



**ESCUELA DE POSGRADO**  
UNIVERSIDAD CÉSAR VALLEJO

**Políticas públicas de protección de niños en estado de  
abandono: Perú 1990– 2015**

**TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE:  
MAESTRO EN GESTIÓN PÚBLICA**

AUTOR:

**Br. Juan Francisco Herrera Campoblanco**

ASESORA:

**Dra. Galia Susana Lescano López**

SECCIÓN:

**Gestión Pública**

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN:

**Control Administrativo**

PERÚ-2018

## **Página del Jurado**

**Dra. Gladys Sánchez Huapaya**

Presidente del jurado

**Dra. Irma Carhuancho Mendoza**

Secretario del jurado

**Dr. Juan Mendez Vergaray**

Vocal del jurado

## **Dedicatoria**

### **A Dios.**

Por su infinita bondad y haberme iluminado todo este tiempo que dedique a la maestría y haberme permitido cumplir con éxito mi anhelo de superación y desarrollo profesional.

### **A la memoria de mis padres:**

Porque en mi recuerdo fluyen sus palabras de aliento, sus consejos de perseverancia, sus valores y todo el amor que recibí de ellos para ser una persona de bien.

### **A los niños en estado de abandono.**

Para aquellos que sin tener la culpa de haber nacidos en este mundo, sufren del abandono de sus progenitores, enfrentado inequidades, pobreza y exclusión; muchos con vida en calle, explotados y maltratados; otros institucionalizados en un orfanatorio del estado, hasta cumplir su mayoría de edad, para nuevamente retornar a la calle, sin proyectos de vida.

## **Agradecimiento**

### **A los docentes de la Maestría de Gestión Pública.**

A la Dra. Galia Susana Lescano López, por su gran apoyo en el desarrollo y elaboración de esta tesis. A los docentes de las diferentes materias estudiadas, que marcaron cada etapa de mi desarrollo profesional como maestro en Gestión Pública, y que me nutrieron de un bagaje de conocimientos para elaborar mi tesis.

### **A mis compañeros de la maestría.**

Con quienes he compartido momentos gratos en el desarrollo de la maestría, intercambiando conocimientos y experiencia, apoyándonos mutuamente para enriquecer nuestros conocimientos como maestros de Gestión Pública.

### **A mi familia**

Quienes con sus palabras de aliento inspiraron en mi fuente de energía y vitalidad para no flaquear y continuar en esta brega y reflejar en ellos ejemplo de lucha y perseverancia por la superación profesional. ¡Gracias familia!

## DECLARATORIA DE AUTORÍA

Yo, Juan Francisco Herrera Campoblanco, identificado con DNI N° 07563803, estudiante de la Escuela de Postgrado de la Universidad de César Vallejo, sede/filial Lima norte; declaro que el trabajo académico titulado “Políticas públicas de protección de niños en estado de abandono: Perú 1990-2015”, presentado en 71 folios, para la obtención del grado académico de Maestro en gestión pública, es de mi autoría.

Por tanto, declaro lo siguiente:

1. He mencionado todas las fuentes empleadas en el presente trabajo de investigación, y he realizado correctamente las citas textuales y paráfrasis, de acuerdo a las normas de redacción establecidas.
2. No he utilizado ninguna otra fuente distinta a aquellas expresamente señaladas en este trabajo.
3. Este trabajo de investigación no ha sido previamente presentado completa ni parcialmente para la obtención de otro grado académico o título profesional.
4. Soy consciente de que mi trabajo puede ser revisado electrónicamente en búsqueda de plagios.
5. De encontrar uso de material ajeno sin el debido reconocimiento de su fuente o autor, me someto a las sanciones que determinan el procedimiento disciplinario.

Lima, 30 de enero del 2018

---

Firma

## PRESENTACIÓN

Señores miembros del Jurado,

Presento a ustedes mi tesis titulada: *Políticas públicas de protección de niños en estado de abandono: Perú 1990- 2015*, cuyo objetivo es: Evaluar el desempeño de las políticas públicas de protección de niños en estado de abandono en el Perú, desde los años 1990 al 2015, en cumplimiento del Reglamento de grados y Títulos de la Universidad César Vallejo, para obtener el Grado Académico de Magíster.

La presente investigación está estructurada en siete capítulos y un apéndice: El capítulo uno: Introducción, contiene los antecedentes, la fundamentación científica, técnica o humanística, el problema y los objetivos. El segundo capítulo: Marco metodológico, contiene las variables, la metodología empleada, y aspectos éticos. El tercer capítulo: Resultados, se presentan los resultados obtenidos. El cuarto capítulo: Discusión, se formula la discusión de los resultados. En el quinto capítulo, se presentan las conclusiones. En el sexto capítulo se formulan las recomendaciones. En el séptimo capítulo, se presentan las referencias bibliográficas, donde se detallan las fuentes de información empleadas para la presente investigación.

Por la cual, espero cumplir con los requisitos de aprobación establecidos en las normas de la Escuela de Posgrado de la Universidad César Vallejo.

El autor

## Tabla de contenidos

I. Introducción.....	12
1.1 Antecedentes: .....	13
1.2 Marco Teórico Referencial.....	18
1.3 Marco Espacial: .....	27
1.4 Marco temporal .....	29
1.5 Contextualización: histórica, política, cultural y social.....	29
II. Problema de Investigación .....	33
2.1. Aproximación temática, estudios relacionados: .....	34
2.2. Formulación del problema de investigación: .....	39
2.3 Justificación:.....	41
2.4 Relevancia:.....	43
2.6 Objetivos .....	47
III. Marco Metodológico .....	48
3.1 Categoría y Categorización: .....	49
3.2 Metodología:.....	49
3.3 Escenario de estudio: .....	50
3.4 Categorización: .....	50
3.5 Procedimientos metodológicos.....	53
3.6 Técnicas e instrumentos de recolección de datos.....	53
3.7 Mapeamiento.....	53
3.8 Rigor Científico de la investigación:.....	55
IV. Resultados .....	56
4.0 Descripción de Resultados: .....	57
V. Discusión.....	61
VI. Conclusiones.....	64
VII. Recomendaciones.....	66
VIII. Referencias .....	69
Anexos .....	72

## Lista de tablas

	Página
Tabla 1: Planificación de Políticas, Programas y Proyectos	20
Tabla 2: Instrumentos de gestión y lineamientos vinculados al PNAIA	21
Tabla 3: Modelo de los Sistemas de Protección Integral -SPI	24
Tabla 4: Principales características de las orientaciones del SPI	24
Tabla 5: Orientaciones de intervenciones del Estado	25
Tabla 6: Estadística de niños en estado de abandono	38
Tabla 7: Resultados del PNAIA 2015	38
Tabla 8: Niños, niñas y adolescentes institucionalizados en el Perú y América Latina	38
Tabla 9: Categorización de las políticas públicas	51
Tabla 10: Categorización de los niños/as y adolescentes	52

## Lista de figuras

	Página
Figura 1: Mapa de Centros de Atención Residencial por departamentos	28
Figura 2: Horizonte temporal de evaluación del PNAIA al 2021	43

## RESUMEN

La presente investigación titulada: Políticas públicas de protección de niños en estado de abandono: Perú 1990- 2015, tuvo como objetivo evaluar el desempeño de las políticas públicas de protección de niños en estado de abandono en el Perú, desde los años 1990 al 2015, el tipo de investigación según su finalidad fue aplicada de nivel descriptivo, de enfoque cualitativo; de diseño no experimental transversal. La población objetivo estuvo formada por los niños, niñas y adolescentes (NNA), institucionalizados en los Centros de Atención Residencial – CAR del INABF.

La técnica empleada para recolectar información fue la observación, entrevista, el análisis documental y la experiencia del autor en el tema vinculado, llegándose a las conclusiones siguientes: a) se evidencia la necesidad de un modelo de intervención integral del Estado, en la medida que se articulen los servicios a nivel de los estamentos de gobierno y de los operadores de justicia, para actuar con celeridad en la investigaciones tutelares y en la determinación de la declaratoria de abandono; b) Tomando en cuenta los postulados de la Convención de los Derechos del Niño, es obligación del Estado, garantizar la intervención oportuna y con servicios eficientes que prioricen la permanencia de la niña, niño o adolescente en entornos familiares que favorezcan su desarrollo; y en caso tenga que ser separado de su entorno familiar, deberá ser por el menor tiempo posible en espacios residenciales que cuenten con condiciones necesarias (infraestructura, profesionales suficientes y especializados, así como de metodologías adecuadas) para la atención de calidad que deben garantizar el desarrollo del niño y c) Es imperativo el acompañamiento de parejas disfuncionales y de bajos recursos económicos que son por lo general los que producen más casos de infancia abandonada, ya que debido a su disfuncionalidad, precariedad económica u otro factor abandonan a los hijos echándolos a vivir a la calle.

**PALABRAS CLAVES:** Políticas públicas. Estado de abandono. Desprotección infantil

## ABSTRACT

This research entitled: public policies for the protection of children in a State of abandonment: Peru 1990-2015, aimed to assess the performance of public policies for the protection of children in a State of abandonment in the Peru, from the years 1990 to 2015, the type of research according to their purpose was applied at the descriptive level qualitative approach; Cross non-experimental design. The target population was made up of children and adolescents (NNA), institutionalized in the residential care - CAR of the INABF.

The technique employed to collect information was the observation, interview, documentary analysis and the experience of the author in the topic linked, reaching the following conclusions: to) is evidence of the need for a comprehensive model of the Tutelary status, to the extent that is articulate grade levels of Government and the operators of justice services, to act promptly in the research and in the determination of the Declaration of abandonment; b) taking into account the principles of the Convention of the rights of the child, is obligation of the State to ensure the intervention is timely and efficient services that prioritize the permanence of, the child or adolescent in family environments that favour their development; and in case has to be separated from their family environment, shall be for the shortest possible time in residential spaces that meet conditions (infrastructure, specialized, and adequate professionals as well as of appropriate methodologies) for the quality care that should ensure the development of the child; and (c) is imperative to the accompaniment of dysfunctional couples and low-income who are usually those who produce more cases of abandoned children, since due to their dysfunctional economic precariousness or else abandon children throwing them to live in the street.

Keywords: Public policy. The State of abandonment. Child check-out

## **I. Introducción**

## **1.1 Antecedentes:**

### **1.1.1 Antecedentes internacionales:**

Díaz (2014), en su tesis titulada: *Abandono, institucionalización y adopción de tres niños: de la destrucción del psiquismo a su reconstrucción*; tuvo como objetivo explorar el funcionamiento psíquico de estos niños. A partir de un trabajo clínico psicoterapéutico describe que el abandono produce perturbaciones mentales en el desarrollo psíquico de los niños; asimismo denotan vacíos; es decir que en sus mentes desaparecen las figuras primarias (padres, madres, abuelas) y les surgen temores sobre la desaparición de todo aquello con quienes se relacionan y expresan miedo a ser expulsados de los nuevos vínculos familiares por cualquier falta que cometan. El autor percibe que la mente de estos niños, fácilmente se resquebraja (denotan objetos persecutorios y atacantes), al mismo tiempo muestran objetos salvadores que se convierten en núcleos de esperanza y amor, que les permiten iniciar o continuar con su desarrollo psíquico emocional.

Fernández (2014), en su tesis titulada: *Maltrato infantil: Un estudio empírico sobre variables psicopatológicas en menores tutelados*; tuvo como objetivo: conocer la afectación a nivel psicopatológico en niños/as en situación de acogimiento residencial o acogimiento especial (en familia extensa o familia ajena) y su relación con el maltrato sufrido. Para dicha investigación el autor utilizó una población muestral de 86 menores de edad cuyas edades comprendían de 6 a 17 años, utilizando como instrumentos de medición el Cbcl (Child Behavior Checklist); el Cpss (Child Ptsd Symptom Scale); y, el Tamai (Test Autoevaluativo Multifactorial de Adaptación Infantil). A través de estas técnicas concluye que las consecuencias del maltrato en la infancia, son muchas y variadas. A nivel psicopatológico sobresale el retraimiento, la conducta agresiva y los problemas de atención que son los síndromes que presentan porcentajes más elevadas. Así mismo manifiesta que los trastornos mentales de los niños institucionalizados, son más frecuentes que en la población normal.

Tolentino (2013), en su estudio titulada: *Violencia contra violencia*; referido a las Política pública de protección a la infancia vulnerada por maltrato infantil en Chile: tuvo como objetivo conocer la noción del sujeto niño/a en los discursos de las políticas públicas y analizar sus efectos. El autor manifestó que las familias construyen violencias y las instituciones también. No obstante en la urgencia de la violencia física y la psicológica (aunque lo emocional en menor medida que el golpe) se silencia la violencia política. Los gritos de las primeras, dificultan la escucha de la tercera; haciendo violenta las estrategias de intervención y que convivan silenciosas, pero no por ello son neutras. Así, mientras la violencia visibles del hecho positivo (maltrato, golpes, o la violencia política) son directas y dominan reprimiendo el cuerpo del niño y la niña a una posición circunscrita, las invisibles del acto político (discursiva e institucionales), como la que vemos en las intervenciones, dominan reprimiendo en la sutileza de la diplomacia disciplinaria, construyendo agencias con limitaciones; agencias dependientes, que afloran en la inmovilidad, que paralizan, que victimizan atrofiando el cuerpo psicosocial, en necesidad de ser intervenidas.

Trujillo (2003), en su tesis: *Incidencia del maltrato infantil*, investigó la incidencia de maltrato infantil en el hospital infantil del estado de Sonora (1995 – 2000); Tuvo como objetivo: Conocer la incidencia de maltrato infantil en el hospital infantil del estado de Sonora. Recopiló y estudió estudiado todos los expedientes de ingresos hospitalarios, así como hojas de codificación de la consulta de higiene mental con el diagnóstico de maltrato infantil en el periodo que comprendió el estudio. Revisándose un total de 56 expedientes incluyéndose en el estudio 28 casos, excluyéndose el resto por no contar con expediente clínico completo. Tras la revisión de 56 expedientes incluyéndose en su estudio 28 casos. La investigadora, especialista en pediatría médica concluye: Que el Hospital Infantil del Estado de Sonora, presenta una tasa de incidencia del 0.4% por cada 1,000 ingresos. Y recomienda establecer un algoritmo de atención integral para todo niño que sufre cualquier tipo de maltrato de acuerdo a las condiciones de nuestra institución y la necesidad de crear clínicas de atención integral para brindar adecuada protección a los niños involucrados en maltrato infantil, concientizando al personal médico sobre un diagnóstico más temprano.

Moreno (2001), en su tesis: *Variables que intervienen en el abandono físico o negligencia infantil comparativamente con otros tipos de maltrato infantil*; El autor tuvo como objetivo explorar el abandono infantil en las familias por incapacidad del cuidador para controlar la conducta del menor. Para su investigación trabajó con una muestra de 107 familias y 256 menores de edad (menores de 18 años) en situación de desprotección. Concluye: que las familias por incapacidad del cuidador para controlar la conducta del menor; mantienen relaciones sociales conflictivas, que influyen negativamente en la conducta de los mismos. El autor evidenció diferencias significativas entre el abandono emocional y el maltrato físico por incapacidad de control; señalando que en el abandono emocional y en el maltrato emocional las relaciones sociales de los menores son adecuadas e incluso positivas. En cambio en el maltrato por incapacidad para controlar la conducta del menor las relaciones son bastante conflictivas; manifiesta además que en el abandono emocional predominan las relaciones de pareja con altibajos, al igual que en el abandono físico.

### **1.1.2 Antecedentes nacionales:**

Arriaga (2016), en su tesis: *El enfoque del desarrollo humano y el diseño de políticas públicas orientadas a la primera infancia: El caso del Programa Nacional Cuna Mas*, tuvo como objetivo: Aportar al debate sobre el desarrollo humano en la primera infancia mediante una propuesta de enfoque renovado que busca: explorar los alcances y desafíos conceptuales respecto a las capacidades y funcionamientos de las personas durante sus primeros años de vida; e identificar la manera en que el Estado aplica el enfoque de desarrollo humano en las políticas públicas, tomando como caso el Programa Nacional - Cuna Más. Utilizo como metodología la revisión y análisis documental sobre el desarrollo de los seres humanos durante sus primeros años de vida, en particular entre los 0 y los 3 años, para lo cual se ha recurrido a literatura académica, literatura gris, a la normativa del Midis y del Programa Nacional Cuna Más, y al diseño de programas sociales dirigidos a la primera infancia., principalmente de niños entre 0 y 3 años. El autor concluye: El Programa Nacional Cuna Más y en su enfoque de desarrollo humano, sitúa a las niñas y niños hasta los tres años en situación

de pobreza y extrema pobreza en el centro de su accionar, con el objetivo de promover su desarrollo (cognitivo, social, físico y emocional) con valor intrínseco en el presente e instrumental a lo largo de sus vidas; en esta tarea, incluye también el reforzamiento de los vínculos afectivos de los infantes con sus familias, e involucra a las mismas en la promoción y uso de buenas prácticas de cuidado y aprendizaje infantil. Así mismo, manifestó que Cuna Más, incorporó como parte de sus servicios, el acompañamiento de familias, entendiéndose como una manera de fortalecer las buenas prácticas de cuidado y atención a los infantes en sus hogares, manteniendo el vínculo con sus padres y la familia en general.

Páez (2016). En su tesis: *La problemática de la defensa de los derechos del niño y del adolescente en la Demuna de la provincia de Huaylas en relación a la búsqueda del bienestar subjetivo*; tuvo como objetivo: Conocer la problemática de la defensa de los derechos del niño y del adolescente en la Demuna de la Provincia de Huaylas en relación a la búsqueda del bienestar subjetivo. El autor concluye: Nuestra sociedad está fuertemente influenciada por el machismo, por la violencia de género, violencia intrafamiliar, discriminación, exclusión en sus diversas expresiones y demás hechos que mellan nuestro capital humano e impiden un adecuado desarrollo personal principalmente de los niños adolescentes. La Demuna, como institución que vela tanto por los deberes y derechos de los niños/as y adolescentes, viene trabajando activamente por este grupo poblacional, aunque con limitaciones que le impide realizar un trabajo más integral. En la Demuna de la provincia de Huaylas el aspecto emocional no es tomado en cuenta (pasa a segundo plano), es escasamente trabajado, se da preferencia al aspecto legal, así mismo dijo: Hace falta la promoción de actividades y trabajar en forma articulada con instituciones aliadas, falta difusión para conocimiento de la población. Esto se percibe en diversos actos públicos donde la participación de los niños y adolescentes en el ejercicio de sus derechos, es solo del 1,7%.

Arangoitia (2015), en su tesis: *El rol del estado para los niños, niñas y adolescentes de cuatro localidades rurales y urbanas del Perú: Una mirada a los servicios de educación y salud*; el autor realiza una investigación cualitativa longitudinal

de los servicios de educación y salud en cuatro comunidades del norte del Perú, separados según el área de residencia (rural/urbano), y niveles de pobreza. La muestra para evaluar la percepción de los niños sobre la preocupación de las políticas públicas, comprendía un total 51 muestras (25 niños en edades de 05 y 06 años, y 26 niños en edades de 2 y 13 años); recopiló información sobre los niños y sus familias con respecto a tres temas: 1) Las transiciones, 2) El bienestar y 3) El acceso a los servicios durante la infancia. El autor manifiesta que los cambios a nivel de acceso a servicios y mejoramiento de la infraestructura en las comunidades rurales forman percepciones positivas en los niños y adolescentes respecto del lugar donde viven. Así mismo la implementación de algunas instituciones en zonas rurales como posta médica, biblioteca municipal, escuelita, etc.; tienen relevancia y contribuyen a una visión más positiva del entorno en el que están creciendo los niños.

Manrique (2015), en su tesis: *Los problemas en la implementación de la política pública de trata de personas, en el eje de persecución y sanción del delito, entre los años 2010 al 2014*; Concluye: En el Perú, la política pública contra la trata de personas ha sido diseñada en función a tres ejes: i) Prevención del delito, ii) Persecución del delito, y iii) Protección a la víctima. En el eje de persecución, que además conlleva la sanción del delito, lo ejerce la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público. La realidad institucional de ambas entidades nos muestra la problemática por la que atraviesan y que influye negativamente en el cumplimiento de sus funciones. La legislación peruana, en cuanto a la tipificación de la conducta penal, ha evolucionado desde la ratificación por parte de nuestro país del Protocolo de Palermo.

La implementación de la política pública de trata de personas pone de manifiesto la capacidad del Estado para afrontar este proceso. Las tareas que se vienen cumpliendo en el eje de persecución del delito, no han sido las más eficientes dado que los entes responsables no logran instrumentar sus objetivos, evidenciando lo siguientes: i) Limitado despliegue del Estado a nivel nacional para afrontar el delito en su etapa preventiva, ii) La detección de casos de trata de personas en el Perú, es incipiente. Las investigaciones son reactivas (después que suceden los hechos), lo que no permite

contar con un sistema de información para poder abordar íntegramente el delito; iii) La intervención de los agentes responsables (policía y fiscalía) no logran articularse de forma secuencial, porque no cuentan con protocolos de actuación intersectorial para este delito; lo cual les impide adoptar acciones conjuntas.

Lanaway & Reiss (2009), en su tesis: *La vida institucional de adolescentes en estado de abandono: Estrategias para la reducción de costos y la promoción de la resiliencia*; Un estudio de caso de la fundación Santa Martha; Tuvo como objetivo: Conocer los costos de vivir en la institución Fundación Santa Martha y las fortalezas institucionales que viabilizan una gestión orientada a la cultura de la Resiliencia. Sus conclusiones ante la necesidad de proteger a la niñez en estado de abandono, las casas hogar siguen siendo una opción en temas de seguridad alimentaria, salud y educación para los niños, niñas y adolescentes (NNA), provenientes de hogares disfuncionales. La investigación está centrado en conocer los costos generados por instituciones que albergan a niñas, niños y adolescentes. Tomando como caso de estudio la Fundación Santa Martha, el autor descubre que lo más resaltante fue la Mutilación del Yo y la desconexión con el mundo exterior. Según lo observado concluye que en las casas hogar, la mutilación del Yo se presenta como una atrofia del Yo, puesto que los NNA albergados en este tipo de institución están en pleno desarrollo físico y psicosocial y el internamiento compromete a dicho desarrollo. Los niños, niñas y adolescentes (NNA) al ser internado en una casa hogar, la desconexión con el mundo exterior se presenta para el niño como una desconexión con su núcleo familiar; lo que también incluye un rompimiento entre él y su entorno inmediato así como con su contexto socioeconómico.

## **1.2 Marco Teórico Referencial**

La presente investigación tuvo como objetivo evaluar el desempeño de las políticas públicas de protección de niños en estado de abandono, aplicadas en el Perú en el periodo de 1990 – 2015. En la presente investigación mencionaremos los conceptos básicos de las políticas públicas a fin de establecer su desempeño en los temas vinculados a la prevención y protección de los niños en estado de abandono,

independientemente de las causales que motivaron dicho estado. De otro lado también mencionaremos definiciones de niños en estado de abandono o desprotección a fin establecer el rol del estado y su participación a través de sus programas de protección social.

### **1.2.1 Planificación de Políticas, Programas y Proyectos:**

Según diversas definiciones, las políticas públicas son un conjunto de acciones y/o actividades que emanan de las instituciones de gobierno y que se formulan con el fin de satisfacer múltiples demandas de la sociedad. Las políticas públicas por lo general están orientadas a normar el acceso de las personas a bienes y servicios que provee el estado; creando para tal efecto un conjunto de normas, lineamientos, procedimientos, entre otros y al mismo tiempo orientar la conducta y el comportamiento del ciudadano. Las políticas públicas también tienen su espacio en el tiempo; es decir: nacen, crecen y envejecen. Cuando estas envejecen y no surten efectos en el curso de los hechos, o para los objetivos que fueron creados es necesario su derogatoria y reemplazo.

Repetto (2004), refiere que la políticas públicas son herramientas para desarrollar las capacidades estatales y aptitudes de las instancias de gobierno para plasmar los máximos niveles posibles de valor social y Tamayo (1997), manifestó que las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que los ciudadanos y que el propio gobierno considera prioritarios. En consecuencia, las políticas públicas se enmarcan en procesos de orden político y social que tienen su lugar en el tiempo; mientras que los programa y proyectos configuran una construcción técnica para la producción de bienes y servicios, para satisfacer las demandas sociales y económicas de un país. Finalmente se puede decir que la aplicación de las políticas públicas decanta en programas y proyectos para plasmar los objetivos de gobierno o del estado. Por ejemplo, el Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia (Pnaia) se cristaliza a través de la planificación de políticas, programas y proyectos que pone en acción el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, tal como se ilustra en la tabla N° 1.

Tabla N° 1:  
Planificación de Políticas, Programas y Proyectos

	Política de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes	Programa de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes	Proyecto de defensorías zonales y/o municipales
<b>Los objetivos</b>	Una "cuestión": necesidad de garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes.	Un "objetivo": contribuir a que los derechos de los niños, niñas y adolescentes estén protegidos; en especial, contra la violencia, el abuso, la explotación y el trabajo infantil.	Un "objetivo": garantizar la defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes ante las instituciones públicas y privadas locales.
<b>Supuestos acerca de la acción</b>	La cuestión se redefine a lo largo del tiempo.	La definición de sus objetivos es el resultado de un proceso de negociación entre actores de diferentes niveles de gobierno (nacional y provincial) y del nivel provincial.	La definición de sus objetivos no se modifica en forma arbitraria. Su vigencia está atada a la existencia del programa y a sus orientaciones.
<b>Los actores</b>	Organismos gubernamentales. Medios de comunicación locales. Organizaciones sociales. Organismos como UNICEF y OIT. Partidos políticos.	Organismos nacionales y provinciales comprometidos en la gestión del programa. Organismos a cargo de implementar políticas de erradicación del trabajo infantil, de salud, educación, de desarrollo social, etc. Organizaciones sociales. Población infantil y adolescente.	Organismos comprometidos en la gestión del proyecto. Organismos gubernamentales del nivel local. Efectores de salud y educación. Organizaciones sociales de base territorial. Población infantil y adolescente.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de Chiara y Di Virgilio (2009).

Fuente: Planificación de políticas, programas y proyectos sociales (Nicolás Fernández Arroyo y Lorena Schejtman. - 1a ed. - Buenos Aires: Fundación CIPPEC, 2012).

### 1.2.2 Instrumentos de gestión y lineamientos vinculados al PNAIA

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, como ente rector ha emitido una serie de políticas vinculadas a la protección de poblaciones vulnerables o en riesgo. Las políticas emitidas son diversas y están dirigidas a la protección integral del niño y adolescente en el marco del convenio internacional de los derechos del niño. Para el MIMP, Las poblaciones en riesgo, son aquellas que se encuentran en situaciones de desventaja social o de carencia, en donde la privación, en cualquiera de sus formas,

coloca a personas, hogares o comunidades vulnerables a una posición de subordinación y/o no autonomía, debido a múltiples causas como la pobreza u otros factores que se quiere combatir a través de la políticas públicas.

Tabla N°2:

*Instrumentos de gestión, lineamientos y medidas vinculadas*

Instrumento de Gestión	Lineamientos de Política Específicos	Principales medidas vinculadas
Convención Internacional sobre los derechos del niño	Directrices de Naciones Unidas sobre Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños (numerales 22 y 122).	Los Centros de Acogimiento Residencial, deben ser pequeños y organizados en función de los derechos y necesidades de los niños, niñas y adolescentes, permitiendo así una atención individualizada y lo más semejante posible a la de una familia.
Ley 27337, Código de los niños y adolescentes	El interés superior de niño y adolescente	Respeto y promoción de los derechos de niñas, niños y adolescentes
Ley 26518, ley del Sistema Nacional de atención integral del NNA	Acciones dirigidas al desarrollo del niño y el adolescente a fin de lograr su incorporación plena y responsable a la sociedad y su realización individual.	El INABIF, desarrolla programas de atención al niño y al adolescente a nivel nacional en coordinación con los gobiernos regionales, locales.
Plan Nacional por la Infancia y la Adolescencia – PNAIA 2012-2021.	PNAIA : Crear espacios de participación para los adolescentes de 12 a 17 años de edad y promover su desarrollo pleno, e instituir un sistema de garantías para la protección de los derechos del niño de 0-17 años de edad.	Prevención y disminución de la violencia adolescente, reducción del consumo de drogas legales e ilegales en adolescentes y condiciones para fomentar y garantizar la participación de niños (a) y adolescentes.
Plan de Apoyo a la Familia -PNAF	(7mo lineamiento de política): impulso y difusión de derecho de toda persona a vivir en una familia.	Promover mecanismos que permitan la reinserción familiar de niños y adolescentes, velando por el respeto de sus derechos fundamentales.

Fuente: PNAIA 2021

### 1.2.3 Abandono infantil, causalidad y factores de riesgo.

García (2010) y Urizar (2007); refieren que el *Abandono infantil* es un fenómeno complejo y multicausal que se produce por violencia familiar debido a patrones de conducta de sus cuidadores y que estos dañan la integridad física, sociológica y psicológica de los menores de edad. Los autores concluyen que la negligencia de los adultos conlleva a violencia y maltrato de los menores que huyen a la calle; son los hogares disfuncionales los que producen mayor cantidad de infancia abandonada.

Belsky (1993), en su estudio sobre: *Causalidad y factores de riesgo*, manifestó que una causa es aquello que siempre precede la aparición de un fenómeno sin la cual el fenómeno no aparece. Se trata de causas suficientes y necesarias; sin embargo los fenómenos sociales como: desprotección, maltrato a la mujer, trata, drogadicción, y muchos otros; al ser multifactoriales y multidimensionales, nunca cuentan con causas suficientes y necesarias. Se utiliza en estos casos el marco del riesgo para hablar de factores de riesgo y su contrapartida, factores de protección. Un factor de riesgo es cualquier elemento que está asociado a la aparición de un fenómeno, pero que ni es suficiente por sí mismos, ni en todos los casos necesarios, para que aparezca dicho fenómeno. Belsky clasifica los factores de riesgo en 4 ámbitos:

- 1) El individuo: Factores relacionados con variables individuales de los padres y con variables individuales de los niña, niño o adolescente.
- 2) La familia: Incluye factores relacionados con la familia como sistema, con la relación de pareja, las relaciones paternas filiales, la estructura familiar, la vivienda y el nivel socio económico.
- 3) La sociedad: Incluye cuestiones como el trabajo, la movilidad de la población, factores relacionados con la escuela y el barrio.
- 4) La cultura: Factores relacionados a la situación económica social en la población, la ideología y patrones culturales, así como los servicios que ofrece el Estado.

### **1.2.3 Código del niño y doctrina de protección integral**

La Defensoría del Pueblo, en su Informe Defensoría N° 153 (2010), sobre *Abandono y desprotección de niños/as y adolescentes, en el Perú*; refiere que el Código del Niño y el Adolescente (CNA) está inspirado en la *Doctrina de la Protección Integral*, el término *abandono*, que se usa en este cuerpo normativo parece heredado de concepciones antiguas ya superadas ya que propone una categoría dicotómica que excluye la zona del riesgo, y por lo tanto invisibiliza la responsabilidad del Estado de las medidas de prevención y apoyo a las familias. Es decir, las medidas de protección que puede poner en marcha el Estado sólo irían encaminadas a los casos de abandono, y no contempla

la necesidad de intervenir en la zona de riesgo o en la prevención que desde el paradigma de la Salud Pública se revelan como objetivos prioritarios

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, en su modelo conceptual de *Niñas, Niños y adolescentes en presunto estado de abandono*, utiliza el término *desprotección*; para englobar todos los casos, cualquiera que sea su gravedad, de afectación de derechos de los niños, debido a un inadecuado cuidado o falta de adecuado cuidado por parte de los padres o los responsables de su cuidado. (Incluye casos de abandono como: orfandad, negligencia, maltrato de todo tipo (psicológico, físico o sexual) y de toda gravedad, incluyendo por tanto aquellos niños, que se encuentran en riesgo de perder el adecuado cuidado de sus padres por negligencia o abandono. Según refieren los especialistas del MIMP, el término abandono ya ha sido eliminado en varios países, también el término: *Estado de abandono o Declaración de estado de abandono*. Actualmente se tipifica la expresión: *Presunto estado de abandono*; para referirse niñas, niños y adolescente que se encuentran en investigación tutelar. Si bien la terminología de elección en los documentos de NNUU es el de: *niña, niño o adolescente sin cuidados parentales o sin adecuados cuidados parentales*; la definición que se hace de: *niña, niño o adolescente sin cuidados parentales*, corresponden a las Directrices de NNUU, sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños sin cuidados parentales o en riesgo.

#### **1.2.4 Modelos de los sistemas de Protección Integral (SPI):**

Gilbert, Parton, and Skivenes (Child Protection Systems, 2011); en cuanto a sistemas de protección de la infancia a nivel internacional señalan que los modelos u orientaciones en los Sistemas de Protección Integral (SPI), han recibido gran atención la propuesta de N. Gilbert, quien desde 1997, trabajó sobre un SPI de diferentes países (Canadá, Inglaterra, Suecia, Finlandia, Dinamarca, Noruega, Alemania, Bélgica y Países Bajos). Comparando los SPI de estos países, encontró dos grandes grupos de SPI: los orientados a la “protección” del niño, niña o adolescente, y aquellos orientados a brindar servicios de soporte a la familia.

Tabla N° 3:  
*Modelos en los Sistemas de Protección Integral – SPI*

	Protección infantil	Servicio a la familia Obligatoriedad de informar de un caso de desprotección)	Servicio a la familia (No obligatoriedad de informar de un caso de desprotección)
Corte político	Liberal	Social demócrata	Conservador
Países	USA, Canadá, Inglaterra	Dinamarca, Suecia, Finlandia	Bélgica, Países Bajos, Alemania

Fuente: Gilbert, N; Parton, N And Skivenes

Tabla N° 4:  
*Principales características de los Sistemas de Protección Integral – SPI*

	Protección infantil	Servicio a la familia
Marco del problema	Individual/moral	Social/Psicológico
Intervención	Legal/ tutelar	Terapéutico, evaluación de necesidades
Relación con los progenitores	Conflictiva, acusatoria	Alianza, colaborativa
Medida de protección fuera del hogar	Involuntaria	Voluntaria

Fuente: Gilbert, N; Parton, N And Skivenes

El autor encontró un cambio en las tendencias con prioridad y predilección por el acogimiento familiar frente al residencial, mayor desarrollo de los sistemas, con cada vez más servicios diferenciados de apoyo a la familia, prevención y tratamiento temprano de los SPI de estos países, hallando que, si bien cada vez más países asumen un enfoque de servicios familiares, no sólo se mantiene la perspectiva de la protección, sino que surge una nueva orientación distinta a las anteriores: la orientación centrada en el niño (o niña, niño o adolescente). Esta nueva corriente, nacida del reconocimiento del niño, niña o adolescente como sujeto de derechos y ciudadano presente (no a futuro), que mantiene una relación directa con el Estado, y de la importancia de la “inversión social” en el capital humano de la sociedad (lo cual no deja de enmarcarse dentro de un paradigma capitalista). Dichas orientaciones de

intervención del estado está centrado en el niño, en el servicio a la familia y en la protección infantil.

*La tabla N° 5, ilustra las tres orientaciones de intervención del estado en la protección de niño y la familia.*

Tabla N° 5:

*Orientaciones de intervención del Estado*

	<b>Centrado en el niño</b>	<b>Servicio a la familia</b>	<b>Protección infantil</b>
Objeto de la intervención	Las necesidades individuales del niña, niño o adolescente en una perspectiva presente y futura: la sociedad necesita ciudadanos sanos constructivos	La atención a las necesidades de la unidad familiar	Los padres que han desprotegido a sus hijos por negligencia o maltrato
Rol del Estado	Paternalista / “desfamiliarizador”: el estado asume el rol parental, pero busca re familiarizar al niña, niño o adolescente mediante acogimiento familiar, o adopción	El estado apoya a los padres fortaleciendo las relaciones familiares	El estado “sancionador” hace de vigilante para garantizar la seguridad del niña, niño o adolescente
Marco del problema	El desarrollo del niña, niño o adolescente y las desigualdades o desventajas para algunos niña, niño o adolescente	Psicosocial (sistemas familiares, pobreza, desigualdad)	Individual / Moral
Modo de intervención	Intervención temprana y evaluación de necesidades	Evaluación de necesidades o terapéutica	Investigación legal, tutelar
Objetivo de la intervención	Promover el bienestar mediante inversión social e igualdad de oportunidades	Prevención, vinculación social y en redes	Protección, reducción del daño
Relación con los progenitores	Substitutivo o en alianza/colaboración	Alianza/colaboración	Conflictiva, acusatoria
Equilibrio de derechos	Derechos de los niña, niño o adolescente / Responsabilidad de los padres	Derechos de los padres a una vida familiar mediada por trabajadores sociales profesionales	Derechos de las niñas, niños o adolescente y los padres cumplidos por medios legales

Fuente: Gilbert, N; Parton, N And Skivenes

La clasificación de tres orientaciones de los Sistemas de Protección Integral (SPI) no implica tanto que cada país se sitúe exclusivamente en una de las tres posibilidades. Sino que más bien se trata de tres dimensiones u orientaciones diferentes que podemos encontrar coexistiendo en todos los SPI. Cada SPI, de cada país tendría un diferente peso en cada una de las tres dimensiones, existiendo diferentes combinaciones. Se podría pensar que un SPI más eficiente sería aquél destinado tanto a la prevención y soporte a la familia en primer término (dimensión de servicio a la familia), como a proteger legalmente al niño, niña o adolescente de la desprotección causada por sus progenitores (dimensión de protección infantil), como a garantizar la satisfacción de todas las necesidades de la niña, niño o adolescente de una manera integral y de forma que se eviten desigualdades sociales (dimensión centrada en el niño).

Dicho esto, comentar que el caso de España e Italia pueden ser un ejemplo paradigmático de desarrollo de SPI que podría ser de utilidad para países latinoamericanos como Perú, ya que en la cultura mediterránea, a diferencia de las regiones norte europeas o el ámbito anglo sajón, existe un concepto tradicional muy fuertemente establecido de familia como brindadora principal de soluciones y apoyo a los individuos, al igual que en Latino América. Concepto que, en los últimos 50 años, va compitiendo o combinándose con el del Estado del bienestar, o la idea del Estado como el ente máximo que protege y apoya al individuo.

Históricamente la familia ha sido la fuente principal de bienestar en España e Italia, países que por otro lado han tenido un gran desarrollo del llamado: *Estado del Bienestar*, en las últimas décadas, con un extenso desarrollo de servicios de salud, educación o apoyo social a los ciudadanos. Se ha dado en estos dos países un protagonismo compartido del bienestar, entre la familia y las instituciones, mientras que en otros países del norte de Europa y el mundo anglo sajón son las instituciones del estado quienes centralizan la provisión de bienestar. Por otro lado tanto en Italia como en España hay un retraso en el desarrollo del SPI español respecto a Europa, dado a factores históricos, y ambos provienen, como latino América, de modelos

asistencialistas basados en grandes instituciones de origen religioso y caritativo. Ambos países han hecho un notable avance para evolucionar a modelos más avanzados, combinando estrategias comunitarias y de base familiar (según la orientación de servicio a la familia), así como de protección.

Si bien en ambos países es de una gran importancia la vida familiar, y la familia puede suplir o apoyar en muchas necesidades del individuo (más que en otros países desarrollados), por otro lado la cultura de acogimiento familiar está en vías de desarrollo ya que comenzó más tarde y se parte de una cultura que valora mucho los lazos consanguíneos. Similar sucede en Latinoamérica: La cultura familiar típica en Latino América ha sido denominada (por autores estadounidenses) como *familismo*, y en cierta forma es más cercana al concepto familiar mediterráneo que al individualismo anglosajón.

En el familismo, sin embargo, las obligaciones con la familia se ponen a menudo por encima de las necesidades del individuo, y se restringe la solidaridad a las relaciones consanguíneas. Éstas y otras características de las culturas familiares en las regiones (tanto positivas como negativas) tienen implicancias en el desarrollo de los Sistemas de Protección Integral (SPI). En el caso Peruano se podría decir que el SPI desde una concepción moderna se encuentra en pleno desarrollo, habiendo tenido hasta ahora una orientación más proteccionista; sin embargo se hace necesario el enfoque de familia y el enfoque centrado en la niña, niño o adolescente.

### **1.3 Marco Espacial:**

El marco espacial de la investigación comprende a todos los departamentos del Perú, donde se encuentran ubicados los Centros de Atención Residencial (CAR) del Inabif. Según mapa que se muestra a continuación, a nivel nacional se incluyen los departamentos de: Lambayeque, la Libertad, Ancash, Lima, Ica, Arequipa y Moquegua. En zonas de sierra y selva incluyen direcciones regionales del MIMP, en Loreto, Madre de Dios y Puno, que son zonas de mayor vulnerabilidad social, tal como se muestra en el siguiente mapa.

Figura N°1:  
Centros de Atención Residencial (CAR) del INABIF



Fuente: INABIF.

## **1.4 Marco temporal**

Para realizar la presente investigación tuvo como fecha de inicio desde el mes de setiembre del 2016 y culminó en mayo del año 2017.

## **1.5 Contextualización: histórica, política, cultural y social.**

### **1.5.1 Histórica:**

A principios del siglo XX, casi en toda Europa se implementaron leyes de protección de los niños abandonados, que incluían atenciones en el área social, jurídica y sanitaria. El incremento de la orfandad de niñas, niños y adolescente, se visualizó en mayor cantidad después de la segunda guerra mundial, donde miles de niños quedaron huérfanos. En nuestro país desde la época de la colonia se ha conocido de la existencia de niños abandonados por sus padres que los echaban a la calle, dejándolos abandonados en la puerta de las iglesias, hospitales o entregados a instituciones benéficas como los orfanatos. Según relata la historia, la primera casa de niños expósitos se fundó en 1603, donde recibían ropa, alimentación y atenciones médicas básicas durante sus primeros años de vida. En 1930 se inauguró el Puericultorio Pérez Aranibar, como institución benéfica para albergar a niños abandonados y brindarles los cuidados necesarios para su desarrollo personal y social. En el año de 1982 se crea el Instituto Nacional de Bienestar Familiar (Inabif), con la finalidad de brindar atención y apoyo a niños, niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres, adultos, adultos mayores y en general a toda persona en situación de riesgo y abandono. .

### **1.5.2 Política:**

En 1924 con la aprobación de la Declaración de los Derechos del Niño se iniciaron las actividades de ayuda humanitaria a niños víctimas de la segunda guerra mundial y en 1953 el Unicef, se convierte en organización internacional permanente, extendiendo sus acciones en Latinoamérica y África. En el año de 1959, se aprueba la Declaración de los Derechos del Niño y 30 años después en 1989 aprobó la Convención sobre los Derechos de Niño, estableciendo derechos económicos, sociales y culturales, consagrados en 54 artículos y 5 principios.

Es en razón de estos acuerdos supranacionales, que el Perú adoptó una serie de políticas, para velar por los derechos del niño (en anexos adjuntamos todas las políticas vinculadas a la protección de niños en estado de abandono. Todo este marco jurídico nacional fue adoptado y alineado del marco jurídico internacional, y el Perú ratificó su participación como estado parte de las Naciones Unidas, para trabajar en favor de los niños, niñas y adolescentes en estado de abandonado. En nuestro país la primera institución tutelar de cuidado de niños en estado de abandono es el: Instituto Nacional de Bienestar Familiar (Inabif), que se encuentra bajo la rectoría del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

### **1.5.3 Cultural:**

Antiguamente a los niños abandonados se les llamada niños expósitos (niños recién nacidos) abandonados en la puertas de las iglesias, en el jardín de una casa u otros lugares públicos; dejado por sus progenitores por diferentes motivos como pobreza por no tener con que criarlos, o por vergüenza familiar por ser hijos nacidos fuera del matrimonio; a quienes llamaban hijos ilegales o ilegítimos o espurios. En la época de la colonia, circulaban diversos calificativos para los niños expósitos o abandonados, nacidos fuera del matrimonio; de acuerdo a su procedencia se calificaban en: Hijo del adulterio; Hijo Bastardo; procreado con una concubina; Hijo Nefario; procreado con descendientes o ascendientes familiares; Hijo Incestuoso; Hijo Sacrilego; procreado por clérigos, frailes, monjas o mancebos.

Los cambios culturales en el mundo como el procrear hijos como dios manda, ha cambiado y sus efectos se visualizan en los cambios demográficos. Por ejemplo en Europa, China, Norteamérica y otros países el crecimiento de la población joven va en retroceso, debido a que las parejas deciden cuantos hijos y acceden libremente a los métodos anticonceptivos; o se legaliza el aborto y con ello se controlan los índices de natalidad para evitar una explosión demográfica desmedida. De otro lado los paradigmas sociales ya desterrados, promueven a la mujer para actividades laborales, echando fuera esa vieja concepción de la mujer ama de casa. La ocupación laboral permite a la mujer y a la pareja planifican la cantidad e hijos a tener; postergando cada

vez en mayor grado la maternidad. Todos estos cambios de concepciones, paradigmas y estigmas de orden familiar y social, ha traído como consecuencia que en otros países disminuyan los índices de natalidad, contrario a los que sucede en nuestro país que no existe control de la natalidad y se produzcan tantos niños abandonos. Este fenómeno inverso a nivel mundial, es la convergencia entre la oferta y demanda de niños para la adopción, que sigue en aumento en el mundo desarrollado, donde la fertilidad ha disminuido considerablemente.

#### **1.5.4 Social:**

Las condiciones y características del entorno social donde se desenvuelve la niña, niño o que rodean la familia de los mismos, influyen decisivamente en el riesgo de la desprotección; factores como la pobreza, la violencia social y vulnerabilidad del barrio, así como los patrones culturales en cuanto a la protección de la infancia. Una mayor violencia social en el barrio, mayor delincuencia, menor empleo, mayor acceso a alcohol, menor acceso a servicios de educación, salud o cuidado, patrones culturales que legitiman el maltrato contra la niña, niño o adolescente, así como una mayor pobreza en el entorno inmediato de ellos, aumentan el riesgo de que sufran alguna situación de desprotección, porque son fuentes que generan amenazas directas contra los niños, niñas y adolescentes (NNA), y que estos añaden estrés a la familia, reduciendo su capacidad de protección y cuidado.

Existen múltiples indicadores que podrían dar cuenta de las estrategias de protección social a nivel de eficacia, eficiencia, oportunidad, entre otros. Sin embargo, no se ha realizado un estudio completo al respecto en Perú. Podríamos tomar como un indicador el número de NNA institucionalizados, bajo la premisa que estrategias adecuadas de protección deberían traducirse en una baja tasa de institucionalización, debido a las estrategias de prevención, el cuidado en el propio hogar y las alternativas familiares de protección. Si bien ha quedado demostrada la relación entre las variables del entorno social y la desprotección, no está todavía clara cuál es la interacción entre las variables del entorno y las de la familia, ya que, habiendo unas mismas condiciones desfavorables en un barrio, la desprotección no se distribuye por igual en

todos los hogares. En el Perú, cerca de 20.000 NNA se encuentran institucionalizados en los CAR públicos y privados. La cifra es aproximada porque no existe un registro actualizado de los NNA que viven en instituciones en cuidado residencial. Podríamos comparar estas cifras con las estimaciones realizadas por la Relaf a nivel de Latinoamérica. Nótese que se ofrecen los datos absolutos, no en % a la población total de NNA, por lo que se permiten una comparación directa:

Los niños, niñas y adolescente albergados en el Inabif, permanecen en promedio de a 3 a 5 años, hasta que termine su proceso de investigación tutelar; pese a que según directrices de NN.UU., se debe evitar la institucionalización, restringiéndola tan sólo a los casos en los que realmente sea necesaria, como última alternativa, y por períodos lo más breves posibles, poniéndose especial énfasis a nivel internacional en la desinstitucionalización de los niños/as menores de 3 años. A pesar de este acuerdo internacional, la institucionalización en Perú sigue siendo la medida de protección más utilizada, evidenciándose en los servicios de protección integral una falta de estrategias adecuadas alternativas a la institucionalización y con base en la familia, tanto para prevenir la desprotección como para abordarla, como por ejemplo servicios de fortalecimiento familiar, de prevención de la desprotección en grupos de riesgo, servicios de cuidado diurno u otras estrategias recomendadas con base en la familia que han mostrado mejor efectividad y mejor eficiencia para la protección de los NNA. Las limitantes de intervención son el excesivo tiempo de internamiento por demora en la investigación tutelar, falta de garantías en los procesos legales, excesivos tiempos de los procesos judiciales y administrativos, causas ilegítimas de separación familiar (como la pobreza u orfandad), instituciones de protección y cuidado lejanas a la familia y comunidad del NNA y limitaciones en los paradigmas de los operadores, los cuales no se centran en las necesidades del NNA, no se enfocan en la reintegración familiar, ni escuchan a los NNA. En todo caso queda patente la necesidad de disminuir los factores de riesgo en el ámbito del entorno social para prevenir la desprotección. Estas relaciones no han sido probadas en Perú, a pesar de que suponen un consenso a nivel internacional.





## **II. Problema de Investigación**

## **2.1. Aproximación temática, estudios relacionados:**

En el Perú, una primera estimación sobre la magnitud de las limitadas estrategias en el ámbito de los Centros de Atención Residencial proviene del estudio cualitativo realizado por la Defensoría del Pueblo (Informe Defensorial N° 150 -2010) y por los datos extraídos de las evaluaciones anuales del POI y PEI del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables - MIMP. Si bien no se puede garantizar la representatividad de las conclusiones del estudio de la Defensoría del Pueblo; son datos a considerar como una primera aproximación, ya que aportan datos sobre variables que no se han medido en los registros administrativos, haciéndose necesaria la realización de estudios de línea base.

La Defensoría del Pueblo expuso sobre los resultados de la supervisión realizada a 80 Centros de Atención Residencial (públicos y privados), hallándose falencias como las siguientes: Los niños, niñas o adolescentes que ingresan al CAR, son principalmente por causa de pobreza (considerado dentro de la categoría “otras” en las causales de ingreso, la cual aplicaba a un 24,4% de los niños/as o adolescentes estudiados); 297 (6.7%) de los niños, niñas o adolescente residentes provenían de otras regiones distintas a la del CAR (provocando desarraigo); el 9.4% expresaba su lengua materna (para lo cual los CAR no están preparados); el tiempo de permanencia era excesivo: se evidenció que la mayoría de los residentes permanecían de 1 a 5 años; otros permanecían entre de 5 y 10 años, y una menor cantidad más de 10 años. En la supervisión de la Defensoría del Pueblo (2010), reveló que más de la mitad de los residentes, mantenía vínculo con sus familiares. Lo que evidencia la pertinencia de trabajar en la reinserción familiar. A este respecto, sólo el 8% de los psicólogos entrevistados por el estudio de la Defensoría mencionaron realizar tareas dirigidas a la orientación familiar.

Así mismo el informe evidenció la escasa capacitación de las personas que realizan las labores de cuidado de la niña, niño o adolescente, la cuarta parte de las cuales no contaba con ningún tipo de capacitación relacionada con su labor. En el mismo estudio se recogió que el 31% de los CAR supervisados no contaban con

personal suficiente, que el nivel remunerativo de los mismos era bajo (73% de los cuidadores cobraba por debajo de los S/1,000 al mes) y que el 22% de ellos requería de una mayor capacitación de sus profesionales. En cuanto a las características arquitectónicas, el estudio de 2010 reveló que un 56.8% de los Centros no cuenta con espacios propios (privados) para que los niños guarden sus pertenencias, que el 54.5% de los centros restringían el acceso diurno a los dormitorios. En el 78% de los CAR los días de visita no eran fijados de común acuerdo con los familiares de los residentes, siendo que en el 60.9% de los casos se trataba de horarios laborables, lo cual dificultaba el encuentro familiar.

El Informe Defensorial, con referencia al trabajo técnico de los trabajadores de los CAR, reveló serias falencias en el procedimiento de atención, evidenciando ausencia de documentación acreditada en los expedientes matrices, que mostraban una gran falta de rigurosidad en la evaluación y sobre todo el abordaje de cada caso. La experiencia tan negativa que suponía la institucionalización para los NNA que fueron entrevistados, quienes definían los CAR como contextos muy normativos y de control que restringen su libertad e identidad, y que les aísla de la vida familiar y comunitaria. A pesar que el estudio es esencialmente cualitativo, no se puede garantizar su representatividad, y es el único hasta la fecha, elaborado en el Perú.

Por citar otro ejemplo de intervención en Casas Hogares del Inabif, se ha revisado informes del POI 2015 y 2016 de la Casa Hogar Sagrado Corazón de Jesús, en cuanto a condiciones en que se viene prestando el servicio, se extrae que la Casa Hogar Sagrado Corazón de Jesús, no cuenta con espacios suficientes para la realización de talleres de capacitación para manualidades y otros; los espacios para actividades deportivas y recreativas son insuficientes e inadecuadas. Según manifiesta su directora, en dichas condiciones ya no es posible brindar servicios de calidad. La Casa Hogar, presenta la necesidad de mejoramiento y ampliación de su infraestructura, a fin de que permita responder a las necesidades básicas de la población residente y de los trabajadores; ya que no cuenta con ambientes adecuados para el desarrollo de las diferentes actividades a favor de las niñas y

adolescentes. Las necesidades expuestas son: no contamos con ambiente para acervo documentario; no hay oficina para Dirección y Administración; cerco perimétrico precario que no garantiza seguridad; almacenes inadecuados (pequeña sin ventilación); faltan ambientes multiuso; poca privacidad para atender los casos de consejería familiar; dormitorios poco amplios, se encuentran hacinados; déficit de capacitaciones para el personal profesional, técnico y administrativo; falta de material educativo y de talleres; entre otros.

Las familias adoptivas para acceder a una adopción previamente pasan por un proceso evaluativo y de capacitación y el niño/a o adolescente tiene que estar declarado judicialmente en abandono. Las modalidades de adopción son tres: 1) La adopción de mayores de edad, que se tramita ante el Juez; 2) La adopción administrativa y 3) La adopción por excepción, cuyo trámite es judicial. Del grupo de niños/as y adolescentes declarados judicialmente en abandono, años tras año va quedando un remanente de los llamados niños de adopciones con prioridad; cualificación que se da a los NNA por ser mayores de 9 años o ser adolescentes, con necesidades especiales o con enfermedades de poca recuperación en el mediano plazo, o pertenecer a un grupo de hermanos. Según estadísticas del Mimp, a diciembre del 2016, existían alrededor de 400 niñas/os y adolescentes, incorporados al Programa de Adopciones Prioritarias. Para ello el Mimp, realiza campañas de sensibilización pero también es la tarea de coordinación y estudio de casos. En promedio cada una de ellos demora tres meses y nuestros recursos y fortalezas logísticas aún no están al alcance de ese mayor esfuerzo que demanda una asignación con prioridad, así como de estrategias cara a cara o grupales de sensibilización que incorporen no solo al organismo acreditado sino también a las personas en lista de espera.

Hagamos un esfuerzo para contar en las sesiones informativas con los videos de las niñas/os o adolescente con una mínima edición que dé cuenta de su historia de vida y las demandas necesarias de su adopción, el adecuado tiempo de la visita sin y con contacto. No obstante no se debe perder la luz de la esperanza de conseguirles una familia (Dra. Soledad Cisneros, especialista en política de niñez - Mimp). Todo lo cual

demanda más horas persona por niño. Estamos en un promedio de 60 niña, niño o adolescente por año pero podemos incrementar no solo el número de adopciones con prioridad sino que podemos contar con stakeholders que participen apoyándonos en la tarea de estudio de caso por un lado y por el otro establecer redes de contactos de grupos de familias dispuestas a adoptar o dar su hogar en colocación familiar. Este trabajo nos aportará otros tipos de indicadores que incorpora otras medidas de protección del NNA que ingresados al programa de adopciones pueden integrarse por la vía de adopción, el acogimiento familiar lo que evitará su institucionalización. Ello también demanda diferentes estrategias de acompañamiento que ya muchos de los organismos acreditados para la cooperación y apoyo en la adopción internacional, vienen reportando estrategias nuevas para el acompañamiento de las familias que adoptan niños de adopciones con prioridad, ya que es un doble esfuerzo de adaptación de ambas partes.

El Programa de adopciones nacional no cuenta con una estrategia de acompañamiento ya que los especialistas no están autorizados a realizar terapias solo intervenciones de supervisión y evaluación. Por tan razón es una oportunidad para establecer convenios mediante los cuales podamos contar con los psicólogos/as necesarios los que debidamente calificados puedan apoyar gratuitamente en esta tarea. El cupo es flexible de 50 a 100 personas; esta sesión es interactiva y de una semana con (01) un foro (aplicativos e learning o una similar que permita un diseño de página con la información suficiente para atender las necesidades básicas de información, incorporándose los foros para completar los conceptos y afianzar conocimientos al haber pruebas de entrada y salida se irán quedando solo aquellos que presentes en perfil mínimo de conocimiento base para ingresar a la etapa psicosocial.

En las tablas siguientes, se visualizan la cantidad de niños institucionalizados en los hogares del Inabif; las Aldeas Infantiles de los Gobiernos Regionales; los Albergues de la Sociedad de Beneficencia; el tiempo de permanencia en los CAR y el promedio por año de las adopciones; a continuación mostramos unas estadísticas relacionadas,

son datos a considerar como una primera aproximación cuantitativa que aportan sobre variables que figuran en los registros documentales, que nos sirve de línea base

Tabla N° 6:

*Estadísticas de niños, en estado de abandono*

NNA	N° de Instituciones	Tipo de Institución
4,500	35	Hogares del INABIF – MINDES
2,054	27	Aldeas Infantiles Gobierno Regional
1,011	20	Albergues Sociedad de Beneficencia
12,300	246	Centros de Atención Residencial - MINDES

Fuente: MIMP (2015)

Tabla N° 7:

*Resultados del PNAIA 2015*

Tiempo de permanencia del NNA en el CAR del INABIF	3 a 5 años
Niña, niño o adolescente que tiene un familiar identificado	86.5%
Niña, niño o adolescente que logra reintegrarse a su familia biológica o extensa	27.4%
Resolución de Autoabandono: susceptible para la adopción.	13.5%
Niña, niño o adolescente promovidos en adopción (promedio)	200 por año

Fuente: MIMP (2015)

Tabla N° 8:

*Niñas, niños y adolescentes institucionalizados*

Argentina	17,073	Fuente: Niños privados de su libertad. Sec. DD.HH/Unicef
Bolivia	14,000	Fuente: Estimación Defensoría de Niñez y Adolescencia – Sociedad Civil de Bolivia
Colombia	24,000	Fuente: Informe Unicef
Paraguay	2,573	Fuente: Censo INECIP – Unicef
Perú	19,865	Fuente: Sociedad Civil

Fuente: Revista UNICEF (2009)

## **2.2. Formulación del problema de investigación:**

En el Perú, la institucionalización de niñas/as y adolescentes, responde a enfoques inadecuados de los que aún llevan el procedimiento de investigación tutelar; que como se ha mencionado se encuentra a cargo del Poder Judicial en la mayor parte del país, pero a su vez, son las características de los NNA, los que influyen en la posibilidad de la adopción luego de declararse judicialmente su abandono. Así por ejemplo, las niñas, niños o adolescentes con menor posibilidad de adopción son, aquellos que superan los 09 años de edad, los que sufren de alguna enfermedad o discapacidad y los grupos de hermanos. Una muestra de la dimensión del problema investigar, se evidencian en las estadísticas que registra la Dirección de Investigación Tutelar (DIT) del Mimp, respecto al número de niños que ingresan cada año como casos nuevos de presunta desprotección o abandono (Ver tablas en anexos). Cabe precisar que la información no es de carácter nacional, toda vez que el Mimp aún no asume la función tutelar en todos los Distritos Judiciales (33 Distritos Judiciales a nivel nacional), que con anterior a la Ley 28330 (2004) tenían esta función, en consecuencia muchos juzgados aún llevan las investigaciones tutelares a nivel de provincias.

Existen múltiples indicadores que podrían dar cuenta de las estrategias de intervención para la protección social a nivel de eficacia, eficiencia, oportunidad, entre otros. Sin embargo, no se ha realizado un estudio completo al respecto en Perú. Podríamos tomar como un indicador el número de NNA institucionalizados, bajo la premisa que estrategias adecuadas de protección deberían traducirse en una baja tasa de institucionalización, debido a las estrategias de prevención, el cuidado en el propio hogar y las alternativas familiares de protección. Si bien ha quedado demostrada la relación entre las variables del entorno social y la desprotección, no está todavía clara cuál es la interacción entre las variables del entorno y las de la familia, ya que, habiendo unas mismas condiciones desfavorables en un barrio, la desprotección no se distribuye por igual en todos los hogares (Ver tabla de evidencias en anexos).

Los niños, niñas y adolescente albergados en el Inabif, permanecen en promedio de a 3 a 5 años, hasta que termine su proceso de investigación tutelar; pese a que las Directrices de NN.UU. es la de evitar la institucionalización, restringiéndola tan sólo a los casos en los que realmente sea necesaria, como última alternativa, y por períodos lo más breves posibles, poniéndose especial énfasis a nivel internacional en la desinstitucionalización de los niños/as menores de 3 años (ver tabla 7). A pesar de este acuerdo internacional, la institucionalización en Perú sigue siendo la medida de protección más utilizada, evidenciándose en los servicios de protección integral una falta de estrategias adecuadas alternativas a la institucionalización y con base en la familia, tanto para prevenir la desprotección como para abordarla, como por ejemplo servicios de fortalecimiento familiar, de prevención de la desprotección en grupos de riesgo, servicios de cuidado diurno u otras estrategias recomendadas con base en la familia que han mostrado mejor efectividad y mejor eficiencia para la protección de los NNA.

Las limitantes de intervención son el excesivo tiempo de internamiento por demora en la investigación tutelar, falta de garantías en los procesos legales, excesivos tiempos de los procesos judiciales y administrativos, causas ilegítimas de separación familiar (como la pobreza u orfandad), instituciones de protección y cuidado lejanas a la familia y comunidad del NNA y limitaciones en los paradigmas de los operadores, los cuales no se centran en las necesidades del NNA, no se enfocan en la reintegración familiar, ni escuchan a los NNA. En todo caso queda patente la necesidad de disminuir los factores de riesgo en el ámbito del entorno social para prevenir la desprotección. Estas relaciones no han sido probadas en Perú, a pesar de que suponen un consenso a nivel internacional (Ver tabla de evidencia en anexos).

**Preguntas orientadoras:**

A efectos de tener consistencia en el proceso investigador respecto del desempeño de las políticas públicas aplicadas en el Perú, en cuanto a prevención y protección de niñas, niños y adolescentes en estado de abandono, desde el 1990 al 2015, formulamos las siguientes preguntas orientadoras:

1. ¿Cuál es el desempeño de las políticas públicas de adoptadas por el estado peruano en el marco de la convención internacional de los derechos del niño?.
2. ¿Cuál es la eficacia de las políticas públicas en cuanto a prevención de los factores de riesgo que influyen en las causales de abandono y/o desprotección de NNA?.
3. ¿Cuál es el nivel de articulación y responsabilidad de los diferentes estamentos de gobierno, en cuanto a la aplicación de las políticas públicas de prevención de los factores de riesgo de NNA en estado de abandono?.
4. ¿Cuál es el nivel de desempeño de las políticas públicas transversales, sectoriales y de obligatorio cumplimiento en cuanto a prevención y protección de NNA en estado de abandono?.
5. ¿Cuál es el nivel de articulación de los operadores de justicia para la atención oportuna de los servicios de prevención y protección de NNA en estado de abandono?

**2.3 Justificación:**

El problema de la desprotección de niñas, niños y adolescente (NNA), no puede ser solucionado, o reducido suficientemente por parte del Estado porque las estrategias utilizadas están limitadas, al no ser suficientes (en cuanto a su cobertura, y diversidad), y al no ser las más eficientes. La estrategia más utilizada en Latinoamérica y Caribe, así como en el Perú, es la institucionalización. Se ha demostrado ampliamente que la institucionalización de los NNA como medida de protección acarrea graves consecuencias para su desarrollo integral, más graves cuánto menor es la edad del niño/a, afirmándose que por cada (03) tres meses de vida en una institución, un niño/a se retrasa un mes en su desarrollo.

Existe evidencia que relaciona la institucionalización con menor éxito de la reinserción de niños, niñas y adolescente (NNA) en su familia de origen, con mayor inestabilidad en las posteriores alternativas de cuidado y con menor éxito y bienestar en la vida adulta. Esto, sumado a los altos costos que supone en comparación con otras alternativas de protección con base en la familia (se dice que el acogimiento residencial es de media hasta tres veces más costoso que el familiar), hacen que la institucionalización no sea costo efectiva y que deba ser restringida a los casos de NNA con enfermedades mentales severas o que muestran un comportamiento autodestructivo.

La presente investigación trata de visualizar los resultados de las políticas públicas aplicadas a la prevención de los factores de riesgo que influyen en las causales de abandono de los niños, niñas ya adolescentes. Entre otras cosas, se trata de evaluar objetivamente si las política públicas se alinearon al marco jurídico internacional de protección de los derechos del niño y si estas tuvieron los efectos deseados para la disminución de niños en estado de abandonado, o si los cuidados institucionalizados fueron los óptimos o si las pautas de crianza impartida a los progenitores tuvo la acogida requerida y/o disminuyeron los hogares disfuncionales o si después de la reinserción familiar mejoraron las relaciones paterno filial.

La presente investigación pretende evaluar a las políticas públicas en sus dos momentos: 1) Como acción preventiva de riesgos y 2) Como acción protectora para atender las necesidades y cuidado de los niños en estado de abandono. De otro lado el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (Mimp), plantea evaluar su accionar a través de informes del Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia (Pnaia) al 2021, según cronograma que se ilustra en la siguiente figura:

**Figura N° 2:**  
**Horizonte temporal de evaluación del PNAIA 2021**



Fuente: MIMP/PNAIA 2012 - 2021

## 2.4 Relevancia:

Las directrices de Naciones Unidas, en cuando a la protección de la familia y el niño, inciden que los sistemas de protección integral (SPI), deben intervenir más en la prevención que en las situaciones de desprotección. Por ello el mayor desarrollo e inversión debe darse en servicios de apoyo a las familias como: estrategias de fortalecimiento familiar, centros de cuidado diurno, estrategias de cohesión de la sociedad, de desarrollo de las competencias parentales, fomento del adecuado desarrollo infantil, así como reducir los factores de riesgo y potenciar los factores de protección. Está demostrado que es más efectiva la inversión en prevención que en resolver y paliar las situaciones de desprotección cuando ya se han dado.

Desde este enfoque de prevención, se fomentan las prácticas colaborativas con los padres, en un trabajo lo más incluyente posible de toda la familia; buscando la implicación activa parental, así como la participación de los niños/as o adolescente. Todos estos enfoques y estrategias exigen del profesional que brinda el servicio, una capacitación específica en diversas metodologías de trabajo con familias y niñas, niños o adolescentes desde la rama de la psicología, el trabajo social y la educación social, como por ejemplo en: intervenciones psicoeducativas, fortalecimiento familiar, mediación, consejería u otras.

Las Directrices de Naciones Unidas, remarcan el compromiso de los Estados de garantizar políticas y prácticas apropiadas con respecto a dos principios: la necesidad y la idoneidad, principios que reconocen la importancia de que los niños permanezcan con su familia para que sean protegidos por ella, por lo que es una prioridad apoyarlas para lograr la reintegración de la niña, niño o adolescentes como primera solución de intervención, debiendo ser el último recurso la separación del niño/a o adolescente de su entorno familiar.

El Código del niño y adolescente, establece que de ser necesaria la separación se deberá acudir a los mecanismos más adecuados y convenientes para ellas y ellos; por tal motivo al existir la posibilidad de que la niña, niño o adolescente ingrese al cuidado residencial (CAR), se deberá procurar que este sea por el menor tiempo posible, además de garantizar que dichos servicios cumplan con estándares mínimos de calidad para su atención. A lo largo de muchos años una alternativa para los niños sin cuidados parentales fue la institucionalización como primera e incluso única medida, a pesar de que muchos estudios demostraron repetidamente el efecto perjudicial del cuidado institucional sobre el crecimiento y desarrollo de los niños de todas las edades, especialmente en la primera infancia.

Dichos estudios demostraron que los niños que viven en instituciones se enfrentan a dificultades considerables, a menudo abrumadoras en todos los aspectos de su desarrollo. Los especialistas manifiestan que los niños menores de tres años que son institucionalizados corren el riesgo de sufrir daños irreversibles en su desarrollo físico y mental. Entre los efectos a largo plazo de la institucionalización, incluso

después de transferir al niño del medio institucional al medio familiar, incluyen el subdesarrollo de las regiones del cerebro relacionadas con la atención, el aprendizaje, la memoria, el control de las emociones, por una parte, y problemas de comportamiento, por otra.

## **2.5 Contribución:**

### **2.5.1 A la mejora de los servicios de protección del Estado:**

Los servicios de protección deben estar distribuidos de tal manera que los niños/as y adolescente que los necesiten puedan beneficiarse de ellos. Por ello es útil una planificación de la cobertura de los servicios, y de las necesidades de la población. Sólo así puede determinarse cuándo los servicios son suficientes. En algunos países se tercerización algunos servicios a empresas privadas, que ejecutan las acciones supervisadas y evaluadas por las autoridades competentes del Estado.

En países desarrollados las empresas mantienen relación contractual con el Estado; es decir, reciben fondos públicos para ejecutar sus funciones. Los diferentes servicios de protección en el Perú tienen diferentes grados de cobertura. Muy pocos pueden garantizar el acceso a todos los niños/as o adolescente que se encuentran dispersos en el territorio nacional. El accionar del Mimp, no está coberturado en todo el territorio nacional, ni tiene el personal suficiente para atender la cantidad de personas que requieren del servicio.

### **2.5.2 A la mejora de los Sistemas de Información:**

Se requiere de un sistema de información integrado que recoja y analice los datos, construya indicadores, realice seguimiento y evaluación. En el Perú no existe un registro único centralizado de niñas/os o adolescente en investigación tutelar ya que el Sistema Judicial no tiene esta data sistematizada y no comparte sus registros con los del Ministerio de la Mujer u otras instituciones. Tampoco existe un registro actualizado de los CAR privados que existen en el país, ni de los niños/as o adolescente que en ellos residen, así como no existe una supervisión permanente de los motivos de ingreso, el trato recibido por los niños/as o adolescente o la calidad de los servicios.

### **2.5.3 A la mejora de los estándares de calidad.**

Las directrices de Naciones Unidas, proponen estándares de calidad para los sistemas de protección integral o funciones concretas (acogimiento residencial, acogimiento familiar, etc). Muchos países los adaptan a su contexto institucionalizando protocolos y referentes que utilizan para monitorear y evaluar diferentes servicios del sistema. De esta manera garantizan la calidad de los servicios. En el Perú existen estándares de intervención para los CAR, pero no se cumplen porque no existen mecanismos ágiles para resolver esta situación. Tampoco existen mecanismos para asegurar que las casas hogar que no pertenecen al Inabif, cumplan con esos estándares; tampoco existen mecanismos sancionadores. Estos estándares podrían desarrollarse para el acogimiento familiar u otra alternativa y también para los procesos de Investigación Tutelar.

### **2.5.4 A la Certificación y acreditación de los servicios de protección:**

En la mayoría de los sistemas de protección integral de países desarrollados existe de algún modo una exigencia de contar con formación específica de un mínimo de horas para poder trabajar en el ámbito, dependiendo de las funciones que se cumplen en cada servicio. Por ejemplo, se es especialmente cuidadoso en que las personas que tratan directamente a los niños/as o adolescentes (que los atienden y cuidan) tengan formación específica suficiente.

En muchos países esta formación es una carrera universitaria y formación de especialización (postgrados, masters, etc); a veces la capacitación es ofrecida por los propios servicios de protección, o en convenio con instituciones educativas, aunque no necesariamente. No es así todavía en el caso de Perú donde no suele haber este tipo de exigencias y donde las cuidadoras en los CAR suelen ser personal no cualificado. Esto se relaciona con la precariedad de la infraestructura de los CAR públicos y privados, sumado a los bajos sueldos y capacitación que redundan en la baja calidad del servicio que prestan. Bajo este marco de referencia el Sistema de Protección Integral (SPI), podrá mejorarse con políticas articuladas y responsabilidad compartida entre

estamentos del estado, para establecer las alternativas más adecuadas para enfrentar este problema que aqueja al Perú.

## **2.6 Objetivos**

### **2.6.1 Objetivo General**

Describir el desempeño de las políticas públicas de prevención y protección de niños, niñas y adolescentes en estado de abandono en el Perú, en el marco de la convención internacional de los derechos del niño.

### **2.6.2. Objetivos Específicos:**

1. Describir el desempeño de las políticas públicas adoptadas por el estado peruano en el marco de la Convención Internacional de los Derechos del Niño.
2. Describir la eficacia de las políticas públicas aplicadas en el Perú, para la prevención de factores de riesgo que influyen en el abandono y/o desprotección de niñas, niños y adolescentes.
3. Describir el nivel de articulación y responsabilidad de los diferentes estamentos de gobierno en la aplicación de las políticas públicas para la prevención y protección de niñas, niños y adolescentes en estado de abandono.
3. Describir el nivel de desempeño de las políticas públicas transversales, sectoriales y de obligatorio cumplimiento en cuanto a prevención y protección de niñas, niños y adolescentes en estado de abandono.
4. Describir el nivel de articulación de los operadores de justicia para la atención oportuna de los servicios de prevención y protección de niñas, niños y adolescentes en estado de abandono.





### **III. Marco Metodológico**

### **3.1 Categoría y Categorización:**

#### **3.1.1 Enfoque:**

Según Fernández (2006); en el enfoque es cualitativo, no se prueban hipótesis, estas se generan durante el proceso y van refinándose conforme se recaban más datos para medir el resultado del proceso. Los métodos de recolección de datos no son estandarizados, no se utilizan estadísticas, solo se describen los resultados. La investigación está centrada en el cuidado integral del NNA; es decir el cuidado y la protección; y que esta sea similar al de una residencia familiar.

#### **3.1.2 Tipo de estudio:**

Descriptivo narrativo, se busca especificar características de personas, grupos, o comunidades, sobre sus historias de vida y experiencias, (Fernández - 2006). Es ahí donde la política pública ejerce su rol principal de proponer una agenda alrededor del cual el país se movilice y a su vez, sea el elemento que articule a todos los actores involucrados con la finalidad de garantizar la Protección Integral.

#### **3.1.3 Diseño:**

El diseño de la presente investigación es cualitativo, porque recolecta datos e información histórica de sucesos o investigaciones anteriores. Los datos que se obtienen son de documentos, materiales personales, testimonios o entrevistas, (Fernández - 2006).

### **3.2 Metodología:**

El tipo de investigación según su finalidad fue aplicada de nivel descriptivo, de diseño no experimental transversal. La población estuvo conformada por los niños, niñas y adolescentes (NNA), albergados en los CAR del Inabif. La técnica empleada para recolectar información fue la observación, la entrevista, el análisis documental y los juicios de expertos.

### 3.3 Escenario de estudio:

Centros de Atención Residencial (CAR) del Inabif; como medida de protección temporal a favor del niño, niña o adolescente (NNA), cuando se hace necesario la separación de su núcleo familiar o cuando el NNA no cuenta con referentes familiares.

### 3.4 Categorización:

**Variable 1:** Políticas públicas de protección de niños, niñas y adolescentes en estado de abandono.

**Dimensión 1:** Políticas Nacionales, Sectoriales, Regionales y Locales.

**Variable 2:** Niños, Niñas y Adolescentes (NNA) en estado de abandono y/o desprotección.

**Dimensión 2:** Factores de riesgo que inciden en el abandono y desprotección de los NNA

Tabla N° 9:  
Categorización de las Políticas Públicas

Categoría	Sub categoría	Código de análisis (Items)	Indicadores	Niveles o rangos
Políticas Públicas de protección de niños, niñas y adolescentes en estado de abandono	Políticas Públicas Nacionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Política Nacional de igualdad de Género.</li> <li>✓ Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia.</li> <li>✓ Política Nacional de Población.</li> <li>✓ Política Nacional de Juventud.</li> <li>✓ Política Nacional de la Persona con Discapacidad.</li> <li>✓ Política Nacional de Obligatorio Cumplimiento</li> </ul>	Cronología de Políticas Nacionales aprobadas	Leyes y Decretos Leyes
	Políticas Públicas Sectoriales, Regionales y Locales	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Código del Niño y adolescente.</li> <li>✓ Ley N° 26518, del Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y el Adolescente.</li> <li>✓ Ley 26981, del procedimiento administrativo de adopción de menores de edad declarados judicialmente en abandono.</li> <li>✓ Ley N° 30362, que declara de interés nacional el PNAIA 2012-2021.</li> <li>✓ Ley N° 29174, Ley General de Centros de Atención Residencial.</li> </ul>	Cronología de Políticas Sectoriales, Regionales y Locales aprobados	Resoluciones Ministeriales, Resoluciones Directorales, Directivas, PDCR, PDCL, Resoluciones de Gobierno Regional y Resoluciones de Alcaldía.

Fuente: INABIF/MIMP

Tabla N° 10 :  
*Categorización de los niños, niñas y adolescentes*

Categoría	Sub categoría	Código de análisis (Items)	Indicadores	Niveles o rangos										
Niñas, niños y adolescente en estado de abandono y/o desprotección	Niñas, niños y adolescente en presunto estado de abandono	Niñas, niños y adolescentes en investigación tutelar.	Estadística de NNA albergados en instituciones del Estado. <table border="1" data-bbox="857 600 1084 907"> <thead> <tr> <th>NNA</th> <th>Tipo de Institución</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>4,500</td> <td>Hogares del INABIF</td> </tr> <tr> <td>2,054</td> <td>Aldeas Infantiles GORES</td> </tr> <tr> <td>1,011</td> <td>Albergues Beneficencia</td> </tr> <tr> <td>12,300</td> <td>CAR INABIF</td> </tr> </tbody> </table>	NNA	Tipo de Institución	4,500	Hogares del INABIF	2,054	Aldeas Infantiles GORES	1,011	Albergues Beneficencia	12,300	CAR INABIF	Niñas, Niños y Adolescentes menores de 18 años de edad
		NNA		Tipo de Institución										
		4,500		Hogares del INABIF										
	2,054	Aldeas Infantiles GORES												
	1,011	Albergues Beneficencia												
12,300	CAR INABIF													
Niñas, niños y adolescentes en Acogimiento Familiar de larga permanencia														
Niñas, niños y adolescentes en Reinserción Familiar														
Niñas, niños y adolescentes declarados en abandono	Niñas, niños y adolescentes de Adopción Regular	200 Adopciones por año	Niñas, Niños y Adolescentes menores de 18 años de edad											
	Niñas, niños y adolescentes de Adopción con prioridad (mayores de 9 años, grupo de hermanos, adolescentes, y discapacitados).	Aprox. 500 NNA												

Fuente:INABIF/MIMP

### **3.5 Procedimientos metodológicos.**

La presente investigación se ha realizado siguiendo la cronología de las diferentes políticas públicas aplicadas en los diferentes programas de protección social de niñas, niños y adolescentes en presunto estado de abandono y evaluando su desempeño durante el periodo evaluado. La información ha sido analizada en todo su contexto histórico, político, social y cultural

### **3.6 Técnicas e instrumentos de recolección de datos.**

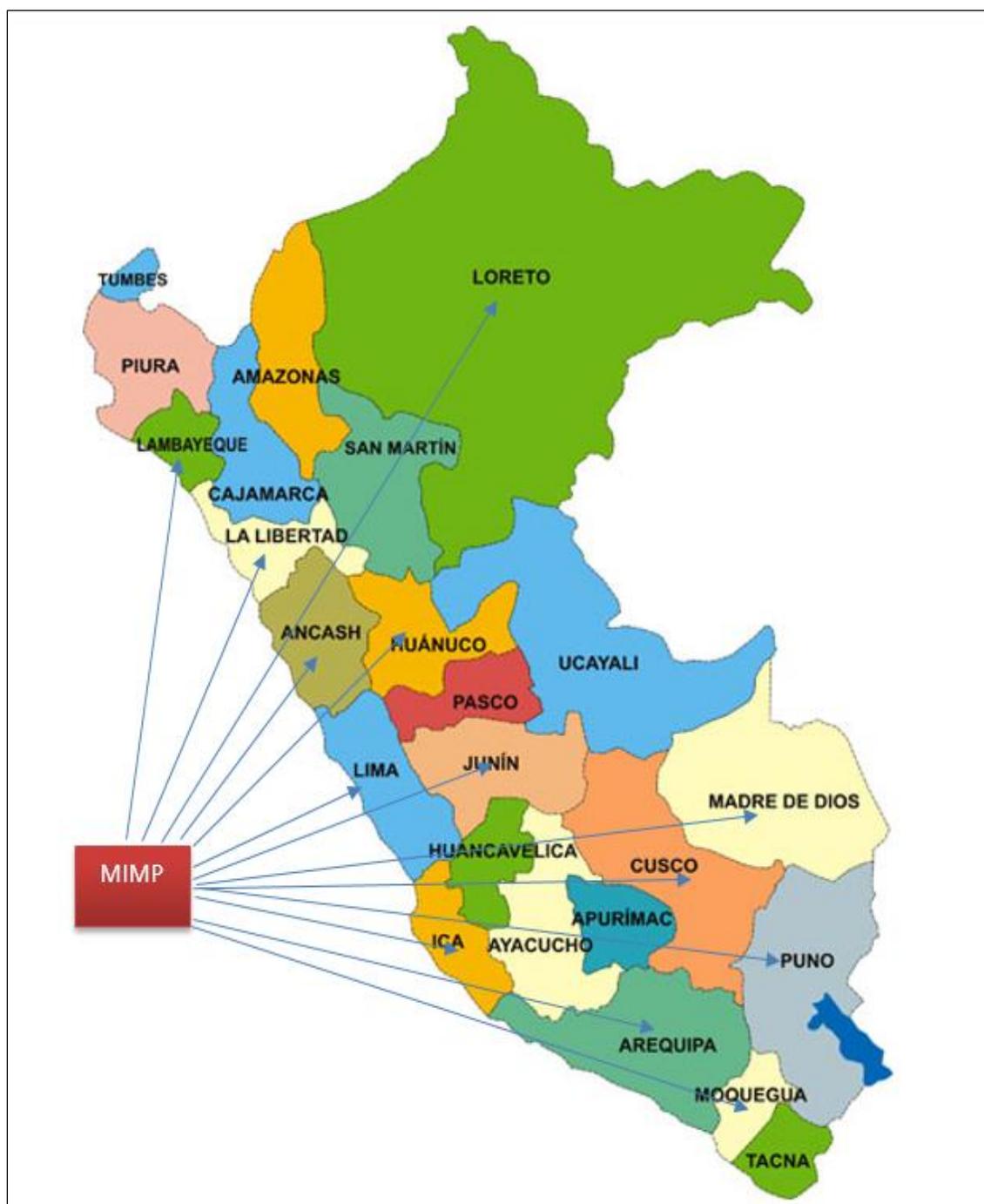
Se ha revisado múltiples documentos del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, publicaciones, revistas, Plan Operativo, Plan Estratégico, normas vinculadas, revistas y publicaciones de Unicef, entre otros; relacionadas a la desprotección infantil y sus consecuencias y efectos que pueden aparecer en la infancia, en la adolescencia o en la vida adulta, y puede afectar a diferentes ámbitos de la vida del niño, niña o adolescente.

Los diversos artículos revisados describen que niños, niñas y adolescentes que han sido objeto de desprotección suelen ser más desconfiados y pueden estar menos preparados para aprender de otros adultos. Los estudios revisados refieren que los niños y niñas víctimas de desprotección, tienen más probabilidad de implicarse posteriormente en actos de delincuencia juvenil, conductas criminales y violentas, embarazo adolescente, utilización o abuso de drogas, bajo rendimiento académico y problemas de salud mental.

### **3.7 Mapeamiento**

Los servicios de protección en el Perú tienen diferentes grados de cobertura; todos los niños/as o adolescente que se encuentran en presunto estado de abandono y dispersos en el territorio nacional, tienen acceso a la protección por parte del Estado. El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables tienen oficinas desconcentradas en diferentes departamentos del país tal como se ilustra en el mapa siguiente:

Figura N°3:  
*Servicios de Atención Residencial (CAR).*



Fuente: INABIF

### 3.8 Rigor Científico de la investigación:

**Valor de la verdad:** Validez interna (Las estadísticas consignadas son de fuentes verificables que como efectos de la aplicación de las políticas públicas reflejan sus resultados en objetivos y metas cuantificables.

**Credibilidad:** Las fuentes revisadas, tanto de normatividad y de estadísticas son verdaderas y de uso público.

**Aplicabilidad:** Validez externa: La investigación puede aplicarse y/o asociarse a otras situaciones similares de personas y/o sujetos que perciben beneficios de la aplicación de las políticas públicas.

**Transferibilidad:** La investigación, su metodología, resultados y conclusiones sirven de base para otras investigaciones similares y transfieren conocimiento sobre la materia investigada.

#### **Consistencia:**

- **Fiabilidad:** Los sujetos investigados y la normativa pública aplicada es de dominio público.
- **Dependencia** – Variación rastreada: La fuente de datos histórica es la misma para todos. No varía.
- **Neutralidad:** Las opiniones e ideas centrales de la investigación son nuestras respecto a los postulados emitidos por los autores.
- **Objetividad:** La investigación tiene el objetivo de evaluar el desempeño de la política pública sobre sus beneficiarios.
- **Confirmabilidad:** En la presente investigación no hay subjetividad del investigador sobre la interpretación de las políticas públicas; las conclusiones y recomendaciones se verterán sobre los efectos de las mismas reflejado en las estadísticas de cumplimiento de metas proporcionado por el Mimp.

## **IV. Resultados**

#### **4.0 Descripción de Resultados:**

Según información que fluye, en los diferentes documentos revisados, podemos señalar que las familias disfuncionales y de bajos recursos económicos son por lo general los que producen más casos de infancia abandonada, ya que debido a su disfuncionalidad, precariedad económica u otro factor abandonan a los hijos empujándolos a vivir en la calle. Al interior de estas familias los niños, niñas y adolescentes no reciben afecto, seguridad, orientación ni valores esenciales para su desarrollo como seres humanos; incumpliendo sus padres sus roles y deberes. Del análisis efectuado a los diferentes documentos que versan sobre abandono y desprotección, se identifican debilidades en el desempeño de las políticas públicas, tal como se describe a continuación:

#### **4.1 Limitadas intervención oportuna de los servicios de protección integral.**

Las limitaciones de intervención oportuna se manifiestan en la insuficiencia de infraestructura (ambientes, equipos) con estándares de calidad, de profesionales capacitados para atender los servicios o que carecen de las competencias necesarias para desempeñar su función.

El Informe de Defensoría N° 150 (2010), en referencia al trabajo técnico de los trabajadores de los CAR, reveló serias falencias en el procedimiento de atención, evidenciadas en la ausencia de documentación acreditada en los expedientes matrices, que mostraban una gran falta de rigurosidad en la evaluación y sobre todo el abordaje de cada caso. Así mismo, revisado informes del POI 2015 y 2016 de la Casa Hogar Sagrado Corazón de Jesús, en cuanto a condiciones en que se viene prestando el servicio, se extrae del documento que dicha Casa Hogar, no cuenta con espacios suficientes para la realización de talleres de capacitación de manualidades y otros; los espacios para actividades deportivas y recreativas son insuficientes e inadecuadas. Según manifiesta su directora, en dichas condiciones ya no es posible brindar servicios de calidad. La Casa Hogar, presenta la necesidad de mejoramiento y ampliación de su infraestructura, a fin de que permita responder a las necesidades básicas de la población residente, ya que no cuenta con ambientes adecuados para el desarrollo de las diferentes actividades a favor de las niñas y adolescentes.

## **4.2 Limitada información de los servicios de protección:**

Existen múltiples indicadores que podrían dar cuenta de las estrategias de protección social a nivel de eficacia, eficiencia, oportunidad, entre otros. Sin embargo, no se ha realizado un estudio completo al respecto en Perú. Se podría tomar como un indicador el número de NNA institucionalizados, bajo la premisa que estrategias adecuadas de protección deberían traducirse en una baja tasa de institucionalización, debido a las estrategias de prevención, el cuidado en el propio hogar y las alternativas familiares de protección.

En el Perú, cerca de 20.000 NNA se encuentran institucionalizados en los CAR públicos y privados. La cifra es aproximada porque no existe un registro actualizado de los NNA que viven en instituciones en cuidado residencial. Así mismo se da cuenta de que los NNA albergados en el Inabif, permanecen en promedio de a 3 a 5 años, hasta que termine su proceso de investigación tutelar; pese a que las directrices de NN.UU. restringen su institucionalización, sólo a los casos en los que realmente sea necesaria, como última alternativa, y por períodos lo más breves posibles, poniéndose especial énfasis a nivel internacional en la desinstitucionalización de los niños/as menores de 3 años.

## **4.3 Limitada responsabilidad funcional compartida y descentraliza.**

A nivel de gobierno, se debe redistribuir responsabilidades con el objetivo que se garantice el funcionamiento de los servicios de protección en todo el Estado, y se mantenga la coordinación y alineamiento necesarios desde los niveles más cercanos a la población hasta los organismos centrales. Independientemente de las responsabilidades o autonomía con que cuenten los departamentos o distritos en materia de protección infantil, las instituciones centrales del Estado ejercen un papel clave. Se espera que para el buen funcionamiento de un SPI, se de una adecuada coordinación inter institucional a diferentes niveles: interministerial, entre la administración y la justicia, con educación y con sanidad, con la Defensoría del Pueblo, con ONG, entre diferentes regiones y también entre países. Por ello es habitual que las

responsabilidades del SPI queden distribuidas entre varios ministerios o diferentes instituciones.

#### **4.4 Intervenciones con mayor énfasis en la protección y limitada en la prevención.**

Es reconocido por los cuerpos normativos internacionales y aceptado por los expertos que el énfasis de los SPI debe intervenir más en la prevención de las situaciones de desprotección. Por ello el mayor desarrollo e inversión debe darse en servicios de apoyo a las familias como: estrategias de fortalecimiento familiar, centros de cuidado diurno, estrategias de cohesión de la sociedad, de desarrollo de las competencias parentales, fomento del adecuado desarrollo infantil, así como de disminuir los factores de riesgo y previendo factores de protección.

Demostrado está, que más efectiva es la inversión en prevención que en resolver y paliar las situaciones de desprotección cuando ya se han dado. Las evidencias demuestran que diversos factores del entorno social del niño, niña o adolescente aparecen causando desprotección (violencia social y comunitaria manifestada en forma de delincuencia, pandillaje, o drogadicción entre otras); A ello se suman ciertos patrones culturales ligados a paradigmas machistas o creencias de ejercer respecto mediante el castigo físico humillante a los niños. Si bien ha quedado demostrada la relación entre las variables del entorno social y la desprotección, no está todavía clara cuál es la interacción entre las variables del entorno y las de la familia, ya que, habiendo las mismas condiciones desfavorables en un barrio, la desprotección no se distribuye por igual en todos los hogares.

#### **4.5 Limitado cumplimiento de obligaciones parentales:**

La pobreza y las desigualdades son factores principales de riesgo que hacen que unos padres pierdan las condiciones para el cuidado adecuado de sus hijos. Los padres o responsables del cuidado de los niños o adolescentes fracasan cumpliendo sus obligaciones. Se evidencian maltratos a los niños/as y adolescente, que es una de las

manifestaciones más estudiadas de desprotección; problemas de salud física y mental en los padres que dificultan el adecuado cuidado; carencias en las competencias personales y parentales de los progenitores y responsables de cuidar a los niña, niño o adolescente; y por último la ausencia total o parcial de los padres. Otras causas que contribuyen a la desprotección son la discapacidad, retrasos en el desarrollo que no llegan a considerarse discapacidad y trastorno psicológicos o de conducta.

#### **4.6 Servicios de integrales no acreditados a estándares de calidad**

En el Perú existen estándares de calidad para la intervención en los CAR, pero no se cumplen porque no existen mecanismos ágiles de supervisión para asegurar que los CAR públicos y privados cumplan con los estándares de calidad; tampoco existen mecanismos sancionadores. La última supervisión de CAR que no son del Inabif a nivel nacional fue realizada en 2012 y se reconoce que no fue exhaustiva. Muy pocos de estos CAR cuentan con acreditación, por lo que no existe garantía que se cumplan los estándares mínimos que marca el Mimp. Por lo que se requiere de una política evaluativa, que incluya un Sistema de Información integrado y que recoja y analice los datos, construya indicadores, realice seguimiento y evaluación.

Existen diferentes instrumentos a nivel internacional que proponen estándares de calidad para los SPI en su conjunto o funciones concretas (acogimiento residencial, acogimiento familiar, etc). Muchos países los adaptan a su contexto institucionalizando protocolos y referentes que utilizan para monitorear y evaluar diferentes servicios del SPI. De esta manera se garantizan la calidad de los servicios.

## **V. Discusión**

### **5.1 El alto costo de la institucionalización:**

Estudios relacionados como la Banco Mundial revelan que el costo anual de mantener un niño institucionalizado, cuesta en promedio seis veces más que mantenerlo en una casa hogar o familia acogedora. Carter (2005); Family Matter, Everychild, menciona que en Rusia la atención residencial comunitaria y en hogares pequeños costaba aproximadamente la mitad de lo que costaba la atención institucional estatal.

### **5.2 Inadecuadas estrategias para reducir factores de riesgo**

Es reconocido por los cuerpos normativos internacionales y aceptado por los expertos que el énfasis de los SPI debe intervenir más en la prevención de las situaciones de desprotección. Por ello el mayor desarrollo e inversión debe darse en servicios de apoyo a las familias como: estrategias de fortalecimiento familiar, centros de cuidado diurno, estrategias de cohesión de la sociedad, de desarrollo de las competencias parentales, fomento del adecuado desarrollo infantil. Se ha demostrado ampliamente que es más efectiva la inversión en prevención que en resolver y paliar las situaciones de desprotección cuando ya se han dado. Desde este enfoque de prevención, se fomentan las prácticas colaborativas con los padres, en un trabajo lo más incluyente posible de toda la familia, buscando la implicación activa parental, así como la participación de los niños/as o adolescente. Todos estos enfoques y estrategias exigen del profesional una capacitación específica en diversas metodologías de trabajo con familias y niñas, niños o adolescentes desde la rama de la psicología, el trabajo social y la educación social, como por ejemplo en: intervenciones psicoeducativas, fortalecimiento familiar, mediación, consejería u otras.

### **5.3 Débil impulso a la protección familiar**

Las normas internacionales, en base a la evidencia científica, proclaman la prioridad del acogimiento familiar por sobre el residencial, y el acogimiento en familia extensa, por sobre el realizado en familia no consanguínea. De hecho, impulsado por Naciones Unidas, desde hace un par de décadas se viene intensificando cada vez más una tendencia a nivel internacional para reducir la institucionalización. Así se han dado

casos en los últimos años de auténticas transformaciones de los SPI de varios países, que han llevado a cabo reformas para la desinstitucionalización de los niños/as o adolescente bajo protección y el desarrollo de medidas con base en la familia. Es el caso, en Europa del Este, de Rumanía, Bulgaria, Moldova, Azerbayán y otros; en Asia de Indonesia; y en África de Gana y Ruanda entre otros. En este sentido Perú todavía no ha iniciado un proceso de este tipo.

## **VI. Conclusiones**

**Primera:** Se evidencia la necesidad de un modelo de intervención integral del Estado, en la medida que se articulen los servicios a nivel de los estamentos de gobierno y de los operadores de justicia, para actuar con celeridad en la investigaciones tutelares y en la determinación de la declaratoria de abandono. Es obligación del Estado, garantizar la intervención oportuna y con servicios eficientes que prioricen la permanencia de la niña, niño o adolescente en entornos familiares que favorezcan su desarrollo; y en caso tenga que ser separado de su entorno familiar, deberá ser por el menor tiempo posible en espacios residenciales que cuenten con condiciones necesarias (infraestructura, profesionales suficientes y especializados, así como de metodologías adecuadas) para la atención de calidad que deben garantizar el desarrollo del niño.

**Segunda:** Los servicios de protección integral transferidos a los diferentes gobiernos regionales y locales, no vienen siendo desarrollados de la manera adecuada, por lo tanto no responden a una estrategia articulada y debido a la escasez de recursos, tampoco se brindan con la calidad suficiente.

**Tercera:** Los Centros de Atención Residencial (CAR), no se visualizan en todas las provincias; tampoco hay referencias de servicios de apoyo familiar como escuelas de padres, servicio de visita domiciliaria, estimulación temprana a niños/as con necesidades especiales, espacios de cuidado diurno, etc. La normatividad hace referencia a la necesidad de articular o construir un sistema de atención o protección integral del NNA. Los diversos servicios de protección implementados, son deficitarios por la demanda existente, ya que el diagnóstico de los casos de desprotección, es usualmente complejo y multicausal, por lo que se hace necesario desarrollar estrategias de atención articuladas, de tal manera, estén puedan ser integrales.

## **VII. Recomendaciones**

**Primera: Mayor despliegue en acciones de prevención de los factores de riesgo:**

Promocionar familias comprometidas y capaces de propender oportunidades para sus hijos/as para que puedan desarrollarse integralmente, eliminando factores de riesgo que limiten sus derechos.

Fortalecer los servicios desconcentrados a nivel regional y local, de modo que las personas puedan acceder a los servicios de apoyo familiar vía programas de capacitación especializada y continua que incluya a los operadores de los programas de protección de NNA.

Promocionar instituciones públicas o privadas como alternativa de protección de niños en estado de abandono mejorando los servicios especializados de atención residencial; debiendo dichas instituciones estar capacitados, acreditados y supervisadas para ofrecer la mejor atención, en el menor tiempo posible y previendo su retorno a la vida familiar.

**Segunda: Implementación de servicios de acompañamiento familiar.**

El cuidado en el propio hogar y el fortalecimiento de competencias parentales, para que el NNA, permanezca bajo el cuidado y protección de sus padres, tutores o familia extensa con los que convive.

Promover espacios educativos con profesionales calificados para ofrecer atención de cuidado diurno a NNA principalmente a partir de los 4 años de edad en situación de riesgo que no puedan ser cuidados adecuadamente por sus padres durante su jornada laboral o por situaciones de incapacidad física y que no cuentan con referentes adultos que pueda asumir responsablemente el cuidado.

**Tercera: Impulso a la reinserción familiar, acogimiento familiar y/o adopción.**

Impulsar mecanismos de información y articulación con los operadores judiciales y con los servicios que implementan las medidas de protección a fin que puedan acceder a familias, previamente evaluadas y capacitadas, dispuestas a asumir el cuidado. Ello debe estar acompañado de medidas de desconcentración de los equipos

especializados en evaluar, capacitar y supervisar a dichas familias acogedoras y adoptivas.

Promover una cultura de la adopción a partir del derecho y la necesidad de niños, niñas y adolescente con susceptibilidad para la adopción, bajo el principio de subsidiaridad e impulsar y difundir el acogimiento familiar a nivel nacional como alternativa de protección de los NNA declarados judicialmente en abandono.

Promover el acogimiento familiar con implementación de estipendios económicos, en función de la evaluación socio económica en el marco de las normas vigentes. Para ambos casos se recomienda una estrategia comunicativa intensiva y sostenida a nivel nacional para promocionar el Acogimiento Familiar y la Adopción; a fin de contar con familias dispuestas a adoptar y a formar parte del sistema de familias acogedoras.

#### **Cuarta: Atención oportuna de los servicios de investigación tutelar y declaratoria de abandono.**

Dadas las características de la problemática de atender los casos de abandono de niños, niñas y adolescentes; la intervención del Estado debe ser oportuna y procurar la menor exposición de la niña, niño o adolescente; por lo que los servicios deben adecuarse a sus necesidades y responder según los contextos en los que se encuentran. La intervención debe contribuir a que las familias cumplan su rol de cuidado y protección; sólo cuando después de esto se confirmará la incapacidad de la misma de proteger a la niña, niño o adolescente, se buscará otra alternativa. El propósito de la investigación tutelar, no es la declaratoria de abandono del NNA para promover su adopción, sino restituir los derechos que se encuentren vulnerados para lograr la protección integral en su familia, y en último caso de no ser posible, promover la declaración de abandono para que sea promovido en adopción.

## **VIII. Referencias**

Acosta, T. (1998) *Maltrato infantil*. La Habana, Cuba: Editorial Pueblo y Educación.

Arriaga P. (2016). Tesis de maestría: *El enfoque del desarrollo humano y el diseño de políticas públicas orientadas a la primera infancia*:

Barata, A. (1997). *La Situación de la Protección del Niño en América Latina*.  
Childhope (s.) Políticas de Protección de Niñez. Consultado de:  
<http://www.childhope.org.uk/>.

Biblioteca.ucm: *Las consecuencia del maltrato y del abandono en el desarrollo socioemocional de niños, niñas y adolescentes institucionalizados*.  
[www.relat.org/docuemnto.pdf /es/tesis/s4019501.pdf](http://www.relat.org/docuemnto.pdf/es/tesis/s4019501.pdf)

Claudia Giacometti, Laura Pautassi: *Infancia y desprotección social*:  
[https://www.unicef.org/lac/S1420835\\_es.pdf](https://www.unicef.org/lac/S1420835_es.pdf):

Díaz R. (2014): Tesis maestría. *Abandono, institucionalización y adopción de tres niños: de la destrucción del psiquismo a su reconstrucción*. Pontificia Universidad Javeriana. España.

Dubón, L. (2012): *Situación de la Niñez y Adolescencia*. Informe sobre la situación de la Niñez y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

Fernández M. (2014): Tesis doctoral. *Maltrato infantil: Un estudio empírico sobre variables psicopatológicas en menores tutelados*. Universidad de Murcia. España.

García, A. (2010): *Abandono infantil y explotación familiar*. México: Pearson.

INWA (Intervida World Alliance) 2006©; *DHpedia - Vidas invisibles, la explotación sexual infantil (libro)*; <https://dhpedia.wikispaces.com>

María de los Ángeles Balsells; *La infancia en riesgo social desde la sociedad del bienestar*. [www3.usal.es/~teoriaeducacion/rev\\_numero\\_04/n4\\_art](http://www3.usal.es/~teoriaeducacion/rev_numero_04/n4_art)

Moreno J. (2001). Tesis doctoral. *Variables que intervienen en el abandono físico o negligencia infantil comparativamente con otros tipos de maltrato infantil*. Universidad de Extremadura. España

Paez G. (2016). Tesis: *La problemática de la defensa de los derechos del niño y del adolescente en la DEMUNA de la provincia de Huaylas en relación a la búsqueda del bienestar subjetivo*.

Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia – PNAIA.

Tolentino K. (2013), Tesis: *Violencia contra violencia: Política pública de protección a la infancia vulnerada por maltrato infantil en Chile*: La regulación de niñas y niños.

Trujillo M. (2003), Tesis: *Incidencia del maltrato infantil en el hospital infantil del estado de Sonora en el periodo 1995 al 2000*. Universidad Nacional Autónoma de México. México

UNICEF (2006) *Convención de los Derechos del Niño*. Madrid: Nuevo Siglo.

UNICEF (1997). *La pobreza y el estrés factores relacionados con los malos tratos y el abandono infantil*. Manual de apoyo para la formación de competencias parentales: [www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/btca](http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/btca)

Urizar, R. (2007). *El Abandono y Maltrato Infantil*.







## **Anexos**

A: Artículo científico

B: Evidencias (Estadísticas)

C: Matriz de consistencia

## **A. ARTICULO CIENTIFICO**

### **POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTECCIÓN DE NIÑOS EN ESTADO DE ABANDONO: PERÚ 1990– 2015**

**Br. JUAN FRANCISCO HERRERA CAMPOBLANCO**

#### **RESUMEN**

La presente investigación titulada: Políticas públicas de protección de niños en estado de abandono: Perú 1990- 2015, tuvo como objetivo general evaluar el desempeño de las políticas públicas aplicadas para la protección de niños en estado de abandono en el Perú, desde los años 1990 al 2015, el tipo de investigación según su finalidad fue aplicada de nivel descriptivo, de enfoque cualitativo; de diseño no experimental transversal. La población estuvo conformada por los niños, niñas y adolescentes (NNA), albergados en los CAR del Inabif. La técnica empleada para recolectar información fue la observación, entrevista, y análisis documental.

De la investigación realizada se llegaron a las siguientes conclusiones: (a) se evidencia la necesidad de un modelo de intervención integral del Estado, en la medida que se articulen los servicios a nivel de los estamentos de gobierno y de los operadores de justicia, para actuar con celeridad en la investigaciones tutelares y en la determinación de la declaratoria de abandono, (b) tomando en cuenta los postulados de la Convención de los derechos del niño, es obligación del Estado, garantizar la intervención oportuna y con servicios eficientes que prioricen la permanencia de la niña, niño o adolescente en entornos familiares que favorezcan su desarrollo; y en caso tenga que ser separado de su entorno familiar, deberá ser por el menor tiempo posible en espacios residenciales que cuenten con condiciones necesarias (infraestructura, profesionales suficientes y especializados, así como de metodologías adecuadas) para la atención de calidad que deben garantizar el desarrollo del niño y (c) Es de resaltar la dación de una política especial para el tratamiento de las parejas disfuncionales y de bajos recursos económicos u otros factores y que son por lo general los que producen

más casos de infancia abandonada, ya que debido a su disfuncionalidad, precariedad económica u otro factor abandonan a los hijos empujándolos a vivir a la calle.

**PALABRAS CLAVES:** Políticas. Políticas públicas. Estado de abandono.

## **ABSTRACT**

The present investigation entitled: Public policies for the protection of children in a state of neglect: Peru 1990-2015, had as its general objective to evaluate the results of public policies for the protection of abandoned children in Peru, from 1990 to 2015, the type of research according to its purpose was applied at a descriptive level, with a qualitative approach; of non-experimental transversal design. The technique used to collect information was observation, interview, and documentary analysis and the data collection instruments were observation guide and interview guide that were duly validated through expert judgments.

The following conclusions were reached: (a) there is evidence of the need for a model of comprehensive intervention by the State, as the services are articulated at the level of government bodies and justice operators, to act swiftly in the tutelary investigations and in the determination of the declaration of abandonment, (b) taking into account the postulates of the Convention of the rights of the child, it is the obligation of the State, to guarantee the opportune intervention and with efficient services that prioritize the permanence of the girl , child or adolescent in familiar surroundings that favor their development; and in case it has to be separated from its family environment, it should be for the shortest possible time in residential spaces that have necessary conditions (infrastructure, sufficient and specialized professionals, as well as adequate methodologies) for the quality care that must guarantee the development of the child and (c) It is worth noting the donation of a special policy for the treatment of dysfunctional couples with low economic resources or other factors and that are usually those that produce more cases of abandoned childhood, since their dysfunctionality, economic precariousness or another factor abandon the children pushing them to live in the street. Within these families, children and adolescents do not receive the affection,

the security, the orientation and the essential values for their development as human beings, violating their roles and duties of the parents.

Keywords: Politics. Public politics. State of abandonment

## **INTRODUCCIÓN**

El presente artículo científico, consiste en la investigación sobre las políticas públicas de protección de niños en estado de abandono en el Perú durante los periodos 1990 al 2015. Para el presente estudio, se concideró como variables a las políticas públicas y los niños en estado de abandono. Para la presente investigación se tomaron como marco de referencia, diversos autores, lo cual ayuda a determinar qué tan relevante son las políticas públicas en la protección de niños en estado de abandono en el Perú.

## **1. MATERIALES Y MÉTODOS**

### **1.1. Población**

Vara Horna (2010), Define a la población como: “el conjunto de todos los individuos (objetos, personas, documentos, data, eventos, empresas, situaciones) a investigar. La población es el conjunto de sujetos o cosas que tienen una o más propiedades en común”. La población objetivo del presente trabajo de investigación, está conformado por los niños, niñas y adolescentes en presunto estado de abandono que viven institucionalizados en los CAR del INABIF. Los datos de análisis se obtienen de entrevistas, documentos, materiales personales y testimonios en el Perú durante los años 1990 al 2015.

## **2. RESULTADOS**

De la información que fluye, en los diferentes documentos revisados, podemos señalar que las familias disfuncionales y de bajos recursos económicos son por lo general los que producen más casos de infancia abandonada, ya que debido a su disfuncionalidad, precariedad económica u otro factor abandonan a los hijos echándolos a vivir en la calle. Al interior de estas familias los niños, niñas y adolescentes no reciben afecto, seguridad, orientación ni valores esenciales para su desarrollo como seres humanos.

## **2.1 Limitadas estrategias de intervención oportuna de los servicios de protección integral.**

Hace referencia a las carencias de los servicios de protección ofrecidos por el Estado. Estas carencias pueden manifestarse en una insuficiencia de infraestructura o de profesionales para atender dichos servicios o que carecen de las competencias necesarias para desempeñar su función. En referencia al trabajo técnico de los trabajadores de los CAR, el Informe Defensoría N° 150 reveló serias falencias en el procedimiento evidenciadas en la ausencia de documentación acreditada en los expedientes matrices, que mostraban una gran falta de rigurosidad en la evaluación y sobre todo el abordaje de cada caso. Así mismo, revisado informes del POI 2015 y 2016 de la Casa Hogar Sagrado Corazón de Jesús, en cuanto a condiciones en que se viene prestando el servicio, se extrae del documento que dicha Casa Hogar, no cuenta con espacios suficientes para la realización de talleres de capacitación para manualidades y otros; los espacios para actividades deportivas y recreativas son insuficientes e inadecuadas.

## **2.2 Limitada intervención preventiva para enfrentar el entorno social desfavorable del NNA, como factor de riesgo.**

La pobreza y las desigualdades son factores principales de riesgo que hacen que unos padres pierdan las condiciones para el cuidado adecuado de sus hijos. Las evidencias demuestran que diversos factores del entorno social del niño, niña o adolescente aparecen causando desprotección, como son la violencia social y comunitaria manifestada en forma de delincuencia, pandillaje, o drogadicción entre otras. A ello se suman ciertos patrones culturales ligados a paradigmas machistas o creencias de ejercer respecto mediante el castigo físico humillante a los niños. Si bien ha quedado demostrada la relación entre las variables del entorno social y la desprotección, no está todavía clara cuál es la interacción entre las variables del entorno y las de la familia, ya que, habiendo unas mismas condiciones desfavorables en un barrio, la desprotección no se distribuye por igual en todos los hogares.

### **2.3 Limitada intervención para las obligaciones parentales o de los responsables de su cuidado.**

Los padres o responsables del cuidado de los niños o adolescentes fracasan en el cumplimiento de sus obligaciones y del adecuado. Se evidencian maltratos a los niños/as y adolescente, que es una de las manifestaciones más estudiadas de desprotección; problemas de salud física y mental en los padres que dificultan el adecuado cuidado; carencias en las competencias personales y parentales de los progenitores y responsables de cuidar a los niña, niño o adolescente; y por último la ausencia total o parcial de los padres. Otras causas que contribuyen a la desprotección son la discapacidad, retrasos en el desarrollo que no llegan a considerarse discapacidad y trastorno psicológicos o de conducta.

### **2.4 Limitada información de los servicios de protección:**

Existen múltiples indicadores que podrían dar cuenta de las estrategias de protección social a nivel de eficacia, eficiencia, oportunidad, entre otros. Sin embargo, no se ha realizado un estudio completo al respecto en Perú. Se podría tomar como un indicador el número de NNA institucionalizados, bajo la premisa que estrategias adecuadas de protección deberían traducirse en una baja tasa de institucionalización, debido a las estrategias de prevención, el cuidado en el propio hogar y las alternativas familiares de protección. En el Perú, cerca de 20.000 NNA se encuentran institucionalizados en los CAR públicos y privados. La cifra es aproximada porque no existe un registro actualizado de los NNA que viven en instituciones en cuidado residencial.

### **2.5 Limitada responsabilidad funcional compartida y descentraliza.**

A nivel de gobierno, se debe redistribuir responsabilidades con el objetivo que se garantice el funcionamiento de los servicios de protección en todo el Estado, y se mantenga la coordinación y alineamiento necesarios desde los niveles más cercanos a la población hasta los organismos centrales. Independientemente de las responsabilidades o autonomía con que cuenten los departamentos o distritos en materia de protección infantil, las instituciones centrales del Estado ejercen un papel clave. Se espera que para el buen funcionamiento de un SPI, se de una adecuada

coordinación inter institucional a diferentes niveles: interministerial, entre la administración y la justicia, con educación y con sanidad, con la Defensoría del Pueblo, con ONG, entre diferentes regiones y también entre países. Por ello es habitual que las responsabilidades del SPI queden distribuidas entre varios ministerios o diferentes instituciones.

## **2.6 Intervenciones con mayor énfasis en la protección y limitada en la prevención.**

Es reconocido por los cuerpos normativos internacionales y aceptado por los expertos que el énfasis de los SPI debe intervenir más en la prevención de las situaciones de desprotección. Por ello el mayor desarrollo e inversión debe darse en servicios de apoyo a las familias como: estrategias de fortalecimiento familiar, centros de cuidado diurno, estrategias de cohesión de la sociedad, de desarrollo de las competencias parentales, fomento del adecuado desarrollo infantil, así como reducir los factores de riesgo y potenciar los factores de protección. Se ha demostrado que más efectiva es la inversión en prevención que en resolver y paliar las situaciones de desprotección cuando ya se han dado. Desde este enfoque de prevención, se fomentan las prácticas colaborativas con los padres, en un trabajo lo más incluyente posible de toda la familia, buscando la implicación activa parental, así como la participación de los niños/as o adolescente. Todos estos enfoques y estrategias exigen del profesional una capacitación específica en diversas metodologías de trabajo con familias y niñas, niños o adolescentes desde la rama de la psicología, el trabajo social y la educación social, como por ejemplo en: intervenciones psicoeducativas, fortalecimiento familiar, mediación, consejería u otras.

## **2.7 Centros de Atención Residencial y servicios de protección no cumplen estándares de calidad.**

Existen diferentes instrumentos a nivel internacional que proponen estándares de calidad para los SPI en su conjunto o funciones concretas (acogimiento residencial, acogimiento familiar, etc). Muchos países los adaptan a su contexto institucionalizando protocolos y referentes que utilizan para monitorear y evaluar diferentes servicios del SPI. De esta manera garantizan la calidad de los servicios. En Perú existen estándares

para los CAR, pero no se cumplen porque no existen mecanismos ágiles para resolver esta situación. Tampoco existen mecanismos para asegurar que los CAR privados cumplan con esos estándares; tampoco existen mecanismos sancionadores.

## **2.8 Limitada supervisión y evaluación de resultados de los servicios de protección.**

En el Perú no existe un registro único centralizado de niñas/os o adolescente en investigación tutelar ya que el Sistema Judicial no tiene esos datos informatizados y no comparte sus registros con los del Ministerio de la Mujer u otras instituciones. Tampoco existe un registro actualizado de los CAR privados y de beneficencias que existen en el país, ni de los niños/as o adolescente que en ellos residen, así como no existe una supervisión permanente de los motivos de ingreso, el trato recibido por los niños/as o adolescente o la calidad de los servicios. Se requiere de una política evaluativa, que incluya un Sistema de Información integrado y que recoja y analice los datos, construya indicadores, realice seguimiento y evaluación.

## **3. DISCUSIÓN**

### **4.1 El alto costo de la institucionalización:**

Estudios relacionados como la Banco Mundial revelan que el costo anual de mantener un niño institucionalizado, cuesta en promedio seis veces más que mantenerlo en una casa hogar o familia acogedora. Otros estudios como la de Family Matter, Everychild (Carter R. - 2005); menciona que en Rusia la atención residencial comunitaria y en hogares pequeños costaba aproximadamente la mitad de lo que costaba la atención institucional estatal.

### **4.2 Inadecuadas estrategias para reducir factores de riesgo.**

Es reconocido por los cuerpos normativos internacionales y aceptado por los expertos que el énfasis de los sistemas de protección integral (SPI), debe intervenir más en la prevención de las situaciones de desprotección. Por ello el mayor desarrollo e inversión debe darse en servicios de apoyo a las familias como: estrategias de fortalecimiento familiar, centros de cuidado diurno, estrategias de cohesión de la sociedad, de

desarrollo de las competencias parentales, fomento del adecuado desarrollo infantil, así como reducir los factores de riesgo y potenciar los factores de protección. Se ha demostrado ampliamente que es más efectiva la inversión en prevención que en resolver y paliar las situaciones de desprotección cuando ya se han dado. Desde este enfoque de prevención, se fomentan las prácticas colaborativas con los padres, en un trabajo lo más incluyente posible de toda la familia, buscando la implicación activa parental, así como la participación de los niños/as o adolescente.

### **3.3 Débil impulso a la protección familiar**

Las normas internacionales, en base a la evidencia científica, proclaman la prioridad del acogimiento familiar por sobre el residencial, y el acogimiento en familia extensa, por sobre el realizado en familia no consanguínea. De hecho, impulsado por Naciones Unidas, desde hace un par de décadas se viene intensificando cada vez más una tendencia a nivel internacional para reducir la institucionalización. Así se han dado casos en los últimos años de auténticas transformaciones de los sistemas de protección integral, de varios países, que han llevado a cabo reformas para la desinstitucionalización de los niños/as o adolescente bajo protección y el desarrollo de medidas con base en la familia.

## **4. CONCLUSIONES**

**Primera:** Se evidencia la necesidad de un modelo de intervención integral del Estado, en la medida que se articulen los servicios a nivel de los estamentos de gobierno y de los operadores de justicia, para actuar con celeridad en la investigaciones tutelares y en la determinación de la declaratoria de abandono. Tomando en cuenta los postulados de la Convención de los derechos del niño, es obligación del Estado, garantizar la intervención oportuna y con servicios eficientes que prioricen la permanencia de la niña, niño o adolescente en entornos familiares que favorezcan su desarrollo; y en caso tenga que ser separado de su entorno familiar, deberá ser por el menor tiempo posible en espacios residenciales que cuenten con condiciones necesarias (infraestructura, profesionales suficientes y especializados, así como de metodologías adecuadas) para la atención de calidad que deben garantizar el desarrollo del niño.

**Segunda:** Las funciones y servicios de protección integral transferidos a los diferentes gobiernos regionales y locales, estos no vienen siendo desarrollados de la manera adecuada, por lo tanto no responden a una estrategia articulada y debido a la escasez de recursos, tampoco se brindan con la calidad suficiente.

**Tercera:** De los cuadros revisados de los Centros de Atención Residencial (CAR), no se visualizan servicios en todas las provincias; tampoco hay referencias de servicios de apoyo familiar como escuelas de padres, servicio de visita domiciliaria, estimulación temprana a niños/as con necesidades especiales, espacios de cuidado diurno, etc. La normatividad hace referencia a la necesidad de articular o construir un sistema de atención o protección integral del niño, niña o adolescente. Los diversos servicios de protección que se implementan, quedan rápidamente superados por la demanda existente, ya que el diagnóstico de los casos de desprotección, es usualmente complejo y multicausal, por lo que se hace necesario desarrollar estrategias de atención articuladas, de tal manera, estén puedan ser integrales.

## **5. RECOMENDACIONES**

**Primera: Mejorar las políticas orientadas a la prevención de los factores de riesgo de NNA en estado de abandono:**

Promocionar familias comprometidas y capaces de propender oportunidades para sus hijos/as para que puedan desarrollarse integralmente, a fin disminuir o eliminar los factores de riesgo que limiten sus derechos.

Fortalecer los servicios desconcentrados a nivel regional y local, de modo que las personas puedan acceder a los servicios de apoyo familiar vía programas de capacitación especializada y continua que incluya a los operadores de los programas de protección de NNA.

Promocionar instituciones públicas o privadas como alternativa de protección de niños en estado de abandono mejorando los servicios especializados de atención residencial; debiendo dichas instituciones estar capacitados, acreditados y supervisadas para

ofrecer la mejor atención, en el menor tiempo posible y previendo su retorno a la vida familiar.

### **Segunda: Implementación de servicios de acompañamiento fortaleciendo los vínculos familiares.**

El cuidado en el propio hogar y el fortalecimiento de competencias parentales, para que el NNA, permanezca bajo el cuidado y protección de sus padres, tutores o familia extensa con los que convive. Contando con evaluación permanente del equipo interdisciplinario se podrá mejorar las competencias parentales de los padres o responsables del cuidado del NNA tengan.

Promover espacios educativos con profesionales calificados para ofrecer atención de cuidado diurno a NNA principalmente a partir de los 4 años de edad en situación de riesgo que no puedan ser cuidados adecuadamente por sus padres durante su jornada laboral o por situaciones de incapacidad física y que no cuentan con referentes adultos que pueda asumir responsablemente el cuidado.

### **Tercera: Impulso de la reinserción familiar y el acogimiento familiar de larga permanencia y la adopción.**

Impulsar mecanismos de información y articulación con los operadores judiciales y con los servicios que implementan las medidas de protección a fin que puedan acceder a familias, previamente evaluadas y capacitadas, dispuestas a asumir el cuidado. Ello debe estar acompañado de medidas de desconcentración de los equipos especializados en evaluar, capacitar y supervisar a dichas familias acogedoras y adoptivas.

Promover una cultura de la adopción a partir del derecho y la necesidad de niños, niñas y adolescente con susceptibilidad para la adopción, bajo el principio de subsidiaridad e impulsar y difundir el acogimiento familiar a nivel nacional como alternativa de protección de los NNA declarados judicialmente en abandono. Para el acogimiento familiar se recomienda la implementación de estipendios económicos, en función de la evaluación socio económica en el marco de las normas vigentes. Para ambos casos se recomienda una estrategia comunicativa intensiva y sostenida a nivel

nacional para promocionar el Acogimiento Familiar y la Adopción; a fin de contar con familias dispuestas a adoptar y a formar parte del sistema de familias acogedoras.

**Cuarta: Atención oportuna de los servicios de investigación tutelar y declaratoria de abandono del NNA.**

Dadas las características de la problemática de atender los casos de abandono de niños, niñas y adolescentes; la intervención del Estado debe ser oportuna y procurar la menor exposición de la niña, niño o adolescente; por lo que los servicios deben adecuarse a sus necesidades y responder según los contextos en los que se encuentran. La intervención debe contribuir a que las familias cumplan su rol de cuidado y protección; sólo cuando después de esto se confirmará la incapacidad de la misma de proteger a la niña, niño o adolescente, se buscará otra alternativa.

El propósito de la investigación tutelar, no es la declaratoria de abandono del NNA para promover su adopción, sino restituir los derechos que se encuentren vulnerados para lograr la protección integral en su familia, y en último caso de no ser posible, promover la declaración de abandono para que sea promovido en adopción.

**B. EVIDENCIAS (data estadística):**

Tabla N° 11:  
Castigos físicos realizados por la madre biológica como causal de desprotección

AÑO	%	Mujer en edad fértil	N° de madres que ejercen algún tipo de castigo	N° de Niñas, niños y adolescentes que reciben castigo físico
2014	28.6	8 221 718	3 633 999	1 039 323
2013	32,2	8 131 387	3 716 856	1 196 827
2012	32,7	8 039 280	3612 048	1 181 139

Fuente.- INEI / ENDES.

Tabla N° 12:  
NNA ingresado al servicio de investigación tutelar: 2013 -2015

UIT	TOTAL	2013	2014	2015	%
<b>TOTAL</b>	<b>19,165</b>	<b>3,830</b>	<b>6,062</b>	<b>9,273</b>	<b>100%</b>
Lima	<b>14,500</b>	3,830	3,960	6,710	75.7%
Arequipa	<b>1,885</b>	0	1,082	803	9.8%
Cusco	<b>1,335</b>	0	696	639	7.0%
Huancayo	<b>836</b>	0	324	512	4.4%
Piura	<b>326</b>	0	0	326	1.7%
Madre de Dios	<b>283</b>	0	0	283	1.5%
<b>%</b>	<b>100%</b>	<b>20%</b>	<b>32%</b>	<b>48%</b>	<b>100%</b>

Fuente: DIT - Dirección de Investigación Tutelar

Tabla N° 13:  
NNA con investigación tutelar iniciada: 2013 - 2015

UIT	TOTAL	2013	2014	2015	%
<b>TOTAL</b>	<b>11,561</b>	<b>1,894</b>	<b>3,332</b>	<b>6,335</b>	<b>100%</b>
Lima	<b>8,582</b>	1,894	2,306	4,382	74.2%
Arequipa	<b>1,209</b>	0	515	694	10.5%
Cusco	<b>784</b>	0	333	451	6.8%
Huancayo	<b>515</b>	0	178	337	4.5%
Piura	<b>261</b>	0	0	261	2.3%
Madre de Dios	<b>210</b>	0	0	210	1.8%
%	<b>100%</b>	<b>16%</b>	<b>29%</b>	<b>55%</b>	<b>100%</b>

Fuente: DIT - Dirección de Investigación Tutelar

Tabla N° 14:  
NNA con situación tutelar resuelta: 2013 – 2015

UIT	TOTAL	2013	2014	2015	%
<b>TOTAL</b>	<b>8,239</b>	<b>1,665</b>	<b>2,871</b>	<b>3,703</b>	<b>100%</b>
Lima	<b>5,529</b>	1,665	1,839	2,025	67.1%
Arequipa	<b>1,186</b>	0	446	740	14.4%
Cusco	<b>787</b>	0	383	404	9.6%
Huancayo	<b>600</b>	0	203	397	7.3%
Piura	<b>73</b>	0	0	73	0.9%
Madre de Dios	<b>64</b>	0	0	64	0.8%
%	<b>100%</b>	<b>20%</b>	<b>35%</b>	<b>45%</b>	<b>100%</b>

Fuente: DIT - Dirección de Investigación Tutelar

Tabla N°15:  
NNA en CAR según sexo y rango de edad

<b>Edad</b>	<b>F</b>	<b>M</b>	<b>Total</b>
<b>0 - 5</b>	82	63	145
<b>6 - 11</b>	147	193	340
<b>12 - 17</b>	619	338	957
<b>18 - más</b>	83	58	141
<b>Total</b>	931	652	1,583

Fuente: 39 CAR INABIF a nivel nacional - Según Oficio N° 461-2015/INABIF.DE

Tabla N°16:  
NNA según situación tutelar y rango de edad

<b>Edad</b>	<b>Investigación tutelar</b>	<b>Declaración de abandono</b>	<b>Total</b>
<b>0 – 5</b>	134	11	145
<b>6 – 11</b>	283	57	340
<b>12 – 17</b>	749	204	957
<b>Total</b>	1166	272	1442

Fuente: 39 CAR INABIF a nivel nacional - Según Oficio N° 461-2015/INABIF.DE

Tabla N° 17:  
NNA en Investigación Tutelar, según forma de ingreso y rango de edad

Rango de Edad	Resolución Administrativa			Resolución Judicial			Otro tipo de ingreso			Total
	Menos de un año	1 - 3 años	4 a + años	Menos de un año	1 - 3 años	4 a + años	Menos de un año	1 - 3 años	4 - más años	
0 - 5	49	21	3	31	20	2	7	1	0	134
6 - 11	59	51	17	60	73	16	7	0	0	283
12 - 17	131	65	26	252	234	33	6	0	1	749
<i>Sub Total</i>	239	137	46	343	327	51	20	1	1	1,166
<b>Total</b>	422			722			22			1,166

Fuente: 39 CAR INABIF a nivel nacional - Según Oficio N° 461-2015/INABIF.DE  
Los datos sobre el tiempo de permanencia, solo hace referencia al tiempo en el que la NNA se encuentra en el CAR que reporta la información, no considera el tiempo que la NNA pudo estar en otro CAR con anterioridad.

Tabla N° 18:  
NNA promovidos en Adopción a nivel nacional 2013 -2015

### 1. NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES (NNA) ADOPTADOS A NIVEL NACIONAL

- NNA Adoptados desde el año 2011 al 2017\*

TIPO DE ADOPCIÓN	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Regular	152	141	140	130	124	113
Prioritaria	52	62	41	64	52	67
<b>TOTAL</b>	<b>204</b>	<b>203</b>	<b>181</b>	<b>194</b>	<b>176</b>	<b>180</b>

- NNA Adoptados en el año 2017\*

TIPO DE ADOPCIÓN	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Total
Regular	1	13	1	4	31	50
Prioritaria	5	10	0	3	19	37
<b>TOTAL</b>	<b>6</b>	<b>23</b>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>50</b>	<b>87</b>

\*Información del 1 de enero al 29 de mayo de 2017, en el cual 48 niños, niñas y adolescentes se encuentran designados a una familia y en proceso de adopción. Este resultado incluye adopciones prioritarias  
Fuente y elaboración: Dirección General de Adopciones - MIMP

PERÚ Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

**Tabla N° 19:**  
**Normas vinculadas a la protección de NNA en estado de abandono**

AÑO	POLÍTICA
<b>Internacionales</b>	
1948	Declaración Universal de Derechos Humanos.
1969	Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José).
1989	Convención sobre los Derechos del Niño.
2000	Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.
2000	Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.
<b>Nacionales</b>	
2003	Ley N° 27337, Código de los Niños y Adolescentes.
2005	Ley N° 28487, Ley que otorga rango de Ley al Decreto Supremo N° 003-2002-PROMUDEH que aprueba el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2002-2010.
2005	Plan Nacional de Educación para Todos 2005 – 2015.
2007	Ley N° 29174, Ley general de centros de atención residencial de niñas, niños y adolescentes.
2007	Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres.
2009	Decreto Supremo N° 007-2008-MIMDES, Plan de Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad 2009-2018.
2010	Resolución Ministerial N° 590-2010-MIMDES, Aprueban el “Manual de Acreditación y Supervisión para Centros de Atención Residencial de Niñas, Niños y Adolescentes sin cuidados parentales”.
2011	Decreto Supremo N° 004-2011–IN, Aprobación del "Plan Nacional de Acción contra la Trata de Personas 2011-2016".
2011	Ley N° 29719 que Promueve la Convivencia sin Violencia en las Instituciones Educativas.
2011	Ley N° 29699, Modifica los Artículos del Código Penal 121 -A (Formas agravadas. Lesiones graves cuando la víctima es un menor de edad).

Fuente: MIMP



## C. Matriz de consistencia

PROBLEMA	OBJETIVOS	VARIABLES E INDICADORES			
<p><b><u>Problema principal</u></b></p> <p>¿Por qué las políticas públicas aplicadas en el Perú, en cuanto a prevención y protección de niñas, niños y adolescentes en estado de abandono, no surten un verdadero efecto positivo?</p> <p><b><u>Problemas específicos</u></b></p> <p>1.¿Por qué las políticas públicas adoptadas en el Perú en el marco de la convención internacional, de los derechos del niño, aún se encuentran desalineadas?</p> <p>2.¿Por qué las políticas públicas de prevención de los factores de riesgo influyen debilmente en las causales de abandono y/o desprotección de niñas, niños y adolescentes?</p> <p>3.¿Por qué las políticas públicas de prevención de los factores de riesgo desde los diferentes estamentos de gobierno se ve un tanto</p>	<p><b><u>Objetivo general</u></b></p> <p>Evaluar el desempeño de las políticas públicas de protección de niños en estado de abandono aplicadas en el Perú, desde los años 1990 al 2015.</p> <p><b><u>Objetivos específicos</u></b></p> <p>1. Evaluar el alineamiento de las políticas públicas adoptadas por el estado peruano en el marco de la convención internacional, de los derechos del niño.</p> <p>2. Evaluar el desempeño de las políticas públicas aplicadas en el Perú, para la prevención de factores de riesgo que influyen en el abandono y/o desprotección de niñas, niños y adolescentes.</p> <p>3. Evaluar el rol de estado, desde sus diferentes estamentos de gobierno en la</p>	<p><b>Variable 1:</b> Políticas pública de protección de niños, niñas y adolescentes en estado de abandono</p>			
		<b>Dimensiones</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Items</b>	<b>Niveles o rangos</b>
		Políticas públicas nacionales, sectoriales, regionales y locales.	Publicación y cronología de las políticas públicas de protección aprobadas.	<p>Política Nacional de Igualdad de Género:</p> <p>Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia.</p> <p>Política Nacional de Población.</p> <p>Política Nacional de Juventud.</p> <p>Política Nacional de la Persona con Discapacidad.</p>	<p>Leyes y Decretos Leyes.</p> <p>Resoluciones Ministeriales, Resoluciones Directorales, Directivas, PDCR, PDCL, Resoluciones de Gobierno Regional y Resoluciones de Alcaldía</p>
		<p><b>Variable 2:</b> Niños, niñas y adolescentes en estado de abandono y/o desprotección.</p>			

		<b>Dimensiones</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Ítems</b>	<b>Niveles o rangos</b>
<p>desarticulada?</p> <p>4.¿Por qué las políticas públicas transversales, sectoriales y de obligatorio cumplimiento en cuanto a prevención y protección de niñas, niños y adolescentes en estado de abandono no están debidamente articuladas?</p> <p>5.¿Por qué los operadores de justicia no convergen articuladamente en cuanto a prevención y protección de niñas, niños y adolescentes en estado de abandono?</p>	<p>prevención y protección de niñas, niños y adolescentes en estado de abandono.</p> <p>4. Evaluar la articulación de las políticas públicas transversales, sectoriales y de obligatorio cumplimiento en cuanto a prevención y protección de niñas, niños y adolescentes en estado de abandono.</p> <p>5. Evaluar el nivel de articulación de los operadores de justicia para la prevención y protección de niñas, niños y adolescentes en estado de abandono.</p>	<p>Factores de riesgo del abandono y desprotección de niños, niñas y adolescentes</p>	<p>Estadística de niños, niñas y adolescentes en presunto estado (albergados en un CAR del INABIF).</p>	<p>NNA en investigación tutelar.</p> <p>NNA declarados judicialmente en abandono.</p>	<p>Niños, niñas y adolescentes menores de 18 años de edad.</p>