

Año

Panamá, R. de Panamá jueves 06 de junio de 2024

N° 30047-B

CONTENIDO

MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO

Decreto Ejecutivo N° 15
(De lunes 13 de mayo de 2024)

POR LA CUAL SE REVISY Y ACTUALIZA LA ESCALA SALARIAL DEL ESCALAFÓN PARA LOS PROFESIONALES DE LAS CIENCIAS AGRÍCOLAS PARA EL PERIODO COMPRENDIDO 2024-2029

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

Decreto Ejecutivo N° 13
(De jueves 06 de junio de 2024)

QUE ADOPTA LA POLÍTICA PÚBLICA A FAVOR DE LAS PERSONAS MAYORES EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ 2024-2030.

Decreto Ejecutivo N° 14
(De jueves 06 de junio de 2024)

QUE ADOPTA LA GUÍA PARA UN EGRESO SEGURO DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES QUE VIVEN EN ALBERGUES DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ; LA GUÍA PARA LA GESTIÓN DE CASOS EN LOS QUE HAY AMENAZA DE SEPARACIÓN O PÉRDIDA DE CUIDADO PARENTAL; Y LA GUÍA DE PROCEDIMIENTOS PARA LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN EXCEPCIONAL

Decreto Ejecutivo N° 16
(De jueves 06 de junio de 2024)

QUE ADOPTA EL PROTOCOLO PARA LA IDENTIFICACIÓN Y ATENCIÓN A NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES NO ACOMPAÑADOS Y/O SEPARADOS, EN CONTEXTO DE MOVILIDAD HUMANA EN PANAMÁ.

Decreto Ejecutivo N° 17
(De jueves 06 de junio de 2024)

QUE ADOPTA EL LINEAMIENTO DE LUDOTECAS, EN EL MARCO DE LA RUTA DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA DE PANAMÁ



REPÚBLICA DE PANAMÁ
MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO



DECRETO EJECUTIVO N° 15

(de 13 de Mayo de 2024)

Por la cual se revisa y actualiza la escala salarial del Escalafón para los profesionales de las Ciencias Agrícolas para el período comprendido 2024-2029.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
en uso de sus facultades constitucionales y legales,

CONSIDERANDO:

Que el artículo 13 de la Ley 11 de 12 de abril de 1982, “Por la cual se reglamenta el escalafón para los profesionales de las Ciencias Agrícolas que prestan servicios en las distintas dependencias del Estado, en las entidades autónomas y semiautónomas, municipales, cualquier organización oficial descentralizado y empresas privadas”, exige la revisión cada cinco años, de la escala salarial del Escalafón para los profesionales de las Ciencias Agrícolas con la finalidad de actualizarla;

Que la revisión de la escala salarial del Escalafón para los profesionales de las Ciencias Agrícolas a efectuarse cada cinco años, debe realizarse de conformidad al incremento del costo de la vida;

Que la última revisión para la actualización de la escala salarial del escalafón para los profesionales de las Ciencias Agrícolas, se realizó a través del decreto Ejecutivo N° 12 de 01 de febrero de 2019.

Que en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 11 de 12 de abril de 1982, corresponde revisar la escala salarial el escalafón para los profesionales de las Ciencias Agrícolas para el período 2024-2029;

Que en ejercicio de las facultades que le confieren al Consejo Técnico Nacional de Agricultura, los artículos 8 literal h de la Ley 22 de 30 de enero de 1961; 3 literal h, el artículo décimo cuarto del Decreto número 265 de 24 de septiembre de 1968 y el artículo 26 del decreto Ejecutivo N° 71 de 2 de octubre de 1984, el Consejo Técnico Nacional de Agricultura ha formulado al Órgano Ejecutivo a través del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, su propuesta de actualización de la escala salarial de los profesionales de las Ciencias Agrícolas para el período 2024-2029;

Que la propuesta de revisión y de actualización de la escala salarial del escalafón para los profesionales de las Ciencias Agrícolas presentada por el Consejo Técnico de Agricultura, ha sido producto del más amplio consenso y sustentación con apego a lo que para su actualización establece la Ley, por lo que se;

DECRETA:

Artículo 1: ACTUALIZAR en 12% la escala salarial del escalafón para los profesionales de las Ciencias Agrícolas para el quinquenio comprendido 2024-2029.



Artículo 21:**CATEGORÍA I BACHILLERES AGROPECUARIOS**

GRADOS	SALARIOS 2019	ÍNDICE 12 %	SALARIOS 2024
5°	630.00	75.60	705.60
4°	716.00	85.92	801.92
3°	841.00	100.92	941.92
2°	999.00	119.88	1,118.88
1°	1,199.00	143.88	1,342.88

CATEGORÍA II TÉCNICOS AGROPECUARIOS

GRADOS	SALARIOS 2019	ÍNDICE 12%	SALARIOS 2024
5°	946.00	113.52	1,059.52
4°	1,051.00	126.12	1,177.12
3°	1,208.00	144.96	1,352.96
2°	1,471.00	176.52	1,647.52
1°	1,786.00	214.32	2,000.32

CATEGORÍA III INGENIEROS AGRÓNOMOS Y LICENCIATURAS

GRADOS	SALARIOS 2019	ÍNDICE 12%	SALARIOS 2024
5°	1,262.00	151.44	1,413.44
4°	1,471.00	176.52	1,647.52
3°	1,735.00	208.20	1,943.20
2°	2,049.00	245.88	2,294.88
1°	2,426.00	291.12	2,717.12

CATEGORÍA IV MAESTRÍAS AGROPECUARIAS

GRADOS	SALARIOS 2019	ÍNDICE 12 %	SALARIOS 2024
5°	2,062.00	247.44	2,309.44
4°	2,155.00	258.60	2,413.60
3°	2,468.00	296.16	2,764.16
2°	2,837.00	340.44	3,177.44
1°	3,367.00	404.04	3,771.04

CATEGORÍA V DOCTORADOS AGROPECUARIOS

GRADOS	SALARIOS 2019	ÍNDICE 12 %	SALARIOS 2024
5°	2,522.00	302.64	2,824.64
4°	2,837.00	340.44	3,177.44
3°	3,258.00	390.96	3,648.96
2°	3,781.00	453.72	4,234.72
1°	4,413.00	529.56	4,942.56

Artículo 2: La escala salarial fijada para el año 2024 se mantendrá vigente hasta tanto sea objeto de una nueva revisión.

Artículo 3: El presente Decreto Ejecutivo reglamenta el 13 de la Ley 11 de 12 de abril de 1982, y deja sin efecto el Decreto Ejecutivo N° 12 de 01 de febrero de 2019.

Artículo 4: El presente Decreto Ejecutivo empezará a regir a partir de su publicación.



FUNDAMENTO DE DERECHO: Ley 11 de 12 de abril de 1982, Decreto Ejecutivo N° 71 de 2 de octubre de 1984.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en la ciudad de Panamá, a los **13** días del mes de **Mayo** de dos mil veinticuatro (2024).

[Handwritten signature]
LURENTINO CORTIZO COHEN
Presidente de la República

[Handwritten signature]
AUGUSTO R. VALDERRAMA B.
Ministro de Desarrollo Agropecuario



REPÚBLICA DE PANAMÁ
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL



DECRETO EJECUTIVO No. 13
De 6 de Junio de 2024

Que adopta la Política Pública a favor de las Personas Mayores en la República de Panamá
2024-2030

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
en uso de sus facultades constitucionales y legales,

CONSIDERANDO:

Que, en atención a la Constitución Política de la República, la legislación nacional vigente y los convenios internacionales, establecidos y ratificados por la República de Panamá, a favor de las personas mayores, como lo son: la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada el 28 de octubre de 1997; el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, ratificado el 22 de octubre de 1992; el Plan de Acción Internacional de Madrid Sobre el Envejecimiento 2002; y la Estrategia Regional de Implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid Sobre el Envejecimiento, resulta imperante establecer mecanismos e indicadores de seguimiento, evaluación y ejecución de políticas y planes a favor de este grupo etario de la población;

Que de conformidad con la Ley 29 de 1 de agosto de 2005, se establece que el Ministerio de Desarrollo Social, es el ente rector de las políticas, planes y programas en materia de equidad y/o desarrollo social, especialmente aquellas destinadas a erradicar la pobreza y brindar protección social a las personas, familias o grupos vulnerables en distintos momentos del ciclo vital; y sus funciones, que incluyen, entre otras, la formulación, coordinación, articulación, implementación, seguimiento y evaluación de dichas políticas;

Que, mediante la Ley 36 de 2 de agosto de 2016, se aprobó la normativa que establece la protección integral de los derechos de las personas adultas mayores, y se reestructuró el Consejo Nacional del Adulto Mayor, creado mediante Decreto Ejecutivo No. 23 de 24 de junio de 1999, bajo la denominación de Instituto Nacional del Adulto Mayor, adscrito al Ministerio de Desarrollo Social, el cual, de acuerdo a dicha norma, coordinará la aplicación, supervisión e integración de los planes y programas dirigidos a la persona mayor, y el ejercicio pleno de los derechos que la Constitución Política y las leyes le reconozcan;

Que la normativa citada *ut supra*, establece que es responsabilidad del Estado, en conjunto con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, fomentar el desarrollo de programas a favor de la población adulta mayor; brindar servicios, a través de entidades competentes del sector público a nivel nacional, en materia de salud, educación, cultura, vivienda, desarrollo laboral y económico, que impulsen la protección y el ejercicio pleno de los derechos de las personas mayores, los cuales serán planificados, coordinados, supervisados y ejecutados por el Instituto Nacional del Adulto Mayor, en coordinación con los municipios y otras instancias vinculadas con la materia;

Que es responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Social, atender y diseñar la Política Pública a favor de las Personas Mayores en la República de Panamá 2024-2030, para su implementación y coordinación, actuando en conjunto con organismos e instituciones públicas y privadas, relacionadas directamente con el bienestar de las personas mayores, la cual contempla principios fundamentales, como: los derechos humanos y la protección jurídica; la igualdad y no discriminación; la participación social; la solidaridad intergeneracional; la autonomía e interdependencia; y los ejes prioritarios y estratégicos de intervención en materia de seguridad social y económica en la vejez, salud y bienestar y entornos propicios y saludables; de igual forma, busca incorporar el envejecimiento saludable y el respeto de los derechos humanos de las personas mayores en la agenda pública, mediante la articulación intersectorial y territorial;

Que forman parte de la Política Pública a favor de las Personas Mayores en la República de Panamá 2024-2030: incorporar la perspectiva de derechos humanos, igualdad, participación, inclusión y no discriminación; avanzar en el desarrollo con igualdad; renovar las instituciones



del Estado; plantear las necesidades de la población adulta mayor de acuerdo a su ciclo de vida, contexto social, género, etnia y su cultura; e implementar estrategias coherentes a nivel nacional, provincial, municipal y local, abordando estos problemas complejos de manera integral y coordinada,

DECRETA:

Artículo 1. Adoptar, en todas sus partes, la Política Pública a favor de las Personas Mayores en la República de Panamá 2024-2030, adjunta como Anexo al presente Decreto Ejecutivo, como un instrumento eficaz para la toma de decisiones de avance, planificación, coordinación, evaluación y ejecución de planes y programas a favor de las personas mayores a nivel nacional, y para la transformación de la realidad nacional, la cual permitirá focalizar tres ejes temáticos y estratégicos a favor de dicho grupo etario de la población, desde la articulación, coordinación y seguimiento multisectorial, intersectorial y territorial, con instancias gubernamentales, privadas y de interés social, impulsando un pleno reconocimiento de garantías y derechos, así como el efectivo empoderamiento y participación de las personas mayores en diversos ámbitos y contextos, como lo son: lo social, económico, político y cultural, a nivel nacional y como actores estratégicos y beneficiarias de su propio desarrollo.

Artículo 2. La Política Pública a Favor de las Personas Mayores de Panamá, se fundamenta en tres ejes temáticos estratégicos:

Eje 1. Seguridad Económica en la Vejez: garantizar la seguridad económica y reducir la pobreza en las personas mayores; fomentar la inclusión laboral y el empleo digno para las personas mayores; y promover la participación ciudadana, la inclusión digital y la generación de conocimiento sobre envejecimiento y vejez.

Eje 2. Salud y Bienestar en la Vejez: promover el envejecimiento saludable y prevenir enfermedades en las personas mayores; fortalecer la atención integral y de calidad en salud para las personas mayores; y desarrollar capacidades institucionales y generar conocimiento sobre envejecimiento y salud.

Eje 3. Entornos Propicios y favorables: fortalecer las redes de apoyo y capacidades institucionales para brindar cuidados y protección social a las personas mayores; promover un envejecimiento activo y participativo, eliminando todas las formas de discriminación y maltrato hacia las personas mayores.

Artículo 3. Corresponde al Ministerio de Desarrollo Social, la rectoría de la política social integral para beneficio de la población adulta mayor dentro del territorio nacional; la prestación de servicios de calidad y oportunos; y el fomento del capital social bajo la perspectiva de ciclo de vida, protección de derechos humanos y desarrollo sostenible, que contribuya a erradicar la pobreza y disminuir la desigualdad e inequidad.

Artículo 4. Corresponde a la oficina de la Coordinación Nacional de Adulto Mayor, articular, dar seguimiento y evaluar los planes y programas destinados a las personas mayores, de manera transitoria, hasta la entrada en funcionamiento del Instituto Nacional de Adulto Mayor, a efecto de convocar a los diferentes sectores para la construcción de alianzas con instituciones; organizaciones no gubernamentales y nuevos socios; realizar el diseño y puesta en marcha de contenidos programáticos para la implementación de la política, y establecerá el sistema de indicadores; articular y colaborar con las instituciones en el marco de sus competencias, para la definición de sus roles y responsabilidades; e incorporar al Consejo Nacional Asesor de Personas Mayores en los procesos de planificación, monitoreo y evaluación de los programas y proyectos.

Artículo 5. El monitoreo y seguimiento de la Política Pública a favor de las Personas Mayores en Panamá 2024-2030, incluye la construcción de una línea de base de la situación de las personas mayores en los tres ejes de la política; la producción de datos provenientes de registros administrativos desagregados por edad, sexo y territorios; la recopilación, producción y disseminación de información estadística desagregada por sexo y edad por el Instituto Nacional de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República u otras fuentes secundarias; la elaboración de informes trimestrales, semestrales, anuales; y la evaluación del resultado de la política a seis años del inicio de la implementación.



Artículo 6. El presente Decreto Ejecutivo deroga el Decreto Ejecutivo No. 43 de 27 de julio de 2004.

Artículo 7. Este Decreto Ejecutivo comenzará a regir a partir de su promulgación.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Constitución Política de la República de Panamá; Ley 29 de 1 de agosto de 2005, Ley 36 de 2 de agosto de 2016, y Ley 21 de 22 de octubre de 1992.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en la ciudad de Panamá, a los *sis* (6) días del mes de *Junio* de dos mil veinticuatro (2024).

LAURENTINO CORTIZO COHEN
Presidente de la República

MARÍA INÉS CASTILLO DE SANMARTÍN
Ministra de Desarrollo Social






REPÚBLICA DE PANAMÁ
— GOBIERNO NACIONAL —

MINISTERIO DE
DESARROLLO SOCIAL

POLÍTICA PÚBLICA A FAVOR DE LAS PERSONAS MAYORES EN PANAMÁ 2024-2030

“Por un **Envejecimiento Saludable**
para Todos y Todas”



Gaceta Oficial Digital

Para verificar la autenticidad de una representación impresa del mismo, ingrese el código **GO666231DEE1329** en el sitio web www.gacetaoficial.gob.pa/validar-gaceta

Política Pública a Favor de las Personas Mayores en Panamá 2024-2030

“Por un Envejecimiento Saludable para Todos y Todas”



RECONOCIMIENTO

Este documento fue elaborado por el área de Programas y Proyectos de la Coordinación Nacional de Adulto Mayor, con la colaboración del Área Apertura, Seguimiento y Supervisión de los Centros de Atención Integral para Personas Mayores (CAIPM), Centro de Orientación y Atención Integral (COAI) y la Dirección de Asesoría Legal del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

El equipo a cargo de la asistencia técnica para la elaboración de este documento estuvo conformado por:

Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA Panamá)

Dora Arosemena Beitía, Consultora Nacional

Comisión Económica para América Latina (CEPAL) Sede Subregional en México

Sandra Huenchuan, funcionaria de la Unidad de Desarrollo Social

El diseño y diagramación fue realizado por Charlie Carrera, mientras que las fotografías por Arturo Quintero. Revisión a cargo de Elisinio González.



AUTORIDADES

S.E. María Inés Castillo

Ministra de Desarrollo Social

S.E. Milagros Ramos Castro

Viceministra de Desarrollo Social

Lcdo. Félix Paz Moreno

Secretario General

Mgtr. Irasema Rosas de Ahumada

Coordinadora Nacional de Adulto Mayor

EQUIPO TÉCNICO RESPONSABLE

Coordinación Nacional de Adulto Mayor

Mgtr. Roxana Hurtado - Coordinadora Técnica

Lcda. Reina Castroverde de Loo

Lcdo. Alain Razak Morales G.

Mgtr. Zaira Montenegro P.

Dirección de Asesoría Legal

Mgtr. Emérita González

EQUIPO ASESOR

CEPAL-SEDE SUBREGIONAL EN MÉXICO

UNFPA-PANAMÁ



ACRÓNIMOS

APLAFA	Asociación Panameña para el Planeamiento de la Familia
AMPYME	Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
ATP	Autoridad de Turismo de Panamá
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CCS	Caja de Seguro Social
CNAM	Coordinación Nacional de Adulto Mayor
CAIPM	Centro de Atención Integral para Personas Mayores
CAPPS	Centro de Atención, Promoción y Prevención de Salud
CNJ	Consejo Nacional de la Juventud Panameña
CCND	Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo
CONAJUPA	Consejo Nacional de la Juventud de Panamá
COAI	Centro de Orientación y Atención integral
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CPPJ	Consejo de Políticas Públicas de Juventud
CLADEM	Comité de Latinoamérica y el Caribe para la defensa de los Derechos de la Mujer
DP	Defensoría del Pueblo
EVISA	Esperanza de Vida Saludable
IFARHU	Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos



INADEH	Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano
INDICASAT	Instituto de Investigaciones Científicas y Servicios de Alta Tecnología de Panamá AIP
MICULTURA	Ministerio de Cultura
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censo
IPACOOOP	Instituto Panameño Autónomo Cooperativo
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIAMBIENTE	Ministerio de Ambiente de Panamá
MEDUCA	Ministerio de Educación
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MINSA	Ministerio de Salud
MINSEG	Ministerio de Seguridad Pública
MITRADEL	Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral
MIVIOT	Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial
OIJ	Organización Iberoamericana de Juventud
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud



ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONU MUJERES	Organización de las Naciones Unidas dedicada a promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PAMIIPDS	Programa de Atención Médica Integral para Personas con Discapacidad Severa
PTMC	Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas
TIC	Tecnologías de Información y Comunicación
UDELAS	Universidad Especializada de las Américas
ULAPS	Unidades locales de Atención Primaria en Salud
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas



CONTENIDO

ACRÓNIMOS

PRESENTACIÓN

INTRODUCCIÓN

I. ANTECEDENTES

- A. Población y situación de las personas mayores en Panamá
- B. Avances legales y programáticos
 - 1. Coordinación Nacional de Adulto Mayor (MIDES)
- C. Otras acciones gubernamentales

II. MARCO TEÓRICO DE LA POLÍTICA

- A. El paradigma del envejecimiento saludable
- B. El enfoque de derechos humanos

III. PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA

- A. Derechos Humanos y Protección Jurídica
- B. Igualdad y No discriminación
- C. Participación Social
- D. Solidaridad Intergeneracional
- E. Autonomía e Interdependencia

IV. META GENERAL

V. EJES, OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS DE LA POLÍTICA

- A. Eje 1: Seguridad económica en la vejez
 - 1. Matriz resumen seguridad económica y la pobreza
 - 2. Matriz resumen inclusión laboral y empleo digno
 - 3. Matriz resumen participación ciudadana, inclusión y generación de conocimiento
- B. Eje 2: Salud y bienestar en la vejez



1. Matriz resumen envejecimiento saludable y prevención de enfermedades
2. Matriz resumen atención integral y de calidad en salud
3. Matriz resumen capacidades institucionales y conocimiento
- C. Eje 3: Entornos propicios y saludables
 1. Matriz resumen redes de apoyo, cuidado y protección social
 2. Matriz resumen participación, discriminación y maltrato
 3. Matriz resumen entornos, transporte, accesibilidad y seguridad

VI. GOBERNANZA

VII. IMPLEMENTACIÓN Y MONITOREO

- A. Difusión
- B. Financiación
- C. Monitoreo y Seguimiento

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS

Anexo 1: Leyes, período 2009 - 2024

Anexo 2: Decretos Ejecutivos, período 2019 - 2024

Anexo 2: Resoluciones, período 2016 - 2024

GLOSARIO



PRESENTACIÓN

El Estado panameño, consciente de sus deberes fundamentales y responsable con los compromisos nacionales e internacionales, asume la tarea de elaborar la Política Pública a favor de las Personas Mayores en Panamá 2024-2030, "Por un Envejecimiento Saludable para Todos y Todas", con el propósito de garantizar el reconocimiento, exigibilidad y aplicación de los derechos de la población mayor en Panamá.

Nuestra región está envejeciendo de manera rápida. Esta realidad, evidenciada por estimaciones y proyecciones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y estadísticas nacionales, plantea desafíos importantes para las políticas públicas, pero también abre oportunidades para avanzar en el desarrollo con igualdad.

A lo largo del curso de vida, las personas deben disfrutar de una vida plena, con salud, calidad, seguridad y participación activa en su entorno familiar, cultural, económico, social y político. Este reconocimiento es fundamental para el desarrollo social, equitativo y la democracia de nuestro país.

Los desafíos planteados por el proceso de envejecimiento requieren el compromiso de toda la sociedad. Las tareas pendientes constituyen un desafío tanto para las generaciones actuales como para las futuras, comprendiendo que el abordaje de estos temas requiere una mirada de largo alcance.

Comprometido con la adopción e implementación de políticas públicas integrales y concertadas, el Gobierno de Panamá, a través del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), organizó en el 2019 la Coordinación Nacional de Adulto Mayor (CNAM), lo que representó un paso importante para visibilizar las preocupaciones, intereses, demandas y necesidades de las personas mayores en la agenda gubernamental.

De igual manera, reafirmó este interés con la sanción de la Ley 431 del 25 de abril de 2024, que crea el Sistema Nacional de Cuidados, orientada hacia la promoción de una nueva organización social del cuidado basada en la corresponsabilidad entre diversos actores. Esta Ley tiene el propósito de garantizar el derecho al cuidado, el pleno bienestar y el desarrollo de la autonomía de las personas, así como los derechos de quienes cuidan de ellos de forma remunerada y no remunerada



El envejecimiento de la población impacta todos los sectores de la sociedad. El mercado laboral deberá adaptarse para absorber tanto a una población activa creciente como a una población de edad avanzada que aspira legítimamente a permanecer más tiempo trabajando de manera remunerada. El sistema de salud también requiere ajustes para abordar las necesidades de una sociedad cada vez más envejecida y con un perfil epidemiológico cambiante. Resulta clave proveer entornos favorables para que las personas mayores realicen plenamente sus capacidades y fortalezcan su autonomía personal. Asimismo, es indispensable promover una cultura que evite estereotipos que sostienen la discriminación por razones de edad, las violencias y los malos tratos, así como reducir la brecha digital entre generaciones que dificulta la integración social.

En línea con lo anterior, es necesario visibilizar y atender las especificidades de las personas mayores tanto en la prevención como en la atención de emergencias y desastres, incluyendo aquellas generadas por los efectos del cambio climático y actividades antrópicas.

Por ende, la elaboración de la Política Pública a Favor de las Personas Mayores de Panamá 2024 - 2030, "Por un Envejecimiento Saludable para Todos y Todas", busca recoger todas estas preocupaciones. La misma ha sido el resultado de una amplia revisión de documentos nacionales e internacionales. Ellos han servido como base técnica para la formulación de esta Política.

De igual manera, se ha elaborado con la colaboración de expertos, organismos internacionales, técnicos institucionales, la academia, la sociedad civil organizada y asociaciones de personas mayores.

Reconocemos que persisten desafíos, brechas y temas pendientes como la aprobación de la Convención Interamericana sobre los Derechos de las Personas Mayores suscrita por el país en el 2015 y las reformas a la Ley 36 de 2016 que permitan cristalizar los deseos y aspiraciones de una sociedad para todas las edades.

Nos llena de satisfacción y optimismo entregar este documento, con la firme convicción de que las personas mayores merecen un presente y un futuro próspero, saludable y lleno de oportunidades.



S.E. María Inés Castillo
Ministra de Desarrollo Social



INTRODUCCIÓN

Panamá fue uno de los pocos países de la región latinoamericana que contó con una política pública para las personas mayores a inicios del presente siglo. Este año se cumplen 20 años de la aprobación del Decreto 43, por el cual "Se establece y aprueba la política nacional a favor de las personas mayores en Panamá" (27 de julio del año 2004).

En el transcurso de estas dos décadas, varios hitos internacionales y nacionales fundamentan la revisión de la primera política. Entre los hitos internacionales se encuentra la aprobación de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, la cual fue firmada por Panamá el 15 de junio de 2015.

En ese mismo año, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que incorporó ODS que atañen a las personas mayores. Más tarde, en 2020, la Asamblea General de las Naciones Unidas declaró la Década del Envejecimiento Saludable 2021-2030, con el propósito de fomentar políticas, programas y acciones que promuevan la salud y el bienestar de las personas mayores, así como abordar las necesidades y derechos de este grupo social.

En el ámbito nacional, en el año 2016 se aprobó la Ley 36, que sentó las bases para la protección de los derechos de las personas mayores en el país. Esta norma se actualizó en el 2020 por medio de la Ley 149, donde se amplió el alcance de la anterior y se reforzaron las medidas de protección y atención a este segmento de la población.

En 2009, Panamá mejoró la cobertura de la seguridad social por medio de una pensión no contributiva. La Ley 44 creó el Programa Especial de Asistencia Económica para Adultos Mayores de setenta años y más sin pensión ni jubilación, que regula la entrega de un beneficio económico de B/100.00 balboas mensuales. Cinco años más tarde (2014) se aprobó la Ley 15 que extendió la cobertura del Programa a las personas de 65 años y más, e incrementó la transferencia económica a B/.120.00 balboas mensuales.

De manera complementaria, en el período 2019-2024 ha buscado la institucionalización de los asuntos de las personas mayores en el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), por medio de la Coordinación Nacional de Adulto Mayor (CNAM), y la emanación de decretos ejecutivos para regular asuntos relacionados con los derechos, protección, cuidados y violencia contra las personas mayores, entre otros.



Los hitos identificados en los párrafos anteriores ocurren en un escenario de rápido envejecimiento poblacional e incremento de la longevidad en el país. De acuerdo con el Censo de 2010, el número de personas de 60 años y más fue de 360,812, la que subió a 563,641 en 2023 (13.9%) de la población total.

Panamá no solo cuenta con más personas mayores, sino también ellas viven más. El Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) estimó una esperanza de vida al nacer de 78.67 años en 2020, la cual se incrementaría a 79,57 años en 2025. Ello coloca a Panamá entre los países con mayor esperanza de vida de la región de América Latina y el Caribe.

De igual manera, de acuerdo con las proyecciones de población de las Naciones Unidas, la esperanza de vida a los 60 años se ha incrementado, pasando de 22,8 años en 2005 a 25,18 años en 2024. De esto se deduce que la vejez es una etapa de la vida con una duración superior a la niñez y la adolescencia. Cabe destacar también que, en comparación con el promedio de América Latina y el Caribe, la esperanza de vida a los 60 años en Panamá es superior.

Los antecedentes mencionados en los párrafos anteriores, reafirman la importancia y la urgencia de elaborar la política pública a favor de las personas mayores, que toma en cuenta los cambios en sus necesidades, la preparación para el rápido envejecimiento que experimenta el país, así como la promoción de una acción concertada para aprovechar las oportunidades de la transformación demográfica.

La Política Pública a favor de las Personas Mayores en Panamá 2024-2030, "Por un Envejecimiento Saludable para Todos y Todas", tiene como meta general "Incorporar el envejecimiento saludable y el respeto de los derechos humanos de las personas mayores en la agenda pública, mediante la articulación intersectorial y territorial".

Su formulación implicó un proceso integral y amplio para que se constituya en un instrumento eficaz para la toma de decisiones y la transformación de la realidad nacional para las personas mayores.

En esta política, las personas mayores son consideradas como actores estratégicos y beneficiarias de su propio desarrollo. La política contempla tres ejes: Seguridad económica en la vejez; Salud y bienestar en la vejez, y Entornos propicios y saludables. Cada uno con objetivos precisos y acciones específicas. Establece también sus mecanismos de implementación y seguimiento.



Con esta política, el MIDES reafirma su compromiso con las personas mayores, asumiendo la responsabilidad de posicionar sus necesidades y prioridades en la agenda estatal.

I. ANTECEDENTES

América Latina se encuentra inmersa en una época de grandes transformaciones, marcadas por el rápido avance del proceso de envejecimiento y la acelerada urbanización. Estos cambios, aunque plantean interrogantes y retos significativos, también ofrecen oportunidades valiosas para el desarrollo social y económico de la región. En este contexto, se está llevando a cabo un proceso de gestión, desarrollo e implementación de políticas públicas con un enfoque especial en ciertos grupos de población.

El envejecimiento es parte del curso de vida y en la actualidad la edad de la vejez es alcanzada por un número cada vez mayor de personas, pero ello ocurre en un escenario que incide en la pérdida de autonomía, trabajo, ingresos, deterioro de la salud y exclusión en la toma de decisiones, entre otras. Esto afecta con más frecuencia a algunos grupos de personas mayores.

En el caso de Panamá, la diversidad de su población también se aprecia en el grupo de 60 años y más. Hay diferencias territoriales, según origen étnico indígena, por sexo, entre otras, que fueron ser tomadas en consideración al momento de actualizar la política en favor de las personas mayores.

En esta sección se presenta una visión general de la población en Panamá y la situación sociodemográfica de la población de 60 años y más, para continuar con un recuento de los programas y acciones más relevantes que ha desarrollado el gobierno para este grupo poblacional.

A. Población y situación de las personas mayores en Panamá

La población efectivamente empadronada en el Censo Nacional de Población y Vivienda del 2023 fue de 4,064,780 personas, lo que representa un aumento significativo (25%) en comparación a trece años atrás, cuando la población alcanzaba 3,405,813 habitantes. Según los datos recopilados en el Censo de 2023, la tasa de crecimiento medio anual (2010-2023) de la población de Panamá fue de 1.4%. A nivel subnacional se aprecia que la provincia de Bocas del Toro (1.9%) crece por encima de este promedio, al igual que la Comarca Ngäbe Buglé (2.4%) y la Comarca Emberá (1.7%).



Por otro lado, la provincia de Panamá tiene un crecimiento negativo (-1.4%), lo mismo que la Comarca Kuna Yala (-0.3%). En el primer caso, ello puede estar relacionado con la creación de la provincia de Panamá Oeste, que tiene un crecimiento anual medio de 2.7%

El 35.4% de la población se concentra en la provincia de Panamá, le sigue Panamá Oeste (16.1%) y Chiriquí (11.6%). La población que vive en las comarcas indígenas (Kuna Yala, Emberá, Ngäbe Buglé) suma en total 256,458 personas, lo que representa el 6.3% de la población total.

A nivel nacional, la distribución por sexo de la población es de 2,014,818 hombres y 2,049,962 mujeres, con un índice de masculinidad de 98.3 hombres por cada cien mujeres. Sin embargo, se presentan disparidades a nivel provincial con respecto a este indicador, siendo más alto en la Comarca Emberá (112), seguida por Darién (111.1) y Veraguas (105.4). Por otro lado, los índices más bajos se muestran en las comarcas Kuna Yala y Ngäbe Buglé, así como en la provincia de Panamá, con 91.6, 93.5 y 95.8 hombres por cada 100 mujeres, respectivamente (Contraloría General de la República, 2023).

En el censo de 2023, el 17.2% de la población censada declaró pertenecer a un pueblo indígena (698,114 personas). Entre la población indígena, el índice de masculinidad es de 98.2 mujeres por cada cien hombres. Según pueblo indígena declarado, el 63.7% es Ngäbe, 16% es Kuna, 7.3% es Emberá, y las demás personas se identifican como parte de otros pueblos.

El 31.7% de la población se auto reconoce como afrodescendiente (286,857 personas). Su índice de masculinidad es superior al promedio nacional y al de la población que se declara indígena, alcanzando a 100.6 hombres por cada cien mujeres.

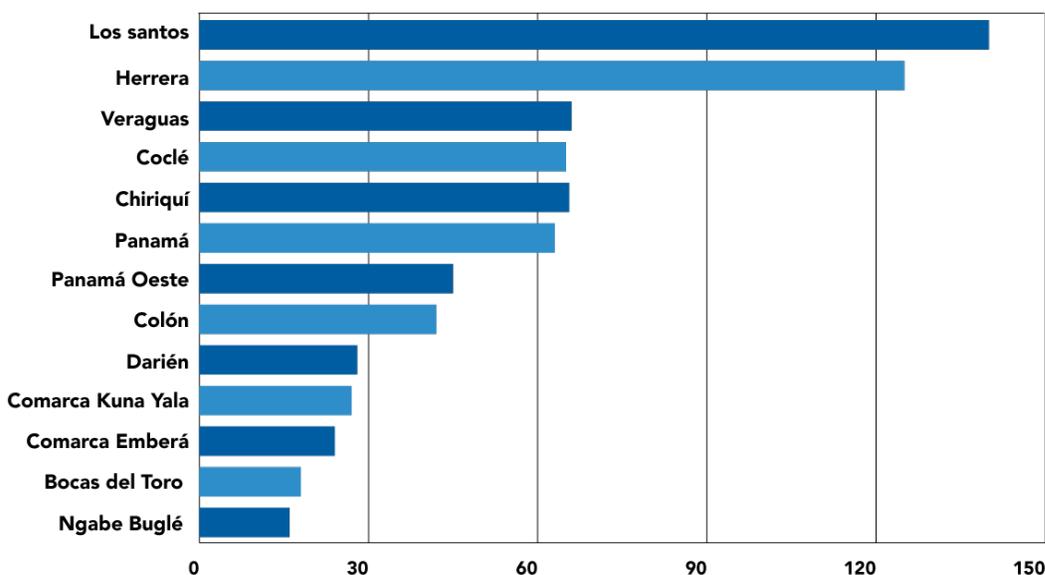
En cuanto a la tasa global de fecundidad, se observa una ligera disminución entre 2010 y 2023 en el número promedio de hijos nacidos vivos por mujer en el país. Este pasó de 2.3 hijos por mujer a 2.0 hijos por mujer, respectivamente. La provincia de Darién registró el mayor número promedio de hijos por mujer, con 2.7, seguida por las comarcas Emberá y Ngäbe Buglé, con 3.1 y 3.0 hijos por mujer, respectivamente (Contraloría General de la República, 2023).

La edad mediana de la población se ha incrementado en 8 años entre 1990 (22 años) y 2023 (30 años). Entre la población afrodescendiente, este indicador es de 33 años (3 años más que el promedio nacional en 2023), y entre la población que se declara como indígena la edad mediana es de 20 años, esto es, el valor del promedio nacional de hace más de tres décadas atrás.



El índice de envejecimiento del país es de 54.6 personas de 60 años y más por cada 100 menores de 15 años. Sin embargo, hay provincias que duplican este promedio. Se trata de Herrera (107.9) y Los Santos (139.9) donde hay más de una persona mayor por cada niño. Asimismo, por sobre el promedio se encuentran Coclé (67.9), Chiriquí (67.8), Panamá (63.5), y Veraguas (69). Por debajo del promedio y con el índice de envejecimiento más bajo del país está la Comarca Ngäbe Buglé (14), Bocas del Toro (19.1) y la Comarca Emberá (23) (véase el gráfico 1).

Gráfico 1
Panamá: Índice de envejecimiento por provincias y comarcas. Censo 2023



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda 2023, INEC (2023)
(1) Provincia creada mediante Ley No.119 del 30 de diciembre del 2013.

La relación de dependencia demográfica total es de 54.3 personas de 0 a 14 años y de 65 años y más por cada 100 personas de 15 a 64 años. De este valor, el 39.2% corresponde a menores de 15 años y 15.1% a personas de 65 años y más. Siete provincias y las tres comarcas tienen una relación de dependencia demográfica superior al promedio nacional. En el caso de Bocas del Toro el indicador tiene un valor de 76.4, la Comarca Emberá de 89.5, la Comarca Kuna Yala de 91.9 y la Comarca Ngäbe Buglé de 100.5.

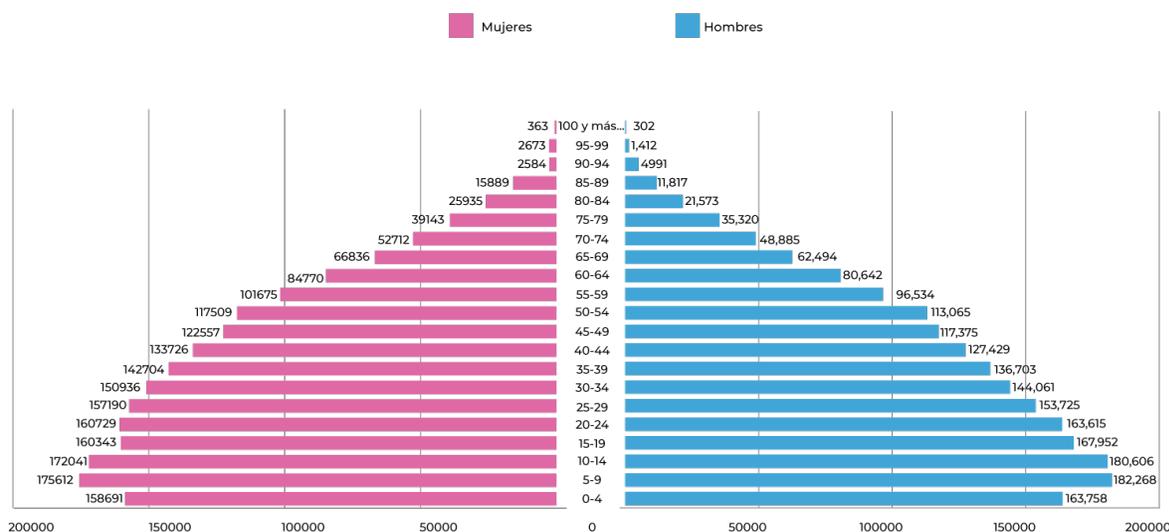
En 2020, la esperanza de vida al nacer para ambos sexos fue de 78.67 años, 75.78 para hombres y 81.71 años para las mujeres. Una diferencia de 5.9 años entre ambos sexos. En este indicador también se expresan las diferencias a nivel subnacional puesto que, mientras que la provincia de Panamá tenía una esperanza de vida para ambos sexos de 80.3 años, en las comarcas Emberá y Ngäbe Buglé llegaba solo a 72 años.

¹ Los datos disponibles no incluyen Panamá Oeste.



Panamá tiene una estructura por edades de la población amplia en las edades jóvenes, donde el 25% tiene menos de 15 años, aunque en este grupo también se aprecian contrastes puesto que la población de 5 a 14 años (710,527) es más del doble de la de 0 a 4 años (322,449) (véase el gráfico 2). Cabe destacar que los niños indígenas de 0 a 4 años constituyen un tercio del total de la población del mismo rango etario del país.

Gráfico 2
Panamá: Población por grupos de edad y sexo. Censo 2023
(En miles)



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda 2023, INEC (2023)

Recuadro 1: La estructura por edades de la población según origen étnico indígena

En el caso de las personas de 60 años y más, el total empadronada por el Censo de 2023 fue de 563,641 personas. Al igual que la población infantil, la distribución por grupos quinquenales de edad de la población adulta mayor es heterogénea. Hay una concentración en el grupo de 60 a 64 años (29.3%), le sigue el grupo de 65 a 69 años (23%), y así sucesivamente hasta las edades más avanzadas. El grupo de 75 años y más representa el 29.7% del total de población adulta mayor.



Recuadro 1

La estructura por edades de la población según origen étnico indígena

A partir del análisis de los datos del Censo de 2023, se deduce que la población indígena tiene una estructura por edades de la población distinta a la de la población no indígena. Una mirada a la distribución por grandes grupos de edades según origen étnico indígena y no indígena, muestra que el 38.8% de la población indígena se concentra entre los menores de 15 años, mientras que entre la población no indígena el porcentaje baja a 22.6%.

La población no indígena entre 15 a 59 años representa el 62.1% del total, y entre la población indígena baja a 53.9%. Por último, la población no indígena se encuentra más envejecida en la cúspide de la pirámide con un 15.2% de personas de 60 años y más, lo que disminuye a menos de la mitad (7.3%) entre la población indígena (véase cuadro 1).

Población por grupos de edad según origen étnico indígena y no indígena en Panamá, Censo 2023

GRUPO DE EDAD	INDÍGENA		NO INDÍGENA		TOTAL
	POBLACIÓN	PORCENTAJE	POBLACIÓN	PORCENTAJE	
0 A 14 AÑOS	270,517	38.8	762,459	22.6	1,032,976
15 A 59 AÑOS	376,085	53.9	2,091,743	62.1	2,467,828
60 AÑOS Y MÁS	51,247	7.3	512,394	15.2	563,641
NO DECLARADA	265	0.0	70	0.0	335
TOTAL	697,849	100.0	3,366,931	100.0	4,064,780

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda 2023, INEC (2023)

Estas diferencias en la estructura por edades entre la población indígena y no indígena pueden tener varias implicaciones demográficas y sociales significativas. Por ejemplo, la alta proporción de niños indígenas sugiere una tasa de fecundidad más alta en las comunidades indígenas en comparación con la población no indígena.



Esto puede deberse a diferentes factores, como acceso a servicios de salud reproductiva, educación, y tradiciones en torno a la familia y la fertilidad.

La concentración de la población indígena en los grupos de edad más jóvenes indica una mayor dependencia económica de esta población en el futuro. Esto plantea desafíos en términos de provisión de servicios educativos, de salud y sociales para satisfacer las necesidades de esta población joven en crecimiento.

Aunque la población indígena tiene una menor proporción de personas mayores de 60 años en comparación con la población no indígena, este grupo también enfrenta el desafío del envejecimiento de la población en el futuro, y el cual están avanzando con una estructura por edades de la población que tiene menos población en las denominadas edades activas. Ello puede requerir políticas y programas específicos para abordar las necesidades de atención médica, cuidado de personas mayores y pensiones.

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda 2023, INEC (2023)

El índice de masculinidad de la población adulta mayor es de 90.3 hombres mayores por cada 100 mujeres de la misma edad. Según origen étnico-racial, la población adulta mayor afrodescendiente suma 192,558 personas, lo que equivale el 34.2% del total de personas de 60 años y más. La población indígena de edad avanzada es de 50,929 personas, equivalente al 9% del total.

Una parte importante de la población adulta mayor podría vivir sin pareja. Se trata de quienes declaran estar separados/divorciados (12.9%), viudos (16.9%) o solteros (15.5%). En total estas tres categorías reúnen al 45.3% del total. De aquellas que vivirían en pareja, 36.7% está casada y 18% unida. Las diferencias más amplias según sexo ocurren en las personas viudas. Entre los hombres representan el 8% y en las mujeres el 24.9%.

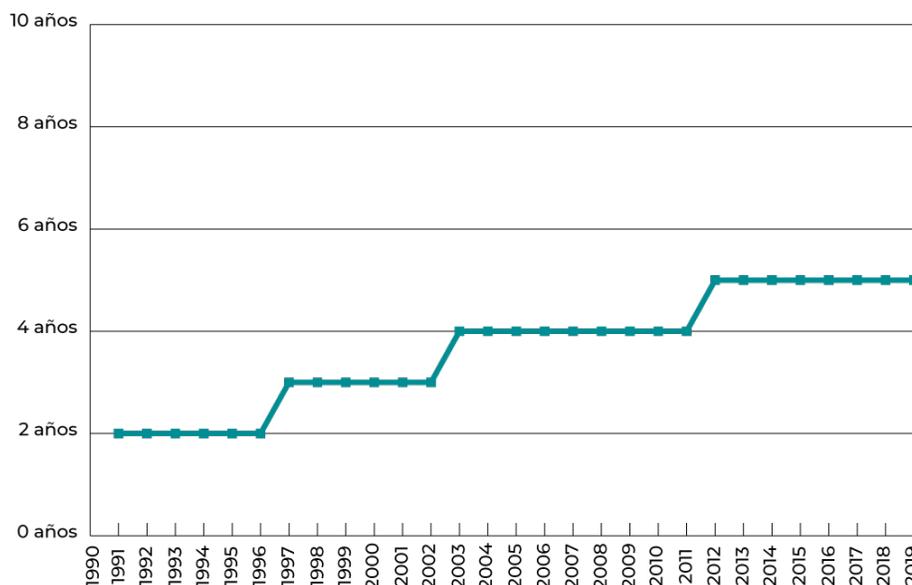
La tasa de actividad económica de las personas de 60 años y más es de 35% a nivel nacional en 2023, de los cuáles el 94.5% se encuentra ocupada. En las zonas rurales, la tasa de actividad económica en la vejez es más elevada (46.7%) que en las zonas urbanas (31.5%). En los hombres mayores, la tasa de actividad económica es de 50%, la que disminuye a menos de la mitad en las mujeres (22.5%). En las comarcas, en promedio el 58.3% de la población adulta mayor se mantiene activa y las diferencias entre hombres y mujeres disminuyen.

El 17.5% de la población adulta mayor en Panamá tiene cobertura de programas sociales (98,731 personas). En 2023, el 43.4% del total de personas de 60 años y más jubilada o pensionada (244,902). De acuerdo con la información disponible, el ingreso promedio mensual por jubilación es de 554.59 balboas.



La Esperanza de Vida Saludable (EVISA) a los 60 años, de acuerdo con datos de la OPS, fue de 19.2 años en 2019, un incremento de 1.52 años entre 1990 y 2019. A partir de los datos de EVISA de la OPS y de la esperanza de vida a los 60 años (E60) de las proyecciones de población de las Naciones Unidas, se puede señalar que a medida que la EVISA experimenta un aumento más lento que la esperanza de vida a los 60 años, lo que conlleva a que en 2019, casi una quinta parte de la vida de las personas mayores se puede vivir con mala salud (véase el gráfico 3).

Gráfico 3
Panamá: Años de vida con mala salud a los 60 años. 1990-2019

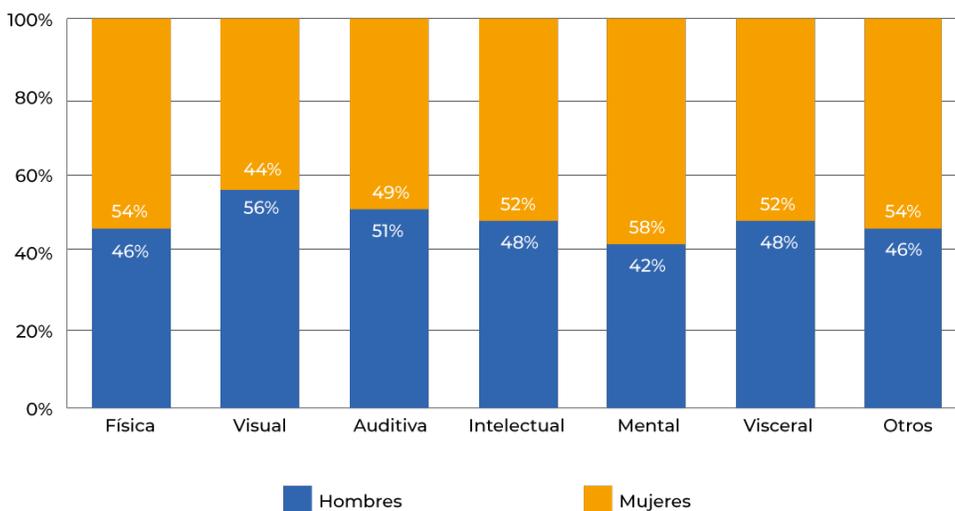


Fuente: elaboración propia con base en United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2022). World Population Prospects: The 2022 Revisión, y Organización Panamericana de la Salud. Esperanza de vida y carga de la enfermedad en las personas mayores de la Región de las Américas. Washington, DC: OPS; 2023. Disponible en: <https://doi.org/10.37774/9789275326718>.

El 13.1% de toda la población de personas mayores de 60 años y más, padecen algún tipo de discapacidad, lo que equivale 73,899 personas. De ellas, el 52% son mujeres y el 48% son hombres. El tipo de discapacidad más frecuente es la discapacidad física (46%), seguida de la discapacidad visual (16%) y la discapacidad múltiple (12%). El 58% de las personas mayores con discapacidad intelectual son mujeres. La discapacidad visual es más frecuente entre hombres mayores (56%) que en mujeres (44%). En el caso de la discapacidad múltiple, ella afecta más a las mujeres de edad avanzada (56%) que a sus coetáneos hombres (44%) (véase el gráfico 4).



Gráfico 3
Panamá: Población de 60 años y más con discapacidad por algún tipo de dificultad. Censo 2023.



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda 2023. INEC (2023)

De acuerdo con el Censo de 2023, a nivel nacional fallecieron un total de 38,028 personas de 60 años y más desde el año 2020, lo que corresponde al 70.6% de los fallecimientos registrados en dicho período. El 53.1% correspondió a hombres mayores y el 46.8% a mujeres mayores. El 13.4% falleció por COVID-19, el 0.2% por violencia, el 1.8% por accidente y el 84.5% por enfermedad. Durante este período las personas mayores concentraron las muertes por COVID-19, puesto que, de cada 10 personas fallecidas por esta causa, 7 tenían 60 años y más.

De acuerdo con la misma fuente, las provincias de Darién (18.2%) y Panamá (16.5%), y la Comarca Emberá (17.6%) fueron las más afectadas por muertes debidas a la enfermedad por COVID-19. En el caso de las muertes por accidentes, la provincia de Darién (3.4%) y Colón (2.5%), así como las Comarcas Emberá (2.4%) y Ngäbe Buglé (2.3%) presentan incidencia superior al promedio nacional.

El 71.2% de las personas mayores usaron celular, pero a medida que avanza la edad el uso de este tipo de dispositivos disminuye. El 17.3% del total de personas mayores utilizaron computadora, de ellas 70% tiene entre 60 a 69 años.



El 47.1% tuvo acceso a internet en los últimos tres meses antes del Censo del 2023, y el 66% tiene menos de 70 años (véase el cuadro 1).

Población de 60 años y más con acceso a tecnología por grupos de edad en Panamá, Censo 2023

Grupo de edad	Ha utilizado celular	Ha utilizado computadora	Ha utilizado Internet
60 a 64 años	139,560	41,019	102,913
65 a 69 años	103,813	27,022	71,820
70 a 74 años	73,801	15,357	45,745
75 a 79 años	46,538	8,420	26,121
80 a 84 años	23,439	3,618	11,897
85 años y más	13,937	2,105	6,722
Total	401,088	97,541	265,218

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda 2023, INEC (2023)

B. Avances legales y programáticos

El país ha desarrollado iniciativas encaminadas a dar respuesta a las demandas de las personas mayores a través de las diferentes organizaciones estatales, tales como: el MIDES, Ministerio de Salud (MINSAL), Caja de Seguro Social (CSS), Ministerio de Cultura y el Ministerio Público, que han ido, paulatinamente, implementado sus planes y programas institucionales. No obstante, esta política debe incluir otros actores importantes para el desarrollo de la misma. Además, el país cuenta con un amplio marco legal para el bienestar de la población mayor basado en los derechos integrales de esta población. (Ver anexo 1, 2 y 3).

La trayectoria del tema de personas mayores en el MIDES ha experimentado diversas etapas a lo largo del tiempo, marcadas por cambios en las políticas públicas, enfoques de atención y programas específicos.

El Ministerio de la Juventud, Mujer, Niñez y Familia mediante se creó mediante la Ley 42 de 1997, el cual tenía entre sus unidades operativas a la Dirección del Adulto Mayor.



Dos años más tarde (1999), se crea el Consejo Nacional del Adulto Mayor (CONAM), que estuvo activo aproximadamente hasta el 2014.

Esta Dirección del Adulto Mayor desapareció con la creación del Ministerio de Desarrollo Social (Ley 29 de 2005). Aunque se crearon instituciones de gestión pública para las personas con discapacidad (SENADIS, Ley 23 de 2007), mujeres (INAMU, Ley 71 de 2008), Niñez y Adolescencia (SENNIAF, Ley 14 de 2009), las personas mayores no lograron la misma visibilidad de estos grupos sociales para contar con una institución específica.

En el período 2009-2014 no se dieron iniciativas institucionales, aunque se creó el Programa 100 a los 70, el cual consistió en otorgar una transferencia monetaria a las personas de 70 años, panameñas, residentes en el territorio nacional y que no estuvieran percibiendo pensión por jubilación.

En el año 2016, la Ley 36 del mismo año, plantea la conformación del Instituto Nacional del Adulto Mayor, adscrito al MIDES. Esta norma se reformó durante la actual administración por medio de la Ley 149 de 2 abril de 2020, la cual sienta las pautas para la penalización de la violencia y el maltrato, las cuales antes se veían de forma general en la Ley de Violencia Doméstica.

En el 2022 se presenta el proyecto de Ley 933 que reforma la Ley 36 de 2016 que establece la normativa para la protección integral de los derechos de las personas mayores la cual incluye la creación del Consejo Nacional Asesor de Personas Mayores y se dictan otras disposiciones.

La administración gubernamental 2019-2024 se planteó cumplir con la inclusión social y mejorar la calidad de vida para lograr la reducción de la pobreza y pobreza extrema a través de la implementación del Plan Estratégico de Gobierno (PEG) 2020-2024, que incluyó a la población de personas mayores, para no dejar a nadie atrás.

En este marco, el MIDES coordina varios programas de transferencia monetaria que impactan directamente a las personas mayores y sus familias. Esto incluye la Red de Oportunidades, que proporciona servicios de salud y educación a familias en situación de pobreza extrema, y el programa B/.120 a los 65, que brinda una transferencia económica a personas mayores en condiciones de vulnerabilidad. Además, los Centros de Orientación y Atención Integral (COAI) ofrecen apoyo social y asistencial a personas de todas las edades, incluidas las personas mayores, mediante la coordinación de servicios y recursos gubernamentales y de la sociedad civil.





1. Coordinación Nacional del Adulto Mayor (MIDES)



En el 2019, se constituye desde la institucionalidad la CNAM como una instancia técnica que establece la ruta para la puesta en marcha del Instituto Nacional del Adulto Mayor, que pretende ser una respuesta articulada, intersectorial, interseccional y consensuada entre los diversos actores.

Durante la actual administración, la CNAM ha trabajado de manera incesante para institucionalizar los asuntos de las personas mayores en la agenda gubernamental que faciliten la instalación del Instituto Nacional del Adulto Mayor. Entre los principales logros del período 2019-2024, se pueden señalar los siguientes:

- Fortalecimiento de vínculos con aliados internacionales: Se ha trabajado en colaboración con organizaciones internacionales como el Centro Económico para América Latina (CEPAL), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Organización de las Naciones Unidas dedicada a promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres (ONU MUJERES) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), con la finalidad de impulsar iniciativas a favor de las personas mayores.
- Implementación de medidas durante la pandemia: Se realizaron acciones de control, monitoreo y entrega de insumos para reducir los riesgos de contagio por COVID-19 en los CAIPM.
- Elaboración de informes y planes estratégicos: Se ha liderado la elaboración de informes nacionales y planes estratégicos en colaboración con organismos internacionales como el UNFPA y EuroSocial, para mejorar la atención y calidad de vida de las personas mayores, entre ellos, el Informe Nacional sobre la Aplicación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (2021).
- Formación y capacitación: Se han llevado a cabo programas de formación y capacitación para administradores de los CAIPM y proveedores de servicios, así como colaboraciones con la academia para la formación de estudiantes en áreas relacionadas con el envejecimiento.
- Programas culturales y recreativos: Se han desarrollado programas culturales y recreativos, en colaboración con el Ministerio de Cultura y grupos organizados de personas mayores, para promover la participación activa y el bienestar emocional de las personas mayores.
- Promoción de la alfabetización digital: Se ha promovido la iniciativa de la plataforma Kwido y la gestión de insumos médicos para implementar el Programa Piloto de



Telemedicina, dirigido a personas mayores en el corregimiento de Betania, el cual incluye el componente de alfabetización digital.

- Organización de eventos internacionales: Ha sido parte de la organización del Foro Iberoamericano de Economía Plateada para compartir experiencias y buenas prácticas en el ámbito del envejecimiento saludable, y promover la economía plateada, la cual está basada en el desarrollo de nuevos productos y servicios destinados a las personas mayores y cuenta con un alto potencial de crecimiento.
- Supervisión y seguimiento: Se han realizado supervisiones y seguimientos regulares a los CAIPM a nivel nacional para garantizar el cumplimiento de normativas y estándares de calidad.
- Apoyo a iniciativas de derechos humanos: Se ha acompañado el proceso de firma del Pacto por los Derechos Humanos de las Personas Mayores en Panamá como muestra de compromiso con la protección de sus derechos.
- Desarrollo de manuales y guías: El Manual de Procedimientos para la Creación, Reglamentación, Supervisión y Cumplimiento de los Estándares de Calidad en los Centros de Atención Integral para Personas Mayores, regulados por el Instituto Nacional del Adulto Mayor (2022); el Protocolo de Atención Integral a Personas Mayores con Niveles de Dependencia en los Centros de Atención Integral para Personas Mayores, regulados por el Instituto Nacional del Adulto Mayor (2022), con la asistencia técnica y financiera de UNFPA y la cocreación del Manual de Gestión Operativa del Modelo de Casa de Día con el apoyo técnico y financiero del BID y la Fundación Matías de España (2024).
- Gestión, seguimiento y mejoras a infraestructuras de los CAIPM: Acompañamiento en la planificación del estudio, diseño y equipamiento de la primera Casa de Día en Juan Díaz. En el CAIPM, Residencial Años Dorados, ubicado en Pacora se ha fortalecido el recurso humano, rehabilitación de la infraestructura, entrega de mobiliario y equipo; diseño de las mejoras del CAIPM, Hogar San Vicente de Paul, en Bocas del Toro y, orientación para la legalización y entrega de mobiliario al Hogar Caridad de KKottongnae, ubicado en Parque Lefevre, regentado por la Congregación Hermanos KKottongnae de Jesús y destinado a personas mayores dependientes de drogas, abandonados y en situación de calle.
- Difusión de la oferta institucional: Inclusión dentro de las giras de supervisión del componente de formación y difusión del Plan a Favor de las Personas Mayores 2022-2025 y diseño de la página web.



Estas acciones han contribuido, significativamente, a mejorar los servicios destinados a las personas mayores en el país, fortaleciendo la atención integral y promoviendo su bienestar y calidad de vida. Es importante destacar el énfasis en el trabajo directo en los CAIPM, donde se desarrollan programas especializados para atender las necesidades específicas de este grupo demográfico en situación de riesgo y vulnerabilidad.

En este mismo orden de ideas, el MIDES, como ente responsable de la coordinación y articulación de las políticas públicas, inicia el desarrollo de la Estrategia Nacional de Cuidados para Personas en situación de Dependencia y la primera fase de ejecución del primer Modelo de Gestión Local de Cuidados "Territorios que Cuidan", en el corregimiento de Juan Díaz.

Desde el año 2021 se han desarrollado actividades de intercambio de buenas prácticas y lecciones aprendidas con países de América Latina, que han avanzado en sus Sistemas Integrales de Cuidado; Fortalecimiento de capacidades del personal directivo y técnico de entidades gubernamentales; gobiernos locales y organizaciones sociales en materia de Derecho a los Cuidados y desarrollo de modelos de Sistemas de Cuidados; Implementación y graduación del Primer Diplomado para la Formación de Personas Cuidadoras en la atención de las personas mayores en situación de dependencia; e Instalación, inducción y sesiones de la Mesa Local de Cuidados del corregimiento de Juan Díaz. Se aprobó la Ley 431 de 25 de abril de 2024, que Crea el Sistema Nacional de Cuidados y, el diseño y la implementación de la Modalidad Piloto de Asistencia Domiciliaria de cuidados.

Se continúan esfuerzos desde la academia en propiciar las oportunidades de formación de personas mayores. Este es el caso de la Universidades del Trabajo y la Tercera Edad de la Universidad de Panamá, La Universidad Intergeneracional de la USMA y la Universidad Especializada de las Américas (UDELAS), las cuales cuentan con extensiones a nivel nacional. Conjuntamente con UDELAS, la CNAM participó en la elaboración de la curricula de la Especialización en Modalidades Terapéuticas para atender la Soledad del Adulto Mayor, el cual se encuentra en la fase de promoción. Adicional, existen diversas propuestas formativas, dirigidas a las personas mayores, dictadas por organizaciones y fundaciones de la sociedad civil.

Durante la campaña electoral 2024 se facilitó la construcción del Pacto por los Derechos Humanos de las Personas Mayores en Panamá suscrito por los candidatos a la presidencia de la república.



- **Participación y Empoderamiento:** A pesar de los avances en la legislación para proteger los derechos de las personas mayores, aún existe la necesidad de fomentar una mayor participación de este grupo en los debates sobre políticas que los afectan directamente. La implementación efectiva de la Ley No 36 del 2016 es crucial, así como asegurar que las personas mayores sean escuchadas y sus derechos sean considerados en todas las esferas de la vida pública.
- **Cuidado y Servicios Específicos:** Se requiere una atención especial en el diseño de servicios de salud y cuidado que se adapten a las necesidades específicas de las personas mayores, con un enfoque de género para garantizar una mejor calidad de vida y bienestar.
- **Datos Demográficos y Atención en Salud:** Es necesario realizar estudios más profundos sobre la dinámica demográfica y el envejecimiento de la población para informar adecuadamente el diseño de políticas públicas. Además, los servicios de salud deben adaptarse para satisfacer las necesidades de atención de las personas mayores de manera efectiva.
- **Inclusión Laboral y Económica:** Existe una brecha significativa en las condiciones laborales y oportunidades económicas para las personas mayores, lo que dificulta su inclusión plena en el desarrollo sostenible del país. Es fundamental implementar medidas que promuevan la igualdad de oportunidades en el ámbito laboral y económico para este grupo.
- **Accesibilidad y Derechos Humanos:** La falta de infraestructura física y acceso a servicios básicos como transporte, salud, educación y justicia representa un desafío importante para las personas mayores, especialmente para aquellos con discapacidades. Es esencial garantizar la accesibilidad y la protección de los derechos humanos de este grupo, eliminando cualquier forma de discriminación y edadismo.
- **Impacto de la Pandemia:** La pandemia de COVID-19 ha exacerbado las desigualdades y dificultades que enfrentan las personas mayores, incluida la reducción de acceso a servicios y programas, el aumento de la brecha digital y la pérdida de beneficios adquiridos. Es crucial implementar medidas específicas para mitigar estos impactos y fortalecer la resiliencia de este grupo frente a futuras crisis.
- **Enfoque de Género:** Es necesario abordar las necesidades y desafíos específicos de las mujeres mayores, reconociendo su mayor esperanza de vida y las amenazas particulares que enfrentan, como la violencia, la explotación, y la carga desigual de las tareas de cuidado. Se deben promover políticas y programas que aseguren la igualdad de derechos y oportunidades para todas las personas mayores, sin discriminación de género.



- **Revisión de Políticas y Legislación:** Se trabajó en la actualización y diseño de las políticas y legislaciones existentes en materia de derechos humanos de las personas mayores, para asegurar que cuenten con las perspectivas, enfoques y paradigmas vigentes.



C. Otras acciones gubernamentales



Otras entidades gubernamentales también efectúan acciones en favor de las personas mayores, entre ellos, el Ministerio de Salud (MINSA), la Caja del Seguro Social (CSS) y el Ministerio de Cultura.

El MINSA tiene un programa dedicado a la salud de los adultos mayores, enfocado en garantizar normativas y protocolos de atención integral. Este programa colabora con el equipo técnico regional, ofrece asesoramiento a diversos sectores y participa en la elaboración de presupuestos y proyectos relacionados con la atención de salud para este grupo demográfico. Se asegura la calidad de la atención mediante la revisión continua de normas basadas en evidencia científica y la supervisión del cumplimiento de regulaciones sanitarias específicas para las personas mayores. Además, se encarga de evaluar y vigilar el cumplimiento de las normas y desarrolla normativas específicas para enfermedades que afectan a esta población.

El país también cuenta con un Programa Nacional de Cuidados Paliativos desde 2010, destinado a mejorar la calidad de vida de pacientes con enfermedades avanzadas y terminales, así como brindar apoyo a sus familias. Existe un compromiso por abordar el envejecimiento saludable respaldado por una base legal que crea la Comisión Técnica Nacional para la Promoción del Envejecimiento Saludable.

Por otro lado, la CSS desarrolla el Programa Nacional de Pensionados, Jubilados y Tercera Edad desde 1984, con el objetivo de garantizar atención integral a las personas mayores. Cuenta con dos áreas, el Sistema de Atención Domiciliaria Integral (SADI) que proporciona servicios médicos y sociales a personas aseguradas dependientes y sus familias en las unidades ejecutoras como policlínicas, Unidades Locales de Atención Primaria en Salud (ULAPS), Centro de Atención, Promoción y Prevención de Salud (CAPPS) y hospitales y el Programa de la Tercera Edad para adultos mayores funcionalmente independientes, para ello cuenta con 4 Centros de Bienestar para la promoción de salud y práctica de estilos de vida saludable en la población, ubicados en Parque Lefevre, 5 de mayo, Río Hato y San Miguelito.

El Ministerio de Cultura, creado en 2019, promueve y protege los derechos culturales, incluyendo el artículo 31 dedicado a las personas mayores en la Ley General de Cultura. Mientras tanto, el Sistema Nacional de Protección Civil establece la Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres de Panamá 2022-2030, que prioriza a las personas mayores en sus programas educativos y promocionales.

Las instituciones de educación superior desarrollan programas de formación para cuidadores (as) y cursos sobre envejecimiento, así como organizaciones de la sociedad civil que vienen



impulsando este tema. Existen servicios de atención directa a los usuarios (as) dentro ellos, las personas mayores, que ofrecen los gobiernos locales.

II. MARCO TEÓRICO DE LA POLÍTICA

A. El paradigma del envejecimiento saludable

La política adopta un enfoque teórico basado en el concepto de "envejecimiento saludable", introducido por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en 2015 en su informe "Aging and Health".

Este enfoque define el envejecimiento saludable como el proceso de desarrollo y mantenimiento de la capacidad funcional que permite el bienestar en la edad avanzada. La capacidad funcional se entiende como el resultado de la interacción entre la capacidad intrínseca del individuo y sus condicionantes ambientales, incorporando factores socioeconómicos y psicológicos en un contexto global.

La Asamblea Mundial de la Salud presentó en 2016 el documento "Acción multisectorial para un envejecimiento saludable basado en el ciclo de vida", estableciendo las bases para la década del envejecimiento saludable. En 2019, mediante el Decreto Ejecutivo 175, se crea la Comisión Técnica Nacional para la Promoción del Envejecimiento Saludable, con el objetivo de crear una estructura social que propicie el envejecimiento saludable a través del trabajo interinstitucional.

La década del envejecimiento saludable, lanzada por Panamá en 2021, se enmarca en las cuatro áreas de acción definidas por la OMS:

- Cambiar la forma en que pensamos, sentimos y actuamos hacia la edad y el envejecimiento.
- Asegurar que las comunidades fomenten las capacidades de las personas mayores.
- Ofrecer atención integrada centrada en la persona y servicios de salud primaria que respondan a las personas mayores.
- Brindar acceso a la atención a largo plazo para las personas mayores que la necesitan.



B. El enfoque de derechos humanos

El enfoque de derechos humanos aplicado a las personas mayores se fundamenta en el reconocimiento y la protección de los derechos inherentes a todas las personas en el proceso de envejecimiento. Este enfoque busca garantizar que las personas mayores gocen de los mismos derechos y libertades que el resto de la población, sin discriminación por motivos de edad, y promueve su participación activa y significativa en la sociedad. Los elementos clave de este enfoque:

- **Universalidad e Indivisibilidad de los Derechos Humanos:** Reconoce que todas las personas mayores tienen derechos humanos universales que deben ser respetados, protegidos y cumplidos en igual medida que cualquier otro grupo de edad. Estos derechos son interdependientes e interrelacionados, y abarcan una amplia gama de áreas, como el derecho a la vida, la igualdad, la libertad, la salud, la vivienda, la participación política y la no discriminación.
- **No Discriminación:** Este principio exige que las políticas, programas y prácticas respeten y promuevan la igualdad de todas las personas mayores, independientemente de su edad, género, raza, etnia, orientación sexual, discapacidad u otras características. Esto implica eliminar cualquier forma de discriminación y garantizar la igualdad de oportunidades para todas las personas mayores.
- **Participación Activa y Significativa:** Reconoce el derecho de las personas mayores a participar en la toma de decisiones que afecten sus vidas, así como en la vida política, social, cultural y económica de la comunidad. Esto implica crear espacios y oportunidades para que las personas mayores expresen sus opiniones, necesidades y preferencias, y participen en la formulación, implementación y evaluación de políticas y programas que las afecten.
- **Empoderamiento:** Se refiere al fortalecimiento de las personas mayores para que puedan ejercer sus derechos de manera efectiva y defender sus intereses. Esto incluye proporcionar información, recursos y capacitación para que puedan tomar decisiones informadas y participar activamente en la sociedad.
- **Género y Diversidad:** Reconoce las diferentes experiencias y necesidades de los hombres y mujeres mayores, considerando su origen étnico racial, cultura, religión, discapacidad y otros factores. Esto implica adoptar medidas específicas para abordar las desigualdades y discriminaciones que enfrentan los diferentes grupos de personas mayores.



- **Responsabilidad del Estado y Obligaciones Internacionales:** Reconoce que el Estado tiene la responsabilidad primaria de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos de las personas mayores, de acuerdo con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Esto implica adoptar medidas legislativas, administrativas y judiciales para garantizar la efectiva realización de estos derechos.

III. PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA

Los principios representan los valores fundamentales que orientan la actuación del Estado en relación con las personas mayores, que guiarán la implementación, seguimiento y evaluación de las acciones a desarrollar en esta política.

A. Derechos Humanos y Protección Jurídica

Este principio se refiere a garantizar que las personas mayores gocen de todos los derechos humanos universales. Además, implica establecer marcos legales y mecanismos de protección específicos para asegurar que estos derechos sean respetados y protegidos.

B. Igualdad y No discriminación

Este principio busca eliminar cualquier forma de discriminación basada en la edad y garantizar la igualdad de trato para todas las personas mayores, independiente de su origen étnico-racial, género, capacidad funcional, situación socioeconómica o cualquier otra característica.

C. Participación Social

Se refiere a fomentar la participación significativa de las personas mayores en la vida social, económica, cultural y política de la sociedad. Esto implica crear espacios y oportunidades para que puedan expresar sus opiniones, contribuir con su experiencia y habilidades.

D. Solidaridad Intergeneracional

Este principio promueve el reconocimiento de la colaboración entre diferentes generaciones. Busca fortalecer los lazos familiares y comunitarios, así como fomentar el respeto, y la valoración mutua entre personas de todas las edades.



E. Autonomía e Interdependencia

Se refiere a garantizar que las personas mayores puedan ejercer su autonomía y tomar decisiones sobre su propia vida, al mismo tiempo que se reconoce la importancia del apoyo mutuo en la familia, la comunidad y la sociedad. Esto implica proporcionar los recursos y el apoyo necesarios para que las personas mayores puedan vivir de manera independiente y digna, así como promover modelos de cuidado que respeten su autonomía y dignidad.

IV. META GENERAL

La meta general de esta política es "Incorporar el envejecimiento saludable y el respeto de los derechos humanos de las personas mayores en la agenda pública, mediante la articulación intersectorial y territorial". Esta meta es el resultado deseado que se busca alcanzar a través de la implementación de esta política. Representa el propósito último o la dirección hacia la cual se orientan todas las acciones y medidas incluidas en este documento.

V. EJES, OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS DE LA POLÍTICA

A. Eje 1 Seguridad económica en la vejez

Este eje tiene los siguientes objetivos:

1. Garantizar la seguridad económica y reducir la pobreza en las personas mayores.
2. Fomentar la inclusión laboral y el empleo digno para las personas mayores.
3. Promover la participación ciudadana, la inclusión digital y la generación de conocimiento sobre envejecimiento y vejez.

A continuación, se presentan las actividades, indicadores, medios de verificación y supuestos para cada objetivo.



1. Matriz resumen seguridad económica y la pobreza

Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
Objetivo 1: Garantizar la seguridad económica y reducir la pobreza en las personas mayores.	- Número de personas mayores cubiertas por el programa de transferencia monetaria B/120 a los 65 - % de aumento en el monto de las pensiones- Número de emprendimientos de personas mayores financiados	- Registros del programa 120 a los 65- Informes de la Caja del Seguro Social- Informes de programas de emprendimiento	- Las personas mayores participan activamente en los programas ofrecidos
Actividad 1.1: Incorporar a la población pobre o vulnerable, que no cuenta con jubilación o pensión, al programa 120 a los 65 y dar seguimiento a su uso y atención de denuncias.	- Porcentaje de personas mayores pobres o vulnerables sin pensión incorporadas al programa - Número de denuncias atendidas sobre el programa	- Registros de inscripción en el programa - Informes de atención de denuncias	- Las personas mayores elegibles están informadas y acceden al programa - Existen mecanismos eficientes para atender denuncias
Actividad 1.2: Evaluar el impacto de los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC) en la calidad de vida de las personas mayores.	- Número de evaluaciones de impacto realizadas - Porcentaje de mejora en indicadores de calidad de vida de beneficiarios (as) de los PTMC	- Informes de evaluaciones de impacto - Encuestas de calidad de vida a beneficiarios	- Se cuenta con recursos y experiencia para realizar evaluaciones rigurosas - Los indicadores de calidad de vida son pertinentes y medibles
Actividad 1.3: Revisar y adecuar las pensiones para el aumento progresivo de los ingresos monetarios suficientes para garantizar una vida digna.	- Porcentaje de aumento en el monto promedio de las pensiones - Brecha entre pensión promedio y canasta básica para personas mayores	- Registros de montos de pensiones - Estudios sobre canasta básica para personas mayores	- Existe voluntad política y recursos fiscales para aumentar las pensiones - La canasta básica para personas mayores está bien definida
Actividad 1.4: Promover el desarrollo de proyectos productivos, microempresas, cooperativas y emprendimientos para personas mayores.	- Número de proyectos productivos de personas mayores financiados - Porcentaje de emprendimientos de personas mayores que permanecen activos después de 2 años	- Registros de financiamiento a proyectos productivos - Estudios de seguimiento a emprendimientos financiados	- Existen fondos disponibles para financiar proyectos productivos - Las personas mayores están interesadas y capacitadas para emprender



2. Matriz resumen inclusión laboral y empleo digno

Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
Objetivo 2: Fomentar la inclusión laboral y el empleo digno para las personas mayores	<ul style="list-style-type: none"> - Número de personas mayores capacitadas para el mercado laboral - Porcentaje de instituciones públicas y privadas con jornadas laborales flexibles para personas mayores- Número de proyectos de economía plateada desarrollados 	<ul style="list-style-type: none"> - Registros de programas de capacitación laboral- Informes de inspección laboral - Registros de proyectos de economía plateada 	<ul style="list-style-type: none"> - El sector privado se interesa en contratar y adaptar sus jornadas para personas mayores -Se cuenta con financiamiento privado para proyectos de economía plateada
Actividad 2.1: Implementar programas de capacitación y reciclaje laboral para fortalecer las capacidades de las personas mayores y facilitar su permanencia o inserción en el mercado laboral.	<ul style="list-style-type: none"> - Número de programas de capacitación y reciclaje laboral implementados - Porcentaje de personas mayores que completan los programas de capacitación - Porcentaje de personas mayores capacitadas que logran permanecer o insertarse en el mercado laboral 	<ul style="list-style-type: none"> - Registros de programas de capacitación- Encuestas a participantes de los programas - Estudios de seguimiento laboral a personas capacitadas 	<ul style="list-style-type: none"> - Las capacitaciones ofrecidas responden a las demandas del mercado laboral - Las personas mayores tienen interés y disponibilidad para participar en las capacitaciones
Actividad 2.2: Establecer programas de preparación para el retiro laboral, planes de ahorro y proyectos de vida para personas mayores.	<ul style="list-style-type: none"> - Número de programas de preparación para el retiro implementados - Porcentaje de personas mayores que participan en planes de ahorro para el retiro - Número de personas mayores con proyectos de vida desarrollados 	<ul style="list-style-type: none"> - Registros de programas de preparación para el retiro- Informes de instituciones financieras sobre planes de ahorro - Registros de asesorías para proyectos de vida 	<ul style="list-style-type: none"> - Las instituciones públicas y privadas se comprometen a ofrecer programas de preparación para el retiro - Las personas mayores están motivadas para planificar su retiro y ahorro
Actividad 2.3: Verificar el cumplimiento de las medidas de seguridad y salud ocupacional que protegen a las personas mayores de los riesgos asociados a su trabajo.	<ul style="list-style-type: none"> - Número de inspecciones laborales realizadas con enfoque de seguridad y salud en el trabajo - Porcentaje de empresas que cumplen con medidas de seguridad y salud ocupacional para personas mayores 	<ul style="list-style-type: none"> - Informes de inspección laboral - Registros de sanciones y medidas correctivas aplicadas 	<ul style="list-style-type: none"> - Se cuenta con suficientes inspectores laborales capacitados - Existen sanciones efectivas para el incumplimiento de medidas de seguridad y salud ocupacional



<p>Actividad 2.4: Estimular jornadas laborales flexibles para las personas de 60 años y más que trabajen en el sector público y privado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Número de instituciones públicas y privadas que adoptan jornadas flexibles para personas mayores - Porcentaje de personas mayores beneficiadas con jornadas laborales flexibles 	<ul style="list-style-type: none"> - Registros de instituciones con jornadas flexibles - Encuestas a personas mayores sobre beneficios de jornadas flexibles 	<ul style="list-style-type: none"> - Existe voluntad en el sector público y privado para adoptar jornadas flexibles - Las jornadas flexibles no afectan negativamente la productividad laboral
<p>Actividad 2.5: Dar cumplimiento a la normativa sobre el programa de becas para la formación continua de hombres y mujeres mayores.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Porcentaje de incremento anual en el número de becas otorgadas a personas mayores - Porcentaje de personas mayores becadas que completan satisfactoriamente su formación 	<ul style="list-style-type: none"> - Registros de becas otorgadas - Informes de instituciones educativas sobre desempeño de becarios 	<ul style="list-style-type: none"> - Se cuenta con presupuesto suficiente para financiar las becas - Existen programas de formación pertinentes para personas mayores

3. Matriz resumen participación ciudadana, inclusión y generación de conocimiento

Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
<p>Objetivo 3: Promover la participación ciudadana, la inclusión digital y la generación de conocimiento sobre envejecimiento y vejez</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Número de personas mayores participando en presupuestos participativos - Porcentaje de personas mayores capacitadas en alfabetización digital- Número de investigaciones sobre envejecimiento financiadas 	<ul style="list-style-type: none"> - Actas de presupuestos participativos - Registros de programas de alfabetización digital - Informes de fondos asignados a la investigación 	<ul style="list-style-type: none"> - Las personas mayores tienen interés en participar y capacitarse - Las universidades y centros de investigación priorizan estudios sobre vejez
<p>Actividad 3.1: Promover la participación de las personas mayores en los presupuestos participativos a nivel local y nacional.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Número de campañas de promoción de participación de personas mayores en presupuestos participativos - Porcentaje de incremento anual de personas mayores participando en presupuestos participativos 	<ul style="list-style-type: none"> - Materiales de campañas de promoción - Listas de asistencia a presupuestos participativos desagregadas por edad 	<ul style="list-style-type: none"> - Los gobiernos locales y nacionales están abiertos a la participación de personas mayores en presupuestos participativos - Las personas mayores cuentan con medios para asistir a las sesiones de presupuestos participativos



<p>Actividad 3.2: Implementar programas de alfabetización digital y acceso a tecnologías de información y comunicación (TIC) para las personas mayores.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Número de programas de alfabetización digital para personas mayores implementados - Porcentaje de personas mayores que acceden a servicios e información a través de las TIC 	<ul style="list-style-type: none"> - Registros de programas de alfabetización digital - Encuestas sobre uso de las TIC en personas mayores 	<ul style="list-style-type: none"> - Se cuenta con infraestructura y equipos suficientes para los programas de alfabetización digital - Las personas mayores están motivadas para aprender y usar las TIC
<p>Actividad 3.3: Fomentar la creación de consejos consultivos de personas mayores a nivel local y nacional para incidir en políticas públicas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Número de consejos consultivos de personas mayores creados - Número de propuestas de políticas públicas generadas por los consejos consultivos 	<ul style="list-style-type: none"> - Actas de constitución de consejos consultivos - Informes de propuestas de políticas públicas de los consejos 	<ul style="list-style-type: none"> - Existe un marco legal que ampare la creación y funcionamiento de los consejos consultivos - Las instituciones públicas están dispuestas a considerar las propuestas de los consejos consultivos
<p>Actividad 3.4: Incentivar la realización de estudios e investigaciones sobre envejecimiento, vejez y personas mayores en Panamá.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Número de convocatorias para financiamiento de investigaciones sobre envejecimiento y vejez - Número de artículos científicos sobre envejecimiento y vejez publicados en revistas indexadas 	<ul style="list-style-type: none"> - Términos de referencia de convocatorias de investigación - Bases de datos de publicaciones científicas 	<ul style="list-style-type: none"> - Existen investigadores interesados en temas de envejecimiento y vejez - Se cuenta con presupuesto para financiar investigaciones
<p>Actividad 3.5: Promover la colaboración entre universidades, centros de investigación y organizaciones de personas mayores para la generación y difusión de conocimiento sobre la vejez.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Número de convenios de colaboración firmados entre universidades, centros de investigación y organizaciones de personas mayores - Número de eventos de difusión de conocimiento sobre vejez realizados 	<ul style="list-style-type: none"> - Textos de convenios de colaboración - Memorias de eventos de difusión de conocimiento 	<ul style="list-style-type: none"> - Existe interés y voluntad de colaboración entre las partes - Se cuenta con recursos para organizar eventos de difusión de conocimiento

B. Eje 2 Salud y bienestar en la vejez

Este eje tiene los siguientes objetivos:

1. Promover el envejecimiento saludable y prevenir enfermedades en las personas mayores
2. Fortalecer la atención integral y de calidad en salud para las personas mayores
3. Desarrollar capacidades institucionales y generar conocimiento sobre envejecimiento y salud.



A continuación, se presentan las actividades, indicadores, medios de verificación y supuestos para cada objetivo.

1. Matriz resumen envejecimiento saludable y prevención de enfermedades

Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
Objetivo 1: Promover el envejecimiento saludable y prevenir enfermedades en las personas mayores	<ul style="list-style-type: none"> - Porcentaje de personas mayores que participan en programas de promoción de la salud - Tasa de incidencia de enfermedades crónicas en personas mayores 	<ul style="list-style-type: none"> - Registros de programas de promoción de la salud - Estadísticas de vigilancia epidemiológica 	<ul style="list-style-type: none"> - Las personas mayores están motivadas para participar en programas de promoción de la salud
Actividad 1.1: Reforzar la prevención y promoción de la salud en diversos espacios, con la finalidad de que la población conozca los factores protectores y de riesgos, y tomen decisiones oportunas para su autocuidado desde edades tempranas.	<ul style="list-style-type: none"> - Número de espacios donde se realizan actividades de prevención y promoción de la salud - Porcentaje de personas mayores que conocen los factores protectores y de riesgo para su salud 	<ul style="list-style-type: none"> - Registros de actividades de prevención y promoción de la salud - Encuestas de conocimientos, actitudes y prácticas en salud 	<ul style="list-style-type: none"> - Los diversos espacios están dispuestos a colaborar en actividades de prevención y promoción de la salud
Actividad 1.2: Desarrollar campañas sostenidas de comunicación con enfoque de curso de vida y género, en temas como estilos de vida saludable, nutrición, cuidados, accesibilidad, violencias y/o abandono, estimulando la participación activa de los medios de comunicación social.	<ul style="list-style-type: none"> - Número de campañas de comunicación realizadas - Porcentaje de personas mayores que recuerdan los mensajes clave de las campañas 	<ul style="list-style-type: none"> - Materiales de las campañas de comunicación - Encuestas de recordación de mensajes 	<ul style="list-style-type: none"> - Los medios de comunicación social están interesados en participar en las campañas



<p>Actividad 1.3: Implementar programas de formación continua para estudiantes y proveedores de servicios de salud basados en el conocimiento integral de las personas mayores, a fin de contribuir a reducir el edadismo existente en la sociedad en general y las instituciones de salud en particular.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Número de programas de formación continua implementados - Porcentaje de estudiantes y proveedores de servicios de salud que mejoran sus conocimientos y actitudes hacia las personas mayores 	<ul style="list-style-type: none"> - Registros de programas de formación continua - Encuestas de conocimientos y actitudes pre y post formación 	<ul style="list-style-type: none"> - Las instituciones de educación y salud están dispuestas a incorporar los programas de formación continua
<p>Actividad 1.4: Mejorar la capacidad de respuesta de los servicios de atención primaria en salud para detectar y tratar enfermedades crónicas y degenerativas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Número de servicios de atención primaria con capacidad mejorada para detectar y tratar enfermedades crónicas y degenerativas - Porcentaje de personas mayores con enfermedades crónicas y degenerativas detectadas y tratadas en servicios de atención primaria 	<ul style="list-style-type: none"> - Registros de detección y tratamiento de enfermedades crónicas y degenerativas en personas mayores en servicios de atención primaria 	<ul style="list-style-type: none"> - Los servicios de atención primaria cuentan con el personal capacitado y los recursos necesarios para mejorar su capacidad de respuesta en la detección y tratamiento de enfermedades crónicas y degenerativas

2. Matriz resumen atención integral y de calidad en salud

Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
<p>Objetivo 2: Fortalecer la atención integral y de calidad en salud para las personas mayores</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Porcentaje de personas mayores satisfechas con los servicios de salud - Tiempo promedio de espera para atención en salud de personas mayores 	<ul style="list-style-type: none"> - Encuestas de satisfacción de usuarios (as) - Registros de servicios de salud 	<ul style="list-style-type: none"> - Los servicios de salud cuentan con recursos suficientes para mejorar su capacidad de respuesta



<p>Actividad 2.1: Generar respuestas diferenciadas que respondan a las necesidades de las personas mayores, mediante el desarrollo de instrumentos y documentos técnicos para la prevención de la dependencia funcional y las enfermedades prevalentes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Número de instrumentos y documentos técnicos desarrollados - Porcentaje de servicios de salud que aplican los instrumentos y documentos técnicos desarrollados 	<ul style="list-style-type: none"> - Instrumentos y documentos técnicos desarrollados - Registros de aplicación de instrumentos y documentos técnicos en servicios de salud 	<ul style="list-style-type: none"> - Los servicios de salud están dispuestos a adoptar nuevos instrumentos y documentos técnicos
<p>Actividad 2.2: Mejorar los mecanismos de diagnóstico y captación de las afectaciones crónicas y degenerativas de la población, para mejorar las acciones de prevención primaria y detección precoz de enfermedades en las personas mayores.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Porcentaje de personas mayores con afecciones crónicas y degenerativas diagnosticadas oportunamente - Tasa de complicaciones por enfermedades crónicas y degenerativas en personas mayores 	<ul style="list-style-type: none"> - Registros de diagnósticos en servicios de salud - Estadísticas de morbilidad en personas mayores 	<ul style="list-style-type: none"> - Los servicios de salud cuentan con recursos y capacidades para mejorar sus mecanismos de diagnóstico y captación
<p>Actividad 2.3: Propiciar el acceso y atención de las personas mayores en los servicios de salud, considerando las necesidades diferenciales por género, edad, etnia, lugar de procedencia, discapacidad y condición migratoria.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Porcentaje de personas mayores que acceden a servicios de salud, desagregado por características sociodemográficas - Porcentaje de servicios de salud que implementan estrategias para mejorar el acceso y atención diferencial de las personas mayores 	<ul style="list-style-type: none"> - Registros de atenciones en servicios de salud - Informes de estrategias de acceso y atención diferencial en servicios de salud 	<ul style="list-style-type: none"> - Los servicios de salud están sensibilizados y comprometidos con el acceso y atención diferencial de las personas mayores
<p>Actividad 2.4: Ampliar la cobertura del Programa de Atención Médica Integral para Personas con Discapacidad Severa (PAMIIPDS), para abarcar a toda la población adulta mayor con dependencia funcional severa, desde sus hogares.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Porcentaje de personas mayores con dependencia funcional severa cubiertas por el PAMIIPDS - Porcentaje de satisfacción de las personas mayores y sus cuidadores con los servicios del PAMIIPDS 	<ul style="list-style-type: none"> - Registros de cobertura del PAMIIPDS - Encuestas de satisfacción de usuarios del PAMIIPDS 	<ul style="list-style-type: none"> - Se cuenta con recursos suficientes para ampliar la cobertura del PAMIIPDS



<p>Actividad 2.5: Impulsar y fortalecer la creación de redes de apoyo de familias de personas mayores con discapacidad a nivel nacional.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Número de redes de apoyo de familias con personas mayores con discapacidad creadas - Porcentaje de familias con personas mayores con discapacidad que participan en redes de apoyo 	<ul style="list-style-type: none"> - Registros de redes de apoyo creadas - Registros de participación en redes de apoyo 	<ul style="list-style-type: none"> - Las familias con personas mayores con discapacidad están interesadas y dispuestas a participar en redes de apoyo
---	---	---	--

3. Matriz resumen capacidades institucionales y conocimiento

Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
<p>Objetivo 3: Desarrollar capacidades institucionales y generar conocimiento sobre envejecimiento y salud</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Número de investigaciones sobre envejecimiento y salud realizadas - Número de profesionales formados en gerontología y geriatría 	<ul style="list-style-type: none"> - Registros de instituciones académicas y de investigación - Registros de programas de formación 	<ul style="list-style-type: none"> - Existe interés y compromiso institucional para la investigación y formación en envejecimiento y salud y temas como VBG y sexualidad entre otros
<p>Actividad 3.1: Realizar diagnósticos periódicos sobre necesidades de recursos humanos especializados en geriatría, gerontología y cuidados paliativos, y desarrollar estrategias para su formación y distribución equitativa en el territorio.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Número de diagnósticos sobre necesidades de recursos humanos realizados - Número de estrategias desarrolladas para la formación y distribución equitativa de recursos humanos especializados 	<ul style="list-style-type: none"> - Informes de diagnósticos sobre necesidades de recursos humanos - Documentos de estrategias para la formación y distribución equitativa de recursos humanos 	<ul style="list-style-type: none"> - Las instituciones de salud y educación están dispuestas a colaborar en los diagnósticos e implementación de estrategias
<p>Actividad 3.2: Desarrollar programas de capacitación y apoyo a cuidadores familiares de personas mayores con discapacidad o dependencia, en alianza con instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Número de programas de capacitación y apoyo a cuidadores familiares desarrollados - Porcentaje de cuidadores familiares que participan en programas de capacitación y apoyo 	<ul style="list-style-type: none"> - Registros de programas de capacitación y apoyo a cuidadores familiares - Registros de participación de cuidadores familiares en programas 	<ul style="list-style-type: none"> - Las instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil están interesadas en colaborar en el desarrollo de programas de capacitación y apoyo a cuidadores familiares



<p>Actividad 3.3: Fortalecer la capacidad institucional para la investigación en salud y envejecimiento, promoviendo la colaboración entre instituciones académicas, de investigación y de salud.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Número de convenios de colaboración entre instituciones académicas, de investigación y de salud establecidos - Número de proyectos de investigación en salud y envejecimiento desarrollados en colaboración interinstitucional 	<ul style="list-style-type: none"> - Convenios de colaboración interinstitucional firmados - Informes de proyectos de investigación en salud y envejecimiento desarrollados 	<ul style="list-style-type: none"> - Existe voluntad política y recursos para fortalecer la capacidad institucional para la investigación en salud y envejecimiento
<p>Actividad 3.4: Fortalecer los recursos financieros para la investigación en temas emergentes que contribuyan a mejorar las intervenciones en salud de la población adulta mayor en Panamá.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Número de investigaciones realizadas - Número de publicaciones científicas y reportes técnicos generados a partir de las investigaciones 	<ul style="list-style-type: none"> - Protocolos de investigación aprobados - Publicaciones científicas y reportes técnicos generados 	<ul style="list-style-type: none"> - Se cuenta con financiamiento y recursos humanos calificados para realizar las investigaciones
<p>Actividad 3.5: Desarrollar un sistema de información integrado sobre envejecimiento y salud, que permita el monitoreo de indicadores clave y la toma de decisiones basada en evidencia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema de información integrado sobre envejecimiento y salud desarrollado - Número de indicadores clave sobre envejecimiento y salud monitoreados a través del sistema de información 	<ul style="list-style-type: none"> - Documentación técnica del sistema de información desarrollado - Reportes generados por el sistema de información 	<ul style="list-style-type: none"> - Las instituciones relevantes están dispuestas a compartir e integrar sus datos en el sistema de información

C. EJE 3 ENTORNOS PROPICIOS Y SALUDABLES

Este eje tiene los siguientes objetivos:

1. Fortalecer las redes de apoyo y capacidades institucionales para brindar cuidados y protección social a las personas mayores.
2. Promover un envejecimiento activo y participativo, eliminando todas las formas de discriminación y maltrato hacia las personas mayores.
3. Adaptar los entornos, viviendas y medios de transporte a las necesidades de las personas mayores, garantizando su accesibilidad, seguridad y participación en la comunidad.

A continuación, se presentan las actividades, indicadores, medios de verificación y supuestos para cada objetivo.



1. MATRIZ RESUMEN REDES DE APOYO, CUIDADO Y PROTECCIÓN SOCIAL

Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
Objetivo 1: Fortalecer las redes de apoyo y capacidades institucionales para brindar servicios de cuidado y protección social a las personas mayores que contribuyan a reducir la soledad	<ul style="list-style-type: none"> - Número de redes de apoyo creadas o fortalecidas - Porcentaje de instituciones que brindan servicios especializados y protección social a las personas mayores 	<ul style="list-style-type: none"> - Registros de redes de apoyo - Informes institucionales de servicios brindados 	<ul style="list-style-type: none"> - Las instituciones cuentan con los recursos y la capacidad técnica para brindar servicios especializados y protección social a las personas mayores
Actividad 1.1: Concienciar a los ciudadanos sobre la importancia de crear y/o mantener redes de amigos, familiares o comunitarias durante todas las etapas de la vida.	<ul style="list-style-type: none"> - Número de campañas de concienciación realizadas - Porcentaje de la población alcanzada por las campañas 	<ul style="list-style-type: none"> - Informes de campañas de concienciación - Encuestas de opinión pública 	<ul style="list-style-type: none"> - La sociedad está receptiva y dispuesta a participar en las campañas de concienciación
Actividad 1.2: Promover programas locales basados en el fomento de la solidaridad y la cooperación.	<ul style="list-style-type: none"> - Número de programas locales implementados - Porcentaje de personas mayores beneficiadas por los programas locales 	<ul style="list-style-type: none"> - Registros de programas locales - Informes de evaluación de programas 	<ul style="list-style-type: none"> - Los gobiernos locales están comprometidos con la promoción de programas de solidaridad y cooperación
Actividad 1.3: Apoyar la creación de organizaciones de voluntariado de personas.	<ul style="list-style-type: none"> - Número de organizaciones de voluntariado creadas - Porcentaje de personas mayores que participan en organizaciones de voluntariado 	<ul style="list-style-type: none"> - Registros de organizaciones de voluntariado - Informes de participación en voluntariado 	<ul style="list-style-type: none"> - Existe interés y compromiso por parte de las personas mayores para participar en organizaciones de voluntariado



<p>Actividad 1.4: Fortalecer las instituciones de protección social y familiar para que brinden servicios gratuitos de orientación y mediación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Número de instituciones fortalecidas - Porcentaje de personas mayores atendidas por servicios gratuitos de orientación y mediación 	<ul style="list-style-type: none"> - Informes de fortalecimiento institucional - Registros de atención en servicios de orientación y mediación 	<ul style="list-style-type: none"> - Las instituciones cuentan con el apoyo político y los recursos necesarios para su fortalecimiento
<p>Actividad 1.5: Fortalecer el recurso humano especializado encargado del monitoreo y supervisión de la aplicación de estándares de calidad en los CAIPM.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Número de personal especializado capacitado - Porcentaje de CAIPM que cumplen con los estándares de calidad 	<ul style="list-style-type: none"> - Registros de capacitación del personal especializado - Informes de supervisión de CAIMP 	<ul style="list-style-type: none"> - Existe una asignación presupuestaria adecuada para la capacitación y contratación de personal especializado
<p>Actividad 1.6: Promover la creación de CAIPM, incluyendo las Casas de Día, siguiendo los estándares regulados por el MIDES.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Número de CAIPM creados - Porcentaje de personas mayores atendidas en los CAIPM 	<ul style="list-style-type: none"> - Registros de creación de CAIPM - Informes de atención en CAIPM 	<ul style="list-style-type: none"> - Existe una demanda suficiente y una distribución geográfica adecuada para la creación de CAIPM
<p>Actividad 1.7: Efectuar evaluaciones y dar seguimiento a las ONG o fundaciones que trabajen a favor de las personas mayores para ampliar los servicios para aquellas en situación de calle.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Número de evaluaciones realizadas a ONG o fundaciones - Porcentaje de ONG o fundaciones que amplían sus servicios para personas mayores en situación de calle 	<ul style="list-style-type: none"> - Informes de evaluación de ONG o fundaciones - Registros de servicios ampliados para personas mayores en situación de calle 	<ul style="list-style-type: none"> - Las ONG o fundaciones están dispuestas a colaborar y a ampliar sus servicios para personas mayores en situación de calle
<p>Actividad 1.8: Impulsar programas de voluntariado intergeneracional en los modelos de atención de los CAIPM tanto públicos como privados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Número de programas de voluntariado intergeneracional implementados - Porcentaje de personas mayores y jóvenes que participan en programas de voluntariado intergeneracional 	<ul style="list-style-type: none"> - Registros de programas de voluntariado intergeneracional - Informes de participación en voluntariado intergeneracional 	<ul style="list-style-type: none"> - Existe interés y compromiso por parte de las personas mayores y jóvenes para participar en programas de voluntariado intergeneracional



<p>Actividad 1.9: Capacitar y actualizar permanentemente al recurso humano responsable de la atención de las personas mayores residentes en los CAIPM.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Número de capacitaciones realizadas para el recurso humano de los CAIPM - Porcentaje del recurso humano de los CAIPM que recibe capacitación y actualización permanente 	<ul style="list-style-type: none"> - Registros de capacitaciones para el recurso humano de los CAIPM - Evaluaciones del desempeño del recurso humano de los CAIPM 	<ul style="list-style-type: none"> - El recurso humano de los CAIPM está motivado y comprometido con su capacitación y actualización permanente
---	--	---	--

2. MATRIZ RESUMEN PARTICIPACIÓN, DISCRIMINACIÓN Y MALTRATO

Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
<p>Objetivo 2: Promover un envejecimiento activo y participativo, eliminando todas las formas de discriminación y maltrato hacia las personas mayores.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Porcentaje de personas mayores que participan en actividades de envejecimiento saludable y activo - Número de casos de discriminación y maltrato hacia personas mayores atendidos y resueltos 	<ul style="list-style-type: none"> - Registros de participación en actividades de envejecimiento saludable y activo - Informes de casos de discriminación y maltrato atendidos 	<ul style="list-style-type: none"> - La sociedad está sensibilizada y comprometida con la eliminación de la discriminación y el maltrato hacia las personas mayores
<p>Actividad 2.1: Desarrollar programas de sensibilización sobre los derechos humanos de las personas mayores que contribuyan a eliminar estereotipos, narrativas y prácticas discriminatorias basadas en la edad y el género.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Número de programas de sensibilización desarrollados - Porcentaje de la población alcanzada por los programas de sensibilización 	<ul style="list-style-type: none"> - Informes de programas de sensibilización - Encuestas de opinión pública 	<ul style="list-style-type: none"> - Existe una colaboración efectiva entre las instituciones y organizaciones involucradas en el desarrollo de programas de sensibilización



<p>Actividad 2.2: Promover las denuncias y el registro de los casos de maltrato de los hombres y mujeres mayores.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Número de campañas de promoción de denuncias realizadas - Porcentaje de aumento en las denuncias de casos de maltrato 	<ul style="list-style-type: none"> - Informes de campañas de promoción de denuncias - Registros de denuncias de casos de maltrato 	<ul style="list-style-type: none"> - Las personas mayores y sus familias están informadas y dispuestas a denunciar los casos de maltrato
<p>Actividad 2.3: Intensificar la generación de conocimientos sobre la violencia contra las personas mayores por grupo de edad, sexo, territorio, etnia, y condición de discapacidad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Número de estudios o investigaciones realizadas sobre violencia contra las personas mayores - Porcentaje de políticas o programas que incorporan los conocimientos generados 	<ul style="list-style-type: none"> - Informes de estudios o investigaciones sobre violencia contra las personas mayores - Documentos de políticas o programas que incorporan los conocimientos generados 	<ul style="list-style-type: none"> - Existe una asignación presupuestaria adecuada para la realización de estudios o investigaciones sobre violencia contra las personas mayores
<p>Actividad 2.4: Brindar capacitación permanente al personal técnico que atiende a las víctimas de maltrato.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Número de capacitaciones realizadas para el personal técnico - Porcentaje del personal técnico que recibe capacitación permanente 	<ul style="list-style-type: none"> - Registros de capacitaciones para el personal técnico - Evaluaciones del desempeño del personal técnico 	<ul style="list-style-type: none"> - El personal técnico está motivado y comprometido con su capacitación permanente
<p>Actividad 2.5: Sensibilizar a los medios de comunicación para que realicen campañas de información y educación sobre el envejecimiento saludable.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Número de medios de comunicación sensibilizados - Porcentaje de aumento en la cobertura mediática sobre envejecimiento saludable 	<ul style="list-style-type: none"> - Registros de sensibilización de medios de comunicación - Monitoreo de la cobertura mediática sobre envejecimiento saludable 	<ul style="list-style-type: none"> - Los medios de comunicación están dispuestos a colaborar y a realizar programas y campañas sobre envejecimiento saludable



<p>Actividad 2.6: Establecer alianzas con los medios de comunicación para la divulgación sostenida de las leyes y disposiciones legales existentes en beneficio de las personas mayores.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Número de alianzas establecidas con medios de comunicación - Porcentaje de aumento en la divulgación de leyes y disposiciones legales en beneficio de las personas mayores 	<ul style="list-style-type: none"> - Convenios o acuerdos de alianza con medios de comunicación - Monitoreo de la divulgación de leyes y disposiciones legales en beneficio de las personas mayores 	<ul style="list-style-type: none"> - Los medios de comunicación están interesados en establecer alianzas para la divulgación de leyes y disposiciones legales en beneficio de las personas mayores
<p>Actividad 2.7: Incluir en los planes generales de educación el tema del envejecimiento y la vejez para resaltar los aportes, conocimientos y sabiduría de las personas mayores.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Número de planes generales de educación que incluyen el tema del envejecimiento y la vejez - Porcentaje de estudiantes que reciben educación sobre envejecimiento y vejez 	<ul style="list-style-type: none"> - Documentos de planes generales de educación que incluyen el tema del envejecimiento y la vejez - Informes de implementación de la educación sobre envejecimiento y vejez 	<ul style="list-style-type: none"> - Las autoridades educativas están comprometidas con la inclusión del tema del envejecimiento y la vejez en los planes generales de educación
<p>Actividad 2.8: Promover programas dirigidos a las nuevas generaciones para la transmisión de saberes ancestrales, historia nacional y/o regional con pertinencia cultural.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Número de programas de transmisión de saberes ancestrales, historia nacional y/o regional implementados - Porcentaje de jóvenes que participan en los programas de transmisión de saberes ancestrales, historia nacional y/o regional 	<ul style="list-style-type: none"> - Registros de programas de transmisión de saberes ancestrales, historia nacional y/o regional - Informes de participación de jóvenes en los programas de transmisión de saberes ancestrales, historia nacional y/o regional 	<ul style="list-style-type: none"> - Las personas mayores están dispuestas a compartir sus saberes ancestrales, historia nacional y/o regional con las nuevas generaciones



<p>Actividad 2.9: Desarrollar programas deportivos que redunden en el bienestar físico, mental y social y la cultura del autocuidado</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Número de programas de deportivos y de bienestar físico, mental y social y cultura del autocuidado desarrollados - Porcentaje de personas mayores que participan en los programas deportivos de bienestar físico, mental y social y cultura del autocuidado 	<ul style="list-style-type: none"> - Registros de programas deportivos y bienestar físico, mental y social y cultura del autocuidado - Informes de participación de personas mayores en los programas deportivos de bienestar físico, mental y social y cultura del autocuidado 	<ul style="list-style-type: none"> - Las personas mayores están motivadas y dispuestas a participar en los programas deportivos y de bienestar físico, mental y social y cultura del autocuidado
<p>Actividad 2.10: Fomentar hábitos y estilos de vida desde tempranas edades mediante actividades deportivas para mantener una vida saludable en la etapa de la vejez.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Número de campañas de fomento del deporte, hábitos y estilos de vida saludables para la vejez realizadas - Porcentaje de personas mayores que adoptan hábitos y estilos de vida saludables 	<ul style="list-style-type: none"> - Informes de campañas de fomento del deporte y hábitos y estilos de vida saludables para la vejez - Encuestas sobre hábitos y estilos de vida de las personas mayores 	<ul style="list-style-type: none"> - Las personas mayores están dispuestas a adoptar hábitos y estilos de vida saludables a través de la práctica de deportes



<p>Actividad 2.11: Fortalecer y dar seguimiento a los programas culturales, artísticos, recreativos, turísticos, deportivos, de autocuidado y autorrealización con enfoque de prevención, para reducir la soledad y el aislamiento social.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Número de programas culturales, artísticos, recreativos, turísticos, deportivos, autocuidado y autorrealización implementados - Porcentaje de personas mayores que participan en los programas culturales, artísticos, recreativos, turísticos, deportivos, autocuidado y autorrealización 	<ul style="list-style-type: none"> - Registros de programas culturales, artísticos, recreativos, turísticos, deportivos, autocuidado y autorrealización - Informes de participación de personas mayores en los programas culturales, artísticos, recreativos, turísticos, deportivos, autocuidado y autorrealización 	<p>I - Las instituciones y organizaciones involucradas cuentan con los recursos y la capacidad para implementar y dar seguimiento a los programas culturales, artísticos, recreativos, turísticos, deportivos, autocuidado y autorrealización</p>
<p>Actividad 2.13: Desarrollar y ejecutar campañas de prevención de trastornos visuales, auditivos, cognitivos y físicos que deriven en discapacidad o dependencia funcional.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Número de campañas de prevención de trastornos visuales, auditivos, cognitivos y físicos desarrolladas y ejecutadas - Porcentaje de personas mayores alcanzadas por las campañas de prevención de trastornos visuales, auditivos, cognitivos y físicos 	<ul style="list-style-type: none"> - Informes de campañas de prevención de trastornos visuales, auditivos, cognitivos y físicos - Encuestas sobre conocimiento y prácticas de prevención de trastornos visuales, auditivos, cognitivos y físicos en personas mayores 	<p>- Existe una colaboración efectiva entre las instituciones de salud y las organizaciones de la sociedad civil para el desarrollo y ejecución de campañas de prevención de trastornos visuales, auditivos, cognitivos y físicos</p>



3. MATRIZ RESUMEN ENTORNOS, TRANSPORTE, ACCESIBILIDAD Y SEGURIDAD

Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
<p>Objetivo 3: Adaptar los entornos, viviendas y medios de transporte a las necesidades de las personas mayores, garantizando su accesibilidad, seguridad y participación en la comunidad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Porcentaje de espacios públicos y viviendas adaptados a las necesidades de las personas mayores - Número de medios de transporte accesibles para las personas mayores 	<ul style="list-style-type: none"> - Informes de inspección de espacios públicos y viviendas adaptadas - Registros de medios de transporte accesibles 	<ul style="list-style-type: none"> - Existe una asignación presupuestaria adecuada para la adaptación de entornos urbanos, viviendas y medios de transporte
<p>Actividad 3.1: Revisar la normativa actual y proponer modificaciones que garanticen la accesibilidad, la seguridad y el desplazamiento de las personas mayores.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Número de normativas revisadas y modificadas - Porcentaje de mejora en la accesibilidad, seguridad y desplazamiento de las personas mayores tras la modificación de normativas 	<ul style="list-style-type: none"> - Informes de revisión y modificación de normativas - Encuestas sobre accesibilidad, seguridad y desplazamiento de las personas mayores 	<ul style="list-style-type: none"> - Existe voluntad política para revisar y modificar las normativas existentes



<p>Actividad 3.2: Verificar y/o habilitar el acceso de las personas mayores, en especial si cuentan con alguna discapacidad a edificaciones privadas y/o estatales, aceras, parques, plazas, veredas, cruces, escaleras, puentes, paradas de buses, semáforos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Número de edificaciones, aceras, parques, plazas, veredas, cruces, escaleras, puentes, paradas de buses y semáforos verificados y/o habilitados para el acceso de personas mayores - Porcentaje de personas mayores satisfechas con el acceso a edificaciones y espacios públicos 	<ul style="list-style-type: none"> - Informes de verificación y habilitación de acceso a edificaciones y espacios públicos - Encuestas de satisfacción de personas mayores sobre acceso a edificaciones y espacios públicos 	<ul style="list-style-type: none"> - Las entidades responsables cuentan con los recursos y la capacidad para verificar y habilitar el acceso a edificaciones y espacios públicos
<p>Actividad 3.3: Garantizar que las nuevas edificaciones cumplan con las normativas de accesibilidad para personas mayores.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Número de nuevas edificaciones que cumplen con las normativas de accesibilidad para personas mayores - Porcentaje de permisos de construcción que incluyen requisitos de accesibilidad para personas mayores 	<ul style="list-style-type: none"> - Informes de inspección de nuevas edificaciones - Registros de permisos de construcción con requisitos de accesibilidad para personas mayores 	<ul style="list-style-type: none"> - Las entidades responsables de la aprobación de permisos de construcción hacen cumplir las normativas de accesibilidad para personas mayores
<p>Actividad 3.4: Fomentar la participación de las personas mayores en la planificación urbana, incorporando su punto de vista en la toma de decisiones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Número de mecanismos de participación de personas mayores en la planificación urbana implementados - Porcentaje de personas mayores que participan en los procesos de planificación urbana 	<ul style="list-style-type: none"> - Registros de mecanismos de participación de personas mayores en la planificación urbana - Informes de participación de personas mayores en los procesos de planificación urbana 	<ul style="list-style-type: none"> - Las autoridades locales están dispuestas a fomentar y considerar la participación de las personas mayores en la planificación urbana



<p>Actividad 3.5: Generar espacios de recreación y esparcimiento adaptados a las necesidades de las personas mayores, como parques, plazas y centros comunitarios.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Número de espacios de recreación y esparcimiento adaptados a las necesidades de las personas mayores creados o mejorados - Porcentaje de personas mayores que utilizan regularmente los espacios de recreación y esparcimiento adaptados 	<ul style="list-style-type: none"> - Informes de creación o mejora de espacios de recreación y esparcimiento adaptados a las necesidades de las personas mayores - Encuestas sobre el uso de espacios de recreación y esparcimiento por parte de las personas mayores 	<ul style="list-style-type: none"> - Existe una asignación presupuestaria adecuada para la creación o mejora de espacios de recreación y esparcimiento adaptados a las necesidades de las personas mayores
<p>Actividad 3.6: Promover la creación de viviendas accesibles, seguras y asequibles para las personas mayores, considerando sus necesidades específicas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Número de viviendas accesibles, seguras y asequibles para personas mayores creadas - Porcentaje de personas mayores que acceden a viviendas accesibles, seguras y asequibles 	<ul style="list-style-type: none"> - Registros de creación de viviendas accesibles, seguras y asequibles para personas mayores - Informes de acceso de personas mayores a viviendas accesibles, seguras y asequibles 	<ul style="list-style-type: none"> - Existe una colaboración efectiva entre el sector público y privado para la creación de viviendas accesibles, seguras y asequibles para personas mayores
<p>Actividad 3.7: Implementar programas de adaptación y mejora de las viviendas existentes para garantizar su accesibilidad y seguridad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Número de programas de adaptación y mejora de viviendas implementados - Porcentaje de viviendas de personas mayores adaptadas y mejoradas en términos de accesibilidad y seguridad 	<ul style="list-style-type: none"> - Registros de programas de adaptación y mejora de viviendas - Informes de inspección de viviendas adaptadas y mejoradas 	<ul style="list-style-type: none"> - Las personas mayores y sus familias están dispuestas a participar en los programas de adaptación y mejora de viviendas



<p>Actividad 3.8: Fiscalizar y monitorear que los medios de transporte públicos cumplan con lo establecido con las normativas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Número de medios de transporte públicos accesibles y seguros para personas mayores - Porcentaje de personas mayores satisfechas con la accesibilidad y seguridad de los medios de transporte públicos 	<ul style="list-style-type: none"> - Informes de inspección de medios de transporte públicos accesibles y seguros para personas mayores - Encuestas de satisfacción de personas mayores sobre la accesibilidad y seguridad de los medios de transporte públicos 	<ul style="list-style-type: none"> - Las empresas de transporte público están dispuestas a implementar adaptaciones físicas y tarifas preferenciales para personas mayores
<p>Actividad 3.9: Fomentar el uso de tecnologías asistidas y soluciones innovadoras para mejorar la movilidad y la independencia de las personas mayores en su entorno.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Número de programas de fomento del uso de tecnologías asistida y soluciones innovadoras implementados - Porcentaje de personas mayores que utilizan tecnologías asistida y soluciones innovadoras para mejorar su movilidad e independencia 	<ul style="list-style-type: none"> - Registros de programas de fomento del uso de tecnologías asistida y soluciones innovadoras - Encuestas sobre el uso de tecnologías asistida y soluciones innovadoras por parte de las personas mayores 	<ul style="list-style-type: none"> - Existe una oferta adecuada y asequible de tecnologías asistivas y soluciones innovadoras en el mercado
<p>Actividad 3.10: Promover la alfabetización digital y utilizar la tecnología para navegar con seguridad y aprovechar las herramientas digitales con eficacia, para beneficiar a la mayor parte de personas mayores interesadas en telemáticas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Porcentaje de personas mayores interesadas en telemáticas que se inscriben y participan en los programas ofrecidos -Porcentaje de participantes que demuestran comprensión y aplicación de prácticas de seguridad en línea 	<ul style="list-style-type: none"> - Documentación de las personas mayores que se inscriben y asisten a las sesiones de capacitación -Pruebas antes y después del programa para medir el progreso en el desarrollo de habilidades digitales 	<ul style="list-style-type: none"> -Los participantes tienen acceso a dispositivos tecnológicos (computadoras, tabletas, smartphones) y conexión a Internet para participar en los programas - Las personas mayores interesadas en telemáticas están motivadas para aprender y participar activamente en las sesiones de capacitación.



<p>Actividad 3.11: Mejorar el conocimiento sobre la utilidad y el funcionamiento de los dispositivos tecnológicos, mediante capacitaciones brindadas, especialmente en áreas rurales e indígenas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Porcentaje de personas de áreas rurales e indígenas que se inscriban y asistan a las capacitaciones sobre el uso de dispositivos tecnológicos - Porcentaje de participantes que demuestran habilidades prácticas en el uso de dispositivos tecnológicos después de las capacitaciones 	<ul style="list-style-type: none"> - Registro de asistencia de personas de áreas rurales e indígenas a las sesiones de capacitación - Retroalimentación de los (as) participantes sobre su capacidad para aplicar lo aprendido en su vida cotidiana, recopilada a través de entrevistas y encuestas 	<ul style="list-style-type: none"> - Existe acceso equitativo a las capacitaciones en áreas rurales e indígenas, ya sea a través de centros comunitarios, visitas a comunidades o programas móviles de educación - Las capacitaciones están adaptadas cultural y lingüísticamente para ser comprensibles y relevantes para las comunidades rurales e indígenas a las que se dirigen
<p>Actividad 3.12: Fomentar la creación de herramientas digitales o centros de innovación amigables para cerrar la brecha digital de las personas mayores</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Número de herramientas digitales desarrolladas específicamente para personas mayores - Porcentaje de personas mayores que participan activamente en actividades o programas ofrecidos en los centros de innovación 	<ul style="list-style-type: none"> - Registro de las herramientas digitales desarrolladas, incluyendo descripciones, características y accesibilidad para personas mayores - Recopilación de datos sobre el aumento en la adopción de tecnología por parte de personas mayores en áreas donde se implementan las herramientas digitales o se establecen los centros de innovación 	<ul style="list-style-type: none"> - Existen colaboraciones sólidas con instituciones gubernamentales, organizaciones sin fines de lucro y el sector privado para respaldar la creación y sostenibilidad de herramientas digitales y centros de innovación.
<p>Actividad 3.13: Sensibilizar y capacitar a los conductores y personal de transporte público sobre las necesidades y derechos de las personas mayores.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Número de conductores y personal de transporte público sensibilizados y capacitados - Porcentaje de mejora en la atención y trato hacia las personas mayores en el transporte público 	<ul style="list-style-type: none"> - Registros de sensibilización y capacitación de conductores y personal de transporte público- Encuestas sobre la atención y trato hacia las personas mayores en el transporte público 	<ul style="list-style-type: none"> - Las empresas de transporte público están comprometidas con la sensibilización y capacitación de su personal en relación con las necesidades y derechos de las personas mayores



<p>Actividad 3.14: Promover la creación de redes comunitarias y vecinales que brinden apoyo y cuidado a las personas mayores en su entorno.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Número de redes comunitarias y vecinales de apoyo a personas mayores creadas - Porcentaje de personas mayores que reciben apoyo y asistencia a través de redes comunitarias y vecinales 	<ul style="list-style-type: none"> - Registros de creación de redes comunitarias y vecinales de apoyo a personas mayores- Informes de apoyo y asistencia brindados a personas mayores a través de redes comunitarias y vecinales 	<ul style="list-style-type: none"> - Existe una participación activa de la comunidad en la creación y mantenimiento de redes de apoyo a personas mayores
<p>Actividad 3.15: Fortalecer la participación ciudadana y las organizaciones de las personas mayores</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Número de actividades comunitarias, culturales y de voluntariado que fomentan la participación de personas mayores - Porcentaje de personas mayores que participan en actividades comunitarias, culturales y de voluntariado 	<ul style="list-style-type: none"> - Registros de actividades comunitarias, culturales y de voluntariado que fomentan la participación de personas mayores - Informes de participación de personas mayores en actividades comunitarias, culturales y de voluntariado 	<ul style="list-style-type: none"> - Las organizaciones comunitarias y culturales están dispuestas a fomentar y valorar la participación de las personas mayores
<p>Actividad 3.16: Desarrollar campañas de sensibilización y educación dirigidas a la comunidad en general sobre la importancia de crear entornos amigables y accesibles para las personas mayores.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Número de campañas de sensibilización y educación sobre entornos amigables y accesibles para personas mayores desarrolladas - Porcentaje de la población alcanzada por las campañas de sensibilización y educación 	<ul style="list-style-type: none"> - Informes de campañas de sensibilización y educación sobre entornos amigables y accesibles para personas mayores - Encuestas sobre conocimiento y actitudes de la población en relación a los entornos amigables y accesibles para personas mayores 	<ul style="list-style-type: none"> - Existe una colaboración efectiva entre las instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación para el desarrollo de campañas de sensibilización y educación



<p>Actividad 3.17: Promover programas desde los espacios locales sobre prevención y manejo de situaciones ocasionadas por fenómenos naturales y antrópicos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Porcentaje de la población que participa en los programas ofrecidos - Porcentaje de la población local que participa en los programas ofrecidos. 	<p>-Registro de asistencia de la población a los programas y actividades relacionadas con la prevención y manejo de desastres</p>	<p>- Población local tiene acceso a la información relevante sobre prevención y manejo de desastres, así como a los recursos necesarios para participar en los programas ofrecidos.</p>
<p>Actividad 3.18: Incentivar el desarrollo de programas sobre primeros auxilios, evacuación, manejo de crisis y stress post traumático ante crisis y desastres</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Número de programas específicos sobre primeros auxilios, evacuación, manejo de crisis y estrés postraumático se han desarrollado e implementado -Porcentaje de la población objetivo que participa en los programas ofrecidos 	<p>-Registro de los programas creados, incluyendo contenido, duración y áreas cubiertas</p>	<p>- Población objetivo tiene acceso a la formación necesaria y a los recursos requeridos para participar en los programas y aplicar los conocimientos adquiridos.</p>



VI. GOBERNANZA

El MIDES tiene como misión ejercer la rectoría de la política social integral para beneficio de la población en el territorio nacional y, en especial, de los grupos de interés prioritario, la prestación de servicios de calidad y oportunos, y el fomento del capital social; bajo la perspectiva de ciclo de vida, protección de derechos humanos y desarrollo sostenible, que contribuya a erradicar la pobreza y disminuir la desigualdad e inequidad.

Corresponde a la CNAM articular, dar seguimiento y evaluar los planes y programas destinados a las personas mayores de manera transitoria hasta que se cree el Instituto de Adulto Mayor, a la que se le traspasará esta competencia. Entre sus funciones corresponde:

1. Convocará a los diferentes sectores para la construcción de alianzas con instituciones, ONG y nuevos socios.
2. Realizará el diseño y puesta en marcha de contenidos programáticos para la implementación de la política, y establecerá el sistema de indicadores.
3. Elaborará los formatos y la periodicidad para la entrega de los reportes e informes de avance.
4. Gestionará la asistencia técnica y fuentes de financiamiento para el desarrollo de programas y proyectos.
5. Articulará y colaborará con las instituciones en el marco de sus competencias, para la definición de sus roles y responsabilidades.
6. Promoverá el desarrollo de programas y proyectos locales con la participación de las personas mayores en todas las etapas del proyecto.
7. Incorporará al Consejo Nacional Asesor de Personas Mayores en los procesos de planificación, monitoreo y evaluación de los programas y proyectos.
8. Convocará a la academia y las organizaciones científicas y sociedad civil, para contribuir en la ejecución y evaluación de los programas y proyectos.
9. Propondrá iniciativas legislativas encaminadas al desarrollo de la política.
10. Elaborará el informe anual de cumplimiento de los indicadores de la política, a partir de los informes y reportes suministrados por los actores clave, involucrados en su implementación, monitoreo y evaluación.



11. Apoyará la rendición de cuentas que se tengan que dar a través de las medidas implementadas, contenidas en los informes nacionales e internacionales, de las cuales el país es signatario.

VII. IMPLEMENTACIÓN Y MONITOREO

A. DIFUSIÓN

La etapa de difusión tiene como propósito la divulgación y difusión de los contenidos de política en todos los niveles, con el fin de sensibilizar y movilizar a las personas mayores y a los actores involucrados en la implementación de las acciones propuestas.

B. FINANCIACIÓN

Corresponde a las entidades del orden nacional, provincial, comarcal, municipal y local destinar recursos para el financiamiento de las acciones contempladas en la Política Pública, sin perjuicio de los recursos adicionales que puedan gestionarse a través del sector privado y la cooperación internacional.

El seguimiento a la ejecución de dichos recursos deberá incluir, entre otros, criterios que permitan evaluar la eficiencia del gasto, de modo que los presupuestos anuales se ajusten progresivamente a las necesidades específicas de los objetivos.

C. MONITOREO Y SEGUIMIENTO

El monitoreo y seguimiento de la Política Pública a Favor de las Personas Mayores en Panamá, incluye:

- Construcción de una línea de base de la situación de las personas mayores en los tres ejes de la política.
- Producción de datos provenientes de registros administrativos desagregados por edad, sexo y territorios.
- Recopilación, producción y diseminación de información estadística desagregada por sexo, edad y territorios por el INEC u otras fuentes secundarias.
- Elaboración de informes trimestrales, semestrales, anuales
- Evaluación del resultado de la política a seis años del inicio de la implementación



BIBLIOGRAFÍA

- Alianza de Mujeres de Panamá (2024) VI Pacto Mujeres, Desarrollo e Igualdad, 2024-2029 [en línea] <https://www.calameo.com>
- Departamento de Afiliación de las diferentes agencias de la Caja de Seguro Social. (2022) <https://www.datosabiertos.gob.pa/dataset/css-cuadro-de-la-poblacion-prottegida-por-la-css-segun-clase-anos-2020-2022>
- Gobierno Nacional de la República de Panamá. (2023). Tercer Informe Voluntario de los ODS "Panamá Avanza para no Dejar a Nadie Atrás" [en línea] en <https://www.gabinetesocial.gob.pa>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2010). Consultado en XI Censo de Población y Vivienda de Panamá. <https://www.inec.gob.pa/panbin>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2010) XI Censo de Población y Vivienda de Panamá. [en línea] <https://www.inec.gob.pa/panbin/>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2023) XII Censo de Población y Vivienda de Panamá. [en línea] <https://www.inec.gob.pa/panbin/RpWebEngine.exe/>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2023) Resultados finales básicos del XII Censo de Población y Vivienda de Panamá. [en línea] <https://www.inec.gob.pa/publicaciones>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2014) Boletín 17. Estimaciones y proyecciones. Tablas abreviadas de vida de la población en la República, provincia y comarca indígena, por sexo: años 2000-2030 [en línea] <https://www.inec.gob.pa/publicaciones>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2020) Pacto Bicentenario "Cerrando Brechas", [en línea] <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/pa/UNDP-PA-Pacto-Bicentenario-Informe-Nacional.pdf>
- Organización Mundial de la Salud (2015) World Report on Aging and Health, WT 104, [en línea] <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/186463/9789240694811>
- Organización Mundial de la Salud (2016) Acción multisectorial para un envejecimiento saludable basado en el ciclo de vida, A69/17 [en línea] https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA69/A69_17-sp.pdf
- Organización Panamericana de la Salud. Esperanza de vida y carga de la enfermedad en las personas mayores de la Región de las Américas. Washington, DC: OPS; 2023. Disponible en: <https://doi.org/10.37774/9789275326718>
- Secretaría Técnica del Gabinete Social, Gobierno Nacional de la República de Panamá (2018) Primer Informe Nacional de avances en la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, [en línea] en <https://consensomontevideo.cepal.org/es/documentos/informe-nacional-de-panama-2018>



ANEXOS

Anexo 1: Leyes, período 2009 - 2024

Ley 44 de 4 de agosto de 2009, "Que crea el Programa Especial de Asistencia Económica para adultos mayores de setenta años o más o más sin jubilación, ni pensión".

Ley 15 de 1 de septiembre de 2014, "Que modifica la ley 86 de 2010, sobre el programa B/. 120.00 a los 70, y amplía la cobertura del programa a los adultos mayores de 65 años".

Ley 36 de 2 de agosto de 2016, "Que establece la normativa para la protección integral de los derechos de personas adultas mayores", siendo la primera normativa de protección integral a la población adulta mayor a nivel nacional; la misma recoge una serie de derechos, beneficios y obligaciones para entidades gubernamentales y no gubernamentales para garantizar el ejercicio de los derechos reconocidos para esta población en la Constitución Nacional de la República de Panamá.

Ley 7 de 14 de febrero de 2018, "Que adopta medidas para prevenir, prohibir y sancionar actos discriminatorios", consistentes en conductas de hostigamiento, discriminación en el ámbito laboral, educativo, comunitario y cualquier otro por edad, género y grupo étnico.

Ley 89 de 28 de junio de 2019, "Que crea una bonificación extraordinaria, única y uniforme para los jubilados del Estado y los pensionados de la Caja del Seguro Social".

Ley 114 de 18 de noviembre de 2019, "Que Crea el Plan de Acción para Mejorar la Salud y Dicta otras Disposiciones para Establecer el Impuesto Selectivo al Consumo de Bebidas Azucaradas y los Criterios para su Uso".

Ley 149 de 24 de abril de 2020, "Que modifica la Ley 36 de 2016, sobre la protección integral de los derechos de las personas mayores y adiciona disposiciones al Código Penal".

Ley 228 de 23 de junio de 2021, "Que crea el Programa Casa de Día para las Personas Adultas Mayores".

Ley 260 de 3 de diciembre de 2021, "Que crea el Programa de Atención Médica Integral Domiciliaria para Personas con Discapacidad Severa".



Ley 431 de 25 de abril de 2024, "Que crea el Sistema Nacional de Cuidados".

Anexo 2: Decretos Ejecutivos, período 2019-2024

Decreto 100, de 8 de junio de 2017, "Que reglamenta la Ley 82 de 24 de octubre de 2013, que adopta medidas para prevención contra la violencia en las mujeres y reforma el código penal para tipificar el feminicidio y sancionar los hechos de violencia contra la mujer".

Decreto Ejecutivo 182 de 8 de junio de 2018, "Que aprueba el formulario denominado Informe de Notificación por Sospecha de violencia relacionada a delitos contra el Orden Jurídico Familiar, Integra Personal, Libertad Sexual, Adulto Mayor y Género".

Decreto Ejecutivo 175 de 27 de mayo de 2019, "Que crea la Comisión Técnica Nacional para la Promoción del Envejecimiento Saludable, en el marco del Año del Envejecimiento Saludable".

Decreto Ejecutivo 238 de 23 de junio de 2021 "Que adopta disposiciones para la creación y reglamentación de los Centros de Atención Integral para las Personas Mayores".

Decreto Ejecutivo 4 de 28 de junio de 2023, "Que adopta el Plan Nacional a Favor de las Personas Mayores 2022-2025".

Anexo 3: Resoluciones, período 2016 - 2024

Resolución 44 de 14 de noviembre de 2016, por medio de la cual se establecen los mecanismos de la clasificación y recertificación de los beneficiarios o potenciales beneficiarios de los Programas de Transferencias Monetaria Condicionada como personas en pobreza o pobreza extrema, y se incorporan los Manuales Operativos respectivos".

Resolución 18/OAL/DI/18 de 15 de octubre de 2018, mediante el cual se instituye el Informe Nacional sobre la Situación de la Mujer en Panamá, denominado Clara González.

Resolución 20/DG/DDHE/2018 de 15 de octubre de 2018, mediante el cual se instituye en el Instituto Nacional de la Mujer el Programa Tú Puedes Mujer.



Resolución 280 de 26 de mayo de 2021, que reactiva el seguimiento a la Ley 38 de 10 de julio de 2001; y aprueba el formulario para detectar y denunciar los posibles casos de violencia y maltrato dentro de las instalaciones del MIDES y remitir a la autoridad competente.

Resolución 541 de 23 de septiembre de 2021, que aprueba la Guía para la Detección, Atención, Referencia y Seguimiento por Sospecha de Violencia o Maltrato.

Resolución 193 de 17 de abril de 2023, que adopta el Manual de Procedimientos para la Creación, Reglamentación, Supervisión y Cumplimiento de los Estándares de Calidad en los Centros de Atención Integral para Personas Mayores, regulados por el Instituto Nacional del Adulto Mayor.

Resolución 237 de 18 de mayo de 2023, que adopta el Protocolo de Atención Integral a Personas Mayores con Niveles de Dependencia en los Centros de Atención Integral para Personas Mayores, regulados por el Instituto Nacional del Adulto Mayor.



GLOSARIO

ACTIVIDADES DE LA VIDA DIARIA: Todas aquellas ligadas a la supervivencia y condición humana, así como a las necesidades básicas de cada individuo, como la alimentación, el aseo, el control de esfínteres, la movilidad personal, el sueño y el descanso.

ASOCIACIONES DE ADULTOS MAYORES: Agrupaciones integradas por personas adultas mayores, con personería jurídica conforme a la ley.

AUTONOMÍA: Capacidad de tomar decisiones y ejercerlas acerca de cómo vivir y desarrollar las actividades y necesidades básicas de la vida diaria, contemplando los apoyos que se puedan requerir de otras personas.

CUIDADOS: Acciones de atención, asistencia y el apoyo que requieren las personas en situación de dependencia en las diferentes etapas de su ciclo de vida para realizar actividades de la vida diaria, que les permitan alcanzar el mayor grado de autonomía posible y lograr su bienestar.

DERECHOS HUMANOS: Son todas aquellas prerrogativas inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de raza, sexo, nacionalidad, origen étnico, lengua, religión o cualquier otra condición.

DERECHO AL CUIDADO: El derecho a recibir la atención, asistencia y apoyo que necesitan para desenvolver sus vidas con el mayor grado posible de autonomía y con bienestar; el derecho a cuidar en condiciones de calidad e igualdad, en un marco de corresponsabilidad social, y el derecho al autocuidado.

DERECHOS DE LAS PERSONAS MAYORES: Normas jurídicas que protegen a las personas adultas mayores, colocándolas en un plano de igualdad.

DERECHO DE SEGURIDAD SOCIAL: Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa.



DEPENDENCIA: Estado por el cual las personas requieren de apoyo o asistencia para realizar actividades de la vida diaria, sean estas básicas, instrumentales o avanzadas. La valoración del nivel de dependencia de las personas para realizar actividades de la vida diaria se determina mediante la aplicación de un instrumento de medición de la dependencia o reglamentarse oportunamente por la secretaria nacional de discapacidad.

ECONOMÍA PLATEADA: Es aquella parte de la economía global vinculada al cambio demográfico producido por el envejecimiento de la población cuyo enfoque se centra en las necesidades y demandas de los adultos mayores. Aglutina a sectores diversos como la salud, la banca, el transporte, la energía, la vivienda, las telecomunicaciones, el ocio y el turismo, entre otros.

ENVEJECIMIENTO: Proceso de cambios graduales irreversibles en el organismo y en la estructura del ser humano como resultado del paso del tiempo.

HOGAR SUSTITUTO: Centro u hogar distinto al domicilio familiar donde vive la persona adulta mayor de forma transitoria o permanente.

INTERGENERACIONALIDAD: Participación de personas de distintas generaciones, que contribuyen al reconocimiento y respeto de los derechos humanos de sus integrantes especialmente de las personas adultas mayores.

INCLUSIÓN SOCIAL: Se refiere al proceso de garantizar que todas las personas, independientemente de su origen, sexo, identidad de género, orientación sexual, etnia, religión o discapacidad, tengan acceso a los recursos, servicios y oportunidades que necesitan para participar plenamente en la sociedad.





MINISTERIO DE
DESARROLLO SOCIAL

 **Dirección:** Urbanización los Angeles, calle 63 , arriba de Bolívar internacional

 **Télefonos:** 500-6141/42

 **E-mail:** padrinoempresariopma@cableonda.net
padrinoempresariocoordinacion@cableonda.net

Ciudad de Panamá
Edificio Plaza Edison, 4to. Piso
Ave. Ricardo J. Alfaro
Central telefónica: 500-6000
www.mides.gob.pa



Gaceta Oficial Digital

Para verificar la autenticidad de una representación impresa del mismo, ingrese el código **GO666231DEE1329** en el sitio web www.gacetaoficial.gob.pa/validar-gaceta

REPÚBLICA DE PANAMÁ
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

DECRETO EJECUTIVO No. 14
De 4 de Junio de 2024



Que adopta la Guía para un Egreso Seguro de Niños, Niñas y Adolescentes que Viven en Albergues de la República de Panamá; la Guía para la Gestión de Casos en los que hay Amenaza de Separación o Pérdida de Cuidado Parental; y la Guía de Procedimientos para la Adopción de Medidas de Protección Excepcional

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
en uso de sus facultades constitucionales y legales,

CONSIDERANDO:

Que, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 56 de la Constitución Política, es deber del Estado, proteger la salud física, mental y moral de los menores y garantizar el derecho de éstos a la alimentación, la salud, la educación y la seguridad y previsión social;

Que mediante la Ley 15 de 6 de noviembre de 1990, la República de Panamá aprobó la Convención sobre los Derechos del Niño que, entre sus disposiciones, preceptúa que en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño;

Que, conforme a lo dispuesto en la referida Convención sobre los Derechos del Niño, el Estado debe garantizar el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, que estén privados permanente o temporalmente de su medio familiar;

Que la Ley 29 de 1 de agosto de 2005, reorganizó el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia bajo la denominación de Ministerio de Desarrollo Social, como el ente rector de las políticas sociales y tiene el objetivo de impulsar el desarrollo humano por la vía de la participación y la promoción de la equidad, así como la organización, coordinación y ejecución de políticas, planes, programas y diversas acciones tendientes al fortalecimiento de la familia, la niñez y la adolescencia;

Que, mediante la Ley 14 de 23 de enero de 2009, se creó la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, como la institución responsable de dar seguimiento al cumplimiento de las políticas de protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia, con la participación de entidades públicas, organismos privados y la corresponsabilidad de la familia y la sociedad organizada;

Que la Ley 14 de 2009, tiene por objeto el fortalecimiento institucional para la protección y promoción de los derechos de la niñez y adolescencia, a través de la consolidación de las bases y los principios rectores para el funcionamiento del Sistema de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia de la República de Panamá;

Que la Ley 285 de 15 de febrero de 2022, que crea el Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, tiene por objeto establecer garantías para la protección integral de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, así como reordenar las instituciones competentes para garantizar, de acuerdo con su edad y madurez, el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de esos derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional y en los tratados y convenios internacionales ratificados por la República de Panamá, a través de un Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia;

Que el Estado panameño construye una política pública para la garantía del derecho a la convivencia familiar y comunitaria, así como la desinstitucionalización de niños, niñas y adolescentes;

Que la citada Ley 285 de 2022, aporta un marco seguro para la realización de la transformación sistémica, estableciendo los ejes estratégicos para una política pública de desinstitucionalización, el fortalecimiento familiar y prevención del abandono y las separaciones; acogimiento familiar; cuidado de la puerta de entrada a los distintos medios alternativos de cuidado, así como la desinstitucionalización y reconversión de los albergues;

Que, reconociendo la importancia de preservar el interés superior de los niños, niñas y adolescentes y asegurar su desarrollo adecuado en entornos familiares y comunitarios saludables, se han diseñado como



recursos de referencia para los funcionarios de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia y los albergues, las siguientes herramientas:

1. La Guía para un Egreso Seguro de Niños, Niñas y Adolescentes que Residen en Albergues de la República de Panamá.
2. La Guía para la Gestión de Casos en Situaciones de Amenaza de Separación o Pérdida del Cuidado Parental.
3. La Guía de Procedimientos para la Adopción de Medidas de Protección Excepcional;

Que la Guía para un Egreso Seguro de Niños, Niñas y Adolescentes que Residen en Albergues de la República de Panamá se presenta como una herramienta orientadora para quienes lideran el proceso de planificación y acompañamiento del egreso de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran institucionalizados;

Que la Guía para la Gestión de Casos en Situaciones de Amenaza de Separación o Pérdida del Cuidado Parental, tiene como objetivo prevenir el abandono y las separaciones innecesarias de los niños, niñas y adolescentes de sus familias y comunidades de origen, evitando así su ingreso injustificado a los medios alternativos de cuidado en Panamá;

Que la Guía de Procedimientos para la Adopción de Medidas de Protección Excepcional constituye una herramienta práctica para la adopción de medidas de protección excepcional por parte de los equipos técnicos de protección de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. Su propósito es establecer bases que aseguren el cumplimiento de estándares de derechos humanos y la correcta aplicación de procedimientos en la gestión de casos en los cuales es necesario separar a los niños, niñas y adolescentes de su familia;

Que, a través de la Resolución No. 01-2024 de 7 de marzo de 2024, la Junta Directiva de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, aprobó: la Guía para un Egreso Seguro de Niños, Niñas y Adolescentes que Viven en Albergues de la República de Panamá; la Guía para la Gestión de Casos en los que hay Amenaza de Separación o Pérdida de Cuidado Parental; y la Guía de Procedimientos para la Adopción de Medidas de Protección Excepcional, garantizando así el cumplimiento del principio de legalidad y debido proceso que rige las actuaciones administrativas,

DECRETA:

Artículo 1. Se adopta, en todas sus partes: la Guía para un Egreso Seguro de Niños, Niñas y Adolescentes que Viven en Albergues de la República de Panamá; la Guía para la Gestión de Casos en los que hay Amenaza de Separación o Pérdida de Cuidado Parental; y la Guía de Procedimientos para la Adopción de Medidas de Protección Excepcional, las cuales se adjuntan como anexo al presente Decreto Ejecutivo.

Artículo 2. El presente Decreto Ejecutivo comenzará a regir a partir de su promulgación.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Constitución Política de la República; Ley 15 de 6 de noviembre de 1990, Ley 29 de 1 de agosto de 2005, Ley 14 de 23 de enero de 2009 y Ley 285 de 15 de febrero de 2022.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

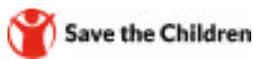
Dado en la ciudad de Panamá, a los *Sis* (6) días del mes de *Junio* de dos mil veinticuatro (2024).

LAURENTINO CORTIZO COHEN
Presidente de la República

Maria Ines Castillo de San Martin
MARÍA INÉS CASTILLO DE SANMARTIN
Ministra de Desarrollo Social



Guía para un egreso seguro de niños, niñas y adolescentes que viven en albergues de la República de Panamá



MINISTERIO DE
DESARROLLO SOCIAL



SECRETARÍA NACIONAL DE
NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA



Gaceta Oficial Digital

Para verificar la autenticidad de una representación impresa del mismo, ingrese el código **GO666231DEE1329** en el sitio web www.gacetaoficial.gob.pa/validar-gaceta

Ficha técnica

Dirección: Matilde Luna

Investigación y redacción: María Lucila Argüello

Apoyo técnico: María Sánchez Brizuela

Responsable por RELAF: Matilde Luna, Directora

Responsable por Save the Children: Karla Pinder, Gerente de Proyecto
Lyda Guarín, Asesora de Protección

Corrección: María Soledad Gomez

Diseño gráfico y editorial integral: Rubén Longas

Septiembre de 2022

Agradecimientos

A todas las personas responsables de los albergues públicos de Panamá que participaron junto con sus equipos técnicos de los encuentros de seguimiento de casos para el egreso. A los referentes de la sede de SENNIAF y las oficinas regionales que participaron de las instancias de seguimiento de casos para el egreso seguro. A las autoridades de MIDES y SENNIAF que están liderando el procesos de transformación sistémica. Y a los integrantes del equipo élite para la desinstitucionalización, conformado por técnicos de MIDES y SENNIAF, que acompañan y dinamizan la puesta en práctica de dicho proceso.



Listado de siglas y acrónimos

CAIPI: Centros de Atención para la Primera Infancia

CDN: Convención sobre los Derechos del Niño

CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos

DI: Desinstitucionalización

EU: Expediente Único del niño, la niña o adolescente en albergue en Panamá

ISN: Interés superior del niño

MIDES: Ministerio de Desarrollo Social

NNA: Niños, niñas y adolescentes

PAI: Plan de Atención Individualizada

RELAF: Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar

SENNIAF: Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia

UNICEF: Fondo de Naciones Unidas para la Infancia



ÍNDICE

Comentario a la Guía para el egreso	4
Presentación	5
Sistematización de casos abordados en el proceso de acompañamiento para el egreso seguro en los albergues seleccionados	6
¿Qué es el egreso seguro?	7
¿Cómo deben acompañar las instituciones el egreso seguro?	10
Estándares generales de la protección integral y el egreso seguro	11
Protección integral de derechos.....	11
Derecho a vivir en familia	11
Participación de los NNA y sus familias	12
Escucha activa y derecho a voz ejercidos con empatía.....	12
Progresividad	12
Integralidad e intersectorialidad de los abordajes	13
Autonomía progresiva	13
Decisiones basadas en evaluaciones técnicas.....	14
Comunicación constante entre equipos, familias y NNA.....	14
Condiciones mínimas para el egreso seguro.....	15
¿Qué es y qué no es un egreso seguro?	16
¿Y cómo se implementa el egreso seguro?	17
¿En qué momento del proceso de intervención se trabaja el egreso seguro?	17
¿Cómo abordar los casos antiguos?	18
Definición de la alternativa de egreso	19
¿Quiénes deben participar en la definición del plan de egreso seguro?	20
Preparación del NNA para el egreso	21
Preparación de la familia en la que se integrará un NNA	21
Recursos de apoyo a los NNA y sus familias	22
¿Qué apoyos se les da a las familias para que puedan recuperar el cuidado de sus NNA?	22
¿Qué instituciones y organismos brindan apoyos a las familias y NNA?	23
¿Por cuánto tiempo se debe preparar un egreso seguro?	23
Orientaciones sobre plazos razonables de preparación para el egreso.....	24
¿Quiénes pueden ser y para qué sirven los referentes de un NNA en el proceso de egreso seguro?	25
Formalización del egreso del NNA	25
Seguimiento posterior al egreso	26
Cierre de la intervención	27
Pautas específicas para el egreso seguro	27
NNA de pueblos originarios.....	27
Adolescentes en estado de gestación o con bebés nacidos	28
Adolescentes que egresan con proyecto autónomo	29
NNA migrantes	31
Niñas y adolescentes mujeres.....	31
¿Se cumple con todos los criterios para un egreso seguro?.....	31
¿Realizamos la evaluación del caso y justificamos las decisiones en los resultados de evaluaciones técnicas?	34
Barreras identificadas para una intervención efectiva	32
El vínculo con el poder judicial.....	32
La situación geográfica.....	33
Las dificultades para garantizar el acceso a la protección integral y a la justicia	33
Separación innecesaria	34
Bibliografía y documentos consultados	35
Marco jurídico e institucional	35
Marco conceptual.....	35



Comentario a la Guía para el egreso

En América Latina y el Caribe se han dado importantes avances en materia de niñez. Se identifican claramente países que han alineado sus legislaciones y políticas con los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño, consolidando los Sistemas de Protección de la niñez, así como los programas de fortalecimiento familiar y de cuidado de base familiar o comunitario, en consonancia con las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de la Niñez.

Sin embargo, estudios señalan que en la región más de 187 mil* niñas, niños y adolescentes viven bajo cuidado residencial o institucional. Si bien la niñez es llevada a instituciones de cuidado infantil debido a una variedad de razones, que incluyen: violencia, abuso sexual, enfermedad de los padres o madres, VIH/SIDA, migración, diferentes tipos de discapacidad o emergencias, muchas niñas, niños y adolescentes son derivados a instituciones de cuidado infantil debido a causas como la pobreza o la esperanza de acceder a educación de calidad.

Desde Save the Children tenemos el firme convencimiento que las niñas, niños y adolescentes no deberían crecer en instituciones y estamos comprometidos con la eliminación gradual del cuidado institucional y el impulso de las Directrices, que promueven la transformación de los sistemas de cuidado infantil.

Trabajamos en acciones de **prevención de la separación familiar**, a través de la promoción de habilidades de crianza, incluido nuestro enfoque común de Crianza sin Violencia; abordamos las principales razones por las que la niñez y las familias se separan, entre ellas el estigma y la discriminación. Del mismo modo, impulsamos acciones de **respuesta a la separación familiar**, potenciando la fuerza laboral de bienestar social, las acciones de localización y la reunificación familiar; además, promovemos iniciativas dirigidas al cuidado alternativo basado en la familia.

Adicionalmente, consideramos que es esencial contar con un adecuado procedimiento de egreso de los centros de cuidado alternativo para niñas, niños y adolescentes. Este proceso debe estar centrado en el Interés Superior del Niño e igualmente garantizar el desarrollo de su potencial y autonomía, y de esta forma constituirse en un eslabón fundamental para que los países de la región puedan continuar su avance en el fortalecimiento de sus Sistemas de Protección, hacia modelos de cuidado familiar y de base comunitaria.

Esperamos que el contenido de este documento, **Guía para un Egreso Seguro de niños, niñas y adolescentes que viven en albergues de la República de Panamá**, trabajado en el marco del **Proyecto Panamá Protectora**, nutra los esfuerzos de los Estados, organizaciones de la sociedad civil e instituciones de cuidado residencial, de cara a la transformación del cuidado, y de esta forma seguir sumando esfuerzos en pro de niños, niñas y adolescentes, en Panamá y en toda la región.

Victoria Ward
Directora Regional
Save the Children para América Latina y el Caribe

* Lumos (2020). En nombre del cuidado y la protección de los niños, niñas y adolescentes: la institucionalización en América Latina y el Caribe



Presentación

Esta guía es una herramienta para orientar la acción de quienes llevan adelante el proceso de planificación y acompañamiento del egreso de niños, niñas y adolescentes (en adelante, NNA) que se encuentran institucionalizados.

Sus destinatarios directos son los equipos técnicos de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (en adelante, SENNIAF) y el Ministerio de Desarrollo Social (en adelante, MIDES), que ejercen su función en la sede de la ciudad de Panamá y en las oficinas regionales. También los equipos de los albergues, sean estos de gestión directa de MIDES y SENNIAF o de la sociedad civil bajo convenio con la autoridad administrativa de protección integral de derechos de NNA de la República de Panamá.

La presente guía se construyó a partir de un proceso de cooperación entre la Red Latinoamericana de Acompañamiento Familiar (en adelante, RELAF), Save the Children, SENNIAF y MIDES. El proceso de cooperación inició en el mes de abril de 2022, con la elaboración de un diagnóstico sobre el proceso de egreso en los albergues de Panamá. El diagnóstico se construyó y se validó con los actores en una agenda de campo presencial que tuvo lugar a fines de mayo. Desde el momento en que se realizó la visita al campo, se comenzó a trabajar en la definición de planes de egreso para un 30% de NNA que se encontraban alojados en tres (3) de los albergues de gestión directa de SENNIAF y MIDES.

Desde el mes de junio hasta agosto de 2022, se realizaron reuniones virtuales de seguimiento de casos que fueron analizados con la perspectiva de generar un proceso de egreso seguro. En los talleres de seguimiento se trabajó caso a caso, revisando los diagnósticos y contribuyendo a la definición de los pasos a seguir para el egreso seguro de cada uno.

En total se abordaron 27 casos, de los cuales 18 son NNA de género femenino y 9 de género masculino. La organización de los albergues signó las edades de los NNA abordados, ya que uno de los albergues aloja varones adolescentes (Centro Transitorio de Protección de Ciudad del Niño), el Centro Transitorio de Protección-Casita de Amador aloja niñas y adolescentes, y la Casa Hogar Soná alberga adolescentes mujeres que en general se encuentran ejerciendo la maternidad de hecho¹ (en cuyo caso se albergan con sus hijas o hijos) o están en estado de gestación. Como resultado del proceso de trabajo, a fines de agosto ya se contaba con 13 casos en etapa de seguimiento del egreso (48%). Cabe señalar que participaron los equipos centrales de SENNIAF –acompañados por quienes forman parte del Equipo Élite para la Desinstitucionalización–, los equipos técnicos de los albergues involucrados y los miembros de los equipos regionales de Bocas del Toro, Darién-Sede, Herrera-Los Santos, Panamá Oeste y Veraguas.

Más allá de los egresos que se pudieron impulsar a partir del trabajo de seguimiento, la importancia de la construcción de esta guía es la reflexión sobre las prácticas que llevan adelante los distintos equipos en sus abordajes y el ejercicio de revisar guías de trabajo, acciones automáticas o incidencias que perdieron fundamento.

El objetivo tanto de este proceso como de la presente guía es que las conclusiones y los aprendizajes sistematizados puedan impactar de manera positiva en el conjunto de los casos; es decir, que no representen un beneficio solamente para los NNA sobre quienes se realizó puntualmente el trabajo de seguimiento, sino que la experiencia y capacitación pueda gravitar sobre todos los NNA que se abordan cotidianamente.

Matilde Luna, Experta y Directora de RELAF
María Lucila Argüello, Consultora de RELAF
María Sánchez Brizuela, Coordinadora de RELAF

¹ Se ha notado en el trabajo de campo que la adolescente que cursa un embarazo y tiene un bebé es considerada y tratada como madre, sin importar los motivos del embarazo ni el deseo de maternar. En este punto, se deben problematizar las situaciones y acompañar a aquellas personas que no deseen ejercer la maternidad para que se puedan realizar procesos seguros de entrega en adopción, sin que medien juicios morales sobre las decisiones informadas de estas niñas y adolescentes.



Sistematización de casos abordados en el proceso de acompañamiento para el egreso seguro en los albergues seleccionados

La presente guía se desarrolló a partir del trabajo de diagnóstico y seguimiento de los casos seleccionados como hoja de ruta para continuar mejorando los procesos de egreso seguro en la República de Panamá.

Albergue	Femenino	Masculino	Total
Centro Transitorio de Protección SENNIAF-Ciudad del Niño		6	6
Casa Hogar Soná	10	2	12
Centro Transitorio de Protección SENNIAF-Casita de Amador	8	1	9
Total	18	9	27

Edad	Femenino	Masculino
2 años		2
10 años		1
11 años		1
12 años	5	
13 años	1	
14 años	1	3
15 años	3	1
16 años	3	1
17 años	3	
18 años	2	
Suma total	18	9

Etapa	Femenino	Masculino	Total
Plan de egreso	10	4	14
Seguimiento de egreso	8	5	13
Total	18	9	27



GUÍA PARA UN EGRESO SEGURO DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES QUE VIVEN EN ALBERGUES DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

Equipo/Regional	Plan de egreso	Seguimiento de egreso	Suma total
Bocas del Toro	1	1	2
Darién-Sede		1	1
Herrera-Los Santos		1	1
Panamá Oeste	1	1	2
Regional Veraguas	7	4	11
Sede	5	5	10
Suma total	14	13	27

		Cantidad
Vínculo del NNA con el responsable de cuidado luego del egreso (seguimiento de egreso)	Hermano	1
	Madre	7
	Padre	1
	Prima	2
	Tía/Tío	2
Suma total		13

¿Qué es el egreso seguro?

Se entiende que el egreso de NNA del cuidado alternativo formal en medio familiar (familia acogente) o residencial (albergues) se produce con la salida del ámbito de cuidado temporal y el retorno a la vida familiar y comunitaria.

El egreso, en términos de la medida y la intervención del sistema de protección, se debería producir a) cuando se extingue la necesidad de separación de la familia de origen y se logra su reintegración a la familia de origen, b) cuando habiendo pasado un tiempo prudencial de seguimiento y supervisión se decide el cese de la medida, quedando los NNA a cargo de su familia extensa o comunitaria; c) cuando habiéndose agotado los recursos para la reintegración del NNA en la familia de origen o ampliada se procede a la adopción como alternativa para garantizar el derecho a la vida en familia; y d) cuando atento a la edad de las y los adolescentes se ha logrado desarrollar un plan de vida autónomo, es decir, cuentan con un proyecto de vida seguro y sustentable por fuera de los albergues, una vez alcanzada la mayoría de edad.

Para definir cuál será la vía de egreso seguro que se transitará en cada caso, el equipo técnico de SENNIAF debe realizar un análisis profundo y riguroso. Este queda plasmado en un informe que contiene los motivos por los cuales se elige una determinada vía de egreso y en el que se documentan los esfuerzos realizados para posibilitar la reintegración a la familia de origen o a la familia ampliada, la adopción o el egreso autónomo.



El informe debe ser integrado al Expediente Único del niño, la niña o adolescente en albergue en Panamá (en adelante, EU) y contener toda la información sobre los NNA: su historia de vida, su situación presente y todos los elementos que ayuden en el futuro a que el NNA pueda reconstruir su historia.

La realidad muestra que **los procesos de egreso no son lineales ni fijos, ya que están atravesados por una heterogeneidad de situaciones** que se vinculan tanto con la singularidad de las historias de vida como con la calidad y cantidad de recursos disponibles para afrontar el egreso.

En este sentido, **se pueden diferenciar cuatro vías de egreso principales:**

a) Reintegración en familia de origen

La reintegración, también conocida como revinculación familiar, es el proceso por el cual transitan NNA que viven separados de su familia de origen con el objeto de retornar a la vida familiar y comunitaria para recibir protección y cuidado.

b) Reintegración en familia ampliada

Se busca que, en el nuevo contexto, los NNA desarrollen el sentido de pertenencia y puedan planificar su vida desde ese espacio de contención afectiva y material.

Es fundamental comprender que, cuando nos referimos a la familia ampliada, incluimos a quienes son de hecho los referentes afectivos de los NNA, independientemente de los lazos de consanguinidad. En muchos casos, las familias se apoyan en amistades, vecinos, miembros de la comunidad que efectivamente tienen un vínculo y un compromiso afectivo con los NNA, y pueden constituirse en una alternativa de cuidado por fuera de los albergues.

En especial se debe atender a la configuración particular que toman las familias de las comarcas que muchas veces tienen estructuras comunitarias y no tan definidas por la formalidad o consanguinidad.

En algunos casos, se realiza una integración en familia extensa cuando los progenitores o responsables parentales no están en condiciones de ejercer la responsabilidad de cuidado por cuestiones que podrían ser revertidas con tratamientos o terapias como motor de un cambio actitudinal y de comportamiento (enfermedades de salud mental sin tratamiento, consumo problemático de sustancias, desempleo, situación de calle, etcétera).

La integración en familia ampliada puede volverse una solución definitiva cuando dichas dificultades no se superan. La familia ampliada se constituye, en esos casos, en el ámbito definitivo para la vida familiar de NNA.

c) Adopción

Es una medida de restitución definitiva del derecho a vivir en familia, que tiene por objeto garantizar una familia idónea, permanente y definitiva a NNA que se encuentren en aptitud social y legal para ser adoptados. En virtud del principio de subsidiariedad, se debe recurrir a la adopción solo cuando se hubieren agotado las medidas de apoyo familiar.

Los NNA que se integran al proceso de adopción son aquellos que no pueden retornar a su familia de origen debido a que, a pesar de los esfuerzos, esta no logra revertir la situación que provocó la



separación familiar; al mismo tiempo, no se han podido identificar en su familia extensa y redes comunitarias adultos con capacidad y voluntad de cuidado. Frente a esta situación, la adopción se muestra como la alternativa adecuada para dar una solución permanente al NNA, ajustada a sus necesidades y a su derecho a crecer en un entorno familiar y comunitario.

Al tratarse de una decisión definitiva, se debe garantizar que los NNA no han sido separados arbitrariamente de su familia biológica nuclear o consanguínea. Se debe orientar a los progenitores de los NNA en el momento de dar su consentimiento para la adopción, y también brindar a aspirantes a padres adoptivos toda la información integral disponible de los NNA que les ha sido asignada, para que puedan aceptarla o rechazarla antes de avanzar al proceso de adopción.

El equipo técnico de SENNIAF debe realizar un análisis profundo y riguroso para determinar la adopción de un NNA. Este debe quedar plasmado en un informe que contenga los motivos por los cuales se propone la medida, así como los esfuerzos realizados para lograr una revinculación familiar, que finalmente no fue posible. El informe debe ser integrado al EU y contener toda la información sobre el NNA: su historia de vida, su situación presente y todos los elementos que puedan ayudar a seleccionar una familia que se considere con mejores condiciones para asumir su crianza, según sus necesidades particulares.

d) Egreso autónomo (cuidado alternativo de largo plazo)

En el caso de que no se identifique idoneidad de cuidado en la familia de origen ni en la familia extensa, y que la adopción tampoco sea una alternativa que se ajuste al interés superior del niño (en adelante, ISN), el equipo de SENNIAF y el equipo del albergue deberán identificar vínculos afectivos significativos a construir o fortalecer.

Para las y los adolescentes sobre quienes se proyecta una estadía en el albergue hasta la mayoría de edad, contar con referentes afectivos con los que puedan vincularse es muy positivo y favorece la manifestación de comportamientos resilientes. Las relaciones interpersonales de adolescentes y adultos significativos propician la seguridad, la interdependencia y conforman su red de apoyo al egresar del albergue. Si están próximos a cumplir la mayoría de edad, es indispensable que cuenten con –al menos– un referente afectivo que pueda acompañar su egreso del sistema de protección, constituyéndose –en lo posible– en una figura de apoyo emocional. Un referente afectivo implica la responsabilidad de sostener un vínculo con la o el adolescente, generar una relación de afecto, formar parte de su red social, devenir en una figura de confianza acompañándola o acompañándolo en la construcción de un proyecto de vida y promover su desarrollo integral, respetando su identidad, historia y vínculos.

El egreso de los dispositivos de cuidado residencial representa uno de los momentos más complejos del tránsito hacia la juventud que atraviesan las y los adolescentes bajo cuidados alternativos. El acompañamiento se vuelve crucial para lograr egresos que puedan ser efectivos. Esto es, que no demanden un reingreso a otro dispositivo del sistema y que eviten que las y los adolescentes queden expuestos a situaciones en las que sus derechos sean vulnerados o se transformen en experiencias frustrantes que deban atravesar en soledad.



¿Cómo deben acompañar las instituciones el egreso seguro?

Así como es necesaria la presencia del Estado para ayudar a sortear las barreras en el acceso a derechos –ya que estas representan enormes desafíos para los agentes que trabajan en el proceso de restitución de derechos–, también es importante que esos mismos agentes (SENNIAF, MIDES, equipos de albergues, etcétera) reconozcan la especificidad de su rol dentro del nuevo paradigma de la protección que debe tener al mismo tiempo enfoque de protección integral y enfoque de derechos. La protección integral, tal como la explica Morlachetti, se constituye en un enfoque en la medida en que se materializan los esfuerzos, las propuestas y los lineamientos que se establecen en

la Convención sobre Derechos del Niño, a lo largo de su articulado, [y que] le da sustancia al llamado enfoque de protección integral de la infancia. De ahí se deriva una serie de obligaciones específicas para los Estados parte, con el objetivo de asegurar todos y cada uno de los derechos allí reconocidos a los NNA que se encuentran bajo su jurisdicción, sin discriminación alguna (Morlachetti, 2015, p. 10).

Llevar adelante estrategias de egreso seguro para NNA implica también la responsabilidad y el compromiso de los equipos técnicos para actuar bajo un enfoque de derechos, tal como señala Abramovich:

(...) considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que ellos son titulares de derechos que obligan al Estado. Al introducir este concepto se procura [...] que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas. Las acciones que se emprendan en este campo no son consideradas solo como el cumplimiento de mandatos morales o políticos, sino como la vía escogida para hacer efectivas las obligaciones jurídicas, imperativas y exigibles, impuestas por los tratados de derechos humanos (Abramovich, 2006, p. 36).

Se debe entender a los NNA como sujetos de derechos, y al Estado como garante de que cada uno de los NNA pueda ejercer sus derechos. El Estado, a través de sus equipos técnicos y los actores con quienes tiene convenios, interviene en la protección integral, porque ese es su deber de garante. Se considera una responsabilidad social acompañar de manera progresiva para que todos los NNA accedan a una vida plena en el goce de sus derechos.

La adopción del paradigma de protección integral conlleva una reconfiguración de los roles de varias instituciones y organismos, que deben posicionarse de forma adecuada para contribuir en el acceso a derechos. Por el contrario, como agentes de protección su rol es articular los recursos disponibles y reclamar por la ampliación de la cartera de recursos cuando estos son insuficientes. Además, deben promover el acceso a la justicia de manera ágil y exigir que los organismos judiciales actúen conforme a derechos.

Esto conlleva revisar las propias creencias, animarse a cuestionar prejuicios que reproducen estereotipos, cambiar aquellas prácticas que naturalizan diferentes tipos de violencias. Se reconoce en esta reconfiguración de roles la necesidad de realizar un proceso de capacitación y reflexión constante sobre las prácticas para desarticular acciones cristalizadas que responden a un paradigma tutelar, religioso o tradicional.

El compromiso con el egreso seguro supone la responsabilidad en relación con determinados estándares que se presentan a continuación.



Estándares generales de la protección integral y el egreso seguro

Protección integral de derechos

Está prevista específicamente en el artículo 6 numeral 5, “Principio de Protección Integral”. Capítulo I. Principios de Derechos Humanos, Título I. Fundamentos del Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia.

I: Principios de los Derechos Humanos:

La protección integral de los derechos de NNA implica la adopción y ejecución de un conjunto de políticas, planes, programas, medidas y acciones dirigidas a la promoción, prevención y protección de los derechos por parte de la familia, la comunidad y el Estado, asegurando el pleno desarrollo biológico, físico, mental, educativo, emocional, social, moral y espiritual de todos los NNA en condiciones de libertad, igualdad y dignidad. El Estado y toda la sociedad están obligados a proveer la protección integral de los derechos, según el ámbito de protección que corresponda como garantía para alcanzar su desarrollo pleno y armónico, respetando y apoyando las atribuciones de la familia en su rol protector, considerándolo como el espacio más idóneo para la protección.

Los agentes públicos y los miembros de los equipos que trabajan con NNA en el marco de la normativa actual lo hacen como **agentes que garantizan el derecho a la protección integral**. Su función es articular los recursos disponibles y reclamar la ampliación de la cartera de recursos cuando estos no son suficientes. Se deben centrar en las evaluaciones o valoraciones técnicas profesionales para que los NNA tengan acceso a la protección integral de manera inmediata.

Derecho a vivir en familia

Es imperioso que los NNA crezcan en una familia. Esto se debe a que la familia es el ámbito que posibilita vínculos estables del niño con otras personas (su madre u otra figura) que le proveen un cuidado personalizado, lo que, a su vez, posibilita su pleno desarrollo cognitivo y emocional. Ya desde mediados del siglo XX abunda la evidencia sobre las consecuencias negativas de crecer en una residencia institucional o albergue, es decir, sin el cuidado de una familia. Las consecuencias se manifiestan en el desarrollo físico y emocional de los niños, impactan en su relacionamiento y su integración social. A menudo se encontró en el trabajo de campo que los equipos refieren “problemas de comportamiento” de muchos de los NNA albergados. Al adoptar un paradigma integral de cuidado comprometido con el egreso seguro, se debe considerar con seriedad y profesionalismo la posibilidad certera de que la institucionalización sea la causa de ese comportamiento. La conducta de un NNA puede entenderse como una forma de manifestación de un estado anímico: una reacción frente a un malestar, una respuesta ante la dificultad de aceptar una situación, etcétera.

El derecho a vivir en familia es el motor que impulsa todos los esfuerzos que se vienen desarrollando para la desinstitucionalización (en adelante, DI) y la prevención de la separación innecesaria, tanto en Panamá como a nivel global.



Los temores y la incertidumbre sobre el posible comportamiento de las familias de origen u otros actores del entorno familiar y comunitario de los NNA deben ser valorados profesionalmente mediante las entrevistas y visitas domiciliarias de los equipos, **y evitar que estereotipos de género o religiosos influyan en el cumplimiento del derecho a vivir en familia de los NNA** que se encuentran en los albergues.

Participación de los NNA y sus familias

Conforme la edad y el desarrollo de cada NNA, se les debe ofrecer plena participación en los distintos procesos por los que transitan, dando lugar a sus voces y otras formas de expresión en relación con sus deseos de vincularse con determinada alternativa familiar, los pretensos adoptantes o las alternativas de vida autónoma que se evalúen. Este derecho no se circunscribe a las decisiones vinculadas con la definición del lugar de alojamiento o la información sobre la situación de riesgo o vulneraciones atravesadas por cada NNA. Abarca también aspectos como el expediente donde obran las intervenciones administrativas, los procesos judiciales de los que es parte, tanto a lo largo del proceso de institucionalización como en el futuro.

Muchos NNA llegan a la adolescencia con preguntas sobre sus orígenes y es frecuente que las personas con las que viven no cuenten con toda la información del proceso de intervención que se llevó a cabo para su protección. Cuando en la adolescencia y/o juventud surgen estos interrogantes, se vuelve muy importante contar con los registros y la información recabada por el organismo de protección a lo largo del proceso, para que se pueda acompañar a estas personas en el ejercicio de su derecho a la identidad.

Escucha activa y derecho a voz ejercidos con empatía

En este punto es clave comprender la importancia que tiene la escucha activa entendida como un estándar, porque no se trata simplemente de realizar una toma de notas de aquello que un NNA tiene para decir. Por el contrario, es necesario atender plenamente y de forma activa lo que el NNA pone de manifiesto. Garantizar el derecho a voz requiere que los equipos generen espacios adecuados para que tanto el NNA como el agente se encuentren en condiciones materiales y subjetivas de escuchar y compartir sus emociones y pareceres.

Para que la escucha sea activa, se necesita empatía (que es la capacidad de ponerse en la piel del otro para poder comprenderlo). Cabe señalar que el parafraseo, la repregunta y el refuerzo gestual son estrategias que contribuyen a una participación genuina del NNA, y a que pueda ser interpretado correctamente por el agente que está realizando el ejercicio de escucha.

Progresividad

El principio de que los derechos económicos, sociales y culturales deben alcanzarse progresivamente no significa que los gobiernos no tengan la obligación inmediata de empeñarse en lograr la realización plena de tales derechos. La realización progresiva de los derechos implica que los gobiernos tienen la obligación de asegurar condiciones que, de acuerdo con los recursos materiales del Estado, permitan avanzar gradual y constantemente hacia la más plena realización de tales derechos.



El principio de la progresividad es inherente a todos los instrumentos de derechos humanos (en adelante, DDHH) a medida que se elaboran y amplían. Los tratados sobre DDHH con frecuencia incluyen disposiciones que implícita o explícitamente prevén la expansión de los derechos en ellos contenidos.

Integralidad e intersectorialidad de los abordajes

Las acciones para restituir los derechos vulnerados de NNA deben ser integrales, pensadas y ejecutadas de forma intersectorial. Esto implica que todas las áreas del gobierno involucradas con diferentes derechos que deben ser garantizados a los NNA tienen que aunar esfuerzos y articular sus políticas de manera eficiente. Entre los principales actores corresponsables de la protección integral se destacan: MIDES, SENNIAF, el Ministerio y las áreas de Educación, el Ministerio de Salud y sus dispositivos de distinto nivel que atienden a la niñez.

Es central reconocer que la existencia de la corresponsabilidad no deslinda a cada uno de los actores de sus funciones específicas; por ejemplo, en el proceso de egreso seguro, el rol de la SENNIAF es central y concreto en tanto organismo administrativo de protección especial. Este consiste en coordinar y promover la integralidad de las respuestas y la participación de todos los sectores del gobierno que tienen una función necesaria para el desarrollo del plan de egreso seguro en cada uno de los casos.

En este proceso, a la hora de planificar la reintegración a la vida familiar es imperioso resolver la necesidad de que los NNA cuenten con vacantes en las escuelas a las cuales podrán asistir al cambiar su centro de vida. Se pudo ver que, en muchos casos, es difícil conseguir vacantes, especialmente porque estos cambios de centro de vida ocurren en el momento en que es oportuno, y no al inicio del periodo escolar. La rigidez sobre el ciclo lectivo no se condice con los tiempos de los NNA que deben ser desinstitucionalizados tan pronto como sea posible, sin que esto ponga en jaque la continuidad de sus estudios.

En el mismo sentido, se deben articular esfuerzos intersectoriales para garantizar apoyos psicológicos, que son necesarios para atravesar los cambios de centro y sus impactos en la vida de los NNA, en primer lugar, pero posiblemente también de las personas que ejercen el cuidado. Debe atenderse la salud física de los NNA, y si son necesarios medicamentos o controles periódicos debido a una enfermedad crónica o discapacidad es menester que el equipo de SENNIAF, junto con el albergue, encuentren un centro de atención disponible y vigilante de las necesidades de cada NNA que así lo requiera.

Se pudo evidenciar la importancia de desarrollar nuevos programas o recursos que complementen el programa de acompañamiento familiar existente en la órbita de SENNIAF, con los que se pueda apoyar y fortalecer a las familias de manera más efectiva, en sus domicilios y con recursos (por ejemplo, para que puedan ejercer de manera adecuada su rol de cuidadores).

Autonomía progresiva

Los NNA tienen “derecho” a desarrollar y ejercer progresivamente sus derechos en función de su grado de madurez y desarrollo personal. A partir de la incorporación del enfoque de DDHH de la infancia, cambia la concepción del niño y, en ese sentido, también se modifica la concepción de las relaciones que este puede construir con su familia, con la sociedad y con el Estado mismo. La infancia es ahora



concebida como una época de desarrollo en la que se alcanzan progresivamente mayores grados de autonomía no solo personal, sino también social y jurídica. En esta línea, el Art. 5 de la Convención sobre los Derechos del Niño (en adelante, CDN) dispone que el ejercicio de los derechos del niño es progresivo “en consonancia con la evolución de sus facultades”, y que a los padres (u otros adultos referentes) les compete impartir “orientación y dirección apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención”.²

Decisiones basadas en evaluaciones técnicas

En todos los casos, **se debe prevenir que el NNA que egresa vuelva a ser víctima de violencia, abuso, explotación, tráfico, trata, como de cualquier otra actividad que resulte en la vulneración de sus derechos e integridad.**

Para poder reducir los riesgos, se deben realizar valoraciones profesionales de las personas que forman parte del entorno familiar al cual se evalúa integrar o reintegrar al NNA. En este punto, es preciso enfatizar la importancia de que quienes realicen las evaluaciones puedan hacerlo desprendidos de prejuicios o preconceptos.

Un caso puntual ayuda a entender esta idea. Al analizar la posibilidad de reintegrar a una niña a su familia ampliada, en un hogar donde residían tanto la abuela como el tío de la niña, el equipo que intervenía en el caso experimentó temor respecto al riesgo que implicaba para la niña la presencia de un tío soltero en casa de la abuela. El riesgo que identificaban era un posible abuso sexual por parte del tío. Se trataba de una preocupación grave que merecía ser atendida. No obstante, no se habían realizado entrevistas ni una evaluación técnica para fundamentar ese temor o comprobar si se detectaba alguna predisposición en la persona.

Sin embargo, en función del ISN es preciso avanzar en un trabajo profesional fundamentado en técnicas precisas. De lo contrario, se le estaría quitando la posibilidad a la niña de vivir con su familia ampliada en lugar de en un albergue de cuidados alternativos, sobre la base de un palpito o un preconcepto. Más allá de que en el caso mencionado el miedo fuese o no real, resulta relevante recordar que no pueden tomarse decisiones fundamentadas en ideas tradicionales acerca de que las personas más capacitadas para ejercer tareas de cuidado son de tal o cual género. Este caso ayuda a entender el alcance y la relevancia del paradigma de protección integral, con enfoque de derechos y de perspectiva de género.

Comunicación constante entre equipos, familias y NNA

Actualmente, SENNIAF se encuentra en un proceso de implementación de un sistema informático para gestionar el EU. Este sistema permitirá que todos los agentes involucrados accedan a él en todo momento y desde cualquier lugar físico. Sin dudas, dicho sistema informático facilitará la articulación y dará fluidez al trabajo, sin importar quién tiene el expediente físico o dónde se guarda. Estos avances permitirán dar respuestas y hacerlo de forma articulada entre equipos que no se encuentran físicamente cerca. Representa una mejora sustantiva porque la comunicación va más allá de las interven-

² Definición extraída del Decálogo de RELAF.



ciones que se vuelcan en el expediente. Los equipos que están involucrados en un determinado caso deben mantenerse en constante comunicación, para que todas las intervenciones sean integrales, articuladas y se resuelvan en el menor tiempo posible y con la participación de los protagonistas. Para ello, es preciso generar espacios regulares de intercambio de información; por ejemplo, de manera semanal entre el albergue y el equipo de SENNIAF.

Las tecnologías facilitan esta tarea y la comunicación puede producirse de manera telefónica, virtual o presencial. El trabajo de seguimiento de casos realizado ha revelado la utilidad de los encuentros periódicos, donde cada equipo intercambia sus avances, comparte la nueva información disponible, se plantean inquietudes, etcétera.

La comunicación entre el albergue, el equipo de SENNIAF (central o regional), el NNA y su familia debe ser lo más fluida posible. Si todos los actores tienen acceso al “diseño inicial del plan de trabajo”, pueden ir preparando al NNA de acuerdo con los escenarios que le tocará transitar. Por ejemplo, si se está evaluando avanzar en la reintegración a la familia de origen, es clave que el NNA sepa que esa y no otra es la alternativa que se está considerando. Si llegado el caso se abandona esa vía porque se evaluó que no es idónea, es importante que el NNA sepa que la evaluación ha descartado esa alternativa como opción para su cuidado.

La posición de los NNA albergados no puede ser de total impotencia; es importante que sientan que forman parte de la solución a la situación en la que se encuentran, y que no están en manos de otras personas que evalúan las alternativas para el desarrollo de sus vidas. Se debe favorecer que sean protagonistas de las decisiones que las involucran directamente.

Condiciones mínimas para el egreso seguro

Lo que no se puede hacer: revictimizar

- Ayudar a los NNA porque somos buenos o caritativos.
- Enseñarles a los NNA y sus familias a pensar de una manera en particular, ver la vida de nuestro modo.
- Forzar a que aspiren a lo que nosotros aspiramos para ellas.
- Irrumpir en sus vidas para luego dejarlas en la misma situación de desprotección.
- Limitar el vínculo con sus referentes afectivos y hermanos/as.

Lo que se debe hacer: restituir derechos vulnerados

- Restituir su derecho a la integridad, el desarrollo pleno y a vivir en familia y comunidad.
- Garantizar el diagnóstico y tratamiento de salud.
- Garantizar su acceso a la educación y a la escuela.
- Fortalecer su autoestima, desarrollar su autonomía progresiva.
- Dar celeridad a las intervenciones.
- Brindar participación constante y escucha activa.
- Respetar su historia e identidad.



¿Qué es y qué no es un egreso seguro?

Para poder trabajar en un plan de egreso, es condición que los equipos tengan la capacidad de **diferenciar un egreso seguro de un traslado o un simple retorno de hecho a la convivencia familiar (evasión del albergue)**.

Egreso seguro

- Planificado.
- Con participación del NNA.
- Escucha activa por parte del equipo.
- Evaluación técnica de la familia que recibe al NNA.
- Informe socioambiental realizado.
- Arreglos para la escolarización realizados.
- Asignación de apoyos para el proceso de reintegración (psicológicos/salud mental/económicos o materiales).
- Esquema de acompañamiento definido.
- Proceso de vinculación paulatino y previo a la reintegración.

Otros modos de egresar: egreso no seguro

- Evasión/imposición por parte del NNA.
- Decisión de reintegrar al NNA en el momento en que se realiza la visita de evaluación/vinculación.
- Egreso sin planificación, abrupto, sin preparación.
- Egreso por prescripción del delito por el cual se separó al NNA de la familia de origen.
- Constatación de que los motivos de la separación no eran suficientes.

Se pudieron relevar casos en los cuales los egresos ocurren como consecuencia de la evasión del NNA del albergue, que a su propio riesgo decide retornar al ámbito familiar de origen. La evasión impone a los equipos la urgencia de hacerse presentes para constatar la situación en que se encuentra el NNA. Esta respuesta se constituye en una visita social con evaluación del progenitor o adulto referente que asume el cuidado. En muchos casos, al registrarse la decisión clara del NNA de permanecer en el hogar y obtener un resultado positivo en la evaluación a los responsables, se resuelve que el NNA está protegido en ese ámbito y se dispone el seguimiento del caso para su posterior cierre.

No obstante, estos casos no constituyen un egreso seguro, ya que no fueron planificados por el organismo. Son casos en los que no se brindó preparación a las familias que van a reintegrar al NNA ni tampoco se proporcionaron al NNA herramientas para transitar los vaivenes emocionales y psicológicos que afloran con el retorno a la vida familiar. Además, debe considerarse que, si bien se hacen evaluaciones, estas son “forzadas”, impuestas por las prisas e improvisaciones que demanda la situación. Quedan sin resolver muchas cuestiones nodales que son importantes para garantizar acceso pleno a



derechos, como los arreglos para la escolarización inmediata del NNA en su entorno de origen, entre otros aspectos no contemplados en los egresos no seguros.

Los casos de egreso no seguro ponen en evidencia una debilidad del sistema de protección. Las intervenciones de urgencia se imponen antes que las intervenciones de rutina o aquellas impulsadas de manera ordenada por el albergue o el equipo regional.

El riesgo de esta situación es el mensaje que se transmite a los NNA, ya que les demuestra que quienes se evaden logran el objetivo de retornar a sus familias de manera rápida; mientras que, por el contrario, quienes aceptan las reglas del albergue pueden demorar mayor tiempo aguardando la resolución de sus casos.

¿Y cómo se implementa el egreso seguro?

La Ley 285 recientemente promulgada brinda un marco apropiado para dar una respuesta de protección integral ajustada a derechos.

En el mismo sentido, la implementación del EU que se está llevando a cabo otorga una oportunidad para pensar en el trabajo de restitución de derechos con una matriz de planificación de las intervenciones que sistematiza las acciones y asegura un ritmo de trabajo. Posibilita que todos los NNA abordados por SENNIAF accedan a un proceso de restitución de derechos integral, técnicamente fundado, que da lugar a la participación de los protagonistas registrando su derecho a voz y que su opinión sea tomada en cuenta.

Como resultado de esta sistematización del trabajo en un EU, se cuenta con un registro fehaciente del proceso que atravesó cada NNA y los esfuerzos que se realizaron en pos de su protección integral, los cuales podrán ser consultados en el futuro.

Para llevar adelante un plan de egreso seguro, se debe partir de la implementación del EU.

¿En qué momento del proceso de intervención se trabaja el egreso seguro?

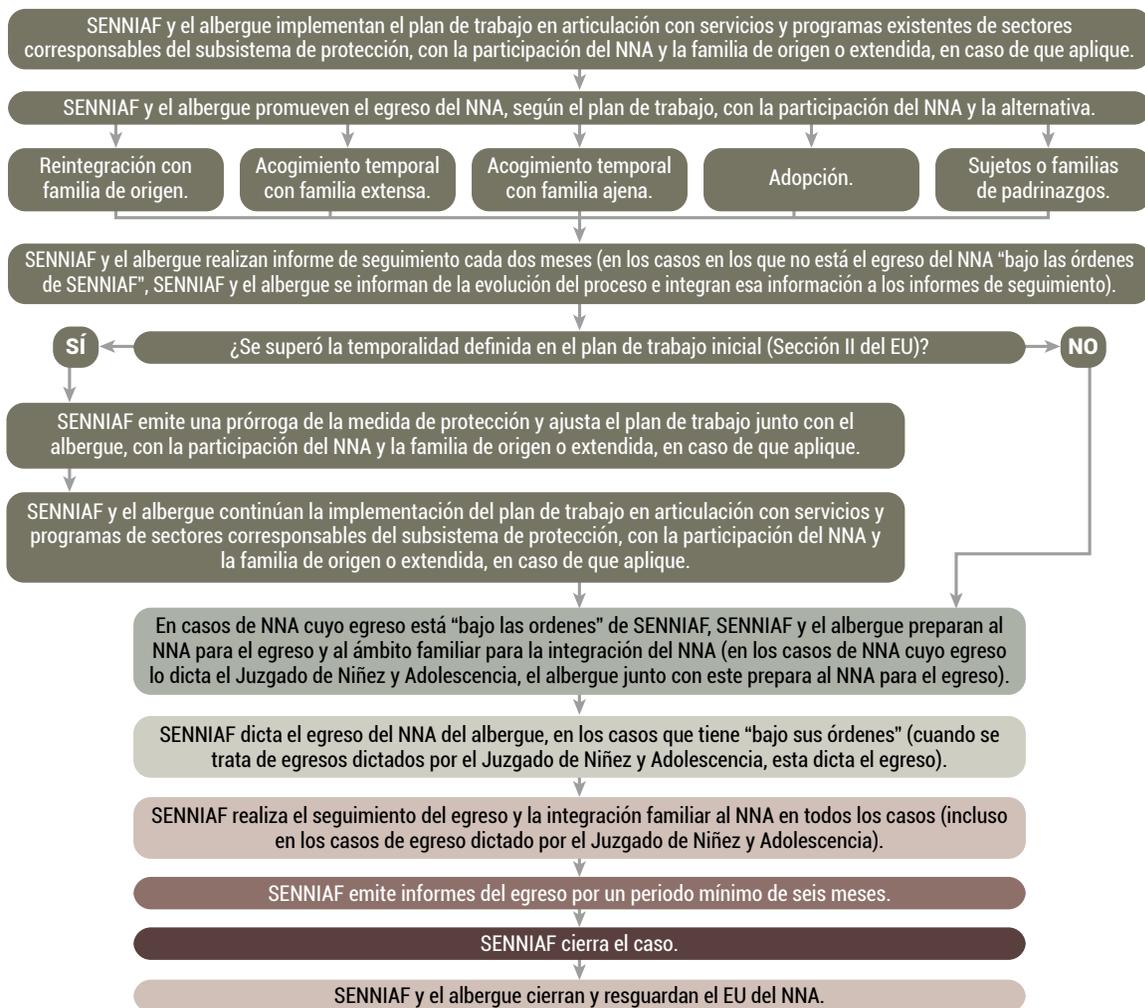
La figura que se presenta a continuación, extraída de la “Guía para la aplicación del expediente único del niño, la niña o adolescente en albergue en Panamá, con énfasis en la desinstitutionalización” (RELAF, SENNIAF y UNICEF, 2022), muestra las alternativas de egreso de un NNA alojado en un albergue, y el procedimiento que se debe seguir para gestionar la definición de un plan de egreso y luego su ejecución, hasta el cierre del caso.³

En esta guía se hace especial énfasis en las acciones específicas de preparación para el egreso, tanto del NNA como de la familia que asumirá en forma definitiva la responsabilidad del cuidado. Y se brindan algunas estrategias y requisitos que no se pueden soslayar en ese proceso para que el resultado sea un egreso seguro.

³ El EU en la etapa actual se implementa de manera exclusiva en los casos de NNA en instituciones de cuidados alternativos (albergues); se promueve que salgan de estos y se considera favorable que, de manera transitoria, vivan con una familia acogente, hasta que se resuelva de manera definitiva su situación. Vivir en una familia acogente es un paso previo al egreso seguro. Se considera que las NNA salen de la institución, pero no egresan del sistema de cuidado alternativo.



GUÍA PARA UN EGRESO SEGURO DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES QUE VIVEN EN ALBERGUES DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ



Fuente: RELAF, SENNIAF y UNICEF, 2022.

El resultado de la primera parte del EU permitirá al equipo técnico contar con toda la información de la situación de vulneración de derechos que atravesó el NNA y los recursos con que se cuenta en la familia de origen o la familia ampliada para trabajar un plan de reintegración familiar. En los casos en que se detecta un riesgo medio, el equipo debe avanzar en la identificación de alternativas a la familia de origen en la familia extensa y comunitaria. Cuando el riesgo de la familia de origen es alto, se debe comenzar a trabajar sin demoras en las alternativas de adopción o egreso autónomo según la edad de cada NNA.

¿Cómo abordar los casos antiguos?

Los casos que se encuentran hace tiempo en la órbita de SENNIAF muchas veces enfrentan a los equipos a situaciones difíciles de resolver, muchas veces como consecuencia de inadecuadas actuaciones realizadas en el pasado. Especialmente en esos casos, se debe diseñar con premura un plan de abordaje que permita reparar daños y dar una respuesta conforme a derecho a las consecuencias



que devinieron de largos periodos de institucionalización; por ejemplo, retrasos madurativos, trastornos de salud mental (muchas veces mal denominados problemas de conducta), rezago escolar, problemas de autoestima, etcétera.

En definitiva, tanto en casos viejos como nuevos los equipos deben apoyarse en los contenidos de esta guía, que están en línea con la herramienta de trabajo fundamental: el EU. Ahí se encuentra la clave para trabajar desde que este implemente, en función de realizar un correcto diagnóstico de la situación y definir el plan de trabajo que orientará y organizará los esfuerzos para la restitución de derechos de cada uno de los NNA que se atiende.

Definición de la alternativa de egreso

Luego de la evaluación inicial de la situación de vulneración de derechos que llevó a tomar la medida excepcional de separación del NNA de su familia de origen, se debe establecer la estrategia de egreso. Esta se define a partir del diagnóstico del caso y los resultados de las evaluaciones técnicas realizadas a la familia de origen, a los miembros de la familia ampliada o comunitaria.

Como se mostró en el esquema, este se entiende por alternativas tanto la vía de egreso que va a transitar el NNA como las personas que conforman la estrategia.

En este punto, es importante volver a enumerar las vías que conforman las alternativas de trabajo para el egreso seguro:

- a) Reintegración a la familia de origen.
- b) Integración en familia extensa o vínculos significativos.
- c) Adopción.
- d) Egreso autónomo (cuidado residencial a largo plazo y constitución de vínculos significativos fuera del albergue).

El acogimiento en familia ajena no se incluye como alternativa porque se considera una estrategia de DI, no un egreso en sentido estricto, ya que continúa siendo una alternativa transitoria mientras se resuelve la cuestión de fondo para la restitución del derecho a vivir en familia de manera definitiva.

Para asegurarse de que el ámbito hacia donde egresó el NNA es el más adecuado, debe hacerse uso de los instrumentos técnicos de trabajo con los que se cuenta en este campo:

- Las entrevistas.
- Las visitas domiciliarias (informe socioambiental).
- El derecho a voz de los NNA.
- Las evaluaciones técnicas de todos los miembros de la familia en la que se planea integrar al NNA, no solo la persona que se responsabiliza de asumir su cuidado permanente.

Por ejemplo, en uno de los casos trabajados en el proceso de acompañamiento para el egreso, la alternativa familiar con la que se estaba evaluando la integración era una tía, quien se mostraba muy bien dispuesta a recibir a la niña. Sin embargo, en el trabajo de campo surgió que el marido de la tía no estaba de acuerdo con la posibilidad de acogerla. Se destaca, entonces, la importancia de incluir,

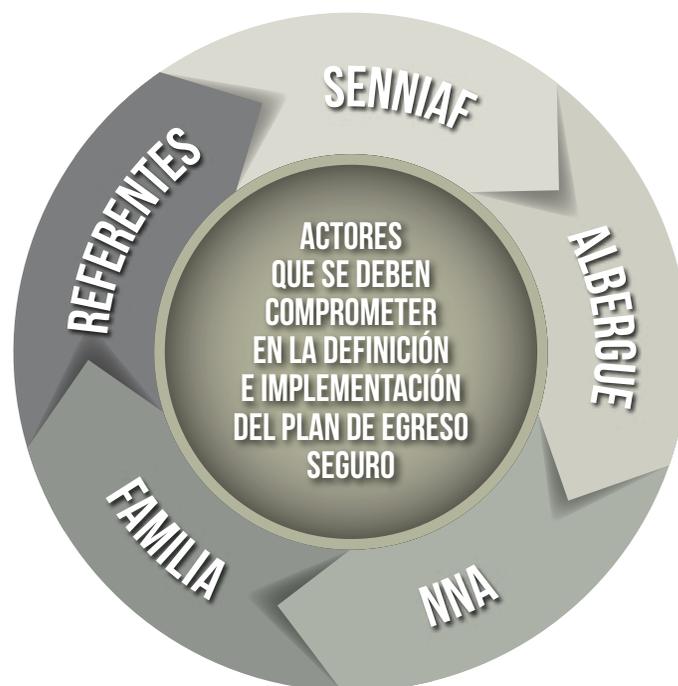


desde el punto de vista técnico, a todos los miembros de la familia en la que se va a integrar a un NNA. Con que uno de ellos no esté de acuerdo, se debe cancelar esa posibilidad o –al menos– intentar que modifique su parecer; recién ante un cambio de postura del conjunto de los miembros de la familia se puede avanzar en la preparación para el egreso.

¿Quiénes deben participar en la definición del plan de egreso seguro?

Elaborar el plan de trabajo es una tarea que compete a todos los actores que abordan el caso, no solo al equipo de SENNIAF sino también al equipo del albergue, al propio NNA y a la familia.

Si todos están involucrados en la definición de este plan –lo que no significa que se realice lo que cada uno considera sino lo que, en conjunto, se evalúe como más adecuado al ISN, al derecho del NNA a vivir en familia, etcétera–, será más fácil la coordinación de esfuerzos para lograr el egreso seguro de cada uno de los NNA.



En el trabajo de seguimiento de casos, en varias oportunidades se pudo apreciar que desde algunos equipos de SENNIAF se entiende como una extralimitación que el albergue haga el seguimiento de las trayectorias de los NNA que egresan. En este sentido, resulta necesario señalar que la comunicación, la articulación y los esfuerzos concurrentes de los equipos de SENNIAF y de los albergues son necesarios y beneficiosos, especialmente en la preparación del NNA para el egreso seguro (este concepto se desarrolla en el siguiente apartado).



Preparación del NNA para el egreso

Todos los NNA necesitan ser preparados para el egreso, independientemente del ámbito al que vayan a ser integrados.

Se debe tener presente que, incluso para los NNA que esperan animados su integración en una familia, habrá un grado de pérdida y adaptación. Esto se debe a que las familias no siempre son como los NNA las imaginan: los vínculos en las familias muchas veces atraviesan momentos de tensión y discusiones, entre hermanos puede haber conflictos, hay restricciones o reglas de convivencia que pueden diferir de las de la familia de origen, y tantos otros motivos por los cuales la realidad probablemente no coincida con la expectativa del NNA. Por esto, es importante que los equipos técnicos de SENNIAF y el albergue desarrollen el egreso como un proceso progresivo de transición y pasaje, de continuidad y pertenencia de un ámbito a otro.

La preparación debe iniciar de manera temprana. En la medida en que el NNA participa de la construcción del diagnóstico integral y de la planificación de la estrategia para su egreso, la información con la que cuenta y su experiencia de participación en el proceso son una base segura en la etapa de preparación para el egreso.

El trabajo de campo realizado ha dado cuenta de la falta de preparación de los NNA en los procesos de egreso. Tal es caso de una adolescente de 15 años con dos hijos, que regresó a su familia bajo el cuidado de su madre luego de reclamar la reunificación con su hija mayor. Aquí no hubo proceso de preparación para el egreso; la voluntad de la adolescente era clara y en la primera oportunidad en que fue posible tomar contacto y entrevistar a la madre en un punto de encuentro –que no era el hogar de la familia–, se decidió que la adolescente se reintegrara. No se realizó ningún trabajo para modificar la situación de origen de la adolescente –que la llevó a ser madre por segunda vez a los 15 años–, ni con la madre ni con ella misma, que según había señalado el equipo técnico del albergue tenía expectativa de poder quedarse en la ciudad para poder estudiar y brindar un futuro mejor a sus hijos.

Este caso pone de manifiesto la falta de planificación y trabajo de preparación para el egreso tanto del NNA como de la familia.

Preparación de la familia en la que se integrará un NNA

Más allá de evaluar la voluntad y la idoneidad de los familiares que asumirán la responsabilidad del cuidado de un NNA en el ámbito de su propio hogar, los equipos que lleven adelante el proceso de preparación para el egreso deben evaluar en cada caso los recursos que cada familia en particular necesita para que la integración del NNA en la familia sea efectiva y definitiva. En este sentido, es importante destacar que en muchos casos el apoyo psicológico a la familia puede evitar crisis o conflictos que pongan en riesgo la integración del NNA en la familia. En ciertas ocasiones también se requiere apoyar a la familia para que se puedan continuar tratamientos médicos o de salud mental de los NNA, difíciles de conseguir y sostener sin el apoyo del Estado. Del mismo modo, la inserción escolar y comunitaria del NNA al reintegrarse en el ámbito familiar puede contribuir a que se sienta parte del nuevo o viejo entorno, favoreciendo el sentimiento de pertenencia.



Más allá de los materiales, insumos u ofertas institucionales, es imperioso que el equipo trabaje en la preparación para el egreso en el plano subjetivo, es decir, en los vínculos que se van a modificar al ingresar un NNA al núcleo familiar. También es importante abordar las expectativas que la familia puede tener respecto de la manera en que se debe desenvolver el NNA que se integra o reintegra. Esta situación la ilustran las sugerencias que se hicieron en el caso de un niño que se integraría en el marco de su familia ampliada en la familia de una tía, que tiene otros hijos mayores y uno de edad similar al niño en cuestión. Porque es esperable que el niño necesite más apoyo –por ejemplo, para ir y volver de la escuela (iría a la misma que su hijo biológico)– y posiblemente requiera mayor acompañamiento. Luego de un largo periodo de institucionalización, es común que los NNA tengan un menor grado de autonomía y confianza en sí mismos que los NNA instruidos en el seno de su familia.

Al pensar las alternativas de apoyo a la familia, es importante evitar que se impongan o sugieran alternativas que impliquen que sea el adulto protector quien deba mudarse o cambiar su rutina para evitar el riesgo de contacto o cercanía con un agresor. En estos casos, siempre es preferible establecer y monitorear las restricciones por parte de los agresores y no sobre las víctimas, sean o no NNA.

Recursos de apoyo a los NNA y sus familias

En muchos casos, para la reintegración de un NNA en el ámbito familiar o comunitario (familia de origen, familia ampliada o egreso autónomo) será necesario ofrecer apoyo material, psicológico y logístico (vacante en la escuela, cobertura de salud, adecuación de la vivienda, gestión de un alquiler o de un empleo para el NNA o sus progenitores, becas para poder estudiar, etcétera).

Los recursos de apoyo facilitarán la posibilidad de integración en familia ampliada o con personas significativas para el NNA. Sin embargo, es muy importante no forzar la situación para que un NNA se integre en determinada familia, ya que cualquier traspie o dificultad que surja en el proceso de reintegración, si la familia no estaba genuinamente involucrada, puede llevar al fracaso y la consecuente reinstitucionalización del NNA. Ese es uno de los principales riesgos que se busca mitigar.

¿Qué apoyos se les da a las familias para que puedan recuperar el cuidado de sus NNA?

A partir del trabajo de seguimiento, se pudo relevar que los equipos mencionan como recursos de apoyo a las familias: la gestión de vacantes en la escuela, la gestión de oportunidades laborales para los adultos, la gestión de una vivienda cuando es necesario conformar un hogar alejado de agresores familiares. Es deseable que se realicen articulaciones y convenios que faciliten la gestión de estos recursos, en función de que sean accesibles para todos los equipos regionales de SENNIAF y los albergues.

También se pudo conocer el apoyo que se brinda a la familia con alimentos y pampers,⁴ colchones o camas, ropa, entre otros enseres; estos son bien recibidos pero no representan recursos sustentables sino apoyos puntuales que se agotan inmediatamente.

Cuando se aborda la cuestión del egreso seguro desde el enfoque de derechos y de la protección integral, se ponderan los recursos y políticas que brindan apoyo de manera sostenida a lo largo del tiempo,

⁴ Expresión utilizada en Panamá para referirse a los pañales descartables.



acompañando los procesos de transición y desarrollo de la autonomía de los NNA que van a pasar de la vida en una institución hacia la vida en comunidad.

En este sentido, se debe ampliar la oferta de políticas y programas con recursos sostenidos (transferencias, programas de apoyo alimentario, becas de estudios para los NNA o sus referentes parentales, etcétera). Este tipo de políticas, denominadas de protección, son los recursos con los que los equipos técnicos apuntalan a las familias para que puedan ejercer su rol de cuidado.

¿Qué instituciones y organismos brindan apoyos a las familias y NNA?

En conjunto con los siguientes organismos e instituciones panameñas que brindan recursos de apoyo para la gestión, y en función de los objetivos que se persiga en cada caso, se sugiere que los equipos realicen un **checklist** para corroborar si están realizando todas las articulaciones posibles y necesarias para apoyar a las familias y los NNA.

CAIPI: Centros de Atención Integral de la Primera Infancia

IFARHU: Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos

INAMU: Instituto Nacional de la Mujer

INMFRE: Instituto Nacional de Medicina Física y Rehabilitación

IPHE: Instituto Panameño de Habilitación Especial

MEDUCA: Ministerio de Educación

MIDA: Ministerio de Desarrollo Agropecuario

MIDES: Ministerio de Desarrollo Social

MINSA: Ministerio de Salud

MINSEG: Ministerio de Seguridad

REDNANIAP: Red Nacional de Apoyo a la Niñez y Adolescencia en Panamá

SENADIS: Secretaría Nacional de Discapacidad

SENAFRONT: Servicio Nacional de Fronteras

SNM: Servicio Nacional de Migración

También se podrían incluir ofertas disponibles desde la sociedad civil, lo que surgió con mayor énfasis cuando se consultó en el marco del diagnóstico previo, pero no se mencionó de manera recurrente en el seguimiento de casos.

¿Por cuánto tiempo se debe preparar un egreso seguro?

No existe una respuesta única para esta pregunta; sin embargo, una clave para establecer plazos podría ser la duración de la institucionalización del NNA. En casos en que los NNA han vivido en entornos institucionales durante largos periodos, se deben considerar algunos aspectos, según cuál sea la alternativa de egreso que se está desarrollando. Si la vía es la reintegración a la familia de origen, es necesario reconstruir los vínculos con cada uno de sus miembros, especialmente si la conformación de la familia ha cambiado (han nacido hermanos, la madre o el padre han formado una nueva pareja,



los hermanos mayores ya no residen en el núcleo familiar). En cambio, si la alternativa es la integración en una familia ampliada, los vínculos para que se pueda desarrollar una convivencia familiar armónica deben ser contruidos desde cero, ya que no existe experiencia previa en materia de convivencia. En estos casos, los plazos de la vinculación probablemente deban ser más extensos e ir incrementando la intensidad de la vinculación de manera gradual: primero serán llamadas telefónicas, luego visitas con acompañamiento, para poder generar posteriormente salidas de fin de semana, por ejemplo, o en periodo de vacaciones escolares, para desarrollar un vínculo sano desde un lugar de resguardo y seguridad afectiva por parte del albergue y/o el equipo de SENNIAF, y finalmente poder definir una fecha de egreso.

Cuando la alternativa de egreso definida es el egreso autónomo, es más probable que se trate de un proceso largo, dado que se deben resolver una gran cantidad de dimensiones para que pueda producirse un egreso seguro. Entre ellas, la definición de la solución habitacional para la o el adolescente; su inclusión laboral o acceso a algún sistema de beca que le permita transitar su etapa formativa sin necesidad de insertarse en el mercado laboral; el desarrollo de habilidades para la vida independiente.

Cabe explicar que son necesarias habilidades de comunicación, de desenvolvimiento autónomo en los medios de transporte, de gestión de recursos económicos (gastos/ahorros), de organización del tiempo, controles periódicos de salud y la inserción en espacios comunitarios o con un referente afectivo que pueda actuar como apoyo y orientador ante las vicisitudes de la vida adulta para una o un adolescente que no cuenta con una familia de apoyo.

Orientaciones sobre plazos razonables de preparación para el egreso

Tiempo de alojamiento	Vía de egreso	Tiempo mínimo de preparación para el egreso
Menos de un mes	Familia de origen	Un día
	Familia ampliada	Una semana
Más de un mes y menos de seis meses	Familia de origen	Dos semanas
	Familia ampliada	Dos a cuatro semanas
Más seis meses y menos de un año	Familia de origen	Dos semanas
	Familia ampliada	Dos a tres semanas
	Proyecto autónomo	Desde la definición de la alternativa de egreso autónomo o desde el inicio de la adolescencia hasta el momento del egreso
Más de un año y menos de tres años	Familia de origen	Un mes
	Familia ampliada	De seis a ocho semanas
	Proyecto autónomo	Desde la definición de la alternativa de egreso autónomo o desde el inicio de la adolescencia hasta el momento del egreso

En conclusión, los tiempos de la preparación y de la reintegración familiar se deben adecuar a las necesidades del NNA. Sin embargo, se debe tener en cuenta que lleva un tiempo mínimo el trabajo activo para la reconstrucción de vínculos antiguos o el establecimiento de nuevo vínculos. Es importante el



rol del equipo técnico del albergue y de los cuidadores en la contención emocional a lo largo de esta fase. Resulta necesario crear espacios que faciliten al NNA la expresión de emociones, la comprensión de la nueva situación y la incorporación a su historia personal.

Y para asegurar que se trate de un proceso de transición, que brinde tiempo al NNA para ir dando pasos sencillos y no traumáticos, se debe pensar en actividades que aumenten progresivamente el nivel de compromiso físico y emocional. Puede iniciar con llamadas telefónicas o videollamadas para luego generar un encuentro en el albergue, y en la medida en que se evalúa positivamente, se pueden proponer instancias como salir a pasear, para luego llegar a instancias de mayor compromiso, como compartir un fin de semana.

¿Quiénes pueden ser y para qué sirven los referentes de un NNA en el proceso de egreso seguro?

El NNA necesita tener referentes, quienes serán un pilar importante en el sostenimiento de la reintegración familiar o su integración comunitaria. Se piensa como referentes a personas adultas, que puedan acompañar al NNA ante situaciones de incertidumbre, que generan angustia o en las que requiera una orientación para resolverlas de manera favorable.

Tendrán como función construir un vínculo de confianza, un espacio de orientación, apoyo y contención que permita al NNA transitar sus angustias y temores.

Es importante que los equipos tengan claridad respecto de la situación de los NNA que se encuentran albergados, para conocer qué vínculos se pueden sostener o fomentar y qué vínculos es preciso suspender. En este sentido, se debe trabajar para que se explicita esta información a los equipos en función de que puedan gestionar la situación con los NNA.

No se debe partir del supuesto de la imposibilidad de mantener algún tipo de vínculo como consecuencia de la institucionalización. Los NNA, especialmente las y los adolescentes, necesitan sostener sus espacios de pertenencia, sus amigos, y por supuesto sus hermanos y hermanas. En algunos casos, las abuelas y los abuelos pueden ser personas con las que se pueda sostener como mínimo cierta comunicación, salvo que esté expresamente suspendida la vinculación con ellos.

Formalización del egreso del NNA

Todo egreso se debe realizar a través de un acto formalizado. En este se entregan a la autoridad de aplicación, o a la persona adulta responsable de su cuidado, o a la o el adolescente (en caso de que corresponda) todos los documentos que haya recibido el albergue al momento del ingreso del NNA, incluidos los estudios médicos realizados durante la estadía, los objetos personales y toda la documentación que se haya reunido.

Tanto desde el albergue como desde SENNIAF se debe acompañar al NNA en su transición a la nueva etapa, desde el momento en que se decide cuál será la vía de egreso –en el momento de egreso del albergue–, así como en el espacio de tiempo inmediato posterior. El plan de acompañamiento involucra activamente al personal del albergue, incluyendo a los equipos territoriales y servicios comunitarios con los que se vincula cada NNA al reintegrarse en la comunidad.



Al momento del egreso, se le debe explicar a cada NNA que en los albergues podrá seguir encontrando información, orientación y acompañamiento cuando lo requiera, y que podrá mantener el contacto con referentes adultos y sus pares. Es recomendable que el albergue o los equipos de SENNIAF faciliten a las y los adolescentes el contacto con pares que ya han atravesado el mismo proceso, a fin de que puedan acompañarlos y compartir sus experiencias.

Seguimiento posterior al egreso

En línea con lo que se propone en la ya mencionada “Guía para la aplicación del expediente único del niño, la niña o adolescente en albergue en Panamá, con énfasis en la desinstitucionalización”, el seguimiento luego del egreso es un proceso de acompañamiento cercano, que se debe extender por no menos de seis meses, y debe estar a cargo del equipo técnico de SENNIAF en colaboración con el albergue. Se deben realizar informes de seguimiento –al menos– bimensuales, en los que se resumirá el cumplimiento de las expectativas del NNA, de la familia, de los equipos técnicos, los progresos no previstos identificados, las amenazas no previstas identificadas y recomendaciones para consolidar el egreso.

La frecuencia de las visitas a la familia puede variar según cada caso, pero se recomienda que se realice una visita semanal durante el primer mes, luego espaciarlas a visitas quincenales, y a una visita mensual a partir del tercer mes, hasta cerrar el caso, respetando y promoviendo la autonomía y autodeterminación del NNA.

En el trabajo de campo se relevó que el equipo de seguimiento realiza las visitas domiciliarias recién después de los dos meses de reintegrado el NNA, porque recibía una respuesta negativa por parte de las familias cuando se presentaba antes. Se sugiere intensificar el rol del equipo del albergue en el acompañamiento posterior, ya que es quien más familiaridad tiene con los NNA y puede sostener la comunicación desde un lugar más espontáneo, que no dé la sensación errónea de que se está juzgando a la familia.

En el marco del egreso seguro, es fundamental que el carácter y el tono de la visita domiciliar sea de acompañamiento. Los equipos deben acercarse dotados de herramientas para que la visita no sea interpretada por el NNA o la familia como una instancia de supervisión o de evaluación, sino de apoyo. La actitud que debe tener el equipo para con la familia es de acercamiento respetuoso, con el objeto de ayudar a resolver dificultades que pudieran haber surgido luego de la reintegración del NNA. Debe ser facilitador de un espacio de escucha activa para la familia y el NNA, lo más alejado posible de una situación de evaluación o supervisión.

En este punto, como a lo largo de todo el trabajo con las familias, se impone la necesidad de generar espacios de escucha activa, erradicando los prejuicios, y poniendo a los agentes de MIDES y SENNIAF al servicio de las familias para que la reintegración sea exitosa y definitiva.

En los casos de los procesos de egreso por la vía de la adopción, SENNIAF, mediante la Dirección Nacional de Adopciones, es responsable de los procesos de adopción nacional e internacional. Una vez constituida la adopción por resolución judicial, se da inicio a la etapa postadoptiva, que consiste en el seguimiento periódico de la nueva relación familiar por tres años.



Debemos insistir entonces en la importancia de que los equipos de SENNIAF realicen un acompañamiento cercano, de apoyo al NNA y a la familia, con el sentido de estar a disposición para contribuir a resolver obstáculos o favorecer la comunicación al interior de la familia y anticipar posibles riesgos en el marco de la reintegración familiar.

Cierre de la intervención

Solo después de un largo proceso de acompañamiento –se establece un mínimo de seis meses–, se puede realizar el cierre de la intervención. Este da cuenta de que el proceso de vulneración de derechos que motivó la intervención de SENNIAF ha sido revertido. El NNA ya se encuentra desarrollando su vida de manera autónoma en el ámbito de la familia de origen, ampliada o comunitaria. Cuenta con los recursos subjetivos y materiales para que no se corran nuevos riesgos de vulneración de derechos y, en el caso de enfrentar algún tipo de situación de riesgo, la familia dispone de una vía de comunicación para resolver dicha situación o pedir ayuda.

Pautas específicas para el egreso seguro

A continuación se presentan algunas pautas específicas, a partir de criterios que se deben considerar integralmente dado que muchos de los NNA albergados presentan varias de estas características. En este sentido, el desafío está en poder tener un abordaje integral de todas estas situaciones y evitar la estigmatización. No hay características que deban pesar más que otras a la hora de abordar un caso y trabajar para garantizar el ISN.

NNA de pueblos originarios

Se pudo apreciar que, en muchos de los casos abordados, los NNA de pueblos originarios se encuentran institucionalizados; entre otros factores complejos, por situaciones de pobreza extrema, marginalización y discriminación, incapacidad de resolver causas judiciales por la vía de la restricción de acercamiento o privación de la libertad de los agresores y por la limitación de los equipos de acceder a las comunidades para realizar un apoyo y fortalecimiento de las familias con los niños que viven en el ámbito familiar.

Fue posible revelar que los NNA que provienen de las comunidades permanecen en los albergues por mayor tiempo, en lugares muy distantes, muchas veces por motivos que exceden las competencias de los equipos de SENNIAF. En estos casos, se sugiere enfocar los esfuerzos en la prevención de la separación, y cuando las separaciones son necesarias, orientar las estrategias de egreso hacia las alternativas de familia extensa o acogentes en zonas urbanas, donde se cuenta con mayores ofertas de recursos para acompañar a las familias y los niños mayores.

En la misma línea se vio como prioritario generar espacios de trabajo para la articulación de SENNIAF con las autoridades judiciales para evitar que la incapacidad de dar una respuesta de justicia los NNA se traduzca en una mayor institucionalización.

Asimismo, se pudo apreciar que hay factores culturales que resultan en una institucionalización desproporcionada de los NNA de las comunidades originarias. Existen prejuicios y estereotipos que se



reproducen de manera natural e inconsciente que podrían conllevar a que mayor cantidad de NNA que provienen de pueblos originarios sean separados de sus familias.

Adolescentes en estado de gestación o con bebés nacidos

El común denominador de este grupo de niñas y adolescentes es que se encuentran institucionalizadas a raíz de investigaciones relacionadas con el origen del embarazo.

Antes de avanzar sobre las diversas dificultades que atraviesan, es oportuno señalar la importancia de que los agentes corresponsables en materia de protección integral sean capaces de distinguir con claridad la situación de embarazo que atraviesan o atravesaron estas niñas y adolescentes, y el deseo y la capacidad para materner o ejercer el cuidado parental de los bebés dados a luz.

Tanto la CDN como las Directrices de las Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños dan cuenta de la necesidad de reconocer que hay situaciones en las que las y los progenitores no están en condiciones físicas y/o emocionales para poder desempeñarse como responsables parentales. En cuanto a las niñas y adolescentes, es necesario evaluar los casos de manera individual, ofrecerles información completa sobre las alternativas que existen, y en los casos en que las niñas o adolescentes así lo deseen, acompañarlas para poder realizar un proceso de entrega en adopción de manera segura, sin presiones a favor ni en contra de la decisión de asumir el cuidado y la responsabilidad parental o de renunciar a ello.

La violencia de género y el abuso sexual atraviesan las historias de estas niñas embarazadas o con bebés nacidos y de sus familias. Pero la mirada tradicional, la primacía de la religión y los mandatos culturales les imponen la maternidad como corolario del abuso y la desprotección.

La reintegración familiar apareció en el proceso como la alternativa más frecuente para estas niñas y adolescentes que, en todos los casos, se asumió abrazarían la maternidad de los bebés que parieron. Sumado a esta imposición, se pudo visibilizar que en muchas ocasiones la dificultad para la reintegración hacia el seno de sus familias radica en que las investigaciones judiciales y penales no se resuelven de manera ágil, y además es difícil o imposible garantizar el cumplimiento de una restricción de acercamiento del agresor; ni siquiera cuando los abusos culminan en embarazos, donde existe la posibilidad de identificar al agresor por su ADN.

Por ejemplo, en uno de los casos abordados se pudo evidenciar que la madre de la adolescente era a su vez víctima de violencia de género, pero al depender económicamente del agresor, la señora no podía cuidar a su hija y nieto al resguardo de este. Aquí se valoró como más adecuada la reintegración de la adolescente y su hijo bajo el cuidado de una prima, y se acordó realizar las articulaciones necesarias para que se pudiera realizar la vinculación con su madre y abuela, respectivamente, en un ámbito seguro.

Los planes de egreso de estas niñas deben centrarse en brindarles las mejores herramientas disponibles para que puedan culminar sus estudios formales y luego acceder a trabajos medianamente calificados; y en los casos en que se cuenta con apoyo familiar para el cuidado del bebé, también fomentar el acceso a becas de estudios superiores. Se ha probado que el nivel educativo de las madres condiciona en gran medida el futuro de sus hijos e hijas; así, en pos de restituir sus derechos, es central



apoyarlas para que puedan ejercer su derecho a la educación, más allá de las criaturas que tienen a su cargo. Y siempre evitar que deban regresar al seno de la violencia que las expuso mediante el abuso a la maternidad forzada a tan temprana edad.

Aun cuando la estrategia de egreso sea la revinculación familiar o la integración con familia ampliada, es muy importante priorizar la preparación de las adolescentes y fortalecer su autonomía en diversos planos: administración de recursos del hogar, actividades de cuidado (higiene, alimentación saludable, actividad física), educación sexual integral (noviazgos sin violencias, métodos anticonceptivos, controles ginecológicos). A esto se suma brindarles información sobre las necesidades de los bebés para su pleno desarrollo físico, emocional e intelectual.

Asimismo, es fundamental generar espacios de apoyo donde los hijos de las niñas y adolescentes también accedan a los controles de salud, vacunación y estimulación. Es recomendable crear grupos de madres que compartan preocupaciones, información y generen una red de contención extrafamiliar.

Se ha notado que los equipos con los que se trabajó no reconocen en los Centros de Atención para la Primera Infancia (en adelante, CAIPI) un recurso disponible para el cuidado de los bebés y niños pequeños. No ha sido posible despejar si el motivo está vinculado a la falta de este tipo de dispositivos en los lugares donde se ubicaban los casos abordados, o a que los niños de esas edades no están contemplados, pero la percepción fue que estos dispositivos no reciben bebés. Los recursos disponibles para que toda la tarea de cuidados de los bebés no recaiga en las progenitoras son escasos. En este sentido, hasta que no estén desarrolladas las dimensiones laboral o de sustento económico, es poco probable que se pueda favorecer la DI de las adolescentes con hijas o hijos, salvo en aquellos casos en que se evalúe que quien asuma el cuidado de la adolescente madre y su hijo o hija tenga a su vez capacidad de absorber parte de la tarea de cuidado del bebé para que la adolescente culmine sus estudios y/o trabaje, y ejerza sus derechos más allá de su rol parental.

Las sugerencias de apoyos para el egreso deben ser consideradas solo y siempre y cuando esté clara la intención de la adolescente de ejercer una función parental para con el bebé, lo que –como se indicó al comienzo de este apartado– nunca debe darse por supuesto. Deben presentarse las alternativas a las niñas y adolescentes para que puedan tomar decisiones informadas y acompañadas sobre su vida y su futuro.

Adolescentes que egresan con proyecto autónomo

Para este conjunto de NNA el egreso seguro está vinculado al desarrollo de una serie de capacidades y herramientas que se deben promover paulatinamente a lo largo de su trayecto en el albergue o su estadía en una familia de acogida.

En primer lugar, promover la autonomía de manera progresiva y sostenida, para que se traduzca en la capacidad concreta de resolver problemas de la vida cotidiana de cualquier persona: el manejo del dinero, la higiene personal y domiciliaria, la preparación de los alimentos, que en la medida de lo posible egresen luego de finalizar la escolaridad formal obligatoria o el ciclo educativo de aprendizaje de algún oficio.

En muchos países se está promoviendo el desarrollo de soluciones habitacionales alternativas de transición hacia la vida adulta, como viviendas o departamentos compartidos entre pares, quienes



cuentan con apoyo económico y orientación por parte de los equipos y les permiten un desarrollo autónomo de manera paulatina, sin necesidad de que se los deje de acompañar. Estas instancias también posibilitan el desarrollo de muchas de las capacidades que se deben promover en las y los adolescentes que egresarán de manera autónoma al cumplir la mayoría de edad.

El segundo aspecto central es la sustentabilidad económica, que puede darse a partir de la inserción laboral de las o los adolescentes que deben acceder a cierta estabilidad laboral y contar con algún respaldo de ahorros para afrontar el inicio de la vida de manera independiente. En este sentido, se recomienda que inicien el desempeño laboral desde el albergue, lo que les permitirá contar con ahorros, necesarios a la hora del egreso autónomo. En el momento del egreso, es recomendable que los equipos técnicos promuevan la convivencia de un par de adolescentes en una vivienda compartida o les faciliten el alquiler de una habitación en una casa familiar, para que la cuestión habitacional no demande todos los recursos con los que cuenta la o el adolescente.

Por último, se encuentra el desarrollo de vínculos significativos, que son fundamentales para cualquier persona que egresa del sistema de protección, sobre todo cuando las y los adolescentes egresan de forma autónoma, es decir que no regresan a un ámbito familiar. En estos casos, el vínculo servirá de apoyo emocional, de orientación ante las decisiones de la vida, y también de enlace con la comunidad, ya que muchos adolescentes que egresan por su cuenta luego de un largo periodo de institucionalización carecen de redes familiares y comunitarias. Estas redes serán, en la mayoría de los casos, la puerta de entrada a las oportunidades laborales, a la orientación vocacional, a la posibilidad de acceder a mejores opciones de vivienda.

Estos vínculos se deben construir y fomentar desde antes del egreso; por supuesto que, con el correr del tiempo, desarrollarán otros vínculos, pero es importante que haya más personas en la red de cada una de las y los adolescentes que viven en hogares. Pueden ser maestros, entrenadores deportivos, integrantes de su familia extensa que no puedan proveer cuidados de manera directa pero sí afecto y contención. Asimismo, no se debe soslayar la importancia de los miembros del equipo y los pares que siguen residiendo en el albergue, que muchas veces seguirán siendo un punto de apoyo y consulta sobre todo en los primeros años del desarrollo autónomo de las y los jóvenes.

Entre los casos abordados, se destaca una adolescente con hijos a la que el albergue estaba apoyando con la asignación de una vivienda. En el proceso de evaluación, se evidenció que, más allá de la vivienda, era necesario que se incluyera a la madre de la adolescente, a quien favorecieron con un trabajo que habían conseguido –en principio para la propia adolescente– con el fin de que lograra cuidar de sus hijos mientras la abuela trabajaba, y la adolescente pudiera estudiar en la escuela nocturna mientras sus hijos quedaban bajo el cuidado de la abuela.

En este caso, se puso en evidencia la capacidad del albergue de gestionar soluciones habitacionales y cupos laborales para facilitar el egreso autónomo de esta madre adolescente.

En otros casos, se pudo constatar que los equipos realizaron gestiones para que las adolescentes accedieran a becas de estudio; estas son muy significativas a la hora de favorecer la realización de estudios formales que se traducirán en el futuro en mejores oportunidades de inserción en el mercado laboral.



NNA migrantes

La situación de los NNA migrantes es muy particular. En primer lugar, se puso en evidencia que, en algunos casos, no se realizan gestiones ya que, al estar próximos a cumplir la mayoría de edad, simplemente se alberga a las y los adolescentes hasta que eso suceda y puedan continuar su “camino” hacia Estados Unidos, por ejemplo. En un caso, se planteó la necesidad de que el sistema de protección articulara con el servicio exterior para gestionar una Visa de Carácter Humanitario. De este modo, se contribuye a regularizar la situación migratoria de la madre, para que esté en mejores condiciones de acceso a servicios, recursos, etcétera. La situación de inmigrante irregular expone a toda la familia a una precariedad y vulnerabilidad que técnicamente dificulta a los equipos de SENNIAF favorecer la reintegración familiar.

Se evidenció como desafío generar un proceso de comunicación periódica entre los distintos actores que intervienen y acompañan el proceso de un NNA que vive separado de su familia, al que se le suma la condición de migrante: los equipos del albergue, los equipos de SENNIAF y el equipo que lleva adelante el proceso de protección internacional (repatriación, en el caso de que así se requiera), y la articulación con el sistema de protección del país de origen.

Niñas y adolescentes mujeres

Las niñas y adolescentes, como parte del conjunto de la población que se identifica con el género femenino, suele encontrarse en una posición de subordinación tanto en las familias tradicionales como en las comunidades originarias. Como resultado de esta situación, tienen menos o peores oportunidades para su desarrollo pleno. Por este motivo, se sugiere que los equipos técnicos tengan muy presente esta condición, para que sus intervenciones eviten reproducir situaciones o modelos que refuercen la mencionada subordinación. Con esto se busca enfatizar la importancia de evitar que sean las niñas y adolescentes las que deban acomodarse a las realidades impuestas por los varones que tienen mayor poder dentro de las familias.

Se ha destacado previamente la importancia de evitar que una niña sea separada de su familia de origen a causa de que su agresor vive en el hogar, o de que sea la adolescente la única responsable del cuidado de un bebé –independientemente de que haya sido concebido en una relación consensuada–, o de imponer a niñas y adolescentes la obligación de llevar adelante un embarazo producto de una situación de abuso sexual.

¿Se cumple con todos los criterios para un egreso seguro?

Para facilitar la tarea de controlar si en cada caso se está cumpliendo con los estándares y pasos mínimos necesarios para un egreso seguro, se propone una lista para cotejar las intervenciones.



¿Realizamos la evaluación del caso y justificamos las decisiones en los resultados de evaluaciones técnicas?

- ¿Dimos participación al NNA a lo largo del proceso, tanto en la definición de las alternativas de egreso como para informarle los avances del plan de abordaje integral?
- ¿Se mantuvo comunicación constante entre el equipo de SENNIAF, el albergue, el NNA y la familia?
- ¿Lideramos el caso con enfoque de derechos, generando articulaciones para la protección integral y sin sesgos de género?
- ¿Promovimos los vínculos de los NNA para que mantengan su red social y familiar activa?
- ¿Aseguramos la inclusión escolar del NNA para que no pierda oportunidades futuras?
- ¿Articulamos con los servicios de salud y salud mental para que el NNA esté preparado y acompañado terapéuticamente una vez que egrese del albergue?
- ¿Nos dimos el tiempo necesario para la preparación del NNA antes de su egreso?
- ¿Preparamos a la familia que se responsabilizará del cuidado para que tenga herramientas en las cuales apoyarse en el proceso de reintegración familiar?
- En los casos de niñas y adolescentes embarazadas, ¿les dimos la opción y la información suficiente para que puedan evaluar la opción de no llevar adelante la crianza de la criatura y optar por la entrega segura en adopción?
- En los casos de adolescentes que egresarán de manera autónoma, ¿les dimos oportunidades de desarrollar habilidades de la vida cotidiana, tener márgenes significativos de independencia, manejo del dinero y otros recursos para que puedan prepararse previamente?

Barreras identificadas para una intervención efectiva

En el trabajo de campo se detectaron desafíos que resulta pertinente sistematizar porque dan cuenta de las limitaciones contextuales para el accionar de esos equipos a la hora de desarrollar su intervención. Es menester continuar generando incidencia para impulsar cambios de alto nivel de la política de protección excepcional y DI para favorecer cambios culturales, normativos y de política pública que podrían contribuir a una mejor respuesta en la protección integral y restitución de derechos de NNA. Pero estas cuestiones macro, de política pública, no eximen de las responsabilidades de articular y trabajar con todos los recursos existentes para dar una respuesta conforme a derecho a todos los NNA que viven en los albergues.

El vínculo con el poder judicial

La nueva Ley 285 habilita a que las intervenciones sean dispuestas por el órgano administrativo, que es SENNIAF. La ley es muy reciente, conlleva un cambio de procedimientos, y todavía se deben construir puentes para su correcta implementación. Sin embargo, es necesario insistir en que, si el NNA



está siendo abordado por SENNIAF debido a una vulneración de derechos, no puede quedar a órdenes del juzgado por haber existido previamente una causa o expediente abierto sobre el cual no se había dado ningún avance. En todo caso, SENNIAF, centrada en el momento de la intervención, debe proponer un curso de acción y sugerir que se desestimen por inoportunas las órdenes judiciales previas.

Un ejemplo de esta situación es el caso de una niña de 16 años abordada por estar en situación de calle y con un hijo a cargo, que quedó a órdenes del juzgado por una denuncia de evasión realizada por su progenitora un año antes. Cabe destacar que, en oportunidad de la construcción del EU, se instaló el mecanismo de “mesas técnicas de protección” convocadas por SENNIAF, en las que participan los equipos de SENNIAF y del albergue, y el juzgado, y constituyen un ámbito adecuado para resolver los obstáculos y desafíos que presenta la nueva normativa.

La situación geográfica

Uno de los principales obstáculos identificados en los procesos de restitución de derechos y egreso seguro es el que impone la geografía panameña. Específicamente, la población que vive en las comunidades rurales o comarcas que se encuentran fuera del alcance de los equipos técnicos que necesitan realizar las visitas sociales, entrevistas y evaluaciones a los miembros de la familia para poder valorar el riesgo del NNA en su familia de origen, las condiciones y capacidades de cuidado que el entorno puede ofrecer.

La temporada de lluvias, horas de viaje en auto, travesías en helicóptero, lancha o caballo que luego se continúan a pie para llegar a los distintos puntos donde se asientan las familias de muchos de los NNA albergados imponen demoras que resultan excesivas y dificultan la realización de las investigaciones y evaluaciones. Es claro que este desafío excede las capacidades individuales de los trabajadores de SENNIAF y los albergues. Por esa razón, es menester articular con todos los dispositivos del Estado para poder realizar este tipo de evaluaciones con celeridad.

Los NNA no pueden permanecer separados de sus familias por la incapacidad del Estado de realizar las evaluaciones necesarias para medir el nivel de riesgo al que se enfrentan. Se pudieron apreciar múltiples esfuerzos efectuados de manera puntual; por ejemplo, cuando se articula con las autoridades locales, se solicita que las regionales realicen parte de la investigación en el campo para evaluar el posible retorno o se decide otro curso de acción. Se trata de esfuerzos aislados que, si bien son dignos de imitar, en la generalidad de los casos son insuficientes.

Las dificultades para garantizar el acceso a la protección integral y a la justicia

Se evidenció, en reiterados casos, que los NNA no pueden retornar a sus familias y comunidades porque los agresores gozan de libertad en las comunas. Y esto se debe a que el Estado no tiene presencia efectiva. En muchos de los casos las barreras geográficas se imponen brindando impunidad a los agresores, que no pueden ser evaluados para ser incluidos como alternativa familiar ni ser juzgados por los delitos que pudieron (o no) haber cometido. Esta situación mantiene a muchos NNA institucionalizados por tiempo prolongado. La situación extrema de este escenario de vulneración de derechos ocurre, por ejemplo, cuando se decide mantener a un NNA institucionalizado durante todo el tiempo de vigencia de la causa judicial que involucra a uno de sus familiares (comúnmente padres,



padrastrós, tíos, primos o hermanos) y se da comienzo al proceso de reintegración familiar no ante el esclarecimiento del caso sino ante la prescripción de las causas judiciales.

Separación innecesaria

Si el mismo Estado que institucionaliza y separa a los NNA de su familia de origen –que es una intervención masiva, total– luego los reintegra a sus familias de origen sin realizar ningún tipo de intervención que pueda contribuir a modificar las condiciones de riesgo, ni realiza un trabajo de fortalecimiento familiar, ni lleva a cabo algún trabajo significativo para resolver las vulnerabilidades con las que llegan los NNA al momento de la intervención (tanto judicial como administrativa), entonces la separación, la intervención, la medida de “protección” no tienen sentido. Resulta un “impasse” en la vida de los NNA y sus familias, que luego vuelven a su dinámica y su ritmo habitual, con la cicatriz de la institucionalización.



Bibliografía y documentos consultados

MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL

Convención sobre los Derechos del Niño (1989).

Directrices de las Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños (2009).

Ley 285 de Creación del Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia. República de Panamá (2022).

MARCO CONCEPTUAL

Abramovich, V. (2006). "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo". *Revista de la CEPAL*, N° 88. Abril de 2006.

Aldeas SOS, DONCEL y UNICEF (2018). *Guía de indicadores para el cuidado alternativo de niñas, niños y adolescentes en modalidad residencial*.

DONCEL y UNICEF (2015). *Llaves para la autonomía. Acompañamiento de adolescentes desde el sistema de protección hacia la vida adulta*.

Morlachetti, A. (2015). *Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe*.

RELAF (2016). "Decálogo de Estándares de Derechos Humanos". Panamá. Disponible en: <http://www.relaf.org/materiales/Decalogo.pdf>.

RELAF, Save the Children y SENNIAF (2022). "Informe diagnóstico sobre el egreso de niñas, niños y adolescentes que viven en albergues de la República de Panamá".

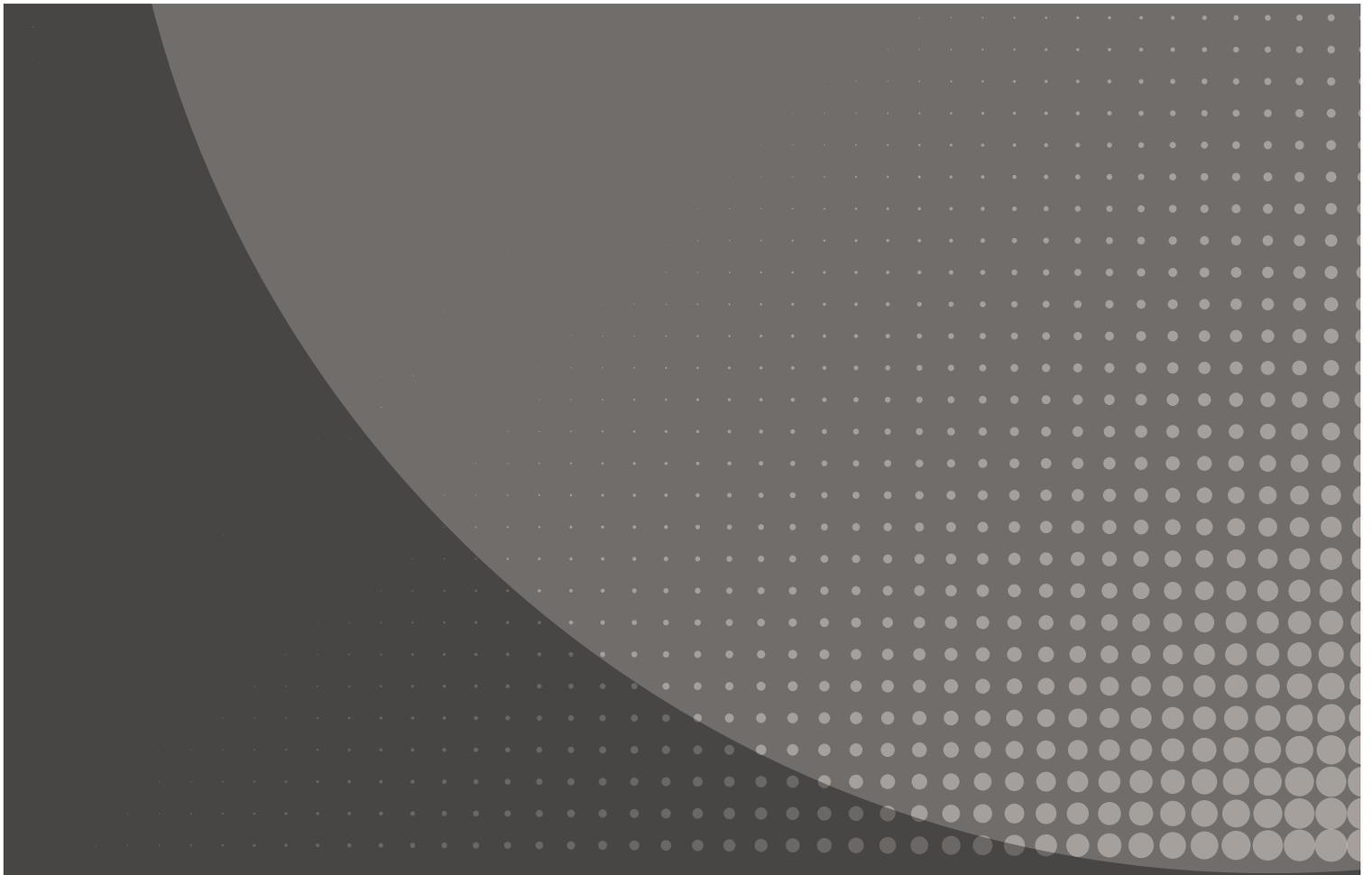
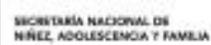
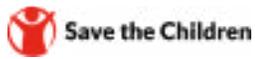
RELAF, MIDES y UNICEF (2021). "Estado de situación de instituciones de cuidado alternativo de NNA en Panamá y recomendaciones de mejora de UNICEF y RELAF".

RELAF, SENNIAF y UNICEF (2022). "Guía para la aplicación del expediente único del niño, la niña o adolescente en albergue en Panamá, con énfasis en la desinstitucionalización".

RELAF y UNICEF (2015). "Primera infancia en familia. Guía de experiencias de referencia para la preservación de los vínculos tempranos".

SENNIAF, UNICEF y F-ODM (2012). "Protocolo para la atención de la niñez sin cuidado parental en albergues en Panamá".





REPÚBLICA DE PANAMÁ
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL



DECRETO EJECUTIVO No. 16
De 6 de Junio de 2024

Que adopta el Protocolo para la Identificación y Atención a Niños, Niñas y Adolescentes no Acompañados y/o Separados, en Contexto de Movilidad Humana en Panamá

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
en uso de sus facultades constitucionales y legales,

CONSIDERANDO:

Que, de acuerdo con el Código de la Familia, es deber del Estado implementar políticas públicas dirigidas a proteger el bienestar de los niños, niñas y adolescentes, que requieren ser actualizadas periódicamente;

Que mediante la Ley 15 de 6 de noviembre de 1990, la República de Panamá aprobó la Convención sobre los Derechos del Niño que, entre sus disposiciones, preceptúa que en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño;

Que, conforme a lo dispuesto en la referida Convención sobre los Derechos del Niño, el Estado debe garantizar el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, que estén privados permanente o temporalmente de su medio familiar;

Que la Ley 29 de 1 de agosto de 2005, reorganizó el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia bajo la denominación de Ministerio de Desarrollo Social, como el ente rector de las políticas sociales y tiene el objetivo de impulsar el desarrollo humano por la vía de la participación y la promoción de la equidad, así como la organización, coordinación y ejecución de políticas, planes, programas y diversas acciones tendientes al fortalecimiento de la familia, la niñez y la adolescencia;

Que, con el objeto de lograr el fortalecimiento institucional para la protección y promoción de los derechos de la niñez y adolescencia, a través de la consolidación de las bases y los principios rectores para el funcionamiento del Sistema de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia, la República de Panamá aprobó la Ley 14 de 23 de enero de 2009;

Que, a través de la Ley 14 de 2009, se creó la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia cuya función es la de dar seguimiento al cumplimiento de las políticas de protección integral de los derechos de la niñez y la adolescencia, con la participación de entidades públicas, organismos privados y la corresponsabilidad de la familia y la sociedad organizada;

Que la Ley 285 de 15 de febrero de 2022, que crea el Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, tiene por objeto establecer garantías para la protección integral de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, así como reordenar las instituciones competentes para garantizar, de acuerdo con su edad y madurez, el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de esos derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional y en los tratados y convenios internacionales ratificados por la República de Panamá, a través de un Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia;

Que se hace necesario fortalecer, desde un enfoque de protección integral y derechos humanos, la ruta de acción de las autoridades de Protección de la Niñez y la Adolescencia, el Servicio Nacional de Migración, Servicio Nacional de Fronteras y otros actores intervinientes en la identificación, registro y atención de los niños, niñas y adolescentes no acompañados y/o separados, en contexto de movilidad humana, en Panamá;

Que para lograr lo anterior, es necesario definir los principios, procedimientos, criterios y acciones pertinentes en el proceso de identificación, registro y atención a niños, niñas y adolescentes no acompañados y/o separados, de acuerdo con las competencias institucionales, para la garantía de sus derechos;



Que, igualmente, es importante impulsar el funcionamiento del Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, facilitando la coordinación y colaboración entre los actores y otros intervinientes en la protección y atención de la niñez no acompañada y/o separada;

Que es necesario promover la protección y garantía de derechos de la niñez y la adolescencia en movilidad, de acuerdo con los estándares nacionales e internacionales de protección de derechos humanos;

Que, en reunión celebrada el 25 de enero de 2024, en la que participaron representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, del Servicio Nacional de Migración, de la Policía Nacional, del Servicio Nacional de Fronteras, de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, entre otros, como autoridades actoras intervinientes en la identificación, registro y atención de los niños, niñas y adolescentes no acompañados y/o separados, en contexto de movilidad humana en Panamá; se socializó el referido protocolo, se recibieron sugerencias y modificaciones, mismas que fueron incorporadas al contenido del documento;

Que, posteriormente, la Junta Directiva de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia a través de la Resolución No. 01-2024 de 7 de marzo de 2024, aprobó el Protocolo para la Identificación y Atención a Niños, Niñas y Adolescentes no Acompañados y/o Separados, en Contexto de Movilidad Humana en Panamá, garantizando así el cumplimiento del principio de legalidad y debido proceso que rige en las actuaciones administrativas,

DECRETA:

Artículo 1. Se adopta, en todas sus partes, el Protocolo para la Identificación y Atención a Niños, Niñas y Adolescentes no Acompañados y/o Separados, en Contexto de Movilidad Humana en Panamá, que se adjunta como Anexo al presente Decreto Ejecutivo.

Artículo 2. El presente Decreto Ejecutivo comenzará a regir a partir de su promulgación.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Constitución Política de la República; Ley 15 de 6 de noviembre de 1990, Ley 29 de 1 de agosto de 2005, Ley 14 de 23 de enero de 2009, y Ley 285 de 15 de febrero de 2022.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en la ciudad de Panamá, a los 6 del mes de Junio de dos mil veinticuatro (2024).


LAURENTINO CORTIZO COHEN
Presidente de la República


MARÍA INÉS CASTILLO DE SANMARTÍN
Ministra de Desarrollo Social



PROTOCOLO PARA LA IDENTIFICACIÓN Y ATENCIÓN A NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES NO ACOMPAÑADOS Y/O SEPARADOS EN CONTEXTO DE MOVILIDAD HUMANA EN PANAMÁ



Protocolo para la identificación y atención a niños, niñas y adolescentes no acompañados y/o separados en contexto de movilidad humana en Panamá

María Inés Castillo de Sanmartín
Ministra de Desarrollo Social

Graciela Mauad Ponce
Directora general SENNIAF

Pablo Salcedo Quintana
Asesor ejecutivo SENNIAF

Sandie Blanchet
Representante de UNICEF

Diana Romero Barón
Especialista de protección en
emergencia
UNICEF

Elaboración: Diana Milena Mendoza Romero y Edilberto Quesada Moya.

Se agradecen las contribuciones realizadas por Daniel Charles y Yeremi Barria para la elaboración de este documento.

Dirección de arte, diseño gráfico y maquetación: Kipu Visual SAC.

2024

Esta publicación ha sido realizada gracias al apoyo financiero del Gobierno de los Estados Unidos y el Departamento para la Ayuda Humanitaria de la Unión Europea (ECHO), al apoyo técnico y financiero del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de sus autores y no representa necesariamente los puntos de vista de los patrocinadores.



CONTENIDOS

	Pág.
Siglas	04
Definiciones	05
Presentación	07
Introducción	08
Contexto	09
1 Marco de referencia	10
1.1. Objetivo general	10
1.2. Objetivos específicos	10
1.3. Ámbito de aplicación	10
2 Principios rectores y pautas de relacionamiento	10
3 Fases y procedimiento	13
3.1 Fase I: Identificación, registro, referencia y traslado	14
3.1.1 Acción: Identificación y registro	14
3.1.2 Acción: Referencia	21
3.1.3 Acción: Traslado y disposición ante autoridad de protección de niñez y adolescencia	26
3.2 Fase II: Evaluación de necesidades y determinación del Interés Superior	29
3.2.1 Acción: Evaluación y determinación del Interés Superior del niño/a	29
3.3 Fase III: Medidas de restitución de derechos y monitoreo	37
3.3.1 Acción: Establecimiento y ejecución de plan de acción	37
3.3.2 Atención de NNA separados	42
3.3.3 Atención de NNA no acompañados	43
3.3.4 Atención de NNA con necesidades de protección internacional o complementaria	44
3.3.5 Atención de NNA víctimas de trata y tráfico de personas	45
3.3.6 Otras gestiones importantes	45
3.4 Fase IV: Resolución Administrativa	47
3.4.1 Acción: Reunificación familiar	48
3.4.2 Acción: Retorno a país de origen o un tercer país	50
3.4.3 Acción: Integración en país de acogida	52
3.4.4 Acción: Adopción nacional o internacional	54
Anexos	56
Anexo I	56
Flujograma del procedimiento	57
Anexo II	59
Lista de verificación del expediente del NNA	59
Anexo III	60
Formulario de identificación, registro y referencia	61
Anexo IV	63
Oficio de referencia	63
Anexo V	64
Evaluación y determinación del ISN	64
Anexo VI	65
Modelo guía de Resolución Administrativa - SENNIAF	65
Modelo de Resolución Administrativa - Autorización de tránsito migratorio	67
Anexo VII	70
Modelo Resolución administrativa adopción del protocolo	70



SIGLAS

CDN	Convención sobre los Derechos del Niño y la Niña
CDDN	Comité de los Derechos del Niño
CORTE IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
DIS	Determinación del Interés superior
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos
JNA	Juzgados de Niñez y Adolescencia
EIS	Evaluación del Interés superior
ERM	Estaciones de Recepción Migratoria
MIRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
MINSA	Ministerio de Salud
NNA	Niños, niñas y adolescentes
OC	Opinión Consultiva
OG	Observación General
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONG	Organización no gubernamental
ONPAR	Oficina Nacional para la Atención de Refugiados
SENAFRONT	Servicio Nacional de Fronteras
SENNIAF	Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia
SNM	Servicio Nacional de Migración
UEANA	Unidad Especializada de Niñez y Adolescencia de SENAFRONT
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia



DEFINICIONES



Niño o Niña

La Convención de los Derechos del Niño (CDN) define como niño y niña a “todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado ante la mayoría de edad”¹.



Niño o Niña migrante

Se entiende como aquellos que se desplazan internacionalmente por diversas razones: en búsqueda de oportunidades económicas o educativas, para reunirse con familiares que migraron, debido a cambios ambientales, afectaciones por crimen organizado o conflictos armados, desastres naturales, abuso familiar, extrema pobreza, explotación infantil, trata, o para escapar de su país por temor a persecución, violencia generalizada o violación sistemática de derechos humanos.



Niño, niña o adolescente no acompañado/a

De acuerdo con la Observación General N° 6 del CDDN, se refiere a los NNA que se encuentran separados tanto de sus padres como de otros familiares y no están bajo el cuidado de un adulto al que, por normativa legal o costumbre, le corresponde esa responsabilidad². Se incluyen aquí las y los adolescentes que estén acompañados solamente de sus parejas, incluso cuando tienen hijos en común.



Niño, niña o adolescente separado/a de su familia

Siguiendo la Observación N° 6 del CDDN, se refiere a aquellos NNA que han sido separados de ambos progenitores, de sus tutores legales o habituales, pero no necesariamente de otros familiares. Entre estos se incluyen quienes están en compañía de otros miembros de la familia.

- 1 CDN, 1990. En: <https://www.unicef.es/publicacion/convencion-sobre-los-derechos-del-nino>
- 2 Comité de los derechos del niño. Observación General N° 6, 2005. Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen. En: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3886.pdf>





Interés Superior de los NNA

Parte de considerar a los NNA como sujetos de derechos y demanda que cualquier decisión o medida que pueda afectarles tenga en cuenta su participación y opinión. De acuerdo con la Observación No. 14 (2013) tiene una triple connotación: i) es un derecho, que puede ser exigido al Estado; ii) es un principio de interpretación, su aplicación parte del reconocimiento a su dignidad como personas, a las características propias de su etapa en la vida (son niños) y a que en situaciones en donde sea necesario sopesar los derechos debe contemplarse y determinarse lo que más les convenga y; iii) como norma de procedimiento es un parámetro para tener presente los impactos que tendrán en su vida las decisiones que se tomen y les afecten.



Identificación

A efectos de este protocolo, se refiere al proceso de reconocimiento o identificación preliminar de un posible caso de niñez y adolescencia no acompañada y/o separada. Implica la recopilación de información relevante sobre la situación, la atención de necesidades específicas de cada NNA y la derivación a la autoridad de protección de niñez y adolescencia.



Entrevista

Entrevista especializada a NNA llevada a cabo por personal especializado en asuntos de niñez y adolescencia, y, en caso necesario, extendida a sus familiares y/o acompañantes que se identifiquen como tutores legales o responsables del NNA a fin de evaluar y determinar el interés superior del niño o la niña.



PRESENTACIÓN

• 7 •



Gaceta Oficial Digital

Para verificar la autenticidad de una representación impresa del mismo, ingrese el código **GO666231DEE1329** en el sitio web www.gacetaoficial.gob.pa/validar-gaceta

INTRODUCCIÓN

La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), adoptada por las Naciones Unidas en 1989 y ratificada por la República de Panamá a través de la Ley N° 15 de 1990, constituye el principal instrumento internacional de cumplimiento obligatorio para garantizar y proteger los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes (NNA). En un esfuerzo por reafirmar su compromiso con esta y otras normativas de derechos humanos, el Estado de Panamá ha establecido el Sistema de Garantías y Protección Integral de la Niñez y Adolescencia mediante la Ley N° 285 de 2022. Esta ley define, de acuerdo a las competencias institucionales, la posibilidad de establecer las directrices y mecanismos para promover la protección integral y efectiva de esta población. Entre otros instrumentos, también se cuenta con la Ley N° 171 de 2020, sobre la Protección Integral a la Primera Infancia y al Desarrollo Infantil Temprano; aplicables para todo NNA que se encuentre en el territorio nacional independientemente de su condición migratoria.

El presente Protocolo aborda diversos aspectos relacionados con la identificación y atención de NNA no acompañados y/o separados en el contexto de la movilidad humana en la República de Panamá; a fin de proteger sus derechos³. Este documento se establece como una guía y herramienta de trabajo para los funcionarios/as y diversos actores involucrados en la atención de esta población, fomentando una coordinación interinstitucional efectiva mediante orientaciones claras y actualizadas. El objetivo es garantizar la protección, el bienestar y el desarrollo integral de este grupo particularmente vulnerable.

³ OC 21/2014. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Derechos y Garantías de Niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional.



CONTEXTO

Panamá cuenta con fronteras internacionales terrestres y marítimas; la ubicación geográfica estratégica del país ha dado lugar a un paso constante de personas que atraviesan el territorio como parte de su ruta migratoria hacia otros países de la región, motivados por diferentes circunstancias y factores.

En particular, el flujo migratorio mixto que cruza la peligrosa selva del Darién, en la frontera con Colombia, ha experimentado cambios significativos en los perfiles de las personas que lo conforman. Tal como lo referencia la Defensoría del Pueblo, a partir del año 2017 se evidencia un aumento de familias con NNA y mujeres embarazadas, que se suman al tránsito de hombres adultos, que hasta esa fecha eran la mayoría de población en movilidad⁴.

Sin embargo, es desde 2019 que se presenta un incremento significativo en el número de familias con niños y niñas que emprenden esta ruta migratoria. Se ha identificado que muchos de ellos/as se movilizan solos o sin la compañía de sus padres, madres, tutores legales o habituales, lo que los expone a una situación de mayor vulnerabilidad⁵. Esta realidad plantea uno de los principales desafíos en términos de protección y garantía de sus derechos. Ante los diversos cambios en las dinámicas migratorias, resulta imperativo establecer un protocolo de actuación que aborde de manera adecuada, las necesidades específicas de la niñez y adolescencia migrante no acompañada y/o separada en cumplimiento de los estándares nacionales e internacionales de protección.

4 Defensoría del Pueblo, 2023. Informe Defensorial sobre la Situación de Derechos Humanos de la Niñez y Adolescencia en Movilidad y en las zonas de Frontera de Panamá. p. 21. En: <https://www.defensoria.gob.pa/wp-content/uploads/Informe-Defensorial-sobre-la-Situacion-de-Derechos-Humanos-de-la-Ninez-y-Adolescencia-en-movilidad-humana-y-en-Zonas-de-Frontera-de-Panamá.pdf>

5 Ibid., p.22.



1. MARCO DE REFERENCIA

1.1 Objetivo general:

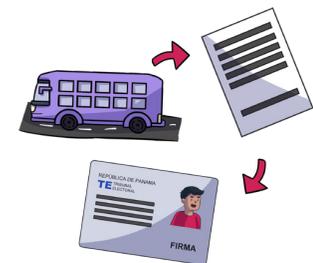
Fortalecer desde un enfoque de protección integral y derechos humanos, la ruta de acción de las Autoridades de Protección de la Niñez y Adolescencia, el Servicio Nacional de Migración (SNM), Servicio Nacional de Fronteras (SENAFRONT) y otros actores intervinientes, en la identificación, registro y atención de los NNA no acompañados y/o separados, en contexto de movilidad humana, en Panamá.



1.2 Objetivos específicos:

Definir los principios, procedimientos, criterios y acciones pertinentes en el proceso de identificación, registro y atención de NNA no acompañados y/o separados, de acuerdo con las competencias institucionales, para la garantía de sus derechos.

Impulsar el funcionamiento del Sistema de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, facilitando la coordinación y colaboración entre los actores y otros intervinientes en la protección y atención de la niñez no acompañada y/o separada.



Promover la protección y garantía de derechos de la niñez y adolescencia en movilidad de acuerdo con los estándares nacionales e internacionales de protección de derechos humanos.

1.3 Ámbito de aplicación:

El protocolo se aplicará a todos los NNA en situación de movilidad humana que puedan estar no acompañados y/o separados de sus familias, tutores legales o cuidadores habituales, y que se encuentren en el territorio nacional de la República de Panamá.



2. PRINCIPIOS RECTORES Y PAUTAS DE RELACIONAMIENTO

Para la aplicación e interpretación de este protocolo y en cada una de sus fases, se tendrá en cuenta los siguientes principios⁶.

P. Interés Superior de la niñez. Art. 7, 8 y 10 (Ley N° 285, 2022)

Establece que el respeto y la plena realización de los derechos y garantías de los NNA deben ser considerados de manera prioritaria al tomar decisiones y medidas que impacten sus vidas, ya sean de índole administrativa, legislativa o judicial. Este principio debe ser analizado como un derecho, como una norma de procedimiento y como un principio jurídico de interpretación.

El ejercicio de este derecho implica la participación de los NNA en los procedimientos o mecanismos para la adopción de medidas.

Como norma de procedimiento, tanto en su parte administrativa como judicial, es un parámetro objetivo para la aplicación de todos los actores del Sistema de Garantías y Protección Integral.

Como principio jurídico de interpretación limita la discrecionalidad de las autoridades y prioriza las normas de protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia.

P. Protección integral. Art. 5 y 6 (Ley N° 285, 2022)

Conjunto de medidas preventivas, de protección y promoción asumidas por la familia, la comunidad, las distintas instancias organizadas de la sociedad civil y el Estado; con el propósito de garantizar el desarrollo integral biológico, psicológico y social de los NNA en un entorno de libertad, igualdad y dignidad. Además, buscan fomentar su participación en diversos ámbitos sociales, de acuerdo con sus capacidades y nivel de crecimiento y desarrollo.

P. de vida supervivencia y desarrollo. Art. 6 (CDN)

Los Estados deberán garantizar no sólo la supervivencia de los NNA, sino también su desarrollo adecuado, a través del disfrute a la salud, la nutrición, un ambiente sano, seguridad social, educación, actividades culturales y recreativas; desde una perspectiva de integralidad.

P. de confidencialidad. OG. N° 6 (CDN)

Los diferentes actores institucionales que hacen parte en la asistencia y atención a NNA en movilidad, deben proteger la confidencialidad de la información recibida, con inclusión del derecho a la intimidad.

Para el uso de los datos, en la gestión de casos, debe procurarse lograr el consentimiento y/o asentimiento informado.

P. de no revictimización

Contempla el deber de asegurar que el NNA no sea expuesto a reiteradas entrevistas, procesos, trámites o exámenes físicos, sociales o psicológicos que puedan afectar su integridad, autoestima, bienestar o salud mental.

⁶ Los principios que orientan la aplicación del presente protocolo parten de un enfoque de derechos humanos. Estos definen también las pautas de comunicación asertiva para el tratamiento y gestión integral de casos de los NNA no acompañados y/o separados. De igual modo, se hace énfasis en que dichos principios deben ser aplicados de manera transversal en cada una de las fases del protocolo.



P. Enfoque de derechos Art. 5, numeral 10 (Ley N° 285, 2022)

Marco conceptual basado en las normativas y principios contenidos en los instrumentos nacionales e internacionales ratificados por la República de Panamá, en especial la CDN, orientados a la promoción y protección de derechos humanos.

P. Igualdad y no discriminación. Art. 6, numeral 2 y 4 (Ley N° 285, 2022) y OG. N° 6

Implica que todos los NNA son iguales en dignidad y derechos, sin importar su nacionalidad, etnia, raza, sexo, idioma, religión, opiniones políticas, condición migratoria propia, de sus familiares o responsables, u otros criterios similares.

P. Interés Superior de la niñez. Art. 7, 8 y 10 (Ley N° 285, 2022)

Todos los NNA tienen el derecho fundamental de vivir con sus padres, madres, familia nuclear, extendida o tutor, beneficiándose de la atención parental y preservando vínculos afectivos. No deberían ser separados de su familia debido a motivos económicos u otras razones, a menos que surjan circunstancias excepcionales que afecten su bienestar o contradigan su interés superior. La separación del NNA de su familia se efectuará como medida de último recurso y extrema necesidad y deberá ser temporal, motivada y por el menor tiempo posible.

En caso de NNA no acompañados y/o separados se procurará promover la reunificación a la brevedad posible, así como la adopción de medidas de cuidado alternativo y no de carácter institucional.

P. de no detención. Art. 9 y 37 (CDN)

Se evitará la imposición de medidas y condiciones similares a la detención en perjuicio de los NNA. Por regla general, no se privará la libertad de los NNA a causa de su condición migratoria o la de sus familiares y acompañantes. Se deben considerar medidas de cuidado alternativo priorizando aquellas basadas en la familia.

P. de No devolución y no sanción por ingreso irregular. OG. N° 6 (CDN)

El trato adecuado de los NNA no acompañados y/o separados implica que los Estados respeten la obligación de no devolución ni sanción por ingreso irregular al territorio. Tampoco los trasladarán a un país en donde puedan existir peligros reales de daños irreparables para ellos/as. Para evaluar dichos riesgos debe tenerse en cuenta la edad y el sexo, así como las consecuencias para ellos/as del acto de devolución.

P. Participación. Art. 7 y 66 (Ley N° 285 de 2022)

Todos los NNA, sin distinción alguna, tienen el derecho, de acuerdo con su desarrollo y madurez, a expresar su opinión, ser escuchados y participar en todas las decisiones que les afecten. Sean estas de carácter individual, que les incumban directamente o bien, políticas y acciones que tengan un impacto más amplio, en su bienestar y desarrollo.

P. de Protección efectiva y responsabilidad estatal. Art. 6 (Ley N° 285, 2022)

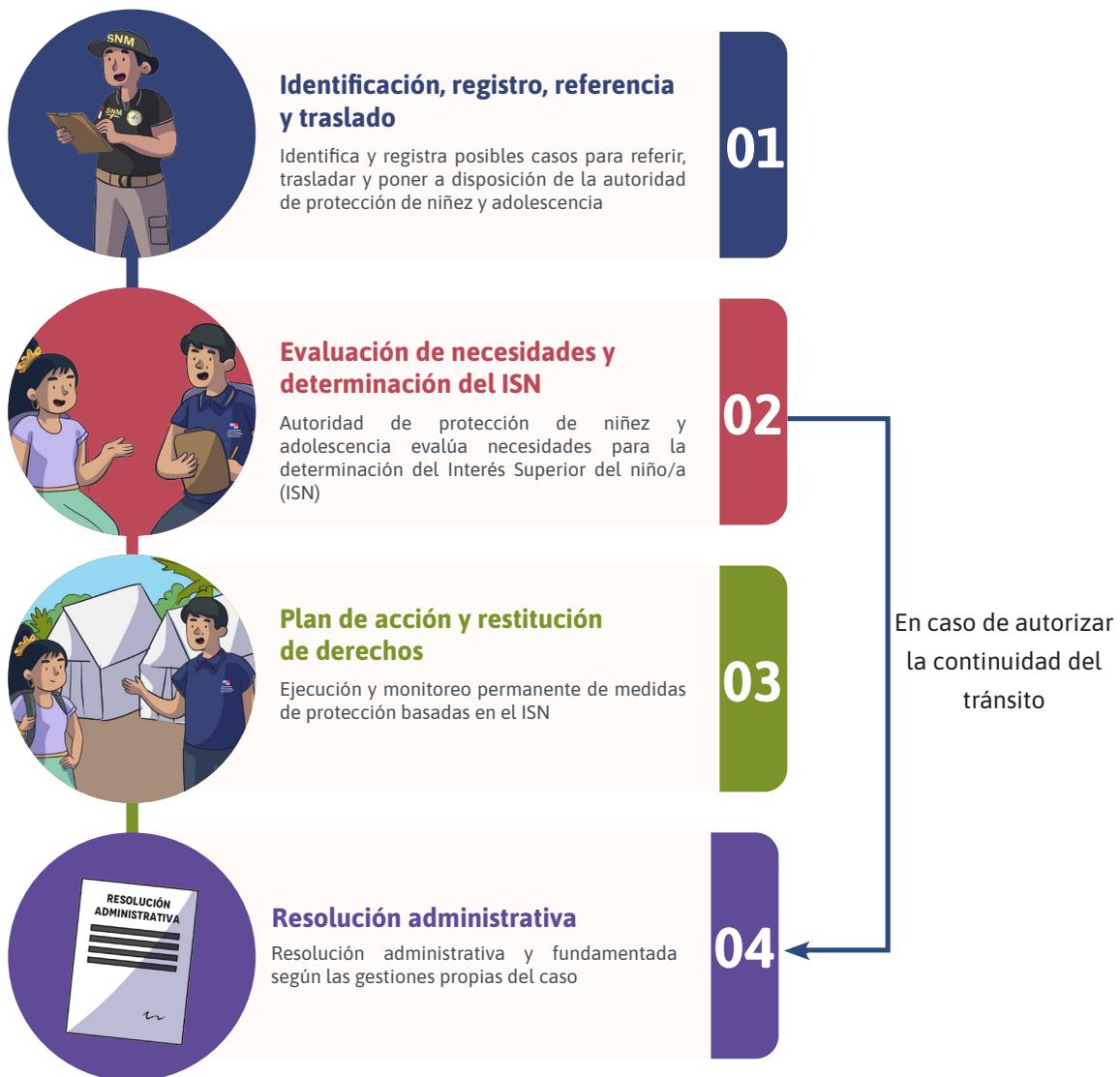
Con el fin de garantizar la plena realización de los derechos de los NNA, es imperativo que las instituciones estatales tomen medidas tanto generales como específicas, ya sean de naturaleza administrativa, legislativa, judicial, consular u otras, según corresponda. Esto incluye la asignación de recursos materiales necesarios para asegurar la efectiva protección de los derechos humanos de los NNA.



3. FASES Y PROCEDIMIENTO:

Teniendo en cuenta los riesgos de protección que enfrentan los NNA no acompañados y/o separados durante todas las etapas de su proceso migratorio, resulta fundamental proporcionar una respuesta institucional eficaz y oportuna, basada en un enfoque de derechos humanos y protección integral que atienda sus necesidades. Para ello, el presente protocolo propone 4 fases que interactúan entre sí y guían el proceso de identificación, registro y atención a esta población.

En cada fase, se definen los procedimientos y acciones que deben llevar a cabo los actores y otros involucrados, conforme a las competencias establecidas en la Ley N° 285 de 2022.



3.1 Fase I: Identificación, registro, referencia y traslado

La fase I comprende cuatro acciones clave: identificar y registrar un posible caso de niñez y adolescencia no acompañada y/o separada, para poner en conocimiento (referir) de la autoridad de protección de niñez y adolescencia: Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF) y/o el Juzgado de Niñez y Adolescencia (JNA), y preparar el traslado del NNA ante esta.

3.1.1 Acción: Identificación y registro

Identificación preliminar y registro de un posible caso de niñez y adolescencia no acompañada y/o separada.



Autoridad responsable: Servicio Nacional de Migración (SNM), como institución de seguridad pública y de gestión administrativa⁷.

Autoridades complementarias: cualquier otra autoridad pública que en el ejercicio de sus funciones identifique a NNA no acompañado y/o separado en contexto de movilidad humana; en caso de no estar el SNM.

Algunas de las autoridades estatales que podrían identificar preliminarmente a NNA no acompañados y/o separados son:



Policía Nacional o
Policía de Niñez y
Adolescencia



Servicio Nacional
Aeronaval (SENAN)



Servicio Nacional de
Fronteras (SENAFRONT)
- Unidad Especializada
en Asuntos de Niñez y
Adolescencia (UEANA)



Alcaldías o personal de
salud, educación, entre
otros

⁷ Decreto Ley N° 3, 2008. Art. 2 y 6.



Documento a diligenciar: formulario de identificación, registro y referencia. (Anexo III, puntos 1 al 4).

En todos los casos se procederá a poner en conocimiento de la situación, de manera inmediata, a la autoridad de protección de niñez y adolescencia (SENNIAF y/o JNA) para coordinar las acciones pertinentes.

En los territorios con presencia de UEANA de SENAFRONT, el SNM refiere el caso a la UEANA para continuar el proceso.

Finalmente, en principio de corresponsabilidad, también pueden actuar otros intervinientes como:



Organizaciones no gubernamentales



Organizaciones de cooperación internacional



Actores humanitarios con trabajo en derechos humanos o de protección a la niñez



Organizaciones religiosas y organizaciones de la sociedad civil



Redes de servicios locales

Quienes también deberán informar a la autoridad de protección de niñez y adolescencia (SENNIAF y/o JNA) a la mayor brevedad, del posible caso identificado, a fin de coordinar las acciones pertinentes.

Observación: la identificación de los NNA no acompañados y/o separados, puede tener lugar en los sitios de ingreso regulares e irregulares del país, sean estos puntos de frontera terrestre, puertos o aeropuertos. Así como durante la realización de operativos de control migratorio o en otros lugares al interior del territorio nacional como albergues o Estaciones de Recepción Migratoria (ERM), centros de salud o atención médica; espacios de atención de organismos no gubernamentales o de cooperación, entre otros.



Es esencial proporcionar una explicación antes de proceder con el registro detallado de información y la recopilación de datos del NNA y de sus familiares o acompañantes que se presenten como tutores legales o habituales, en caso de haberlos. La cual debe adaptarse a la edad y etapa de desarrollo del NNA, para que sea comprensible y accesible para él o ella y también para quienes le acompañan. El objetivo es asegurar la participación informada y el asentimiento (visto bueno), para proceder con el registro de la información.

Procure mantener al NNA en un lugar adecuado y seguro, brindando confianza y tranquilidad. Mantenga siempre una comunicación asertiva e informe que el Estado panameño debe asegurar su bienestar y que por tanto, no puede continuar su tránsito hasta que la autoridad de protección de niñez y adolescencia (SENNIAF y/o JNA) valore su situación.

Cualquier autoridad estatal que identifique un posible caso de NNA no acompañado y/o separado, debe llevar un registro detallado del mismo, para lo cual puede apoyarse en el "formulario de identificación, registro y referencia". (Anexo III, puntos 1 al 4).



ACCIONES CLAVE DURANTE LA IDENTIFICACIÓN

Para el análisis de cada caso, tenga en cuenta las definiciones de NNA no acompañado y/o separado contenidas en la Observación General N° 6 de 2005 del CDDN, que se encuentran al inicio de este protocolo. (Definiciones).



Las autoridades estatales solicitarán la documentación del NNA y de sus familiares y/o acompañantes que se presenten como tutores legales o responsables del NNA, en caso de haberlos, para verificar que existe un vínculo (familiar, consanguíneo, legal o por costumbre) e identificar al NNA.

Si el NNA se encuentra sólo/a, existen dudas sobre dicho vínculo o se determina algún riesgo o situación que requiera protección, el NNA deberá ser dispuesto ante la autoridad de protección de niñez y adolescencia (SENNIAF y/o JNA), para que pueda efectuar la valoración de su situación.



Cuando se presenten estos casos, lleve al NNA a un lugar en donde pueda continuar una conversación tranquila y segura.



Preséntese e infórmele sobre los pasos a seguir, sus derechos y genere en él o ella la confianza suficiente para que se exprese y valore que su opinión sea considerada durante todo el proceso.



En todo el diálogo tenga en cuenta la edad del NNA y su etapa de desarrollo. Resuelva sus dudas y explíquele de manera sencilla que todo lo que se hace y se hará, es importante para garantizar su bienestar y protección.

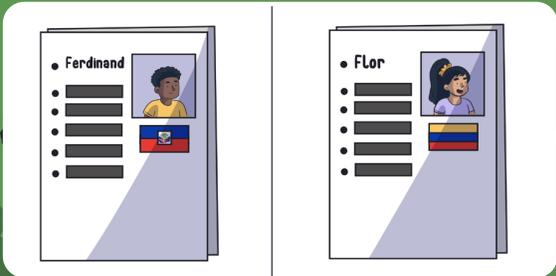


Asegure que el NNA comprenda el español o en su defecto, solicite y proporcione servicios de interpretación o traducción. Maneje formas de comunicación alternativa en casos de discapacidad (visual o auditiva) o de incapacidad para leer o escribir.



Enfatice en que es necesario que sea trasladado a otro lugar para que personal especializado en asuntos de niñez, adolescencia y familia, pueda tener una conversación más profunda y decidir qué es lo mejor para él o ella. Comente que no debe tener miedo porque está bajo la protección del Estado panameño.





Es importante registrar y documentar cada posible caso de un NNA no acompañado y/o separado, obteniendo información sobre su nombre, sexo, edad, nacionalidad, país de procedencia, datos de su padre, madre o tutores legales o habituales y la ubicación de los mismos, o en su defecto, el último lugar donde estuvo con ellos.

Según el análisis inicial, se debe valorar preliminarmente si el caso corresponde a un NNA no acompañado y/o separado. Para ello utilice "formulario de Identificación, registro y referencia". (Anexo III, puntos 1 al 4).



Esta información será de gran utilidad para comprender la situación de cada NNA por parte de la autoridad de protección de niñez y adolescencia (SENNIAF y/o JNA) y formará parte del expediente del caso.



Recuerde mantener el principio de confidencialidad durante todo el proceso.



Para la identificación de los NNA y la verificación del vínculo de quienes le acompañan, procure solicitar:



Pasaporte



Cédula de identidad personal o tarjeta de identidad



Certificado de nacimiento



Documento de viaje migratorio



Documento notarial en el cual se detallan los datos personales del NNA y la persona que tenga su tutela y/o representación legal.



Cualquier otro documento legalmente válido en su país de origen, que logre comprobar los datos personales y el vínculo (familiar, legal o por costumbre) de la persona responsable del NNA.

Recuerde: en caso que usted detecte que el NNA viaja solo o va acompañado de personas adultas a quienes no les corresponde su cuidado o tutela, es decir, es un NNA separado; o bien, ha sido víctima de graves vulneraciones a sus derechos (abuso, maltrato, violencia, explotación, entre otros) o puede estar en riesgo de serlo y necesita protección, active el procedimiento de este protocolo y refiéralo a la mayor brevedad posible a la Autoridad de Protección de Niñez y Adolescencia (SENNIAF y/o JNA) para determinar, con base en el Interés Superior de cada niño o niña, las acciones y decisiones que aseguren la protección de sus derechos, seguridad y bienestar



3.1.2 Acción: Referencia

Es comunicar a la autoridad de protección de niñez y adolescencia (SENNIAF y/o JNA), sobre la existencia de un posible caso de NNA no acompañado y/o separado, a fin de llegar a acuerdos que permitan garantizar que el NNA cuente con una valoración médica y se realicen los preparativos para ser trasladado en forma segura y sea recibido por la Autoridad de Protección lo más pronto posible.

Es importante que el NNA tenga acceso a servicios de salud para una valoración inicial, cuyo parte médico debe anexarse a los documentos del caso, para ponerlos en conocimiento de SENNIAF y/o JNA.



Autoridades responsables: Servicio Nacional de Migración (SNM) y quienes participen en las acciones del proceso de referencia; como UEANA de SENAFRONT o Policía de Niñez y Adolescencia en apoyo para el traslado o bien, Ministerio de Salud para la valoración médica.

Autoridades complementarias: otros actores que podrían referenciar casos a la autoridad de protección de niñez y adolescencia, en caso de no estar el SNM, son:



Policía Nacional o Policía de Niñez y Adolescencia



Servicio Nacional Aeronaval



SENAFRONT



Alcaldías o personal de salud, educación, entre otros



Documento a diligenciar: formulario de identificación, registro y referencia. (Anexo III, puntos 5 a 6), Oficio de referencia (Anexo IV), Parte médico (por personal de salud) y en el caso de la UEANA el Informe de novedad.

Finalmente, en principio de corresponsabilidad, también pueden actuar otros intervinientes como:



Organizaciones no gubernamentales



Organizaciones de cooperación internacional



Actores humanitarios con trabajo en derechos humanos o de protección a la niñez



Organizaciones religiosas y organizaciones de la sociedad civil



Redes de servicios locales

Recuerde: si el caso ha sido identificado por autoridades estatales complementarias u otros actores intervinientes, en zonas donde no haya presencia de SNM o de la UEANA de SENAFRONT, debe coordinar directamente con la autoridad de protección de niñez y adolescencia las acciones pertinentes para garantizar la valoración médica y el traslado del NNA.

Observación: para la superación de barreras idiomáticas o de discapacidad, durante el contacto con el NNA y teniendo en cuenta su edad, contemple la posibilidad de emplear medios tecnológicos u otros recursos de apoyo para la traducción e interpretación.

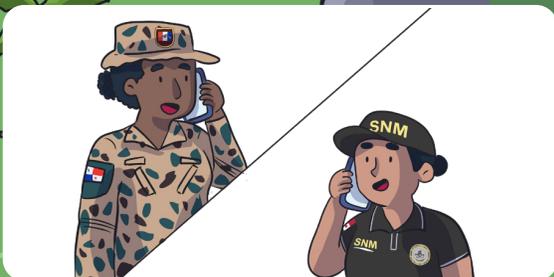


ACCIONES CLAVE DURANTE LA REFERENCIA DEL NNA

En todo momento mantenga informado al NNA y a sus acompañantes, en caso que los hubiese, sobre las acciones que se están realizando, así como el lugar a dónde será trasladado y las razones que lo motivan.



En zonas con presencia de la UEANA de SENAFRONT, como las Provincias de Darién y Chiriquí, la UEANA coordinará con el SNM para recibir al NNA junto con la información consignada en el formulario de Identificación, registro y referencia. (Anexo III, puntos 1 al 4).



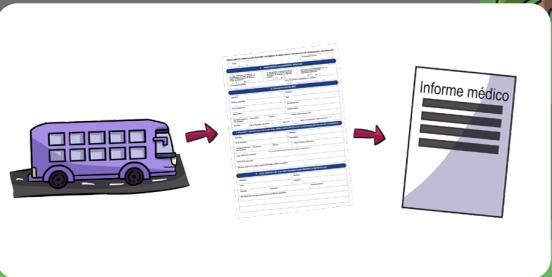
Luego, la UEANA, previa autorización de la autoridad de protección, realizará un traslado seguro del NNA al centro de salud más cercano, para llevar a cabo la valoración médica y obtener un certificado de salud o "parte médico", que se incorporará a la documentación del caso.



Realizará también una entrevista con el NNA y, basándose en la información recopilada y el análisis documental, elaborará el "Informe de novedad". Este informe se entregará a la autoridad de protección de niñez y adolescencia junto con la demás documentación del caso.

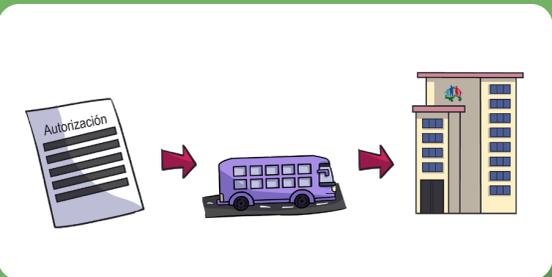


Finalmente UEANA, coordinará con SENNIAF y/o JNA el traslado y recepción del NNA, adjuntando la documentación recibida por parte del SNM (Anexo III, puntos 1 a 4), el parte médico y el "Informe de novedad".



En otras regiones del país, las autoridades estatales u otros actores intervinientes que hayan identificado el caso, coordinarán con SENNIAF y/o JNA las acciones pertinentes que permitan la valoración médica y el traslado del NNA a la autoridad de protección (Anexo III, puntos 5 a 7).

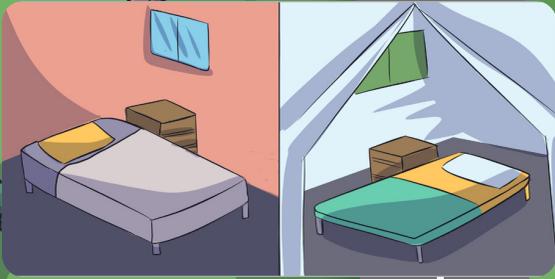
En casos excepcionales donde no sea posible asegurar la valoración médica del NNA, siempre que su salud no esté en riesgo, se priorizará, bajo previa autorización, su traslado a la Autoridad de Protección de Niñez y Adolescencia.



La autoridad de protección que sea informada del caso, procederá a comunicarse con el centro de salud donde será trasladado el NNA a fin de coordinar la debida atención y valoración médica.

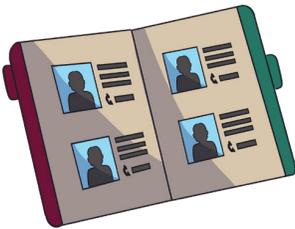


Prepare el "Oficio de referencia" de los casos o el caso identificado; para ello puede utilizar como guía el modelo de Anexo IV de este protocolo.



Asegure que mientras el NNA sea puesto a disposición de la autoridad de protección de niñez y adolescencia permanezca en un espacio adecuado y seguro. Atienda todas sus necesidades básicas.

Efectúe los preparativos y coordinaciones necesarias para el acompañamiento y traslado del NNA a la autoridad de protección de niñez y adolescencia.



Cuente con un directorio que contenga los datos de contacto de las autoridades de protección de niñez y adolescencia y los horarios disponibles de cada uno de ellos en su área de trabajo.



3.1.3 Acción: Traslado y disposición ante autoridad de protección de niñez y adolescencia

Se refiere a la acción de acompañar y trasladar al NNA de manera segura y expedita para ser recibido por la autoridad de protección de niñez y adolescencia (SENNIAF y/o JNA), de acuerdo con los horarios establecidos entre estas autoridades: JNA en horas hábiles y a SENNIAF en horas inhábiles.

El traslado se llevará a cabo en las primeras 24 horas a partir del momento en que se tome conocimiento del caso. De manera excepcional, atendiendo a situaciones específicas, podrá realizarse hasta dentro de las siguientes 72 horas, o bien, en razón a la distancia en donde se encuentra el NNA. El traslado inicial se circunscribe a la región o provincia donde se detecte al NNA ante la sede de la autoridad de protección.



Autoridades responsables: se recomienda que el traslado sea realizado preferentemente por la UEANA del SENAFRONT o por la Policía de Niñez y Adolescencia, como autoridades especializadas en el trato con esta población. En casos particulares, se podría considerar la intervención del Servicio Nacional Aeronaval, todo ello sujeto a la previa autorización de la autoridad de protección de niñez y adolescencia.



Autoridades complementarias: El SNM, la entidad o el actor humanitario, de cooperación, o miembros de la sociedad civil que hayan identificado el caso, seguirán las instrucciones de la autoridad de protección de niñez y adolescencia en los acuerdos para el traslado. Esta información deberá quedar debidamente registrada en el punto 7 del (Anexo III) y en el "Oficio de referencia" (Anexo IV).



Documento a diligenciar: formulario de identificación, registro y referencia diligenciado (Anexo III), oficio de referencia (Anexo IV), Parte médico y, en el caso de la UEANA de SENAFRONT, el informe de novedad.



ACCIONES CLAVE DURANTE EL TRASLADO DEL NNA:

En todo momento mantenga informado al NNA sobre las acciones que se están realizando, así como el lugar a dónde será trasladado y las razones para ello.



En los casos identificados en la Provincia de Darién o Chiriquí, una vez el SNM dispone al NNA a la UEANA del SENAFRONT, esta coordinará las acciones necesarias para realizar el traslado del NNA a la autoridad de protección de niñez y adolescencia (JNA y/o SENNIAF) de la región o provincia donde fue detectado.

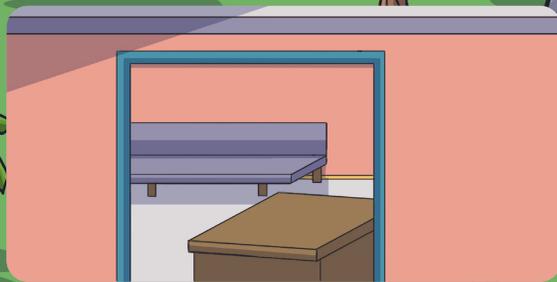
En otros puntos del país, o en caso de no contar con unidades de la UEANA del SENAFRONT ni de la Policía de Niñez y Adolescencia, las autoridades estatales complementarias que hayan identificado el caso, bajo previa autorización de la autoridad de protección de niñez y adolescencia, de manera excepcional procederán a trasladar al NNA al punto acordado con SENNIAF y/o JNA a para su recepción.



Es importante identificar y cubrir necesidades básicas del NNA, así como hacerlo sentir seguro/a y en confianza.



La autoridad de protección de niñez y adolescencia, al recibir la notificación sobre la remisión del caso, además de coordinar las acciones para su traslado y recepción, implementará medidas para garantizar que, al momento de recibir al NNA, pueda contar con un lugar o ámbito de emergencia, esto es un sitio en donde el NNA pueda quedarse y ser cuidado lejos del riesgo de daño, mientras se realiza una evaluación más completa⁸.



En este entorno, se procurará iniciar a la brevedad posible la Fase II a través de una entrevista especializada con el fin de evaluar y determinar el Interés Superior del NNA.

8 Concepto tomado del documento Procedimientos Operativos Estándar (SOP). Expediente Único, Octubre 2023.



3.2 Fase II: Evaluación de necesidades y determinación del Interés Superior

Durante esta fase, se llevará a cabo una entrevista especializada para evaluar y determinar el Interés Superior del NNA (ISN). Esta evaluación debe realizarse en un entorno seguro y tranquilo donde el NNA pueda expresarse. Además, estará a cargo de profesionales competentes, capacitados en técnicas de entrevista y derechos de la niñez y adolescencia.

De acuerdo con la Observación General N° 6 del CDDN, la determinación del Interés Superior del niño/a, requiere una evaluación detallada de su identidad y situación. Esto implica examinar aspectos como su sexo, edad, nacionalidad, crianza, aspectos étnicos, culturales y lingüísticos, así como sus vulnerabilidades y necesidades de protección especial.

Las medidas que se adopten para atender las necesidades de protección de la niñez y adolescencia no acompañada y/o separada de su familia, su orden lógico y prioridad, siempre se registrarán por el principio del interés superior del niño/a.

3.2.1 Acción: Evaluación y determinación del Interés Superior del niño/a

La evaluación y determinación del ISN involucra la realización de una entrevista conducida por personal especializado en derechos de la niñez y adolescencia (psicólogo/a, trabajador/a social y/o abogado/a), tanto al NNA como a los acompañantes que se presenten como tutores legales o responsables del NNA.



El propósito de esta entrevista es obtener información precisa sobre la situación y el perfil del NNA, con el fin de determinar si se trata de un caso de NNA no acompañado o separado, identificar otras posibles necesidades de protección y determinar si es seguro para el NNA continuar con su tránsito migratorio o bien, si debe permanecer en el Sistema de Garantías y Protección Integral de la Niñez y Adolescencia. Todo ello a partir de un análisis debidamente fundamentado basado en el ISN y teniendo en cuenta su edad, grado de madurez y desarrollo, garantizando la participación del NNA y de los acompañantes que se presenten como tutores legales o responsables del NNA.





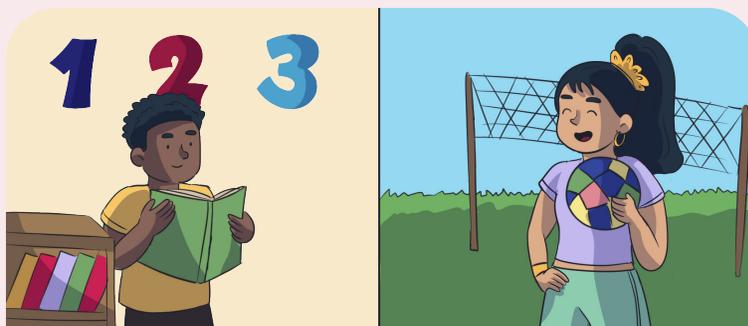
En caso que, basado en el ISN, se decida autorizar el tránsito del NNA por el país y su salida de este, se deberá formalizar dicha autorización a través de un procedimiento expedito y con la debida resolución administrativa⁹. Este proceso cerrará el expediente del caso, pasando directamente de la Fase II a la Fase IV, sin transitar por la Fase III. Todos los documentos relacionados se anexarán y formarán parte del expediente del caso de cada NNA identificado.

En virtud del artículo 181 de la ley N° 409 de 2023, SENNAIF pondrá en conocimiento del JNA los hechos y medidas de protección propuestas en las 48 horas siguientes. Así mismo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 187 de la Ley N° 285 de 2022, debe notificarse al SNM en caso que en virtud del ISN se considere que el NNA puede continuar su viaje y salir del país.



Autoridades Competentes: SENNAIF y Juzgados de Niñez y Adolescencia¹⁰.

La Fase II debe ser expedita, es decir, se procurará realizar en un plazo no superior a 48 horas y, en casos excepcionales, podrá extenderse hasta 10 días¹¹. En todos los casos los NNA deben ubicarse en ámbitos de cuidado de emergencia o transitorios donde estén cuidados y protegidos de riesgos.



- 9 Según la Resolución Administrativa N° ADM-DG-04, 2020 de SENNAIF, todas las decisiones deben basarse en un trabajo en equipo, de acuerdo con diferentes niveles de responsabilidad y capacidad de decisión entre los miembros.
- 10 Esta fase, en cumplimiento con los compromisos y obligaciones jurídicas internacionales, permite al Estado panameño contar con un procedimiento que valide sus acciones en garantía de la protección integral de los NNA que se encuentran en su jurisdicción. Una vez se toma la determinación del ISN según el perfil que se trate, se requiere la gestión de un plan de seguimiento para la restitución de sus derechos el cual se aborda en la fase N° III del presente documento. Ver más, CDDN. Observación General N° 6, 2005. Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen. En: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3886.pdf> y Ley N° 285, 2022. Art. 8 y 193
- 11 Casos excepcionales pueden incluir situaciones que impidan la realización de una entrevista a profundidad y/o afecten el derecho a la participación y a que la opinión del NNA sea tenida en cuenta en el proceso de determinación de medidas; como puede ser casos de emergencia médica que afecten a padres, madres o cuidadores del NNA o del mismo NNA, entre otras.



Esta fase incluye:

Apertura del expediente a nivel de cada Regional, el cual incorporará la recopilación de toda la información proporcionada por las autoridades o actores que identifican y refieren el posible caso. Esto debe realizarse máximo dentro de las 24 horas siguientes al conocimiento del caso. (Ley N° 285, 2022. Art. 198, 199, 201 y 285).

Entrevista al NNA (realizada por el trabajador/a social, psicólogo/a y/o abogado/a) y la verificación de su identidad, así como la identificación y entrevista a sus familiares y/o acompañantes que se presenten como tutores legales o responsables del NNA, en caso que los hubiera. Es fundamental garantizar el derecho a ser escuchado y el derecho de participación del NNA.

Acciones para la localización de los familiares, tutores legales o por costumbre, redes de apoyo o ente consular que pueda facilitar esta labor.

Determinación del ISN basada en el análisis efectuado.

En caso de autorizar la continuidad de su viaje por considerar que el NNA se encuentra en un entorno seguro y/o se ha logrado la constatación del vínculo, se debe formalizar este acto mediante resolución fundada, la cual se anexará al expediente. Pasa directamente de fase II a fase IV (resolución administrativa que cierra el caso).

En caso de detectar que el NNA necesita servicios de cuidado y protección, se procederá a determinar, de manera inicial, las medidas de protección necesarias que orientarán la elaboración del plan de acción para el restablecimiento de sus derechos. Pasa a Fase III.



Observación: para la superación de barreras idiomáticas o de discapacidad, durante el contacto con el NNA y teniendo en cuenta su edad, contemple la posibilidad de emplear medios tecnológicos u otros recursos de apoyo para la traducción e interpretación.

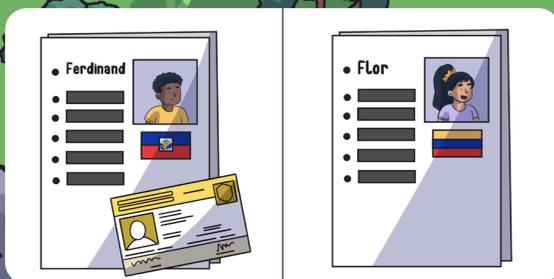


ACCIONES CLAVE DURANTE LA EVALUACIÓN Y DETERMINACIÓN DEL ISN

Facilitar la atención en un entorno adecuado y seguro, manteniendo la confidencialidad de la información y explicando al NNA todas las etapas del proceso. Se asegurará de garantizar la integridad del NNA en todo momento, promoviendo su participación de acuerdo con su edad, desarrollo y madurez.



Conforme al artículo 193, inciso 4 de la Ley N° 285 de 2022, el equipo técnico y especializado de SENNAIAF llevará a cabo una entrevista a fondo al NNA y en caso de ser necesario, a sus familiares y/o acompañantes que se presenten como tutores legales o responsables del NNA. En este proceso es importante analizar situaciones de amenaza, riesgo o perjuicio contra el cuidado, la seguridad y/o la protección de los NNA, como pueden ser el detectar posibles casos con necesidades de protección internacional o situaciones en las que el NNA sea víctima de delitos como trata o tráfico de personas, violencia sexual, entre otros. En tales casos, se requerirá una notificación inmediata y el acompañamiento del NNA en las gestiones ante el Ministerio Público.



Analizar y cotejar los documentos de identidad del NNA y de sus familiares y/o acompañantes que se presenten como tutores legales o responsables del NNA, así como la información obtenida durante la entrevista, a fin de comprobar el vínculo y relación de estos/as con el NNA.

Se valorará si las personas que acompañan al NNA separado, aunque no sean familiares, cuentan con la debida autorización o documentación que los acredita como tutores legales o por costumbre y/o responsables del NNA para hacer el viaje y se evaluará si en virtud del ISN es seguro que el NNA continúe el viaje con ellas/os. En caso contrario, este NNA pasaría a ser un NNA no acompañado y debe permanecer en el Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, a menos que, con base al ISN y bajo resolución fundada se determine lo contrario.

Con base a las entrevistas realizadas y a la evaluación de la información individualizada, es necesario determinar si se trata de:

- NNA separado
- NNA no acompañado
- NNA con otras necesidades de protección o atención inmediata (considerar ante este supuesto la conexidad con otras rutas y protocolos de atención y protección según el perfil que se trate).





Si se trata de un NNA separado, se procurará bajo previa verificación individualizada y determinación del ISN, la reunificación a la mayor brevedad posible o "reunificación expedita" con sus familiares o tutores legales o responsables, para que el NNA continúe con su viaje bajo su tutela y protección, de acuerdo con el derecho de reunificación familiar.

Dicha autorización debe realizarse bajo resolución fundada la cual también se integrará al expediente administrativo¹².

En caso de separación temporal durante la ruta migratoria en Panamá; en coordinación con las autoridades competentes se iniciará el contacto a la brevedad posible con sus familiares y/o acompañantes que se presenten como tutores legales o responsables del NNA. Al llegar estos a la ERM o al punto en donde se encuentra el NNA, se inicia el proceso de verificación del vínculo y si procede, se efectúa el proceso de reunificación "in situ".



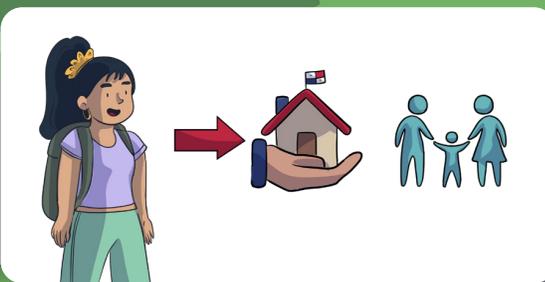
Mientras se efectúa el proceso de reunificación, ya sea con sus familiares y/o acompañantes que se presenten como tutores legales o responsables del NNA que también se encuentran en tránsito o bien, que ya están en el país; el NNA debe permanecer en un lugar o ámbito de cuidado de emergencia.



¹² Basado en CDDN. Observación General N° 6, 2005. Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen. En: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3886.pdf>.



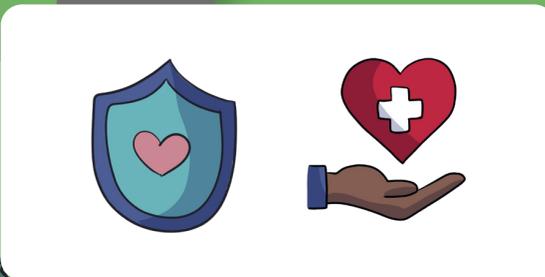
En virtud de sus necesidades y si la reunificación familiar "expedita" no es posible, el NNA de manera provisional y hasta por 30 días máximo, será ubicado en una medida de cuidado transitorio ("casita transitoria" o familia acogente), preferiblemente en la zona en donde se encuentra a fin de priorizar la reunificación "in situ".



Si al término de los 30 días no se realizó la reunificación familiar, deberá adaptarse el plan de acción y el NNA deberá ser reubicado en modalidades de cuidado alternativo de más larga duración de conformidad con la disponibilidad del servicio.



En cuanto se identifiquen necesidades urgentes de protección y salud, coordine inmediatamente la activación de las rutas conexas, las cuales deberán efectuarse de manera expedita y se desarrollarán en la fase III.



CONSIDERACIONES CLAVE DEL INFORME DE EVALUACIÓN Y DETERMINACIÓN DEL ISN

➤ El informe de evaluación y determinación del ISN que realiza la autoridad de protección de la niñez y adolescencia procurará considerar:



Datos generales del NNA y en caso de tener familiares, de ellos y/o sus tutores legales o habituales (nombre, nacionalidad, país de procedencia, sexo, vínculo o grado de afinidad y consanguinidad, otros).



Perfil de su situación migratoria: establecer si se trata de una NNA no acompañado y/o separado y las razones de su condición.



Evaluación de aspectos particulares de vulnerabilidad, en especial relativos a la salud física, psicosocial y de otras necesidades de protección como las derivadas de cualquier tipo de violencia, explotación o abuso.



Registro de las actuaciones realizadas para la localización de sus familiares o tutores legales o habituales y de las alternativas familiares para contar con un análisis de las posibilidades de reunificación familiar.





Para los casos de NNA no acompañados, se procederá al nombramiento de un tutor o representante legal, según las particularidades del caso. (Ley N° 285, 2022. Art. 12).



En caso que amerite una estancia prolongada en el país, se coordinará con el SNM el proceso para su regularización migratoria.



Resumen del caso, alternativas para su protección y recomendaciones de medidas de protección.



Para mayor información, ver Resolución N° ADM-DG-004 de 2020, de SENNAIF, "Lineamientos institucionales para la Evaluación del Interés Superior del Niño en Contexto de Movilidad Humana" y el Anexo V sobre "Evaluación y determinación del ISN"

» La SENNAIF deberá poner en conocimiento al Juzgado de Niñez y Adolescencia los hechos y las medidas de protección propuestas para los casos de NNA no acompañados y/o separados, en las 48 horas siguientes, para control y validación judicial. (Ley N° 409, 2023. Art. 181).



3.3 Fase III: Medidas de Restitución de Derechos y Monitoreo

Atendiendo al art. 193 de la Ley N° 285 de 2022, las medidas de protección administrativas comprenden el conjunto de intervenciones formalizadas y legítimas para garantizar, proteger y restituir los derechos de los NNA. El orden y prioridad de estas medidas, tal y como lo reconoce la CDN, se registrarán por el principio del interés superior del niño/a¹³.

Estas medidas de acuerdo a la previa evaluación y determinación del ISN, serán otorgadas por la SENNIAF, las cuales deberán ser motivadas, fundamentadas y contemplarán el plan de acción y la restitución de derechos acorde al perfil y situación real del NNA¹⁴.

3.3.1 Acción: Establecimiento y ejecución de plan de acción

La elaboración y gestión de un plan de acción es fundamental para asegurar la atención adecuada del NNA. Este plan debe ser incluido en el expediente administrativo y abordar las necesidades y recomendaciones identificadas durante la evaluación y determinación del IS del niño o la niña. Asimismo, debe garantizar la provisión directa de servicios y programas de respuesta a nivel local o central, de acuerdo con las necesidades específicas del NNA sea este no acompañado y/o separado.

Autoridades Competentes: SENNIAF (Unidad de Niñez Migrante, Refugiada y Apátrida) y Juzgados de Niñez y Adolescencia.



13 A la luz de la Observación General N° 5, 2003, (párrs. 18 a 23), los Estados Partes de la CDN velarán por que las disposiciones y los principios del tratado queden plenamente reflejados y surtan pleno efecto jurídico en la legislación nacional pertinente y prácticas institucionales.

14 El artículo 192 de la Ley N° 285 de 2022, determina que: "la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia es la autoridad administrativa de protección especializada para la atención de niños, niñas y adolescentes sin cuidado parental, en presunto estado de privación de derecho a la convivencia familiar o abandono, violencia, abuso, explotación, negligencia, adoptabilidad, protección internacional, entre otras".



CONSIDERACIONES CLAVE DEL INFORME DE EVALUACIÓN Y DETERMINACIÓN DEL ISN



La restitución del derecho a la protección, familia y convivencia familiar, debe cumplir con los procedimientos y responsabilidades de evaluación, determinación y seguimiento del ISN. De igual modo, considerará para su ejecución los estándares nacionales e internacionales de protección de derechos humanos, haciendo especial énfasis en los derechos de la niñez y adolescencia y de la niñez en movilidad.



La localización de la familia y/o acciones consulares conducentes a este fin son elementos esenciales de la búsqueda de una solución integral y adecuada que resuelva sus necesidades de protección y debe gozar de prioridad, salvo cuando el acto de localización o la forma en que ésta se realice vaya contra el ISN o ponga en peligro los derechos fundamentales de las personas que se trata de localizar o del mismo NNA.



Al establecer las medidas de protección, tomar en cuenta la coordinación institucional pertinente para el cumplimiento de la protección integral y las garantías procesales, incluyendo la definición de un tutor o representante legal para el NNA no acompañado y/o separado.

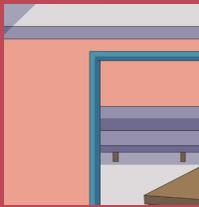




Incluir en el contenido del plan las acciones e intervenciones necesarias para minimizar riesgos y vulnerabilidades, así como garantizar sus derechos. (Acogimiento provisional, localización de familia, remisión a servicios de salud y apoyo psicosocial, educación, asegurar el derecho a la identidad y nacionalidad para los niños que nazcan dentro del país y coordinar la expedición de sus documentos de identificación u otras atenciones que demande su bienestar).



La integración y/o permanencia en el país de acogida debe basarse en un régimen jurídico estable que asegure el permiso de residencia o la regularización migratoria del NNA durante todo el tiempo de su estancia en Panamá. Para lo cual es necesaria la coordinación de acciones entre SENNIAF y SNM.



Realizar el seguimiento y monitoreo a las acciones establecidas dentro del plan de acción para el NNA, mida el progreso y adapte las intervenciones a las circunstancias cambiantes.



Asegurar la integridad física y psicológica del NNA durante todo el procedimiento y su ubicación y atención en un espacio adecuado. (Ley N° 285, 2022. Art. 199 inc. 1).





Considerar la incorporación del NNA en programas especializados encaminados a la atención integral, tratamiento y recuperación psicológica de víctimas o sobrevivientes de cualquier tipo de violencia o modalidades de explotación, abuso, maltrato o negligencia. (Ley N° 285, 2022. Art. 193 inc. 1).



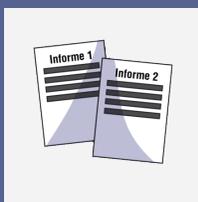
A fin de determinar su situación familiar y acciones de protección legal correspondientes, se incorporará en el plan de restitución de derechos un proceso administrativo de investigación psicosocial (Ley N° 285, 2022. Art. 193 inc. 4).



Considerar la integración del NNA en programas de acogimiento familiar o cualquier otra medida de cuidado alternativo según sus necesidades. (Ley N° 285, 2022. Art. 193 inc. 5).



Garantizar para los casos de niños/as lactantes, mujeres gestantes o con cualquier otra condición, la atención de sus necesidades mediante la articulación con cada una de las instancias para asegurar, la seguridad, salud, nutrición, desarrollo u otras. 193 inc. 5).



Durante el primer semestre se realizarán informes de seguimiento cada dos meses de las modalidades de acogimiento familiar y/o medidas de protección determinadas.





Procurar una atención diferenciada y con enfoque de niñez, que garantice los derechos de:

- Vida, crecimiento, desarrollo y salud.
- Educación, recreación y cultura.
- Protección e inclusión social.
- Participación y opinión del NNA



Aplicar un enfoque de multiculturalidad e interculturalidad en consideración del origen étnico, religioso, cultural y lingüístico del NNA.



Asegurar el respeto a la intimidad del NNA y garantice que, en las diversas modalidades en donde sean ubicados, este sea respetado.

En el siguiente apartado se dan algunos elementos clave para la atención de necesidades específicas según los perfiles de protección identificados.



3.3.2 Atención de NNA separados

Tomando en consideración las pautas del apartado anterior (Establecimiento y ejecución del plan de acción), adicionalmente tenga en cuenta:

- Procurar a la brevedad posible y en coordinación con las autoridades competentes, la identificación y búsqueda activa de sus padres, familiares y/o tutores legales o responsables del NNA a fin de lograr la reunificación familiar.
- SENNIAF realizará la reunificación familiar in situ o expedita cuando se trate de separaciones provisionales o temporales ocurridas durante el trayecto migratorio. Mientras tanto, se ubicará al NNA en un ámbito de cuidado de emergencia y bajo supervisión.
- En tal caso, previa verificación del vínculo, emitirá una resolución administrativa en donde se determinen las razones sobre las cuales, y con base al ISN se le permite continuar con su viaje o bien, llegar a su lugar de destino en Panamá en compañía de sus padres, familiares y/o acompañantes que se presenten como tutores legales o responsables del NNA.
- Dicha resolución debe integrarse al expediente el cual incluirá las consideraciones del informe de evaluación y determinación del ISN. (ver fase II. cuadro. 4: "Consideraciones clave del informe de evaluación y determinación del ISN").
- Si al término de 30 días, no se ha realizado la reunificación familiar o verificación del vínculo, se priorizará la ubicación del NNA en acogimiento familiar. En caso de no ser posible, se considerará la modalidad institucional o residencial como alternativa, de acuerdo con la disponibilidad en la zona, para dar continuidad al proceso de protección.

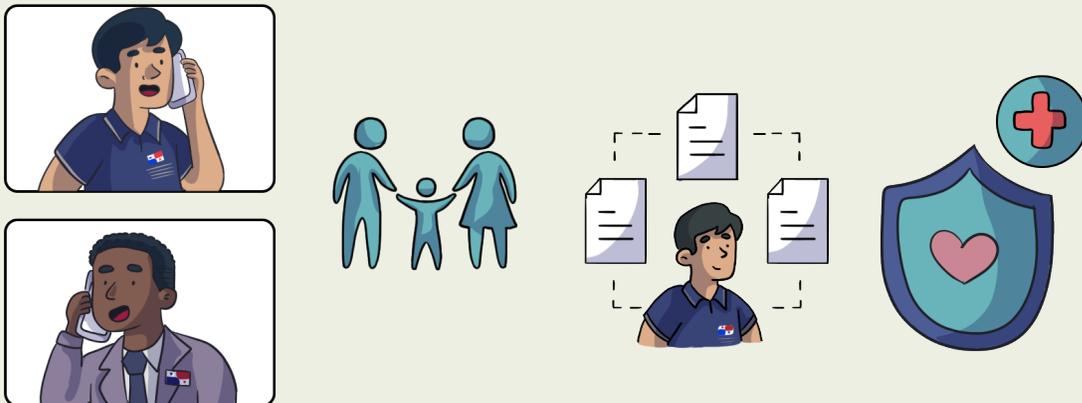
En caso de identificarse otras necesidades inmediatas de protección o condiciones de vulnerabilidad, se deberá coordinar con las autoridades competentes para la debida atención y gestión del caso. (ver Fase III. Puntos 3.3.4 y 3.3.5).



3.3.3 Atención de NNA no acompañados

Tomando en consideración las pautas del apartado de "Establecimiento y ejecución del plan de acción", adicionalmente:

- SENNIAF en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores iniciará el contacto de los padres, familiares, y/o tutores legales o responsables del NNA ubicados en otros países o bien, en el país de origen.
- Atendidas sus necesidades inmediatas se procederá a ubicarlo/a en la modalidad de cuidado alternativo, acogimiento familiar, institucional o residencial según disponibilidad en la zona, pero priorizando las de tipo familiar.
- Se coordinarán las medidas de atención interinstitucional necesarias para cada caso, orientadas a la restitución de los derechos del NNA.
- Se garantizará que, en el diseño del plan de acción, se incluyan las necesidades de protección y determinación de cuidados, incluyendo el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales; así como las de la regularización de su estancia en el país.



3.3.4 Atención de NNA con necesidades de protección internacional o complementaria

- Basado en el análisis del ISN, si se encuentran motivos fundados de persecución o vulneración de derechos, aplique el "Protocolo para la identificación, referencia y atención de los NNA en busca de la condición de refugiado que requieren protección internacional" (2018); se remitirá a ONPAR para que inicie el proceso definido en el mismo. Lo cual debe realizarse en los primeros seis meses desde su llegada a Panamá.
- En todo momento se asegurará la protección integral, el derecho a la participación del NNA y el respeto al principio de no devolución.
- Siguiendo el principio de progresividad de derechos, este protocolo no se limita exclusivamente a la aplicación de las rutas de protección existentes, sino que contempla la posibilidad de adoptar nuevas medidas de protección humanitaria en respuesta a las necesidades identificadas por el ISN.



3.3.5 Atención de NNA víctimas de trata y tráfico de personas

Tomando en consideración las pautas del apartado de "Establecimiento y ejecución del plan de acción", adicionalmente:

- Basado en el análisis del ISN, si se identifican motivos o indicios que sugieran un posible caso de NNA víctimas de trata, tráfico o actividades conexas, se llevarán a cabo coordinaciones inmediatas con la Comisión Nacional contra la Trata de Personas para atender sus necesidades de protección, en virtud de lo establecido en la ley No 79 de 2011 sobre Trata de Personas y Actividades Conexas.
- Durante todo el procedimiento se asegurará la protección integral del NNA, así como el derecho a su participación. Adicionalmente, se atenderán todas sus necesidades inmediatas y de protección especial.



3.3.6 Otras gestiones importantes

- Acción: Brindar asistencia consular, coordinación interinstitucional y medidas de protección complementarias.
- Autoridad competente: Ministerio de Relaciones Exteriores, SENNIAF y Servicio Nacional de Migración.

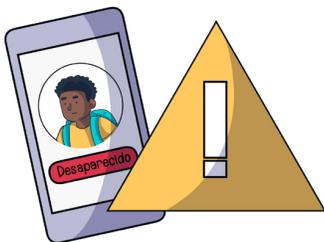


ACCIONES CLAVE EN LA ASISTENCIA Y GESTIÓN CONSULAR

Verificar de forma inmediata la identidad, vínculo y nacionalidad, del NNA y sus familiares, tutores legales o responsables del NNA, cuando se encuentren en su país de origen o en un tercer país.

Agilizar los trámites administrativos para la obtención de los documentos de viaje o migratorios, por parte de sus padres o tutores legales, cuando la reunificación familiar se haga en Panamá.

Establecer redes consulares que permitan brindar un acompañamiento idóneo al NNA y sus familiares a fin de lograr la reunificación familiar en el país de origen; facilitando documentación, asegurando las condiciones adecuadas para el retorno del NNA en los casos que sea viable y garantizando la protección, el bienestar y el acompañamiento por parte de la institución de protección del país de origen al NNA retornado y a su familia.



Impulsar el uso de tecnologías para la búsqueda de NNA desaparecidos o con alerta amarilla en sus países de origen.

Coordinar con el Ministerio Público (Fiscalías especializadas y la Organización Internacional de Policía Criminal - Interpol) cuando proceda y se trate de NNA víctimas de delitos o desapariciones.



Otros, de acuerdo a las particularidades propias del caso.



3.4 Fase IV: Resolución Administrativa

El Comité de los Derechos del Niño (2005), sostiene que, el objetivo final de regular la situación de los NNA no acompañados y/o separados de su familia, es identificar una solución duradera que responda a todas sus necesidades de protección. Para ello, es necesario tener en cuenta las opiniones del NNA al atender cada una de sus necesidades de protección. Desde un enfoque basado en derechos humanos, la búsqueda de las alternativas que garanticen y restituyan sus derechos comienza con un análisis de las posibilidades de reunificación familiar¹⁵.

En ese sentido se procurará lograr:

- Reunificación familiar
- Retorno a país de origen o a un tercer país.
- Otras medidas que garanticen y restituyan sus derechos como:
 - Adopción nacional o internacional
 - Integración en país de acogida



De acuerdo con el artículo 193 de la Ley N° 285 de 2022, la SENNIAF como autoridad competente en la protección de los derechos de la niñez y adolescencia, cuando corresponda, procederá a la ejecución del cierre del expediente, emitiendo la correspondiente resolución administrativa debidamente fundamentada.

¹⁵ Comité de los derechos del niño. Observación General N° 6, 2005. Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen. En: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3886.pdf>

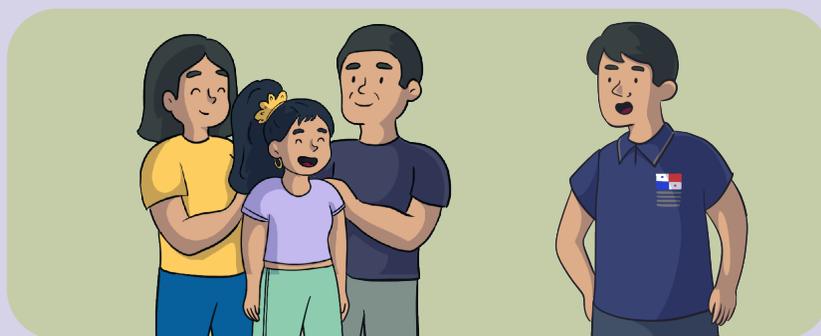


Atendiendo las dinámicas propias de los NNA no acompañados y/o separados debido al contexto de movilidad en el que son identificados, la expedición de la Resolución de cierre de caso puede darse por parte de la autoridad de protección de niñez y adolescencia, al concluir la Fase II, si se determina que en virtud del ISN este se encuentra en un entorno seguro y puede continuar su viaje; o, en caso de permanecer en el sistema de protección en cualquier momento en que se logre la reunificación familiar o se brinde una alternativa que permita el disfrute de sus derechos.



3.4.1 Reunificación familiar

Los procedimientos de reunificación familiar se basan en el derecho a la unidad familiar. Esto implica que el Estado tiene la responsabilidad de garantizar que los niños y niñas que han sido separados de sus familias en contextos de movilidad puedan reunirse con ellas de manera rápida, segura y atendiendo al ISN.



Autoridad competente: SENNIAF, Juzgados de Niñez y Adolescencia, Ministerio de Relaciones Exteriores y el Servicio Nacional de Migración.



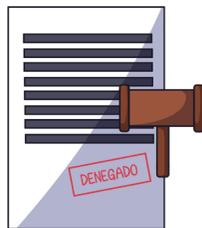
ACCIONES CLAVE PARA LA REUNIFICACIÓN FAMILIAR

Se procurará iniciar el proceso de reunificación familiar tan pronto se tenga conocimiento que se trata de un NNA no acompañado y/o separado.



En caso de reunificación familiar en Panamá, se atenderán las necesidades inmediatas del NNA y se contactará con sus familiares, tutores legales o habituales a la brevedad posible, previa verificación del vínculo.

Coordinar con el SNM los permisos migratorios para sus padres, madres, tutores legales o responsables en caso que deban viajar al país para lograr la reunificación familiar.



Si no es posible la reunificación familiar en el país de origen, sea a causa de obstáculos jurídicos que impidan el retorno, sea porque la evaluación del ISN determina que no es factible esta alternativa; se procede a determinar otras medidas de protección.

Se procurará una evaluación individualizada y procedimientos ágiles en favor del NNA.



En todos los casos se debe garantizar el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales del NNA.



3.4.2 Acción: Retorno a país de origen o un tercer país

El retorno puede plantear desafíos y riesgos significativos para los NNA e implica analizar las condiciones y circunstancias que motivaron la migración y la situación del país de origen. Entre estas se encuentran: falta de seguridad, vulneraciones a los derechos humanos, la pobreza y falta de oportunidades, la violencia, los conflictos armados o la discriminación, entre otras. En este sentido, es crucial garantizar que el retorno se lleve a cabo de manera segura y sostenible, priorizando el respeto y la protección de los derechos de los NNA.



Autoridad competente: SENNIAF, Juzgados de Niñez y Adolescencia, Ministerio de Relaciones Exteriores y el Servicio Nacional de Migración.



ACCIONES CLAVE PARA EL RETORNO A PAÍS DE ORIGEN



El retorno al país de origen o a un tercer país no se aplicará si existe un "riesgo razonable" de traducirse en vulneraciones de los derechos del NNA.

El reconocimiento del estatus de refugiado de un NNA representa un impedimento jurídico para el retorno al país de origen y, consecuentemente, para la reunificación familiar en dicho país.

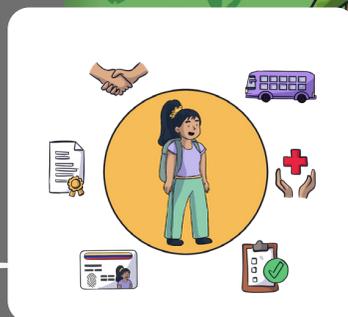
Se garantizará el derecho a la participación del NNA durante todo el procedimiento, teniendo en cuenta su edad y etapa de desarrollo.

La consideración del retorno al país de origen o a un tercer país sólo se contemplará en principio si responde al ISN. Para evaluar esta circunstancia, de acuerdo con la OG N° 6 del CDDN, se tomarán en cuenta diversos factores, como:

- La seguridad personal y pública, así como otras condiciones socioeconómicas que el NNA experimentará al regresar.
- La existencia de mecanismos de protección para la atención individual del NNA y las opiniones expresadas por él.
- El nivel de integración del NNA en el país de acogida y el período de ausencia de su país de origen.
- El derecho del NNA a preservar su identidad, incluyendo la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares.
- La conveniencia de que haya continuidad en la educación del NNA y la atención a su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico.



Tampoco se considerará el retorno si el NNA no cuenta con las condiciones para ser atendido por sus padres o integrantes de su familia extensa; a menos que se disponga de medidas de atención, cuidado y custodia previstas por el Sistema de Protección de Niñez del respectivo país.



En cualquier situación, la ejecución de medidas de retorno se llevará a cabo de manera segura, teniendo en cuenta las necesidades particulares del NNA y el ISN.



3.4.3 Acción: Integración en país de acogida

La integración en el país de acogida debe fundamentarse en un régimen jurídico estable que asegure el permiso de residencia o la regularización migratoria del NNA, durante todo el tiempo de su estancia en Panamá. Asimismo, es esencial determinar soluciones de protección integral para el NNA que le permitan disfrutar de su derecho a vivir en familia, garantizar su pleno desarrollo y brindar oportunidades para potenciar sus capacidades, facilitando así su transición hacia la vida adulta.

Debe preverse, al momento de llegar a la mayoría de edad, las acciones jurídicas pertinentes para garantizar su permanencia legal en el país, explorando alternativas para la adquisición de la nacionalidad, la naturalización u otras garantías constitucionales que les permita ejercer sus derechos de ciudadanía.

Así mismo, es necesario considerar los posibles casos de adolescentes con maternidad o paternidad temprana cuyos hijos nazcan en Panamá y quienes tienen también el derecho, en caso de quedarse en el país, de adquirir la nacionalidad y ejercer la ciudadanía.



Autoridad competente: SENNIAF, Juzgados de Niñez y Adolescencia, Ministerio de Relaciones Exteriores y el Servicio Nacional de Migración.



ACCIONES CLAVE EN LA INTEGRACIÓN EN PAÍS DE ACOGIDA

La integración en el país de acogida es la alternativa principal cuando el retorno al país de origen o la reunificación familiar se revela imposible por razones jurídicas o de hecho.



Durante todo el procedimiento se debe asegurar el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.

Toda medida de protección, incluyendo la disposición a largo plazo del NNA en modalidades de cuidado alternativo debe responder al ISN, priorizando siempre las de carácter familiar.



Procurar la coordinación interinstitucional necesaria para el disfrute y reconocimiento pleno de sus garantías y disfrute de sus derechos económicos, sociales y culturales.



3.4.4 Acción: Adopción nacional o internacional

La adopción nacional o internacional se presenta como una de las diversas alternativas en términos de cuidado permanente cuyo fin es restituir de manera expedita el derecho a la convivencia familiar del NNA basado en el ISN. Sólo debe considerarse después de verificar que el NNA es adoptable. En la práctica, esto implica específicamente que las acciones de localización y reunificación familiar han sido infructuosas o que los padres han otorgado su consentimiento para la adopción.



Autoridad competente: SENNIAF (Dirección Nacional de Adopciones), Juzgados de Niñez y Adolescencia, Ministerio de Relaciones Exteriores y el Servicio Nacional de Migración.



ACCIONES CLAVE EN PROCESOS DE ADOPCIÓN

Es esencial asegurar un proceso adecuado para la Declaratoria de Adoptabilidad, que valide la idoneidad y legalidad de la adopción.



Se dará prioridad a la adopción nacional sobre la internacional. La adopción internacional sólo se llevará a cabo cuando no sea posible la adopción a nivel nacional.

En el caso de adopciones internacionales, se aplicará la normativa nacional de protección y se utilizará como marco de referencia el Convenio relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en materia de Adopción Internacional, conocido como el Convenio de La Haya, aprobado por la Ley N° 33 de 1998.



En los casos de NNA con padres desconocidos, SENNIAF tendrá un plazo de 60 días calendario para abrir el expediente y realizar las investigaciones necesarias para preparar la solicitud de declaración de NNA expósito/a; según lo dispuesto en el artículo 30 de la ley No 46 de 2013.

En todos los procedimientos de adopción debe solicitarse y valorar las opiniones del NNA, teniendo presente su edad y madurez



4. ANEXOS

ANEXO I.

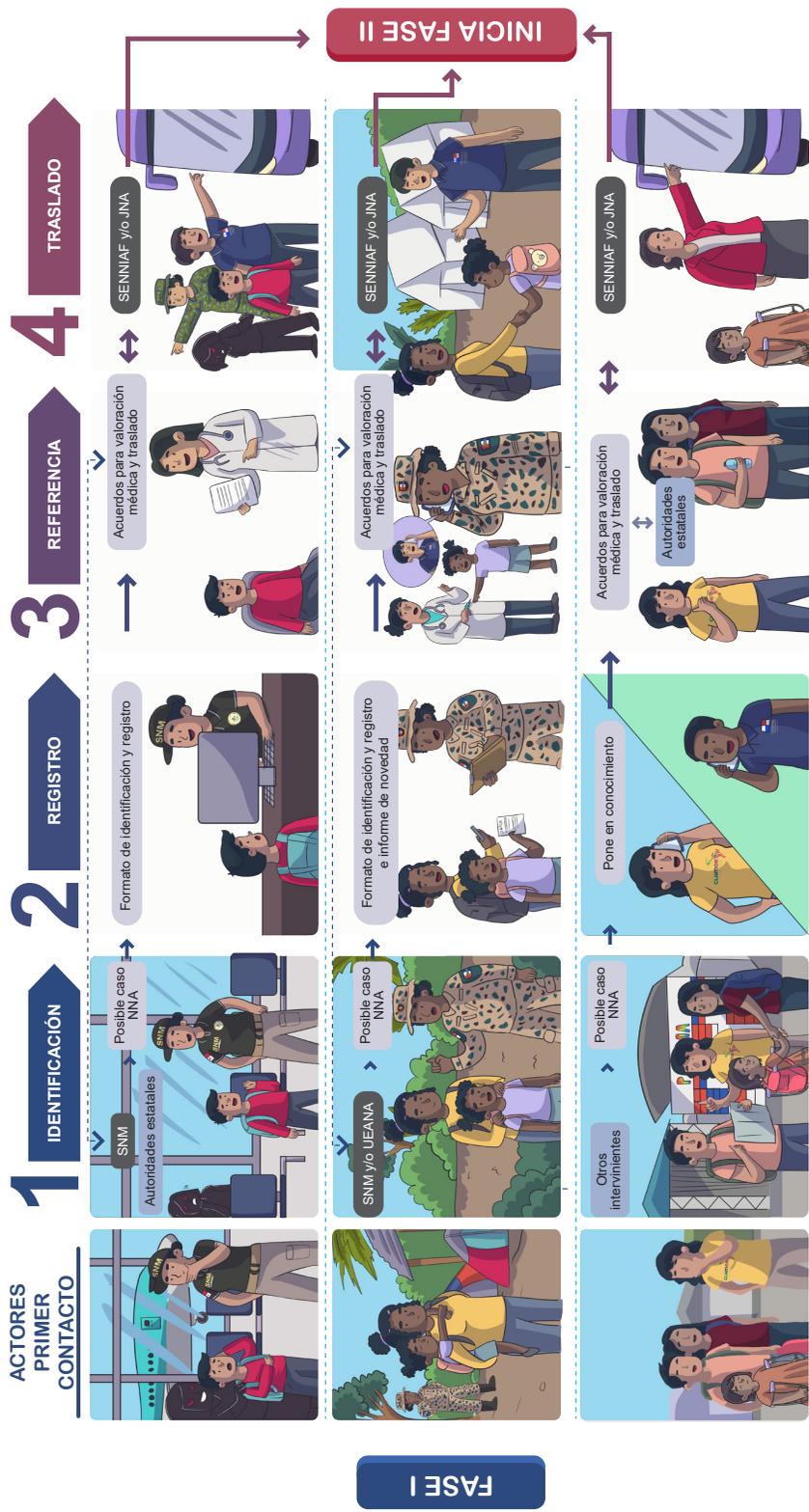
Flujograma del Procedimiento



Protocolo para la identificación y atención a niños, niñas y adolescentes no acompañados y/o separados en contexto de movilidad humana en Panamá



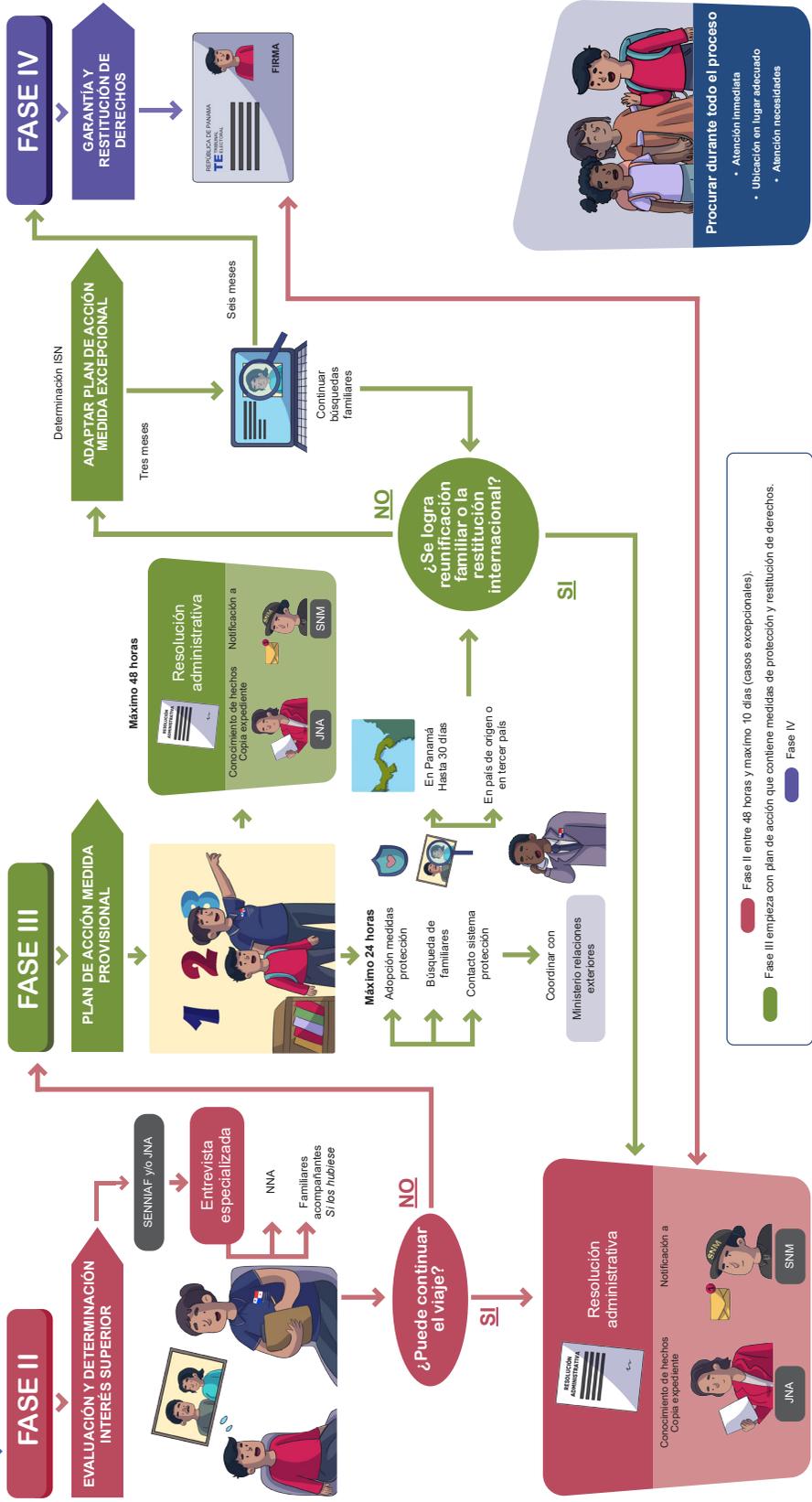
Normativa aplicable: Ley N° 285 de 2022: artículos 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 31, 62, 63, 64, 65, 68, 122, 180, 183, 186, 187, 195.



Protocolo para la identificación y atención a NNA no acompañados y/o separados en Panamá

Normativa aplicable: Ley 285 de 2022, artículos 6°, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 31, 62, 63, 64, 65, 66, 114, 122, 178, 180, 186, 187, 191, 192, 193, 195, 196, 197, 198, 199, 201, 202, 203. Ley 409 de 2023 artículo 181 que modifica el artículo 202 de la Ley 285 de 2022.

FASE II A IV



ANEXO II.

Lista de verificación del Expediente del NNA

A continuación, se presenta un "check list" sobre los principales documentos que deben constar en el expediente administrativo de cualquier NNA no acompañado y/o identificado en el territorio nacional:

Marcar con una "x" la información que consta en el expediente:

- Formulario de Identificación, registro y Referencia
- Oficio de referencia
- Informe de Novedad (para los casos previamente abordados por la UEANA del SENAFRONT)
- Parte médico
- Evaluación y determinación del ISN
- Resolución debidamente fundamentada de acuerdo a la DIS:
 - Autorización en la continuidad de su tránsito migratorio y salida del país
 - Permanencia en el Sistema de Protección de Panamá
 - Reunificación familiar en Panamá
 - Reunificación familiar en país de origen



ANEXO III.

Formulario de identificación, registro y referencia de niños, niñas y adolescentes no acompañados y/o separados





SECRETARÍA NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA



MIGRACIÓN Servicio, Excelencia y Control



FORMULARIO DE IDENTIFICACIÓN, REGISTRO Y REFERENCIA DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES NO ACOMPAÑADOS Y/O SEPARADOS

Fecha
 D | M | A

N° de registro del caso

1. Asentimiento o consentimiento Informado

1. ¿Ha explicado claramente el procedimiento al NNA, teniendo en cuenta la edad y etapa de desarrollo en la que se encuentra? Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>	2. ¿Ha obtenido el consentimiento de la persona para compartir sus datos para fines de asistencia y protección integral? Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>	3. En caso de venir acompañado/a, ¿se ha obtenido el consentimiento del padre/madre/cuidador/a? Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>
4. Firma/huella del NNA: _____		Firma del familiar o acompañante (si lo hubiere): _____

2. Datos generales del NNA

Apellido(s)		Nombre(s)	
Fecha de nacimiento		Edad	
N° de identificación		Tipo identificación	
Nacionalidad		Fecha de ingreso	
Pais de procedencia y país de destino	Procedencia:	Destino:	Contacto (celular, correo, otros)
El/la NNA: Viaja acompañado/a de terceros <input type="checkbox"/> Viaja solo/a <input type="checkbox"/> Indicios de situación de riesgo / protección <input type="checkbox"/>			

3. Información sobre personas con las que viaja: padres, madres, familiares y/o acompañantes (en caso de venir acompañado)

Apellido(s)		Nombre(s)	
N° de documento		Nacionalidad	
Pais de procedencia y país de destino	Procedencia:	Destino:	Contacto (celular, correo, otros)
Lugar y fecha de la separación: <i>En caso de haberse separado durante el trayecto, preguntar por:</i>			
Motivo de la separación:			
Ubicación actual o último lugar conocido de sus padres, madres o cuidadores:			

4. Datos generales de la persona funcionaria que identifica o registra el caso

Apellido(s)		Nombre(s)	
Cargo		Institución	
Localidad	N° Celular	Correo electrónico	
Descripción breve del lugar y forma en la cual el NNA fue identificado:			





SECRETARÍA NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA



MIGRACIÓN
Servicio, Excelencia y Control



5. Notificación a Autoridad de Protección de NNA y/o UEANA*

Referencia realizada por	Nombre y cargo	Institución
El NNA será recibido por:	Nombre y cargo	Institución
Fecha de referencia	Lugar de recepción	
A través de: <input type="checkbox"/> Teléfono (sólo para casos urgentes) <input type="checkbox"/> Correo electrónico <input type="checkbox"/> En persona <input type="checkbox"/> Otro: _____		

6. Traslado y acompañamiento a valoración médica

Coordine con Autoridad de Protección	Autorización de Autoridad de Protección	Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>
Fecha atención al NNA	Centro Médico	
Realizada por	Responsable del Traslado	Nombre y cargo
Anexa parte médico	Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>	Observaciones
Descripción breve de los acuerdos a los que se llegan para valoración médica o en caso que no se realice, motivos que lo impiden:		

7. Traslado ante Autoridad de Protección

Coordine traslado para ser recibido por Autoridad de Protección	Autorización de Autoridad de Protección	Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>
Fecha del Traslado	Medio Transporte	
Responsable del Traslado	Nombre y cargo	Funcionario que recibe NNA
Anexa parte médico	Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>	Observaciones
Observaciones adicionales si las hubiere:		

En casos con presencia de UEANA de SENAFRONT, el SNM registra información de los puntos 1 a 4 y SENAFRONT diligencia puntos 5 a 7. Todos los demás actores institucionales registrarán toda la información y de puntos 5 a 7 lo harán en coordinación con SENNAIF y/o JNA



ANEXO IV.

Oficio de Referencia

Panamá, ciudad, fecha

Señores/as:

Autoridad de protección de niñez y adolescencia (SENNIAF - JNA),

Es un placer saludarles,

A través de la presente, les hacemos entrega del N° _____ de posibles casos de niños, niñas y adolescentes (NNA) no acompañados y/o separados, los cuales han sido identificados en **(Nombre del municipio y fecha)** por **(Nombre y cargo de la persona que identificó el caso)** en **(lugar donde fue identificado) el día (fecha y, en lo posible, hora).**

N° Registro del caso	Niño	Niña	Edad	Separado	No acompañado	Otra situación de riesgo y/o vulnerabilidad
Total referencias						



ANEXO V.

Evaluación y determinación del ISN

El Interés Superior del niño y la niña

El Interés Superior del Niño /a (ISN) es un derecho, un principio y una norma de procedimiento destinados a garantizar el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes (NNA), así como asegurar el pleno ejercicio de todos los derechos reconocidos por la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN).

Este enfoque implica la erradicación de cualquier forma de discriminación basada en motivos como: nacionalidad, etnia, raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, posición económica, impedimentos físicos, condición migratoria propia, de sus familiares o responsables u otros criterios similares.

Evaluación y determinación del ISN:

Evaluación



Consiste en “valorar y sopesar todos los elementos necesarios para tomar una decisión en una determinada situación para un NNA. Incumbe al responsable de la toma de decisiones y su personal (de ser posible, un equipo multidisciplinario), además requiere contar con la participación del niño/a”. (CDDN, O.G N° 6 de 2005 y Ley N°285 de 2022 art. 7).

Determinación



Hace referencia al procedimiento formal, respaldado por garantías procesales rigurosas, para identificar y determinar el interés superior del niño/a, especialmente al tomar decisiones significativas que le conciernen. Además, implica determinar las mejores medidas en términos de protección y garantía de sus derechos. (CDDN, O.G N° 6 de 2005 y Ley N°285 de 2022 art, 8 al 10).

Para ello, es importante tomar en cuenta:

- La opinión del NNA en función de su edad y madurez.
- Cuidado, protección y seguridad del NNA, priorizando la preservación del vínculo parental y el derecho a la familia.
- El derecho a la salud, y a la educación.
- La necesidad del equilibrio sobre los derechos y garantías de las relaciones.
- La necesidad de priorizar los derechos del NNA frente a los derechos de las personas adultas.
- La indivisibilidad de los derechos humanos y por ende, la necesidad de garantizar todos los derechos y principios de protección de los NNA de acuerdo con la CDN.

(CDDN, O.G N°14 sobre el ISN; Ley N°285 de 2022,art. 9).

Adicionalmente procure:



Promover una atención integral, basada en un enfoque de derechos de la infancia



Asegurar el derecho a la participación del NNA de acuerdo a su edad, crecimiento y desarrollo



Garantizar el acceso al territorio y el respeto al principio de no devolución



Prevenir, sancionar y actuar diligentemente ante cualquier tipo de violencia identificada



Diligenciar y manejar de manera segura la información del NNA y sus familiares y/o acompañantes



ANEXO VI.



SECRETARÍA NACIONAL DE
NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA

Modelo guía de Resolución Administrativa - SENNIAF

ENCABEZADO

Se refiere a los datos de la institución, fecha, proceso de protección pertinente o medida de protección que se aplicará. (elementos de forma)

Resolución Administrativa N° ADM - DGxxx / Proceso de ___ / (del ___ de ___ de 202_)

HECHOS

Esta sección detalla los eventos y antecedentes relevantes que condujeron a la toma de decisiones, en pleno respeto y consideración al Interés Superior del Niño/a (ISN), conforme a lo establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y la ley N° 285 de 2022. Los hechos se presentarán de manera cronológica y enumerada para facilitar su comprensión. Se incluirán detalles específicos de la identidad del niño/a, así como de sus familiares o acompañantes que actúen como tutores legales o responsables del NNA

CONSIDERANDO

Se realiza un análisis de fondo considerando los elementos de hecho y derechos pertinentes al caso. Incluyendo en este apartado las medidas de restitución de derechos y el plan de acción establecido, siempre basados en el ISN. Es importante dejar claro las medidas/acciones que, con base en el ISN fueron realizadas durante la gestión del caso y en consecuencia, sustentan la decisión final o medidas de protección adoptadas. Las acciones pueden incluir entrevistas, coordinaciones consulares, interacciones con autoridades judiciales o migratorias, contacto con familiares o tutores legales, disposición de medidas de cuidado alternativo, gestiones para la regularización de su estadía, entre otras, teniendo en cuenta albergues y Estaciones de Recepción Migratoria (ERM), u otros recursos.

RESUELVE

En este apartado se presenta la decisión final o resolución del caso, fundamentada en todo el análisis previo, en estrecha concordancia con el ISN y los principios consagrados tanto en la CDN como en la Ley N° 285 de 2022. La resolución se elabora considerando los siguientes aspectos:

Reunificación Familiar en Panamá: Proceder a la reunificación del niño/a con su familia en territorio panameño, coordinando las acciones necesarias para garantizar un proceso respetuoso y seguro.

Reunificación Familiar en País de Origen: Coordinar con las autoridades del país de origen para facilitar la reunificación familiar, implementando las acciones necesarias para el retorno seguro.

Integración en país de acogida (permanencia en el Sistema de Protección): Establecer medidas para garantizar la continua protección del niño/a en el sistema, asegurando su bienestar y desarrollo.

Autorización en continuidad de tránsito migratorio y salida de Panamá: Facilitar la autorización para el tránsito migratorio y salida del territorio panameño, velando por la seguridad y protección del niño/a y bajo previa corroboración del vínculo.

Esta resolución se emite en estricto cumplimiento de las normativas nacionales, el ISN, y los principios consagrados en la CDN, asegurando la salvaguardia de los derechos fundamentales de la niñez y adolescencia.



Modelo de Resolución Administrativa - Autorización de Tránsito Migratorio



SECRETARÍA NACIONAL DE
NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA

Propuesta borrador

República de Panamá

Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia

Resolución Administrativa N° ADM - DGxxx

Asunto: Autorización de Tránsito Migratorio y Salida del País

(_del _ de _ de 202_, en ___)

La Secretaría General de Niñez, Adolescencia y Familia, conforme a las disposiciones constitucionales establecidas en el artículo 56 y legales en virtud de la Ley N° 14 de 2023 y N° 285 de 2022, con el propósito de fortalecer la salvaguarda de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el territorio nacional, procede a autorizar la continuidad de la movilidad y salida del país de (nombres y datos de identificación del NNA), en atención al siguiente análisis:

HECHOS

- I. Según consta en el expediente administrativo, el pasado (fecha de identificación del NNA) el/la (nombre y apellidos de la persona funcionaria, cargo de institución), en la localidad de (punto donde identificó al NNA) registró el ingreso de / identificó a (nombre y apellidos del NNA), de nacionalidad (nacionalidad del NNA) y con documento de identificación (N° de documento).
- II. Una vez identificado el NNA, el día (fecha y lugar) fue dispuesto ante (nombre de la institución, sea SENNIAF, UEANA, otros) quien notificó el caso a la autoridad de protección (JNA/SENNIAF) el (fecha y lugar), según datos que reposan en la ficha de identificación, registro y referencia y en el oficio de referencia allegada a este despacho.
- III. De acuerdo con el parte médico anexado (N° de referencia médica), con fecha de (fecha y lugar); el (nombre del NNA) presenta un estado de salud _____, (sin identificar necesidades médicas o de atención especial a su favor/identificando la necesidad de atención médica, frente a la cual se realizaron las diligencias correspondientes).
- IV. El día (fecha y lugar), el NNA fue presentado ante la autoridad de protección de (institución + localidad). A partir de la entrevista efectuada por el personal especializado (nombre de la persona funcionaria + cargo + institución) el día (fecha y lugar), se determina que:

A continuación, se detallan los hallazgos clave de las entrevistas que fundamentan la decisión final, considerando las interacciones tanto con el NNA, como con sus familiares y/o acompañantes que se identifican como tutores legales o responsables. La presentación de los hechos seguirá un orden cronológico y numerado, incorporando detalles específicos sobre la identidad del NNA y sus familiares o acompañantes u otros elementos relevantes de acuerdo a las particularidades del caso. Se incluirán aspectos sobre el asentimiento/ consentimiento informado y el derecho de participación del NNA, sus motivos de viaje y aspiraciones, así como la evaluación de su estado físico o emocional y el vínculo con sus familiares o acompañantes. Cabe destacar que se mantendrá en todo momento la confidencialidad de la información.



CONSIDERANDO

- I. Que de conformidad con los artículos 7, 192, 197, 198 y concordantes de la Ley N° 285 de 2022, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia tiene la responsabilidad de tomar las medidas pertinentes para garantizar el bienestar, la protección e integridad de los niños, niñas y adolescentes (NNA) que se encuentran en el territorio nacional, independientemente de su condición migratoria u otros elementos.
- II. Que el proceso de protección tiene su génesis a partir de la notificación remitida bajo (referirse al medio por el cual fue notificado el caso a la autoridad de protección: oficio, comunicación, formulario, expediente, otros + N° de referencia) por parte de (nombre de la institución), el (fecha y lugar).
- III. En este documento, (nombre de la institución) y al tenor del artículo 192 de la Ley N° 285 de 2022, pone bajo responsabilidad de esta Secretaría a (nombre y apellidos, edad, nacionalidad del NNA) con identificación N° (N° ID), quien con base a la entrevista realizada y revisión de la documentación que reposa en el expediente determina que, se encuentra en condición de (no acompañado/a o separado/a).
- IV. Que la unidad familiar representa un derecho y una garantía universal en la salvaguardia de la niñez y adolescencia. Este derecho se sustenta en el reconocimiento del Interés Superior del Niño/a y su prerrogativa de vivir y desarrollarse en un entorno familiar seguro y estable, de acuerdo con los principios consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño y en la normativa nacional vigente.
- V. Tras una evaluación integral de la situación y al llevar a cabo la determinación del interés superior del niño/a, así como la verificación del vínculo correspondiente (en caso de aplicar), se confirma que, a pesar de que el NNA se encuentre (ajustar contexto del caso: ya sea i. no acompañado o ii. separado), esta autoridad considera que la continuación de su tránsito migratorio y la salida del territorio nacional en el marco del flujo migratorio junto a (nombre de los familiares y/o acompañantes) de manera segura, responde a su interés superior, dado que (se logra la reunificación familiar / se confirma el vínculo con sus acompañantes / su entorno de movilidad es seguro / teniendo en cuenta su opinión, grado de madurez y desarrollo, desiste de la protección que le ofrece el Estado panameño / otras consideraciones que fundamentan la decisión).
- VI. En virtud de lo antes señalado esta Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia:

RESUELVE:

PRIMERO: Autorizar la continuidad del tránsito migratorio y salida del territorio nacional de (nombre y apellidos del NNA y su ID), en compañía de (nombre y apellidos del familiar y/o acompañante).

SEGUNDO: Informar a las autoridades pertinentes: Juzgado de Niñez, Adolescencia y Servicio Nacional de Migración, sobre los detalles de la presente Resolución para los fines pertinentes.

TERCERO: Anexar la presente Resolución al expediente administrativo del caso y proceder al cierre del mismo, una vez que las partes hayan sido notificadas.

Notifíquese y cumplase,

(Nombre, firma y sello).

(Cargo)

(Lugar y Fecha).



ANEXO VII.

Modelo Resolución administrativa Adopción del Protocolo



SECRETARÍA NACIONAL DE
NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA

Propuesta borrador

RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA N°

(Fecha)

La suscrita Directora General de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, en ejercicio de sus funciones establecidas en la Ley N° 14 de 23 de enero de 2009;

CONSIDERANDO

Que la República de Panamá ratificó la Convención sobre los Derechos del niño, mediante Ley N° 15 de 6 de noviembre de 1990, reconociendo la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos de la infancia y adolescencia, así como la importancia de los principios de igualdad y no discriminación (art. 2), el principio de interés superior del niño/a (art. 3.), su derecho a manifestar de manera libre sus opiniones (art. 12), la protección y asistencia especiales para los niños/as temporal o permanentemente privados de su medio familiar, o cuyo interés superior exija que no permanezcan en ese medio (art. 20).

Que la Observación General N° 6 de 2005 del Comité de los Derechos del Niño, sobre el trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, reconoce la situación particularmente vulnerable de este grupo poblacional brindando orientaciones a los Estados para el cumplimiento de sus obligaciones y; estableciendo el Interés Superior del niño como consideración primordial en la búsqueda de soluciones a corto y largo plazo. Reconoce su derecho a expresar su opinión libremente al determinar las disposiciones que les afecten, protegiendo el carácter confidencial de la información del menor no acompañado o separado, al momento de obtenerla, intercambiarla y preservarla, garantizando su derecho a la intimidad y brindados criterios para la determinación del Interés Superior a partir de una evaluación detallada de su identidad y situación. Dispone el derecho a obtener la condición de refugiado/a o la aplicación de medidas complementarias de protección disponibles de acuerdo a sus necesidades particulares. Acciones para la localización de la familia y la prioridad en la reunificación familiar en el territorio del país de acogida o en el país de origen, a menos que esto atente contra el Interés superior del niño/a o ponga en peligro los derechos fundamentales de aquellos a quienes se intenta localizar en cuyo caso se tendrá como opción la integración en el país de acogida o la adopción nacional o internacional.

Que la Secretaría Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia (en adelante la Secretaría), fue creada mediante la Ley N° 14 de enero de 2009, como una entidad pública descentralizada y especializada del Estado, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, presupuestaria, financiera, técnica y de gestión, responsable de coordinar, articular, ejecutar y dar seguimiento al cumplimiento de políticas de protección integral de los derechos de la niñez y la adolescencia.

Que la Opinión consultiva N° OC-21 de 2014 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, establece obligaciones para los países de origen, tránsito y destino a fin de garantizar la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes.



Que la Resolución Administrativa ADM-DG-04-2020, aprueba y adopta los Lineamientos Institucionales para la Evaluación del Interés Superior del Niño/a en Contexto de Movilidad Humana de la Secretaría.

Que la Ley N° 285 de 15 de febrero de 2022 crea el Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, amparando a todos los niños, niñas y adolescentes que se encuentren en el territorio de la República de Panamá independientemente de su país de origen o procedencia. Que la misma considera el Interés Superior de la Niñez y Adolescencia, como un derecho, un principio jurídico de interpretación y norma de procedimiento; atendiendo a su edad y grado de desarrollo. Que el artículo 63 comprende la Garantía de los derechos de protección a los niños/as que viajan solos, el artículo 114 define su derecho de protección contra los traslados ilícitos, el artículo 186 otorga al Servicio Nacional de Migración la responsabilidad de “controlar la entrada y salida del territorio nacional de las personas menores de edad, nacionales y extranjeras, así como regular el estatus migratorio de las personas extranjeras menores de edad”. Que en el Capítulo VI se describen los supuestos y circunstancias para la adopción de las medidas de protección por parte de la Secretaría como autoridad administrativa de protección especial, definidas en su artículo 193; en el artículo 195, numeral 4 señala que la adopción de las mismas se hará, entre otros supuestos, en la identificación del niño, niña o adolescente como migrante no acompañado, separado o con necesidades de protección internacional (art. 186). El artículo 197 define el Procedimiento Administrativo de Protección cuyo objetivo es la “protección efectiva de la niñez y adolescencia a través de la actuación administrativa y la emisión de un acto administrativo generado como medida de protección adoptada por resolución administrativa”, la cual debe ser “documentada y cada caso reposará en su respectivo expediente administrativo”. (art. 198).

Que el Decreto ejecutivo N° 14 de 2022, que reglamenta la Ley N° 285 de 2022, reafirma que el Subsistema de Protección Especializada, regentado por la Secretaría, tiene como objetivo “lograr la reparación y el restablecimiento de los derechos vulnerados de la niñez y adolescencia” (art. 40), y que de acuerdo con el artículo 42 “La adopción de medidas de protección especializadas, se regirán bajo los principios establecidos en el artículo 6, numeral 11 y el artículo 196 de la ley N° 285. La Secretaría elaborará los protocolos de atención, referencia y adopción de medidas administrativas”.

En atención a las consideraciones anteriores,

RESUELVE:

PRIMERO: ADOPTAR en todas sus partes, el Protocolo para la identificación y atención a niños, niñas y adolescentes no Acompañados y/o Separados en contexto de movilidad humana en Panamá.

SEGUNDO: La presente resolución empezará a regir a partir de su publicación en Gaceta Oficial y tendrá vigencia hasta la emisión de una nueva resolución o disposición sobre la materia.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Convención sobre los Derechos del Niño, Ley N° 15 de 6 de noviembre de 1990, Ley N° 14 del 23 de enero de 2009, Resolución Administrativa ADM-DG-04-2020, Ley N° 285 de 15 de febrero de 2022, Decreto ejecutivo N° 14 de 24 de noviembre de 2022 y Ley 409 de 16 de noviembre de 2023.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

GRACIELA MAUAD PONCE
DIRECTORA GENERAL

• 69 •





SECRETARÍA NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA



Gaceta Oficial Digital

Para verificar la autenticidad de una representación impresa del mismo, ingrese el código **GO666231DEE1329** en el sitio web www.gacetaoficial.gob.pa/validar-gaceta

REPÚBLICA DE PANAMÁ
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL



DECRETO EJECUTIVO No. 17
De 6 de Junio de 2024

Que adopta el Lineamiento de Ludotecas, en el marco de la Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia de Panamá

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
en uso de sus facultades constitucionales y legales,

CONSIDERANDO:

Que, de acuerdo con el Código de la Familia, es deber del Estado implementar políticas públicas dirigidas a proteger el bienestar de los niños, niñas y adolescentes, que requieren ser actualizadas periódicamente;

Que la República de Panamá aprobó la Convención sobre los Derechos del Niño que, entre sus disposiciones, preceptúa que en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial que se atenderá será el interés superior del niño;

Que la Ley 29 de 1 de agosto de 2005 reorganizó el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia bajo la denominación de Ministerio de Desarrollo Social, como el ente rector de las políticas, planes y programas en materia de equidad y/o desarrollo social, especialmente aquellas destinadas a erradicar la pobreza y brindar protección social a las personas, familias o grupos vulnerables en distintos momentos del ciclo vital, incluida la niñez;

Que la Ley 285 de 15 de febrero de 2022, que crea el Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, tiene por objeto establecer garantías para la protección integral de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, así como reordenar las instituciones competentes para garantizar, de acuerdo con su edad y madurez, el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de esos derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional y en los tratados y convenios internacionales ratificados por la República de Panamá, a través de un Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia;

Que se ha evidenciado que el juego es fundamental para la vida de los niños y niñas, pues este es inherente a las prácticas de crianza y socialización de los seres humanos, siendo parte del lenguaje en la primera infancia y configurándose como un elemento central para el desarrollo infantil en las diferentes dimensiones (cognitivo, desarrollo comunicacional, desarrollo físico y motor, desarrollo socioemocional), en donde se destaca su relación con actividades, como lo son: la literatura, la música, la pintura, la expresión corporal, el teatro y, en general, todas las expresiones del arte;

Que las ludotecas son un servicio con diversos escenarios, basado en el juego y en el uso de elementos lúdicos contextualizados a la cultura y que se implementan en los diferentes entornos en los que viven los niños y las niñas y cuya finalidad es ofrecer experiencias significativas basadas en el juego;

Que, en ese contexto, las ludotecas para la primera infancia se entienden como un servicio especializado en la garantía del derecho a la recreación, la actividad física y el juego de los niños y niñas, atendiendo así lo estipulado en el Decreto Ejecutivo No. 13 de 24 de noviembre 2022, con respecto a la Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia - Contigo en la Primera Infancia, para el Eje 2, en el que se organizan los derechos relacionados con la educación, recreación y cultura;

Que, como resultado de la construcción participativa ciudadana, se han establecido los lineamientos de las ludotecas para la primera infancia en Panamá, en respuesta al llamado establecido en la política pública, de buscar la realización de los derechos de los niños y las niñas, a través de servicios que respondan a las atenciones planteadas en los tres ejes de acción, en este caso, a los ejes de: Educación, Recreación y Cultura, en donde se ubica el derecho al juego,



DECRETA:

Artículo 1. Se adopta, en todas sus partes, el Lineamiento de Ludotecas, en el marco de la Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia de Panamá, el cual se adjunta como anexo al presente Decreto Ejecutivo.

Artículo 2. El presente Decreto Ejecutivo comenzará a regir a partir de su promulgación.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Constitución Política de la República; Ley 29 de 1 de agosto de 2005, Ley 14 de 23 de enero de 2009, Ley 171 de 15 de octubre de 2020, Ley 285 de 15 de febrero de 2022; y Decreto Ejecutivo No. 13 de 24 de noviembre de 2022.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en la ciudad de Panamá, a los *diez* (6) días del mes de *Junio* de dos mil veinticuatro (2024).

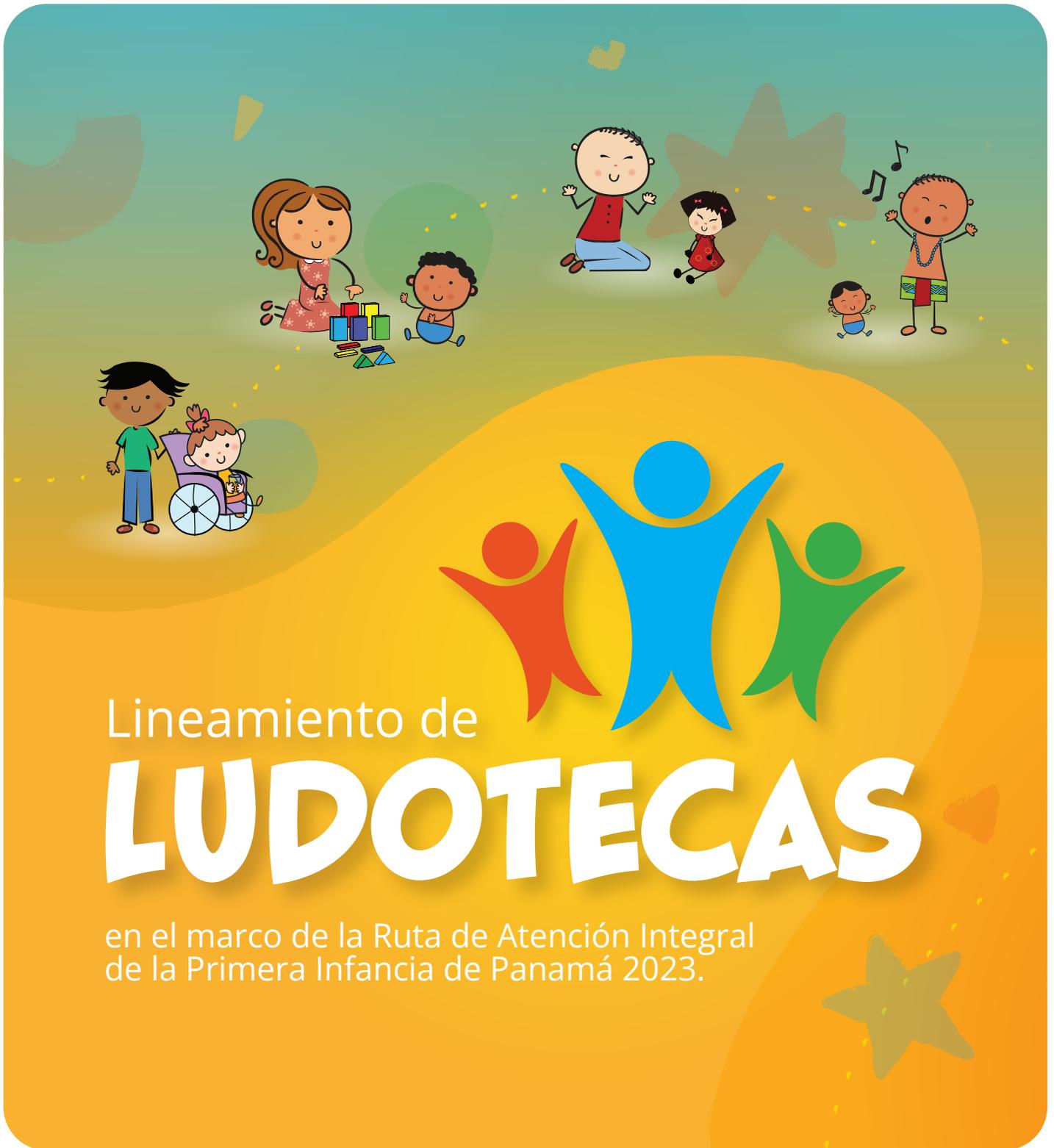


LAURENTINO CORTIZO COHEN
Presidente de la República



MARÍA INÉS CASTILLO DE SANMARTÍN
Ministra de Desarrollo Social





Lineamiento de **LUDOTECAS**

en el marco de la Ruta de Atención Integral
de la Primera Infancia de Panamá 2023.



REPÚBLICA DE PANAMÁ
— GOBIERNO NACIONAL —

unicef 
para cada infancia



Gaceta Oficial Digital

Para verificar la autenticidad de una representación impresa del mismo, ingrese el código **GO666231DEE1329**
en el sitio web www.gacetaoficial.gob.pa/validar-gaceta



Lineamiento de Ludotecas en el marco de la Ruta de Atención Integral de la Primera Infancia de Panamá 2023

Equipo Interinstitucional de trabajo para la construcción del Lineamiento de Ludotecas para la Primera Infancia.

Comité Técnico de Primera Infancia

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

Antonio Ureña
Edizabel Pinzón

MINISTERIO DE EDUCACIÓN

Cynthia Davis
Kiria Kanite
Luz Marina González
Lucía de Brown
Taide Gordón

MINISTERIO DE SALUD

Dora Polanco
Sonia Trujillo
Otto Ríos

SECRETARÍA NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA

Roxana Pinilla
Salia Salazar

CAJA DE SEGURO SOCIAL

Natividad Mendoza

TRIBUNAL ELECTORAL

Isis Cedeño R.
Nelsy Despaigne

MINISTERIO DE CULTURA

Melanie Taylor

UNICEF PANAMÁ

Jorge Giannareas
Yohana Amaya Pinzón

Otros participantes:

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

Paula Duque, Betty Diaz, Daniela Clavis, Génesis Meléndez
Isabel Álvarez, Irih Limnio, Johana González
Margalina Martínez, Melvi Miranda
Yamileth Moreno

© Lineamiento de Ludotecas en el marco de la Atención Integral a Primera Infancia de Panamá. Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de la cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida de manera alguna, ni por ningún medio, sin permiso previo de Unicef. Este lineamiento se construye en el marco del contrato 000015 celebrado entre La Fundación Atenas y la Corporación Juego y Niñez gracias al aporte de UNICEF- Panamá. Todos los derechos reservados © Panamá. Septiembre de 2023.



Contenido

GLOSARIO..... 9

SIGLAS 12

INTRODUCCIÓN..... 13

1. Marco conceptual de juego y las ludotecas en la primera infancia 15

1.1. Enfoques sobre el juego 16

1.2. Juego y desarrollo infantil 17

1.3. El juego en relación con la lectura y las expresiones artísticas 19

1.4. Un recorrido de la evolución de las Ludotecas como instrumento para garantizar el derecho al juego 20

1.4.1. Funciones de una ludoteca 21

2. Las Ludotecas para Primera Infancia en Panamá 23

2.1. Modalidades de Ludoteca 25

2.1.1. Ludoteca fija 25

2.1.2. Ludoteca viajera o móvil 26

3. Perfil de los ludotecarios en Panamá..... 27

3.1. ¿Qué es una ludotecaria, ludotecario o facilitador de juego en Latinoamérica y el Caribe? 28

3.2. Perfil y características de un ludotecario o facilitador de juego para el contexto de Panamá 28

3.3. Funciones de la ludotecaria o ludotecario de Primera Infancia para Panamá 30

4. Componentes y Estándares de calidad para las ludotecas de Primera Infancia 33

4.1. Componente de Talento Humano y estándares de calidad 34

4.2. Componente Técnico pedagógico y estándares de calidad 36

4.3. Componente de Articulación interinstitucional para la garantía de derechos y estándares 38

4.4. Componente Administrativo y estándares de calidad 39

4.5. Componente de Planeación, Monitoreo y Evaluación y estándares de calidad 41

5. Plan de acción para la implementación de las ludoteca para la Primera Infancia en Panamá 43

5.1. Planificación para la puesta en marcha 44

5.1.1. Gestionar la resolución o instrumento legal del lineamiento de ludotecas 44

5.1.2. Desarrollar un plan de trabajo interinstitucional de nivel nacional para el despliegue e implementación de los lineamientos en los niveles locales 44

5.1.3. Divulgar el lineamiento y plan de trabajo ante los actores responsables de la implementación en los niveles nacional y local 45

5.2. Fase de pre-ejecución 45

5.2.1. Realizar la gestión administrativa y técnica para la puesta en marcha de la ludoteca 45

5.2.2. Implementar un sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación de la ludoteca para Primera Infancia 46



6 Lineamiento de Ludotecas en el marco de la Ruta de Atención Integral de la Primera Infancia de Panamá 2023

5.3. Implementación del servicio46

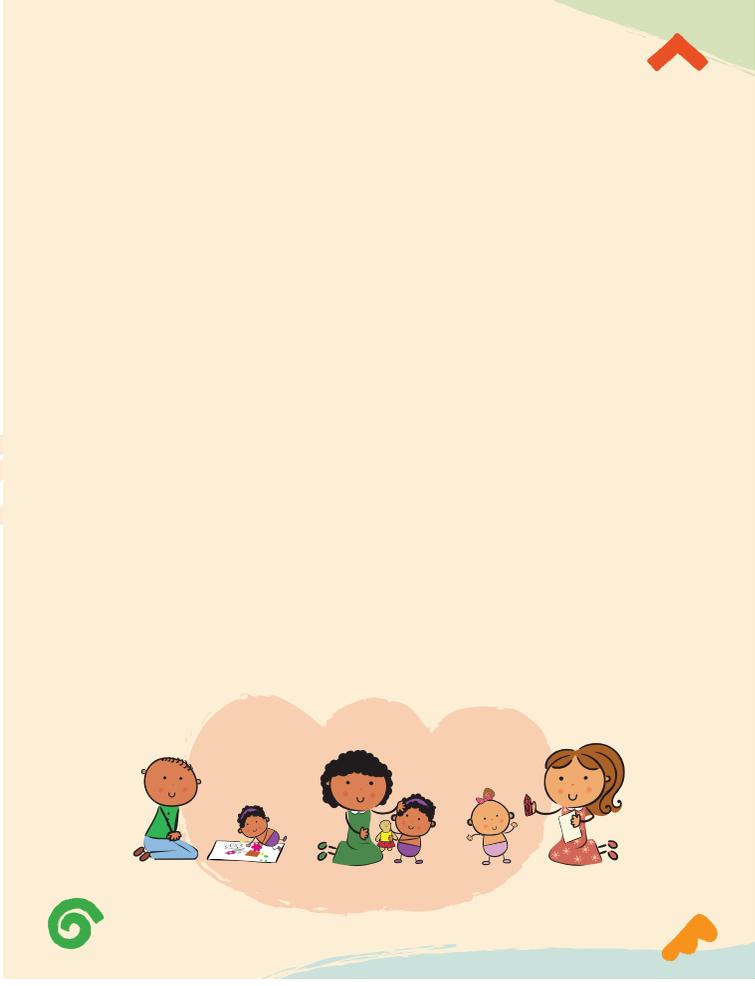
5.3.1. Adelantar las acciones administrativas en cada Provincia, comunidad y entorno para la ludoteca.....46

5.3.2. Implementar la propuesta pedagógica desde el juego, la lectura y la expresión artísticas con enfoque de multiculturalidad47

5.3.3. Articular acciones de la ludoteca con los actores corresponsables locales en la atención de la Primera Infancia en el marco de la RAIPI, Contigo en la Primera Infancia.....47

5.3.4. Sistematizar las experiencias de la ludoteca para Primera Infancia desde el enfoque de gestión de conocimiento47

6. Referencias Bibliográficas 49



Glosario

Agente educativo: Es toda persona adulta corresponsable de desarrollar procesos dentro de los servicios en el marco de la Atención Integral a la Primera Infancia. Estos pueden ser las maestras, maestros, administrativos, asistentes, entre otros.

Atención integral: Directriz establecida por el artículo 8 de la Ley 171 de 2020 como el conjunto de acciones intersectoriales e interinstitucionales encaminadas a asegurar que cada uno de los entornos y las áreas de desarrollo de los niños y las niñas cuenten con condiciones familiares, humanas y sociales, materiales, que permitan su máximo desarrollo. (RAIPI, 2022)

Cultura: "un conjunto de formas y modos adquiridos de concebir el mundo, de pensar, de hablar, de expresarse, percibir, comportarse, organizarse socialmente, comunicarse, sentir y valorarse a uno mismo en cuanto individuo y en cuanto a grupo. Es intrínseco a las culturas el encontrarse en un constante proceso de cambio"

Desarrollo infantil: Es un proceso madurativo en el que se presenta un gran potencial de crecimiento de las conexiones neuronales. Es particular para cada niña o niño. Permite promover las capacidades constitutivas de las personas y la expresión de sus comportamientos según las características de su ambiente. Se despliega a partir de la actividad propia de la niña o del niño y de su interacción con sus entornos, con su familia y sus cuidadores principales y de apoyo, lo que deriva en la edificación progresiva de su autonomía. (RAIPI, 2022)

Educación inicial: Es el servicio educativo que se brinda a niñas y niños menores de seis años de edad, con el propósito de potencializar su desarrollo integral y armónico en un ambiente rico en experiencias formativas, educativas y afectivas, lo que les permitirá adquirir habilidades, hábitos, valores, así como desarrollar su autonomía, creatividad y actitudes necesarias en su desempeño personal y social. (RAIPI, 2022)

Entornos: Son espacios físicos, sociales y culturales donde habitan los seres humanos y se caracterizan por una continua interacción. Estos entornos, se delimitan por fronteras físicas, contemplan roles y estructuras organizativas que orientan su funcionamiento. Para Panamá, se definieron 9 entornos o centros de vida para el desarrollo de la primera infancia. (RAIPI, 2022)

Estándares de calidad en ludotecas: son pautas y criterios establecidos para garantizar un entorno seguro, educativo y enriquecedor para los niños, promoviendo su desarrollo integral y el juego como herramienta fundamental. Estos estándares definen las expectativas y requisitos para la planificación, operación y evaluación de ludotecas, asegurando altos niveles de excelencia en la atención y el aprendizaje de los niños.

Evaluación del desarrollo: la medición y seguimiento sistemático del progreso del niño en las áreas y dimensiones de su desarrollo, tales como: cognitiva, socioemocional, psicomotriz y de lenguaje o comunicación.

Experiencias lúdicas: Son aquellas relacionadas con el juego y las posibilidades de exploración libre que están ligadas al placer de representar la propia realidad tal como cada niño y niña la entiende.

Familiares cuidadores: personas que brindan cuidado y atención a los niños en ausencia de los padres, como abuelos u otros parientes



Imaginación: es la capacidad creadora, basada en la combinación que emerge de la experiencia. A mayor experiencia y experiencias lúdicas, mayor imaginación y capacidad creadora.

Inclusión: principio que rige la prestación de cualquier servicio en primera infancia, reconociendo la diversidad, a través de la comprensión y atención de la individualidad de las niñas y los niños, potenciando sus capacidades y brindando herramientas, y estrategias para potenciar sus diferencias y dar oportunidades para promover su desarrollo.

Interculturalidad: Es el enfoque que parte del reconocimiento de las diversas identidades culturales y múltiples formas de construcción del conocimiento que existen en el mundo. Este proceso incluye una constante negociación y evaluación crítica de lo que implican las diferencias culturales y lingüísticas, bajo principios de equidad. El enfoque intercultural advierte una defensa de saberes, valores y normas de convivencia, que se ven enriquecidos con las aportaciones de todos quienes conforman el servicio.

Juego libre: es una experiencia de exploración, movimiento interno y externo, de disfrute y placer que tiene como principales características la libertad pues cada jugador es libre de decidir si juega o no; tiene reglas que funda un orden y son las que garantizan el juego; tiene un tiempo diferente al tiempo que transcurre en la realidad; el espacio del juego es un escenario imaginario pero a la vez real; tiene un alto grado de placer aunque están presentes emociones no siempre asociadas a esto como la frustración y tiene un carácter simbólico.

Ludoteca: es un servicio con diversos escenarios, basado en el juego y en el uso de elementos lúdicos contextualizados a la cultura y que se implementan en los diferentes entornos en los que viven las niñas y los niños y cuya finalidad es ofrecer experiencias significativas basadas en el juego.

Ludotecaria o ludotecario: persona técnica o profesional capacitada y formada para implementar el servicio de ludoteca, desde la puesta en marcha hasta la evaluación y ajuste de la planeación estratégica como de la propuesta pedagógica.

Primera Infancia: Período comprendido entre la gestación y los ocho años en el que los niños y las niñas se reconocen como personas activas, sujetos titulares de derechos y ciudadanos en formación. Desde el momento de su nacimiento tienen necesidades de protección, acompañamiento social y educativo, orientación, estimulación y apoyo específicos para el ejercicio de sus derechos (RAIPI, 2022)

Participación comunitaria: involucramiento activo de la comunidad en la planificación y ejecución de programas y servicios para la Primera Infancia.

RAIPI: es la ruta de Atención Integral a la Primera Infancia. Es la herramienta de gestión intersectorial e interinstitucional que integra y articula los programas, servicios y atenciones para contribuir a la garantía de los derechos de los niños y las niñas desde la gestación y que extiende de los cinco a los ocho años. La RAIPI es reconocida institucionalmente como Contigo en la Primera Infancia.

Ruta operativa de una ludoteca: conjunto de procedimientos y acciones planificadas que delimitan cómo se llevarán a cabo las actividades diarias y la gestión de recursos en una ludoteca específica. Incluye la organización de espacios, la selección y disposición de materiales lúdicos, la programación de actividades, la interacción con los niños y sus familias, y la implementación de estrategias pedagógicas destinadas a fomentar el juego, el aprendizaje y el desarrollo integral de los niños.

Servicios: son programas, proyectos o intervenciones concretas; que son gestionados por una institución u organización estatal o no. A través de los servicios se brinda una o más atenciones, en un entorno concreto y claramente delimitado. Los servicios se realizan en un territorio definido (comarca, distrito) y responde a necesidades concretas. (RAIPI, 2022)



Siglas

CAIPI:	Centros de Atención Integral a la Primera Infancia
CEFACEI:	Centros Familiares y Comunitarios de Educación Inicial
ITLA:	Asociación Internacional de Ludotecas (Sigla en inglés)
IPA:	Asociación Internacional de Juego (Sigla en inglés)
FLALU:	Federación Latinoamericana de Ludotecas
MEDUCA:	Ministerio de Educación
MIDES:	Ministerio de Desarrollo Social
MICULTURA:	Ministerio de Cultura
MIDES:	Ministerio de Desarrollo Social
MINSA:	Ministerio de Salud
ONU:	Organización de Naciones Unidas
RAIPI:	Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia
SENNIAF:	Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia
UNESCO:	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Sigla en inglés)
UNICEF:	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Sigla en inglés)



Introducción

El presente Lineamiento de Ludotecas es el resultado de un esfuerzo intersectorial e interinstitucional para avanzar en el desarrollo de servicios sensibles y contextualizados a las necesidades de la primera infancia, con un enfoque de calidad y pertinencia, contribuyendo así con la implementación de la Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia –RAIPI “Contigo en la Primera Infancia”.

La evidencia ha demostrado que el juego es fundamental para la vida de niñas y niños, pues esta es inherente a las prácticas de crianza y socialización de los seres humanos, siendo parte del lenguaje en la Primera Infancia y configurándose como un elemento central para el desarrollo infantil en las diferentes dimensiones (cognitivo, desarrollo comunicacional, desarrollo físico y motor sociales, desarrollo socioemocional), en donde se destaca su relación con actividades como lo son la literatura, la música, la pintura, la expresión corporal, el teatro y en general todas las expresiones del arte.

En este contexto, las ludotecas para Primera Infancia se entienden como un servicio especializado en la garantía del derecho al juego de las niñas y los niños y sus familias, atendiendo así lo estipulado en “Contigo en la Primera Infancia” para el Eje 2 en el que se organizaron los derechos relacionados con la educación, recreación y cultura. En este sentido, las Ludotecas son una apuesta que promueve la crianza amorosa mediante escenarios innovadores, donde se vive el juego a plenitud, en libertad y en estrecha relación con la lectura y los lenguajes de expresión. El placer de experimentar con juegos, juguetes y otros materiales es una característica esencial de las ludotecas para Primera Infancia y desde allí la niña y el niño va descubriendo, apropiando y transformando su entorno y su mundo.



Este proceso se acompañó de la revisión y comprensión de lecciones aprendidas y factores de éxito de experiencias de la región en la implementación de ludotecas para la Primera Infancia, el cual permitió dar elementos técnicos y operativos para contextualizarlo a las realidades de las comunidades de Panamá, proceso que estuvo complementado con una exploración cualitativa con actores claves de la comunidad y por supuesto de familias con niños y niñas, permitiendo así el desarrollo de criterios y estándares consensuados con el equipo técnico intersectorial, para responder a los intereses, necesidades de las niñas, los niños, sus familias y las comunidades. Este reconocimiento de las realidades se explicita en las modalidades y características que se proponen para la implementación de ludotecas en el territorio panameño, teniendo en cuenta los escenarios geográficos, los profesionales o personal requerido para su operación, los espacios y las condiciones básicas que permiten una implementación con calidad. Finalmente, se proponen estrategias de inmersión en las comunidades que permiten llegar a todos los niños y niñas, bien sea en las zonas urbanas, áreas de difícil acceso o Comunidades Indígenas y Comarcales.

El lineamiento, se organiza presentando un marco conceptual sobre el derecho al juego y su comprensión desde distintas perspectivas; dando paso a una descripción de las experiencias de la región, haciendo hincapié en los aportes y elementos a tener en cuenta para su implementación; igualmente, aborda el papel del



14 Lineamiento de Ludotecas en el marco de la Ruta de Atención Integral de la Primera Infancia de Panamá 2023

ludotecario como profesional facilitador del juego y responsable de la implementación de las ludotecas en cada contexto específico; desarrolla los componentes de la ludoteca para Primera Infancia desde un enfoque de interculturalidad; propone estándares de calidad para su implementación y ofrece la ruta operativa para la implementación metodológica de la ludoteca para la Primera Infancia en Panamá; finalmente, pone a disposición un ejercicio presupuestal y fuentes de financiamiento para la implementación del programa con miras a orientar el ejercicio hacia su materialización desde criterios técnicos y de gestión.

Nota:

Este lineamiento se construyó con la activa participación de las entidades del Estado Panameño a nivel nacional que hacen parte del Comisión Interinstitucional por medio de la Secretaría Técnica para la Atención Integral a la Primera Infancia y los Comités Técnicos (Protección Social, Salud y Nutrición, Fortalecimiento Familiar, Educación e Identidad), con el liderazgo y aporte técnico y financiero de UNICEF Panamá en alianza con la Fundación Atenas en Panamá. Así mismo, cuenta con la mirada y la voz de agentes comunitarios, de personal de educación inicial, docentes, madres y padres de familia, líderes comunitarios quienes desde su conocimiento aportaron en la validación de la ludoteca como un servicio necesario e innovador en cada entorno para el desarrollo de sus niñas, niños y adolescentes.



Marco conceptual de juego y las ludotecas en la primera infancia



Gaceta Oficial Digital

Para verificar la autenticidad de una representación impresa del mismo, ingrese el código **GO666231DEE1329** en el sitio web www.gacetaoficial.gob.pa/validar-gaceta

Este apartado presenta los postulados teóricos y conceptuales que fundamentan la importancia del juego y por ende de las ludotecas y su contribución al desarrollo infantil. Esto permitirá abordar algunos desafíos para avanzar en la garantía del derecho del juego en el marco de la implementación de la política pública, destacando la necesidad de comprender su naturaleza libre y espontánea para potenciar su papel en el desarrollo de la niñez y la construcción del tejido social.

1.1. Enfoques sobre el juego

Una de las grandes teorías sobre el juego la propone Johan Huizinga, quien, desde una visión antropológica, lo describe como una actividad que tiene sus propias reglas y limitaciones temporales, resaltando su esfera de libertad y creatividad dentro de la cultura humana (Huizinga, 2008), por lo tanto, estas ideas proponen que la cultura parte del jugar, y por ende éste antecede a la cultura. Igualmente, hay posturas que posicionan el juego como un elemento central para el estado de derecho de las democracias modernas. Se considera el juego como un elemento de libertad con una influencia en la cultura, utilizando entonces dentro de ésta: el teatro, la creación artística, la danza, los sueños y lo imaginario.

Desde el enfoque psicológico-educativo, Vygotsky plantea que con el juego y los juegos los niños desarrollan procesos creadores como la fantasía y la imaginación, base de la actividad creadora del ser humano, que se manifiesta en todos los aspectos de la vida cultural haciendo posible la creación artística, científica y técnica. Al jugar los niños no se limitan a recordar experiencias vividas, sino que las reelaboran creadoramente, combinándolas entre sí y edificando con ellas nuevas realidades acordes con las aficiones y necesidades del propio niño. El afán que siente de fantasear las cosas es reflejo de su actividad imaginativa, como en los juegos. (Vygotsky, 2021).

Por su parte, Piaget hace un interesante análisis del juego en su teoría cognitiva sobre el desarrollo infantil, él concluye que la imitación no constituye sino una de las fuentes de la representación a la cual aporta sus significantes imaginados. Por otra parte, y desde el punto de vista de las significaciones, se puede considerar al juego como el conducto de la acción a la representación, en la medida que evoluciona de su forma inicial de ejercicio sensoriomotor a su forma secundaria del juego simbólico o juego de la imaginación. Dentro de los procesos asimilativos de la representación individual, el juego es sin duda su forma más importante. (Piaget, 2016). Además de darle este sentido al juego, Piaget reconoce su importancia en todo el proceso de desarrollo infantil y lo ubica en todas las etapas propuestas en su teoría del desarrollo, esto es, desde el periodo sensoriomotor hasta en la etapa de las operaciones formales.

Desde el enfoque del psicoanálisis, Sigmund Freud lo relaciona con la posibilidad de acceso al inconsciente y la sublimación. Esta última es la forma de dar a esos impulsos y contenidos inconscientes un cauce de



manifestaciones conscientes, a través de los medios más diversos con los que cuenta, en los que como características fundamentales se hallan la creatividad y la libertad (Freud, 2019).

El juego también es entendido como una estrategia pedagógica potente en los procesos de construcción de ciudad que incluye a los niños y como una forma eficiente de llamar su atención y generar interés (Polo & López, 2020) y es una manifestación social y cultural que se adapta a su entorno, pero está presente en todas las culturas debido a su carácter natural y transversal, y que se ve envuelto en tensiones asociadas a los imaginarios y percepciones de las diversas culturas. Esto es evidente debido a que, de diversas formas, algunas sociedades desde una óptica de productividad y/o cuidado han asumido posturas ambivalentes respecto al juego, considerándolo positivo para momentos de ocio, pero de necesaria regulación o intervención por parte de los padres para limitar cuestiones negativas asociadas a imaginarios que lo relacionan con pérdida de tiempo o peligros innecesarios (Liu & Xu, 2023).

Esto último, va en contravía de la propuesta garantista que hace la Convención de los Derechos del Niño de la ONU y múltiples teóricos que consideran al juego como un derecho fundamental de las niñas y los niños. Respecto a esto, Paya y Bantulá concluyen en su análisis respecto a la garantía del derecho a jugar en los países de América realizado en el 2021 que no se pueden desarrollar políticas a favor de los niños en las que se ignore el juego; en una sociedad del bienestar a menudo se sesga el cumplimiento de este derecho, basado en la falta de tiempo para jugar, priorizando las actividades extraescolares, la presión de los padres o la falta de lugares para jugar, sólo por citar algunos de los problemas más comunes, y que identifican algunas de las dificultades para ejercer este derecho en las sociedades actuales.

Para concluir, se parte del reconocimiento del juego como un elemento fundamental del ser humano, siendo una necesidad vital que contribuye al desarrollo de habilidades y potencialidades cognitivas, sociales, psicomotrices, emocionales, comunicativas y estéticas; y que a su vez transmite y transforma la cultura, permitiendo expresar, recrear y transformar la realidad de quienes lo viven, generando cambios en situaciones y comportamientos hacia la convivencia y la ciudadanía (Salazar & Flórez, 2019, p.62). Por lo anterior, pensarse en el juego en la primera infancia como parte de la política pública, requiere de la formulación de una propuesta técnica basada en la evidencia que articule las necesidades de los niños, niñas y familias, así como el desarrollo territorial, permitiendo entonces ser un instrumento para el bienestar y la construcción del tejido social, basado en una apuesta pertinente, pedagógica e incluyente.

1.2. Juego y desarrollo infantil

El desarrollo infantil es un proceso de maduración que depende de la interacción del niño con otras personas y que resulta en una evolución ordenada de habilidades perceptivas, motrices, cognitivas, lingüísticas, socioemocionales y de autorregulación. Es decir, las habilidades que se desarrollan a lo largo de la vida se basan en capacidades básicas adquiridas en la primera infancia. (Lancet, 2016). Lograr la consecución de esta evolución, partiendo de las potencialidades de cada niño o niña, requiere de intervenciones significativas, es decir que provoquen en la niña o niño el interés y, por otro lado, que les permita el aprendizaje respetando sus tiempos y necesidades, para lo cual nos basamos en el juego. El juego entonces, además de contribuir al placer de los niños, permite que los cuidadores implementen prácticas de crianza positiva, desarrollen un vínculo seguro con sus hijos e hijas, logren la socialización de los niños, transmitan la cultura y avancen en el desarrollo de habilidades y competencias propia al desarrollo infantil.



El juego es la actividad fundamental de las niñas y los niños, caracterizándose por ser innato, espontáneo, placentero, posible de hacerse en cualquier espacio y sin un tiempo determinado, lo que favorece el desarrollo de las capacidades motoras, cognitivas, afectivas y sociales. Existen diferentes clasificaciones del juego, dentro de las que se encuentran: según el área de desarrollo que trabaja (juegos sensoriales, motrices, cognitivos, socio-emocionales); el tipo de orientación o intervención del adulto (dirigido, no dirigido, presenciado); tipo de materiales utilizados (estructurados, no estructurados), entre otros.

A continuación, se presenta un breve resumen de los aportes del juego en las áreas o dimensiones del desarrollo de las niñas y los niños:

Dimensión cognitiva

- Favorece la atención, concentración, inferencia y la toma de decisiones.
- Facilita la solución de problemas, la búsqueda de alternativas, el análisis de contexto y el pensamiento lógico.
- Favorece el desarrollo de la memoria, la comprensión sobre el funcionamiento de las cosas, del tiempo y de los espacios.

Dimensión socioemocional

- Desarrollo de habilidades básicas y necesarias para la vida en la familia y la comunidad como la empatía, la confianza, el autocontrol, etc.
- Facilita el reconocimiento y la gestión emocional.
- Favorece el establecimiento de vínculos seguros de apego y vínculos de afecto.
- Favorece la relación con los otros y con el entorno.
- Permite reconocer la norma, la regla y lograr la capacidad para crear sus propias reglas.
- Favorece la definición de posturas y principios grupales y personales.

Dimensión psicomotora

- Promueve estilos de vida saludables a través de la actividad física o mental que implican.
- Aporta de manera importante al desarrollo motor al activar el cuerpo y retarlo para correr, saltar, trepar, lo cual permite el desarrollo muscular, y el ejercicio necesario para mantenerse saludable.
- Favorece el reconocimiento de las funciones, capacidades y habilidades del cuerpo en relación con el espacio.
- Permite el descubrimiento del movimiento y de las múltiples formas de manejo corporal.
- Permite la exploración de los entornos y el desarrollo sensorial.

Dimensión comunicativa

- Ludoteca fija, disponiendo un espacio físico de manera permanente en cada lugar.
- Ludoteca viajera o móvil que puede hacerse estableciendo tiempos para uso de espacios.

En Panamá se ha comprendido la importancia del Juego en el desarrollo integral de la Primera Infancia y en la necesidad de poner en el centro de atención a las niñas y los niños escuchando y facilitando que ellas y ellos se adueñen del Juego, participen de manera activa, muestren sus desacuerdos, propongan sus reglas, expresen sus emociones e ideas, acierten y desacierten y ejerzan su autonomía; y logrando que los adultos observemos este juego que se da de manera natural, tranquila, sencilla, espontánea y profundamente vital.

En la atención integral a la Primera Infancia entendemos el Juego como un derecho que debe ser garantizado en todos los entornos en los que viven las niñas y niños.



1.3. El Juego en relación con la lectura y las expresiones artísticas

La RAIPI, Contigo en la Primera Infancia, reconoce la Educación, recreación y cultura como uno de los tres ejes que agrupan los derechos fundamentales de la Primera Infancia en Panamá. Este eje reconoce el derecho al juego, el uso de las expresiones artísticas y la lectura como parte fundamental de la educación inicial y del desarrollo integral; por lo tanto, todos aquellos programa o servicios deben propiciar experiencias vivenciales, participativas y significativas que generen ambientes enriquecidos para que los niños de Primera Infancia tengan la oportunidad de desplegar todas sus habilidades y capacidades.

En este marco, la incorporación del juego en la educación en la Primera Infancia ha demostrado ser un elemento fundamental para desarrollar habilidades, favorecer vínculos afectivos y para avanzar en los aprendizajes para la vida, lograr capacidades creativas, participativas y de autonomía, entre muchas otras virtudes que tiene el juego en el desarrollo. En una ludoteca para la Primera Infancia, *el juego no solo es herramienta para la exploración del entorno y enseñar conceptos, sino también como el escenario para explorar lenguajes de expresión artística, para vivir la cultura, para reconocer y transformar las realidades y especial para que cada niña y niño construya su propia subjetividad.* Al interactuar con juegos, las niñas y los niños no solo resuelven problemas y desarrollan habilidades cognitivas, sino que también experimentan narrativas visuales, auditivas y emocionales y viven el arte como manifestación de su ser y de su capacidad de ser.

Al igual que un artista utiliza pinceles y colores para crear una pintura, las niñas y los niños utilizan las formas del juego para crear su propia experiencia. Ya sea a través de la elección de personajes, la toma de decisiones en la trama o la creación de mundos virtuales, los juegos les permiten expresarse de manera única. La música y los efectos de sonido en los juegos también añaden una dimensión auditiva que puede evocar emociones y transmitir estados de ánimo, al igual que la música en una obra de teatro o una película.

La ludoteca para Primera Infancia es un espacio donde las niñas y los niños pueden explorar los lenguajes artísticos mientras desarrollan habilidades críticas y creativas (Gee, 2006). La combinación de juegos y lenguajes artísticos en la ludoteca sensibiliza, inspira y empodera a las niñas y los niños para que sean creadores en ambiente simbólico, provocador, afectivo convirtiendo cada entorno en un ambiente enriquecido y significativo.



De esta misma manera, la lectura en la ludoteca es una acción y un lenguaje que se juega, que se explora, que se disfruta. Las niñas y los niños no solo leen los libros o cuentos, leen también los símbolos, los gráficos, las imágenes, las expresiones que cuentan historias, los gestos que provocan palabras y textos, los escenarios que invitan a la fantasía, a la imaginación y a la aventura. Leer en la ludoteca es otra experiencia de juego, se juega leyendo y se lee jugando y aquí el libro es un juguete que provoca una nueva experiencia lúdica. La lectura jugada es una de las principales experiencias con la cual la niña y el niño se introduce en el mundo de la palabra, el lenguaje y la comunicación para construir su propia subjetividad.

Por su parte, las expresiones artísticas son las formas desde las cuales la niña y el niño encuentran la mejor forma de expresar lo que ven, lo que sienten, lo que piensan. Con la música, la danza, la escultura, la pintura la niña y el niño se apropia de varios modos de decir algo, se confronta con y reta toda su capacidad creadora para transformar aquello que ve, escucha, dice, toca. (CJN, 2014). Cuando la niña o el niño expresan desde los lenguajes artísticos se relaciona con los objetos, con lo visual, lo escénico, lo plástico que encuentra en su entorno inmediato y desde allí se despliega todo su potencial creador.

1.4. Un recorrido de la evolución de las Ludotecas como instrumento para garantizar el derecho al juego.

La palabra ludoteca proviene del latín ludus, que significa "juego". Según el diccionario de la Real Academia Española, ludoteca es un "centro de recreo donde se guardan juegos y juguetes para su uso y préstamo". Ludoteca, Toylibraries, brinquedotecas, ludothèque son nombres según el idioma o país en el que se desarrollan, sin embargo, para todas las niñas y niños del mundo, el nombre que se le dé es un asunto secundario, siendo lo más importante el significado que tiene como: espacio para el juego, la acción, risa, disfrute, placer, movimiento, libertad, creatividad, respeto por los acuerdos, entre otras cualidades universales que se viven en la ludoteca, cuya principal función es garantizar que las niñas y los niños vivan y disfruten su derecho a jugar, conjugándose con otras formas de expresión como el arte y la literatura que al activarse favorecen el desarrollo integral.

La historia de las ludotecas se remonta a más de 80 años y se sabe que su origen se da en Los Ángeles y en el Estado de Indiana en Estados Unidos como una alternativa para favorecer el juego y las niñas y niños de sectores más vulnerables. En 1960 la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en el marco de la publicación de la Declaración de los Derechos del Niño (ONU, 1959), iniciaron un proceso de expansión de las Ludotecas como espacios facilitadores del juego e invitaron a instaurar ludotecas en cárceles, escuelas y centros comunitarios para promover la calidad de la educación (Fullea, 1995, citado por CJN, 2017).

En 1961, se crea la International Play Association IPA, a partir del Artículo 31 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, instancia que centra su accionar a la promoción y preservación del derecho al juego para las niñas y los niños, y actualmente agrupa a más de 19 países del mundo comprometidos con este propósito. Hoy es posible señalar que la presencia de ludotecas en el mundo viene creciendo como programa, servicio y espacio de para promover el ejercicio de los derechos de las niñas y los niños, visibilizando el derecho a jugar en libertad.

Las ludotecas desarrollan distintos modelos a lo largo y ancho donde se han logrado implementar (ludo buses, ludotecas viajeras, hospitalarias, terapéuticas, entre muchas otras experiencias). Sin embargo, según Borja (1997), se podría establecer una clasificación de acuerdo con el modelo adoptado en cada contexto. Por ejemplo, el modelo anglosajón, hace énfasis de las Toy Library (por su sigla en inglés) y ha estado marcado por ser un lugar donde circulan y se prestan juguetes, los países con mayor tendencia a este modelo son Inglaterra, Estados Unidos y Canadá (Björck-Åkesson & Brodin, 1992). El modelo ibérico, que se dio a partir de los años sesenta en países como Italia, Francia, Suiza y Bélgica, las ludotecas se configuraron como espacios culturales y sociales que incluye especialmente España y Portugal, con un fuerte énfasis como programa pedagógico y educativo (Borja, 1997).

En Latinoamérica las ludotecas se empezaron a implementar en los años 80 como iniciativas de educación complementaria a la educación formal en aquellos territorios de mayor vulnerabilidad donde las niñas y los niños no contaban con escenarios, espacios o programas de educación, incluso se convirtieron en programas que reemplazan a la acción del sistema educativo. Las primeras ludotecas se implementaron por iniciativa de la Federación Latinoamericana de Ludotecas (FLALU) con iniciativas en Argentina, Brasil, Colombia y Uruguay y su implementación está directamente relacionada con las luchas sociales y de reivindicación comunitaria, por lo cual la participación de las comunidades fue y sigue siendo determinante en su desarrollo.

Actualmente en América Latina, se cuenta con experiencias como las de Argentina y Brasil y en los últimos 25 años países como Colombia, El Salvador, México, Paraguay, Ecuador, Bolivia, Venezuela y Perú, cuyos avances y resultados muestran que para implementar un programa de calidad, los lineamientos son indispensables para asegurar la sostenibilidad del programa o servicio, garantizando el compromiso de actores gubernamentales y de la sociedad civil; la interrelación de profesionales cualificados, la participación de la comunidad y de la familia; logrando que las niñas y los niños disfruten su derecho a jugar en armonía con los demás derechos que le son naturales y prioritarios.

1.4.1. Funciones de una ludoteca

La principal función que tiene la ludoteca es garantizar la vivencia y disfrute del juego desde la libertad, la autonomía y el interés de las niñas y los niños. A partir de este propósito básico es posible definir otras funciones que orientan su acción en lo educativo, social y comunitario.

Función social. La ludoteca como espacio de autonomía, participación y socialización ofrece la posibilidad del encuentro con las otras y los otros y con esto la necesidad de desarrollar habilidades y capacidades para construir acuerdos, descubrir las reglas sociales, compartir el espacio y los objetivos y descubrir las formas de relación creando vínculos de afecto para construirse dentro de un tejido social donde todas y todos tienen un lugar.



22 Lineamiento de Ludotecas en el marco de la Ruta de Atención Integral de la Primera Infancia de Panamá 2023

Función educativa. Hemos dicho que el juego es un factor de aprendizaje natural; sin embargo; al intencionar los juegos, los juguetes, los materiales y las experiencias en la ludoteca es posible lograr en las y los participantes un espacio de aprendizaje diferente, dinámico, participativo, reflexivo y donde el disfrute siempre estará presente. La educación que se vive en una ludoteca es una experiencia natural en donde no solo las niñas y niños aprenden sino también las personas adultas que viven el juego para reflexionarlo y disfrutarlo. Dentro de esta **función educativa** también es posible atribuir una función investigativa, es decir que la ludoteca debe ser un laboratorio donde se documenta, se estudia, se analiza y se reflexiona el juego para generar nuevo conocimiento al respecto.

Función comunitaria. Las ludotecas al hacer parte del entorno comunitario, es un reflejo de lo que es la comunidad en todas sus manifestaciones y características; pero también puede ser el escenario que propone nuevas formas de construirse como comunidad, acogiendo e impulsando la participación comunitaria como un elemento central para la sostenibilidad, pero también para el desarrollo social, cultural y comunitario.



Pensar y avanzar en la implementación de ludotecas para la Primera Infancia en Panamá desde un lineamiento nacional diseñado en lógica de calidad y pertinencia es un compromiso y un reto para el Estado panameño y para cada una de las entidades que son corresponsables en la atención integral a las niñas y los niños de Primera Infancia. *Panamá, reconozca que el juego es un derecho ineludible que debe ser garantizado de la misma manera en que se garantizan los demás derechos.*

Como resultado de la construcción participativa de este lineamiento, la ludoteca para Primera Infancia en Panamá responde al llamado, establecido en la política pública de buscar la realización de los derechos de las niñas y los niños a través de servicios que respondan a las atenciones planteadas en los tres ejes de acción, en este caso al eje de Educación, Recreación y Cultura en donde se ubica el derecho al juego.

La ludoteca es todo programa o servicio público y gratuito que ofrece experiencias de juego en cualquiera de los entornos en los que viven los niños y niñas, en el que se tiene en cuenta su proceso de desarrollo, los contextos, características propias de cada territorio, la diversidad cultural, el enfoque de género y de manera especial y prioritaria los intereses de las niñas y los niños; lo anterior, fundamentado de una propuesta pedagógica integral que vincule además del juego, la literatura y los lenguajes de expresión.

Según los entornos establecidos en la RAIPI (2022), las ludotecas pueden funcionar en:

<p>Recreativo</p> <p>Articular acciones a la ludoteca fija o usar espacios recreativos para ludoteca viajera.</p>	<p>Artístico cultural</p> <p>Articular acciones a la ludoteca viajera o fija en los territorios donde se implemente cualquiera de estas modalidades.</p>	<p>Productivo comunitario</p> <p>Ludoteca fija en espacios que puedan destinarse de manera exclusiva para este servicio.</p> <p>Ludoteca viajera o móvil en espacios compartidos con otros servicios, aquí es necesario fijar tiempos semanales o mensuales.</p>	<p>Acogida temporal</p> <p>Ludoteca viajera o móvil proponiendo atención diaria.</p>
<p>Entorno hogar</p> <p>Ludoteca viajera o móvil.</p>	<p>Entorno Salud</p> <p>Ludoteca fija disponiendo de un espacio exclusivo en hospitales o centros de salud.</p> <p>Ludoteca viajera o móvil en espacios que se puedan disponer semanal o mensualmente.</p>	<p>Espacio Público</p> <p>Ludoteca viajera o móvil.</p>	<p>Entorno Educativo</p> <p>Ludoteca fija, disponiendo un espacio físico de manera permanente en cada lugar.</p> <p>Ludoteca viajera o móvil que puede hacerse estableciendo tiempos para uso de espacios.</p>

Las ludotecas se inscriben en el eje de **Educación, recreación y cultura** el cual agrupa los derechos de aprendizaje, de educación inicial y básica general en preescolar (prekínder y kínder), primaria (primero, segundo y tercer grado), así como la recreación, la actividad física y el juego; al igual que al ejercicio de los derechos culturales, el uso de expresiones artísticas y la lectura (RAIPI, 2022, p. 33).

La ludoteca se debe implementar a partir de acciones intencionadas hacia el desarrollo infantil, generando las condiciones para el desarrollo de habilidades sociales y emocionales, a la participación, al desarrollo de sus talentos y capacidades. Esta debe igualmente, promover su atención desde la inclusión dando prioridad a niños y niñas con discapacidad o con necesidades educativas especiales, atendiendo a la realidad de los distintos contextos, rurales, urbanos, indígenas, entre otros.

Cabe destacar que, para Panamá, es importante puntualizar lo que no es una ludoteca:

- Un centro de cuidado para niñas y niños de Primera Infancia.
- Un espacio físico sin materiales, sin facilitación y sin la posibilidad de jugar en libertad.
- Un lugar de estimulación temprana.
- Un lugar donde se restringe la creatividad y el juego.

2.1. Modalidades de Ludoteca

Como resultado del proceso consultivo y participativo de co-creación y validación de las ludotecas, se definieron dos modalidades de este servicio: modalidad fija y modalidad viajera o móvil. Estas modalidades serán implementadas de acuerdo con la capacidad de las entidades que las lideren y especialmente de acuerdo con la disponibilidad de espacios y otros recursos que existan en cada entorno con los que cuente la entidad implementadora, sin dejar de cumplir con los estándares de calidad que se detallan en próximos capítulos.

2.1.1. Ludoteca fija

Se implementa en un espacio exclusivo y fijo para la ludoteca, es decir un lugar que ha sido dispuesto exclusivamente para su desarrollo. Además del espacio cuenta con una dotación tanto de mobiliario como de juegos, juguetes y otros materiales para el desarrollo de los encuentros lúdicos. Esta modalidad la implementarán las entidades que cuenten con espacios físicos seguros que cumplan los estándares de calidad de cada componente y que sea de fácil acceso para las niñas, niños y sus familias.

Una ludoteca fija puede funcionar en un inmueble de una institución del nivel nacional, provincial, comarcal, municipal, junta local y/o dentro de instalaciones de sectores como educación (escuela), salud (hospital), protección (albergue), cultura (biblioteca), social (junta



local o edificio de la alcaldía), entre otros escenarios. Su funcionamiento puede darse de forma exclusiva o ser un servicio adicional a otros servicios ofrecidos. Contar con un espacio físico exclusivo es una gran oportunidad para posicionar la ludoteca en las comunidades y es un factor que garantiza mayor.

2.1.2. Ludoteca viajera o móvil

Esta modalidad, se adapta a los espacios libres o disponibles que existen en los entornos. Esta ludoteca tiene la propiedad o característica de montarse y desmontarse de manera ágil, pues se instala en espacios que se usan para otras atenciones o actividades. Los materiales, juegos y juguetes se disponen en un elemento contenedor fácil de transportar, pero es suficientemente completa para que pueda desplegar y provocar diversas actividades y experiencias de juego, lectura y lenguajes de expresión de acuerdo con la propuesta pedagógica.

Esta ludoteca llega a los lugares donde las niñas y niños se encuentran, territorializando con juego los diferentes entornos; un ejemplo claro de esto es el uso de espacios comunitarios durante el tiempo acordado para el encuentro de juego.



El rol de la ludotecaria o ludotecario para Primera Infancia en Panamá es determinante tanto para la atención directa a las niñas, niños y sus familias como en la gestión que realice para articular acciones con otros actores, atenciones y servicios de atención integral a la Primera Infancia.

La ludotecaria o ludotecario es un agente de transformación social que vive y estudia el juego, que acompaña el desarrollo integral de las niñas y los niños, que reflexiona sobre derechos de la niñez y busca promoverlos y defenderlos, que apropia la ludoteca como un programa o un servicio donde se garantiza el derecho al juego y promueve la articulación interinstitucional como un mecanismo para la garantía de derechos y la atención integral, que convive con la comunidad aportando a su desarrollo y que innova en su práctica pedagógica a partir del conocimiento del territorio local y de Panamá en general.

Al comprender la importancia del rol del ludotecario, el primer paso ha sido definir el perfil idóneo como un componente fundamental que hace parte del presente lineamiento para el país.

3.1. ¿Qué es una ludotecaria, ludotecario o facilitador de juego en Latinoamérica y el Caribe?

Diversas son las nominaciones que se ha dado a la persona que lidera, diseña, coordina, desarrolla y evalúa con las y los participantes la acción de una ludoteca: ludotecario, ludotecólogo, ludoeducador, juególogo o el nombre que en cada país y en cada idioma se busque definir el rol de quien conoce de juego y lo facilita en una ludoteca con las niñas, niños y sus familias. Estas denominaciones dependen del país, del enfoque y en especial al sentido que se le da en cada contexto.

El origen de este nombre aparece de manera simultánea al surgimiento de las ludotecas en el mundo, esto por la necesidad de identificar y diferenciar a las personas formadoras que actúan desde la ludoteca de aquellas que lo hacen en la escuela, en el centro de atención integral de Primera Infancia, en la sala de estimulación, en el centro pediátrico, en las casas culturales, entre otras, e identificarlo plenamente con la experiencia y el derecho del Jugar.

El perfil del ludotecario integra aspectos de la gestión, en la medida en que es responsable de la organización de los servicios que ofrece su centro de trabajo, y aspectos de intervención e interacción directa con los usuarios, aportantes o implementadores. (Ayuntamiento Barcelona, 2020).

El formador desde el juego es un co-creador que reconoce sus propias fortalezas y oportunidades de mejora; por lo que se forma constantemente, es una persona inquieta, reflexiva sobre su papel, que pone en escena sus aprendizajes y saberes y los comparte con el otro. En cada encuentro o espacio de formación se juega también su propia subjetividad en la intervención con la niña, el niño y el adulto. No es el experto observador que mira como espectador la escena, él hace parte de la escena, como sujeto que interactúa, contrasta y complementa la mirada propia con la mirada del otro. (Correa P, 2014, pág.61)

3.2. Perfil y características de un ludotecario o facilitador de juego para el contexto de Panamá.

El ludotecario, tiene diferentes perfiles de formación que van desde técnicos en áreas relacionadas con

el trabajo con infancia hasta profesionales de las diferentes carreras relacionadas con las ciencias de la educación, las ciencias humanas y sociales como psicólogos, trabajadores sociales, docentes de diferentes áreas del saber, profesionales de educación infantil, psicopedagogos, sociólogos, trabajadores sociales, entre otros; pero a todos ellos se les brinda formación técnica o especializada en juego, ludotecas o temas relacionados con el uso del tiempo libre.

Por ello, el perfil de ludotecario para Panamá se define como la persona técnica o profesional debe contribuir desde su rol en el objetivo central planteado en el currículo para Primera Infancia: "La educación inicial brindará a la niñez la estimulación temprana, procurando el desarrollo óptimo de sus capacidades y ofreciendo una atención, integral, de manera que le garantice niveles favorables de salud (bienestar social, físico y psicológico) desde su nacimiento hasta los cinco años". Ministerio de Educación, 2014, pág. 7.

En este marco, desde el consenso intersectorial e interinstitucional representando en el Comité Técnico de Primera Infancia el o la ludotecaria deberá ser una persona técnica o profesional en **educación, psicología, trabajo social, sociología o profesional de las áreas sociales** y contemplan para el perfil lo siguiente:

Diagrama 1: El saber, tener, hacer y aprender del perfil de ludotecario.

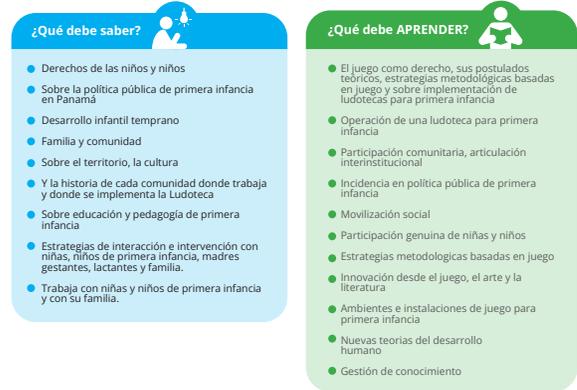


Diagrama 1: El saber, tener, hacer y aprender del perfil de ludotecario (continuación).



3.3. Funciones de la ludotecaria o ludotecario de Primera Infancia para Panamá

El rol de la ludotecaria o el ludotecario debe estar en armonía con la política de Primera Infancia de Panamá, en este sentido, es preciso que esta persona conozca, comprenda e incorpore los asuntos que se plantean tanto en la RAIP, Contigo en la Primera Infancia, como el currículo para Primera Infancia, la ley 171 de protección integral a la Primera Infancia y al desarrollo infantil temprano, como las demás normativas vigentes en materia de desarrollo infantil y garantía de derechos, entre otros. El estudio y conocimiento de estas políticas y normativas es un requisito ineludible para hacer parte de la ludoteca.

Bajo esta consideración inicial, las funciones van desde diseñar la propuesta pedagógica de la ludoteca en sintonía con la política pública de Primera Infancia panameña, hasta el apoyo en la incidencia en espacios de toma de decisión para la garantía de derechos y para la protección integral de las niñas y niños que están en este momento del curso de vida, en sincronía con los demás actores responsables de las atenciones para esta población de Panamá y de acuerdo con el entorno en donde el servicio se implemente.

Las funciones se puntualizan en los estándares de calidad, pues si bien la ludotecaria o ludotecario no son los responsables del cumplimiento total de estos, si tienen un alto grado de corresponsabilidad, por lo tanto, una de sus principales funciones es conocer y apropiarse los estándares que se exponen en el capítulo 5. En este sentido, a continuación, se puntualiza en algunas de las principales funciones de este cargo:

- Desarrollar la propuesta pedagógica de la ludoteca** con las niñas, niños, familias y comunidad en general promoviendo sus derechos desde el enfoque de integralidad e indivisibilidad y teniendo en cuenta las características de cada territorio, acogiendo la cultura, la historia, las costumbres y las formas de relación que establecen las familias en cada comunidad.
- Realizar el proceso de inscripción y caracterización** de las y los participantes de la ludoteca de la mano de los actores locales en cada comunidad y en articulación con los programas de atención a la Primera Infancia al que se adhiere el servicio de ludoteca y Llevar actualizado el registro de las y los participantes.
- Diseñar el plan de trabajo y cronograma mensual y semanal** de atención de la ludoteca a partir de la definición y organización de los grupos de participantes.
- Planear, diseñar, implementar, evaluar** y ajustar los encuentros de juego con niñas, niños, madres, padres y cuidadores, basados en la propuesta pedagógica de la ludoteca, en los días y horarios establecidos con las y los participantes.
- Conocer y apropiarse las buenas prácticas de agentes educativos** propuestas en el currículo de Primera Infancia.
- Participar en los espacios de formación que correspondan a temas de implementación de ludotecas**, juego, derechos de la infancia, participación comunitaria, política pública de Primera Infancia de Panamá, entre otros y realizar formación autodidacta que le permita obtener herramientas prácticas y teóricas para el desarrollo óptimo de su rol como ludotecaria o ludotecario.
- Registrar las observaciones sobre el proceso pedagógico** de las y los participantes con el propósito de hacer evidente las buenas prácticas, los aprendizajes y las oportunidades de mejora y documentar lecciones aprendidas resultado de la implementación de la propuesta pedagógica.
- Evaluar el proceso que desarrolla la ludoteca** con los diferentes participantes y actores responsables del programa.
- Realizar laboratorios pedagógicos** o mesas para intercambio de saberes y aprendizajes como prácticas de gestión de conocimiento para la innovación de las experiencias de juego que promueva en el servicio.
- Reportar a las entidades competentes**, de acuerdo con la RAIP, Contigo en la Primera Infancia, en cada comunidad los posibles casos de vulneración de derechos y hacer seguimiento al proceso.
- Realizar rendición de cuentas con las y los participantes**, los actores locales y los actores que lideran el programa en cada provincia, distrito, comarca y comunidad.





Para que la ludoteca se inscriba en la oferta de servicios y atenciones que promueven la atención integral a la Primera Infancia, debe desarrollar cinco componentes y cumplir con criterios y estándares de calidad que vayan en la vía de armonizar con la atención integral tal como la concibe la RAIPI, Contigo en la Primera Infancia (2022), que sea pertinente, respondiendo a las necesidades de los niños y las niñas; oportuna y eficaz, brindándose en el momento en que se requiere; flexible con capacidad de adaptarse a las características particulares de las niñas, niños y comunidades; diferencial desde la implementación de los distintos enfoques y actuando de manera específica sobre factores de discriminación tales como: raza, religión, género, condición física, entre otros aspectos; igualmente, debe ser continua y permanente y, finalmente, complementaria, sumando a los servicios y atenciones brindadas por las distintas interacciones y articulaciones con actores corresponsables del desarrollo integral de la Primera Infancia.

Es así como, la ludoteca se constituye en una respuesta multisectorial del Estado, la sociedad, la comunidad y la familia a la necesidad de generar condiciones básicas para la garantía del derecho al juego de las niñas y los niños de Primera Infancia desde un enfoque diferencial. Por ende, la ludoteca y su implementación se basa en la articulación e implementación de políticas, programas y proyectos enfocados al desarrollo de la niñez asumiéndolos como sujetos de derecho activos de su propio desarrollo.

Para lograr lo anterior, la implementación de las ludotecas en Panamá se realiza bajo el desarrollo de cinco componentes, los cuales se materializan en estándares de calidad, los cuales se entienden como los criterios y directrices para asegurar que las ludotecas brinden experiencias de juego y una atención de alta calidad a las niñas, niños y sus familias y son el resultado de la normativa ya existente en Panamá sobre el desarrollo integral de Primera Infancia. Por otra parte, se resalta el enfoque de interculturalidad, el cual hace un llamado a reconocer las características propias de cada territorio incluírlas en el desarrollo operativo, metodológico y pedagógico de la ludoteca.

Los componentes con sus estándares deben desarrollarse y aplicarse para las dos modalidades (viajera o fija), y en todos los entornos definidos en la Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia de Panamá: **Hogar, Salud, Educativo, Espacio Público, Recreativo, Artístico y Cultural, Productivo y Comunitario, Acogida Temporal y Virtual**. Dichos componentes son los ejes desde los cuales se hacen tangibles los postulados teóricos, conceptuales y legislativos tanto nacionales como internacionales respecto al derecho al juego.

A continuación, se relacionan los componentes con una breve descripción, junto con los estándares de calidad validados y consensuados en el Comité Técnico de Primera Infancia:

4.1. Componente de Talento Humano y estándares de calidad

El talento Humano es un factor neural en todo programa, proyecto o servicio de atención a Primera Infancia, infancia o adolescencia; y en general en todo proceso de desarrollo educativo, social, comunitario dado el rol



de funcionamiento, coordinación y liderazgo de estos procesos, variable que no es ajena a las ludotecas para Primera Infancia.

Realizar un proceso progresivo y coherente con los principios de la atención integral, respecto a la gestión del talento humano en la selección, contratación, vinculación y formación, no sólo inicial sino permanente, acompañamiento técnico y evaluación garantiza la idoneidad de las personas que asuman el rol de ludotecaria o ludotecario con compromiso, responsabilidad y alta calidad propiciando el desarrollo de su ser en armonía con su hacer.

Si bien, los protagonistas de la ludoteca de Primera Infancia son las niñas, los niños y sus familias, las personas que desarrollan el rol de ludotecaria o ludotecario son quienes, desde su capacidades, habilidades y conocimientos facilitan, promueven y provocan las experiencias que se viven y disfrutan en la ludoteca, lo cual implica tener la capacidad para leer, observar, escuchar y recoger los sentimientos, intereses e ideas de las y los participantes. La ludotecaria o el ludotecario son los adultos técnicos o profesionales expertos en juego, desarrollo infantil, política pública de Primera Infancia y manejo de ludoteca; que viven en sí mismos la experiencia de jugar y que acompañan los procesos de niños, niñas y adolescentes mediante su experticia y conocimientos lúdicos y artísticos.

La ludotecaria o ludotecario deben corresponder al llamado silencioso y urgente que tienen las niñas y niños de Primera Infancia de contar con personas adultas que sean significativas en su desarrollo, que reconozcan las capacidades de ellas y ellos, que acompañen su crecimiento, que crean en el juego y que vivan, reflexionen, estudien, investiguen el juego y el jugar como factor determinante en el desarrollo humano; todo en armonía con los propuesto en la política pública de Primera Infancia de Panamá.

Ahora bien, para que estas personas desarrollen capacidades es necesario que las entidades implementadoras dispongan de un equipo de asistencia técnica para que desde la selección, hasta la formación y acompañamiento las ludotecarias o ludotecarios accedan a un plan de formación y cualificación permanente; de tal manera que si en alguno de los territorios o entornos no existan personas con el perfil ideal propuesto en el capítulo anterior, si se pueda garantizar un plan progresivo para contar con un talento humano cualificado con la certeza que en cada territorio y entorno donde se implemente la ludoteca siempre predominará el interés superior de las niñas y los niños de Panamá.

Los estándares para el cumplimiento del componente son:

- 4.1.1. La entidad pública que implementa ludoteca para Primera Infancia crea la posición de ludotecaria o ludotecario en su esquema laboral y/o equivalente con su respectivo presupuesto para garantizar el correcto funcionamiento.
- 4.1.2. La ludoteca de Primera Infancia cuenta con la ludotecaria o ludotecario con el perfil validado de acuerdo con los criterios de formación, habilidades, competencias y experiencia acorde a los criterios planteados para este perfil.
- 4.1.3. La entidad que implementa la ludoteca de Primera Infancia vincula personas con el perfil básico de aspirantes que viven cada territorio y que conoce las comunidades donde se implementa la ludoteca.



- 4.1.4. La ludoteca vincula al talento humano que opera el proyecto bajo contrato laboral o esquema legal según filiación, que cumple con toda la legislación y normatividad vigente en Panamá y lo hace de manera directa o por medio de otra empresa u organización sin ánimo de lucro.
- 4.1.5. La ludotecaria o ludotecario de Primera Infancia, de acuerdo con su formación de base, accede a un plan de formación y capacitación definido por la entidad que implementa el servicio y certificado por esta misma entidad o por una institución de educación superior que se articule al proceso.
- 4.1.6. La entidad que desarrolla el servicio de ludoteca implementa un plan de acompañamiento y cualificación técnica permanente y pertinente para el programa o servicio en todos sus componentes.
- 4.1.7. El equipo asignado a la ludoteca cuenta con un plan de salud adecuado a las condiciones laborales de cada Provincia o Comarca y a la forma de vinculación o contratación de acuerdo a las leyes del Estado Panameño.
- 4.1.8. El talento humano de la ludoteca cuenta con dotación que les da identidad y los protege de factores climáticos y de riesgo del contexto panameño.
- 4.1.9. La entidad que implementa el servicio realiza la evaluación de desempeño periódicamente al equipo de trabajo, lo que evidencia los avances en el desarrollo del talento humano de la modalidad en el entorno donde trabaja.

4.2. Componente Técnico pedagógico y estándares de calidad.

El componente técnico pedagógico determina no sólo el para qué del servicio de una ludoteca, sino que precisa el qué se debe conseguir y cómo se puede lograr. Contiene el desarrollo metodológico y da cuenta de cómo el servicio garantiza el cumplimiento de lo planteado en las políticas de Primera Infancia en Panamá. Alude a la acción pedagógica en la cual se fundamentan las intervenciones que se realizan con las y los participantes y por supuesto se conecta de manera pertinente con los demás componentes en especial con lo referente a la articulación con las distintas entidades que conjugan acciones de atención a las niñas, niños y familias y a las interacciones que se tejen con otros escenarios que movilizan actividades y procesos enfocados a la atención integral.

La propuesta pedagógica requiere que se conjuguen objetivos, contenidos, estrategias, materiales, y, espacios para estar en perfecta sincronía con el proceso de desarrollo que vive cada niña y cada niño, con la situación y circunstancias de sus familias, con la realidad y capacidades de la comunidad; lo cual debe ser leído e interpretado por la ludotecaria o ludotecario para que la experiencia que ofrece desde el juego se renueve y actualice permanentemente a partir de las estrategias de atención y metodologías que la educación en primera infancia exige para garantizar las atenciones y contenidos de manera que sea pertinente, significativo, tenga en cuenta y priorice la diversidad para avanzar como un verdadero modelo de inclusión. Si bien la ludoteca es un entorno protector, la propuesta pedagógica debe ser un factor impulsor que hace que cada niña y cada niño logre su máximo potencial en su Primera Infancia.

Los estándares para el cumplimiento del componente son:

- 4.2.1. La propuesta pedagógica recoge los intereses y necesidades de los niños, niñas y familias de cada uno de los territorios y de los entornos.
- 4.2.2. La ludoteca para Primera Infancia tiene una propuesta pedagógica que incorpora el juego, la recreación, la cultura y el uso de las diferentes expresiones artísticas y la lectura.
- 4.2.3. La propuesta pedagógica se construye con la participación y los aportes de las niñas, niños, padres, madres, cuidadores familias y comunidades focalizadas en cada contexto y entorno de intervención.
- 4.2.4. Los objetivos de aprendizaje contenidos en la propuesta pedagógica de la ludoteca tienen en cuenta las habilidades, destrezas y el proceso de desarrollo de las niñas y los niños.
- 4.2.5. Las familias participantes en la ludoteca reciben formación sobre diferentes aspectos del desarrollo infantil, la nutrición, hábitos saludables, crianza y sobre juegos y juguetes, para realizar con sus hijos e hijas que favorecen su desarrollo.
- 4.2.6. La o el ludotecario selecciona los juegos y juguetes con una intención pedagógica de acuerdo con el proceso de desarrollo de las y los participantes, las características del contexto y con enfoque cultural, género e inclusión.
- 4.2.7. En los encuentros lúdicos, los lenguajes artísticos son parte de la propuesta de interrelación con las niñas y los niños.
- 4.2.8. El encuentro de juego, tanto de las ludotecas fijas como móviles tiene una duración entre 2 a 3 horas que puede extenderse según la disponibilidad de las familias en cada entorno y especialmente de la disposición de las niñas y los niños.
- 4.2.9. La propuesta pedagógica implementada con los niños, niñas y sus familias reconoce las particularidades culturales, incluyendo juegos y juguetes propios de las comunidades y etnias.
- 4.2.10. Para el caso de ludoteca viajera o móvil que se realice en los entornos, el tiempo para instalación, ambientación y recoger los materiales es adicional al tiempo del encuentro directo acordado con las niñas, niños y sus cuidadores.
- 4.2.11. Las comunidades donde se realizan los encuentros con niños y niñas se involucran en la organización y disposición del espacio de juego, así como en brindar las condiciones básicas de atención (baños, agua potable, seguridad, entre otros).



- 4.2.12.** La dotación y reposición de la ludoteca cuenta con juguetes de buena calidad y en número acorde a los grupos de niñas y niños según el proceso de desarrollo considerando momentos como de 0 a 1 año, de 1 a 4 años, de 4 a 6 años y de 6 a 8 años (de acuerdo con la definición de ciclo de vida de la RAIPI, 2022, p. 35).
- 4.2.13.** La ludoteca realiza acciones para la construcción de juguetes con materiales del entorno, favoreciendo el medio ambiente y que son usados en casa para la interacción de las niñas o niños con sus familias.
- 4.2.14.** Las niñas y niños cuentan con espacios y mecanismos de participación en la ludoteca reconociendo las diversas formas de expresión de ideas, pensamientos y emociones.
- 4.2.15.** En la ludoteca se evalúa el proceso pedagógico de juego con las y los participantes reconociendo su proceso de desarrollo y las formas de expresión de cada una y cada uno; esto para mejorar y dar lugar a la participación activa de las familias.

4.3. Componente de Articulación interinstitucional para la garantía de derechos y estándares

De acuerdo con la atención integral a la Primera Infancia planteada por la RAIPI, Contigo en la Primera Infancia (2022), establecida por el artículo 8 de la Ley 171 de 2020, la articulación es entendida como el conjunto de acciones intersectoriales e interinstitucionales encaminadas a asegurar que cada uno de los entornos y las áreas de desarrollo de los niños y las niñas cuenten con condiciones familiares, humanas y sociales, materiales, que permitan su máximo desarrollo (p. 10). Desde este marco, la ludoteca se inscribe en esa perspectiva de integralidad que se propone como un lineamiento que todos los servicios y atenciones orientados a la Primera Infancia en Panamá deben acoger y desarrollar.

En las ludotecas, la articulación interinstitucional es el componente que teje, conecta y facilita con otras y otros las acciones del servicio. Este componente orienta la acción para la activación de la gestión de casos y por ende de la ruta de atención integral de los niños y niñas que hacen parte del servicio. Dicha articulación posibilita la participación de la comunidad, de las instituciones, la complementariedad en la responsabilidad de entidades que cumplen funciones específicas como salud, educación, desarrollo comunitario, atención en emergencia, entre otras.

La articulación que realiza la ludoteca responde a un conjunto de acciones planificadas y continuas que se orientan a promover el desarrollo de las capacidades y habilidades de las niñas y los niños según su entorno y su proceso de desarrollo, previniendo los riesgos y contribuyendo en la disminución de las posibles brechas. Este componente logra los resultados al crear las relaciones y ser puente entre actores responsables de la atención integral de la Primera Infancia y haciéndolos parte de la ludoteca.

Los estándares para el cumplimiento del componente son:

- 4.3.1.** El equipo de la ludoteca cuenta con el mapeo actualizado de actores interinstitucionales y comunitarios y de los programas de atención a Primera Infancia que se desarrollan en su área.
- 4.3.2.** La ludoteca verifica que todas las niñas y los niños cuenten con el certificado de nacimiento, esquema de vacunación al día y control de crecimiento y vigilancia del desarrollo.

- 4.3.3.** La Ludoteca acuerda con grupos o personas de comunidades, comarca, vereda donde se desarrollan los encuentros, la realización de acciones que promuevan el ejercicio de los derechos de niños, niñas y mujeres gestantes.
- 4.3.4.** La ludoteca cuenta con estrategias de divulgación de sus resultados y/o rendición de cuentas a los actores participantes de la modalidad en cada entorno.
- 4.3.5.** La ludoteca viajera construye acuerdos y compromisos con los actores de infancia provinciales, locales, de las comarcas, entre otros para realizar acciones conjuntas como garantes de derechos de los niños y las niñas, intencionado su participación.
- 4.3.6.** Las familias participantes en el programa reciben información sobre la RAIPI, Contigo en la Primera Infancia y entidades a las que deben acudir para garantizar o restablecer los derechos de los niños y las niñas.
- 4.3.7.** La ludoteca cuenta con un proceso sobre la acción corresponsable que debe cumplir dentro de la ruta de atención a la Primera Infancia.

4.4. Componente Administrativo y estándares de calidad

La disciplina de administrar siempre va de la mano de gestión, dirección, organización, planificación, prevención de riesgos y contar con recursos de manera eficiente; y para que un nuevo programa o servicio pueda cumplir los objetivos, se vuelve indispensable poner en acción las herramientas de la gestión administrativa que cada vez necesita la educación para que en la ludoteca se administré todos los recursos garantizando eficiencia y efectividad.

Por lo tanto, este componente administrativo responde a los aspectos que garantizan la operativización de la ludoteca de Primera Infancia con calidad, esto implica contar con:

- El presupuesto anual destinado al funcionamiento del programa o servicio.
- Los espacios de juego tanto para la modalidad fija como viajera en cualquiera de los entornos donde se implementen a nivel nacional.
- Los materiales de consumo o que se gastan en la realización de las actividades de juego con las niñas y los niños. Los materiales de mayor duración como mobiliario, juegos, juguetes y elementos tecnológicos, entre otros.
- La dotación de los juegos y los juguetes correspondientes al proceso de desarrollo de las niñas y los niños y a la identidad cultural a la que pertenecen.
- Los instrumentos y herramientas de planificación, seguimiento, medición de estándares de calidad y de todo el proceso de ludoteca en general.



- Los aspectos de acceso al lugar de atención y las condiciones de seguridad para este espacio y en especial para las niñas, los niños y sus familias.
- El transporte, la movilidad y seguridad para las y los ludotecarios, en especial cuando se trate de ludoteca viajera.
- Los procesos estratégicos, de gestión, administrativos y pedagógicos que garantizan la calidad en la acción de la ludoteca.

Este componente garantiza el cumplimiento de todos los estándares de calidad y por ende implementar un servicio en donde la experiencia de las niñas, los niños de Primera Infancia y sus familias se de en condiciones de calidad en coherencia con la garantía de un derecho que es el de jugar. En este sentido, es muy importante, que desde el manejo administrativo de la ludoteca se informe a las familias y a la comunidad qué es una ludoteca, en qué consiste su servicio y cómo es su operación para que no se confunda con otro tipo de servicios o no se desvirtúe su función y la oferta que tiene para las y los participantes.

Los estándares para su cumplimiento son:

Los espacios de atención de la ludoteca tanto fija como viajera no deben ubicarse cerca de vías de alto tráfico y mantiene por lo menos 10 mts de distancia. Estos espacios cuentan con elementos de señalización, cierre y seguridad necesarios e incluye los requerimientos o elementos básicos de accesibilidad para personas con discapacidad.

- 4.4.1. Los participantes en los encuentros educativos en ludoteca fija como viajera conocen las recomendaciones de seguridad, formas de evacuación y puntos de encuentro en caso de riesgos ambientales o amenazas de seguridad.
- 4.4.2. El área de atención, especialmente para la ludoteca fija tiene por lo menos 2 m² por persona, tanto en la ludoteca fija, como en la viajera y tienen las condiciones básicas ambientales y de higiene para la realización de las actividades. Estas especificaciones se tienen en cuenta especialmente en zonas rurales, semirurales o urbanas que no cuentan con equipamiento social y comunitario para los encuentros de ludoteca o su acceso se dificulta. Para la ludoteca viajera o móvil se tendrá en cuenta los espacios disponibles en cada comunidad o entorno.
- 4.4.3. Los espacios para ludoteca fija y viajera cuentan con acceso baños, a agua para lavado de manos y potable para tomar.
- 4.4.4. Los espacios de atención para modalidad viajera en entornos comunitarios, culturales, albergue y otros, son concertados con la comunidad y cuentan con las condiciones básicas para la atención, tales como: un espacio cubierto en caso de lluvia o mucho sol, cercanía o fácil acceso para las familias usuarias, si son pisos en tierra se cubren con elementos acordes al territorio que brinde comodidad a las niñas y los niños.
- 4.4.5. En los espacios físicos donde se realizan los encuentros de juego se ha acordado con las y los participantes que durante la acción de la ludoteca no haya presencia de animales de granja, tales como: gallinas, cerdos, caballos, vacas, conejos, entre otros, esto con el propósito de garantizar la seguridad e higiene para las niñas y los niños.

- 4.4.6. Los juguetes y materiales usados en los encuentros de la ludoteca son lavados diariamente y desinfectados de manera profunda semanalmente o con mayor frecuencia de acuerdo al protocolo establecido para esta acción y según las condiciones del entorno donde se realiza el encuentro.
- 4.4.7. El equipo y familias participantes de la ludoteca viajera implementan el protocolo de aseo, limpieza, condiciones medio ambientales y de seguridad física diferenciales para los espacios de atención según estos sean escolares, comunitarios o culturales, centro de salud, albergue o los lugares destinados por las entidades implementadoras de la ludoteca.
- 4.4.8. La ludoteca de Primera Infancia cuenta con asignación presupuestal anual para su completo funcionamiento.
- 4.4.9. Los materiales para las ludotecas viajeras o móviles deberán seleccionarse desde un criterio de intereses de los participantes y previendo su fácil transporte a los territorios definidos cuando se trate de ludoteca móvil o viajera. Considerar la perspectiva de género y diversidad en los mismos.
- 4.4.10. Las ludotecarias o ludotecarios deben estar formados en primeros auxilios y asegurar botiquín en la dotación.

4.5. Componente de Planeación, Monitoreo y Evaluación y estándares de calidad

La planeación se compone del conjunto de acciones previas que se deben llevar a cabo antes de poner en marcha el servicio de la ludoteca, como también de las actividades estratégicas que deben desarrollarse durante y después de su implementación. Esto implica el diseño de un plan estratégico y un plan de acción de manera participativa y colaborativa para garantizar que su ejecución se desarrolle de la misma manera. Esta planeación incluye objetivos, indicadores, componentes y actividades posibles, medibles y atribuibles a la acción propia de la ludoteca cuya principal función es la garantía del derecho a jugar de las niñas y niños de Primera Infancia.

Por su parte, el monitoreo y la evaluación alude a la necesidad de hacer seguimiento tanto para corroborar que lo planeado se está ejecutando, como también para verificar que lo planeado este logrando los objetivos y resultados propuestos en las comunidades y en especial con las niñas y los niños. Para que este seguimiento y monitoreo cumplan su propósito,



42 Lineamiento de Ludotecas en el marco de la Ruta de Atención Integral de la Primera Infancia de Panamá 2023

se requiere que la corresponsabilidad de las familias sea efectiva y que los agentes institucionales estén sensibilizados en torno a la importancia del juego y de la ludoteca; así como de las implicaciones y los compromisos que su quehacer institucional, familiar o social tienen en la garantía de las condiciones, las relaciones, los contextos y los ambientes adecuados para los niños, las niñas y los adolescentes.

El monitoreo y evaluación son acciones interdependientes y permiten visibilizar los cambios o impactos que se estén generando en las y los participantes y esto lo que permite retomar lo aprendido del proceso o desahorrar de lo propuesto. Para su implementación deberá contemplarse una periodicidad, así como la definición de instrumentos estándar y articularlo a los sistemas de gestión de la información, contribuyendo a la toma de decisiones en el marco de la atención integral.

Los estándares para su cumplimiento son:

- 4.5.1. La ludoteca cuenta con un plan operativo anual que orienta las actividades al cumplimiento de los objetivos de la modalidad fija o viajera en cada entorno con las niñas, niños, las familias y las mujeres gestantes de acuerdo con los lineamientos de la RAIPI, Contigo en la Primera Infancia.
- 4.5.2. La entidad implementadora planea, desarrolla, hace seguimiento y evalúa la asistencia técnica brindada al talento humano.
- 4.5.3. Se cuenta con instrumentos que permiten el seguimiento, así como de la asistencia técnica a cargo de la entidad implementadora.
- 4.5.4. La información de seguimiento y monitoreo de la ludoteca hace parte del sistema de información contemplado en la RAIPI, permitiendo la toma de decisiones en lo local, provincial y nacional.
- 4.5.5. El equipo de la ludoteca de Primera Infancia desarrolla procesos de documentación y de sistematización de la experiencia en la atención a las niñas y los niños desde un enfoque de gestión de monitoreo y seguimiento a las atenciones priorizadas, identificando aprendizajes y oportunidades de mejora continua
- 4.5.6. La entidad implementadora de la ludoteca para Primera Infancia realiza un proceso de evaluación de todos los componentes de manera participativa incluyendo al equipo de ludotecarias o ludotecarios, las niñas, los niños, sus familias, cuidadores, líderes comunitarios, autoridades indígenas, actores locales, entre otros.
- 4.5.7. La Ludoteca cuenta con un proceso participativo para el monitoreo y evaluación a la satisfacción del servicio y cuenta con un proceso para implementación de acciones de mejora. Estos procesos se deben definir a partir de las políticas de calidad de cada entidad implementadora.
- 4.5.8. La ludoteca realiza rendiciones de cuentas cada trimestre a los diferentes actores involucrados: niñas, niños, padres, madres, cuidadores, familias y comunidades; entidades e instituciones del Estado que articulan acciones con la ludoteca y son corresponsables de la Primera Infancia en cada uno de los territorios, comunidades y entornos focalizados.

5

Plan de acción para la implementación de la ludoteca para la Primera Infancia en Panamá



Gaceta Oficial Digital

Para verificar la autenticidad de una representación impresa del mismo, ingrese el código **GO666231DEE1329** en el sitio web www.gacetaoficial.gob.pa/validar-gaceta

A partir del trabajo realizado con la Comisión Interinstitucional por medio de la Secretaría Técnica para la Atención Integral a la Primera Infancia y los Comités Técnicos que conforman esta instancia en Panamá, se definieron las siguientes fases y actividades estratégicas para llevar a cabo el proceso de implementación del servicio de ludoteca en los entornos o centros de vida para el desarrollo de la Primera Infancia.

Diagrama 2: Ruta operativa para la implementación de ludoteca



5.1 Planificación para la puesta en marcha

Durante esta fase se generan las condiciones básicas indispensables para que la ludoteca de Primera Infancia se incluya como un servicio o programa articulado a la Ruta de Atención Integral de Primera Infancia (RAIPI, Contigo en la Primera Infancia) como política pública y para que desde el nivel nacional se planteen acciones y decisiones que facilite su implementación. En este sentido, se realizará las siguientes acciones:

5.1.1. Gestionar la resolución o instrumento legal del lineamiento de ludotecas

- Socializar y realizar la publicación del lineamiento de ludotecas.
- Gestionar el Decreto Ejecutivo y/o Resolución Ministerial (según aplique), desde la Secretaría Técnica de Primera Infancia para la apropiación del lineamiento.

5.1.2. Desarrollar un plan de trabajo interinstitucional de nivel nacional para el despliegue e implementación de los lineamientos en los niveles locales.

- Definir los roles y las responsabilidades de cada entidad en el nivel nacional para la socialización e implementación de las ludotecas.
- Establecer la modalidad de ludoteca para el o los entornos de la RAIPI, Contigo en la Primera Infancia, definiendo las entidades implementadoras en cada uno y con la participación de las autoridades locales y comunidad.

c. Validar el plan de trabajo con los actores involucrados

5.1.3. Divulgar el lineamiento y plan de trabajo ante los actores responsables de la implementación en los niveles nacional y local.

- Definir estrategia de divulgación para cada sector estableciendo cómo, a quién y tiempos.
- Diseñar piezas y herramientas de divulgación que expliquen qué es una ludoteca, los actores involucrados y la importancia de los lineamientos.

5.2. Fase de pre-ejecución

En esta fase se toman decisiones y se realizan acciones desde el nivel nacional de tipo administrativo y técnica, creando las condiciones básicas para para que en el nivel Provincial y Comarcal se pueda implementar el servicio, además de definir el sistema de seguimiento de monitoreo y evaluación para que las entidades que lideren el proceso cuenten con las herramientas necesarias para hacer un seguimiento orientado a la mejora continua e innovación y midiendo los resultados.

5.2.1. Realizar la gestión administrativa y técnica para la puesta en marcha de la ludoteca.

- Definidos los sectores que implementarán la ludoteca (salud, social, educación, cultura, academia, etc), se procede a identificar el área o dependencia que estará a cargo del proceso.
- Definir los profesionales técnicos que estarán a cargo de la implementación de la ludoteca desde las áreas funcionales de cada Entidad y desarrollar una capacitación sobre el lineamiento de ludotecas.
- Diseñar y desarrollar el plan de formación para las ludotecarias o ludotecarios y a los actores involucrados. (Ver plan de formación – Anexo 1).
- Seleccionar los ludotecarios y realizar su contratación según el tipo de entidad que prestará el servicio de ludoteca (público, sociedad civil, privado, mixto).
- Definir los espacios de implementación de la ludoteca en los entornos focalizados en cada Provincia o Comarca (según dónde se vaya a realizar).
- Realizar la asignación del presupuesto y realizar las asignaciones presupuestales para la operación anual para la ludoteca.
- Realizar acuerdos de compromisos y apropiación con las comunidades focalizadas (incluye actos protocolarios de apertura del servicio).



5.2.2. Implementar un sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación de la ludoteca para Primera Infancia.

- Diseñar el sistema de monitoreo y evaluación con los instrumentos y herramientas correspondientes.
- Definir al equipo técnico de seguimiento y monitoreo para la ludoteca en cada entidad implementadora desde el nivel nacional, Provincial, Comarcal y municipal.
- Capacitar al equipo técnico de seguimiento y monitoreo frente al servicio de ludoteca y estándares de calidad.
- Realizar el proceso de monitoreo y seguimiento a partir de los indicadores propuestos para el servicio.
- Evaluar la prestación del servicio semestral y anualmente con los actores involucrados en la implementación y entregar el informe de resultados (cualitativos y cuantitativos), en los niveles Municipal, Provincial y Nacional (Comité municipal, Comité Provincial, Comité Técnico de Primera Infancia).

5.3. Implementación del servicio

Después de haber sentado las bases legales, administrativas y de gestión nacional, el servicio de ludoteca puede ponerse al servicio de las comunidades a partir de un plan de trabajo particularizado a los territorios y entornos en donde se implemente. Cada entidad implementadora formula este plan considerando las acciones de coordinación administrativa – operativa, pedagógicas y también las relacionadas con la articulación interinstitucional para la garantía de derechos y las acciones de monitoreo, evaluación y sistematización de la experiencia específica. Esta fase requiere una acción permanente de formación, divulgación y seguimiento permanente para garantizar acciones efectivas, de mejora e innovación.

5.3.1. Adelantar las acciones administrativas en cada Provincia, comunidad y entorno para la ludoteca.

- Realizar los arreglos locativos, a partir de estándares de calidad de los espacios donde funcionará las ludotecas.
- Dar continuidad al plan de formación iniciado en la fase anterior, a partir de la necesidad identificada en perfil de talento humano vinculado y teniendo en cuenta la formación progresiva a mediano y largo plazo.
- Dotar la ludoteca con juegos, juguetes, materiales teniendo en cuenta las características propias. Tener en cuenta las dos formas de implementación: fija o viajera.
- Definir el plan de trabajo mensual de cada ludoteca en acuerdo con las comunidades. (días, horas y tiempos de atención).
- Definir los formatos o instrumentos para desarrollar los procesos de atención en ludoteca (inscripción, caracterización, seguimiento, etc.).

5.3.2. Implementar la propuesta pedagógica desde el juego, la lectura y la expresión artísticas con enfoque de multiculturalidad.

- Realizar diagnóstico y caracterización de las comunidades y de las y los participantes.
- Indagar sobre los intereses, gustos, costumbres, tradiciones, formas de relación, entre otros aspectos que deban tenerse en cuenta en la propuesta pedagógica que responda a las características propias identificadas.
- Desarrollar las estrategias pedagógicas de juego, lectura y expresión artística a partir de lo definido en la propuesta.
- Realizar sistematización de la experiencia y evaluar con las y los participantes.

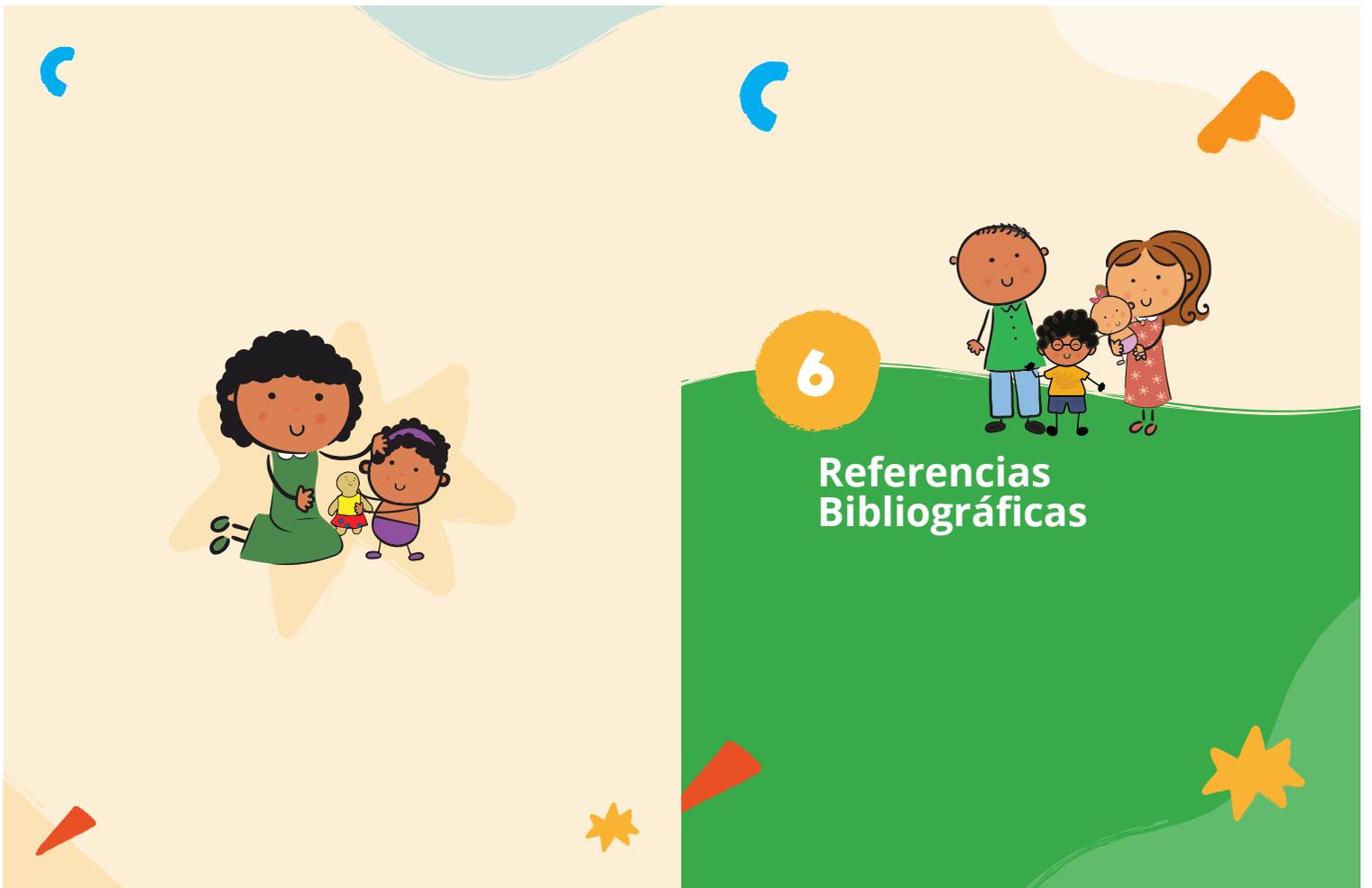
5.3.3. Articular acciones de la ludoteca con los actores corresponsables locales en la atención de la Primera Infancia en el marco de la RAIPI, Contigo en la Primera Infancia.

- Realizar mapeo de los actores presentes en cada comunidad y los programas de atención a la Primera Infancia.
- Sensibilizar y formar a los actores estratégicos corresponsables de la RAIPI, Contigo en la Primera Infancia y a las comunidades priorizadas, en el objetivo, sentido y funciones de la ludoteca.
- Definir con los actores identificados la acción corresponsable de la ludoteca de Primera Infancia dentro de la ruta de atención.
- Generar espacios de participación comunitaria para la apropiación y sostenibilidad de la ludoteca.
- Presentar resultados y aprendizajes a los actores locales que intervienen en el proceso.

5.3.4. Sistematizar las experiencias de la ludoteca para Primera Infancia desde el enfoque de gestión de conocimiento.

- Definir plan de gestión de conocimiento anual, incluyendo estrategias y herramientas.
- Documentar la experiencia en cada entorno a partir del plan definido anualmente.
- Evaluar de manera periódica con las y los participantes y con los actores involucrados en cada comunidad.
- Desarrollar un plan de mejora a partir de la evaluación de cada ludoteca.





6

Referencias Bibliográficas



América E. (2015). Viabilidad para la creación y puesta en funcionamiento de una ludoteca en el distrito de Cajamarca. Cajamarca - Perú, febrero - 2015.

Bautista, R. E. (2000). Ludoteca. Un espacio comunitario de recreación. Bogotá: NA. Björck-Åkesson, E., & Brodin, J. (1992). International diversity of toy libraries. Topics in Early Childhood Special Education, 528-543.

Borja, M. d. (1997). Las ludotecas como instituciones educativas. Barcelona: Octaedro.

Borja, M. (2000). Las ludotecas. Instituciones de juegos. Octaedro, NA.

Corporación Juego y Niñez. (2020). El Juego, factor protector de las infancias y su relación con en la prevención de violencias hacia niñas, niños y adolescentes.

Corporación Día de la Niñez (2014). Metodología Naves, su ser y hacer. Divergráficas. Bogotá. 2014.

Corporación Juego y Niñez, CJN (2017). Lineamientos ludotecas en Colombia, con la mirada de las niñas y los niños, Bogotá, 2017.

Documento 22. Serie de orientaciones pedagógicas para la educación inicial en el marco de la atención integral. Ministerio de Educación Nacional Colombia. "Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia. Fundamentos Políticos, Técnicos y de Gestión" elaborado por la Comisión Intersectorial de Primera Infancia, 2013.

Corporación Juego y niñez. (2014). Vínculo afectivo y juego.

Dianello, R., (1991). El derecho al juego, Nordan, 1991.

DIACONIA, (2010). Manual de intervención del programa educativo ludotecas, Asociación Evangélica Luterana de Ayuda para el Desarrollo Comuna Lima, Perú, 2010.

Duvignaud, J. (1982) El juego del juego, Fondo de Cultura Económica, Serie Breviarios.

Freud, S. (2019). *Tres ensayos sobre teoría sexual* (Vol. 386). Editorial Verbum.

Flórez R., Castro C., Camelo R., Martelo F. y Salazar M. (2016). El juego, un asunto serio en la formación de los niños y las niñas. Corporación Juego y Niñez 2016.

Fulleda, P. (1995). Introducción a las ludotecas en Cuba. La Habana INDER.

Gee, J. P. (2006). Why game studies now? Video games: A new art form. Games and culture, 1(1), 58-61., ISO 690.

Ginsburg, K. (2007). The importance of play in promoting healthy child development and maintaining strong parent bonds. Pediatrics, 119(1), 182-191. <https://doi.org/10.1542/peds.2006-2697>

Giglio, M. (2013). Cuando la colaboración creativa cambia la forma de enseñar. Santander: Publican Ediciones, NA.

Goldstein, J. (2012). Play in children's development, health and well-being. Toy Industries of Europe (TIE).

Gobierno de EL Salvador (2022). Memoria de labores junio de 2021 - mayo 2022, Ministerio de Educación

Gobierno de Panamá. Ley 171 del 15 de octubre de 2020. De Protección Integral a la Primera Infancia y al Desarrollo Infantil Temprano; República de Panamá.

Gobierno Nacional de El Salvador (2022). Ley Crecer Juntos para la protección integral de la Primera Infancia, niñez y adolescencia del 22 de junio de 2022.

Huizinga, J. (2008). Homo Ludens. Amsterdam University Press

ICBF. (2014). Modalidades y condiciones de calidad para la educación inicial. Bogotá: NA.

ICBF. (2016). bienestar/sistema a c i o n a l / A B C % 2 0 S N B F . p d f . Obtenido de <http://www.icbf.gov.co/>.

Jiménez, L. F. (2020). Cuando el juego y la vida feliz quedaron bajo resguardo: disquisiciones sobre la felicidad protegida socialmente. Disponible en: <https://search-ebSCOhost.com/basesbiblioteca.ueexternado.edu.co/login.aspx?direct=true&db=ir01187a&AN=uedc.aride.6469&lang=es&site=eds-live&scope=site>.

Kernan, M. (2007). Play as a context for Early Learning and Development. NCCA. Lester, S., & Russell, W. (2008). Play for a Change - Play, Policy and Practice: A review of contemporary perspectives. Play England.

Mathew, D. (2019). Care, play and lifelong learning. European Journal of Psychotherapy and Counselling, 21(1), 37-51-51. <https://doi.org/basesbiblioteca.ueexternado.edu.co/10.1080/13642537.2018.1563910>

Mardell, B., Wilson, D., Ryan, J., Ertel, K., Krechevsky, M., & Baker, M. (2016). Towards a pedagogy of play. Cambridge, MA: Harvard Graduate School of Education

Mathew, D. (2019). Care, play and lifelong learning. European Journal of Psychotherapy and Counselling, 21(1), 37-51-51. <https://doi.org/basesbiblioteca.ueexternado.edu.co/10.1080/13642537.2018.1563910>

Ministerio de Educación de Panamá (2014). Currículo de Primera Infancia, desde el nacimiento hasta los 3 años. Panamá, 2014.

Ministerio de Desarrollo Social, Unicef (2022). Ruta de Atención Integral para Primera Infancia en Panamá. Panamá.

Ministerio de Educación de Panamá (2014). Currículo de Primera Infancia, desde el nacimiento hasta los 3 años. Panamá, 2014.



Ministerio de Desarrollo Social, Unicef (2022). Ruta de Atención Integral para Primera Infancia en Panamá. Panamá.

Ministerio de Salud y Desarrollo Social, (2016). Proyecto de investigación conjunta espacios lúdicos en Argentina. Publicación de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación; y la Dirección General de Niñez y Adolescencia del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Maturana Luna, D. (2010). El juego como manifestación cuántica: una aproximación a la Navidi, U. (2016). The Role of Play in Children's Health and Development. MDP

Liu, C. (1), & Xu, Y. (2). (2023). When the United Nations Convention on the Rights of the Child meets Confucianism: Chinese parents' understanding of children's right to play. *Childhood*. <https://doi.org/basesbiblioteca.uexternado.edu.co/10.1177/09075682231151848> López de

Payà Rico, A., & Bantulà Janot, J. (2021). Children's Right to Play and Its Implementation: A Comparative, International Perspective. *Journal of New Approaches in Educational Research*, 10(2), 279–294.

Piaget, J. (2016) La formación del símbolo en el niño: Imitación, juego y sueño. Imagen y representación. Fondo de cultura económica México.

Polo Garzón, C., & López Valencia, A. P. (2020). La participación infantil en proyectos urbanos. El juego en espacios públicos para la promoción del aprendizaje de conceptos ambientales.

Epistemología infantil. Polis.

Politécnico Grancolombiano, Corporación Día de la Niñez (2019). El juego, un asunto serio en la formación de los niños y las niñas. Editorial Politécnico Grancolombiano.

Salazar, I., & Flórez, A. (2019). El juego como factor protector de los niños y las niñas. *Revista* 70, 62–63

UNESCO, OEI (2016). Perú: Programas de atención y educación de la Primera Infancia (AEP). Compilados por: la Oficina Internacional de Educación de la UNESCO (OIE) Ginebra, (Suiza), 2006UNICEF (1989). Convención sobre los derechos del niño.

UNICEF, 2022. Contigo en la Primera Infancia, Ruta de atención integral a la Primera Infancia en Panamá RAIPI 2022.

UNICEF Paraguay (2021). "Experiencia Demostrativa de ludotecas en el marco de la Estrategia Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (ENAIPI)". Kunu'u - MINNA - MEC - MSPyBS -Vamos! SPS, Unicef, Fecha de publicación abril, 2022.

UNICEF (1989). Convención sobre los derechos del niño.

Vygotski, L. S., Cole, M., & Lurii, A. R. (1996). *El desarrollo de los procesos psicológicos superiores* (p. 66). Barcelona: crítica.

Vygotski, L.S., (2001). La imaginación y el arte en la infancia, ensayo psicológico. Ediciones Coyoacán, S-A. México.

Winnicott, D. W. (1971). Juego y realidad. Londres: Tavistock Publications.

White, R. (2012). The power of play. A research summary on play and learning. Children's Museum.





Lineamiento de **LUDOTECAS**

en el marco de la Ruta de Atención Integral
de la Primera Infancia de Panamá 2023.



REPÚBLICA DE PANAMÁ
— GOBIERNO NACIONAL —



para cada infancia



Gaceta Oficial Digital

Para verificar la autenticidad de una representación impresa del mismo, ingrese el código **GO666231DEE1329**
en el sitio web www.gacetaoficial.gob.pa/validar-gaceta