

Hoja de Ruta para Desinstitucionalización y Retorno a Vivir en Familia de los Niños, Niñas y Adolescentes en Instituciones de Protección

Plan de Acción 2019
Sistema de Monitoreo de la Hoja de Ruta de
Desinstitucionalización

(Resumen Ejecutivo)

29 de marzo de 2019

La Hoja de Ruta para la Desinstitucionalización de Niños, Niñas y Adolescentes 2019-2023 y el Plan de Acción 2019, son el resultado de un proceso participativo de construcción de actores de diversos sectores de la sociedad panameña, incluyendo instituciones públicas, representantes de los tres órganos del Estado, organizaciones de sociedad civil, gobiernos locales, instancias territoriales, los cuales conforman el Comité Nacional de Apoyo y Seguimiento a la Estrategia de Desinstitucionalización y de los Niños, Niñas y Adolescentes que participaron en la Consulta Nacional.

Comité de Apoyo y Seguimiento a la Estrategia de Desinstitucionalización

Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia
Ministerio de Desarrollo Social
Ministerio de Salud
Ministerio de Educación
Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial
Órgano Judicial -Jurisdicción de Niñez y Adolescencia
Ministerio Público
Comisión de la Mujer, la Niñez y la Familia de la Asamblea Nacional
Caja de Seguro Social
Policía de Niñez y Adolescencia
Defensoría de Oficio (Defensor del Menor de Edad)
Instituto Nacional de la Mujer
Secretaría Nacional de Discapacidad
Defensoría del Pueblo
Hogar Malambo
Ciudad del Niño
Aldeas SOS
Red Nacional de Apoyo a la Niñez y Adolescencia en Panamá
Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia
Asociación de Municipios de Panamá (AMUPA)

Instituciones de Protección que participaron en la consulta a Niños, Niñas y Adolescentes

Ciudad del Niño
Hogar San José de Malambo
Hogar Metro Amigos
Aldeas Infantiles SoS
Hogar Niñas de la Capital
Casa Hogar Beatriz Jaén
Casa Hogar Soná

Equipo Técnico de SENNIAF

Asesora Técnica
Dirección de Protección Especial de Derechos
Dirección de Articulación para la Protección Integral
Oficinas Regionales de SENNIAF

Equipo Coordinador

SENNIAF: Yazmín Cárdenas
UNICEF: Panamá
Consultora: Idania Fernández

1. La Hoja de Ruta para la Desinstitucionalización de Niños, Niñas y Adolescentes 2019-2023

La Hoja de Ruta para la Desinstitucionalización de Niños, Niñas y Adolescentes 2019-2023 y el Plan de Acción 2019, son el resultado de un proceso participativo de construcción de actores de diversos sectores de la sociedad panameña, incluyendo instituciones públicas, representantes de los tres órganos del estado, organizaciones de sociedad civil, gobiernos locales, instancias territoriales, los cuales conforman el Comité Nacional de Apoyo y Seguimiento a la Desinstitucionalización y los Niños, Niñas y Adolescentes que participaron en la Consulta Nacional.

Este documento, concentra los resultados luego de las consultas y sesiones de trabajo y se estructura en **9 capítulos**: i) el **primer capítulo** incluye la introducción, donde se describen los antecedentes de la Institucionalización de NNA en Panamá; la Hoja de Ruta, sus objetivos, proceso de elaboración, principios y articulación con la Estrategia Multisectorial de Prevención de Violencia contra Niños, Niñas y Adolescentes 2018-2022; ii) un **segundo capítulo** sobre la Consulta con los Niños, Niñas y Adolescentes en Instituciones de Protección y sus Resultados; iii) un **tercer capítulo** sobre la Hoja de Ruta para la Desinstitucionalización 2019-2023, su marco conceptual y teoría del cambio; iv) el **cuarto capítulo** donde se detalla la primera Dimensión de Impacto de la Hoja de Ruta de DI, sobre la Abogacía para Promover el Derecho a Vivir en Familia y Comunidad; v) en el **quinto capítulo**, se presenta la Dimensión 2 sobre la Institucionalización como medida excepcional de Protección y el Fortalecimiento de las Modalidades Alternativas de Cuidado; vi) un **sexto capítulo** aborda la Dimensión 3 Desinstitucionalización de los Niños, Niñas y Adolescentes y su Reintegración Familiar y Comunitaria; vii) en el **séptimo capítulo** se desarrolla la Dimensión 4, del Fortalecimiento de Capacidades Técnicas e Institucionales del Comité DI para lograr la implementación y el monitoreo de la Hoja de Ruta de DI; viii) el **octavo capítulo** presenta el Plan de Acción para el año 2019, primer año de implementación de la Hoja de Ruta para DI; y, ix) el **noveno capítulo** desarrolla el Sistema de Monitoreo de la Hoja de Ruta para DI. Estos capítulos son acompañados de una presentación, una bibliografía y anexos.

2. Objetivos de la Hoja de Ruta de DI

El objetivo general de la Hoja de Ruta para DI es ***“Restituir el Derecho a la Convivencia Familiar y Comunitaria de Niños, Niñas y Adolescentes Institucionalizados en los Albergues del país, a través de la disminución de la estancia dentro de las Instituciones de Protección y la Reintegración Familiar”***.

Sus objetivos específicos:

- Promover la garantía del derecho a la convivencia familiar y comunitaria de los Niños, Niñas y Adolescentes, en particular, aquellos que se encuentran en las Instituciones de Protección (albergues) y prevenir la separación de los NNA del ambiente familiar.
- Desarrollar modalidades de cuidado de los NNA enmarcadas en las Directrices sobre Alternativas de Cuidado.
- Establecer un proceso de desinstitucionalización con los recursos técnicos, financieros y humanos para brindar los servicios requeridos a NNA y sus familias que permitan la restitución del derecho a la convivencia familiar y comunitaria.
- Fortalecimiento de las capacidades institucionales y técnicas para la desinstitucionalización de NNA en Instituciones de Protección y actores clave.

3. Proceso de Construcción de la Hoja de Ruta para la Desinstitucionalización de Niños, Niñas y Adolescentes 2019-2023



La construcción de la Hoja de Ruta para DI inició con la revisión de fuentes documentales, estadísticas nacionales, documentos técnicos e insumos previos elaborados por el Comité de Seguimiento al Proceso de Desinstitucionalización. Cada sesión inicial con los Grupos Técnicos de Trabajo y las Mesas Provinciales, incluía la socialización de los datos más sobresalientes.

El Grupo Técnico de Trabajo (GTT) estuvo organizado en 4 Mesas de Técnicas, las cuales abordaron 4 temáticas: i) la garantía del derecho a la convivencia familiar; ii) el Sistema de Protección Social de la Niñez en Panamá; iii) la Institucionalización como última alternativa para la protección de NNA; y, iv) el Proceso de Desinstitucionalización.

Parte fundamental de la elaboración de la Hoja de Ruta para DI fue la Consulta a Niños, Niñas y Adolescentes en Instituciones de Protección, llevada a cabo por SENNIAF con el Apoyo de las Instituciones de Protección. Su objetivo era *garantizar el ejercicio efectivo del derecho de participación de los NNA en los asuntos que les interesan, a través de la consulta, registro y sistematización de las ideas centrales y opiniones de los NNA en Instituciones de Protección sobre la desinstitucionalización y la restitución del derecho a la convivencia familiar y comunitaria.*

La Consulta a NNA se realizó teniendo como parámetros las directrices en materia de recolección de datos para investigación con NNA, así como los principios básicos de *respeto, beneficencia y justicia*. Para efectos de la Consulta a NNA se dispusieron tres grupos, tomando en cuenta su edad:

“Se procuró evitar la revictimización de los participantes o el crear falsas expectativas del proceso.” Equipo Técnico SENNIAF

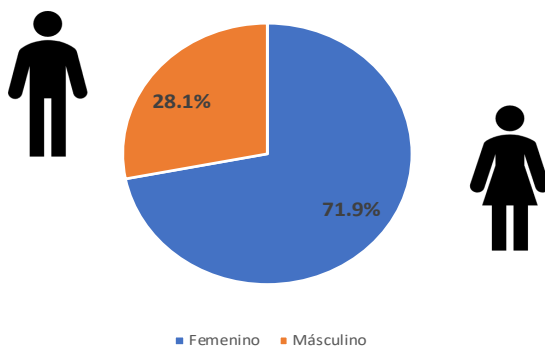
- **Grupo 1- de 5 a 9 años:** incluía los NNA de 5 a 9 años, quienes fueron acompañados por los equipos técnicos, y acompañados en el proceso de consulta por medio de grupos focales.
- **Grupo 2- de 10 a 13 años:** incluía a NNA en ese rango de edad, y el proceso de aplicación del instrumento fue a través de la auto administración de un cuestionario, apoyados por los equipos técnicos de SENNIAF y las Instituciones de Protección.
- **Grupo 3- de 14 a 17 años:** para esta población de rango de edad, se utilizó el auto llenado de un cuestionario de manera anónima.

Los NNA participantes, reflexionaron sobre temas relacionados con el referente de cuidado parental con el que vivían antes de su ingreso a los albergues; el tiempo de permanencia tomando en cuenta la

“...ellos pidieron que sus “licenciados”, como los llaman, los visiten con mayor frecuencia o le informen con las personas del albergue sobre el estado de sus casos.” Equipo Técnico SENNIAF

fecha de su ingreso; el contacto familiar que mantienen actualmente; el reconocimiento de sus habilidades y la expresión de sus aspiraciones y metas a corto, mediano y largo plazo; su percepción en cuanto a su desinternación; alternativas familiares que ellos identifican y prefieren; así como recomendaciones generales en todos los temas.

La Consulta contó con la participación de un total de 114 NNA de albergues situados en las provincias de Panamá (4 albergues), Panamá Oeste (2 albergues), Colón (1 albergue), Chiriquí (1 albergue), Veraguas (1 albergue) y Coclé (1 albergue).



El 28.1% eran de sexo masculino y el 71.9% son de sexo femenino. En cuanto a las edades de los NNA consultados y la definición de los grupos para la aplicación de cada instrumento, el 36.0% eran niños y niñas entre 5 y 9 años; un 32.5% correspondió al porcentaje de participantes con edades que oscilaban entre los 10 y 13 años; y, para los adolescentes de entre 14 y 17 años, se correspondió un 31.6% del total de los participantes en la consulta. En el grupo de NNA que reportaron datos *el*

tiempo promedio de estancia en los albergues es de 2.5 años.

Opiniones de los Niños y Niñas de 5 a 9 años

En esta sección, se presenta una síntesis de las ideas y opiniones realizadas por los NNA con respecto a cada tema.

Datos Generales de los NNA:

- Participaron en la Consulta 41 NNA entre 5 a 9 años, de los cuales el 61% eran niñas y el 39% niños.
- Los NNA declaran no recordar su fecha de institucionalización, y en algunos casos tienen vagos recuerdos de con quien convivían. Esto ocurre en los casos que no mantienen ningún nexo familiar.
- Todos asisten a la escuela en los niveles iniciales y primaria.

Ambiente y Contacto Familiar

- El 93% de los NNA residía anteriormente con su familia, el resto no recuerda donde residía antes de ingresar al albergue. Se reporta 1 solo caso donde el NNA ha vivido toda su vida en albergues.
- La mayoría convivía con su familia (mamá, papá y hermanos/as)
- Sólo el 54% de los NNA que participaron en la consulta entre 5 y 9 años recibe visitas, ya sea de la familia de origen, la familia extendida o familia comunitaria (madrinas, tías); sin embargo, estas visitas son poco frecuentes (1 vez al año). El resto no recibe visitas.
- El 34% de los NNA consultados tiene hermanos o hermanas en el mismo albergue u otros.
- Expresaron su inconformidad con la atención y seguimiento de sus casos, pues consideran que debe ser más frecuente.
- Expresan el deseo de ser visitados por sus padres u otros familiares, pero no tienen permiso de visita, esto independientemente del tiempo de permanencia y el motivo de ingreso. En

otros casos expresan que las visitas no deben ser necesariamente por un familiar, puede ser una maestra, padrino o madrina.

- A pesar de su corta edad, realizan cuestionamientos sobre la existencia de su familia. Se observa en caso de los que NNA que se encuentran en condición de adoptabilidad y presentan más sensibilidad para el abordaje de los temas relacionados a reintegración familiar y referente de cuidado parental.

Desarrollo, Supervivencia y Desinstitucionalización

- Algunos NNA pidieron mayor atención y seguimiento a sus casos, y solicitaron que “sus licenciados” los visiten con mayor frecuencia.
- Expresan satisfacción con las actividades de desarrollo y recreación del albergue, como las giras y paseos.
- Aunque expresan satisfacción con las oportunidades de “*estudiar, desarrollar talentos y seguir adelante que les brinda el albergue*”; y, sobre todo les gusta “*el ambiente y la calidad de vida*”, su mayor deseo es estar con su familia.

Opiniones de los Niños y Niñas de 10 a 13 años

Los resultados dentro de este grupo son más contundentes, refieren interés en corto plazo de retornar a vivir con sus familiares, sobre todo, los NNA que tienen un tiempo promedio de estancia bajo.

Datos Generales de los NNA:

- Del total de NNA de este grupo (37) que participaron en la consulta el 70% eran de sexo femenino y el 30% de sexo masculino.
- La mayor cantidad de participantes de este grupo recuerda su fecha exacta de ingreso al albergue.
- Asisten a la escuela de manera regular, y declaran que es una de sus principales actividades, la dedicación a los estudios.

Ambiente y Contacto Familiar

- La mayoría convivía con su familia de origen (75.6%) antes de ingresar al albergue; un 18.9% convivía con su familia extendida (tías y tíos, abuelas). Solo se reporta 1 caso que vivía con una persona fuera de su círculo familiar y un caso no respondió.
- El 56.7% de los NNA en este grupo, reciben visitas de algún familiar, el resto 43.2% no recibe visitas.
- Expresan su satisfacción de vivir en la “casa hoja” por la atención recibida, pero su deseo mayor es retornar a vivir en familia.

Desarrollo, Supervivencia y Desinstitucionalización

- Expresan metas específicas en cuanto a su plan de vida, carrera, estudios superiores
- Expresan preocupación por promoverse en este año escolar, lo describen como una de sus metas a corto plazo. A mediano plazo, indican desear reunificarse con su familia y a largo plazo, continuar sus estudios a nivel técnico, universidades e incluso ser parte de estamentos de seguridad como la Policía Nacional.
- Logran identificar otra alternativa familiar, además de su referente de cuidado parental de la familia nuclear, como lo son tías, tíos, abuelas y/o abuelos, y también las madrinas.
- Recomiendan el fortalecimiento de programas con actividades extracurriculares centradas en las artes y el deporte.
- Expresan desear más contacto con personas del exterior de los albergues y espacio en áreas recreativas comunitarias.

Opiniones de los Niños y Niñas de 14 a 17 años

Datos Generales de los NNA:

- En este grupo participaron 36 NNA, de los que el 86.1% son de sexo femenino y el 13.9% de sexo masculino.
- La mayoría convivía con su familia de origen (63.8%) antes de ingresar al albergue; un 16.6% convivía con su familia extensa (tías, tíos, abuelos); un 11.11% no respondió a esta pregunta; un 5.5% vivía con personas fuera de su familia; y, un 2.7% declararon convivir en casa de su pareja.

Ambiente y Contacto Familiar

- El 55.6% expresa recibir actualmente visitas y el resto, un 44.4% reporta que no recibe visitas. De este último grupo, algunos NNA consultados expresaron que al principio de su internación sus familiares les visitaban, pero ahora no y expresan que desconocen la razón.
- En términos generales, las visitas las realizan las madres, existe una gran desvinculación a nivel familiar.

Desarrollo, Supervivencia y Desinstitucionalización

- Han logrado identificar sus habilidades y destrezas. En su mayoría éstas se inclinan a actividades artesanales, musicales y deportivas. Consideran que pueden ser potenciables y recomiendan para ello, el establecimiento de actividades formativas que impliquen formación vocacional y técnica de manera sostenida que les permitan en el futuro generar algún tipo de ingreso e insertarse en la vida laboral.
- El grupo 3 expresa especial interés por el futuro cercano, su inserción al trabajo y su vida independiente.
- Se sienten complacidos con el cuestionario y el proceso, pues se han sentido cómodos al expresarse libremente
- Definen claramente sus metas: a corto plazo terminar sus estudios secundarios; a mediano plazo, iniciar sus estudios superiores; y, a largo plazo, culminar sus estudios superiores. Expresan sus deseos de reintegrarse a sus familias. Algunas adolescentes con hijos/as incluyen dentro de sus expectativas a corto y mediano plazo poder brindarles protección, cariño y bienestar.

4. Estructura de la Hoja de Ruta de DI 2019-2023

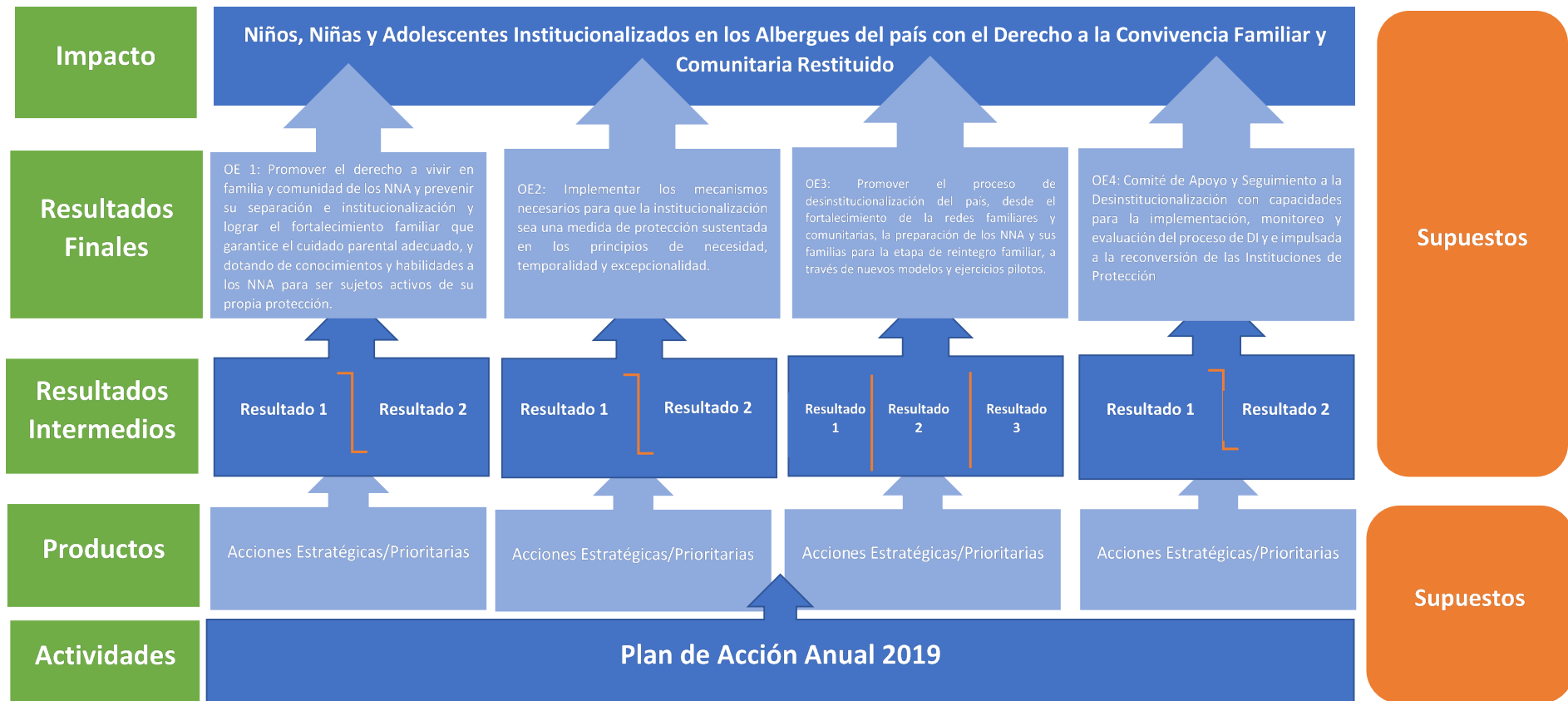
La Hoja de Ruta de Desinstitucionalización comprende 4 dimensiones de impacto. Para cada Dimensión de Impacto se han definido objetivos estratégicos (4 en total), para cada objetivo estratégico se establecieron resultados esperados (9 en total), y acciones prioritarias (33 acciones), con asignación de temporalidad al corto (1 año); mediano (2-3 años); y, largo plazo (4-5 años) de implementación de la Hoja de Ruta de DI, es decir se plantea una vigencia de 2019-2023.

Anclado al concepto de causalidad y de cadena de resultados se desarrolló todo el proceso de construcción, lo que permitió establecer:

- ***Dimensiones Estratégicas***, corresponden a áreas de intervención para el establecimiento de la desinstitucionalización y la reintegración familiar y comunitaria de los NNA
- ***Objetivos de Impacto***, se refieren a los cambios producidos a largo plazo en cuanto a la vulneración del derecho a la convivencia familiar
- ***Objetivos estratégicos de la Hoja de Ruta***, que se refieren a los resultados intermedios que se deben lograr a través de acciones articuladas de los diversos actores claves relacionados a la desinstitucionalización de los NNA y que provocaran la ocurrencia de los impactos.

- ***Acciones Prioritarias Estratégicas***, que es un nivel de mayor concreción de la planificación, que se articula a la planificación operativa. Se traduce en los productos a ser construidos para lograr cada objetivo estratégico.
- ***Construcción del Sistema de Monitoreo***, que incluye i) la selección de los impactos, efectos y productos que se van a monitorear; ii) definición y validación de indicadores clave; iii) selección de los medios de verificación; iv) establecimiento del valor inicial para cada indicador; v) establecimiento y validación de metas; vi) diseño del sistema de Reporte; y, vii) utilización y diseminación de los resultados del sistema de Monitoreo.

Ilustración 1 Representación Gráfica de la Teoría del Cambio de la Hoja de Ruta de Desinstitucionalización 2019-2023



Fuente: Elaboración Propia

Para lograr la restitución del Derecho a la Convivencia Familiar y Comunitaria de los NNA en Instituciones de Protección - *impacto deseado* – se deben disminuir la separación de los NNA de sus familias de origen de no ser necesario, así como el tiempo de estancia de los NNA en los albergues del país y procurar su reintegración familiar. Si los NNA que se encuentran en los albergues logran acceder a atención integral que permita la planificación y ejecución de medidas para su retorno a la vida en familia; sus familias y comunidades se fortalecen a través de servicios de apoyo familiar y comunitario que generen capacidades, resiliencia, nuevos patrones de crianza positiva, disminución de las carencias materiales y la eliminación de la causal de vulneración de derechos de los NNA, entonces será efectiva la reintegración y la realización del derechos a la convivencia familiar y comunitaria.

Ello se logrará *Si: (efectos)*

- *Se promueve y garantiza el derecho a la convivencia familiar y comunitaria y previene la separación innecesaria de los NNA de su entorno familiar*; sensibilizando a las autoridades, y actores relacionados con protección de niñez sobre los impactos de la institucionalización en el desarrollo de los NNA; y, del fortalecimiento de las familias y comunidades adquiriendo mayores conocimientos y herramientas para un cuidado y crianza positiva, así como el empoderamiento de su rol como factores de protección de la niñez.
- Se aplica la *institucionalización como medida excepcional, por necesidad y por cortos tiempos y se cuenta con modalidades alternativas de cuidado para los NNA* que requieran la aplicación de una medida de protección y siempre priorizando el interés superior.
- Se *promueve e implementa el proceso de desinstitucionalización* en el país, preparando a los NNA y sus familias, garantizando del apoyo y acompañamiento sostenido, vinculándolos a la oferta pública de servicios de protección social y atención integral proveída por instituciones y personal especializado y dotado de los recursos financieros, técnicos y metodológicos requeridos.

Si se cuenta con actores claves: instituciones del poder ejecutivo, legislativo y judicial; así como las instituciones de protección que garanticen un abordaje desde un enfoque derechos; que cuenten con los instrumentos legales y técnicos que definan roles y funciones y modelos metodológicos; se concentren las capacidades técnicas e institucionales (conocimientos y recursos) y se fortalezcan los servicios actuales y se estructure la nueva oferta de servicios de protección a NNA y apoyo familiar; se fortalezca a las instituciones de protección a través de la reconversión para la atención de los NNA, sus familias y la comunidad, entonces, estos podrán acceder y vincularse a servicios de protección social que permitan su empoderamiento y reintegración y; por ende el desarrollo pleno de los NNA en entornos positivos y saludables.

De lo anterior se entiende que se debe contemplar *(supuestos)*:

- Es asumido por la sociedad panameña la condición de los NNA como sujetos de derechos, se reconocen y garantizan la realización de todos sus derechos y se brinda la protección en todos los ámbitos.
- El compromiso real y efectivo de todos actores clave, especialmente los tomadores de decisión de la erradicación de la institucionalización de los NNA como medida de protección, a toda edad y, en particular en edades tempranas.
- El reconocimiento de que existe una vulneración de derechos cuando se dan estancias prolongadas en los albergues por parte de los NNA y que se requiere asumir la responsabilidad y acción inmediata, así como la disposición de recursos para la restitución

del derecho a la convivencia familiar de los NNA que se encuentran institucionalizados y tomar las previsiones necesarias para disminuir el número de NNA que ingresan anualmente a las Instituciones de Protección.

- Se asume como prioridad la intervención para la restitución del derecho a la convivencia familiar y comunitaria de los NNA, para lo cual se destinan los recursos financieros, técnicos y humanos que fortalezcan los programas y servicios de protección social para los NNA y sus familias, así como para la operativización de las intervenciones a nivel territorial.

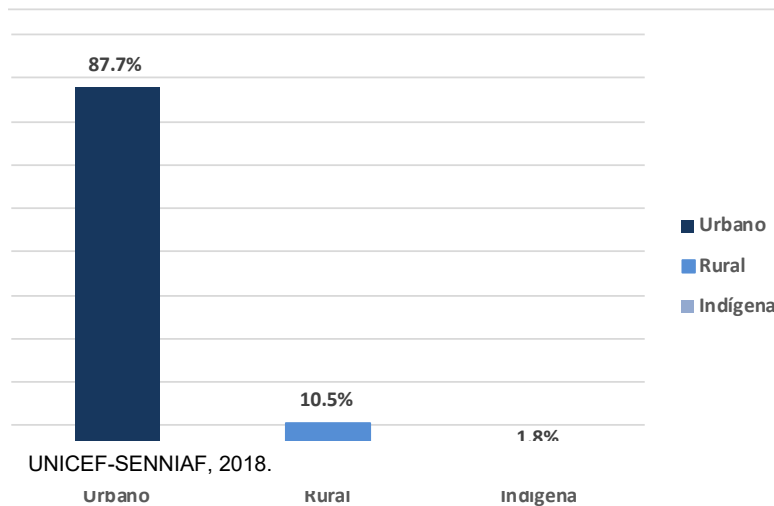
5. Situación de Institucionalización de Niños, Niñas y Adolescentes en Panamá¹

A. Caracterización de los albergues del país

De los 57 albergues en el país:

- 43.9% son de protección
- 26.3% tienen por objeto el alojamiento escolar
- 15.8% atienden a población en riesgo social
- 12.3% son para recuperación nutricional
- 1.8% alberga a niños, niñas y adolescentes vulnerables y/o con VIH/SIDA.

Gráfica 1- Ubicación Geográfica de los Albergues



Con respecto a su organización, el 86% presentan personería jurídica como Organizaciones No Gubernamentales y/o sociedades comunes; un 7% se han organizado como patronatos; y, sólo un 7% son gestionados por el Estado, a través del Ministerio de Desarrollo Social.

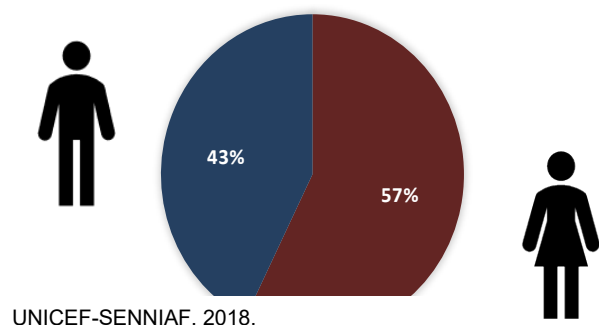
Para junio de 2018, el 73.7% de los albergues contaba con el permiso de funcionamiento. Un 24.6% estaban tramitando sus permisos, ya fuese porque

estaba pendiente alguna documentación y/o pendiente algún trámite legal.

¹ Línea de Base sobre el Número de Niñas, Niños y Adolescentes que se encuentran en Centros de Acogimiento en Panamá, UNICEF-SENNIAF, 2018

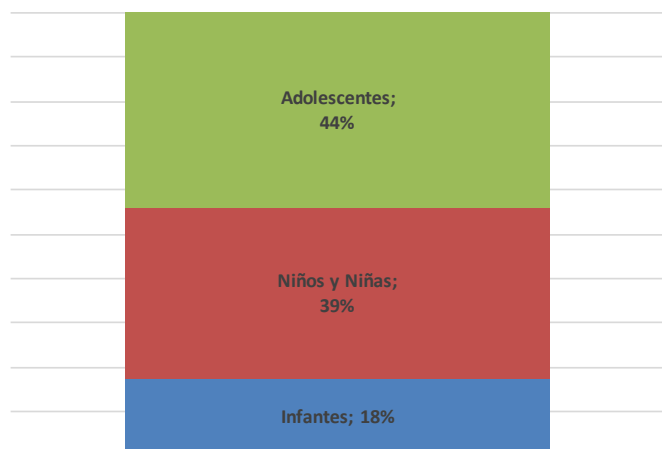
B. Caracterización de los de los NNA Institucionalizados en Albergues

Gráfica 2- Distribución de los NNA por Sexo



Para junio de 2018, se estimó que el total de NNA institucionalizados en albergues, sin distinción de su causal de ingreso ascendía a 1,689 de los cuales *el 57.4% era de sexo femenino y el 42.6% de sexo masculino.*

Gráfica 3- Distribución de los NNA en Albergues según edad



En lo relacionado a su desagregación por edad, el mismo estudio reflejó que del total de NNA en las Instituciones de Protección, un **18% eran infantes**, un **39% era niños y niñas** y un **44% eran adolescentes.**² En su mayoría, los NNA provienen del área rural y urbana, 45.3% y 38%, respectivamente. Se registra un 15.7% con procedencia³ de área indígena; mientras que del 1.0% se desconoce de donde proceden.

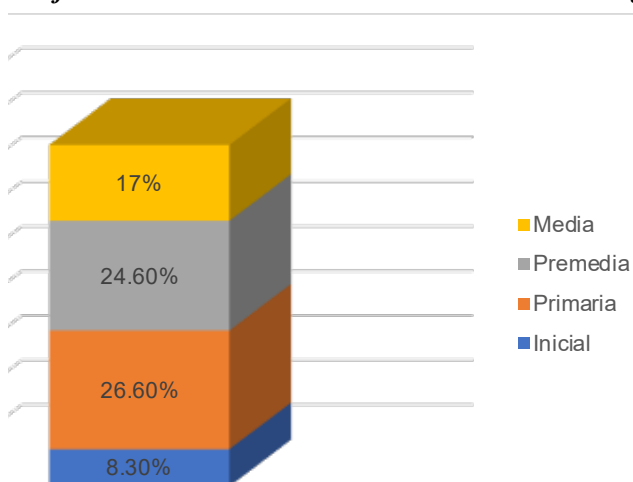
UNICEF-SENNIAF, 2018.

97% de los NNA institucionalizados son panameños y un **2.33%** son extranjeros de los cuales solo el **9%** aproximadamente reporta tener su estatus regular o en trámite. Se desconoce la nacionalidad de un **0.7%**. El **10.0% (166 casos)** de los NNA institucionalizados en los albergues presenta alguna condición de **discapacidad**.

² Infantes de 0 a 4 años; Niños y Niñas de 5 a 13 años; y, adolescentes de 14 a 17 años

³ Se refiere a la última ubicación geográfica de la que se tiene conocimiento en el expediente, ya sea, por último, domicilio reportado y/o área donde fue captado (a).

Gráfica 4- Nivel Educativo de los NNA en los Albergues



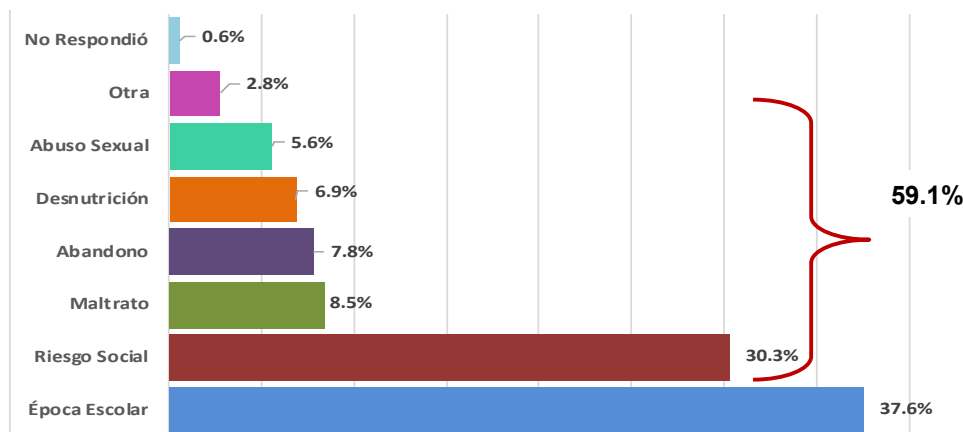
El 26.6% de los niños y niñas institucionalizados asisten al nivel primario de educación; un 24.6% en el nivel pre medio; y, un 17.0% asiste al nivel medio de educación. Al nivel inicial de educación, asiste el 8.3% de los NNA.

30.3% ha ingresado por riesgo social, un 7.8% se encuentra en condición de abandono por parte de padres, guardas y/o cuidadores. Un 5.6% de los NNA han sido institucionalizados por presunta comisión de delitos contra la libertad e integridad sexual; un 7.0% se encuentra en alojamiento por recuperación nutricional; y, 8.5% ingresa por maltrato. El 37.6% ingresa a los albergues para acogimiento escolar, puesto que no tienen acceso a la

UNICEF-SENNIAF, 2018.

oferta educativa en sus áreas de residencia y este proceso de institucionalización viene promovido por el referente de cuidado parental, generalmente, el padre o madre.

Gráfica 5- Causal de Ingreso



UNICEF-SENNIAF, 2018.

Según su estatus jurídico solo el **3% se encuentra en condición de adoptabilidad** y el **97% en Protección**. El 32.5% de los mismos tienen un hermano o hermana institucionalizado.

- Al 67.8% de los NNA, ambos padres le sobreviven; solo el 1.3% se encuentra en orfandad.
- El 39.5% de los NNA recibe visitas

6. La Hoja de Ruta para Desinstitucionalización de NNA 2019-2023

Dimensión de Impacto 1: Abogacía para Promover el Derecho a Vivir en Familia y Comunidad	Objetivos Estratégicos	Acción Estratégica
	<p><i>Promover el derecho a vivir en familia y comunidad de los NNA y prevenir su separación e institucionalización y lograr el fortalecimiento familiar que garantice el cuidado parental adecuado, y dotando de conocimientos y habilidades a los NNA para ser sujetos activos de su propia protección.</i></p>	<p>Resultado 1: <i>Al 2023, sensibilizados y concienciados al menos el 50% de los tomadores de decisiones y equipos técnicos relacionados con la protección de niñez, en el poder ejecutivo, judicial y legislativo; las familias de los NNA en Instituciones de Protección; las instancias de los gobiernos locales y las comunidades sobre el derecho de los NNA a la convivencia familiar y comunitaria, los impactos causados por la separación de la familia de origen y la institucionalización.</i></p> <p>Jornadas de Sensibilización sobre el derecho a la convivencia familiar de los NNA, su marco jurídico internacional y nacional, el proceso de desinstitucionalización y restitución de dicho derecho a actores claves: familias de los NNA en Instituciones de Protección, familias participantes de los programas de apoyo familiar, personal técnico de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, relacionados con la protección y atención de los NNA.</p> <p>Agenda Comunicacional Intersectorial Anual con Instrumentos y Materiales para la divulgación del derecho a la convivencia familiar y comunitaria y la problematización de la institucionalización de NNA elaborada y en ejecución.</p> <p>Construcción de un módulo especializado de información dentro del Portal Web de SENNAIAF sobre el derecho a la convivencia familiar accesible a profesionales, investigadores, estudiantes y a la población en general</p> <p>Desarrollo de conocimientos de las autoridades judiciales y administrativas que dictan medidas de protección sobre el derecho a la convivencia familiar y comunitaria de los NNA, la internalización del interés superior del niño; y las consecuencias de la institucionalización de NNA a edades tempranas y por períodos largos, a través de actividades de capacitación anuales</p> <p>Resultado 2: <i>Al 2022 fortalecidas las familias y comunidades para garantizar un cuidado parental adecuado de forma sostenida, y NNA con conocimientos y habilidades para ser sujetos activos de su propia protección, desde las instituciones, la sociedad civil, los gobiernos locales y la redes comunitarias y familiares.</i></p> <p>Mejorar y ampliar la cobertura del Programas de Fortalecimiento y Apoyo Familiar y de los programas que transfieran habilidades para la vida a los NNA institucionalizados y sus familias</p> <p>Coadyuvar la instalación de las Mesas Municipales de Protección de Niñez y Adolescencia (MMPNA) y su fortalecimiento para implementar a nivel territorial las acciones prioritarias en materia de desinstitucionalización</p> <p>Identificar y vincular los servicios comunitarios para el apoyo a las familias de los NNA en Instituciones de Protección a través de un mapa territorial (provincial) de servicios de apoyo familiar como preparación a las intervenciones piloto en desinstitucionalización de NNA</p>

Dimensión de Impacto 2: Institucionalización como Medida Excepcional de Protección y Fortalecimiento de las Modalidades Alternativas de Cuidado	Objetivos Estratégicos	Acción Estratégica
	Implementar los mecanismos necesarios para que la institucionalización sea una medida de protección sustentada en los principios de necesidad, temporalidad y excepcionalidad.	Resultado 1: Al 2020 promovido entre las autoridades judiciales y administrativas el dictamen de medidas de protección, sustentado en el interés superior de los NNA, donde la separación de los NNA de la familia sea el último recurso; y, de ser necesaria, que implique la identificación de otras alternativas temporales de cuidado adecuado y por cortos períodos de tiempo.
		Identificar los cuellos de botella en la Ruta Crítica ⁴ de la institucionalización de los NNA en cada actor clave relacionado y definir un plan de mejora con acciones a corto mediano y largo plazo.
		Fortalecimiento de las Mesas Técnicas de Casos para la Revisión de Medidas de Protección ⁵ existentes con una Caja de Herramientas para la determinación, coordinación y seguimiento de medidas de protección
		Elaborar Guía Técnica para la Revisión y Seguimiento de Medidas de Protección de los NNA Institucionalizados por parte de las Mesas Técnicas de Casos
		Promover la instalación de nuevas Mesas Técnicas de Casos para la Revisión de Medidas de Protección incluyendo representantes del Órgano Judicial a nivel regional
		Identificar los cuellos de botella en la Ruta Crítica ⁶ de la institucionalización de los NNA en cada actor clave relacionado y definir un plan de mejora con acciones a corto mediano y largo plazo.
		Resultado 2: Al 2020, modalidades alternativas de cuidado a NNA desarrolladas en el marco de las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, por medio del fortalecimiento de los programas de acogimiento familiar existentes y/o configurando nuevas alternativas de cuidado con la familias extendidas o externas.
		Revisar y rediseñar el Programa de Acogimiento Familiar de SENNIAF para familias extensas y externas, incluyendo la estructuración de un componente robusto de acompañamiento y supervisión; y, la dotación de recursos materiales que incentiven y permitan la labor de acogida.
		Creación de la red de familias acogentes externas con la participación de las Instituciones de Protección
Diseñar y ejecutar el proyecto piloto para el acogimiento familiar, priorizando alternativas de cuidado no residencial para los NNA infantes menores de 3 años.		

⁴ Protocolo para la Atención de la Niñez Sin Cuidado Parental en Albergues en Panamá. La Ruta crítica describe los pasos a seguir desde que se recibe el niño hasta que sale del albergue. Esta Ruta Crítica desarrolla tres importantes momentos: la fase de ingreso o acogida, la fase de atención y la fase de salida.

⁵ Mesas Técnicas de Casos, fueron creadas como iniciativa del Comité de DI con el objetivo de establecer un sistema de revisión periódica de las medidas de protección. Participan: SENNIAF y el Albergue. Se revisan las medidas caso por caso. Actualmente, se reúnen con los albergues de acuerdo a la disponibilidad de las partes. Carecen de un cronograma permanente de trabajo y coordinado. No se encuentran en todos los Distritos Judiciales.

⁶ Protocolo para la Atención de la Niñez Sin Cuidado Parental en Albergues en Panamá. La Ruta crítica describe los pasos a seguir desde que se recibe el niño hasta que sale del albergue. Esta Ruta Crítica desarrolla tres importantes momentos: la fase de ingreso o acogida, la fase de atención y la fase de salida.

Dimensión de Impacto 3: Desinstitucionalización de los Niños, Niñas y Adolescentes y Reintegración Familiar	Objetivos Estratégicos	Acción Estratégica
	Promover el proceso de desinstitucionalización del país, desde el fortalecimiento de las redes familiares y comunitarias, la preparación de los NNA y sus familias para la etapa de reintegro familiar, a través de nuevos modelos y ejercicios pilotos.	Resultado 1: Al 2023 fortalecida la Red de Servicios de Protección y mejorado el acceso del 100% de los NNA institucionalizados y sus familias a dichos servicios para prepararlos para la vinculación y la reintegración familiar.
		Identificar y vincular a los NNA institucionalizados y sus familias y los beneficios de los programas de protección social que reciben.
		Establecer las redes voluntarias nacionales de especialistas con el fin de complementar las intervenciones la atención y restitución del derecho a la convivencia familiar de los NNA en albergue del país
		Resultado 2: Al 2021 capacidades institucionales y técnicas fortalecidas para la implementación del proceso de desinstitucionalización de los NNA del 100% Instituciones de Protección con estrategias, metodologías e instrumentos.
		Diagnosticar las necesidades de fortalecimiento de capacidades de los equipos técnicos de SENNAF y de las Instituciones de Protección para implementar el proceso de desinstitucionalización y seguimiento post – DI procurando el diseño y ejecución un plan permanente de capacitación y actualización
		Albergues acordes con los requisitos para el otorgamiento del permiso de funcionamiento
		Revisión y Actualización de la Estrategia Institucional y Posicionamiento de los Temas Niñez y Adolescencia en la Gestión de Desastres
		Revisar, actualizar y validar instrumentos técnicos que instrumentalizan la desinstitucionalización (Protocolo de DI, Protocolo de NNA sin Cuidado Parental y las Guías de DI) y seguimiento post desinstitucionalización
		Ampliar la presencia institucional a nivel regional y local de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, con el fin de permitir la articulación de las acciones de desinstitucionalización y reunificación familiar.
Resultado 3: Al 2023 implementado el Proceso de Desinstitucionalización en las Instituciones de Protección y fortalecidos los procesos ya activos con herramientas técnicas, recursos.		
Puesta en marcha de proceso de Re vinculación de los NNA con su familia de origen y/o familias extensas como opción primera		
Implementar de manera efectiva el plan de intervención individualizada para cada NNA, que se encuentre en Instituciones de Protección, con el fin de definir una alternativa permanente de acogimiento, ya sea el reintegro a la familia de origen, a la familia extensa o la adopción, iniciando con experiencias piloto a nivel nacional		
Integrar el Plan de Trabajo Familiar para la preparación de las familias para la integración de los NNA en las Instituciones de Protección		

		Definir e implementar “Programas Puentes” para los NNA que cumplen su mayoría de edad en condiciones de protección dentro de los albergues, con los debidos apoyos transitorios, vinculando a la oferta pública pertinente, y lograr prepararlos y equiparlos con capacidades y habilidades para la vida y la supervivencia.
		Definir la estrategia de seguimiento post -desinstitucionalización para los NNA que hayan sido reintegrados familiarmente o a quienes se les haya definido una alternativa temporal de acogimiento no residencial
Dimensión de Impacto 4: Fortalecimiento de Capacidades Técnicas e Institucionales del Comité de DI y la Reconversión de las Instituciones de Protección	Objetivos Estratégicos	Acción Estratégica
	<i>Comité de Apoyo y Seguimiento a la Desinstitucionalización con capacidades para la implementación, monitoreo y evaluación del proceso de DI y e impulsada a la reconversión de las Instituciones de Protección.</i>	Resultado 1: Al 2023 Fortalecido el Comité Nacional de Apoyo y Seguimiento a la Desinstitucionalización con un marco jurídico y normativo más robusto que defina funciones, roles, estructuras claras; y capacidades para la planificación, la presupuestación, el monitoreo y evaluación y las intervenciones de desinstitucionalización y post desinstitucionalización incluyendo sus instancias de toma de decisiones y de trabajo técnico.
		Estructurar un instrumento jurídico que brinde al Comité Nacional de Apoyo y Seguimiento a la Desinstitucionalización un marco jurídico normativo robusto que defina funciones, defina actores clave, defina roles y establezca comisiones y/o grupos de trabajo.
		Definir y ejecutar un plan de formación especializada y fortalecimiento para que los equipos técnicos del Comité de DI y las MMPNA, para que ejerzan su rol a nivel de ejecución, monitoreo y medición de desempeño de la Hoja de Ruta de DI
		Vincular a través de acuerdos para compartir información a los actores responsables de proporcionar datos para alimentar el SIRENNA y se genere información de calidad de manera oportuna. Incluyendo la vinculación con otros sistemas de información nacional relacionado a aspectos de registro e identificación; migración; bases de datos de beneficios sociales, entre otros.
		Definición de la Agenda de Cooperación para DI, vinculando a otras instituciones incluyendo del Viceministerio Asuntos Multilaterales y Cooperación.
		Resultado 2: Al 2023 estructurado un Plan y Proyecto Piloto de Reconversión Paso a Paso para al menos el 25% de las Instituciones de Protección que incluya el diseño de nuevas ofertas programáticas para las Instituciones
		Plan Piloto para la Reconversión de Instituciones de Protección estructurado, incluyendo nueva oferta programática
		Proyecto Piloto para la Reconversión de Instituciones de Protección en ejecución
		Análisis de desempeño del Proyecto Piloto de Reconversión de Instituciones de Protección, incluyendo sistematización de experiencias y lecciones aprendidas

Dimensiones	Acciones Estratégicas	Año 2019			
		1trim	2 trim	3trim	4 trim
Dimensión de Impacto 1: Abogacía para Promover el Derecho a Vivir en Familia y Comunidad	Resultado 1: Al 2023, sensibilizados y concienciados al menos el 50% de los tomadores de decisiones y equipos técnicos relacionados con la protección de niñez, en el poder ejecutivo, judicial y legislativo; las familias de los NNA en Instituciones de Protección; las instancias de los gobiernos locales y las comunidades sobre el derecho de los NNA a la convivencia familiar y comunitaria, los impactos causados por la separación de la familia de origen y la institucionalización.				
	1era Jornada de Actualización y Capacitación en el Manejo del Plan de Atención Individualizada para Atención de NNA y Proceso de DI			4 talleres de 8 horas cada uno culminados al segundo semestre de 2019	
	1era Jornada de Sensibilización sobre Institucionalización como Medida Excepcional de Protección para autoridades Judiciales y Administrativas		1 Jornada de Sensibilización de 16 horas con autoridades administrativas y judiciales sobre la Institucionalización como Medida Excepcional de Protección		
	Agenda Comunicacional Intersectorial Anual con Instrumentos y Materiales para la divulgación del derecho a la convivencia familiar y comunitaria y la problematización de la institucionalización de NNA elaborada y en ejecución.			Agenda Comunicacional Intersectorial Anual elaborada, con al menos 2 Piezas de Material de comunicación diseñadas	
	Módulo de Información dentro del Portal Web de SENNIAF sobre el derecho a la convivencia familiar		Módulo de Información dentro del Portal Web de SENNIAF sobre el derecho a la convivencia familiar disponible		
Dimensión de Impacto 3: Desinstitucionalización de los NNA y Reintegración Familiar	Resultado 1: Al 2023 fortalecida la Red de Servicios de Protección y mejorado el acceso del 100% de los NNA institucionalizados y sus familias a dichos servicios para prepararlos para la vinculación y la reintegración familiar.				
	Base de Datos de los NNA y sus familias que reporte su acceso a servicios y programas de protección social y apoyo familiar			100% de los NNA y sus familias inscritas en la Base de Datos de servicios y programas de protección social y apoyo familiar	
	Ampliada la cobertura efectiva de la Beca Universal a los NNA en Instituciones de Protección			100% de los NNA en Instituciones de Protección con Documentación Presentada para la Beca Universal	
	Puesta en marcha del Plan Piloto de Certificación de Discapacidad a los NNA en Instituciones de Protección			50% de los NNA en Instituciones de Protección con alguna discapacidad cuentan con su certificación emitida por SENADIS	
	Resultado 2: Al 2021 capacidades institucionales y técnicas fortalecidas para la implementación del proceso de desinstitucionalización de los NNA del 100% Instituciones de Protección con estrategias, metodologías e instrumentos.				
Revisión y Actualización de la Estrategia Institucional y Posicionamiento de los Temas Niñez y Adolescencia en la Gestión de Desastre		Documento de la Estrategia Institucional y Posicionamiento de los Temas Niñez y Adolescencia en la Gestión de Desastre actualizada			
Dimensión 4: Fortalecimiento de Capacidades Técnicas e Institucionales del Comité de DI y la Reconversión de las Instituciones de Protección	Resultado 1: Al 2023 Fortalecido el Comité Nacional de Apoyo y Seguimiento a la Desinstitucionalización con un marco jurídico y normativo más robusto que defina funciones, roles, estructuras claras; y capacidades para la planificación, la presupuestación, el monitoreo y evaluación y las intervenciones de desinstitucionalización y post desinstitucionalización incluyendo sus instancias de toma de decisiones y de trabajo técnico.				
	Decreto Ejecutivo en vigencia que dicta la creación del Comité de Apoyo y Seguimiento para la Desinstitucionalización	Decreto Ejecutivo Publicado en Gaceta Oficial			
	Instalación del Comité de Apoyo y Seguimiento a la Estrategia de Desinstitucionalización de Niños, Niñas y Adolescentes	Instalado el Comité de Apoyo y Seguimiento a la Estrategia de Desinstitucionalización de Niños, Niñas y Adolescentes			
	Elaboración de Manual/Guía de funcionamiento del Comité de DI	Miembros del Comité de DI capacitados sobre el funcionamiento y los procedimientos del mecanismo			
	Fortalecimiento de las capacidades del Comité de DI para el monitoreo y evaluación, así como la generación, procesamiento y análisis de datos para rendición de cuentas				1 Diplomado de Monitoreo y Evaluación para los Equipos Técnicos de Trabajo del Comité De DI
	Agenda de Cooperación Anual Definida para DI		Documento de Agenda de Cooperación en DI diseñada		
	Acuerdo de Vinculación e Intercambio de Información con las Instituciones de Públicas y ONG's a el proceso de alimentación de datos para la generación de información sobre los NNA en Instituciones de Protección (SIRENNA)			1 Acuerdo firmado con el Tribunal Electoral al segundo semestre de 2019	

Sistema de Monitoreo para la Hoja de Ruta para la Desinstitucionalización 2019-2023

Resultados	Indicadores	Línea de Base (2018)	Meta	Medio de Verificación
Impacto Niños, Niñas y Adolescentes Institucionalizados en los Albergues del país con el Derecho a la Convivencia Familiar y Comunitaria Restituido	Porcentaje de NNA Institucionalizados reintegrados a un ambiente familiar de manera temporal o definitiva	No disponible	Al menos el 80% de los NNA Institucionalizados reintegrados a un ambiente familiar de forma temporal o definitiva al 2023	Registros Administrativos de SENNIAF, SIRENNA y Comité de DI
	Tasa de Institucionalización de NNA del país por cada 100,000 NNA	80 ⁷	Reducir en un 80% la tasa de Institucionalización al 2023	Registros Administrativos de SENNIAF y Contraloría General de la República INEC
	Tiempo Promedio de estancia en albergues por los NNA	2.6 años ⁸	Reducir en un 80% el tiempo promedio de estancia en albergues por los NNA al 2023	Registros Administrativos de SENNIAF, SIRENNA y Comité de DI
		4.5 años ⁹	Reducir en un 80% el tiempo promedio de estancia en albergues por los NNA al 2023	Registros Administrativos de SENNIAF, SIRENNA y Comité de DI

La Línea de base hace referencia a la encuesta realizada en 2018 en todos los albergues del país.

⁷ Tasa se ha calculado sobre la totalidad de NNA Institucionalizados

⁸ Se refiere los años promedio de estancia en los NNA en Instituciones de Protección

⁹ Se refiere los años promedio de estancia en los NNA que ingresan por una medida de protección dictada por alguna autoridad administrativa o judicial.

Efectos 1. Promovido el derecho a vivir en familia y comunidad de los NNA y prevenida su separación e institucionalización	Porcentaje de NNA con medida de protección de institucionalización dictadas por autoridades judiciales y administrativas	60.9%	Reducir en un 50% las medidas de protección de institucionalización al 2023	Estadísticas del Órgano Judicial, Registros administrativos de SENNIAF
	Nivel de cobertura de los programas de apoyo y fortalecimiento familiar de SENNIAF, MIDES y MEDUCA	No disponible	Al menos el 50% de cobertura de programas de apoyo y fortalecimiento familiar a los NNA en Instituciones de Protección y sus familias al 2023	Registros Administrativos de SENNIAF, MIDES y MEDUCA
	Nivel de cobertura del programa de habilidades para la Vida	No disponible	Al menos el 80% de los NNA en Instituciones de Protección atendidos por Programas de Habilidades para la Vida al 2023	Registros Administrativos de SENNIAF, Instituciones de Protección, Comité de DI
2. Implementados los mecanismos necesarios para que la institucionalización sea una medida de protección sustentada en los principios de necesidad, temporalidad y excepcionalidad	Número de NNA ingresados a Instituciones de Protección por año con una medida de protección	478	No disponible	Registros Administrativos de SENNIAF, Instituciones de Protección, Comité de DI
	Porcentaje de Expediente de NNA institucionalizados con medidas de protección revisadas	No disponible	Al menos el 50% de los expedientes de NNA con medidas de protección de institucionalización con revisión realizada al segundo semestre de 2022	Informes del Órgano Judicial y Registros Administrativos de SENNIAF

	Porcentaje de familias extensas y externas dentro del programa de redes de familias acogentes con capacidad para el cuidado adecuado de los NNA	0%	100% de las familias extensas y externas dentro del programa de redes de familias acogentes con capacidad de cuidado adecuado de los NNA al 2023	Registros Administrativos de SENNIAF
3. Promovido el proceso de desinstitucionalización del país, desde el fortalecimiento de la redes familiares y comunitarias, la preparación de los NNA y sus familias para la etapa de reintegro familiar, a través de nuevos modelos y ejercicios pilotos.	Porcentaje de NNA en acogimiento familiar	No disponible	Al menos el 50% de los NNA institucionalizados en acogimiento familiar al 2023	Registros Administrativos de SENNIAF e Instituciones de Protección
	Porcentaje de NNA institucionalizados y sus familias atendidos a través de los programas de beneficios de protección social	No disponible	100% de los NNA y sus familias vinculadas a los programas de beneficios sociales al 2023	Registros Administrativos de SENNIAF, Instituciones de Protección y Comité de DI
	Porcentaje de NNA reintegrados familiarmente y sus familias atendidas por el programa piloto de seguimiento Post Desinstitucionalización	0%	100% de los NNA reintegrados familiarmente y sus familias atendidas por el programa piloto de seguimiento Post Desinstitucionalización	Registros Administrativos de SENNIAF, Instituciones de Protección
4. Fortalecidas las Capacidades Técnicas e Institucionales del Comité de DI y Reconvertidas las Instituciones de Protección	Número De Instituciones de Protección con nueva oferta programática diseñada para su reconversión	No disponible	Al menos 15 Instituciones de Protección con nueva oferta programática diseñada para su reconversión al 2023	Instituciones de Protección

	<p>Porcentaje de funcionarios y técnicos con capacidades en planificación, presupuestación, monitoreo y evaluación fortalecidas en el Comité de Apoyo y Seguimiento para la Desinstitucionalización</p>	<p>0%</p>	<p>100% de los funcionarios y técnicos del Comité de DI con sus capacidades en planificación, presupuestación, monitoreo y evaluación fortalecidas al 2023</p>	<p>SENNIAF, Comité de DI</p>
--	---	-----------	--	------------------------------