar en el mes de setiembre de 2006 y al mes de setiembre de 2007 se han invertido ₡475.357.163,80, aproximadamente⁶. Adicionalmente, es importante indicar que los albergues que actualmente pertenecen al PAI fueron adquiridos previo a la implementación del Programa, por un monto total de ₡297.054.350,00.

Finalmente, y como parte de la inversión pública realizada en esta materia es necesario señalar que, en el segundo semestre del 2007, el PANI transfirió al Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA) la suma de ₡241.000.000,00 para que fueran destinados a la construcción del Centro Nacional de Atención Integral en Adicciones para Personas Menores de Edad, proyecto que busca brindar un servicio de tratamiento de desintoxicación y motivación a la población que se encuentra en esa situación de vulnerabilidad social y con dependencia a sustancias psicoactivas, para que una vez egresada de dicho Centro continúe el proceso de recuperación en la red de tratamiento.

1.5. Comunicación preliminar de los resultados del estudio.

En reunión celebrada el 15 de febrero de 2008, se comunicaron verbalmente los principales resultados del estudio al Máster Mario Víquez Jiménez, Presidente Ejecutivo del PANI, a los licenciados Jorge Urbina Soto y Mauricio Medrano Goebel, Coordinador del Despacho de la Presidencia Ejecutiva y Gerente Técnico del PANI, respectivamente, a la Licda. Marita Vargas Hernández,

⁶ Esta suma es aproximada en virtud de que no se contó con el monto total de las erogaciones para el último cuatrimestre del 2006, debido a que no se tenía un presupuesto separado para el PAI, éste estaba adscrito a la Dirección Regional de Alajuela. Por lo anterior se calculó el promedio mensual de enero setiembre 2007, a excepción de los salarios en virtud de que ese dato sí fue suministrado, y se aplicó al último cuatrimestre del 2006. Además, este monto no incluye las transferencias realizadas a ONG's especializadas que han atendido población PAI, debido a que los sistemas de información no permiten diferenciar entre población PAI y la referida por las oficinas locales.

Coordinadora del Programa de Atención Integral de Niños, Niñas y Adolescentes en Riesgo Inminente y Mayor Condición de Vulnerabilidad y al Lic. Juan Carlos Fallas Segura, funcionario de la Auditoría Interna de esa Institución.

En la mencionada reunión se entregó copia del borrador del informe que contiene los resultados del estudio efectuado en esa Institución. Sobre el particular, mediante oficio N° P.E. 0270-2008 del 20 de febrero del año en curso, el Presidente Ejecutivo planteó algunas observaciones, sin embargo, una vez valoradas se determinó que no inciden en los aspectos de fondo de los hallazgos, conclusiones o disposiciones del referido informe.

2. RESULTADOS.

2.1. Necesidad de ampliar la cobertura actual del Programa de Atención Integral.

El documento que fundamenta la creación del Programa de Atención Integral, aprobado en agosto de 2006, plantea que el Patronato Nacional de la Infancia enfrenta el reto de consolidar un programa en el corto plazo, que ofrezca una intervención idónea para una solución más permanente e integral de la problemática de la población menor de edad en situación de alta vulnerabilidad, específicamente con permanencia en calle, asociado a otras situaciones como explotación sexual comercial, adicción y estrategias de supervivencia (explotación laboral), en correspondencia con la nueva reforma institucional que se impulsa. Esa población en alta vulnerabilidad ha sido preocupación de esta Institución por varios años, en virtud de que se considera como una de las formas más sensibles a nivel social, de no cumplimiento de los derechos básicos a los que tiene derecho todo ser humano, particularmente los menores de edad.

La creación de dicho Programa, se plantea como respuesta al reto que tiene el PANI de hacer efectivos los derechos de la niñez y la adolescencia, y potenciar el desarrollo integral de esa población, liderando un proceso que garantice el cumplimiento de la normativa vigente.

Adicionalmente a la población en mayor riesgo de vulnerabilidad, según se ha mencionado en este informe, el PAI ofrece atención directa a la población en riesgo inminente, en los horarios no cubiertos por las oficinas locales.

Tal como se ha indicado, este Programa establece como objetivos ofrecer a la población meta una atención integral que garantice sus derechos mediante acciones preventivas, educativas, de rehabilitación y de reinserción social que favorezcan oportunidades concretas en el mejoramiento de su calidad de vida; así como consolidar una red integrada por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales para la garantía de la atención sistémica de esta población.

Sobre la cobertura actual del Programa, su Coordinadora manifestó que "...se ha delimitado en función de los siguientes aspectos: Cobertura tradicional de la Unidad de Atención Inmediata, procedencia habitual de las personas menores de edad de comunidades de alta vulnerabilidad, que se localizan en los distritos: Catedral, Merced, Hospital y Carmen, asimismo se atienden otras zonas aledañas al Cantón Central, como: Goicoechea, Tibás, Desamparados, Montes de Oca, Curridabat y Escazú, fundamentalmente de las zonas de mayor afluencia de estos cantones. Con respecto a los albergues, la prioridad de ingreso es la población detectada por la Unidad, no obstante, estos mantienen una cobertura nacional, aspecto que se canaliza directamente con las Oficinas Locales, siempre y cuando la solicitud referida cumpla con los requisitos establecidos."⁷.

Como se observa, el Programa, no obstante que nace de la necesidad reconocida por la misma Institución de ofrecer un concepto de atención integral especializada a su población meta, mejorando de esa forma los procesos de atención que se venían implementando en el pasado, tiene en la actualidad una cobertura limitada solo a algunos cantones de la provincia de San José. Al respecto, se tiene que las denominadas oficinas locales del PANI se localizan en todas las regiones del país y mediante ellas se ejercen las competencias constitucionales y legales que le corresponden a la Institución; sin embargo, no se ofrece en esas instancias o a través de ellas esa atención integral especializada a la población en situación de vulnerabilidad bajo el mismo concepto de integralidad planteado para el denominado Programa de Atención Integral.

Esta Contraloría General, aún cuando reconoce que el Programa de Atención Integral es de reciente implementación, llama la atención sobre la importancia que tiene el que los esfuerzos institucionales se dirijan no solo al mejoramiento y consolidación de los servicios que se brindan, sino también a la extensión paulatina de los beneficios derivados de este concepto de atención a toda la población meta del país, en aras de lograr la equidad requerida en función del alcance nacional que deben tener todos los programas del PANI.

2.2. Sobre la planificación del Programa de Atención Integral de Niños, Niñas y Adolescentes en Riesgo Inminente y Mayor Condición de Vulnerabilidad.

La aprobación del Programa de Atención Integral de Niños, Niñas y Adolescentes en Riesgo Inminente y Mayor Condición de Vulnerabilidad, está fundamentada en una propuesta cuyo resumen ejecutivo fue presentado en agosto del 2006 ante la Junta Directiva de la Institución. Del análisis de dicha propuesta y de otros documentos que la complementaron, se determinó la existencia de debilidades importantes relacionadas con la planificación de algunos componentes del Programa, las cuales se comentan seguidamente:

⁷ Oficio No. DAI.-01248-2007 del 22 de octubre de 2007.

a) En la propuesta del PAI, se definieron metas para el cumplimiento de los objetivos del Programa⁸; no obstante, para la mayoría de ellas no se estableció el plazo en que serían alcanzadas, información que resulta indispensable para valorar su grado de cumplimiento. Sobre el particular, esta Contraloría General, en su Circular N° 8270 del 17 de agosto de 2000⁹, estableció que la fijación de metas tiene como finalidad la medición de resultados y la evaluación del grado de cumplimiento y eficiencia logrados por el ejecutor responsable de su realización, es decir, la meta es la cuantificación del objetivo específico u operativo localizado en tiempo y lugar, por lo que deben ser entonces precisas, medibles, periódicas, coherentes y realistas.

Como parte de esas metas carentes de plazo, destacan la apertura de un Centro de Encuentro cuyo propósito es ofrecer un proceso de contacto y empatía con la población en mayor situación de vulnerabilidad, así como el establecimiento del Servicio Apoyo para Vida Independiente, que, como se indicó en este informe, es una opción de residencias, estudios u otro tipo de apoyos para los jóvenes que han finalizado un proceso de intervención integral y necesitan alguna contribución para consolidar su proyecto de vida independiente.

Adicionalmente, la propuesta del PAI tampoco establece una estimación de costos para estos dos proyectos con el fin de determinar su viabilidad financiera, y mucho menos un cronograma de ejecución que permita medir el cumplimiento de las diferentes etapas de ejecución¹⁰.

En suma, a pesar de que tanto el Centro de Encuentro como el Servicio Apoyo para Vida Independiente resultan componentes relevantes del Programa de Atención Integral y, en consecuencia, es de suma importancia contar en el corto plazo con su funcionamiento, las debilidades señaladas en materia de planificación no permiten tener certeza sobre el momento en que tales componentes del PAI puedan entrar en operación.

b) En relación con este mismo tema, se tiene que el Departamento de Atención Integral, instancia responsable de la ejecución del PAI, omitió el establecimiento de las metas a alcanzar por el Programa en el año 2007, a pesar de existir una solicitud expresa en ese sentido por parte de la Gerencia Técnica¹¹. Para el año 2007, dicho Departamento sólo elaboró un plan de trabajo que, además de no estar aprobado oficialmente por dicha Gerencia Técnica, solo contempló una programación para el primer semestre del año.

⁸ Las metas están contempladas en el denominado Cuadro de metas e indicadores y además en el anexo No. 4 se establecen las metas del Servicio Apoyo para Vida Independiente.

⁹ Algunas disposiciones legales y técnicas sobre el sistema planificación-presupuesto de los entes y órganos sujetos a la aprobación presupuestaria de la Contraloría General de la República.

¹⁰ Existe un borrador de una propuesta específica del Centro de Encuentro de marzo 2007, sin embargo tampoco contempla estimaciones de costos ni cronograma de ejecución.

¹¹ Para el 2007 solo se cuenta con las metas planteadas en la Matriz de Desempeño Institucional, sin embargo únicamente señalan 250 niños, niñas y adolescentes atendidos por el PAI como meta semestral y 500 como meta anual.

La existencia de una programación parcial para el año 2007, fue atribuida por la Coordinadora del Departamento de Atención Integral al hecho de que se había establecido la necesidad de realizar una primera evaluación al concluir el primer semestre de ejecución del Programa, en febrero de 2007, por lo que resultaba pertinente conocer los resultados de tal evaluación para planificar los siguientes meses de ejecución. Esta situación, sin embargo, no justifica la omisión de una planificación anual para la ejecución del Programa, ya que una de las características que deben tener los procesos de planificación es precisamente la flexibilidad para realizar los ajustes que se estimen o resulten necesarios, máxime si éstos se originan en un proceso de retroalimentación, como resultado de la evaluación de la ejecución en un período determinado.

Al respecto, es importante señalar que la definición de metas anuales y la existencia de una programación anual avalada por los niveles superiores, permite garantizar una adecuada priorización de las actividades y tareas a ejecutar durante el período, contar con el compromiso de los funcionarios para su cumplimiento, lograr un mejor aprovechamiento de los recursos destinados a un determinado programa o proyecto y evaluar en forma apropiada la gestión institucional.

c) De conformidad con lo establecido en la ruta de atención de la población en riesgo inminente y en condiciones de mayor vulnerabilidad, definida en la Propuesta del PAI, la documentación relacionada con los casos de los menores atendidos por el Programa¹², según corresponda, es remitida a la oficina local respectiva con el fin de que se proceda en esas instancias a dar el respectivo seguimiento. En función de lo anterior, son esas oficinas locales las que deben generar información sobre los resultados del seguimiento que realizan, información que requiere el DAI como insumo para evaluar los resultados obtenidos de las acciones ejecutadas por el Programa¹³.

Sobre el particular, el planteamiento del Programa no define claramente los mecanismos de coordinación institucional que garanticen una comunicación fluida, sistemática y oportuna entre el Departamento de Atención Integral y otras instancias operativas del PANI, como lo son las indicadas oficinas locales, y que posibiliten, entre otras cosas, la retroalimentación necesaria para valorar la efectividad del PAI en la atención de cada uno de los casos, y las necesidades adicionales que podrían requerir algunos de esos menores para su efectiva y definitiva reinserción social.

¹² Atención que podría consistir en el traslado del menor de edad a una alternativa de protección (albergues institucionales u organizaciones no gubernamentales y los albergues del PAI), apercibimiento a los padres o encargados, traslado al hogar, o traslado a proceso de desintoxicación, entre otros.

¹³ Mientras los menores de edad permanezcan en los albergues del PAI, el Departamento de Atención Integral cuenta con información sobre la situación del menor, ya que los albergues remiten mensualmente al DAI información sobre la situación de esos menores de edad.

Cabe mencionar que, desde hace poco tiempo, el DAI cuenta con el acceso directo al Sistema de Alternativas de Protección Institucional (SIAP)¹⁴ así como al Sistema Registro de Información Institucional (SRII)¹⁵, sistemas que sirven de mecanismo de consulta del personal del DAI sobre los procesos de atención y protección de los menores de edad; no obstante, la información que brindan esos sistemas, de acuerdo con lo manifestado por la Coordinadora del PAI, es información básica y el Programa requiere de información periódica adicional que manejan las oficinas locales sobre los casos atendidos por el Programa y cuya documentación ha sido transferida a oficinas locales para su seguimiento. Además señaló que al ser solo sistemas de consulta, no ofrecen información específica que sí consta en los expedientes de las oficinas locales.

En relación con este tema, se determinó que ante la ausencia de mecanismos de coordinación sistemáticos diseñados formalmente y en uso, la obtención de información específica sobre lo actuado por las oficinas locales en relación con los casos atendidos por el PAI y cuya documentación es trasladada a esas oficinas para el seguimiento, se realiza por solicitud sobre casos particulares por lo que la información no se genera en forma permanente y fluida, además se encuentra limitada a los datos que se puedan obtener por solicitud.

Como parte del Plan Estratégico de Tecnologías de Información 2006-2010, en proceso de aprobación por parte de la Junta Directiva, se plantea la necesidad de desarrollar e implementar un Sistema Integrado Sustantivo para el manejo de la información relacionada con la casuística, alternativas de protección, adopciones y, en general, con la actividad sustantiva del PANI; no obstante, mientras se cuenta a nivel institucional con dicho sistema de información, resulta de imperiosa necesidad e importancia definir los mecanismos de coordinación necesarios a fin de que el Departamento de Atención Integral cuente con toda aquella información que le permita dar adecuado seguimiento a los casos que atiende y cuya documentación es transferida a las oficinas locales del PANI, así como formalizar aquellas otras acciones de coordinación que requiera el Programa de Atención Integral con las demás unidades del PANI.

2.3. Sobre los servicios brindados por el Programa de Atención Integral de Niños, Niñas y Adolescentes en Riesgo Inminente y Mayor Condición de Vulnerabilidad.

Según se señaló en el presente informe, con el propósito de atender a su población meta y por ende cumplir con los objetivos planteados, el Programa de Atención Integral debe brindar los siguientes servicios: 911-PANI, Atención Inmediata, Albergues Transitorios, Coordinación Interinstitucional y Apoyo para Vida Independiente. En cuanto a la prestación de estos servicios, se determinó lo siguiente:

¹⁴ Brinda información sobre los menores de edad que están ubicados en alternativas de protección.

¹⁵ Conocido como Sistema de Información Institucional (SII). Brinda, entre otros, información relacionada con la atención de los menores de edad y sus familias por parte de las oficinas locales en sus labores de consultoría y atención integral.

2.3.1. Diseño e implementación de protocolos para las situaciones de violación de derechos que atiende del Programa de Atención Integral.

El protocolo de intervención constituye un instrumento de gran utilidad para el equipo técnico y profesional involucrado en la ejecución del Programa de Atención Integral y demás programas institucionales, ya que uniforma, orienta y ordena los procesos y procedimientos de atención y protección especial de los niños, niñas y adolescentes. Así, contar con dichos protocolos para la ejecución de los procesos sustantivos que desarrolla el PANI es de suma relevancia, pues éstos coadyuvan a garantizar que la intervención que se le brinda al menor de edad sea apropiada y garante de los derechos de esa población.

Al respecto, se determinó que el Programa de Atención Integral dispone de varios protocolos de intervención para su operación; sin embargo, la administración del PANI trabaja en algunos de ellos con el propósito de optimizar sus contenidos. Por ejemplo, el Protocolo de Coordinación Interinstitucional para Atender a las Personas Menores de Edad que presentan Consumo de Drogas y el Protocolo Base Operativa -911- (PANI-911), se encuentran desactualizados y están en un proceso de revisión y ajuste que se espera finalizar en el mes de febrero del presente año. Asimismo, el Protocolo para la Atención y Protección Especial de los Niños, Niñas y Adolescentes en Mayor Condición de Vulnerabilidad se encuentra en fase piloto a partir del mes de agosto del 2007 y el Protocolo Específico para la Protección Integral en Situación de Explotación Sexual Comercial ya fue sometido a prueba y se encuentra en la etapa de incorporación de las observaciones pertinentes.

Por otra parte, el Protocolo de Atención al Grupo de Mayor Vulnerabilidad del Programa de Atención Integral, Caja Costarricense de Seguro Social-Patronato Nacional de la Infancia, (Clínicas Solón Nuñez Frutos, Carlos Durán Cartín y Ricardo Moreno Cañas) aún no se encuentra oficializado, a pesar de que la última modificación fue incorporada en el mes de abril del 2007. Asimismo, se encuentra en elaboración el Protocolo Actuación PANI- Seguridad Pública con el objetivo de orientar la atención para operar coordinadamente en situaciones de riesgo como de vulnerabilidad con esa policía¹⁶.

Además de lo anterior, existen algunas situaciones violatorias de derechos de la población en riesgo inminente, que a la fecha del estudio realizado no cuentan con su respectivo protocolo de intervención; a saber, abuso sexual, persona sola en casa, inimputable penal¹⁷ y conflicto familiar.

¹⁶ Oficios remitidos por la Coordinadora del DAI, Nos. DAI.-01248-2007 y PAI-1328-2007 del 22 de octubre y 5 de noviembre del 2007, respectivamente.

¹⁷ Inimputable penal: Se refiere a aquella situación en que una persona menor de doce años ha realizado algún acto en contra de la Ley, por lo cual la Institución debe desarrollar medidas alternativas según lo establece la Ley Penal Juvenil.

Cabe señalar que algunas de esas situaciones violatorias de derechos de las que no se dispone de protocolos de intervención, se presentaron con bastante frecuencia en la atención que brinda el Programa de Atención Integral. Al respecto, para el período comprendido entre enero y junio del 2007, la violación de derechos "Persona menor de edad sola en casa" se encuentra en el primer lugar con 108 intervenciones y en el caso de "Conflicto familiar" se presentaron 41 intervenciones, según se muestra en el siguiente cuadro sobre las intervenciones de las diferentes situaciones violatorias de derechos para la población en riesgo inminente atendidas por el PAI en el período en mención:

CANTIDAD DE INTERVENCIONES	VIOLACIÓN DE DERECHOS
108	Persona menor de edad sola en casa
79	Negligencia
57	Maltrato Físico
41	Conflicto Familiar
18	Abuso Sexual
7	Inimputable Penal

Fuente: Informe semestral Programa Atención Integral período enero a junio 2007.

En relación con lo anterior, debe aclararse que en el estudio realizado no se determinó la existencia de situaciones irregulares en la atención de esas situaciones de riesgo; sin embargo, la ausencia de tales protocolos conlleva el riesgo de que las intervenciones en estos casos no sea la más apropiada pudiendo incidir negativamente en los derechos de esta población.

Resulta necesario acotar que en la citada propuesta del PAI, se estableció como meta que cada uno de los motivos de atención de la población en riesgo inminente y mayor vulnerabilidad debía disponer de los procedimientos respectivos para su abordaje, con el propósito de que la intervención sea apropiada y se garanticen así los derechos de este sector poblacional. Lo anterior, resulta congruente con lo establecido por la norma 4.5 del Manual de Normas Generales de Control Interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización, relacionada con las instrucciones por escrito, que señala:

"Las instrucciones de alcance general deben darse por escrito y mantenerse en un compendio ordenado, actualizado y de fácil acceso que sea de conocimiento de todos y cada uno de los funcionarios de la institución. De igual manera, las órdenes e instrucciones más específicas y relacionadas con asuntos particulares de especial relevancia deben emitirse mediante nota o memorando a los funcionarios responsables de su cumplimiento."

Finalmente, en relación con este tema la Ley General de Control Interno N° 8292, en su artículo 15, señala en cuanto a las actividades de control, que constituyen deberes del jerarca y de los titulares subordinados documentar, mantener actualizados y divulgar internamente los procedimientos que definan claramente, entre otros asuntos, el diseño y uso de documentos y registros

que coadyuven en la anotación adecuada de las transacciones y los hechos significativos que se realicen en la institución.

En resumen, se tiene que a la fecha del estudio existen algunos protocolos de intervención en fase de elaboración, otros en fase de implementación y para algunas situaciones de riesgo o violación de derechos tales protocolos no existen, situación que debe ser mejorada por la importancia de contar con estos instrumentos en la ejecución del Programa de Atención Integral, dada la necesidad de uniformar, orientar y ordenar los procesos y procedimientos de atención y protección especial de los niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad o riesgo inminente.

2.3.2. Ausencia de un Centro de Encuentro para complementar la atención de la población en situación de mayor vulnerabilidad.

El Servicio de Atención Inmediata del Programa de Atención Integral, plantea la necesidad de complementar la atención que se brinda a la población en situación de mayor vulnerabilidad, en un Centro de Encuentro, concebido como la apertura de un espacio para favorecer un proceso de contacto e inserción de esa población mediante la aplicación de estrategias mejor sistematizadas. De conformidad con la propuesta existente, en dicho Centro de Encuentro se establecerían grupos de atención según su condición, con la finalidad de identificar en la población meta aquellos factores de riesgo a los cuales están expuestos, y las medidas protectoras a implementar. Este Centro posibilitaría entonces, el ofrecimiento de alternativas tendientes a minimizar la situación de vulnerabilidad de los menores de edad.

No obstante la relevancia de este Centro, a la fecha del estudio no se encuentra en funcionamiento y según se indicó en el punto 2.2, inciso a), de este informe, no existen estimaciones de costos y plazos propuestos que permitan tener certeza sobre el momento en que este componente del PAI pueda entrar en operación. Sobre el particular, la Administración del PANI informó que la puesta en operación de este Centro se encuentra sujeta a la disponibilidad de recursos financieros, humanos y de infraestructura¹⁸.

La carencia del Centro de Encuentro, además de que incide directamente en la calidad de la prestación del Servicio Atención Inmediata, atenta contra el logro de los objetivos del Programa de Atención Integral y por ende de los objetivos institucionales, ya que dificulta la generación de relaciones de empatía y de confianza a través de un acercamiento constante con los niños, niñas y adolescentes en riesgo, para detectar y ofrecer alternativas complementarias de atención que permitan minimizar la situación de vulnerabilidad de los menores de edad atendidos.

¹⁸ Nota No. GA-862-2007 y GA-876-2007, ambas del 10 de octubre del 2007, remitidas por el Gerente de Administración.

2.3.3. Debilidad en la labor de contención de los menores en los albergues del Programa de Atención Integral.

Uno de los servicios que se brindan como parte del Programa de Atención Integral es el de albergues transitorios, para lo cual se dispone de uno para varones ubicado en La Garita de Alajuela, y otro para mujeres ubicado en el Barrio San José de la misma provincia. En estos albergues se brinda la atención profesional requerida a los menores cuya situación amerita la implementación de esta medida de protección, y una vez concluida esta etapa se les define una ubicación apropiada, ya que el objetivo es brindar un espacio transitorio de protección con el propósito de restituir y garantizar sus derechos y posibilitar su reubicación en el grupo familiar prioritariamente, o en su defecto, definir otras alternativas de protección y/o tratamiento especializado¹⁹.

En dichos albergues se brinda entonces alimentación, techo, vestido, y se canaliza la atención de la salud por medio de los servicios que brinda la Caja Costarricense de Seguro Social, además de que se realizan actividades educativas y socioeducativas, recreativas, culturales, espirituales, terapéuticas, ocupacionales y deportivas.

Respecto de la relevancia del servicio en comentario, es importante tener presente que de acuerdo con la propuesta del PAI, dichos albergues deben procurar una contención afectiva para que el niño, niña o adolescente que ya ha interiorizado normas de convivencia básica, pueda iniciar el proceso hacia la consecución de herramientas psicosociales que le permitan lograr una mejor inserción al entorno social, y que eventualmente le permitan asumir una vida con independencia.

Para que se realice el egreso de un menor de cualquiera de estos albergues, se requiere una autorización por parte del equipo técnico de esas instancias, previa elaboración de un informe psicosocial, donde se deje constancia de que se posibilitó su reubicación en el grupo familiar, o en alguna otra alternativa de protección.

En el estudio realizado por esta Contraloría General, se estableció que en el período comprendido entre el 1º de enero y el 30 de setiembre de 2007, se presentó un alto porcentaje de egresos de menores de edad de esos albergues sin contar con la autorización del equipo técnico respectivo, según se presenta en el siguiente cuadro:

¹⁹ En el informe de gestión del PAI del año 2006, se indica que de enero a julio de ese año, en estos albergues se mantenía, mayoritariamente, una población con un perfil de consumo de drogas. A partir de ahí hubo un cambio de perfil en la población que se recibía, atendiendo a jóvenes con problemas de callejización, explotación laboral y explotación sexual comercial. En el proceso de transición la población con consumo de drogas fue referida a ONG's con especialidad en drogas, que atienden a menores de edad, asimismo, se reguló la coordinación con el Programa Nuevos Horizontes que ejecuta la Caja Costarricense de Seguro Social.

Albergue	Egreso autorizado	Egreso sin autorización	Menores En el albergue	Total de menores ingresados
Barrio San José	6	26	11	43
La Garita	8	30	16	54 ²⁰
Total	14	56	27	97

Fuente: Lista de población de enero a setiembre 2007, detalle de ingreso, egreso y permanencia y la tabla de variables para informes de la gestión en albergues La Garita y Barrio San José, proporcionada por la Coordinadora del PAI.

Según se observa, de un total de 70 menores egresados de los albergues durante el período en estudio, un 80% de ellos hicieron abandono sin autorización del equipo técnico responsable. Como información complementaria, en el siguiente cuadro se presenta un detalle de los tiempos de permanencia de los menores que egresaron sin autorización de los albergues de referencia durante el período citado, de conformidad con la misma fuente de información utilizada:

Albergue Barrio San José ²¹			Albergue La Garita		
Cantidad de menores	%	Días de permanencia	Cantidad de menores	%	Días de permanencia
7	27%	0 – 1	7	23%	0 – 1
10	39%	2 – 15	11	37%	2 – 15
4	15%	30 – 90	10	33%	30 – 90
5	19%	90 o más	2	7%	90 o más

Lo anterior, evidencia que la contención de los menores en condición de vulnerabilidad que ingresaron a los albergues del Programa de Atención Integral es bastante baja (58% de los ingresados salieron sin autorización), y que en un porcentaje muy significativo (62.50%) de los egresos sin autorización, la permanencia en esos sitios no va más allá de los 15 días, lo que impide que dichos menores reciban la atención profesional requerida y se restituyan y garanticen sus derechos.

Los egresos no autorizados que constantemente se presentan en estos albergues evidencian una debilidad importante en la gestión institucional, que incide negativamente en el logro del objetivo establecido y de la efectividad del PAI, en vista de que los menores que abandonan sin autorización estos centros de atención por lo general mantienen la condición de vulnerabilidad en que fueron detectados.

²⁰ No se consideran los casos que permanecieron en el albergue uno o dos días mientras se trasladaban a una ONG que atiende menores de edad con consumo de drogas, así como los casos especiales de trata y tráfico que permanecieron en el albergue mientras se realizaban los trámites para regresarlos a su país de origen; cabe indicar que según informaron funcionarios del DAI, para ninguno de estos últimos casos se le aplicó un plan de intervención.

²¹ En el caso de Barrio San José dos personas reingresaron al albergue, es decir, que ingresó al albergue, egresó sin autorización, luego ingresó nuevamente y volvió a salir sin autorización, en el caso de La Garita hubo 6 personas con reingresos, su permanencia oscila entre el mismo día y 18 días, para los efectos de tiempo de permanencia se consideró la estadía del primer ingreso.

2.3.4. Escasa cobertura de las rondas que se ejecutan para la detección de menores en situación de vulnerabilidad.

Como parte de la estrategia del Programa de Atención Integral, se estableció la necesidad de realizar rondas o desplazamientos a diferentes sectores en horarios diurno, vespertino y nocturno²², con el objetivo de detectar y atender menores en condición de vulnerabilidad; es decir, niños, niñas y adolescentes en situación de explotación laboral, explotación sexual comercial y permanencia en calle, incluidos aquellos casos asociados al consumo de drogas.

Con este propósito, el Departamento de Atención Integral, en conjunto Policía Municipal de San José²³, elaboró una programación para realizar rondas diarias en horarios diurno y vespertino, de la siguiente forma: las rondas realizadas en horario diurno consideran el casco metropolitano (lugares claves en los alrededores de los mercados Central, Borbón y Mayoreo, paradas de buses, cruces de semáforos, entradas a supermercados, avenidas central y segunda, rotondas en la carretera de circunvalación); las rondas realizadas en horario vespertino incluyen cruces de semáforos e intersecciones de los cuatro distritos del Cantón Central de San José, casco metropolitano, paradas de buses, alrededores de barriadas como Cristo Rey, San Sebastián, Hatillos, Zapote, San Francisco, Paso Ancho, alrededores de los mercados Central y Borbón, parques Morazán, Central, Nacional y La Sabana.

Como se observa, la cobertura de rondas en el cantón central de San José resulta satisfactoria; sin embargo, en el resto de los cantones que atiende actualmente el Programa dicha cobertura resulta mínima²⁴, como se muestra en el siguiente cuadro:

**RONDAS EFECTUADAS EN OTROS CANTONES DE LA PROVINCIA DE SAN JOSÉ
(JUNIO - SETIEMBRE 2007)**

CANTÓN	NO. DE VISITAS	OBSERVACIONES
Montes de Oca	14	Visitas hechas en su mayoría a la Calle de la Amargura y al Mall San Pedro.
Goicoechea	11	Visitas hechas en su mayoría al Centro Comercial Novacentro y al parque de Guadalupe.
Desamparados	4	Tres de las visitas se hicieron al Centro Comercial Decosure.
Tibás	4	
Curridabat	5	Dos de las visitas se hicieron a Plaza del Sol.
Escazú	0	

²² Horario diurno de 7:00 a.m. a 3:30 p.m., vespertino: de 3:00 p.m. a 10:00 p.m. y nocturno de 10:00 p.m. a 4:00 a.m.

²³ Las rondas programadas en forma conjunta con la Policía Municipal de San José se iniciaron a partir del 18 de junio del 2007, ya que antes de esa fecha las realizaban solo funcionarios del PAI. En la actualidad las rondas nocturnas solo son realizadas por funcionarios del PAI.

²⁴ Esos cantones no están incluidos dentro de la programación de rondas y son visitados a discrecionalidad del equipo técnico de PAI.

A esta poca cobertura habría que agregar que las rondas que se realizan en horario nocturno, y en general, las que se realizan en los otros cantones que atiende el Programa, con la única excepción del cantón de Goicoechea, donde se ejecuta un plan piloto con la Fuerza Pública, no cuentan con el apoyo de los cuerpos de seguridad respectivos, lo que podría estar restando efectividad a esta labor por cuanto dicha situación limita el acceso a lugares de riesgo o considerados peligrosos, donde podrían localizarse menores en condición de vulnerabilidad o en riesgo inminente.

Sobre este aspecto, resulta importante indicar que el Programa de Atención Integral, en el mes de abril del año anterior, con la colaboración de representantes de diferentes Deltas de la Fuerza Pública²⁵, elaboró una propuesta, con el fin de realizar rondas conjuntas en los cantones de Tibás, Desamparados, Escazú, Goicoechea, Montes de Oca, Moravia, así como en el Barrio Los Ángeles y en el distrito de Hatillo, en el cantón central de San José; sin embargo, según lo señaló la Coordinadora del DAI, dicha propuesta no se concretó debido a situaciones internas del Departamento de Planes y Operaciones del Ministerio de Seguridad Pública. Asimismo, esta funcionaria agregó que el Departamento de Atención Integral sufre limitaciones en cuanto a la disponibilidad de recursos humanos para cumplir con cronogramas de rondas adicionales a los que se tienen en ejecución.

Esta Contraloría General, en relación con la situación comentada, considera que la labor de detección de menores en condición de vulnerabilidad, tal como está conceptuada en la propuesta del Programa de Atención Integral, constituye un pilar fundamental en el cumplimiento de los objetivos institucionales de velar por los derechos de la niñez y la adolescencia, de ahí la importancia de que se asignen los recursos financieros que se estimen necesarios para el mejoramiento paulatino de la gestión del PANI en este campo, y que mediante una adecuada coordinación interinstitucional se logre la colaboración requerida de los distintos cuerpos de seguridad del país, para aquellas rondas que el PANI considera que lo amerita, a efecto de alcanzar la efectividad necesaria en esta labor. Al respecto, es necesario recordar que por mandato constitucional, todas las instituciones del Estado se encuentran en la obligación de colaborar con el PANI en las labores de protección de la niñez y la adolescencia, máxime cuando se trata de la protección de menores que podrían estar siendo impactados por conductas sociales que lesionan sus derechos y atentan contra su adecuado desarrollo.

2.3.5. Carencia de acciones institucionales para implementar el Servicio Apoyo para Vida Independiente.

Según se ha comentado en este informe, la propuesta del Programa de Atención Integral contempla la necesidad de brindar un servicio denominado "Apoyo para Vida Independiente", cuyo propósito es promover una alternativa de protección individual que favorezca una mayor instrumentación al

²⁵ Unidades Operativas de la Fuerza Pública que se ubican en diferentes sectores de un cantón.

joven para la consolidación de un proyecto de vida autónoma e independiente. Es una opción de residencia, subsidios condicionados, estudio u otro tipo de apoyos para aquellos jóvenes de dieciséis años en adelante que requieran subsidios para consolidar su proyecto de vida independiente, una vez concluido el proceso de intervención integral. Dicho subsidio está planteado para otorgarse por un máximo de un año y podría ser ampliado por seis meses adicionales.

Como objetivos específicos del servicio de Apoyo para Vida Independiente, se establecieron los siguientes:

- Determinar en contextos familiares condiciones aptas para la incorporación del joven, donde éste logre contar con los servicios de atención básicos.
- Garantizar el subsidio respectivo al joven para que cubra básicamente sus gastos de hospedaje, alimentación, vestuario, transporte e higiene personal.
- Monitorear al joven que se encuentre en procesos de conclusión de estudios académicos o de formación técnica, para que haga un uso adecuado del subsidio.

Este servicio está concebido para aquellos jóvenes que no obstante su edad y las diferentes situaciones de vulnerabilidad que han vivido²⁶, para las cuales han recibido un tratamiento de rehabilitación en alguna de las alternativas de protección, han mostrado madurez y capacidad para su auto cuidado, pero requieren para su completa reinserción en la sociedad del apoyo económico y del acompañamiento técnico de la Institución; de ahí su gran relevancia.

No obstante la importancia de que el Programa de Atención Integral brinde el servicio descrito, al 30 de octubre de 2007, luego de haber transcurrido más de un año de operación del PAI, no existe ejecución y aún no se ha estimado formalmente la fecha para su implementación. Según se indicó en este informe, no ha existido una adecuada planificación que permita definir para este servicio, aspectos fundamentales como el costo del proyecto, fuentes de financiamiento y un cronograma que considere las fechas de ejecución de las acciones necesarias para llevar a cabo dicho servicio.

Sobre el particular, según informó la Coordinadora del Programa de Atención Integral²⁷, la carencia de ese servicio se debe a que es una modalidad que conlleva un proceso de selección, orientación y seguimiento, para lo cual no se ha dado concurso a las organizaciones no gubernamentales que pudiesen asumir el reto del citado servicio, y que el Departamento de Atención Integral, en caso de implementarlo, requiere recurso humano adicional, pues el

²⁶ Tales como problemas de adicción, explotación sexual comercial, calle, agresión física, psicológica, sexual y negligencia.

²⁷ Nota No. DAI.-01248-2007 del 22 de octubre del 2007.

proceso conlleva la realización de acciones muy específicas como las evaluaciones de recursos de ubicación, evaluaciones de los posibles candidatos a ser beneficiados, y la ejecución de los procesos de seguimiento sobre el progreso del menor beneficiado.

En lo que a este tema se refiere, es importante mencionar que en la actualidad el Programa ofrece algunas opciones para los menores de edad que se encuentran ubicados en sus albergues, como cursos básicos de inglés, dibujo, mecánica y belleza, con el fin de motivarlos a un proyecto de vida. Sin embargo, tales opciones distan mucho del modelo de preparación que plantea el Servicio Apoyo para Vida Independiente y por ende resultan insuficientes para el logro de los objetivos de reinserción social que se persiguen.

Sobre los inconvenientes que enfrentan los jóvenes que concluyen procesos de atención y que permanecen en el albergue por no tener otra opción disponible, se indica que la dinámica de dichos albergues está estructurada “para tipo centro”, con límites y reglas que van desde su forma de ingreso hasta el egreso para otras alternativas, donde no se visualiza una estadía prolongada, siendo que la modalidad del Servicio Apoyo para Vida Independiente requiere de una estructura que favorezca la “autonomía e independencia del o la joven”²⁸.

La falta de ejecución del servicio en comentario, no permite a aquellos jóvenes mayores de dieciséis años que requieren de un apoyo para su vida independiente, recibir la atención integral que plantea el Programa, ya que es precisamente con la prestación de este servicio que se deben culminar los esfuerzos institucionales para la efectiva reinserción de esos menores a la sociedad, brindándole el apoyo necesario para la realización de un proyecto de vida independiente. Así, resulta fundamental que la Administración del PANI realice los esfuerzos que se consideren necesarios para consolidar la prestación de este servicio, en aras de brindar a la población meta del Programa de Atención Integral las oportunidades necesarias para su completo desarrollo social.

2.3.6. Necesidad de consolidar una red interinstitucional con organismos públicos y privados para la atención de la población meta del Programa.

La coordinación interinstitucional, de conformidad con lo planteado en la propuesta del Programa de Atención Integral, consiste en consolidar una red interinstitucional con organismos públicos y privados para garantizar la continuidad de los procesos especiales de atención y protección de su población meta.

Dicho documento señala que ante las condiciones de vulnerabilidad de este sector poblacional, la atención ofrecida debe enmarcarse en la articulación de respuestas de los diferentes entes estatales y privados que, por

²⁸ Oficio N° DAI.-01248-2007 del 22 de octubre de 2007, suscrito por la Coordinadora del PAI.

competencia o por decisión propia, gestan acciones específicas para ofrecer servicios orientados a la restitución de los derechos de la población que atiende. Se establece que la atención se debe articular en una red, la cual se debe consolidar por medio de convenios, protocolos de coordinación interinstitucional u otros mecanismos que garanticen el compromiso claro de las partes de acuerdo a sus competencias.

Como parte de la mencionada red y para el logro de los objetivos planteados, el PANI, mediante la ejecución de su Programa de Atención Integral, debe procurar el concurso de instituciones tales como:

- Caja Costarricense del Seguro Social, en lo referente al tema de prevención en la salud y la atención directa en el nivel de “enfermedad”.
- Instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia en el abordaje del tratamiento a la población con consumo de drogas.
- Ministerio de Educación Pública, con ofertas educativas acordes a la demanda de la población meta.
- Instituto Nacional de Aprendizaje, con opciones en la preparación técnica o en oficio.
- Ministerio de Seguridad Pública, en materia de detección y referencia de la población-meta.
- Organizaciones no gubernamentales, orientadas a tratamientos especializados residenciales o ambulatorios, a procesos de prevención, procesos de formación técnica, entre otros.
- Organizaciones comunales, que garanticen acciones de monitoreo y supervisión en sus comunidades, como un medio de detección y referencia de acciones violatorias de derechos a este sector poblacional.

Al respecto, se determinó que la Institución ha realizado un gran esfuerzo para coordinar con diferentes instituciones tanto públicas como privadas a efecto de consolidar esa red interinstitucional. Como producto de tales esfuerzos, se firmó un convenio marco de cooperación con el Ministerio de Educación Pública (MEP) el 22 de febrero del 2007²⁹, y en relación con el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) se ha coordinado lo pertinente para la firma de otro convenio marco, que fue aprobado por la Junta Directiva del PANI en la sesión ordinaria N° 2007-046 del 9 de octubre del 2007. Asimismo, con la coordinación del PANI se firmó un convenio de cooperación entre la Asociación Unidos por los Niños y la Asociación Restauración a la Niñez en Abandono y Crisis para la Esperanza Renovada (RENACER), para la atención de las personas menores de edad en adicción a drogas egresadas del Programa Nuevos Horizontes. Además, existe un convenio con la CCSS, firmado el 19 de marzo de 1998, para la atención priorizada

²⁹ Este convenio, en sus cláusulas 3ª y 5ª, indica que se deben firmar convenios específicos para la ejecución de proyectos y programas.

a los niños, niñas y adolescentes que se encuentran ingresados en alguna alternativa de protección del PANI.

Como parte de estos esfuerzos, se logró la asignación de dos profesores del MEP en la modalidad de aula abierta en los albergues del PAI, y la realización de rondas para detectar población en condición de vulnerabilidad con la Policía Municipal de San José y con la Fuerza Pública para ejecutar como plan piloto en el cantón de Goicoechea, así como la referencia de la población en mayor condición de vulnerabilidad al DAI por parte de la Fuerza Pública; sin embargo, para estos casos, a la fecha del estudio no existen convenios firmados o protocolos de coordinación interinstitucional debidamente avalados por los respectivos jefes, u otros mecanismos que garanticen el cumplimiento de los compromisos adquiridos por parte de las instituciones involucradas, para asegurar la continuidad de servicios que prestan en beneficio de la población meta, tal como lo plantea la propuesta del Programa de Atención Integral.

Asimismo, es importante señalar que el PANI a nivel institucional cuenta con una red de organizaciones no gubernamentales que se dedican a la atención y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en condición de mayor vulnerabilidad e inclusive con muchos de estos entes se han firmado convenios.

Por otra parte, se encuentra en revisión y ajuste el protocolo de coordinación interinstitucional para la atención de menores con adicción a las drogas, el cual involucra a la CCSS, IAFA y al mismo PANI, en donde se establecen las responsabilidades, competencias y labores que corresponden a cada entidad.

No obstante lo logrado hasta la fecha, es conveniente que se realicen los esfuerzos necesarios con el fin de consolidar la red, tal como está planteado en la propuesta del Programa de Atención Integral, considerando las coordinaciones necesarias con aquellas instituciones del Estado o con las organizaciones no gubernamentales (orientadas a tratamientos especializados residenciales o ambulatorios, a procesos de prevención, procesos de formación técnica, entre otros) con las que aún el PANI no cuenta con convenios, protocolos u otros mecanismos de coordinación. Asimismo, es necesario considerar para estos efectos a las organizaciones comunales, con el fin de que se garanticen acciones de monitoreo y supervisión en sus comunidades como un medio de detección y referencia de acciones violatorias de derechos a este sector poblacional.

2.4. Sobre la evaluación del Programa de Atención Integral.

a) La Propuesta del Programa de Atención Integral plantea la necesidad de evaluar periódicamente las actividades realizadas para garantizar la viabilidad del programa mismo, así como la implementación de los ajustes que sean necesarios en función de los requerimientos de la población meta. Según los términos de esa propuesta, en esta Fase de Evaluación se deben analizar

indicadores de efectividad e impacto, así como el cumplimiento de objetivos propuestos, conocer los resultados obtenidos de acuerdo a las acciones realizadas, comparar los resultados obtenidos con los objetivos, metas e indicadores establecidos, y registrar y sistematizar el perfil y características de la población meta.

Así, se contempló en un apartado de dicha propuesta el denominado “Plan de Seguimiento y Evaluación”, donde se estableció que el Programa sería evaluado cada tres meses en su primer año de ejecución y cada seis meses en los años siguientes, con el propósito de identificar avances y obstáculos que se presentaran durante el desarrollo del mismo; además, se dispuso que esa evaluación se haría en función de los objetivos y metas propuestas y se recomendó que la Presidencia Ejecutiva conformara una comisión que garantizara el seguimiento y monitoreo de las acciones ejecutadas con la posibilidad de apoyar y reorientar el programa, incorporando las acciones correctivas que se estimaran necesarias.

Adicionalmente, es necesario señalar que como parte de la Fase de Implementación del Programa, se consideró la necesidad de definir indicadores de gestión para medir el grado de avance, así como realizar un monitoreo constante para posibilitar un proceso de retroalimentación y capacitación que garantizara el logro de los objetivos propuestos.

En el estudio realizado, se determinó que no se han definido los indicadores de gestión, efectividad e impacto a que hace referencia la Propuesta del PAI, instrumentos requeridos para posibilitar la evaluación del Programa en los términos planteados. En lo que a definición de metas se refiere y tal como se indicó en el apartado 2.2, inciso a), de este informe, las que fueron planteadas en esa Propuesta no incorporaron plazo de cumplimiento, de ahí que no resulta posible medir la gestión institucional en función del avance en los logros realizados.

Con respecto a la definición de indicadores, cabe mencionar que en el denominado “Cuadro: Metas e Indicadores” de la Propuesta del PAI, se presenta una lista con algunos indicadores, sin embargo éstos no cumplen con ciertas características que debe tener un indicador y mas bien parecen corresponder a “actividades de gestión”. Como ejemplo de ello se pueden citar los siguientes: - Reelaborado el protocolo de atención del servicio 9.1.1, -Elaborado un directorio sobre red de alternativas para la atención o referencia de población en proceso calle, -En funcionamiento el sistema de información de población atendida; -Los protocolos de valoración y atención para cada una de las condiciones de vulnerabilidad atendidas en el Programa-.

En relación con este tema, la Contraloría General de la República, en su circular N° 8270 del 17 de agosto de 2000³⁰, estableció que los indicadores de gestión, por definición, son medidas específicas y objetivamente

³⁰ Relacionada con algunas disposiciones legales y técnicas sobre el sistema planificación-presupuesto de los entes y órganos, sujetos a la aprobación presupuestaria de la Contraloría General de la República.

verificables de los avances o resultados de una actividad; es decir, sirven de patrón para medir o mostrar el progreso de una actividad durante su ejecución respecto a las metas programadas. Los indicadores deben señalar cuánto de la meta se ha logrado en un momento determinado y pueden ser valores, unidades, índices, series estadísticas y otros similares.

Por su parte, el Manual de Normas Generales de Control Interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización, como parte de las normas relativas a la valoración del riesgo, se refiere al establecimiento de indicadores de desempeño mensurables a utilizar para dar seguimiento al avance en el cumplimiento de los planes y la medida en que han contribuido a satisfacer las metas y objetivos planteados. Se indica también que por regla general, debe procurarse que sean claros, uniformes, fácilmente aplicables, medibles y de conocimiento general. Adicionalmente, señala que su uso adecuado en el momento oportuno es tan importante como su definición acertada.

La carencia de metas con plazos definidos, así como la falta de definición de indicadores de gestión y efectividad para el PAI, conlleva a que ni la evaluación realizada al Programa por parte de la Comisión Evaluadora integrada por funcionarios de la Oficina de Planificación Institucional y la Gerencia de Reforma, ni los informes trimestrales de gestión elaborados por el Departamento de Atención Integral, contemplaran aspectos que se pretendían evaluar de acuerdo al planteamiento realizado en la Propuesta, los cuales resultan de suma relevancia para poder determinar con mayor certeza si el Programa de Atención Integral está logrando alcanzar los objetivos planteados, si está cumpliendo con las metas establecidas, si se están satisfaciendo las necesidades y demandas de su población objetivo, el grado de avance de dicho Programa, y en general, hacer valoraciones que permitan concluir si efectivamente el Programa marcha hacia la consecución de sus objetivos, con el propósito de tomar las acciones correctivas pertinentes, en caso de que corresponda.

b) La Comisión Evaluadora del PAI, en el informe denominado "Resultados de la Evaluación de los Servicios del Programa de Atención Integral a Niños, Niñas y Adolescentes en Riesgo Inminente y Mayor Condición de Vulnerabilidad", comunicó a la Presidencia Ejecutiva los resultados de la primera evaluación realizada sobre la ejecución del Programa. Este documento fue presentado al Presidente Ejecutivo del PANI el 12 de octubre de 2007.

Sobre el particular, el Presidente Ejecutivo del PANI señaló que dicha evaluación corresponde a la primera evaluación formal realizada al Programa y que se efectuó al mes de junio de 2007 debido a que la implementación del Programa mismo implicó un proceso de reacomodo organizacional, el cual a su vez tuvo como consecuencia la necesidad de realizar importantes movimientos de funcionarios, horarios y funciones, además de que dichos ajustes requirieron de un estudio de clima organizacional, a partir de cuyo resultado se logró conciliar estos

cambios con el personal respectivo³¹. Por lo anterior, no se había estimado conveniente realizar evaluaciones hasta tanto no se resolvieran estas situaciones, en el entendido de que la primera evaluación formal debería valorar el Programa desde su primer día de funcionamiento. Señaló además, que el informe de la evaluación se encuentra en proceso de estudio, y que aún debe ser discutido con los encargados del Programa, de previo a tomar acciones por parte de ese Despacho, por lo que la Comisión enfocará sus labores de seguimiento y monitoreo a partir de las recomendaciones y acciones que se decidan tomar.

Con respecto al alcance de la referida evaluación, esta abarcó el período comprendido entre los meses de setiembre de 2006 y junio de 2007 y señala como propósito dar cumplimiento a lo establecido en el documento denominado "Programa de Atención Integral de Niños, Niñas y Adolescentes en Riesgo Inminente y Mayor Vulnerabilidad"³²; sin embargo, en el mismo informe se aclara que lo que se pretende realizar es una evaluación de los diferentes servicios planteados para el PAI, como un paso intermedio para realizar posteriormente una evaluación de mayor profundidad, y plantea como objetivos específicos describir el funcionamiento y organización actual de cada uno de los servicios del Programa, identificar sus fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades, así como conocer e identificar los organismos que conforman su red de apoyo. Así, se tiene que esta primera evaluación corresponde más bien a un estudio descriptivo y de opinión sobre los servicios brindados por el Programa de Atención Integral.

En relación con los resultados de la evaluación, es importante señalar que a pesar de que se determinaron aspectos considerados como deficiencias, en términos generales el informe no hace referencia a las causas de tales situaciones detectadas, lo cual facilitaría el establecimiento de las acciones correctivas que debe tomar la Administración respecto a lo determinado. Además, algunas de las recomendaciones giradas en el documento no están identificadas con la unidad administrativa a la que corresponde aplicar dicha recomendación, identificación que facilitaría su cumplimiento.

Sobre el particular, esta Contraloría General reconoce la importancia de la evaluación realizada como un esfuerzo por retroalimentar el proceso de toma de decisiones en relación con el funcionamiento del Programa de Atención Integral; sin embargo, resulta necesario que las evaluaciones subsecuentes se realicen con la periodicidad y en los términos que plantea la Propuesta del PAI, incorporando mediciones cualitativas y cuantitativas sobre los resultados de la ejecución, e identificando no solo las situaciones que amenazan el logro de los objetivos planteados, sino sus causas y los funcionarios o dependencias responsables de la aplicación de las medidas correctivas que resulten necesarias.

³¹ Oficio N° PE.-1695-2007 del 25 de octubre de 2007.

³² Entiéndase Propuesta del Programa de Atención Integral que dio fundamento a la aprobación del PAI por parte de la Junta Directiva del PANI el 31 de agosto de 2006.

3. CONCLUSIONES.

El Estado, mediante la acción del Patronato Nacional de la Infancia, por mandato constitucional y legal, tiene como una de sus principales obligaciones garantizar el respeto de los derechos de la niñez y la adolescencia; para lo cual, resulta fundamental la gestión que realiza en materia de atención directa a los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de vulnerabilidad o de riesgo inminente ante conductas sociales que los impactan, como el abandono, la exposición al flagelo de las drogas, la violencia familiar o la necesidad de acudir a estrategias de sobrevivencia riesgosas en casos de extrema pobreza, para citar solo algunas de ellas.

En este contexto, el Patronato mismo ha reconocido la necesidad de brindar a esta población meta una atención integral especializada que ofrezca soluciones efectivas, progresivas y definitivas a los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad. Así, desde el año 2006 se instauró el denominado "Programa de Atención Integral de Niños, Niñas y Adolescentes en Riesgo Inminente y Mayor Condición de Vulnerabilidad", por medio del cual se busca articular toda una política institucional en este campo para hacer efectivos los derechos de esta población y potenciar su desarrollo integral, ofreciendo mejores alternativas para su completa y necesaria integración social.

Esta Contraloría General, sin embargo, en el estudio realizado, determinó debilidades importantes en la gestión institucional enfocada a la ejecución de este Programa, tales como el hecho de que el mismo, después de transcurrido más de un año de haber sido implementado, presenta cobertura satisfactoria en el cantón central de la provincia de San José y alguna cobertura menor para otros cantones de la misma provincia, por lo tanto no se han extendido los beneficios del Programa al resto del país, con el fin de ofrecer este concepto de atención integral especializada a los menores vulnerables que se localizan en todo el territorio nacional.

Por otra parte, en cuanto a la planificación del Programa se detectó que las metas propuestas carecen de una estimación sobre fechas de cumplimiento que permitan evaluar el avance en su ejecución, situación que por ejemplo, no permite conocer cuándo se va a contar con proyectos tan relevantes para el cumplimiento de los objetivos del Programa como lo son la apertura de un Centro de Encuentro y el establecimiento del Servicio Apoyo para Vida Independiente. Asimismo, se determinó que desde la misma propuesta del Programa, no se definieron claramente los mecanismos de coordinación institucional que garantizaran una comunicación fluida, sistemática y oportuna entre el Departamento de Atención Integral y otras instancias operativas del PANI, como lo son las oficinas locales, y que posibilitaran, entre otras cosas, la retroalimentación necesaria para valorar la efectividad del PAI en la atención de cada uno de los casos, y las necesidades adicionales que podrían requerir algunos de esos menores para su efectiva y definitiva reinserción social.

En cuanto a los servicios a brindar por el Programa, adicionalmente a la falta de operación de un Centro de Encuentro y del Servicio Apoyo para Vida Independiente, se determinó en relación con el servicio de Atención Inmediata, que a la fecha del estudio, se encuentran aún varios protocolos, relacionados con situaciones de vulnerabilidad, en proceso de revisión y oficialización, y que además existen situaciones violatorias de derechos en riesgo inminente que aún carecen de dichos protocolos, documentos que resultan fundamentales ya que uniforman, orientan y ordenan los procesos y procedimientos de atención y protección especial de los niños, niñas y adolescentes.

En relación con la atención que se ofrece a los menores en los albergues temporales del Programa, se determinó una alta incidencia de menores que abandonan sin autorización institucional la alternativa de atención profesional y protección que se les ofrece. Al respecto, la Administración del PANI no ha tomado medidas administrativas efectivas para revertir esta situación, lo cual se considera grave por cuanto ello no permite el aprovechamiento de la inversión pública que se realiza para el logro de los objetivos de atención, desarrollo e integración de estos menores, que se encuentran planteados en la propuesta misma del Programa.

En lo que respecta a la labor de detección de menores en las calles en situaciones de alta vulnerabilidad mediante la realización de rondas, se determinó una cobertura muy baja y la poca participación de los cuerpos de seguridad como apoyo a esta labor. Esta situación podría estar incidiendo negativamente en la efectividad de las rondas en comentario y, como resultado de ello, en la efectividad del Programa.

En materia de coordinación interinstitucional, se han realizado esfuerzos importantes con el propósito de consolidar una red con entidades públicas y privadas a efecto de garantizar la efectividad y continuidad de los procesos especiales de atención y protección de los menores de edad en condiciones de vulnerabilidad; sin embargo, resulta necesario que se realicen esfuerzos adicionales con el fin de consolidar esa red en los términos que plantea la Propuesta misma del Programa de Atención Integral.

Por otra parte, se determinó la ausencia de indicadores de gestión y efectividad para el Programa, lo cual unido a la falta de plazos definidos en sus metas, conlleva a que no exista una evaluación técnica del Programa en los términos planteados en la Propuesta, los cuales resultan de suma relevancia para la Administración, puesto que le permiten hacer valoraciones sobre si el Programa de Atención Integral efectivamente marcha hacia la consecución de sus objetivos y, de corresponder, tomar las acciones correctivas pertinentes.

En suma, las deficiencias determinadas en este estudio, por su importancia e impacto en la atención directa de los niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad o riesgo inminente, no permiten que el Programa de Atención Integral cumpla a cabalidad con los objetivos propuestos y por ende impiden al Patronato Nacional de la Infancia alcanzar la consolidación de un programa creado para ofrecer una intervención idónea para una solución más permanente e integral de la

problemática de la población menor de edad en situación de alta vulnerabilidad, específicamente con permanencia en calle, tal como fue planteado. En virtud de lo anterior resulta insoslayable que el PANI tome las acciones administrativas efectivas para su inmediata corrección, lo cual coadyuvará al adecuado cumplimiento de los objetivos que le son impuestos a esa Institución por mandato constitucional y legal.

4. DISPOSICIONES.

Con fundamento en lo expuesto, así como en las potestades conferidas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, y los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, se emiten las siguientes disposiciones, cuya implementación este órgano contralor se reserva la posibilidad de verificar, mediante los medios que considere pertinentes, así como de valorar la aplicación de los procedimientos administrativos que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

4.1 A la Junta Directiva

Definir una estrategia institucional mediante la cual se vayan extendiendo en forma paulatina, los beneficios derivados del concepto de atención integral especializada que plantea el Programa de Atención Integral a toda la población meta del país, en aras de lograr la equidad requerida en función del alcance nacional que deben tener la generalidad de los programas del PANI. La estrategia que se defina deberá ser comunicada a esta Contraloría General a más tardar el 31 de agosto de 2008. Ver punto 2.1 de este informe.

4.2 Al Presidente Ejecutivo

a) Definir para las metas del Programa de Atención Integral en general y en especial para aquellas relacionadas con la apertura del Centro de Encuentro y para el establecimiento del Servicio Apoyo para Vida Independiente, plazos de cumplimiento razonables que permitan evaluar el avance de la gestión del Programa de Atención Integral. Comunicar a esta Contraloría a más tardar el 31 de mayo de 2008, los plazos de cumplimiento definidos para las referidas metas. Ver punto 2.2 inciso a) de este documento.

b) Definir propuestas técnicamente elaboradas, tanto para el Centro de Encuentro como para el Servicio Apoyo para Vida Independiente, que incluyan además del detalle de los servicios a brindar, aspectos fundamentales tales como recursos requeridos, costos de cada proyecto, la fuente de financiamiento y un cronograma que contemple las fechas en que estará finalizada cada una de las etapas de los proyectos y por ende la fecha definitiva en que se espera contar con la operación del referido Centro y con la debida ejecución del Servicio Apoyo para Vida Independiente. Las propuestas solicitadas, debidamente aprobadas por Junta Directiva, deberán ser remitidas a esta Contraloría General, a más tardar el 31 de mayo del 2008. Ver puntos 2.2 inciso a), 2.3.2 y 2.3.5 de este informe.

c) Establecer los indicadores de gestión, efectividad e impacto necesarios que permitan evaluar el Programa de Atención Integral, en los términos establecidos en su Propuesta, indicadores que deben cumplir con las características definidas por esta Contraloría General en su circular N° 8270 del 17 de agosto de 2000 y en el Manual de Normas Generales de Control Interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización. Los indicadores que se definan deberán ser comunicados a esta Contraloría General a más tardar el 31 de agosto de 2008. Ver punto 2.4 inciso a) de este documento.

d) Ordenar a la instancia interna que corresponda, la realización en el primer semestre del año 2009, de una evaluación técnica específica del Programa de Atención Integral acorde con los términos planteados en su Propuesta, que incorpore mediciones cualitativas y cuantitativas sobre los resultados de la ejecución, e identifique no solo las situaciones que amenazan el logro de los objetivos planteados, sino sus causas y los funcionarios o dependencias responsables de la aplicación de las medidas correctivas que resulten necesarias. Las acciones realizadas para dar cumplimiento efectivo a esta disposición, deberán ser comunicadas a esta Contraloría a más tardar el 15 de marzo de 2008. Ver punto 2.4. de este informe.

4.3 Al Gerente Técnico

a) Disponer a la Coordinadora del Departamento de Atención Integral su obligación de establecer para cada año las metas para esa unidad, así como un plan de trabajo anual acorde a las metas planteadas. Tanto las metas como el plan de trabajo deben ser aprobados por esa Gerencia Técnica quien debe velar por su cumplimiento. Para acreditar el cabal cumplimiento de esta disposición, deberá remitir a esta Contraloría General, a más tardar el 15 de marzo de 2008, copia de la respectiva comunicación. Ver punto 2.2 inciso b) de este informe.

b) Establecer claramente y de forma oficial los mecanismos de coordinación institucional que garanticen una comunicación fluida, sistemática y oportuna entre el Departamento de Atención Integral y otras instancias operativas del PANI, como lo son las oficinas locales, y que posibiliten, entre otras cosas, la retroalimentación necesaria para valorar la efectividad del PAI en la atención de cada uno de los casos, y las necesidades adicionales que podrían requerir algunos de esos menores para su efectiva y definitiva reinserción social. Cabe mencionar que, mientras se cuenta con la solución institucional de un sistema de información integrado para la parte sustantiva del PANI, esa Gerencia debe establecer un mecanismo alternativo que le permita al Departamento de Atención Integral contar con la información que requiere para el respectivo seguimiento a todos los casos que atiende. Comunicar a este órgano contralor, a más tardar el 31 de agosto de 2008, los mecanismos establecidos para tal fin. Ver punto 2.2 inciso c).

c) Elaborar un cronograma donde se establezcan los plazos definitivos para que el Departamento de Atención Integral cuente oficialmente con todos aquellos protocolos necesarios para la debida atención de la población menor de edad que atiende, tanto en lo relacionado con las situaciones de mayor vulnerabilidad como las situaciones de riesgo inminente, y se señalen los responsables de la elaboración de estos documentos. El cronograma que se defina deberá ser remitido a esta Contraloría General, a más tardar al 30 de mayo de 2008. Ver punto 2.3.1 de este informe.

d) Elaborar un plan de acción con el fin de minimizar paulatinamente, los egresos sin autorización que se presentan en los albergues La Garita y Barrio San José de Alajuela. El plan de acción que se defina deberá ser remitido a esta Contraloría General a más tardar el 31 de mayo de 2008. Ver punto 2.3.3 de este documento.

e) Definir un plan de acción orientado a lograr una mejora sustantiva y paulatina de la cobertura que actualmente tiene la actividad de detección de menores en calle, por medio del sistema de rondas, así como su efectividad mediante la consecución del apoyo necesario de las fuerzas de seguridad del país en esta labor. El plan de acción que se defina deberá ser comunicado a esta Contraloría a más tardar el 31 de agosto de 2008. Ver punto 2.3.4 de este informe.

f) Elaborar un plan de acción con su correspondiente cronograma de actividades con el fin de que, el Programa de Atención Integral logre consolidar por medio de convenios, protocolos de coordinación u otros mecanismos que se consideren pertinentes, una red interinstitucional con organismos públicos y privados mediante la cual se garantice la continuidad de los procesos especiales de atención y protección a los menores de edad, en los términos planteados en la propuesta del Programa. Remitir dicho plan de acción a este órgano contralor, a más tardar el 31 de agosto de 2008. Ver punto 2.3.6 de este informe.