

GUÍA PARA LA APLICACIÓN DEL EXPEDIENTE ÚNICO DEL NIÑO, LA NIÑA O ADOLESCENTE EN ALBERGUE EN PANAMÁ, CON ÉNFASIS EN LA DESINSTITUCIONALIZACIÓN

**Avanzando en la implementación
de la Ley 285 de 2022**



SECRETARÍA NACIONAL DE
NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA



MINISTERIO DE
DESARROLLO SOCIAL

ÍNDICE

Ficha técnica	3
Lista de acrónimos y siglas	4
1. Presentación	5
2. Objetivos de la Guía	7
3. Generalidades del Expediente Único del niño, la niña o adolescente en albergue	8
3.1. ¿Qué es el Expediente Único?	8
3.2. ¿Quiénes son los responsables de abrir y aplicar el Expediente Único?	10
3.3. ¿Qué niños, niñas y adolescentes deben contar con Expediente Único?	10
4. Las secciones del Expediente Único del niño, la niña o adolescente en albergue	12
4.1. La Sección I: diagnóstico integral inicial	12
4.1.1. Los contenidos de la Sección I	12
4.1.2. La metodología para el desarrollo de la Sección I	17
4.2. La Sección II: plan de trabajo para la desinstitucionalización	21
4.2.1. Los contenidos de la Sección II	21
4.2.2. La metodología para el desarrollo de la Sección II	32
5. Los circuitos de aplicación del Expediente Único	34
5.1. El circuito de aplicación del Expediente Único para los nuevos ingresos de niños, niñas y adolescentes en un albergue, en el marco de la ley 285 de 2022	35
5.2. El circuito de aplicación del Expediente Único en los casos de NNA que se encuentran alojados en un albergue, con anterioridad a la sanción de la ley 285 de 2022 y la instalación del Expediente Único	36
6. Bibliografía	37

FICHA TÉCNICA

Dirección: Matilde Luna

Coordinación de contenidos y redacción: María Sánchez Brizuela

Consultores especialistas: Wenceslao Cota Amador, Claudia León Vergara y Jorge Volnovich

Punto focal de RELAF en Panamá: Yuliana Cisneros

Responsable por RELAF: Matilde Luna, Directora

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

Corrección: María Soledad Gomez

Diseño gráfico y editorial integral: Rubén Longas

Ciudad de Panamá, mayo de 2022.

Esta publicación fue realizada por un grupo de expertos independientes. En consecuencia, las opiniones y propuestas que aquí se incluyen no reflejan necesariamente el punto de vista de RELAF y UNICEF.

Se permite la reproducción total o parcial de la obra, citando la fuente.

LISTA DE ACRÓNIMOS Y SIGLAS

CDN: Convención sobre los Derechos del Niño.

CONADINNA: Comité Nacional de Apoyo y Seguimiento a la Estrategia de Desinstitucionalización de Niños, Niñas y Adolescentes.

DDHH: Derechos humanos.

DI: Desinstitucionalización.

EU: Expediente Único del Niño, la Niña o Adolescente.

GE: Grupo elite para la desinstitucionalización.

ISN: Interés superior del niño.

MEDUCA: Ministerio de Educación.

MIDES: Ministerio de Desarrollo Social.

MINSA: Ministerio de Salud.

MINTRADEL: Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

MIVIOT: Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.

NNA: Niños, niñas y adolescentes.

PAI: Plan de Atención Individualizada.

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

RELAF: Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar.

SENNIAF: Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.

UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

1. PRESENTACIÓN

Este documento es una herramienta para la aplicación del “Expediente Único del Niño, la Niña o Adolescente en Albergue” (EU) de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF). Su objetivo es entregar lineamientos prácticos para su implementación por parte de los técnicos de SENNIAF y los equipos técnicos de los albergues encargados de la protección especial de derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNA) institucionalizados.

En 2021, la Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (RELAF),¹ con asistencia técnica y financiera del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), desarrolló un diagnóstico que proveyó información instrumental y recomendaciones para planificar un proceso de transformación sistémica y la construcción de una política pública de cuidados alternativos, con énfasis en desinstitucionalización (DI) en Panamá.

Con el objetivo de avanzar de modo práctico, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y SENNIAF, con apoyo de RELAF y UNICEF, desarrollaron un ejercicio práctico de transformación sistémica a pequeña escala, centrado en la desinstitucionalización en seis albergues de gestión directa de MIDES y SENNIAF. Los albergues seleccionados fueron: Casa Hogar Soná (Veraguas, MIDES), Hogar María Auxiliadora (Herrera, MIDES), Hogar Beatriz Jaén (Coclé, MIDES), CAI Tocumen (Panamá, SENNIAF), CAI Amador (Panamá, SENNIAF) y CAI Ciudad del Niño (Panamá Oeste, SENNIAF). Los seis albergues reunían un total de 121 NNA.

Uno de los resultados de la experiencia ha sido la construcción del EU. Se trata, sin dudas, de una herramienta necesaria, toda vez que ha sido identificada la falta de criterios técnicos en la construcción de los expedientes de los NNA institucionalizados. La información reunida no tenía elementos necesarios y suficientes para desarrollar un diagnóstico integral y un plan para la DI, era escasa y estaba dispersa. Asimismo, se han visualizado debilidades en la articulación y la comunicación sobre el proceso de cuidado y protección entre los albergues y los equipos técnicos de SENNIAF que deben emitir las medidas de protección.

Como parte del ejercicio práctico, el EU fue aplicado por el “grupo elite para la desinstitucionalización” (GE),² en coordinación con los equipos técnicos de los albergues, los equipos de protección de SENNIAF y los equipos técnicos de los Juzgados de Niñez y Adolescencia en un total de 56 NNA. Esta

1 RELAF (2021): “Revisión técnica de estándares de calidad de los procesos especiales de niños, niñas y adolescentes con medida de cuidado alternativo”. Disponible en: https://relaf.org/biblioteca/Documento_Estado-de-Situacion-de-Instituciones-de-Cuidado-Alternativo-de-NNA-en-Panamá-y-recomendaciones-de-mejora-de-UNICEF-y-RELAF.pdf

2 Se trata de un equipo interdisciplinario designado por MIDES y SENNIAF para llevar adelante el ejercicio de transformación sistémica. Está integrado por 17 profesionales que han sido capacitados en forma continua por expertos de RELAF, con foco en la formación para la acción.

cantidad representa el 46% del total de 121 NNA que estaban institucionalizados en los albergues seleccionados, superando la meta de aplicación proyectada, que se había fijado en un 30%.

Un siguiente paso en el proceso de transformación sistémica es el “salto cuantitativo” en la aplicación del modelo de EU, alcanzando progresivamente su implementación en el universo de los 52 albergues existentes en Panamá, que proveen cuidado alternativo a más de 1.000 NNA en todo el territorio. La presente guía se ofrece como un recurso técnico-didáctico para acompañar e impulsar ese proceso. Su desarrollo se basó en los resultados, los aprendizajes extraídos y la identificación de situaciones desafiantes en la experiencia de aplicación del EU a pequeña escala.

Tanto el EU como la presente guía para su aplicación constituyen un avance concreto en la instalación de herramientas y mecanismos para la DI que MIDES y SENNIAF están liderando, con el apoyo de RELAF y UNICEF. Este avance se logra en un momento bisagra, a partir de la reciente sanción de la Ley 285 de 2022 que crea el Sistema de Garantías y el Sistema de Protección Integral para la Infancia y la Adolescencia, y se lee como un resultado logrado en la construcción de la nueva institucionalidad que el nuevo marco legal promueve.

2. OBJETIVOS DE LA GUÍA

Esta guía tiene como objetivo general orientar la aplicación del EU por parte de los equipos técnicos de SENNIAF y los equipos técnicos de los albergues, dentro de un proceso de protección especial conducido por SENNIAF, en articulación con otras entidades del subsistema de protección, con énfasis en la DI.

Como herramienta para la aplicación del EU, los objetivos específicos de esta guía son:

- Orientar la reconstrucción de la historia de vida a través de la realización de un diagnóstico integral de cada NNA institucionalizado, a partir de la aplicación de la Sección I del EU.
- Orientar la construcción de planes de trabajo para la restitución de derechos de los NNA y la DI, desde una perspectiva de corresponsabilidad, a partir de la aplicación de la Sección II del EU.
- Orientar la implementación y seguimiento del plan de trabajo, hasta alcanzar la finalización de la medida y el cierre del caso, a partir de la aplicación de la Sección II del EU.
- Establecer circuitos de actuación para la aplicación del EU, que promuevan la articulación y coordinación entre el equipo técnico de SENNIAF, el albergue y otras entidades del subsistema de protección para la protección especial de los niños, niñas y adolescentes institucionalizados, la restitución de los derechos y la DI de los NNA.
- Contribuir, a partir de la aplicación del modelo de EU, a proporcionar una atención integral siguiendo los más altos estándares de Derechos Humanos (DDHH) durante el cuidado alternativo en un albergue y la DI.

3. GENERALIDADES DEL EXPEDIENTE ÚNICO DEL NIÑO, LA NIÑA O ADOLESCENTE EN ALBERGUE

3.1. ¿QUÉ ES EL EXPEDIENTE ÚNICO?

El EU es una herramienta de política pública para la protección especializada de los NNA que ingresan o se encuentran alojados en un albergue.

Vivir en familia y comunidad es un derecho humano fundamental y cuando se trata de NNA es también una condición para su bienestar y desarrollo integral. Es por esto que el EU tiene énfasis en la DI de los NNA alojados en los albergues. Su puesta en práctica conduce a la construcción y desarrollo de una estrategia para la salida de los NNA de los albergues, la que comienza a prepararse desde el momento en que un NNA es ingresado a una institución, promoviendo la transitoriedad del cuidado alternativo. Con ese énfasis, el EU funciona como una herramienta práctica para el abordaje de los casos: conocer en forma integral la situación de un NNA, su familia y contexto comunitario de origen; planificar e implementar un plan de trabajo con acciones sectoriales e intersectoriales para el cuidado idóneo, protección, restitución de derechos y la DI, desde una perspectiva sistémica e integral de la intervención y basada en la singularidad de cada caso y en la determinación del interés superior del niño (ISN).

Gráfico 1



Fuente: Realización de RELAF sobre la base del Art. 9 de la Ley 285 de 2022

El EU es una herramienta de uso compartido entre los equipos de protección de SENNIAF y los albergues, en función del abordaje de cada caso. Su aplicación pone en práctica un paradigma de intervención formado por enfoques de intervención que guían la actuación de los equipos técnicos.

3 Art. 9, Ley 285 de 2022, que crea el Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia.

Gráfico 2



Contar con un EU en donde se registra toda la información de cada NNA que ingrese o se encuentre alojado en un albergue es una gran innovación. El punto de partida de este nuevo ordenamiento de los casos en los que ya se ha aplicado ha sido la dispersión, la fragmentación y la falta de información de los expedientes de los NNA institucionalizados. La información existente estaba “dividida” en expedientes diferentes, comúnmente uno en la sede de SENNIAF encargada de la protección y otro en el albergue. Esto impedía la realización de un diagnóstico integral de la situación y dificultaba, como consecuencia, el diseño de un plan de intervención. La consecuencia de esto es el cuidado inapropiado, la desatención de necesidades y derechos fundamentales, y las largas permanencias innecesarias en los albergues.

EJEMPLO PRÁCTICO:

LA APLICACIÓN DEL EU COMO MECANISMO PARA REVISAR, COMPLETAR Y REMOLDEAR EL CASO

Cuando se trata de NNA que se encuentran en albergues con una historia de intervención en curso, el modelo de EU funciona como un instructivo para revisar, completar y remodelar el caso.

La aplicación del EU constató la escasa información registrada en los expedientes de los NNA en los albergues y la falta de elementos clave para un diagnóstico integral, así como un plan para la DI. Por ejemplo, los expedientes existentes en los albergues no contaban con esta información:

- El motivo de ingreso en el 22,4% de los casos.
- Si el NNA tenía algún tipo de discapacidad en el 44,8% de los casos.
- La vía de egreso identificada en el 53,6% de los casos.
- La familia de origen en el 28% de los casos.

En el marco de la aplicación del EU en el ejercicio práctico, el GE –en coordinación con el equipo técnico de SENNIAF, de los albergues y de los Juzgados de Niñez y Adolescencia–, logró avanzar en la identificación de la información existente pero no registrada e impulsar el relevamiento de la información que los equipos técnicos no tenían, y que es clave para una intervención de restitución de derechos, con énfasis en el derecho a vivir en familia y comunidad.

3.2. ¿QUIÉNES SON LOS RESPONSABLES DE ABRIR Y APLICAR EL EXPEDIENTE ÚNICO?

Todo NNA que ingrese o se encuentre alojado en un albergue debe contar con su EU. Para ello, SENNIAF tiene la responsabilidad de abrir el EU de cada NNA e iniciar el proceso de construcción, en coordinación con los equipos de los albergues. También es responsabilidad de SENNIAF la conducción del proceso de aplicación y de dar a los equipos de los albergues acceso a los EU de los NNA que se encuentran bajo su cuidado, asegurando el resguardo y la confidencialidad de la información que van reuniendo los equipos, progresivamente.

Las responsabilidades de SENNIAF con respecto a la apertura y conducción de la construcción del EU de cada NNA son ejercidas a través de los equipos técnicos que están encargados de la protección especial de los NNA institucionalizados en albergues. Estos equipos se encuentran en la sede central de SENNIAF (particularmente, en la Dirección de Protección Especial de Derechos) y en las sedes regionales. En la actualidad estas son: Regional Colón, Regional Darién, Regional San Miguelito, Regional Veraguas/Coclé, Regional Herrera/Los Santos, Regional Chiriquí, Regional Bocas del Toro y Regional Panamá Oeste.

En relación con los albergues, en tanto prestadores de un servicio de protección, deben aplicar el EU bajo la conducción de SENNIAF. Estos lo hacen a través de sus equipos técnicos, que tienen la responsabilidad de brindar un cuidado alternativo idóneo, en el marco de un proceso de protección especial.

Los equipos técnicos de protección de SENNIAF y los equipos técnicos de los albergues son responsables de la protección, el cuidado y la DI de los NNA, y sus esfuerzos tienen que estar articulados y coordinados para la aplicación del EU como herramienta de política pública para tales fines.

3.3. ¿QUÉ NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES DEBEN CONTAR CON EXPEDIENTE ÚNICO?

Como ya se mencionó, todos los NNA que ingresen o se encuentren alojados en un albergue deben contar con su EU.

Con anterioridad a la instalación del EU y sus circuitos de aplicación, SENNIAF no tomaba conocimiento de los casos que ingresaban a los albergues por la vía judicial, por solicitud familiar u otra vía que no fuera una medida de protección emitida por la propia SENNIAF.

Sin dudas, la aplicación del EU en todos los casos de NNA que ingresen o se encuentren alojados en un albergue representa un avance en el posicionamiento de SENNIAF como responsable de la protección especial de NNA, aplicando el marco provisto por la Ley 285 de 2022, que crea el Sistema de Garantías y el Sistema de Protección Integral para la Infancia y la Adolescencia.

EJEMPLO PRÁCTICO:

EL CASO DE LOS NIÑOS Y NIÑAS PEQUEÑOS INVISIBLES PARA EL SISTEMA DE PROTECCIÓN

Una mención especial requieren los niños y niñas pequeños que se encuentran institucionalizados por haberse aplicado una medida de protección sobre su madre, que es una niña o adolescente. Muchas de estas niñas o adolescentes madres ingresan a los albergues estando embarazadas. Sus hijos e hijas quedan invisibilizados, ya que no cuentan con expediente ni con una medida de protección formalizada que dé un marco a la institucionalización.

Ellos y ellas también deben contar con su EU, dado que el abordaje durante el cuidado alternativo tiene que estar basado en su singularidad, y su permanencia en el dispositivo debe ser una decisión que se toma a partir de la evaluación del ISN.

Es una responsabilidad de los equipos técnicos de SENNIAF y los equipos técnicos de los albergues asegurar que cada NNA que está o ingresa a un albergue cuenta con su EU, como herramienta para organizar y estructurar un proceso de protección idóneo, con énfasis en la DI.

Como se ha dicho, la aplicación del EU debe alcanzar a todos los NNA, sin discriminación. Esto significa que no es condicionante para la construcción del EU de un NNA:

- **El tipo de albergue en el que se encuentra institucionalizado:** sea de protección, de temporada escolar, de recuperación nutricional, de carácter terapéutico, todos los NNA deben contar con su EU.
- **La modalidad de financiamiento del albergue en el que se encuentra institucionalizado:** se trate de un albergue público o privado, con o sin financiamiento público, todos los NNA deben contar con su EU.
- **El marco legal vigente al momento del ingreso de un NNA al albergue:** haya sido antes o después de la sanción de la Ley 285 de 2022, todos los NNA deben contar con su EU.
- **La vía de ingreso al albergue:** haya ingresado por vía judicial, administrativa, de manera voluntaria o por solicitud del Ministerio Público, todos los NNA deben contar con su EU.

Todos los NNA tienen derecho a contar con su EU y a acceder a él. Para ello, los equipos de SENNIAF y del albergue deben dar apoyo, contención y orientación antes, durante y después de dicho acceso. Atendiendo a este derecho, los equipos técnicos a cargo de la implementación del EU deben plasmar la información en un lenguaje técnicamente idóneo, comprensible, no patologizante, estigmatizante ni culpabilizante del NNA y su contexto familiar y comunitario de origen.

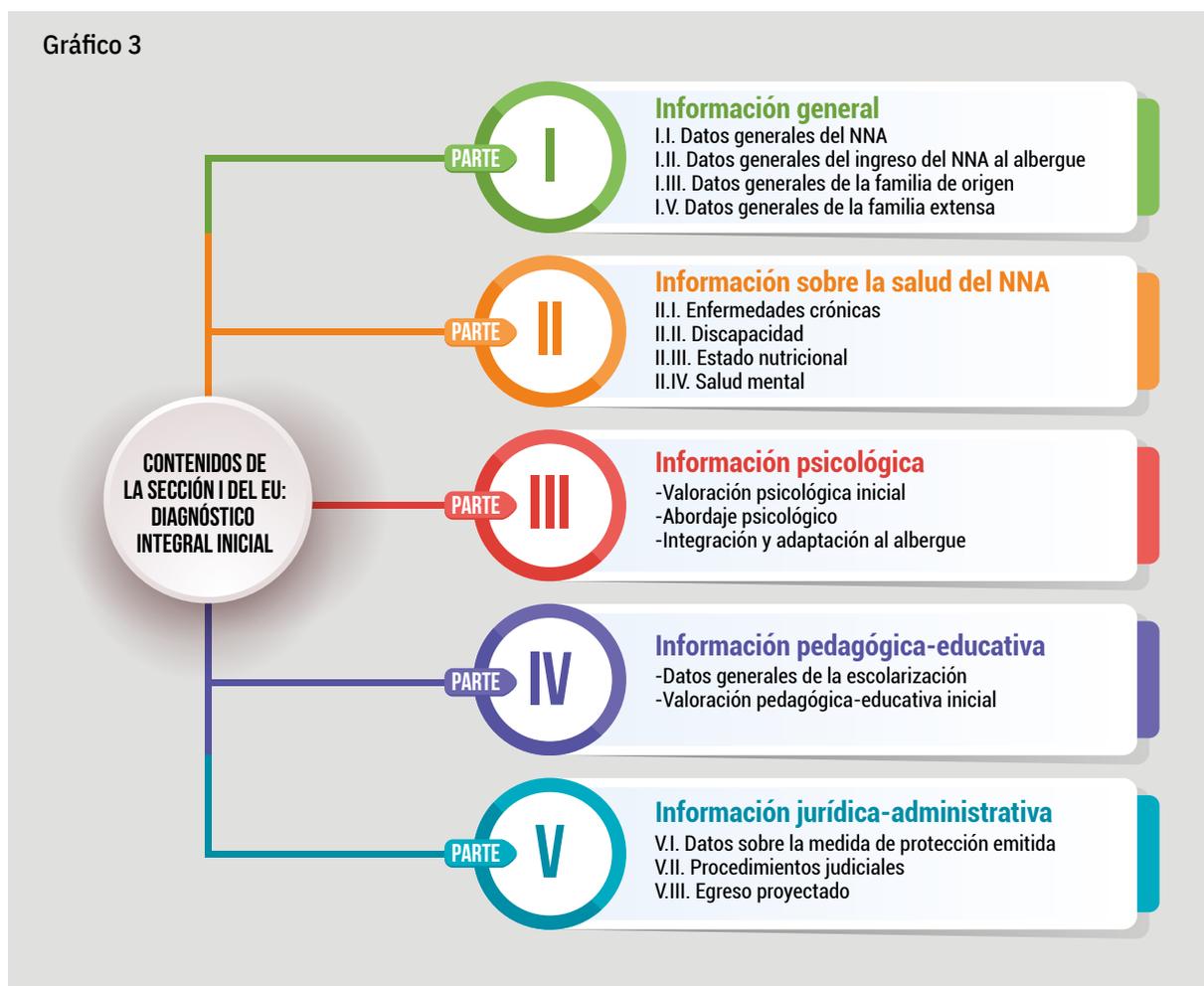
4. LAS SECCIONES DEL EXPEDIENTE ÚNICO DEL NIÑO, LA NIÑA O ADOLESCENTE EN ALBERGUE

4.1. LA SECCIÓN I: DIAGNÓSTICO INTEGRAL INICIAL

4.4.1. LOS CONTENIDOS DE LA SECCIÓN I

La Sección I cuenta con una estructura documental conducente al relevamiento y análisis de información necesaria y suficiente para la reconstrucción de la historia de vida y la realización de un diagnóstico integral inicial de un NNA. En ese sentido, el objetivo de esta Sección es desarrollar un mapeo amplio de la información relevante, que permita evaluar la situación integral del NNA y su entorno familiar y comunitario, por lo que se plasman aspectos muy diversos que deben conocer tanto el equipo técnico de SENNIAF como el equipo técnico del albergue para poder intervenir apropiadamente.

Gráfico 3



La aplicación de la Sección I del EU estandariza la elaboración de diagnósticos integrales, abarcando todos los aspectos que deben ser evaluados. Integra a la valoración del caso aspectos que no se estaban teniendo en cuenta, o solo en forma parcial e inapropiada.

NOTA TÉCNICA:

EL REASEGURO DEL DERECHO A LA IDENTIDAD DE LOS NNA EN EL MARCO DE LA APLICACIÓN DEL EU

La “Parte I: Información general” lleva a la práctica el resguardo del derecho a la identidad de todo NNA. Este es un DDHH y, por lo tanto, un derecho fundamental para el desarrollo de las personas. Uno de sus atributos es el derecho al nombre y la posibilidad de ser identificado a través de un documento de identidad. La normativa tanto nacional como internacional coincide en que el derecho al nombre es uno de los primeros derechos al que deben acceder las personas al nacer, pues les da existencia legal y además es la puerta de acceso al ejercicio de sus otros derechos.

Un niño o niña que no es registrado y no cuenta con un acta de nacimiento no tiene identidad legal. Esto limita sus posibilidades de acceder a otros derechos a lo largo de su vida, como son el derecho a la protección, a la educación y a la salud, impidiendo su inclusión en la vida económica, política y cultural del país. El no tener un registro y un acta de nacimiento se convierte, así, en un factor de exclusión y discriminación. Es obligación por parte del Estado registrar adecuadamente a los ciudadanos y procurar la publicidad de los elementos de identidad registrados de acuerdo con la ley.

Es obligación de los equipos técnicos de SENNIAF y de los albergues coordinar acciones para obtener el documento de identidad de aquellos NNA institucionalizados que no lo tienen, en el marco de la construcción de los EU de cada uno de los NNA.

NOTA TÉCNICA:

LAS VÍAS DE INGRESO DE UN NNA AL ALBERGUE, CON ANTERIORIDAD A LA SANCIÓN DE LA LEY 285 DE 2022

A partir de la sanción de la Ley 285 de 2022, todos los NNA que ingresan a dispositivos de cuidado alternativo (sean albergues o familias de acogida) lo hacen a partir de la emisión por parte de SENNIAF de una medida administrativa excepcional. SENNIAF, como organismo de protección especializada, emite estas medidas bajo control judicial, cuando evalúa (a partir de un proceso de investigación preliminar en términos del Art. 200 de la Ley 285 de 2022) que el “medio familiar de un NNA representa un grave peligro para su integridad física, mental, moral, emocional o espiritual. La falta o carencia de recursos materiales [...] no será causa para declarar su separación del medio familiar” (Art. 194, Ley 285 de 2022).

Sin embargo, con anterioridad a la sanción de la Ley, las vías de ingreso a los albergues son diversas. Por ello, el proceso de aplicación del EU en casos de NNA que ingresaron a los albergues antes de la sanción de la Ley 285 de 2022 va a requerir la identificación de la vía de ingreso.

La vía de ingreso condiciona la salida del NNA, en la medida en que –en líneas generales– es la autoridad que decidió el ingreso la que también debe tomar la decisión de finalizar la medida, identificando la alternativa familiar y desarrollando un proceso conducente a la salida. Por ello, la claridad sobre cuál ha sido la vía de ingreso es clave en la aplicación del EU, dado el énfasis puesto en la DI.

Las vías de ingreso pueden haber sido:

- 1. Disposición de SENNIAF.** Se refiere a los ingresos que han sido determinados por alguno de los equipos de protección de SENNIAF, ya sea el equipo de la Dirección de Protección Especial de Derechos de la sede central o alguno de los equipos territoriales que se desempeñan en las Regionales existentes. Tal como ha ocurrido con el ingreso, el proceso de DI y la decisión sobre el egreso del NNA son responsabilidad de SENNIAF.

→ **2. Disposición judicial.** Alude a las medidas de protección dictadas por los Juzgados de Niñez y Adolescencia como autoridad competente. Tal como ha ocurrido con el ingreso, el proceso de DI y la decisión sobre el egreso del NNA son responsabilidad del Juzgado que emitió la medida. Históricamente, estos casos quedaban “invisibles” a los ojos de SENNIAF; sus equipos los desconocían y no tenían intervención alguna en la trayectoria del NNA en el albergue. La instalación del EU y su circuito de aplicación crea mecanismos para cerrar esa brecha, asegurando que los equipos técnicos de SENNIAF tomen conocimiento de esos casos y se posicionen en el proceso de protección, en coordinación con los Juzgados.

3. Disposición judicial, bajo las órdenes de SENNIAF. Existen casos en los que el ingreso de un NNA a un albergue se ha realizado en el marco de una medida de protección dictada por un Juzgado de Niñez y Adolescencia, pero luego de un período de intervención determinado, el Juzgado que emitió la medida “pone a las órdenes de SENNIAF” el abordaje del caso, delegándole el proceso de DI y la decisión sobre el egreso del NNA.

4. Solicitud del Ministerio Público. Son las medidas de separación provisional emitidas por la Fiscalía de Justicia, que se derivan de alguna carpeta de investigación por la presunta comisión de algún ilícito penal. En general, tras el dictado de la medida, la Fiscalía “pone a las órdenes de SENNIAF” la implementación del proceso de protección, asumiendo esta el abordaje del caso, el proceso de DI y la decisión sobre el egreso del NNA.

Sea cual fuere la vía identificada, siempre que se trate de una vía formal, los equipos adjuntan al EU el oficio o nota de remisión del NNA al albergue. En los casos en los que el ingreso haya sido formal y no se cuente con el documento de remisión del NNA, los equipos la solicitan a la autoridad que ha emitido la medida.

5. Ingreso voluntario. Ya sea por petición de algún miembro de la familia de origen, extensa, referente afectivo o bien por voluntad propia del NNA, existen casos de NNA que se encuentran en los albergues sin ninguna medida de protección emitida. Esta es una práctica muy arraigada que progresivamente debe erradicarse. Un NNA que ingresa a un albergue sin una medida de protección emitida por una autoridad competente es “invisible” para esta, y queda expuesto a graves vulneraciones de derechos. Es un estándar de Derechos Humanos que todo NNA que ingresa a un cuidado alternativo lo haga a partir de una decisión de la autoridad competente, que emite una medida de separación e ingreso a cuidado alternativo tras haber evaluado que ello responde al ISN, porque existen graves vulneraciones de derechos en el contexto de origen que deben cesar. Por otro lado, las causas que motivaron estos ingresos voluntarios no justifican una institucionalización, tema que se aborda en la nota técnica sobre “las causas que dieron origen al ingreso de un NNA al albergue”.

NOTA TÉCNICA:

LAS CAUSAS QUE DIERON ORIGEN AL INGRESO DE UN NNA AL ALBERGUE

En la Parte I.II sobre “datos generales del ingreso del NNA al albergue”, el equipo de SENNIAF debe identificar las causas que dieron origen a la separación y el ingreso del NNA al albergue.

Las historias de vida de los NNA institucionalizados dan cuenta de ingresos por causas que no ameritan una separación, incluso sin haberse agotado instancias de fortalecimiento familiar para preservar la convivencia con su familia de origen o familia extensa. Desde un enfoque de Derechos Humanos, los ingresos ocurridos por causas que no ameritan una medida de separación son graves vulneraciones a los derechos de los NNA e incumplen uno de los principios aplicables al cuidado alternativo: el principio de necesidad. Este principio, llevado a la práctica, implica que el ingreso a cuidado alternativo de un NNA tenga un origen en causas graves, como lo son los distintos tipos de malos tratos que amenazan la integridad e incluso la supervivencia.

En el marco de la construcción del modelo de EU se identificaron, en la casuística de 121 NNA institucionalizados en los 6 albergues, que muchas de las causas de ingreso eran inadmisibles de

separación para un sistema de garantía de derechos. A pesar de ello, es necesario visibilizarlas, identificarlas y consignarlas para su abordaje, con miras a la DI del NNA. Es por eso que la Sección I del EU ofrece un abanico de estas distintas situaciones o condiciones, entre las que se encuentran la pobreza, la discapacidad, la desnutrición, la falta de acceso a servicios básicos como la educación, problemas de conducta de los NNA relacionados con su salud mental, entre otras.

Cuando se trata de nuevos casos, estas deben erradicarse progresivamente como causas de ingreso a los albergues. Frente a tales situaciones, que configuran contextos de vulnerabilidad para las familias y los NNA, SENNIAF debe construir una estrategia integral e intersectorial para el apoyo y fortalecimiento de las condiciones, capacidades y habilidades de cuidado de las familias, previniendo de forma intencional y oportuna el ingreso innecesario al cuidado alternativo.

NOTA TÉCNICA:

ANTECEDENTE DE CUIDADO ALTERNATIVO PREVIO AL INGRESO AL ALBERGUE

El EU integra un apartado innovador sobre antecedentes de cuidado alternativo previo al ingreso del NNA al albergue. Sucede que los NNA que están institucionalizados en Panamá suelen tener largas permanencias y su historia de institucionalización incluye el traslado de una institución a otra, o el reingreso al albergue por causas diversas.

La construcción de los antecedentes de cuidados alternativos, previo al ingreso al albergue, es importante para dimensionar la trayectoria del NNA en el sistema, lo que es clave conocer para desarrollar una intervención idónea tanto en lo que hace al cuidado integral del NNA y los apoyos que requiere para asegurar su bienestar como al proceso de salida. Por ejemplo, un NNA que ha sido trasladado por varios albergues tendrá un grado de afectación distinto al de uno que ha estado un tiempo con su familia extensa. También el proceso de DI es diferente, y se complejiza si hace años que el NNA está institucionalizado o si su familia y su comunidad de origen se encuentran alejados del dispositivo de cuidado, producto del traslado.

En ese sentido, a través de la aplicación del EU los equipos técnicos reconstruyen información clave relativa a la trayectoria del NNA en el sistema. Por ejemplo, el tiempo que hace que el NNA se encuentra bajo la intervención del sistema, cuáles son los dispositivos en los que ha estado y la existencia o no de hermanos en el sistema.

Hay situaciones que se encuentran normalizadas, pero que deben ser identificadas, analizadas e integradas a la intervención, porque sin dudas tienen un impacto en el desarrollo integral de los NNA. Por ejemplo, crecer desde pequeños en un albergue que se dedica solo al cuidado de primera infancia, por lo que, al cumplir 5 años, deberá ser trasladado a otro albergue donde no conoce a nadie, muchas veces de manera abrupta, sufriendo un nuevo abandono, cortando los vínculos que pudiera haber creado en los primeros años de su vida. Frente a esta grave situación, los equipos técnicos deben diseñar acciones terapéuticas reparatorias en su plan de trabajo.

Otra situación que hay que tener en cuenta es poder recoger toda la información posible respecto de los casos de NNA que son trasladados por situaciones de conducta, en los que los equipos de los albergues deciden que “no pueden controlarlos” y, por lo tanto, los envían a otro albergue que esté dispuesto a recibirlos. Al construir el EU de casos antiguos, es necesario ahondar en las razones del traslado. De no encontrarse informes escritos, los equipos deberán concertar citas con los equipos de los albergues donde vivieron con anterioridad, a fin de poder realizar entrevistas, en lo posible de manera personal, y así reunir la información. Saber qué pasó es clave para entender qué pasa ahora, qué acciones se pueden disponer para hacer una intervención adecuada, sensible y acorde a las necesidades del NNA.

Finalmente, en relación con los hermanos, una situación recurrente es su separación en diferentes albergues, atendiendo a criterios como edades y sexo, lo que puede ser muy doloroso o también puede hacer que se vayan desvinculando. Sobre este punto, los equipos técnicos pueden proponer acciones para mejorar la vinculación entre hermanos o también considerarlo al momento de tomar decisiones cuando se implementa el plan de trabajo y se plantea la vía de egreso.

NOTA TÉCNICA:

DATOS SOBRE LA FAMILIA DE ORIGEN Y LA FAMILIA EXTENSA

El EU reconoce múltiples formas de ser familia, entendiéndola como el núcleo más pequeño de pertenencia, constituido por lazos significativos. Se incluyen en la definición modelos familiares que van desde la familia nuclear biparental, monoparental, compuesta, y la familia ampliada, incluso aquella constituida por personas que se reconocen como tal aunque no medie entre ellos un lazo de consanguinidad.

En ese sentido, a los fines de completar la Sección I del EU, cuando se trata de consignar los datos de la familia de origen, los equipos detallarán la información de quienes han sido, hasta el ingreso al cuidado alternativo, los cuidadores primarios del NNA y las personas convivientes.

Por otra parte, cuando se trata de consignar los datos de la familia extensa, los equipos completarán la información de quienes sean vínculos significativos no convivientes con el NNA previo al ingreso al cuidado alternativo, que pueden tener entre sí un lazo de consanguinidad o no.

NOTA TÉCNICA:

TIPOS DE DISCAPACIDAD

Dentro de la “Parte II: Información sobre la salud del NNA” del EU, los equipos técnicos deben identificar si el NNA tiene algún tipo de discapacidad.

Esa información consignada en el EU tiene que estar respaldada por un diagnóstico médico, que debe adjuntarse al EU.

A continuación se ofrece un glosario sobre los tipos de discapacidad:

- Discapacidad física o motora:** los NNA con este tipo de discapacidad presentan una alteración en su locomoción debido a un funcionamiento inadecuado de los sistemas nervioso, muscular u óseo-articular, lo que dificulta o impide la movilidad de una o varias partes del cuerpo.
- Discapacidad sensorial:** los NNA con discapacidad sensorial presentan una disminución importante del cúmulo de información que recogen del ambiente, debido a la afectación de los sentidos. Se clasifica en visual (pérdida o disminución de la visión) o auditiva (pérdida o inadecuado funcionamiento del sistema auditivo, que tiene su consecuencia inmediata en la dificultad o imposibilidad para oír; ello implica también dificultades en el acceso al lenguaje y el habla).
- Discapacidad intelectual:** los NNA con este tipo de discapacidad presentan una serie de limitaciones significativas en las habilidades cognitivas, es decir, todas aquellas relacionadas con el procesamiento de la información: atención, percepción, memoria, comprensión, entre otras.
- Discapacidad psíquica:** los NNA con este tipo de discapacidad presentan alteraciones, de forma permanente e intensa, en la conducta adaptativa o de relación.
- Discapacidad visceral:** los NNA con este tipo de discapacidad presentan limitaciones en la vida y participación en comunidad debido al padecimiento de deficiencias funcionales y estructurales en alguno de los sistemas: cardiovascular, hematológico, inmunológico, respiratorio, digestivo, metabólico, endocrino y genitourinario.
- Discapacidad múltiple:** los NNA con este tipo de discapacidad presentan distintas discapacidades en diferentes grados y combinaciones.

NOTA TÉCNICA:

VALORACIÓN PSICOLÓGICA INICIAL

La valoración psicológica es una información relevante que debe estar consignada en el expediente, ya que da cuenta del estado emocional del NNA.

Al adjuntar la valoración psicológica inicial, es muy importante tomar en cuenta la información relacionada con su situación emocional al momento de la separación, ya que muchas veces los NNA no reciben el soporte o la contención necesarios. Asimismo, aportará datos de las personas significativas en su vida, lo que permitirá orientar el trabajo de reintegración. La valoración psicológica también deberá incluir las fortalezas y debilidades del NNA, con las que se podrá trabajar en el desarrollo de un plan recuperativo mediante el trabajo terapéutico.

En la experiencia de aplicación del EU, cuando se trata de NNA que ya se encontraban institucionalizados, suele suceder que se cuente con un abordaje terapéutico en curso, según diagnóstico inicial. En esos casos, la aplicación de la Sección I será una oportunidad de revisar la coherencia entre el trabajo terapéutico y el diagnóstico psicológico inicial, y monitorear que se esté cumpliendo con los tiempos establecidos y se estén logrando las metas trazadas. La intervención terapéutica debe convertirse en una acción responsable y que no sea efectuada únicamente por cumplir con los procedimientos. Asimismo, conocer el centro terapéutico al que concurre el NNA, sumado a los datos del profesional que lo atiende, permitirá una coordinación y comunicación directa, tanto verbal como por escrito, para tomar conocimiento de los avances del trabajo.

Finalmente, es importante que, cuando se trata de NNA con una larga permanencia institucional, se valore cuáles han sido las consecuencias de la institucionalización en su proceso de desarrollo físico, cognitivo, psicológico y/o social, y se determine cuáles son sus necesidades de tratamiento y apoyo.

4.1.2. LA METODOLOGÍA PARA EL DESARROLLO DE LA SECCIÓN I

Tal como sucede con la aplicación general del EU, respecto de la Sección I, es responsabilidad del equipo técnico de protección de SENNIAF y el equipo técnico del albergue completar, en forma coordinada, esta Sección. La conducción del proceso de relevamiento de información, análisis y llenado de la Sección I del EU está a cargo de SENNIAF.

En el marco de esa conducción, SENNIAF puede solicitar al albergue el relevamiento de cierta información relacionada con las características individuales del NNA, ya que es información que el equipo técnico del albergue debe reunir para proveer un cuidado idóneo y ajustado a la singularidad del NNA. Por ejemplo, el equipo del albergue podría hacerse responsable de proveer información para completar los datos sobre la salud del NNA: la existencia o no de enfermedades crónicas, de algún tipo de discapacidad, su estado nutricional, su salud mental. De igual manera, puede relevar información para alimentar la sección pedagógica-educativa, tomando contacto con el establecimiento educativo al que el NNA ha concurrido.

Independientemente del rol que SENNIAF asigne al albergue para la construcción de la Sección I del EU, lo central de este proceso es que, al finalizar su llenado, ambos equipos técnicos cuenten con un “diagnóstico compartido”, es decir, un acuerdo y un consenso sobre la situación inicial del NNA en la que deben intervenir de manera articulada, cada uno desde su responsabilidad.

Todas las “partes” contenidas en la Sección I son importantes para conocer la situación del NNA en forma integral. No debe omitirse el llenado de ninguna de ellas.

EJEMPLO PRÁCTICO:

LA FALTA DE REGISTRO DE LA INFORMACIÓN EXISTENTE

La Sección I del EU funciona como un instructivo para asegurar la integralidad de la información. Existe un desafío enorme en los equipos técnicos en relación con el registro de la información.

Por ejemplo, una adolescente institucionalizada se encuentra medicada debido a problemas de salud mental. No hay registro de un diagnóstico médico ni de una receta emitida en el expediente del albergue ni en el de SENNIAF. Sin embargo, en el marco de las “mesas técnicas de protección” para la revisión de los casos, conducidas por el GE en el marco de la aplicación del EU, el equipo técnico del albergue –particularmente la profesional de psicología– pudo dar cuenta de la fecha en la que llevaron a la adolescente al psiquiatra, el nombre del médico a cargo y el diagnóstico.

Cuando se trata de información que requiere la intervención evaluativa de un especialista de una disciplina distinta a la de los profesionales de los equipos técnicos de SENNIAF y el albergue a cargo, se debe articular con otros sectores corresponsables para la valoración, cuyo resultado será integrado al EU. Por ejemplo, la información sobre la salud del NNA debe estar respaldada por certificados médicos, por lo que será necesario concretar citas con especialistas del sector sanitario.

EJEMPLO PRÁCTICO:

DIAGNÓSTICO INTEGRAL INICIAL INCOMPLETO RESULTA EN UNA FALTA DE IDONEIDAD EN LA PROVISIÓN DEL CUIDADO ALTERNATIVO

Una adolescente institucionalizada no ha desarrollado habilidades de lectoescritura. Está escolarizada y concurre al Instituto Panameño de Habilidad Especial (IPHE). Sin embargo, no se cuenta con un diagnóstico médico de valoración del nivel de discapacidad intelectual de la adolescente.

Las cuidadoras del albergue refieren que, en la pandemia, el IPHE hacía llegar al albergue materiales de apoyo para dar continuidad educativa durante el aislamiento. Sin embargo, la adolescente no podía desarrollar la gran mayoría de las actividades propuestas, no se ajustaban a sus capacidades.

Contar con un diagnóstico de su discapacidad intelectual es un elemento básico para brindar los apoyos idóneos que la adolescente requiere para desarrollar su máximo potencial, no solo en habilidades cognitivas sino también sociales y físicas.

Como resultado de la revisión de los casos en el marco de la aplicación del EU, el equipo de SENNIAF asumió la responsabilidad de solicitar una intervención urgente del personal especializado del sector sanitario para tener el diagnóstico de la adolescente. Por su parte, el albergue asumió la responsabilidad de acompañarla en el proceso de diagnóstico y coordinar acciones con el IPHE para mejorar la estrategia educativa de la adolescente.

La construcción de la Sección I del EU comprende un proceso complejo de relevamiento y análisis de información, para el cual será necesario contar con información fidedigna y completa, recabada a través de distintas fuentes. Requerirá la revisión, corroboración y organización de la información que se va levantando progresivamente, en forma coordinada entre el equipo técnico de SENNIAF y el equipo técnico del albergue.

Se ha identificado, en la práctica de aplicación del EU, la necesidad de fortalecer las articulaciones a nivel territorial en donde SENNIAF no tiene presencia descentralizada a la hora de poder diagnosticar. Las sedes provinciales del MIDES representan un área de oportunidad para fortalecer este proceso.

El siguiente cuadro identifica la metodología de relevamiento de información para completar el diagnóstico integral del NNA. No pretende ser una secuencia de instancias de recolección de datos. Los

equipos técnicos desarrollarán las acciones con flexibilidad, según el conocimiento que vayan construyendo, progresivamente. Por ejemplo, si bien la entrevista al NNA es parte de la metodología sugerida, es importante que, antes de desarrollar esa acción, quien entreviste al NNA a los fines de la construcción del diagnóstico haya identificado la información necesaria y suficiente sobre la situación del NNA y su contexto familiar y comunitario de origen en otras instancias. Hacer al NNA las mismas preguntas que ya le han efectuado otros profesionales es una forma de revictimización.

Gráfico 4



NOTA TÉCNICA:

PAUTAS PARA LAS ENTREVISTAS CON LOS NNA PARA LA ELABORACIÓN DE UN DIAGNÓSTICO INTEGRAL INICIAL

- Las entrevistas deben ser realizadas por personal especializado para evitar su revictimización.
- Como instancia de preparación, el integrante del equipo de SENNIAF que esté a cargo de la entrevista debe contar con toda la información disponible del caso, para no incurrir en preguntas innecesarias.
- Los NNA tienen derecho a conocer el objetivo de la entrevista que se le realiza, y desde la perspectiva de la participación, aportar información conducente al objetivo.
- Los NNA tienen derecho a contar con información sobre su historia familiar de origen y la situación en la que su familia se encuentra, las razones por las cuales ha ingresado al cuidado alternativo y toda la información relevante que se tuviera como resultado del proceso en curso.
- Los NNA tienen derecho a expresar sus opiniones y que estas sean tenidas en cuenta, por lo cual deben recibir toda la información necesaria para poder expresarse oportunamente.
- Los integrantes del equipo de SENNIAF que tomen contacto con el NNA deben expresar en forma sencilla y en un lenguaje acorde a la edad de este todo lo que debe saber en relación con la implementación del EU, en el marco de un proceso de protección y DI. El desconocimiento, la incertidumbre y la incomprensión acarrearán mayor sufrimiento en una situación de por sí difícil para los NNA.
- Es necesario que, durante la entrevista, se preste especial atención al impacto emocional que pudiera tener el encuentro en el NNA, con el fin de acompañarlo con respeto, sensibilidad y escucha activa.
- No se debe presionar u obligar al NNA a participar de la entrevista.
- Toda la información relevada en la entrevista con el NNA es confidencial.
- En caso de ser necesario utilizar información provista para ubicar a un familiar o apoyarlo con la realización de alguna consulta médica o psicológica, por ejemplo, deberá consensuarse con el NNA el contenido de lo que se plasme en el EU.

EJEMPLO PRÁCTICO:

LAS MESAS TÉCNICAS DE PROTECCIÓN PARA LA REVISIÓN DE CASOS CONVOCADAS POR SENNIAF

Como se ha dicho, la construcción de un modelo de EU ha sido necesaria debido a la dispersión, fragmentación y falta de información registrada en los expedientes de los NNA institucionalizados, y las debilidades en la articulación y coordinación de los responsables de la protección. Esto se complejiza aún más en los casos en los que el ingreso a un albergue ha sido dispuesto por un Juzgado de Niñez y Adolescencia porque, como se ha dicho, históricamente han sido casos “invisibles” para SENNIAF; sus equipos de protección han quedado por fuera de esas intervenciones. De igual manera cuando se trata de “ingresos voluntarios”, ya que para su ingreso no se ha aplicado una medida de protección por parte de las autoridades competentes; no se cuenta con información ni un proceso de protección en curso.

Debido a ello, en los casos de NNA con medidas judiciales ha resultado un gran desafío –en el marco de la aplicación del EU en los casos seleccionados– la reconstrucción de la historia de vida del NNA y su trayectoria de protección (lo que incluye su institucionalización), e informarse sobre la evolución de la intervención judicial, como base para la construcción de un diagnóstico integral inicial y posterior planificación de la intervención.

Para hacerlo, se ha instalado el mecanismo de las “mesas técnicas de protección”, convocadas y conducidas por SENNIAF para la revisión de casos. Con el objetivo de la “reconstrucción” o “remodelación” de los casos a la luz de la aplicación del EU, en este ámbito ha confluído la información que se encontraba dispersa en el albergue, en SENNIAF y en el Juzgado de Niñez y Adolescencia.

Tanto en los casos de NNA que ingresaron a los albergues por medidas de protección emitidas por SENNIAF como en los “ingresos voluntarios”, las mesas técnicas de protección se desarrollaron entre el equipo de SENNIAF y los equipos de los albergues, con iguales objetivos de “reconstrucción o “remodelación” de los casos.

Este ha sido un mecanismo de articulación innovador e inédito en Panamá. Liderar ese proceso tuvo un impacto en el posicionamiento de SENNIAF como responsable de la protección especial de todos los NNA que se encuentran institucionalizados. Esto porque, en los casos de NNA con medidas judiciales, aun cuando el cierre de la medida de protección esté a cargo del Juzgado, SENNIAF logró tomar conocimiento de la situación, abrir un EU e involucrarse, en coordinación con la autoridad judicial, en la protección del NNA y su DI, desde una perspectiva integral y sistémica de la intervención. Asimismo, en los casos de NNA institucionalizados por la vía de “ingreso voluntario”, SENNIAF también logró tomar conocimiento y abrir un EU, con un claro énfasis en la protección y la DI.

En estas mesas técnicas, se ha visto en forma concreta la falta de registro de información clave y la debilidad en la comunicación entre actores que son corresponsables de la protección; brecha que viene a cerrar la aplicación del EU y el mecanismo de articulación a través de mesas técnicas.

NOTA TÉCNICA:

**PAUTAS PARA RELEVAR INFORMACIÓN SOBRE LA FAMILIA DE ORIGEN
Y LA FAMILIA EXTENSA**

El conocimiento y la valoración de los ámbitos familiares del NNA son condiciones necesarias para que el equipo técnico de SENNIAF pueda identificar la vía de egreso.

La primera acción que el equipo de SENNIAF desarrolla para tomar conocimiento de las redes familiares del NNA es la solicitud del árbol genealógico que es remitido por el Tribunal Electoral en un máximo de 30 días, aunque el plazo no siempre se cumple. Debido a ello, SENNIAF y el Tribunal Electoral firmaron un convenio para la implementación de un sistema de verificación de la identidad, que agilizará la determinación de las alternativas familiares de los NNA.

Es recomendable hacer uso de instrumentos como el genograma para poder contar con una mirada amplia de la familia y de las relaciones que hay entre sus miembros, para ir identificando posibles alternativas familiares con las que se pueda trabajar una reintegración familiar. De igual modo, es importante identificar referentes afectivos no consanguíneos, que puedan constituirse en una alternativa, ya sea para trabajar la reintegración o para fortalecer el vínculo afectivo, a fin de que puedan mantenerse como un referente afectivo al egresar del albergue. El referente afectivo no consanguíneo es tan válido como el familiar consanguíneo. Por ejemplo, hay casos en los que una madrina, o alguien con quien haya convivido el NNA, pueden ser la alternativa más idónea para plantear en el plan de trabajo.

A fin de hacer una descripción de la situación familiar y comunitaria de origen, es necesario realizar una visita al lugar del domicilio de la familia. Es el trabajador social de SENNIAF quien debe estar a cargo de realizar la visita. Dado el gran número de NNA institucionalizados que pertenecen a comunidades originarias, cuyos domicilios están ubicados en zonas distantes, es necesario que se realicen gestiones para que esta visita no quede como un pendiente por falta de recursos. Si bien esta diligencia está a cargo del equipo técnico de SENNIAF, también podría apoyarse en el equipo del albergue si cuenta con los recursos disponibles. En ningún caso es suficiente realizar una entrevista a la familia en las instalaciones de SENNIAF/albergue/vía telefónica, para poder conocer la situación integral familiar.

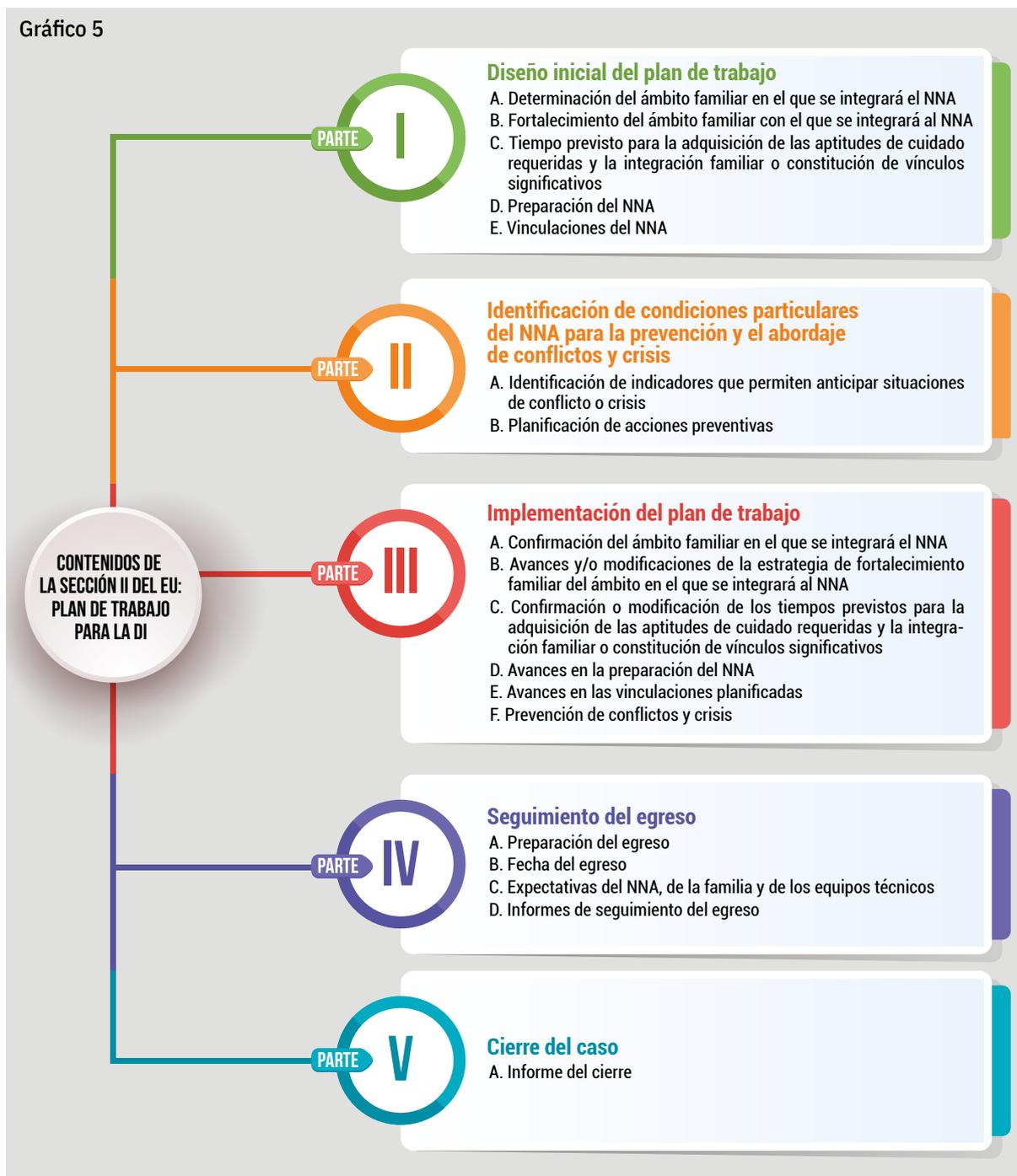
4.2. LA SECCIÓN 2: EL PLAN DE TRABAJO PARA LA DESINSTITUCIONALIZACIÓN

4.2.1. LOS CONTENIDOS DE LA SECCIÓN II

La Sección II cuenta con una estructura documental conducente a construir un plan de trabajo para la DI, su implementación, seguimiento y cierre. (Ver gráfico 5 en página siguiente.)

En la “Parte I: diseño inicial del plan de trabajo”, el equipo técnico de SENNIAF, con el apoyo del equipo del albergue, define los elementos clave de este: la determinación del ámbito familiar en el que se integrará el NNA, la estrategia de fortalecimiento del ámbito familiar con el que se integrará al NNA, los tiempos previstos, la estrategia para la preparación del NNA y las vinculaciones del NNA como parte del proceso de DI. Se estima que este proceso de planificación inicial se desarrolla en un período de un mes, al menos en una versión provisoria, que luego será mejorada o completada en el transcurso de la implementación, la cual no debe demorarse.

Gráfico 5



La determinación del ámbito familiar en el que se integrará el NNA está a cargo del equipo técnico de SENNIAF, con la participación del NNA y el equipo técnico del albergue. Se basa en la valoración integral de las alternativas familiares identificadas, en la que se determina cuál es la opción idónea y que responde al ISN. Esta decisión y determinación es singular de cada caso, y debe tomar como elemento importante la opinión de los NNA. De acuerdo con su desarrollo y madurez, deben ser informados y participar de las decisiones que los afectan directamente. Por su parte, las familias que están siendo valoradas tienen derecho a estar informadas debidamente y a participar de manera activa de los procesos que las involucran. Los resultados del proceso de determinación deben ser informados al NNA y a la o las familias valoradas. De igual manera si se reorienta el plan de trabajo, atendiendo al ISN.

NOTA TÉCNICA:

LA DETERMINACIÓN DEL ÁMBITO FAMILIAR EN EL QUE SE INTEGRARÁ EL NNA

La determinación del ámbito familiar se establece en el diseño del plan de trabajo inicial. Sin embargo, durante la etapa de implementación, el equipo técnico de SENNIAF, con el apoyo del equipo técnico del albergue, revisa la decisión tomada y confirma la determinación inicial o reconduce la estrategia, según sean los resultados del proceso de implementación.

Si bien en líneas generales la mayoría de los NNA son reintegrados con sus familias de origen, lo cierto es que para algunos NNA la familia de origen no es una alternativa que pueda darles seguridad, estabilidad y condiciones para su desarrollo integral, por lo que hay que trabajar en la búsqueda de una alternativa familiar idónea. Sea cual fuere la alternativa seleccionada, siempre va a ser necesaria una estrategia de apoyo y seguimiento.

Un abordaje especial lo requiere la situación de grupos de hermanos. En el caso de que el NNA tenga hermanos, el equipo técnico debe señalar donde corresponda si su plan de trabajo se realiza con el del conjunto de hermanos. Por ejemplo, consignar si serán integrados a la misma familia. También, si se trata de una niña o adolescente embarazada o con su niño ya nacido, consignar si se hará la integración de ambos al mismo grupo familiar.

Las alternativas que pueden identificarse en el EU son:

-Familia de origen: se refiere al grupo familiar más cercano del NNA, formado por quien o quienes han sido sus cuidadores primarios antes del ingreso al cuidado alternativo. Generalmente se trata de la madre y/o el padre biológico. Hay NNA que tienen largas permanencias en los albergues. En muchos de estos casos, el contacto con la familia se ha perdido y será necesario un trabajo de “rastreo familiar” para ubicar a la familia. Esto puede significar tener que realizar gestiones ante el Tribunal Electoral, búsquedas en redes sociales, revisar detenidamente cualquier información con la que se cuente en el expediente, entrevistar al personal del albergue que conozca del caso, desplazarse a las direcciones que se vayan consiguiendo. Debido a que muchos NNA se encuentran albergados lejos de sus comunidades de origen, es probable que haya que viajar para poder hacer la visita. Los equipos deberán construir redes de apoyo para que todas estas gestiones no queden inconclusas por falta de recursos. Una vez ubicada la familia, se puede proceder a evaluarla para definir si es factible considerar la reintegración familiar.

Asimismo, en caso de haber existido una medida de protección originada en una situación de amenaza o vulneración de derechos, el equipo de SENNIAF tiene que determinar si el grado de limitación para la integración del NNA en la familia de origen es alto, mediano o bajo. Para ello, debe realizar una valoración psicosocial, en la que se incluyen aspectos como la conformación familiar, sus características, dinámica y organización, la situación habitacional, la situación económico-laboral, la situación de salud, el grado de escolaridad de sus integrantes, su inserción en espacios comunitarios y sus redes de apoyo familiares, la capacidad de cuidado, ausencia o presencia de patologías de salud mental, entre los aspectos básicos.

A partir de ello, el equipo técnico de SENNIAF debe activar una serie de apoyos que permitan revertir las circunstancias y las causas que dieron origen a la separación para que la familia tenga condiciones y habilidades que le permitan hacerse responsable del cuidado del NNA, en caso de que esto haya sido evaluado como posible. Si no lo es, dada la alta limitación, el equipo técnico de SENNIAF debe identificar otra alternativa familiar y evaluar su idoneidad.

-Familia extensa y vínculos significativos: se trata de referentes afectivos con o sin vínculos de consanguinidad. En los casos en los que se ha identificado una limitación alta de la familia de origen para la integración, el equipo técnico de SENNIAF evalúa alternativas familiares en las redes de los NNA, con su participación, para determinar qué miembro de la familia extensa o referente afectivo tiene condiciones y capacidad de cuidado y está dispuesto a asumir dicho rol temporal o permanente, según el caso. El equipo debe comprender la historia de la familia, saber si existen

conflictos no resueltos entre miembros de la misma familia –por ejemplo, entre los padres y los abuelos, los hermanos de los padres– o si hay situaciones de enfrentamiento –por ejemplo, entre la familia materna y la paterna–, algo que se encuentra con frecuencia en casos de feminicidio. Esto le permitirá realizar las orientaciones, intermediaciones y evaluación del mantenimiento de la relación y vinculación familiar, de tal manera que se preserve al NNA de cualquier conflicto y se vele por su desarrollo y bienestar. A partir de ello, el equipo técnico de SENNIAF activa una serie de apoyos para asegurar la idoneidad del cuidado.

Estas redes familiares de los NNA no solo deben ser tenidas en cuenta en casos de haberse identificado que no es posible la reintegración familiar. Los referentes afectivos de los NNA son personas clave que pueden apoyar, desde su lugar, el proceso de reintegración familiar, conformando una “comunidad de cuidado” con la familia de origen. Para ello, el equipo técnico de SENNIAF tiene que haber identificado estos referentes, hacerlos partícipes del proceso, junto con el NNA y la familia de origen.

-Acogimiento familiar en familia acogente: “es la medida de protección que tiene como finalidad el resguardo y el desarrollo integral del niño, niña o adolescente dentro de un ambiente familiar diferente de su familia de origen, durante un período definido por los plazos de reparación de los motivos que originaron la separación”.⁴ En muchas ocasiones, los acogimientos se desarrollan en la familia extensa del NNA (tíos, abuelos, padrinos, hermanos mayores y amigos de la familia). En aquellos casos en los que esto no es posible, se acude a un acogimiento en “familia ajena”, un grupo familiar que no tiene vinculación previa con el NNA. La práctica del acogimiento está regulada por la Ley 46, que es la Ley de Adopciones, y el “Protocolo de Acogimiento Familiar para Niñas, Niños y Adolescentes” vigente bajo Resolución Administrativa N° ADM-DG-021 del 28 de diciembre de 2020. SENNIAF cuenta con un programa de acogimiento familiar, denominado “Programa de familia acogente”,⁵ que es implementado a través de la Dirección de Protección Especial de Derechos. En el marco del programa, las familias son convocadas, evaluadas y capacitadas para brindar atención integral temporal personalizada a los NNA. El mencionado Protocolo reúne estándares y procedimientos específicos para asegurar la idoneidad del cuidado en acogimiento familiar.

En el caso de que el equipo técnico de SENNIAF valore que sea necesario recurrir a una familia de acogida, debe contactarse con el equipo técnico del programa en función de identificar una familia idónea para el cuidado de un NNA, según su singularidad. La familia de acogida, como recurso de política pública para el cuidado y la protección, se puede aplicar para restituir el derecho a vivir en familia y comunidad cuando un NNA requiere aún un tiempo en cuidados alternativos hasta tanto se resuelva su situación de fondo, que puede ser la reintegración familiar, la integración con su familia extensa o la adopción. Existen ciertos casos en los que se recurre al acogimiento como cuidado de largo plazo, hasta la mayoría de edad si se trata de adolescentes.

-Adopción: es una medida de restitución definitiva del derecho a vivir en familia, que tiene por objeto garantizar una familia idónea, permanente y definitiva al NNA que se encuentre en aptitud social y legal para ser adoptado. 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 ya 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.

El equipo técnico de SENNIAF debe realizar un análisis profundo y riguroso para determinar la adopción de un NNA, y debe quedar plasmado en un informe que contenga los motivos por los cuales se propone esta medida, así como los esfuerzos realizados para lograr una revinculación

4 “Protocolo de Acogimiento Familiar para Niñas, Niños y Adolescentes”. Disponible en: <https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29194/82723.pdf>

5 Programa de Familia Acogente. Disponible en: https://senniaf.gob.pa/?page_id=28&csr=14663902804680282431

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 familia⁶ que se considere con mejores condiciones para asumir su crianza, según sus necesidades particulares. 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 posadoptiva, que consiste en el seguimiento periódico de la nueva relación familiar por tres años.

-Cuidado residencial a largo plazo. Constitución de vínculos significativos fuera de la residencia: en el caso de que no se identifique idoneidad de cuidado en la familia de origen, la familia extensa y que tampoco sea una alternativa que se ajuste al ISN el acogimiento o la adopción, el equipo de SENNIAF y el equipo del albergue deberán identificar vínculos afectivos significativos a construir o fortalecer. Para los y las adolescentes sobre quienes se proyecta una estadía hasta la mayoría de edad en el albergue, contar con un referente afectivo con quien puedan vincularse es muy positivo y favorece la manifestación de comportamientos resilientes. Las relaciones interpersonales de adolescentes y adultos significativos favorecen 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 el o la adolescente, generar una relación de afecto, formar parte de su red social, devenir en una figura de confianza acompañándolo o acompañándola en la construcción de un proyecto de vida y promover su desarrollo integral, respetando su identidad, historia y vínculos.

EJEMPLO PRÁCTICO:

LA DETERMINACIÓN DEL ÁMBITO FAMILIAR EN EL QUE SE INTEGRARÁ EL NNA

En las mesas técnicas de revisión de casos, se conoció el caso de una adolescente de 16 años que tiene un niño de 2 con múltiples enfermedades. Una pareja está dispuesta a acogerla, pero dado que por la mañana ambos salen a trabajar, se valoró que no era una opción idónea para la situación particular de la adolescente y su bebé. La adolescente no podía quedarse sola y llevar a su niño al hospital en caso de una emergencia –que es algo frecuente por su estado de salud–, pues por ser menor de edad no la recibirían en el hospital.

Si bien preliminarmente los equipos técnicos habían decidido la permanencia de la adolescente y su bebé en el albergue (decisión que se acordó será revisada), se impulsará una estrategia para fortalecer el vínculo con la familia, toda vez que la adolescente tiene interés en construir una relación con estos adultos que se mostraron sensibles a su situación. En dos años, la adolescente cumplirá la mayoría de edad. Actualmente no tiene ninguna red de apoyo familiar, y esta familia puede convertirse en un sostén afectivo de ella y su bebé, de cara a la construcción de un proyecto de vida.

⁶ Siguiendo la Ley 46, el procedimiento de adopción está integrado por 5 etapas: 1. Preadoptiva de evaluación, 2. Preadoptiva de asignación, 3. Preadoptiva de acogimiento, 4. Constitución de la adopción y 5. Posadoptiva de seguimiento. La filiación por adopción se constituye a través de resolución judicial, que es dictada con comparecencia personal de los interesados, del Ministerio Público, del defensor del NNA, de SENNIAF, del representante legal del centro residencial donde está albergado el NNA cuando sea solicitado por las partes.

Las familias que desean adoptar un NNA son evaluadas por un equipo especializado de SENNIAF. Una vez concluidas las evaluaciones psicosociales y la elaboración de los informes técnicos respectivos, en los que se deben detallar las actuaciones, investigaciones y evaluaciones realizadas a las personas solicitantes, SENNIAF expide la declaración de idoneidad, que tiene vigencia de dos años. Las personas solicitantes de adopción que han sido declaradas idóneas son incorporadas al Banco de Datos de Personas Adoptantes Idóneas.

NOTA TÉCNICA:

EL FORTALECIMIENTO DEL ÁMBITO FAMILIAR EN EL QUE SE INTEGRARÁ EL NNA, CON FOCO EN LA FAMILIA DE ORIGEN

Cuando se evalúa a la familia y se ha identificado que la reintegración familiar es una respuesta idónea para un determinado NNA, es importante que el equipo técnico de SENNIAF tenga un acercamiento a la familia para construir juntos una estrategia de fortalecimiento de sus condiciones y habilidades para el cuidado, desde la perspectiva de la construcción de la autonomía de la familia en el ejercicio de sus responsabilidades de cuidado y protección. Por ejemplo, lograr que los cuidadores primarios adquieran habilidades y hábitos adecuados para atender adecuadamente las necesidades de sus hijos, resolver las dificultades familiares, aprender a manejar las situaciones sin recurrir a la violencia, integrarse a redes de apoyo y construir una comunidad de cuidado para asumir sus responsabilidades parentales, entre otras.

Para ello será necesario activar una serie de servicios de SENNIAF,⁷ MIDES y otros sectores responsables de la política pública tanto públicos como privados, capaces de apoyar la superación de la situación que dio origen a la separación y restablecer el derecho a la convivencia familiar y comunitaria de los NNA.

Por ejemplo, el MIDES cuenta con importantes programas que pueden activarse para el fortalecimiento de las familias, como lo son “Red de Oportunidades”,⁸ “Redes Territoriales”,⁹ “Programa Cohesión Social”,¹⁰ “Ángel Guardián”,¹¹ los “Centros de atención integral para la primera infancia”. El Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MINTRADEL) tiene el programa “Aprender Haciendo”,¹² y el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), el programa “Techos de Esperanza”.¹³

La articulación para acceder a dichos servicios y programas a nivel territorial es un gran desafío para los equipos técnicos de SENNIAF y los albergues, particularmente en las Comarcas. En líneas generales, en el marco de la aplicación del EU, se ha visualizado un desconocimiento de los programas que operan en el territorio. Por ello, el mapeo de recursos comunitarios es una acción necesaria preparatoria para asegurar la accesibilidad de los recursos. “El mapeo comunitario es un proceso de identificación y catalogación de quién hace qué en una zona geográfica determinada. Permite identificar a los principales interesados, conocer los servicios disponibles en la actualidad, señalar las deficiencias de los servicios y facilitar la colaboración”.

Finalmente, es importante que el equipo de SENNIAF responsable de conducir la estrategia de fortalecimiento familiar tenga un acercamiento a la familia no estigmatizante ni culpabilizante. Es necesario construir con ella un vínculo de confianza, respetuoso, sin juzgamientos. El trabajo por emprender implica el abordaje de aspectos delicados y dolorosos de la historia familiar, como lo fue la separación del NNA y la situación que la motivó. El respeto y la confianza mutuos son dos condiciones imprescindibles para trabajar conjuntamente en pos de un objetivo común: la reintegración familiar. La participación activa de la familia en el proceso es central, de modo que es importante valorar su apertura. Por ejemplo, identificar:

⁷ De acuerdo con las competencias de las direcciones de SENNIAF, es la Dirección de Atención y Servicios Sociales Preventivos la que tiene como objetivo articular y coordinar las competencias y responsabilidades de las diferentes entidades públicas y privadas que atienden a la niñez, la adolescencia y la familia, para garantizar la atención a sus demandas, y las acciones y mecanismos para la prevención de la vulneración de sus derechos a nivel nacional. En sus departamentos de Atención Preventiva y de Fortalecimiento Familiar se llevan acciones preventivas de nivel primario, secundario y terciario, por lo que es un actor clave en el proceso de DI y para evitar nuevas vulneraciones de derechos que deriven en el reingreso a un albergue.

⁸ Programa “Red de Oportunidades”, de MIDES. Disponible en: <https://www.mides.gob.pa/programas/programa-red-de-oportunidades/?csrt=15606492342147460572>

⁹ Programa “Redes Territoriales”, de MIDES. Disponible en: <https://www.mides.gob.pa/programas/redes-territoriales-2/?csrt=15606492342147460572>

¹⁰ Programa “Cohesión Social”, de MIDES. Disponible en: <https://www.mides.gob.pa/programas/programa-cohesion-social/?csrt=15606492342147460572>

¹¹ Programa “Ángel Guardián”. Disponible en: <https://panamatramita.gob.pa/es/tramite/inscripci%C3%B3n-al-programa-%C3%A1ngel-guardi%C3%A1n>

¹² Programa “Aprender Haciendo”, de MINTRADEL. Disponible en: <https://www.mitradel.gob.pa/aprender-haciendo-inscripciones/>

¹³ Programa “Techos de Esperanza”, de MIVIOT. Disponible en: <https://www.miviot.gob.pa/proyecto-techos-de-esperanza/>

- La comprensión de la situación de vulneración de derechos que requirió una medida de separación y la disposición al cambio, particularmente para el desarrollo de habilidades y capacidades parentales en cuanto al cuidado y la protección.
- La predisposición a dejarse orientar, seguir indicaciones, cumplir compromisos.
- La disponibilidad y el interés por mantener interacciones con el NNA.
- La disponibilidad y el interés por participar en programas y servicios especializados de apoyo familiar en forma sostenida.
- La aceptación de las acciones de monitoreo de corto y mediano plazo, conducentes a alcanzar los objetivos de reintegración familiar.
- La coherencia entre las cosas que piensan, dicen y hacen.

NOTA TÉCNICA:

LA DETERMINACIÓN DE LA TEMPORALIDAD

El establecimiento de una temporalidad de la intervención es de gran innovación en un contexto en el que la institucionalización ha sido históricamente de larga permanencia, con una extensión indefinida del cuidado alternativo para muchos NNA.

En el trabajo de campo de aplicación del EU, se ha detectado que las medidas de protección no tenían identificada una temporalidad en los expedientes (tampoco en las resoluciones). En general, las medidas son dictadas por tiempo indeterminado; es decir, se decreta la separación y la institucionalización como estrategia para cesar una vulneración de derechos, pero no se definen los plazos estimados para asegurar la transitoriedad del cuidado alternativo, que es uno de sus principios básicos.

El EU introduce la definición de la temporalidad como mecanismo para asegurar dicha transitoriedad, conduciendo a los equipos técnicos al establecimiento de plazos en sus objetivos y acciones. Este mecanismo dinamiza la intervención y promueve que la permanencia de un NNA en un albergue sea por el menor tiempo posible.

Esos plazos están relacionados con el tiempo previsto para que la familia a la que se integrará el NNA adquiera las aptitudes de cuidado requeridas y con el tiempo que lleve a los equipos técnicos preparar al NNA para su salida del albergue. Si bien estos plazos se establecen en el plan de trabajo inicial, en el marco de la implementación estos se revisan a la luz de los avances logrados, confirmando o modificando la temporalidad proyectada. El cumplimiento de los compromisos asumidos por la familia a la que se integrará el NNA es uno de los aspectos que pueden condicionar el cumplimiento de los plazos previstos.

Como se ve en el circuito de implementación del EU, vencidos los plazos establecidos originalmente SENNIAF emite una prórroga. Este también es un mecanismo innovador, ya que requiere la valoración del proceso de implementación del plan de trabajo y la reconducción de sus elementos clave, si ello fuera necesario. Históricamente, las largas permanencias no eran revisadas con un criterio de “monitoreo” de la implementación de un plan de trabajo ni se emitían prórrogas de la medida, lo que prolongaba la institucionalización sin un efecto en la estrategia de intervención. Incluso en aquellos NNA que habían ingresado por causas que justificaban una medida de protección el cuidado alternativo se prolongaba innecesariamente por falta de planes de trabajo para el egreso, o la indefinición de la situación jurídica del NNA, a partir de la cual no se resolvía la reintegración familiar pero tampoco se avanzaba en el proceso judicial de pérdida de la patria potestad. Esto es una brecha que la aplicación del EU cierra, en la medida en que introduce la necesidad de definir plazos y establece instancias para su monitoreo.

NOTA TÉCNICA:

LA PREPARACIÓN DEL NNA

La preparación del NNA es un proceso continuo durante el cuidado alternativo. Parte de esa preparación para el egreso es el cuidado integral idóneo que se les debe brindar para promover su desarrollo y bienestar integral, y abordar el impacto o daño que la separación y la institucionalización haya podido causar en ellos.

Cuando se trata de NNA que han padecido malos tratos, la integración en un cuidado alternativo y el cese del maltrato o abuso que hasta el momento padecían no agota la intervención, que tiene como objetivo reparar el daño, rehabilitar y recuperar al NNA, restituir sus derechos vulnerados. Para ello, el equipo técnico de SENNIAF y el albergue diseñan una estrategia en la que el abordaje terapéutico es necesario e impostergable.

En el marco de la implementación del EU, se identificaron debilidades en los diagnósticos integrales y los planes de trabajo que conducían a la patologización y medicalización de los síntomas del trauma del padecimiento de situaciones, la vulneración de derechos y la institucionalización como respuesta.

NOTA TÉCNICA:

PAUTAS PARA LA PLANIFICACIÓN DE LAS VINCULACIONES DEL NNA

Las interrelaciones son un aspecto clave del proceso de preparación para el egreso, por lo que el EU introduce un apartado para que los equipos técnicos de SENNIAF y el albergue desarrollen una planificación sobre las interrelaciones y que estas sean sostenidas, monitoreadas y redunden en el fortalecimiento de los vínculos del NNA. Este es un aspecto innovador del EU, toda vez que, en líneas generales, los expedientes contaban con información de las personas autorizadas a tener interrelaciones con el NNA, pero no se visualizaba el desarrollo de una planificación para impulsar el fortalecimiento de los vínculos.

Las interrelaciones no son solo con los integrantes de la familia a la que será integrado el NNA, sino también con otros familiares o referentes afectivos de este. En todos los casos, es importante que el NNA esté informado sobre el objetivo de la interrelación y las expectativas puestas sobre el vínculo en el marco de un proceso de DI.

Cuando se trata de interrelaciones con miras a una reintegración familiar, estas acciones funcionan como instancias preparatorias de la familia para hacerse responsable del cuidado, como parte de una estrategia más amplia de fortalecimiento familiar. Es importante que estas interacciones se inicien cuando los equipos técnicos, a través de instancias de monitoreo del proceso de apoyo familiar, vayan visualizando una evolución favorable, un interés de la familia en el proceso, cumpliendo con las indicaciones y compromisos asumidos con el NNA y los equipos técnicos de SENNIAF y el albergue, plasmados en el plan de trabajo.

En el EU, el equipo de SENNIAF consigna con quiénes se encontrará periódicamente el NNA, ya sea de la familia de origen, extensa o vínculos significativos. Algunas consideraciones para tener en cuenta en la planificación de las interrelaciones son:

- ¿Cómo era el vínculo antes de la separación?
- ¿Cómo es el vínculo desde que el NNA ha ingresado al albergue?
- ¿Se busca mantener un vínculo positivo existente o mejorar una relación débil? (objetivo de la interrelación)
- ¿Qué responsabilidades del cuidado puede asumir la persona con la que se realiza la vinculación?
- ¿Cuáles son las necesidades del NNA según su momento de desarrollo evolutivo?
- ¿Qué tipo y frecuencia de contacto responde mejor a sus necesidades?
- ¿Qué apoyo requiere la persona con la que se está vinculando para sostener las acciones de interacción?
- ¿Qué opinión tiene el NNA sobre el vínculo que mantiene con quien se interrelacionará?

En caso de que existan restricciones judiciales o el equipo de SENNIAF recomiende la interrupción temporaria de las vinculaciones, esto deberá quedar consignado en el EU.

El EU establece mecanismos para la prevención y el abordaje de situaciones de conflicto y crisis que puedan acontecer durante el cuidado alternativo y en el proceso de DI. Esto resulta una gran innovación del EU. Si bien son recurrentes las situaciones de conflicto y crisis en los albergues, estas no se prevenían ni abordaban adecuadamente por los equipos. La información de los hechos ocurridos tampoco estaba registrada en los expedientes de los NNA; su uso se omitía al momento de planificar una intervención.

Para cerrar esta brecha, la “Parte II: Identificación de condiciones particulares del NNA para la prevención y el abordaje de conflictos y crisis” funciona como un instructivo para que los equipos de SENNIAF y el albergue sean capaces de identificar indicadores que permiten anticipar situaciones de conflicto o crisis y planificación de acciones preventivas. Por ejemplo, son indicadores de posibles situaciones de conflicto y crisis si el NNA se encuentra institucionalizado más de seis meses en el albergue y presenta indicios de estar afectado por su institucionalización; si el NNA ha manifestado temores a salir de la institución en la que se encuentra alojado debido a cuestiones propias a la institución y su personal; si se presentan desacuerdos de la familia de origen o extensa en relación con el plan, entre otros.

También el EU orienta en la identificación de antecedentes de crisis de conducta (autodestructiva, suicida, impulsiva, angustia desbordante, conductas transgresivas o bizarras, insomnio pertinaz), de aprendizaje (pérdida súbita de capacidad lectoescritora, deserción escolar por síndrome de pánico), psicósomáticas (crisis respiratorias, erupciones dermatológicas graves intempestivas, alopecia, de carácter hemofílico, accidentes que podrían haber sido evitados), dinámica de relacionamiento y comportamiento (reacciona con “berrinches y rabieta”, ausencias inesperadas de la residencia o sin autorización, indicios de depresión, rebeldía o agresiones a los adultos, violencia hacia sus pares). Finalmente, habiendo identificado los indicadores y antecedentes, el EU conduce a los equipos a planificar acciones preventivas, como por ejemplo designar un cuidador con el que el NNA tenga empatía, a fin de que le brinde un acompañamiento más cercano; realizar entrevistas semanales programadas con profesionales del equipo del albergue o que le presten servicios, y otras acciones que se puedan considerar pertinentes.

NOTA TÉCNICA:

LA INTERVENCIÓN EN LA CRISIS

Cuando se produce una situación de crisis, es importante entender que el NNA es el portador de la crisis, “actúa” el desborde de la angustia a través del campo mental (crisis de excitación psicomotriz), social (violencia hacia sí mismo o hacia otros, ya sean niños o adultos), educativo (disrupciones escolares) o institucional (desaparece del albergue). De cualquier manera, todas estas crisis son precedidas por conflictos que no han podido ser “hablados” en un plano simbólico. Incluso, en el campo de los derechos vulnerados de NNA por causa de los malos tratos y el abuso sexual, aun “hablados” los conflictos, entran en crisis por la profundidad del trauma provocado. Pero es en el momento de la crisis cuando es percibida la intensidad del conflicto y hasta qué punto hace eje en un NNA, y al mismo tiempo precipita la crisis en la institución que los alberga y también en la familia de origen o extensa.

La intervención en crisis consiste en contenerla y comprenderla.

- **Contención de la crisis:** antes de llamar a urgencias médicas o salud mental, es necesario: 1) contener al NNA (incluye abrazar al NNA en crisis), durante el proceso de crisis el NNA no puede

→ quedarse solo; 2) escucharlo, comprenderlo desde el lugar del NNA; 3) no sancionarlo, castigarlo o criticarlo por la crisis; 4) comunicarse con profesionales tratantes.

- **Comprensión de la crisis**, que responde a tres preguntas: 1) de qué se trata la crisis, qué tipo de crisis es (de la conducta, del aprendizaje, psicósomática) y cuál es su dinámica (por ejemplo, depresiones profundas, procesos de duelo patológico, violencia hacia otros NNA o adultos, ausencias mentales reiteradas); 2) en qué contexto ocurre; 3) por qué en este momento, cuál es el motivo de la crisis (por ejemplo, un acontecimiento accidental y a veces banal dispara la vivencia traumática, pérdida o separación de seres queridos, revictimización institucional, entre otras).

El personal que interviene en la situación de crisis, conteniendo y comprendiendo, debe impedir la culpabilización persecutoria del NNA, la familia, los convivientes, los funcionarios o el propio sistema. Si bien existen responsabilidades en toda crisis, ellas serán abordadas en otro momento, después de controlarla.

También debe impedir “amordazar” la angustia suscitada por la crisis precipitando sobreintervenciones psiquiátricas. La experiencia indica que en niños y niñas una crisis dura desde pocos minutos hasta 24 horas, mientras que en adolescentes puede prolongarse por 48 a 72 horas.

Es necesario hacer hincapié en la oportunidad que ofrece la crisis para comprender, rever o proyectar una nueva estrategia para el NNA. El equipo técnico interviniente debe elaborar un informe de crisis que se incorporará al expediente como INCIDENTE.

El EU establece mecanismos para el monitoreo de la implementación del plan inicial. Estos están reunidos en la “Parte III: Implementación del plan de trabajo”, en la que se confirma o reconduce la estrategia, en sus elementos clave: la determinación del ámbito familiar en el que se integrará el NNA, la estrategia de fortalecimiento del ámbito familiar con el que se integrará al NNA, los tiempos previstos, la estrategia para la preparación del NNA y las vinculaciones del NNA como parte del proceso de DI. Los equipos técnicos valoran la implementación del plan y cómo está impactando en el proceso de DI del NNA. Como resultado del monitoreo de la implementación, los equipos técnicos podrán tomar decisiones relacionadas con el ajuste del plan, definiendo su mantenimiento o modificación, con la participación del NNA y la familia a la cual se integrará el NNA.

Para registrar el proceso de monitoreo de la implementación, los equipos técnicos desarrollarán informes por lo menos cada dos meses. Estos son parte integrante del EU, junto con las copias de la documentación que sea relevante preservar y adjuntar.

El proceso de egreso también debe planificarse. Para ello, el EU cuenta con mecanismos específicos que se reúnen en la “Parte IV: Seguimiento del egreso”. Es importante que los equipos técnicos desarrollen la salida como un “proceso progresivo” de transición y pasaje de un ámbito a otro y no como un “hecho puntal”, acompañando al NNA y a la familia a la que se integra en forma activa, sensible, segura y efectiva, minimizando el riesgo de una nueva separación y teniendo presentes las expectativas del NNA, de la familia y de los equipos técnicos.

NOTA TÉCNICA:

PREPARACIÓN DEL NNA PARA EL EGRESO

Todos los NNA necesitan ser preparados para el egreso con especial consideración, independientemente del ámbito familiar al que vayan a ser integrados. Se debe tener presente que, incluso para los NNA que esperan animados su ingreso en familia, habrá un grado de pérdida y adaptación. Por esto, es importante que los equipos técnicos de SENNIAF y el albergue desarrollen la salida como un proceso progresivo de transición y pasaje, de continuidad y pertenencia de un ámbito a otro.

La construcción de un vínculo de confianza, de un espacio de orientación, apoyo y contención que le permita transitar las angustias y temores que pudieran existir es importante para el proceso. En el egreso, el NNA necesita tener referentes, que serán un pilar importante en el sostenimiento de la reintegración familiar posteriormente.

La preparación inicia 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 la DI, la información con la que cuenta y su experiencia de participación en el proceso son una base segura para la etapa del egreso.

El trabajo de campo realizado en la aplicación del EU ha dado cuenta de la falta de participación de los NNA en los procesos de determinación del ámbito familiar en el que se integrarán y el desarrollo del proceso de egreso sin la sensibilidad, la escucha y la contención requerida.

Por ejemplo, se había determinado para una niña institucionalizada la reintegración familiar con su padre, a partir de una valoración que indicaba que era la única alternativa familiar disponible. En el expediente del albergue estaba registrado que la niña refería no tener vínculo con su padre, quien para ella era casi una persona desconocida. A pesar de esto, tras una serie limitada de instancias de interacción, la niña fue integrada con él. En el expediente del albergue no había registro de una evaluación positiva de la significación del vínculo con su padre para esa niña. Se vislumbra, en este caso, la necesidad de “construir” la alternativa familiar con la niña a través de un proceso participativo, y la importancia de que los equipos técnicos sean muy sensibles y receptivos de las emociones que este proceso conlleva. Integrar a un NNA a un ámbito familiar debe hacerse de manera tal que no se cause más daño, garantizando el ejercicio de derechos y previniendo un reingreso al sistema de cuidados alternativos.

Finalmente, los tiempos de la preparación y de la reintegración familiar se deben adecuar a las necesidades del NNA. Es importante el rol del equipo técnico del albergue y de los cuidadores en la contención emocional a lo largo de esta fase. Es necesario crear espacios que faciliten la expresión de sus emociones, la comprensión de la nueva situación y la incorporación a su historia personal.

El seguimiento luego del egreso es un proceso de acompañamiento y monitoreo cercano, que se extiende por no menos de seis meses y está a cargo del equipo técnico de SENNIAF, con informes de seguimiento por lo menos bimensuales en los que se deberá resumir 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 varía según cada caso. Se recomienda que se realice una visita semanal durante el primer mes, luego espaciarlas a visitas quincenales, a partir del tercer mes a una vez al mes, hasta cerrar el caso, respetando y promoviendo la autonomía y autodeterminación del NNA.

NOTA TÉCNICA:

IDENTIFICACIÓN DE SEÑALES DE ALERTA EN EL SEGUIMIENTO LUEGO DEL EGRESO

En el marco del seguimiento luego de la integración familiar, el equipo técnico de SENNIAF podrá detectar señales de alerta que deben ser atendidas a fin de que no se complejice la situación y pueda ocurrir una revictimización del NNA y una reintegración al sistema de cuidado alternativo. Algunos ejemplos de señales de alerta son:

- La familia deja de contestar el teléfono, cambia de domicilio sin comunicarlo.
- La familia no cumple con los acuerdos establecidos sobre los que se sostiene la reintegración familiar.
- El NNA demuestra falta de apego con sus cuidadores primarios.
- Se ven signos de descuido del NNA, pero no un abuso que implique tomar una medida de separación inmediata.
- Algún área del desarrollo integral del NNA se ve afectada o no evoluciona de acuerdo con lo esperado.

Una vez finalizados los seis meses posteriores al egreso, el equipo técnico de SENNIAF realizará un Informe de cierre del caso. En él se consignarán los elementos relevantes que posibilitan la salida definitiva del NNA del dispositivo de protección. El EU deberá ser cerrado y resguardado.

NOTA TÉCNICA:

ALGUNOS CRITERIOS PARA DETERMINAR EL CIERRE DEL CASO, CON FOCO EN LA REINTEGRACIÓN FAMILIAR DEL NNA CON SU FAMILIA DE ORIGEN

En el marco del proceso de seguimiento después del egreso, el equipo técnico de SENNIAF puede promover el cierre del caso cuando:

- El NNA fue reintegrado con su familia de origen, se ha realizado el seguimiento según lo programado y las causas que motivaron la separación ya no se detectan. El equipo determina que ya no existe una situación de vulneración de derechos para el NNA.
- La familia se encuentra inserta en un sistema de redes suficiente para cubrir sus necesidades, cuenta con apoyo de la familia extensa o de la comunidad.
- No se detectan situaciones de violencia: la familia aprendió a manejar las situaciones de crisis sin recurrir a la violencia.
- Las acciones que se plantearon en el plan de trabajo se han llevado a cabo satisfactoriamente.

4.2.2. LA METODOLOGÍA PARA EL DESARROLLO DE LA SECCIÓN II

El desarrollo de la Sección II del EU, conducente a la construcción de un plan de trabajo, su implementación, seguimiento y cierre, está a cargo de los equipos técnicos de SENNIAF en articulación con los equipos técnicos de los albergues, desde una perspectiva de la corresponsabilidad del cuidado y la DI.

El proceso de desarrollo de la Sección II tiene como base el diagnóstico integral inicial construido a partir de la aplicación de la Sección I. Con dicha Sección completa, los equipos técnicos de SENNIAF y el albergue están en condiciones de tomar decisiones fundamentadas y adecuadas en relación con su intervención. Ambos equipos técnicos trabajan conjuntamente en la definición del plan, bajo la conducción del equipo de SENNIAF. Otras entidades corresponsables de la protección y restitución

de derecho son convocadas para la implementación del plan de trabajo, dependiendo de las características de cada caso, tanto para el abordaje de la situación integral del NNA como en relación con el fortalecimiento y la preparación de la familia a la cual el NNA será integrado en el marco de su DI.



La participación del NNA y la familia es un principio transversal a toda la Sección II del EU. Es decir, debe garantizarse el cumplimiento de este principio durante la elaboración del plan de trabajo inicial, su implementación, seguimiento y cierre.

El plan de trabajo para la DI es desarrollado desde una perspectiva caso por caso, dado que no hay “recetas” que se apliquen a todos los NNA por igual.

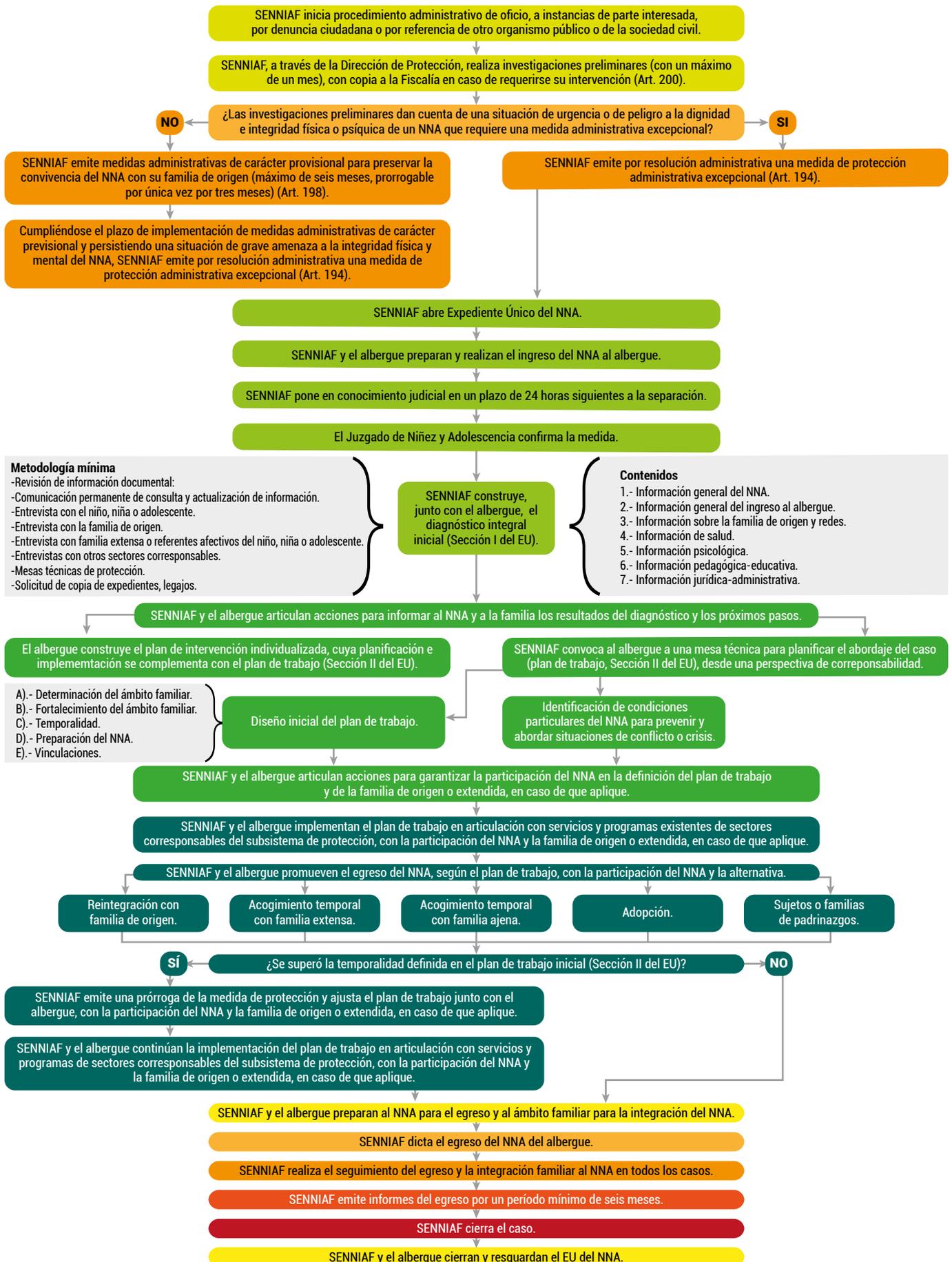
5. LOS CIRCUITOS PARA LA APLICACIÓN DEL EXPEDIENTE ÚNICO, CON ÉNFASIS EN LA DESINSTITUCIONALIZACIÓN

La construcción e instalación del modelo de EU se realiza en un momento bisagra, caracterizado por la transición hacia la implementación de un nuevo marco normativo a partir de la promulgación de la Ley 285, del 15 de febrero de 2022. Uno de los aspectos que el nuevo marco regula como parte de la nueva institucionalidad es la aplicación de las medidas de protección excepcional y la disposición del ingreso de un NNA a un dispositivo de cuidado alternativo como función primaria del organismo administrativo de protección (SENNIAF).

Debido a que existe un gran cúmulo de NNA institucionalizados a partir de mecanismos sectoriales e intersectoriales anteriores a los de la nueva ley, se hace necesaria la implementación de dos circuitos de aplicación del EU, según se trate de un NNA que ya está institucionalizado o de un nuevo ingreso a un albergue.

Los circuitos comprenden las actuaciones institucionales e interinstitucionales de los equipos técnicos de SENNIAF y de los albergues –en articulación con otras entidades del subsistema de protección especial– que deben desarrollarse para aplicar el EU como instrumento de política pública en cuanto a la protección especial de NNA institucionalizados, con énfasis en la DI.

5.1. EL CIRCUITO DE APLICACIÓN DEL EXPEDIENTE ÚNICO PARA LOS NUEVOS INGRESOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN UN ALBERGUE, EN EL MARCO DE LA LEY 285 DE 2022



5.2. EL CIRCUITO DE APLICACIÓN DEL EXPEDIENTE ÚNICO EN LOS CASOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES QUE SE ENCUENTRAN ALOJADOS EN UN ALBERGUE, CON ANTERIORIDAD A LA SANCIÓN DE LA LEY 285 DE 2022 Y LA INSTALACIÓN DEL EXPEDIENTE ÚNICO

SENNIAF toma conocimiento de todos los casos de NNA que se encuentran alojados en un albergue, a través de la solicitud de registros a los albergues.

SENNIAF abre el Expediente Único de cada NNA.

En la etapa inicial de apertura del EU, SENNIAF realiza una revisión de la información integral primaria e identificación de la vía de ingreso del NNA al albergue.

¿Cuál fue la vía de ingreso del NNA al albergue?

Disposición SENNIAF.

Disposición Judicial.

Solicitud de Fiscalía.

Ingreso Voluntario.

SENNIAF pone en conocimiento judicial.

El Juzgado de Niñez y Adolescencia confirma la medida.

Metodología mínima

- Revisión de información documental.
- Comunicación permanente de consulta y actualización de información.
- Entrevista con el niño, niña o adolescente.
- Entrevista con la familia de origen.
- Entrevista con familia extensa o referentes afectivos del niño, niña o adolescente.
- Entrevistas con otros sectores corresponsables.
- Mesas técnicas de protección.
- Solicitud de copia de expedientes, legajos.

SENNIAF construye, junto con el albergue, el diagnóstico integral inicial (Sección I del EU).

Contenidos

- 1.- Información general del NNA.
- 2.- Información general del ingreso al albergue.
- 3.- Información sobre la familia de origen y redes.
- 4.- Información de salud.
- 5.- Información psicológica.
- 6.- Información pedagógica-educativa.
- 7.- Información jurídica-administrativa.

SENNIAF y el albergue articulan acciones para informar al NNA y a la familia los resultados del diagnóstico y los próximos pasos.

El albergue construye el plan de intervención individualizada, cuya planificación e implementación se complementa con el plan de trabajo (Sección II del EU).

SENNIAF convoca al albergue a una mesa técnica para planificar el abordaje del caso (plan de trabajo, Sección II del EU), desde una perspectiva de corresponsabilidad.

- A).- Determinación del ámbito familiar.
- B).- Fortalecimiento del ámbito familiar.
- C).- Temporalidad.
- D).- Preparación del NNA.
- E).- Vinculaciones.

Diseño inicial del plan de trabajo.

Identificación de condiciones particulares del NNA para prevenir y abordar situaciones de conflicto o crisis.

SENNIAF y el albergue articulan acciones para garantizar la participación del NNA en la definición del plan de trabajo y de la familia de origen o extendida, en caso de que aplique.

SENNIAF y el albergue implementan el plan de trabajo en articulación con servicios y programas existentes de sectores corresponsables del subsistema de protección, con la participación del NNA y la familia de origen o extendida, en caso de que aplique.

SENNIAF y el albergue promueven el egreso del NNA, según el plan de trabajo, con la participación del NNA y la alternativa.

Reintegración con familia de origen.

Acogimiento temporal con familia extensa.

Acogimiento temporal con familia ajena.

Adopción.

Sujetos o familias de padrinazgos.

SENNIAF y el albergue realizan informe de seguimiento cada dos meses (en los casos en los que no está el egreso del NNA "bajo las órdenes de SENNIAF", SENNIAF y el albergue se informan de la evolución del proceso e integran esa información a los informes de seguimiento).

SI

¿Se superó la temporalidad definida en el plan de trabajo inicial (Sección II del EU)?

NO

SENNIAF emite una prórroga de la medida de protección y ajusta el plan de trabajo junto con el albergue, con la participación del NNA y la familia de origen o extendida, en caso de que aplique.

SENNIAF y el albergue continúan la implementación del plan de trabajo en articulación con servicios y programas de sectores corresponsables del subsistema de protección, con la participación del NNA y la familia de origen o extendida, en caso que aplique.

En casos de NNA cuyo egreso está "bajo las órdenes" de SENNIAF, SENNIAF y el albergue preparan al NNA para el egreso y al ámbito familiar para la integración del NNA (en los casos de NNA cuyo egreso lo dicta el Juzgado de Niñez y Adolescencia, el albergue junto con este prepara al NNA para el egreso).

SENNIAF dicta el egreso del NNA del albergue, en los casos que tiene "bajo sus órdenes" (cuando se trata de egresos dictados por el Juzgado de Niñez y Adolescencia, esta dicta el egreso).

SENNIAF realiza el seguimiento del egreso y la integración familiar al NNA en todos los casos (incluso en los casos de egreso dictado por el Juzgado de Niñez y Adolescencia).

SENNIAF emite informes del egreso por un período mínimo de seis meses.

SENNIAF cierra el caso.

SENNIAF y el albergue cierran y resguardan el EU del NNA.

BIBLIOGRAFÍA

Centro de investigación de CAFO: Investigación aplicada para niños y familias vulnerables. “Mapeo Comunitario”. Disponible en: <https://bettercarenetwork.org/sites/default/files/2021-04/Community%20Mapping%20%28ES%29.pdf>

CIENA: *CIENA-5 años después. Contribuciones a las prácticas en atención psicoterapéutica de niños, niñas y adolescentes objeto de malos tratos y abuso sexual*. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/12AND1eGNaoIKQR-cyyX4e14DIYLtZLvU/view?usp=sharing>

Convención sobre los Derechos del Niño. Disponible en: https://www.unicef.org/peru/sites/unicef.org/peru/files/2019-01/convencion_sobre_los_derechos_del_nino_final.pdf

Directrices de las Naciones Unidas sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños. Disponible en: <https://www.unicef.org/spanish/videoaudio/PDFs/100407-UNGA-Res-64-142.es.pdf>

Ganduglia, Alicia H.: *Revinculación: una nueva oportunidad, ¿para quién...? La necesidad de la evaluación de riesgo (I)*. Disponible en: https://drive.google.com/file/d/1h3KfM5swNOCGHYt3Z7L_gDmil2XckQW/view?usp=sharing

Ley 285 que crea el Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia y dicta otras disposiciones. Disponible en: https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29477_C/90195.pdf

Ley 46 General de Adopciones de la República de Panamá. Disponible en: https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/27332_A/42156.pdf

RELAF (2021): *Revisión técnica de estándares de calidad de los procesos especiales de niños, niñas y adolescentes con medida de cuidado alternativo*. Disponible en: https://relaf.org/biblioteca/Documento_Estado-de-Situacion-de-Instituciones-de-Cuidado-Alternativo-de-NNA-en-Panama-y-recomendaciones-de-mejora-de-UNICEF-y-RELAF.pdf

RELAF y UNICEF (2011a): *Aplicación de las Directrices de las Naciones Unidas sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños. Tu derecho a vivir en familia, y a ser cuidado en todas las situaciones que te tocan vivir*. Disponible en: <http://www.relaf.org/Versionninos.pdf>

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

RELAF y UNICEF (2013): *Planificando la desinstitucionalización de niñas y niños menores de 3 años. Guía de aportes para la experiencia de las instituciones de cuidado residencial*. Disponible en: https://www.relaf.org/materiales/Des_bebes.pdf

RELAF, SENNIAF y UNICEF (2021): *Desinstitucionalización. Guía de procedimientos*. Disponible en: <https://www.unicef.org/panama/media/3791/file/Gu%C3%ADa%20de%20procedimiento%20.pdf>

SENNIAF (2014): Resolución 005 de 2014 [SENNIAF] por la cual se aprueba el Manual de Organización y Funciones de la SENNIAF. Disponible en: [file:///D:/documentos/Downloads/GacetaNo_27536a_20140516%20\(3\).pdf](file:///D:/documentos/Downloads/GacetaNo_27536a_20140516%20(3).pdf)

SENNIAF (2021): *Protocolo de Acogimiento Familiar para Niñas, Niños y Adolescentes*. Disponible en: <https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29194/82723.pdf>

SENNIAF, UNICEF y F-ODM (2012): *Protocolo para la atención de la niñez sin cuidado parental en albergues en Panamá*. Disponible en: <https://www.unicef.org/panama/media/3856/file/Protocolo%20para%20la%20atenci%C3%B3n%20de%20ni%C3%B1ez%20sin%20cuidado%20parental%20en%20albergues%20en%20Panam%C3%A1.pdf>

SENNIAF (2022): Expediente único del niño, la niña o adolescente en albergue.

UNICEF (2020): *Department of Social Welfare, Ministry of gender, children and social protection: Guidelines for Deinstitutionalization of Residential Homes for Children in Ghana*. Disponible en: <https://www.unicef.org/ghana/media/3416/file/Guidelines%20for%20Deinstitutionalisation%20of%20Residential%20Homes%20for%20Children.pdf>

Volnovich, Jorge (2018): *Sobrevivientes de lo peor. Abuso sexual infantil, mujeres e instituciones*. Lugar Editorial.

Volnovich, Jorge y otros (2013): *Abuso sexual en la infancia 3. Revictimización*. Lumen.