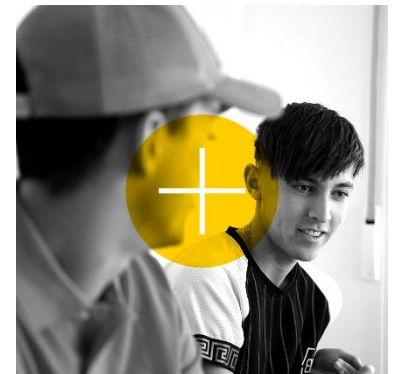
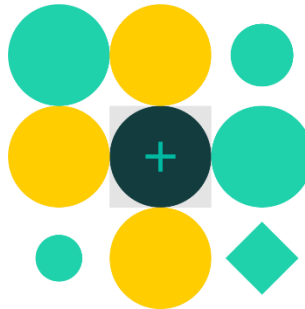
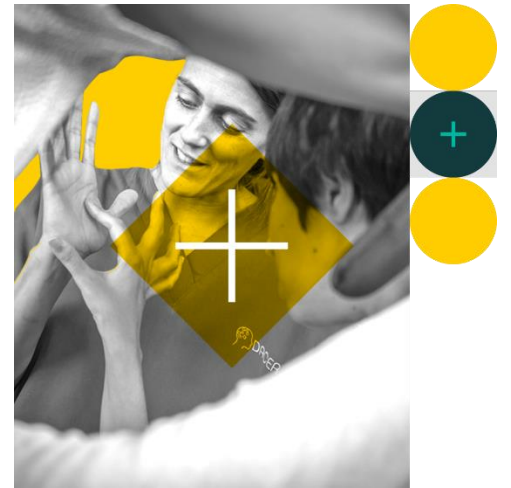


Estudios de caso sobre políticas internacionales y su implementación - Caso 2

ESTRATEGIA DE DESINSTITUCIONALIZACIÓN LA EXPERIENCIA RUMANA



Estrategia estatal
de desinstitucionalización
Para una buena vida en la comunidad

Autora: **Alexandra Johari**

Alexandra Johari tiene una maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad de Nueva York. Es una apasionada de los asuntos exteriores y la política social, habiendo trabajado en ambos durante su tiempo en el Parlamento Europeo. Actualmente trabaja como Coordinadora del Programa en el Instituto de Política Pública uno de los grupos de reflexión líderes en Rumania que continúa su investigación.



Instituto de Políticas Públicas

El Instituto de Políticas Públicas (IPP) es un grupo de expertos no gubernamental establecido en 2001 con el objetivo de apoyar el desarrollo de procesos democráticos en Rumania a través de investigaciones en profundidad, debates exhaustivos y análisis de políticas públicas no partidistas. El propósito de la misión, principios y valores de la organización es fortalecer la calidad de las políticas públicas en Rumania. Desde su fundación, IPP ha sido muy activo en la promoción de medidas concretas, objetivas y sustanciales que tienen como objetivo contribuir a la consolidación del sistema democrático en Rumania mediante la promoción de políticas públicas desarrolladas con los estándares de la Unión Europea. Para obtener más información sobre el trabajo del IPP, acceda a: www.ipp.ro.

© Secretaría de Estado de Derechos Sociales, Gobierno de España

Agosto 2023



Estrategia estatal
de desinstitutionalización
Para una buena vida en la comunidad

Mensajes clave

Rumanía ha desarrollado un importante compromiso político para permitir la vida en comunidad de las personas mayores, con discapacidad y en situación de sinhogarismo. Asimismo, se ha regulado la obligación de garantizar que niños, niñas y adolescentes puedan vivir en entornos de tipo familiar en lugar de instituciones. Estos procesos han sido desencadenados y respaldados por los ciclos de planificación y las inversiones de los Fondos Estructurales Europeos. Sin embargo, la implementación ha sido lenta y la rendición de cuentas hacia resultados medibles es débil.

- Para los servicios para personas con discapacidad, los Fondos europeos durante el primer ciclo de implementación de 2007-14 se utilizaron en mejorar las instituciones en lugar de eliminarlas. No fue hasta el ciclo 2014-2020 que la financiación se destinó específicamente a la transformación de grandes centros residenciales en la construcción de centros de tipo comunitario. Sin embargo, la implementación fue dispersa debido a la oscilación de políticas y la falta de una planificación operativa sistemática.
- En el marco del Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia, se formuló una nueva *Estrategia Nacional para la prevención de la institucionalización y aceleración del proceso de desinstitucionalización 2022-2030* y una nueva *Ley de desinstitucionalización respecto de las personas adultas con discapacidad*. Prevé asistencia personal y apoyo autodirigido.
- La Sociedad Civil critica la falta de seguimiento operativo de los compromisos de política, la falta de establecimiento de metas medibles e hitos accionables, y la resistencia a someter a escrutinio la acción estatal frente a sus obligaciones derivadas de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD).
- Para la desinstitucionalización de niñas y niños en el sistema de protección infantil, fue clave la creación de la Dirección General de Protección a la Niñez (DGASPC) y su fluida relación con los defensores de los derechos de la niñez de la sociedad civil y los proveedores de servicios de modelos alternativos de cuidado permitió innovar en nuevas medidas de protección a la niñez.
- El gobierno se comprometió con el cierre de los grandes centros residenciales y también dispuso métodos alternativos para la protección de niños y niñas al cuidado del sistema estatal. La Estrategia 2014-2020 establecía tres métodos principales a través de los cuales esto se lograría: (1) repartiendo fondos (nacionales y de la UE) para la formación de cuidadores/as y asistentes maternas que recibirían una parte menores que saldrían de los grandes centros residenciales y para la construcción de espacios alternativos de convivencia de tipo familiar, donde las y los niños aprendan a vivir de manera independiente; (2) medidas para la integración socio-profesional de jóvenes que salen del sistema de acogimiento institucional; y (3) el desarrollo de servicios alternativos de cuidado institucional.
- La nueva ley de protección infantil, adoptada recientemente en junio de 2022, establece estándares más estrictos y limita significativamente la colocación de menores en instituciones. Mientras que otro compromiso de política acogió con beneplácito, la sociedad civil sigue siendo escéptica acerca de la materialización en el terreno. Sin embargo, la transición a la edad adulta está poco respaldada.
- El marco para responder a las personas sin hogar en Rumania es débil y no cubre la variedad de casos, incluidos los problemas de salud mental, la transición del



sistema penitenciario a la reintegración en la comunidad, el uso problemático de drogas, así como patrones específicos en zonas urbanas o rurales. La respuesta por default sigue siendo en refugios o centros de emergencia.

- Las personas mayores en Rumanía se benefician de varios tipos de centros de atención financiados por el Estado para atención a corto, mediano y largo plazo. También existen servicios privados que están acreditados para ofrecer servicios de cuidado de personas mayores, como las residencias de mayores privadas. En 2023 había un total de 720 centros acreditados que prestaban servicios a personas mayores, de los cuales 120 eran públicos. Tanto las residencias de mayores privadas como las públicas cuentan escasamente frente a los estándares de calidad. Las responsabilidades están divididas entre los departamentos gubernamentales y la coordinación es débil.



Tabla de contenido

MENSAJES CLAVE	3
INTRODUCCIÓN.....	6
1. PERSONAS CON DISCAPACIDAD	6
2. NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES.....	9
3. PERSONAS SIN HOGAR	14
4. PERSONAS MAYORES	15
5. CONCLUSIÓN GENERAL SOBRE LOS CUELLOS DE BOTELLA.....	16



Introducción

Este resumen investiga el proceso de implementación de las políticas de desinstitucionalización en Rumanía, con respecto a cuatro grupos vulnerables: personas con discapacidad, niños, niñas y adolescentes en el sistema de protección, personas sin hogar y personas mayores.

En Rumania, la desinstitucionalización como política (y término) se aplica principalmente a las personas con discapacidad y a la transición de los servicios residenciales a comunitarios. Existen diferentes políticas y servicios que se aplican a las personas sin discapacidad en cuidado institucional, como las personas mayores, niñas y niños, y las personas sin hogar, que se analizarán a continuación.

1. Personas con discapacidad

A partir de 2021, hay un total de 865.573 personas (incluidos niños) con discapacidad viviendo en el país. De ellos, hay 16.067 adultos con discapacidad en cuidado institucional¹

El primer compromiso del gobierno rumano con la desinstitucionalización de un número significativo de personas con discapacidad fue bajo el primer *Programa Operativo Regional (POR)* de la Unión Europea 2007-2014 del que Rumanía se benefició como nuevo miembro de la UE y luego nuevamente en el POR 2014-2020. El compromiso se integró en la política nacional a través de la *Estrategia Nacional “Una sociedad sin fronteras para las personas con discapacidad 2016-2020”*² con el objetivo de transitar del actual sistema de acogimiento residencial a uno comunitario. Estos programas marco también establecieron múltiples líneas de financiación disponibles para las administraciones públicas (Direcciones Generales de Asistencia Social y Protección a la Infancia – DGASPC) y las ONG. La principal autoridad pública responsable es la Autoridad Nacional de las Personas con Discapacidad (ANPD).³

Uno de los grandes problemas del primer POR fue que, paradójicamente, a pesar de su objetivo desinstitucionalizador, por algunas particularidades técnicas de costes, sólo permitía financiar la modernización y/o ampliación de grandes núcleos residenciales. En otras palabras, no era posible solicitar financiación para el desarrollo de centros residenciales alternativos más pequeños en la comunidad, como era el objetivo inicial de la política de la UE. Así, hasta 2014 se financiaron unos 43 proyectos, algunos de los cuales tenían como objetivo la ampliación de grandes centros residenciales (como DGASPC Mures – la ampliación y equipamiento del centro de rehabilitación Brancovenesti que ya tenía una capacidad de 300 plazas). Además, los abultados presupuestos y los ambiciosos objetivos de infraestructuras de estas líneas de financiación establecían tales condiciones que sólo las autoridades públicas eran capaces de cumplirlas, con una excepción, la Fundación Arcoíris, que ganó un proyecto

¹ Autoritatea Nationala pentru Protectia Drepturilor Persoanelor cu Disabilitati. *Bulletin Statistic ANPDPCA*

² http://www.mmuncii.ro/j33/images/Documente/Proiecte_in_dezbatere/2015/2015-10-08-proiecthg-strateg-diz-anexa1.pdf.

³ <https://anpd.gov.ro/web/>



para renovar un centro residencial para personas mayores. Estas cuestiones se solucionaron en el nuevo POR 2014-2020, por el que la financiación se destinó específicamente a la reestructuración de grandes centros residenciales y la financiación de la edificación de centros de tipo familiar.

En julio de 2018, el Gobierno Nacional adoptó una serie de modificaciones a la *Ley 448/2006*, a través de una ordenanza de emergencia, dirigidas a la desinstitucionalización/transición de servicios residenciales a comunitarios de acuerdo con sus compromisos en el marco del Semestre Europeo 2020. Las convocatorias de propuestas se lanzaron a finales de 2018 (Programa Operativo Capital Humano, con financiación del Fondo Social Europeo) y principios de 2019 (Fondo Regional Operativo, con financiación del Fondo Regional Europeo).⁴

El proceso de desinstitucionalización pretende realizarse respetando los principios establecidos en las *Normas mínimas de calidad de los servicios sociales destinados a personas adultas con discapacidad*⁵. El proceso será el siguiente:

Los centros con menos de 50 plazas serán reorganizados en base a la Metodología de reorganización de centros para adultos con discapacidad decisión nr. 877/2018 del presidente⁶ de la ANPD, en concreto:

- La reorganización implicará identificar todas las ineficiencias y disfuncionalidades presentes en los centros y mejorar las condiciones de vida de las personas residentes;
- Los centros en cuestión pueden estar organizados a nivel de la administración pública local o del condado⁷, o por un proveedor privado de servicios sociales;
- El proceso será coordinado por la ANPD a nivel nacional con las Direcciones Generales de Asistencia Social y Protección a la Infancia (DGASPC) locales realizando las evaluaciones de los centros (con un miembro de la sociedad civil);
- Cada persona bajo cuidado es evaluada de forma independiente y se hacen recomendaciones de seguimiento personalizadas;
- Se consulta y fomenta la participación de las personas con discapacidad en el proceso, así como la coordinación de la consulta entre los servicios sociales y de salud y las ONG locales y regionales, así como los proveedores de servicios sociales privados;
- La reestructuración implicará la desinstitucionalización de las personas con discapacidad en acogimiento residencial alternativo de tipo familiar o en centros con un máximo de 50 plazas;

⁴ Ministerul Muncii si Justitiei Sociale. (18.07.2018). *Comunicat de presa*. "Guvernul a modificat si completat Legea nr. 448/2006, prin care sunt acordate drepturi copiilor si adultilor cu dizabilitati. <https://www.juridice.ro/wp-content/uploads/2018/07/comunicat-mmjs-2.pdf>.

⁵ Orden n° 82/2019 sobre la aprobación de normas mínimas de calidad obligatorias específicas para los servicios sociales destinados a adultos con discapacidad. <https://mmuncii.ro/j33/index.php/ro/2014-domenii/54-familie/politici-familiale-incluziune-si-asistenta-sociala/5504-ordinul-nr-82-2019?highlight=WyJvcnRpbmVslwibnluODIiLDIwMTk5ZGludWwgbnluODIiLCJvcnRpbmVslG5yLjgyLDIwMTkiLCJuci44MiAyMDE5Ii0=>

⁶ La metodología completa se puede encontrar aquí: Autoritatea Nationala pentru Persoanele cu Dizabilitati. Decizia nr. 877/30.10.2018 pentru aprobarea metodologiei de reorganizare a centrelor rezidentiale pentru persoanele adulte cu handicap. <https://anpd.gov.ro/web/wp-content/uploads/2018/11/decizia-877-metodolog-reorganizare.pdf>

⁷ Existen 42 condados en Rumanía.



- El proceso de evaluación será realizado por un equipo de cuidadores y cuidadoras de los grandes centros institucionales designados por las Direcciones Generales de Asistencia Social y Protección a la Infancia – DGASPC locales y un miembro de la sociedad civil;
- Cada persona bajo cuidado es evaluada de forma independiente y se hacen recomendaciones de seguimiento personalizadas;
- Los informes de evaluación final incluirán la identificación y planificación de los recursos financieros necesarios para la reestructuración, así como los aspectos operativos y técnicos⁸
- El proceso de implementación será monitoreado por la ANPD a nivel nacional.

En el período postpandemia, el gobierno reafirmó su compromiso con la desinstitucionalización fijándola como objetivo en dos documentos estratégicos: el Programa Nacional de Gobierno 2021-2024⁹ y el Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia.

El Gobierno se comprometió con varios objetivos relacionados con la protección de las personas con discapacidad, incluida la desinstitucionalización, en el contexto del *Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia (componente 13 - Reformas Sociales, Reforma del sistema de protección de personas adultas con discapacidad)*, financiado con Fondos de la UE¹⁰. Entre los objetivos previstos se encuentran: una nueva *Estrategia Nacional para la prevención de la institucionalización de personas adultas con discapacidad y la aceleración del proceso de desinstitucionalización 2022-2030*¹¹ y una nueva Ley (nr. 7/2023) sobre apoyo al proceso de desinstitucionalización de personas adultas con discapacidad. Discapacidades y aplicación de medidas para acelerar el proceso y prevenir la institucionalización. En este contexto, el gobierno se ha comprometido a (1) hacer la transición de al menos el 32 % de los adultos con discapacidades del cuidado institucionalizado para el 2026 hacia entornos comunitarios, y (2) hacer la transición de otro 10 % del número de personas adultas con discapacidades para el 2026.

Las medidas propuestas en la Ley serán ejecutadas conjuntamente por las autoridades públicas centrales¹², las autoridades públicas locales y comarcales (incluidos los Servicios Sociales locales). Entre las nuevas medidas propuestas en la Ley se encuentran las siguientes: la posibilidad de establecer centros-piloto para cubrir necesidades específicas de las personas con discapacidad, la introducción de cupones que den derecho a las personas con discapacidad a la fisioterapia, la denominada “red

⁸ Existen estándares de costes para garantizar el cuidado de una persona con discapacidad que se asignan a la institución (pública o privada) que cuida de la persona. No se aplica ningún plan de apoyo individualizado centrado en la persona o autodirigido.

⁹ Programul de guvernare 2021-2024. <https://gov.ro/ro/obiective/programul-de-guvernare-2021-2024>

¹⁰ Hotararea nr. 1543/2022 pentru aprobarea Strategiei nationale privind prevenirea institutionalizarii persoanelor adulte cu dizabilitati si accelerarea procesului de dezinstitutionalizare pentru perioada 2022-2030. <https://lege5.ro/Gratuit/geztcmszuha3ds/hotararea-nr-1543-2022-pentru-aprobarea-strategiei-nationale-privind-prevenirea-institutionalizarii-persoanelor-adulte-cu-dizabilitati-si-accelerarea-procesului-de-dezinstitutionalizare-pentru-perioada>

¹¹ Legea nr. 7/2023 privind susținerea procesului de dezinstitutionalizare a persoanelor adulte cu dizabilități și aplicarea unor măsuri de accelerare a acestuia și de prevenire a instituționalizării, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative. <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/263734>

¹² Ministerio de Trabajo, Autoridad Nacional para las Personas con Discapacidad, Agencia Nacional de Pagos e Inspección Social, Agencia Nacional para la Población Activa y el Consejo de Supervisión de la Aplicación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.



de convivencia inclusiva” , la posibilidad de otorgar a la persona con discapacidad que sale de un centro institucional un “beneficio” económico para ayudar a la transición, y la posibilidad de financiar diferentes servicios sociales con fondos externos (como los que se obtienen a través del Fondo de Recuperación y Resiliencia).

Desde la perspectiva de la sociedad civil¹³, cualquier innovación es bienvenida en un campo que no ha sido priorizado por el gobierno, a pesar de las políticas/estrategias/planes regulares asumidos en la materia y los continuos cuestionamientos planteados por la sociedad civil en relación con las pésimas condiciones de los centros institucionales. Como señala la nueva Estrategia 2022-2030, uno de los principales problemas en el pasado ha sido la falta de un calendario concreto para la implementación de medidas¹⁴. El mayor problema es que se ha avanzado poco en la desinstitucionalización de personas con discapacidades.

La disposición legal de desinstitucionalización mediante el desmantelamiento de grandes centros y la limitación del número de plazas a 50 condujo a un enfoque formalista adoptado por las autoridades públicas: dividir efectivamente los grandes centros en otros más pequeños, sin brindar atención de tipo familiar o comunitario¹⁵. Significativamente, Rumanía, aunque signatario de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. CRPD desde 2007, no había presentado ningún informe anual hasta 2021, a pesar de las reiteradas condenas de las organizaciones de la sociedad civil.¹⁶

Otro punto problemático es que la nueva ley incluye muchas de las mismas medidas y metodologías adoptadas anteriormente, como metodologías para evaluar las necesidades de las personas con discapacidad, estándares mínimos para los servicios sociales con personas con discapacidad, elaboración de planes de desinstitucionalización para cada gran centro institucional, etc. lo que implica una nueva asignación de recursos a acciones similares ya realizadas en el pasado.

2. Niños, niñas y adolescentes

Rumanía tiene actualmente 43.212 menores¹⁷ en el sistema de protección especial, de los cuales 12.054 (aprox. 28%) se encontraban en acogimiento de tipo residencial

¹³ Totoliciu, Loredana; Johari, Alexandra (2019). ANED 2018-19. Task 1.2 Viviendo independientemente y siendo incluido en comunidad. País: Rumania. ANED. Disponible en https://www.disability-europe.net/https://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/ede/RO-ANED%202018-19/Country%20report%20Living%20independently%20-%20Romania_final%20for%20web.docx

¹⁴ [Strategia nationala privind prevenirea institutualizarii persoanelor adulte cu dizabilitati si accelerarea procesului de dezinstitutualizare pentru perioada 2022-2030. http://sgglegis.gov.ro/legislativ/docs/2022/10/zgxrht7wyq132vs6n50.pdf](http://sgglegis.gov.ro/legislativ/docs/2022/10/zgxrht7wyq132vs6n50.pdf), pg. 2

¹⁵ Acorde a entrevistas realizadas por la IPP.

¹⁶ Naciones Unidas, Tratados de Derechos Humanos. Base de datos Naciones Unidas https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/countries.aspx?CountryCode=ROU&Lang=EN

¹⁷ De los cuales 3.561 son menores con discapacidades.



(público y privado) y 31.158 (aprox. 72%) en acogimiento de tipo familiar (acogida familiar, acogimiento familiar) cuidado, otras familias de acogida).¹⁸

Hay 73 centros de tipo residencial, de más de 500 que estuvieron activos en los últimos 20 años¹⁹. El Gobierno tiene como objetivo cerrar los restantes centros residenciales, ubicando a las y los niños en hogares de tipo familiar, para 2024. El compromiso renovado con este objetivo se asumió con la *Ley núm. 191/2022*. Otros actos jurídicos relevantes son: *Ley núm. 272/2004 sobre la protección y promoción de los derechos del niño*²⁰ y la *Ley núm. 273/2004 sobre el procedimiento de adopción*²¹.

Además de los grandes centros residenciales, el actual sistema de protección prevé lo siguiente: colocación de niños y niñas al cuidado de familias de acogida o cuidadoras/asistentes maternas o institucionalización en arreglos de vivienda de tipo familiar. El cuidado de cada menor se gestiona caso por caso. Los principales actores institucionales involucrados en el sistema de protección de la niñez son la Autoridad Nacional de Derechos de la Niñez y Adopciones²² (dependiente del Ministerio de la Familia, Juventud e Igualdad de Género) como autoridad central. La Autoridad Nacional coordina los 41 servicios sociales comarcales (Dirección General de Asistencia Social y Protección a la Infancia).

Los primeros pasos para establecer el sistema de protección infantil moderno se dieron en 1997 con la creación de la Dirección General de Protección a la Infancia (DGASPC) a nivel de condado²³. También se creó la Autoridad Nacional de los Derechos del Niño y las Adopciones como autoridad central, dentro del Ministerio de Trabajo, centralizando todos los servicios y responsabilidades de protección infantil que se habían repartido entre los diferentes Ministerios (Salud, Trabajo y Educación).²⁴

La desinstitucionalización como concepto no se mencionaba en los planes gubernamentales para niños y niñas institucionalizadas en ese momento. Fueron las organizaciones de la sociedad civil las que comenzaron a abogar por la desinstitucionalización citando el cuidado y las condiciones deficientes que recibían las y los menores mientras vivían en centros.²⁵ Sus esfuerzos encontraron una gran resistencia por parte de la mayoría de las autoridades públicas y los primeros centros fueron desmantelados debido a un “acto de fe” por parte de sus respectivos gerentes y representantes locales de la DGASPC.

Ser testigo de las mejoras notables y visibles en el bienestar de niños y niñas desinstitucionalizadas (que fueron ubicados en hogares de tipo familiar, reunidos con sus familias o al cuidado de familias de acogida) contribuyó a una disminución de la

¹⁸ According to the most recently available official statistics from September 2022: Ministry of Labour: http://www.mmuncii.ro/j33/images/buletin_statistic/copil_III_2022.pdf

¹⁹ Lisandru, Cristian. “Gabriela Firea: Inchidem si ultimele 73 de centre de plasament care mai functioneaza in Romania”. 4 nov. 2022. Gandul. <https://www.gandul.ro/actualitate/gabriela-firea-inchidem-si-ultimele-73-de-centre-de-plasament-care-mai-functioneaza-in-romania-copiii-aflati-in-grija-statului-vor-creste-in-medii-mai-prietenoase-19868854>

²⁰ <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/156097>

²¹ <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/52896>

²² <https://copii.gov.ro/1/>

²³ En Rumanía hay 41 condados + los 6 sectores en los que se divide Bucarest.

²⁴ <https://copii.gov.ro/1/prezentare-general/>

²⁵ De las entrevistas con organizaciones de la sociedad civil.



resistencia por parte de las autoridades y la voluntad de colaborar con las organizaciones de la sociedad civil para continuar con el proceso. Los intercambios de mejores prácticas entre las DGASPC también ayudaron a contribuir a una apertura a la colaboración. Las organizaciones de la sociedad civil apoyaron aún más estos esfuerzos mediante la creación de programas de capacitación para el personal de los servicios sociales que les ayudaron a adaptarse al nuevo paradigma del cuidado de tipo familiar.

Como no había ningún documento oficial del gobierno que estableciera la desinstitucionalización como un objetivo oficial, hubo muy poca financiación pública para este proceso. Por tanto, la mayor parte de los recursos económicos para la desinstitucionalización (cierre de centros, construcción de viviendas de tipo familiar, planes de reinserción y necesidades de niños y niñas) provinieron de la sociedad civil, asumiendo los costos de sostenibilidad las instituciones estatales.²⁶

Durante el período de consulta previo al lanzamiento del *Marco Financiero Plurianual (MFP) 2014-2020*, la Comisión Europea invitó a la sociedad civil (incluida Rumanía) a debatir las futuras necesidades de financiación en términos de política social. Habiendo entendido que la desinstitucionalización de menores en el sistema de protección infantil es un motivo de especial preocupación, la Comisión Europea alentó a las autoridades centrales de Rumanía a presentar solicitudes oficiales de financiación.²⁷ Fue sobre esta base que la UE destinó fondos para la desinstitucionalización de menores, lo que, a su vez, llevó a que se dieran los primeros pasos oficiales hacia la desinstitucionalización de niños y niñas en la *Estrategia Nacional para la protección y promoción de los derechos del niño 2014-2020*.²⁸ La Estrategia se desarrolló como parte del compromiso que el país había asumido para beneficiarse de los Fondos Estructurales Europeos. La Estrategia Europa 2020 tuvo un papel fundamental en la revisión y actualización de las políticas sociales del país, proporcionando objetivos e indicadores y un marco sobre el que se asignarían los fondos.

El gobierno se comprometió con el cierre de los grandes centros residenciales y también dispuso métodos alternativos para la protección de niños y niñas al cuidado del sistema estatal. La Estrategia 2014-2020 establecía tres métodos principales a través de los cuales esto se lograría: (1) repartiendo fondos (nacionales y de la UE) para la formación de cuidadores/as y asistentes maternas que recibirían una parte menores que saldrían del grandes centros residenciales y para la construcción de espacios alternativos de convivencia de tipo familiar, donde las y los niños aprendan a vivir de manera independiente; (2) medidas para la integración socio-profesional de jóvenes que salen del sistema de acogimiento institucional; y (3) el desarrollo de servicios alternativos de cuidado institucional.

El período 2014-2019 estuvo marcado por el estancamiento debido a que los fondos para la desinstitucionalización se liberaron hacia el final del período de financiación, destinándose los primeros años a la realización de una evaluación de todos los centros a nivel nacional y al desarrollo de un programa de desinstitucionalización y reinserción

²⁶ A principios de la década de 2000, la UE concedió algunas ayudas, como los fondos de preadhesión PHARE (Ayuda a Polonia y Hungría para la Reestructuración de sus Economías).

²⁷ De las entrevistas con organizaciones de la sociedad civil.

²⁸ Strategia Nationala pentru Protectia si Promovarea Drepturilor Copilului. 2014-2020.

http://www.mmuncii.ro/j33/images/Documente/Transparenta/2014/2014-02-03_Anexa1_HG_Strategie_protectia_copilului.pdf



metodológica.²⁹ Las convocatorias de financiación de la desinstitucionalización se lanzaron en 2018-2019, con pocas DGASPC solicitando inicialmente debido a criterios de elegibilidad restrictivos (no todos los centros eran elegibles para financiación) y complicados procedimientos burocráticos. Otro problema fue que las ONG (incluidas las que habían estado ayudando a las autoridades públicas con la desinstitucionalización durante las últimas dos décadas) solo podían obtener financiamiento como socios y solo en actividades específicas.³⁰

Al observar que hubo poca evolución en términos de desinstitucionalización, incluso con estímulo financiero, las autoridades centrales comenzaron a trabajar en una ley que hiciera obligatoria la desinstitucionalización de los niños y prohibiera la apertura de nuevos centros. La aprobación de la ley se estancó hasta junio de 2022.³¹ *Ley nro. 191/2022*³² también introduce la prohibición de colocar al o la menor en servicios residenciales distintos de los recién definidos por la Ley³³ y la prohibición de la continuación de los servicios residenciales distintos de los previstos en la Ley.³⁴ Además, introduce la prohibición de internar a un niño o niña menor de 7 años en un centro residencial, permitiéndoles únicamente ser ubicados en una familia extensa o cuidado materno, con excepciones sólo para niños y niñas con discapacidades graves.³⁵ El cierre de los grandes centros residenciales se realizará previa evaluación de los servicios sociales locales en su Plan de actuación anual de servicios sociales. El plan de acción es aprobado por el consejo del condado en consulta con la Prefectura (que verifica que los centros respeten la decisión de cierre).

El año 2022 también vio la adopción de la nueva *Estrategia para la protección y promoción de los derechos de las y los niños 2022-2027* con el fin de alinear las políticas nacionales con la Estrategia de la UE sobre los derechos de la infancia.³⁶ La Estrategia incluía el novedoso concepto de incluir a las y los niños en el proceso de consulta.

Uno de los principales problemas del sistema institucional es que no se previeron mecanismos para monitorear a las y los niños que salen del sistema al llegar a la edad adulta³⁷. Por lo tanto, no existen datos oficiales sobre la trayectoria post institucional de estos jóvenes, ni sobre cuántos obtienen empleo o terminan en situaciones de vulnerabilidad, lo que hace muy difícil promulgar políticas para esta categoría específica. Las disposiciones de la *Ley nr. 191/2022* tienen como objetivo abordar esta laguna mediante la introducción de un sistema de seguimiento hasta dos años después de que abandonen el sistema institucional, apoyo de los servicios sociales para encontrar un trabajo y un lugar para vivir así como una indemnización mensual hasta la edad de 26

²⁹ Según las entrevistas realizadas por el IPP con representantes de organizaciones de la sociedad civil e instituciones públicas.

³⁰ Idem.

³¹ La nueva ley n. 191/2022 modificó la Ley n. 272/2004 sobre la protección y derechos de los niños e incluyó disposiciones sobre educación, específicamente el derecho a la educación sexual, lo que fue extremadamente controvertido y llevó demorar la aprobación de la Ley..

³² Arts. VI and VII. <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliuDocumentAfis/256905>

³³ Art. 123 de la ley 272/2004: unidades familiares, apartamentos, centros maternos y de emergencia

³⁴ Idem

³⁵ Art. 64 of Law no. 272/2004.

³⁶ Strategia Nationala pentru Protectia si Promovarea Drepturilor Copiului 2022-2027.

<https://mfamilie.gov.ro/docs/20220506-PROIECT-HG-Anexa-nr.1.pdf>

³⁷ Bălan, Visinel and Razvan Badau. *Masuri concrete pentru ocrotirea copiilor abandonati*. Revista Drepturile Omului, Institutul Roman pentru Drepturile Omului nr. 2/2022. https://revista.irdo.ro/pdf/2022/revista_2_2022/03_Balan_Badau.pdf



años siempre que en la medida en que puedan demostrar que están empleados o inscritos en un programa académico.³⁸

El proceso de desinstitucionalización de los niños, niñas y adolescentes ha sido lento.³⁹ Las organizaciones de la sociedad civil han estado luchando continuamente por el cierre de los grandes centros institucionales, la transición a la vida comunitaria y centrándose en medidas que previenen la separación del o la niña de la familia (esencialmente pasando de un enfoque pasivo a uno proactivo) para la mayor parte de una década. Gran parte de la actividad/medidas sobre desinstitucionalización se tomaron bajo la presión externa de la UE y la presión interna de las organizaciones de la sociedad civil. La presión de la UE llegó inicialmente como condiciones obligatorias de preadhesión y luego como fondos asignados. La presión interna de las ONG y las organizaciones internacionales se produjo en forma de campañas continuas de defensa dirigidas a las instituciones estatales, así como colaboraciones con el estado (trabajando juntos en el desmantelamiento de grandes centros, pero también desarrollando recursos informativos, metodologías y capacitaciones para el personal).

No se recopilan estadísticas públicas oficiales sobre orígenes étnicos, por lo que no hay cifras sobre el número de niñas y niños romaníes institucionalizados. Los documentos públicos oficiales (estrategias, evaluaciones, estudios, etc.) sí reconocen al pueblo gitano como una categoría particularmente vulnerable a la pobreza, condiciones de vida precarias, bajo nivel de vida, etc. Sin embargo, la etnia gitana sigue siendo una causa de discriminación estructural, también dentro de las instituciones públicas, como la atención social. Esto ha sido deplorado con frecuencia por las organizaciones de la sociedad civil. Según el informe del ERRC, los funcionarios entrevistados insistieron en el hecho de que las razones “si bien se menciona la pobreza como el factor principal para la expulsión de las y los niños romaníes, se debe enfatizar que la privación extrema que hace que tantas familias romaníes sean vulnerables es una función de opresión histórica y políticas contemporáneas de abandono, exclusión y discriminación”.⁴⁰

La desinstitucionalización no es sólo el cierre de los centros residenciales o la eliminación del concepto de “orfanatos”, sino también una “mezcla de intervenciones y una filosofía de servicio social enfocada en un continuo de servicios, incluyendo: la prevención de la separación de familias, adopción, maternidad asistencial, apoyo familiar concreto a familias en situación de vulnerabilidad, acogimiento familiar, apoyo a la integración social de jóvenes que salen del sistema de protección, mecanismos alternativos de protección basados en el concepto de familia.”⁴¹

³⁸ Bălan, Visinel and Razvan Badau. *Masuri concrete pentru ocrotirea copiilor abandonati*. Revista Drepturile Omului, Institutul Roman pentru Drepturile Omului nr. 2/2022. https://revista.irdo.ro/pdf/2022/revista_2_2022/03_Balan_Badau.pdf

³⁹ <https://www.unicef.org/romania/deinstitutionalization>

⁴⁰ ERRC. (2021). *Vidas arruinadas: Niños Romaníes en cuidado estatal* [Texto]. Centro de derechos Europeo Roma ERRC. <http://www.errc.org/reports--submissions/blighted-lives-romani-children-in-state-care>

⁴¹ Comsa, Radu, Oana Ganea, Stefan Darabus. *Finalizarea procesului de dezinstitutionalizare in sistemul de protectie a copilului din Romania – Studiu de impact financiar*. 2019. Hopes and Homes for Children. <https://hopeandhomes.ro/wpcontent/uploads/2021/05/Finalizareaprosesuluidedezinstitutionalizare.Studiuideimpactfinanciar.pdf>



Será primordial que las organizaciones de la sociedad civil analicen la forma en que las disposiciones de la *Ley nr. 191/2022*, si se respetarán los plazos y si efectivamente se realizará el seguimiento posterior a la salida de cada niño que sale del sistema institucional.

3. Personas sin hogar

Las personas sin hogar presentan ciertas particularidades en cuanto a la política. La falta de vivienda puede ser resultado de muchos factores, como el hecho de que hay mucha interseccionalidad entre los tipos de personas que pueden quedarse sin hogar, y gran movilidad dentro del grupo, es muy difícil obtener estadísticas precisas en las que basar la política. Las personas sin hogar son muy diversas, pero existen varias categorías más vulnerables a quedarse sin hogar:

- Jóvenes que salen del sistema de acogimiento institucional y no se benefician de medidas de integración social;
- Personas con enfermedades crónicas, especialmente psiquiátricas;
- Las personas que viven bajo el umbral de pobreza y, aunque aptas para trabajar, no pueden permitirse una vivienda digna;
- Personas con problemas de abuso de sustancias;
- Personas involucradas en actividades delictivas o que salen del sistema penitenciario;
- Mujeres/madres víctimas de violencia doméstica.⁴²

Existen diferentes políticas nacionales y autoridades centrales que cubren cada categoría. Por ejemplo, las personas con enfermedades crónicas están a cargo del Ministerio de Salud, las y los jóvenes están a cargo del Ministerio de la Familia, las personas que viven bajo el umbral de la pobreza están a cargo del Ministerio de Trabajo, etc.

La legislación se ha centrado en la prevención de la falta de vivienda: reducción de la pobreza, mejora de los servicios sociales, aumento de los beneficios, etc., todos los temas cubiertos por la *Ley núm. 292/2011* sobre servicios sociales. La adopción de la primera *Estrategia sobre la inclusión social de las personas sin hogar 2022-2027* y el Plan de Acción 2022-2027⁴³ que la acompaña se debe a la necesidad de reunir a todas las autoridades y políticas involucradas en el fenómeno en un solo documento cohesivo. También era una condición para beneficiarse de los fondos de la UE destinados al MFP 2021-2027.

La otra legislación relevante en este campo es la *Estrategia Nacional de Inclusión Social y Reducción de la Pobreza 2015-2020*, y la *Estrategia Nacional de Inclusión Social y Reducción de la Pobreza 2022-2027*. Esta última Estrategia se centra en garantizar el

⁴² Pavel, Andreea. "Putem avea o societate fara oameni pe strazi? De ce ramanem fara adapos: Samusocial, asociatia care ingrijeste de 17 persoanele vulnerabile, radiografiaza fenomenul care ingrijoreaza toata Europa". 6 December 2021. G4Media.ro. <https://www.g4media.ro/video-putem-avea-o-societate-fara-oameni-pe-strazi-de-ce-ramanem-fara-adapost-samusocial-asociatie-care-ingrijeste-de-17-ani-persoanele-vulnerabile-radiografiaza-fenomenul-care-ingrijoreaza-toata.html>

⁴³ Ministerul Muncii. *Strategia nationala privind incluziunea sociala a persoanelor fara adapost pentru Perioada 2022-2027*. http://mmuncii.ro/j33/images/Documente/MMSS/Transparenta_decizionala/Anexa_Strategia_persoane_fara_adapost_01072022.pdf



acceso a la vivienda social y aumentar la accesibilidad y la calidad de la vivienda. Hay refugios financiados por el Estado en cada ciudad; han aumentado en los últimos años por esfuerzos promocionados por la sociedad civil que trabaja en el campo.

4. Personas mayores

La legislación pertinente con respecto a las personas mayores es la *Ley no. 17/2000 sobre asistencia social a las personas mayores*, coordinada por el Ministerio de Trabajo. Las necesidades de asistencia social se evalúan teniendo en cuenta el nivel de independencia de la persona mayor, las necesidades de salud, la solidez de los lazos familiares y el nivel de pobreza. Las personas mayores en Rumania se benefician de varios tipos de centros de atención financiados por el Estado para atención a corto, mediano y largo plazo. Existen centros de día y residencias de mayores, previstos por las Direcciones Generales de Servicios Sociales del condado local. El proceso de admisión se realiza sobre la base de la solicitud de la persona mayor o de las y los familiares más cercanos de la persona.

También existen servicios privados que están acreditados para ofrecer servicios de cuidado de personas mayores, como las residencias de ancianos privadas. En 2023 había un total de 720 centros acreditados que prestaban servicios a personas mayores, 120 de ellos públicos.⁴⁴

La ley prevé la atención domiciliaria que está cubierta por la Dirección General del condado local y los proveedores de servicios privados. Sin embargo, la atención se limita a los servicios de atención médica, no a la prevención ni a la atención comunitaria/domiciliaria. La legislación tampoco involucra directamente a las y los médicos generales, que son, en este caso, puestos burocráticos que sirven principalmente para derivar personas a especialistas, en lugar de brindar atención activamente en la comunidad⁴⁵. Otro problema es la falta de coordinación entre los proveedores de atención médica y los servicios sociales.⁴⁶ El mayor problema que enfrentan las personas mayores es la falta de recursos económicos; las pensiones son muy pequeñas y muchas personas mayores se encuentran en situaciones cercanas a la pobreza (si no tienen familiares que les ayuden). Una evaluación⁴⁷ de 2017 realizada por el Ministerio de Trabajo encontró grandes discrepancias entre el nivel de disponibilidad de servicios estatales de cuidado de personas mayores entre regiones y entre las áreas urbanas y rurales, con la mayoría de los servicios realizados y proporcionados por servicios privados. Sin embargo, muchas personas mayores no pueden pagar la atención privada y recurren a los servicios que ofrece el Estado.

⁴⁴ Ministerul Muncii si Solidaritatii Sociale. *Acreditare – Furnizori si Servicii Sociale*. 2023. <http://www.mmuncii.ro/j33/index.php/ro/2014-domenii/familie/politici-familiale-incluziune-%C8%99i-asisten%C8%9B%C4%83-social%C4%83/acreditare-furnizori-%C8%99i-servicii-sociale/4848-2017-04-18-acreditare-3>

⁴⁵ Organización Mundial de la Salud Oficina Regional Europa. (2020). País caso estudio entrega Integrada de largo plazo: Rumania. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/352848>. Licencia: CC BY-NC-SA 3.0 IGO, pag. 33

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Ministerul Muncii, Agentia Nationala pentru Plati si Inspectie Sociala. *Raport tematic national : Campania privind controlul privind respectarea standardelor minime de calitate de catre furnizorii privati de servicii sociale in centrele rezidentiale destinate persoanelor varstnice*. 2017. <https://www.mmanpis.ro/wp-content/uploads/2017/12/raport-tematic-varstnici.pdf>



Desafortunadamente, viven al borde de la pobreza y sin familiares que puedan cuidarles, así terminan en hogares o residencias de mayores.

5. Conclusión general sobre los cuellos de botella

Otros problemas y posibles contribuyentes a los cuellos de botella para garantizar un proceso de desinstitucionalización más fluido y rápido incluyen:

- La baja capacidad de los servicios sociales para responder a las necesidades de las personas beneficiarias, especialmente por la falta de personal suficientemente capacitado y las dificultades en la reconversión del personal de los servicios sociales para la intervención comunitaria que movilice recursos comunitarios y la reciente institucionalización;
- La financiación insuficiente de los departamentos de servicios sociales: el presupuesto asignado a los servicios sociales proviene de los presupuestos locales, que son pequeños, especialmente en las zonas rurales;
- La planificación de los servicios sociales a nivel local no se realiza siguiendo una metodología basada en diagnósticos y proyecciones a largo plazo;
- Fondos insuficientes destinados al seguimiento y apoyo a la vida independiente de jóvenes que salen del sistema institucional al cumplir los 18 años;
- Politización de las oficinas del sector público involucradas en la política social, lo que lleva a la oscilación política en las políticas continuas, la superposición de medidas y programas, las iniciativas abandonadas, la falta de seguimiento/monitoreo de las medidas recién lanzadas, la falta de transferencia de experiencia entre quienes se van. y entrar en funciones, iniciativas que no tienen seguimiento;
- Iniciativas legales esporádicas para desinstitucionalizar y cerrar grandes centros residenciales en un período de tiempo demasiado corto para permitir el establecimiento de sistemas alternativos de cuidado;
- Las ONG brindan servicios sociales valiosos y son el “hilo rojo” que brinda continuidad a niños, niñas y personas adultas en el cuidado institucional, completando y, en algunos casos, brindando más atención que servicios sociales. Sin embargo, las ONG reciben financiación escasa y esporádica.

