

「PERFIL DE PAÍS」

Panamá



SITEAL PRIMERA INFANCIA



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación
IPE-UNESCO Buenos Aires
Oficina para América Latina

unicef



1. Información de contexto

La República de Panamá se encuentra ubicada en el extremo sureste de América Central. Limita al norte con el mar Caribe, al sur con el Océano Pacífico, al este con la República de Colombia y al oeste con la República de Costa Rica. Tiene una superficie continental de 75.517 km². Se divide en 10 provincias, 5 comarcas indígenas, 75 distritos y 623 corregimientos. Laurentino Cortizo Cohen fue elegido presidente para el período 2019-2024.

Acceso a la tabla "[Principales indicadores del país y promedio regional.](#)"

2. Panamá frente a la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)

Panamá suscribe a la CDN¹ el 26 de enero de 1990, la ratifica el 12 de diciembre del mismo año ante la Secretaría de Naciones Unidas, entrando en vigor el 11 de enero de 1991. A nivel interno aprueba la CDN y le otorga rango legal dentro de su ordenamiento jurídico.

La CDN cuenta con tres protocolos facultativos específicos que la amplían². El primer protocolo relativo a la participación de niños en los conflictos armados, y el segundo sobre la venta de niños, prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, fueron ratificados en el 2001 ante la Secretaría de la ONU. El tercer y más reciente protocolo relativo a la aceptación del procedimiento de comunicaciones, fue aceptado y ratificado por el Estado parte [a través de la Ley N° 61 de 2016](#).

Acceso al gráfico "[Convención sobre los Derechos del Niño y sus Protocolos facultativos.](#)"

2.1. Informes periódicos presentados ante el Comité de los Derechos del Niño y observaciones finales del Comité

En cumplimiento con los compromisos asumidos al momento de ratificar la CDN y sus protocolos facultativos, los Estados parte deben presentar informes periódicos cada cinco años ante el Comité de los Derechos del Niño, sobre los avances y medidas adoptadas en materia de promoción y protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes. El Comité de la CDN, en base al estudio del informe entregado por el país, los informes de expertos independientes, de la sociedad civil y de diversas organizaciones no gubernamentales, emite las observaciones finales en respuesta al informe periódico presentado por el Estado parte.

Acceso a la tabla "[Avances en el cumplimiento de los derechos reconocidos en la CDN.](#)"

2.2. La institucionalidad al servicio de la protección integral de los derechos de la infancia

En 2009, a través de la [Ley No 14, se crea la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia \(SENNIAF\)](#), entidad pública, descentralizada y especializada, responsable de coordinar, articular,

ejecutar y dar seguimiento al cumplimiento de las políticas de protección integral de la niñez. La SENNIAF nace de la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales para la protección y promoción de los derechos de la niñez y adolescencia, consolidando las bases y los principios rectores para el funcionamiento del Sistema de Protección, con presencia en cada una de las provincias del territorio nacional. También es la autoridad central en materia de adopciones de la República de Panamá.

En la [SENNIAF](#), la [Dirección de Articulación para la Protección Integral](#) tiene por objetivo fortalecer la institucionalidad del Sistema de Protección Integral mediante la implementación de mecanismos de coordinación, articulación, asistencia técnica, supervisión y evaluación, para lograr adecuados niveles de responsabilidad y corresponsabilidad en la red articulada de protección de la niñez y la adolescencia, a nivel nacional, provincial y comarcal.

Posteriormente, el [Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia \(CONA\)](#), que se crea mediante el [Decreto Ejecutivo N° 16 de 2019](#), tiene como propósito servir como órgano consultivo y de coordinación de las políticas públicas en materia de niñez y adolescencia y de promoción y protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Está integrado por: los ministros a cargo de los ministerios de Desarrollo Social, Educación, Salud, Economía, Trabajo y Desarrollo Laboral; el Defensor del Pueblo; el Director de la Secretaría de la Niñez, Adolescencia y Familia; el Director de la Secretaría Nacional de Discapacidad (SENADIS); el Director del Instituto Nacional de la Mujer (INAMU); entre otros. El Consejo puede, entre sus facultades, establecer y coordinar comisiones y grupos de trabajo del sector público, privado y de la sociedad civil, para la investigación, seguimiento, vigilancia y cumplimiento de los derechos de la niñez.

Desde el 15 de octubre de 2020, Panamá cuenta con la Ley de Protección a la Primera Infancia ([Ley N° 171](#)). En esta norma se establece la creación de la Comisión de Alto Nivel para la Primera Infancia y un Consejo Consultivo de la Primera Infancia.

3. La política pública para la primera infancia

3.1. Planificación

Los Estados desarrollan estrategias orientadas a direccionar y conducir el conjunto de acciones que destinan al cumplimiento efectivo de los derechos de niños y niñas durante la primera infancia. En muchos casos, los ejercicios de planificación estratégica dan lugar a documentos, a los cuales se los denomina planes, estrategias o políticas de gran alcance. Si bien la CDN orienta la actividad de los Estados, no fija su contenido específico. Estos tienen que ajustar la orientación de la política pública existente a los principios que propone la CDN. Esto implica precisar un marco conceptual común desde el cual interpretar las decisiones y las acciones que se promueven y las que se llevan adelante.

El [Plan de Atención Integral a la Primera Infancia \(PAIPI\)](#), adoptado a través del [Decreto Ejecutivo N° 201 de 2009](#), tiene como propósito impulsar una política pública de atención integral de la primera infancia, cuya misión es acompañar, proteger y apoyar integralmente a niños, niñas y adolescentes, y sus familias, promoviendo el desarrollo máximo de sus capacidades, mediante la prestación de servicios, garantizando el acceso a la salud, nutrición adecuada, educación preescolar y estimulación temprana, además del componente de medidas de protección especial para los NNA que presenten alguna discapacidad y se encuentren en situación de vulnerabilidad incluyendo los apoyos requeridos a sus familias e instituciones a cargo. Asimismo define los objetivos estratégicos y los mecanismos de coordinación entre los organismos que proveen bienes, servicios y transferencias condicionadas a mujeres embarazadas y a niñas, niños y adolescentes. El **Consejo Asesor de la Primera Infancia**,

ente coordinador, es el encargado del diseño, articulación, seguimiento y monitoreo del PAIPI. También, como ente consultivo permanente del gobierno nacional en materia de primera infancia, promueve el cumplimiento del marco constitucional e instrumentos internacionales, especialmente la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN).

En vistas de la construcción de integralidad, la [Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia en Panamá \(RAIPI\): un modelo de articulación para la atención a la primera infancia](#), se enmarca en la CDN, y como tal, reconoce que los niños menores de 6 años desde su etapa prenatal son sujetos de derecho. Este instrumento de articulación es una construcción conceptual que traza las secuencias de atenciones planificadas, continuas y permanentes, que contribuyen a la atención integral (salud, educación, identidad, crianza adecuada, entre otros) y a la garantía de los derechos de cada niño, niña y menor de seis años. La RAIPI plantea que el cumplimiento efectivo de los derechos de niños, niñas y adolescentes está sujeto a que concurren determinadas atenciones, que se materializan en servicios concretos dados por una o varias instituciones articuladas en función a la atención por etapa vital.

3.2. Intervenciones

Una aproximación hacia las formas en que los distintos Estados de la región están avanzando hacia la implementación de sistemas integrales de protección de derechos implica hacer foco en todas las acciones que están direccionadas hacia la primera infancia. La matriz de análisis que emerge del estudio de la política actual para primera infancia en América Latina se compone de los distintos núcleos de intervención, en los cuales los Estados concentran la mayor parte de la actividad estatal orientada a niñas y niños en sus primeros años de vida. Pero el análisis de las políticas de primera infancia en la región permite también identificar momentos en los cuales se distribuyen y se articulan las intervenciones a lo largo del tramo que conforma la etapa del ciclo vital. A continuación, se ampliarán estos dos componentes de la matriz utilizada para el análisis de la política para primera infancia en la región.

Los núcleos de intervención que emergen del análisis de la política de primera infancia son: salud, cuidado y educación, y restitución de derechos vulnerados. En la actualidad, la agenda de la primera infancia reconoce y dialoga con estos tres grandes flujos de acción donde se concentra mayor actividad estatal.

El primer núcleo en el cual se concentra una parte importante de la actividad estatal, y el que tiene más historia, es el que hace foco en la atención de salud de las personas embarazadas, y de niños y niñas. El actor institucional central es el sistema de salud. Un rasgo importante es su pretensión de universalidad. Hoy por hoy, se registra un consenso muy fuerte en torno a que todas las personas gestantes, los niños y niñas tienen que tener garantizado el acceso oportuno a servicios de salud de calidad. Desde el momento de la gestación, se despliega un conjunto de intervenciones que se extienden a lo largo del ciclo vital del niño y la niña. Durante el primer año de vida, estas acciones se intensifican considerablemente y se centran básicamente en el seguimiento y control de la salud, estado nutricional y prevención de enfermedades. Estas prestaciones se desarrollan en los distintos dispositivos sanitarios de los tres niveles de atención, que trabajan de manera articulada, y se organizan según los problemas de salud que resuelven y no por las prestaciones que brindan. Aquí se observa cómo los distintos dispositivos de salud despliegan sus capacidades en el territorio y atienden las dimensiones del desarrollo biofísico y nutricional, al igual que las vulnerabilidades asociadas a la gestación y el parto, como la alimentación, lactancia, la salud mental y cuidados fundamentales.

El segundo foco en que se concentra la actividad estatal, con una historia más reciente, son los

esfuerzos para garantizar la atención, cuidado y educación en la infancia. En particular, en el desarrollo de las capacidades cognitivas, afectivas, emocionales, sociales de niños y niñas pequeños, en las habilidades parentales de las madres, padres y cuidadores directos, y en el alivio de la carga de cuidado que enfrentan las familias durante la etapa de crianza. En este flujo participan una variedad de actores institucionales y profesionales de diversas disciplinas. Es una vertiente que, al igual que la anterior, acumula una intensa experiencia de territorialización de acciones y trabajo en contextos diversos, en donde el sector salud también tiene una presencia muy importante.

Las acciones orientadas a la protección y cuidado de la infancia se nutren de un conjunto diverso de instrumentos de políticas. A través de talleres en espacios públicos (jardines, escuelas, centros comunitarios) o visitas domiciliarias, se busca acompañar a las familias y fortalecerlas en sus habilidades parentales. Estos espacios constituyen instancias en las que se problematizan distintas dimensiones de la crianza, a la par que funciona como nexo para la articulación de otros servicios públicos. Otro tipo de intervenciones que hacen foco en el desarrollo de capacidades se basa en la atención institucionalizada de niños y niñas. Se trata de espacios en donde las familias dejan a sus hijos al cuidado de otras personas adultas durante un tiempo previamente establecido. Consiste en una oferta variada de servicios, que atiende de forma directa a niños y niñas, cuyas modalidades son diversas: centros de desarrollo infantil, hogares para niños sin cuidados parentales, espacios comunitarios, que por lo general dependen del Ministerio de Desarrollo Social o algún área semejante a nivel provincial o municipal. Muchos de estos servicios nacieron como experiencias comunitarias de cuidado en contextos en donde el Estado se encontraba ausente. En gran medida, porque estos servicios no solo brindan atención directa a niños y niñas, sino que también permiten aliviar la carga de cuidado que enfrentan las familias, liberando tiempo para que las personas adultas puedan trabajar fuera del hogar. Esta es una de las razones por las cuales el debate en torno a estos servicios atraviesa y articula la agenda de la primera infancia con la impulsada por los movimientos de mujeres; en particular, la agenda de los cuidados. Un rasgo común de esta oferta de servicios es que, en contraste con la primera vertiente –relacionada con la atención de la salud–, focaliza en los sectores más vulnerables. Es una red de servicios focalizada y presenta variaciones respecto de su calidad, pertinencia del servicio que brinda, y supervisión y apoyo que recibe por parte del Estado.

En este foco también confluyen los servicios educativos correspondientes al nivel inicial. El actor institucional que ofrece y garantiza el servicio es el Ministerio de Educación u organismos análogos. Aquí lo que se observa es la pretensión de universalizar el nivel inicial a edades más tempranas que, en la actualidad, establece la obligatoriedad en la mayoría de los países a la edad de 4 y 5 años.

Por último, se identificó un tercer núcleo de intervenciones, que se orientan a la restitución de derechos vulnerados. Se caracteriza por ser intensivo en recursos normativos. En este núcleo, el poder judicial tiene una presencia importante pero también participan otras áreas del Estado, como los organismos del sistema de seguridad social y los ministerios de desarrollo social. Algunos de los focos de intervención más relevantes son la prevención y la asistencia a niños y niñas víctimas de trata o explotación sexual y aquellos que son víctimas de otros tipos de violencia. Otro foco de intervención es la restitución del derecho a crecer en un entorno familiar para niños y niñas que no cuentan con cuidados parentales.

Se incluyen aquí acciones orientadas a restituir uno de los derechos más vulnerados en nuestra región: el derecho de niños y niñas a crecer en familias que cuenten con un flujo de ingresos constante, suficiente y protegido. Los instrumentos de política que se utilizan con más frecuencia son la transferencia de bienes y de recursos financieros a las familias, o el acceso gratuito o preferencial a alimentos.

Por otro lado, como se mencionó, a partir del análisis de las políticas de primera infancia, se constata

que los países tienden a distinguir momentos según la etapa del ciclo vital. Y, en cada uno de ellos, varían la participación de los actores institucionales, los modos de intervención y los instrumentos de política empleados. Al hacer foco en las prestaciones (es decir, los bienes, servicios y transferencias), se observa que éstas se distribuyen y articulan a lo largo del tramo que conforma esta etapa del ciclo vital, y que se atiende en forma simultánea a las distintas dimensiones que impulsan el desarrollo de las capacidades de niños y niñas durante este periodo en particular. Estos momentos son el pregestacional, el gestacional, el parto y puerperio, el primer año de vida y el período entre los 45 días a los 4 años e ingreso a educación obligatoria.

Momento pregestacional

Los Estados desarrollan acciones orientadas a ampliar las oportunidades de inclusión social de las mujeres y varones jóvenes a través, fundamentalmente, de la culminación del tramo de escolarización obligatoria, talleres para la promoción de la maternidad y paternidad responsables, y de la salud sexual y reproductiva.

Momento gestacional

La actividad estatal se concentra intensamente en garantizar el derecho a la salud de las personas embarazadas y de los niños y niñas por nacer. En situaciones adversas –distancia geográfica, por ejemplo–, se desarrollan acciones orientadas a garantizar el parto institucionalizado. A través de transferencias monetarias, se busca atender oportunamente situaciones de vulnerabilidad social. Las consejerías estructuradas interdisciplinarias asisten a las mujeres en conflicto con la maternidad. En paralelo, los talleres y consejerías orientadas a las mujeres gestantes, sus parejas y/o acompañantes buscan fortalecer y desarrollar habilidades para la crianza.

Parto y puerperio

La prevención y el control de la salud, y la captación temprana de enfermedades en las madres y los niños o niñas recién nacidos, así como el registro de su identidad, son objetivos destacados entre las intervenciones que desarrollan los Estados durante el parto y el puerperio. Por ello, garantizar que el parto ocurra en establecimientos de salud, atendido por profesionales capacitados en un abordaje humanizado, es central. La atención de las vulnerabilidades sociales, emocionales y el desarrollo de habilidades para la crianza que se iniciaron en etapas previas, continúan. Las licencias parentales constituyen una de las formas en que los Estados protegen el derecho de niños y niñas a recibir cuidados sin que esto implique resignar ingresos.

Primer año de vida

En esta etapa de la cadena prestacional se adicionan servicios para la atención de la salud, el cuidado directo y la educación institucionalizada de niños y niñas. Uno de los objetivos explicitados de estos servicios es facilitar la participación de las madres en actividades que generan ingresos. En casos de abandono, violencia, negligencia u otras formas graves de vulneración de derechos, la restitución del derecho de niños y niñas a vivir en entornos familiares se transforma en prioridad.

De 45 días a 4 años e ingreso a educación obligatoria

Este momento, que se solapa con el anterior, se identifica por la centralidad que gradualmente adquiere el componente educativo dentro de los servicios de atención y educación de la primera infancia (AEPI). En gran parte de los países de la región, los Estados comienzan a ofrecer educación escolarizada. Entre los 3 y 5 años, se establece el inicio del tramo obligatorio de escolarización, que

culmina entre los 14 y 17 años según el país.

Más allá de las intervenciones que se definen en cada momento, hay estrategias nacionales que abarcan la atención integral de la primera infancia. En estos países se enfatiza que el acceso de las familias a un flujo constante de ingresos, al trabajo decente, a una vivienda adecuada y a servicios básicos de saneamiento constituyen derechos irrenunciables para garantizar e igualar las oportunidades de niños y niñas a desarrollar todo su potencial. El entramado normativo, orientado a regular el vínculo entre niños, niñas y personas adultas, por ejemplo, para prevenir y penalizar el uso de la violencia como forma de disciplinamiento al interior de las familias o en las escuelas, es otra de las instancias cruciales que sostienen la conformación de un sistema integral para la protección de los derechos de la primera infancia.

A continuación, se presenta un conjunto relevante –pero no exhaustivo– de acciones que dan cuenta de los avances realizados en Panamá para dotar de integralidad a la política para la primera infancia y garantizar el cumplimiento efectivo de los derechos de los niños y niñas pequeños. Las mismas se presentan agrupadas por núcleos de intervención según los momentos del ciclo vital.

3.3. Evaluación y monitoreo

Se registran diversos avances en la construcción de sistemas de información y evaluación de la política pública para la primera infancia. Muchos países ponen a disposición datos estadísticos e investigaciones, generalmente evaluaciones de impacto de algunos componentes puntuales de sus políticas, memorias, informes de auditoría, estudios sobre temas específicos, solicitados a universidades y organismos nacionales y extranjeros, a través de los cuales cubren, en parte, la demanda de información para el análisis de la situación de la primera infancia y de los esfuerzos que realizan los Estados para garantizar el cumplimiento efectivo de sus derechos.

A continuación, se presenta un conjunto breve de acciones orientadas a fortalecer las decisiones del Estado y su capacidad para sostener la política pública de la primera infancia. Se hace foco en las intervenciones públicas dirigidas a monitorear el diseño y la implementación de la política, y la ampliación de participación ciudadana.

4. Agenda actual de la primera infancia

A partir de la ratificación de la CDN –hace casi tres décadas– Panamá ha demostrado amplios esfuerzos por armonizar los principios propuestos por la Convención en su ordenamiento jurídico interno, su institucionalidad y acciones programáticas. En este sentido, la agenda actual de la primera infancia constituye un diálogo permanente de estas tres dimensiones para dotar de integralidad la política pública orientada a las niñas y niños pequeños.

Comparando la situación del país con el promedio regional para cada indicador, Panamá se caracteriza por presentar un porcentaje de población indígena cercano al promedio (12,3%) y una menor proporción de población urbana (68,4%). Respecto a los indicadores económicos, el PIB per cápita lo sitúa dentro de los países de mayor ingreso en la región (26.776). El porcentaje de individuos en situación de pobreza es inferior al promedio regional (14,6), a la vez que presenta un alto índice de desarrollo humano (0.815). El porcentaje de gasto social en relación al PIB es más bajo que el promedio regional (8,8%). Los indicadores de salud, en términos generales, sitúan al país cerca del nivel promedio regional, siendo un elemento a resaltar la alta tasa de fecundidad adolescente (82 nacimientos por cada 1000 mujeres de 15 a 19 años). Los indicadores educativos de la primera infancia muestran a Panamá como un país de desempeño por debajo del promedio regional,

alcanzando una tasa de escolarización para niños de 5 años del 82,4%.

Haciendo foco en los avances de los compromisos asumidos ante la CDN, se observa que Panamá aún no ha sancionado una Ley de Protección Integral de la Infancia y Adolescencia, aunque recientemente ha aprobado la creación de un Sistema de Garantías y Protección Integral de Niñez y Adolescencia. Asimismo, ha impulsado diversas estrategias y acciones en los distintos momentos del ciclo vital del niño y la niña. Se destaca la creación del Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia (ODENA), como instancia de monitoreo, evaluación y provisión de información sustantiva sobre la situación de la primera infancia panameña.

Si bien se evidencian esfuerzos en lograr la articulación de estrategias para la atención a la primera infancia, Panamá aún se enfrenta al desafío de mejorar los indicadores de salud, (fundamentalmente lactancia materna y nutrición infantil) y elevar la tasa de asistencia en el nivel inicial. Otro foco de atención prioritaria es la población migrante, que requiere medidas de protección especial.

Finalmente, el principal desafío que prevalece en América Latina es la alta desigualdad social y de carácter estructural que prima en los países. Una desigualdad social elevada genera condiciones extremadamente desfavorables para efectivizar los derechos de la primera infancia. La carencia persistente de ingresos se encuentra sobrerrepresentada en los grupos sociales históricamente rezagados –población indígena, afrodescendiente, que reside en áreas rurales, en la población migrante, entre otras– y se inscribe frecuentemente en procesos históricos de acumulación intergeneracional de desventajas sociales que generan condiciones que no contribuyen en la apropiación de los beneficios potenciales que supone acceder a los bienes y servicios públicos. El beneficio social se diluye si no se resuelve la base estructural de redistribución social de la riqueza. Promover una mayor igualdad social implica no solo impulsar un crecimiento y desarrollo sostenible sobre bases más sólidas, sino también contribuir a la realización de los derechos sociales, económicos y culturales de las personas durante todo su ciclo vital.

5. Notas al pie

[1] La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CDN) es el tratado internacional al que más países han adherido, 196 países incluidos los 19 latinoamericanos lo han ratificado. Constituye el primer tratado internacional de derechos humanos que sitúa a niños y niñas como sus titulares directos. Desde el momento de su ratificación, los Estados asumen la obligación de garantizar los principios y derechos contenidos en el instrumento jurídico.

[2] Después de la aprobación de un tratado de derechos humanos se suelen añadir “protocolos facultativos”, mecanismos jurídicos que complementan y añaden provisiones al tratado. Un protocolo es “facultativo” porque no vincula automáticamente a los Estados que ya han ratificado el tratado original. Estas obligaciones en el protocolo son adicionales y pueden ser más exigentes que las que aparecían en la Convención original, por lo que los Estados deben escoger de manera independiente si quieren vincularse o no al protocolo. Su objetivo es profundizar sobre algunas cuestiones o temas que ya existían en el tratado original, abordar una preocupación nueva o añadir algún procedimiento para su aplicación. En definitiva, amplían las obligaciones del tratado original ([UNICEF](#)).

[3] Los instrumentos internacionales de derechos humanos como la Convención sobre los Derechos del Niño y sus Protocolos Facultativos se negocian entre los Estados miembros de las Naciones Unidas y son jurídicamente vinculantes para cada uno de los Estados que sean parte del instrumento. Hay dos maneras en que un Estado puede llegar a ser parte: mediante la firma y ratificación o mediante la adhesión.

Al ratificar la Convención o un Protocolo Facultativo, un Estado acepta la obligación de respetar, proteger, promover o satisfacer los derechos enumerados, incluida la adopción o el cambio de leyes y políticas que pongan en vigor las disposiciones de la Convención o Protocolo. La Convención considera que todos los derechos de la infancia tienen la misma importancia. No existe ningún derecho "menor", ni ninguna jerarquía entre los derechos humanos. Estos derechos son indivisibles y están mutuamente relacionados, y se centran en todos los aspectos del niño. Las decisiones de los gobiernos con respecto a cualquiera de los derechos deben hacerse a la luz de los otros derechos de la Convención ([UNICEF](#)).



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura



**Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación**
• IIPE-UNESCO Buenos Aires
• Oficina para América Latina

SITEAL | PRIMERA INFANCIA

