

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



PUCP

"La ley para las niñas y niños es tinta muerta": Ruta de Atención en casos de desprotección familiar.

TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO DE LICENCIADA EN SOCIOLOGÍA

AUTORA

Gabriela Ibana Zumarán Coasaca

ASESOR

Robin Cavagnoud

Noviembre, 2020

*...por los niños y niñas sin infancia declaro de pie
que he de ayudar a trocar el mundo,
trocar el llanto en sonrisas, trocar en luz las tinieblas*

Manuelcha Prado



RESUMEN

Las niñas, niños y adolescentes en situación de desprotección familiar y sin cuidados parentales son aquellos/as que atraviesan situaciones de abandono y violencia extrema en sus familias, lo que perjudica su desarrollo individual y social. Frente a este contexto de adversidad familiar, el Estado y diversas instituciones pertinentes intervienen para garantizar el ejercicio de sus derechos y de su total desarrollo.

Esta investigación analiza la ruta de intervención de la política social diseñada para las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales en el Perú, a partir de una metodología mixta -cuantitativa y cualitativa-. La data cuantitativa se utilizó para contextualizar estadísticamente la situación de este grupo social. Así mismo, el análisis cualitativo indagó las subjetividades discursivas de los/as representantes estatales para entender su interpretación del proceso que siguen las políticas sociales destinadas a las niñas y niños en riesgo y desprotección familiar.

De esta manera, la reflexión plantea un diálogo entre la sociología y las rutas de la política social enfocada en la infancia vulnerada en contextos familiares. En particular, se pudo observar que existe un trabajo importante por parte del Estado peruano por reivindicar los derechos de las niñas, niños y adolescentes; sin embargo, aún existen grandes brechas entre la intención de la política social y la aplicación del reglamento la misma. Del mismo modo, podemos afirmar que no existe una política integral de protección a la infancia en el Perú.

Palabras claves: Infancia, niñas, niños, adolescentes, vulnerabilidad social, violencia familiar, políticas sociales.

AGRADECIMIENTOS

Me gustaría agradecer, en primer lugar, a mi papá Tomás y a mi mamá Sandra quienes, a pesar de las adversidades, me han demostrado su inmenso cariño y confianza en este camino que es la sociología. Nuevamente gracias por creer y por darme la oportunidad y el privilegio de estudiar en una de las mejores universidades del Perú.

Además, me gustaría agradecer de manera especial a mi hermano José Zumarán con quien, hace varios años atrás, migré a esta ciudad desconocida. Llegar a Lima no fue fácil, pero tu compañía, José, a pesar de las diferencias, fue esencial para crecer y creer.

A mi asesor Robin Cavagnoud quien acompañó todos los momentos de esta tesis. Gracias por la paciencia, las correcciones y los comentarios. Enfatizar que admiro la lucha académica de visibilizar a los grupos infantiles. Gracias por esa sensibilidad.

A mis amigos/as de letras Gaby e Ivanoi con quienes iniciamos el proyecto social “Puk wawa” enfocado en niños y niñas en estado de abandono. Gracias por lo compartido y por el compromiso de soñar con infancias libres de violencia. Puedo afirmar que este proyecto cambió mi vida universitaria; por eso, agradezco también a los/as niños/as del CAR Arco Iris, quienes son la inspiración principal de esta tesis.

Otro agradecimiento especial está dirigido a mis grandes amigos/as que me acompañaron en la facultad de Ciencias Sociales. Kathy, Angie, María Luisa, Aymara, Sami, Ariana, Javier, Armando y Nicolle. Realmente aprecio cada una de sus luchas y agradezco las infinitas reflexiones y cuestionamientos que hicimos a este sistema. Gracias por convertirse en mi familia universitaria.

Agradezco a la Dirección Académica de Responsabilidad Social, en especial a Marité, Ruth, Alicia, Diana, Faviola, Carla, Ana María, Cynthia, Analí y Jesús por mostrarme que la sociología también es un campo de afecto y de lucha. Gracias por enseñarme con cariño que las artes son revolución para el trabajo comunitario.

Encontrarlas a ustedes en mi primer espacio laboral fue transformador para mi vida personal y profesional.

Por último, agradecer a Nicolás Tejada por mostrarme que otro mundo es posible a partir de la ternura y la libertad. Gracias por acompañarme, escucharme y alentar esta tesis desde el corazón con paciencia y amor.



INDICE

INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO I: DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN	1
1.1. Planteamiento del problema	1
1.2. Estado del arte.....	7
1.3. Preguntas de investigación e hipótesis	14
1.4. Marco teórico	17
1.5. Metodología	22
CAPÍTULO II: SITUACIÓN DE NNA EN SITUACIÓN DE DESPROTECCIÓN FAMILIAR Y SIN CUIDADOS PARENTALES EN EL PERÚ EN LA ACTUALIDAD	31
2.1. Datos generales de NNA sin cuidados parentales y tipos de CAR	31
2.2. División etaria y división por género de NNA en situación de desprotección familiar y sin cuidados parentales	36
2.3. Situación de discapacidad y embarazo adolescente.....	38
2.4. Reinserción y adoptabilidad de NNA.....	41
CAPÍTULO III: MARCO NORMATIVO NACIONAL E INTERNACIONAL SOBRE LOS DERECHOS DE NNA EN SITUACIÓN DE DESPROTECCIÓN FAMILIAR Y SIN CUIDADOS PARENTALES	45
3.1. Línea de tiempo de las principales normativas enfocadas en NNA en situación de desprotección familiar y sin cuidados parentales.....	45
3.2. Ley N° 1297	51
3.3. Ruta de Atención que propone la Ley N° 1297	58
CAPÍTULO IV: DEL DISCURSO NORMATIVO A LA APLICACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL.....	61
4.1. Discursos de las entidades estatales	61
4.1.1. Limitaciones para la atención de NNA en situación de desprotección familiar y sin cuidados parentales	62
4.2. Centro de Cuidado	78
CONCLUSIONES	83
BIBLIOGRAFÍA	87

ANEXOS	97
--------------	----

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura N°1: Vínculo de parentesco entre la jefa/e del hogar y NNA.....	2
Figura N°2: Centros que cuidan a las niñas, niños y adolescentes en situación de desprotección familiar y sin cuidados parentales en el 2013	33
Figura N° 3: Centros de Atención Residencial para el año 2016	34
Figura N°4: División por edad de niñas, niños y adolescentes en los CAR públicos y privados en el año 2016.....	35
Figura N°5: División por género sin cuidados parentales desde el 2015 al 2018	36
Figura N°6: Grupos etarios de NNA en un CAR desde el 2015 al 2018	37
Figura N°7: NNA con discapacidad atendidos por el INABIF	39
Figura N° 8: Adolescentes madres que viven en los CAR	40
Figura N°9: NNA que fueron reinsertados a una familia	41
Figura N°10: NNA adoptados/as desde el 2011 al 2016	43

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla N° 1: Denuncias registradas por violencia familiar en la Policía Nacional del Perú según grupo de edad, años 2009-2018.....	6
Tabla N° 2: Hipótesis	16
Tabla N° 3: Tabla de Operacionalización.....	26
Tabla N° 4: Población de Estudio	30
Tabla N°5: Normativas enfocadas en NNA en situación de desprotección familiar y sin cuidados parentales	45
Tabla N°6: Cambios con la Ley N° 1207.....	52
Tabla N°7: Tabla de valoración de riesgo	57

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico N° 1: Ruta de Atención en los casos de riesgo de desprotección familiar y desprotección familiar 59

Gráfico N° 2: Puntos críticos de la Ruta de Atención76

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa N°1: Centros de Atención Residencial en el Perú79



PRINCIPALES SIGLAS Y ACRÓNIMOS

CAR - CENTRO DE ATENCIÓN RESIDENCIAL

CDN - CONVENCIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO

CPNNA - CENTRO DE PROTECCIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

DEMUNA - DEFENSORÍA MUNICIPAL DEL NIÑO Y ADOLESCENTE

DGIESP - DIRECCIÓN GENERAL DE INTERVENCIONES ESTRATÉGICAS EN SALUD PÚBLICA DEL MIMP

DIVPNA - DIVISIÓN DE PROTECCIÓN DE NIÑOS Y ADOLESCENTES DE LA POLICÍA

DP - DEFENSORÍA DEL PUEBLO

DSL D - DIRECCIÓN DE SISTEMAS LOCALES Y DEFENSORÍAS

INABIF - INSTITUTO NACIONAL DE BIENESTAR FAMILIAR

MICAR - MANUAL DE INTERVENCIÓN EN CENTROS DE ACOGIDA RESIDENCIAL PARA NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

MINJUS - MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

MIMP - MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES DEL PERÚ

MP - MINISTERIO PÚBLICO DEL PERÚ

NNA - NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

PTI - PLAN DE TRABAJO INDIVIDUAL

UPE - UNIDAD DE PROTECCIÓN ESPECIAL

INTRODUCCIÓN

El Ministerio Público y la Policía Nacional rescataron a una menor en una vivienda de Chorrillos. [...] Ante ello, la mujer fue denunciada por el delito de violencia familiar en la modalidad de maltratos físicos en agravio de su menor hija. La Fiscalía coordinó con la Unidad de Protección Especial del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables para que se le brinde a la niña un ambiente sano y sin violencia intrafamiliar. Además, dispuso remitir lo actuado al Juzgado de Familia y se le solicitó que se pronuncie en el plazo de ley respecto a las medidas de protección.

(Diario El Comercio, 19 de mayo del 2020)

Diariamente, las peruanas y peruanos estamos acostumbrados/as a leer y mirar noticias, como la del párrafo anterior, que retratan la violencia y desprotección familiar vulnerando los derechos de los niños y niñas. En algunas ocasiones, la cotidianidad de este tipo de narrativas en diversos medios de comunicación genera que se pierda el sentido de asombro y, a su vez, se pierda o se nuble, nuestra capacidad de indignación frente a este tipo de realidades.

Esta noticia centra su atención en el caso de una niña que sufrió maltratos físicos que atentaron gravemente contra su vida; por lo cual, su madre fue denunciada. Además, la noticia evidencia que varias entidades estatales intervinieron con el fin de revertir lo sucedido a la niña.

Ahora bien, teniendo en cuenta que los niños, niñas y adolescentes requieren de atenciones y cuidados por parte de los/as adultos/as, es importante preguntarnos qué sucede cuando los grupos sociales de infancia se encuentran en dinámicas familiares que están vinculadas a conflictos (insultos, gritos, abusos, golpes) que subordinan a los/as hijos/as a un espacio de vulnerabilidad social y de alto riesgo para la vida integral de niños, niñas y adolescentes.

Lamentablemente, un primer grupo de niños/as y adolescentes permanecen en el hogar soportando dinámicas violentas insertas en situaciones de precariedad económica y de desigualdad social. Como segundo grupo se encuentran los/as niños/as que escapan de la Institución familiar y comienzan una vida en la calle, socializando con un grupo de pares que se encuentran en la misma situación social y afectiva (Cavagnoud, 2009: 342). Como tercer grupo de niños/as se encuentran aquellos/as que son intervenidos/as por diversas entidades estatales y son separados/as de sus familias de origen porque los niveles de violencia y precariedad en la que conviven son extremas, como lo vimos en la noticia narrada al inicio de este apartado.

El panorama general es desalentador, si nos centramos en el tercer grupo de niños y niñas descrito es importante preguntarnos ¿Cuáles son estas entidades estatales? En la noticia presentada al inicio, pudimos constatar que, para la intervención de la niña, se involucraron a una serie de instituciones que, en principio, darían respuesta al problema de violencia familiar. Entre estas instituciones se encuentran el Ministerio Público, la Policía Nacional, la Fiscalía, el MIMP y el Juzgado de Familia. Además, la noticia hace hincapié en las medidas de protección que deben aplicar estas instituciones.

Ahora bien, también nos preguntamos ¿los niños, niñas y adolescentes en riesgo, desprotección familiar y sin cuidados parentales transitan por todas estas Instituciones? ¿Cuáles son las leyes en las que se apoyan este conjunto de Instituciones? ¿Qué rutas de intervención siguen? ¿Realmente se logran restituir los derechos de los/as niños/as? Estas interrogantes representan un primer acercamiento al tema y son un guía para organizar la información sobre el proceso social y jurídico que enfrentan los/as niños/as en riesgo, desprotección familiar y sin cuidados parentales.

Para dar una respuesta general a las interrogantes planteadas, es importante mencionar que existen varias normativas jurídicas¹ que orientan el accionar de las entidades estatales frente a la vulneración de derechos de los/as niños/as en contextos familiares. Una de ella es el Decreto Legislativo N° 12972, Decreto Legislativo para la protección de las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos. Las intervenciones de las diversas instituciones estatales se apoyan en lo establecido por esta.

Centrándonos en la Ley N° 1297, esta investigación da cuenta de las propuestas, conceptos y cambios que esta propone. Del mismo modo, analizamos los puntos críticos de la ruta de atención y la aplicación de dicha Ley en los casos enfocados en las niñas, niños y adolescentes en riesgo y desprotección familiar. Para esto, analizamos los discursos y sentidos subyacentes de los y las operadoras de justicia, no sin antes conocer la situación social de esta población.

Cabe resaltar que las niñas, niños y adolescentes en el Perú representan un 30%, aproximadamente, de la población nacional (INEI 2019); no obstante, actualmente se desconoce el total de niñas, niños y adolescentes que se encuentran en situación de desprotección familiar y sin cuidados parentales. A pesar de estos vacíos de información, es importante entender los discursos que promulga el Estado Peruano frente a esta realidad social, teniendo en cuenta que sus acciones se enmarcan en la promoción de los Derechos de la Infancia.

Lamentablemente, no hemos podido conocer la percepción de las niñas, niños y adolescentes en riesgo, desprotección familiar y sin cuidados parentales en torno al rol y la intervención del Estado, porque existen protocolos que restringen que las niñas y niños puedan dar a conocer su situación familiar y vulnerabilidad

¹ Normas jurídicas: la Constitución, el Código de los Niños, niñas y adolescentes, la Convención de los Derechos del Niño, etc.

² Decreto Legislativo N° 1297, Decreto Legislativo para la Protección de las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos publicada en el diario El Peruano en diciembre del 2017.

social. Sin embargo, no dudamos de que estas percepciones y opiniones hubieran dado un giro a la discusión de esta investigación.

La organización de este trabajo se divide en cuatro partes. El primer capítulo señala el contexto familiar de las niñas y niños en el Perú en los últimos 10 años; posteriormente, se presenta el estado de la cuestión sobre la problemática de los niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales. Esta revisión bibliográfica permite observar detenidamente este fenómeno social y constatar que esta problemática ha sido escasamente abordada por las ciencias sociales. Finalmente, se expone la pregunta de investigación, hipótesis, conceptos y orientaciones teóricas y la metodología que se utilizó para realizar esta investigación.

El segundo capítulo proporciona estadísticas básicas y datos cuantitativos que contextualizan los análisis cualitativos de los siguientes capítulos. Este apartado nos permitirá conocer la heterogeneidad de condiciones que caracteriza a las niñas, niños y adolescentes en situación de desprotección familiar y sin cuidados parentales, pero alerta al mismo tiempo de los grandes vacíos de información que existen en torno a esta población.

El tercer capítulo analiza en un primer momento, desde una perspectiva histórica, los documentos en los cuales se concreta la normatividad enfocada en las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales. Un segundo momento se centra en los sentidos del Decreto Legislativo N° 1297. Mientras que, el cuarto capítulo observa las tensiones en los procesos de implementación de la política pública desde los discursos e imaginarios de las/os funcionarias/os públicas/os. Y, finalmente, cerramos esta investigación con un conjunto de conclusiones.

Ahora bien, la importancia de esta investigación se centra en la necesidad de reflexionar sociológicamente sobre la realidad de un grupo infantil vulnerable en diálogo con las políticas sociales y la aplicación de las mismas. Por tal motivo, esta tesis se inscribe en dos áreas temáticas; en primer lugar, esta investigación busca ser un aporte para la Nueva Sociología de la Infancia porque reflexiona sobre la situación social de un grupo infantil para abrir nuevas rutas de investigación social

otorgándole protagonismo y centralidad a las infancias para poder construir y transformar sus realidades (Gaitán 2006c). En segundo lugar, esta tesis busca ser un aporte para las políticas sociales porque evidencia los problemas públicos que se presentan para atender los casos de violencia familiar. De esta manera, esta tesis puede servir para la prevención y la protección y, de manera paralela, para la transformación social de un grupo social en riesgo.

Se espera que esta tesis sirva para la discusión sobre las poblaciones infantiles en situación de desprotección familiar y sin cuidados parentales en el Perú y se pretende que esta información sea de utilidad para los sectores públicos, privados y de la sociedad civil pertinentes. Así, esta tesis intenta impactar de manera positiva en la reflexión sobre el bienestar infantil, las relaciones de poder frente a la infancia y la asistencia a las niñas, niños y adolescentes en situación de desprotección familiar.



CAPÍTULO I: DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

Este capítulo presenta la situación de la niñez y la adolescencia en el entorno familiar en el Perú a partir de los Informes técnicos del INEI³, la ENAHO⁴ y la Defensoría del Pueblo⁵ en los 10 últimos años. Posterior a ello, se presenta el estado del arte, el cual describe, de manera histórica, quiénes son las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales, y así mismo identifica estudios de las ciencias sociales enfocados en la respuesta estatal frente a niños, niñas y adolescentes en riesgo y desprotección familiar.

En segundo lugar, este capítulo se expone las preguntas, objetivos principales, objetivos específicos y la hipótesis de esta investigación. En tercer lugar, se presentan los principales conceptos teóricos. En cuarto lugar, se presenta la metodología utilizada. Finalmente, se argumenta la importancia sociológica de investigar una problemática en torno a los niños y niñas en situación de desprotección familiar y sin cuidados parentales.

1.1. Planteamiento del problema

Contexto de la situación de la niñez y la adolescencia en el entorno familiar

Según el Informe Técnico “Estado de la Niñez y la Adolescencia” elaborado por el INEI⁶, en marzo del 2019, se registraba un total de 52.5% de hogares peruanos integrados por al menos una persona menor de 18 años.

³ El Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú se encarga de obtener información económica-financiera que permite conocer mejor la realidad económica sectorial del país.

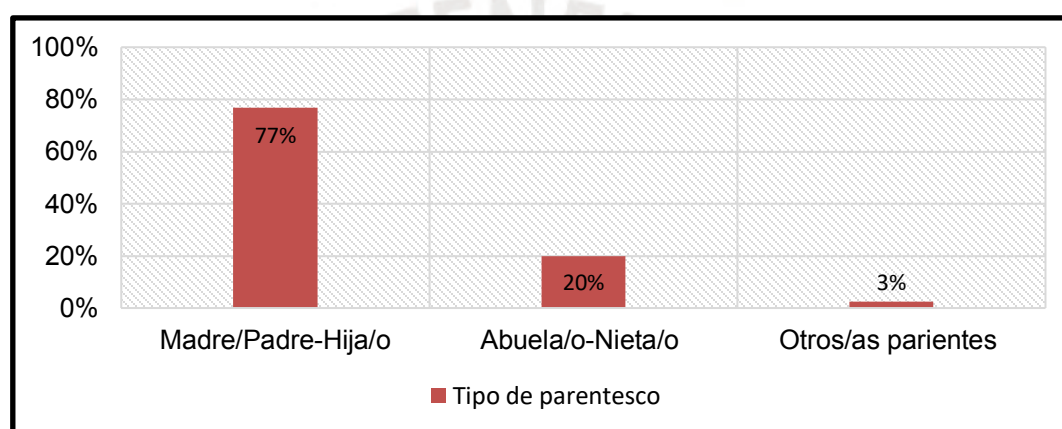
⁴ La Encuesta Nacional de Hogares del Perú se encarga de la recolección de datos, cuyo enfoque está asociado al nivel de bienestar de la población.

⁵ La Defensoría del Pueblo se encarga de defender los derechos fundamentales de los seres humanos y supervisar el cumplimiento de los deberes estatales.

⁶ El Informe Técnico Estado de la Niñez y Adolescencia es un instrumento que contiene indicadores de población, educación, salud y cobertura de programas sociales.

Este informe describe la relación de parentesco que existe entre la jefa o jefe del hogar y las niñas, niños y adolescentes que residen en la vivienda. De esta manera, constatamos que el 77,6% de las niñas, niños y adolescentes son hijas o hijos de la jefa o jefe del hogar, el 19,9% son nietas o nietos y el 2,5% son otros/as parientes (INEI, 2019).

Figura N°1: Vínculo de parentesco entre la jefa/e del hogar y NNA



Fuente: Elaboración Propia. En base a Instituto Nacional de Estadística e Informática – Encuesta Nacional de Hogares, 2019

Por su parte, un estudio sobre “Las dinámicas familiares en Lima” señala que las estructuras familiares están compuestas por individuos que comparten el mismo lugar de residencia y se identifican en la misma unidad doméstica (Cavagnoud, 2011: 180).

Ahora bien, en aras de complementar esta información cuantitativa, UNICEF⁷ realizó el “Informe Nacional sobre la situación de la Niñez y la Adolescencia” en el 2019”, con el objetivo de conocer las situaciones reales que afectan el desarrollo y el ejercicio de los derechos de las niñas y niños. Entre la diversa información que nos ofrece este documento, nos centramos en el siguiente apartado:

⁷ El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia o Unicef es una agencia de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que promueve ayuda humanitaria y de desarrollo a niños/as y madres en diversos países.

- 700 de cada 1000 NNA vive con padre y madre
- 220 de cada 1000 NNA vive sólo con la madre
- 23 de cada 1000 NNA vive con el padre
- *40 de cada 1000 NNA tienen padre y madre con vida, pero no viven con ninguno de ellos.*
- *57 de cada 1000 NNA son huérfanos o no se tiene conocimiento de la situación de los padres [cursivas añadidas]*⁸.

Este desglose tipológico evidencia que las estructuras familiares son diversas y el crecimiento de las familias monoparentales. No obstante, es clara la diferencia entre las familias monoparentales compuestas por madres y por padres con una diferencia de 220 frente a 23, respectivamente. Además, esta información identifica la proporción de las niñas y niños que no viven con padres, madres u algún otro pariente. Así, se muestra que 57 de cada 1000 NNA no viven con sus padres y madres por diversas razones. Cabe aclarar que este número no implica necesariamente abandono, pues debemos tener en cuenta que en nuestro país existen fenómenos culturales en los cuales los niños y las niñas circulan de un hogar a otro y no están al cuidado de sus padres y madres. Estos/as niños/as pueden estar al cuidado de otros/as adultos/as que pueden ser o no parientes de la NNA, con el conocimiento y consentimiento de los padres y madres.

Por ejemplo, el texto “Entre la escuela y la supervivencia” señala los modos de migración de grupos de adolescentes de zonas originarias a Lima. En su mayoría la migración de los/as adolescentes se produce en compañía de sus padres; sin embargo, otro grupo viaja solo desde su lugar de residencia en la sierra para vivir en casa de otro miembro de la familia (hermano/a, tío/a, etc.) que reside en Lima (Cavagnoud, 2011: 186). Este vínculo familiar permite no solo la migración de las zonas andinas del Perú, si no la composición de nuevas formas familiares, como se describe en los párrafos anteriores. No obstante, posiblemente un número

⁸ UNICEF se basa en los Censos Nacionales de Población y Vivienda, 2017; Encuesta Nacional de Hogares, 2018; y datos del INEI y del RENIEC a diciembre 2018.

importante de los niños y niñas que no viven con sus padres o madres se encuentran en situación de desprotección familiar y sin cuidados parentales.

Ahora bien, es importante conocer las características de los hogares que están compuestos por personas menores de 18 años. Según la Encuesta Nacional de Relaciones Sociales del Perú – ENARES (INEI, 2015), el 73.8% de niñas y niños y el 81.3% de adolescentes fueron víctimas de violencia psicológica y física alguna vez en sus vidas por parte de las personas con las que conviven. Del mismo modo, este informe reveló que el 48% de niños y niñas encuestados/as justifican la violencia que se ejerce sobre ellos/as como una práctica válida para corregirlos/as, controlarlos/as y disciplinarlos/as.

En primer lugar, más del 70% de los/as encuestados/as señala que la familia es la principal institución donde se ejerce la violencia psicológica. Las personas que sufren más este tipo de violencia son las niñas (77.1%) en comparación de los niños (74.2%). Los actos más recurrentes son los insultos (42%) y las humillaciones (33%); sin embargo, este tipo de violencia está normalizada en nuestras prácticas cotidianas por lo cual se vuelve invisible y difícil de identificarla.

En segundo lugar, respecto a la violencia física la encuesta revela que 6 de cada 10 niños/as ha sido golpeado/a alguna vez en su hogar; entre estos actos están los jalones de cabello (61%), cachetadas, nalgadas, puñetes, mordiscos, golpes con corra, palo o sogas (21%) y, finalmente, las quemaduras, ataques con cuchillos u otras armas (2%).

En tercer lugar, más del 35% de adolescentes sufrieron una o más formas de violencia sexual, siendo los principales abusadores hombres adultos que viven en el hogar o son personas cercanas del entorno familiar.

Estas violencias están construidas desde las estructuras sociales, no son acciones individuales aisladas o situaciones eventuales; por ello, estas violencias afectan a todas las sociedades. Entonces, podemos afirmar que la violencia hacia los/as niños/as es una problemática muchas veces invisible dentro de la familia y la

sociedad y “a diferencia de otras problemáticas existentes en nuestro país, es poco lo que se ha podido mejorar con relación a este fenómeno” (Benavides, 2016: 297).

Sin embargo, como observamos en la noticia presentada en la introducción de esta investigación, el Estado procura implementar un conjunto de intervenciones, políticas sociales, programas etc. con el objetivo de brindar un ambiente sano y seguro para este grupo de niños/as.

Por su parte, el Observatorio Nacional de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar⁹ ha registrado las denuncias por violencia familiar según el grupo de edades de la víctima. A continuación, la Tabla N° 1 muestra las denuncias registradas por violencia familiar en la Policía Nacional del Perú según grupo de edades desde el 2009 hasta el 2018.



⁹ El Observatorio Nacional de la Violencia Contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar busca monitorear, recolectar, producir y sistematizar datos e información acerca del cumplimiento de las políticas públicas y los compromisos internacionales asumidos por el Estado Peruano en materia de violencia de género (Observatorio Nacional de la Violencia Contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar, 2020).

Tabla N° 1: Denuncias registradas por violencia familiar en la Policía Nacional del Perú según grupo de edad, años 2009-2018												
Grupo de edades	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total General	%
0 – 11 años	2223	2335	2791	2895	2979	2486	2704	2858	3126	4125	28522	2%
12 – 17 años	7236	6584	6731	6874	6083	6758	7318	7619	8934	7930	72067	5.2%
18 – 50 años	76772	76543	91104	101058	105026	113532	114181	137451	155568	199328	1170563	83.7%
51 – más años	9518	9757	10218	11862	12213	13098	13539	16560	19642	10851	127258	9.1%
Total General	95749	95219	110844	122689	126301	135894	137742	164488	187270	222234	1398410	100%

Fuente: Observatorio Nacional de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar

Esta información evidencia que las denuncias por violencia familiar se han incrementado año tras año en todos los grupos de edades. Es resaltante que el grupo de edades más afectado es el de 18 – 50 años. Sin embargo, como podemos observar, las denuncias registradas por niños, niñas y adolescentes han incrementado sobretodo en el año 2018 con 32 puntos porcentuales.

Este es, en términos generales, el contexto actual en cual se busca implementar las políticas públicas para la atención de las niñas, niños y adolescentes en situación de desprotección familiar y sin cuidados parentales.

1.2. Estado del arte

Esta revisión bibliográfica constata que la problemática de los niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales ha sido escasamente abordada por las ciencias sociales. Primero, describiremos los antecedentes del fenómeno social desde una perspectiva socio-histórica; después se mencionarán trabajos desde las ciencias sociales que abordan la respuesta estatal frente a situaciones de vulneración de derechos.

Mirada socio-histórica a los/as niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales

Cuando hablamos de niños y niñas que carecen de cuidados parentales es importante anotar los imaginarios sociales y culturales que se han tejido sobre esta población desde una mirada histórica en diversos contextos culturales.

En primer lugar, según Leinaweaver (2009), la palabra quechua *wakcha*, que se remite a un contexto andino, tiene doble significado ‘huérfano’ y ‘pobre’. Así *wakcha* se refiere a alguien sin conexiones familiares y que está socialmente y económicamente desposeído (Leinaweaver 2009: 126). El registro del término *wakcha* se remite a la época incaica y hace referencia a los/as hijos/as de hombres incaicos y mujeres que no pertenecían a la casta real.

Del mismo modo, en la época incaica en los vínculos familiares se clasificaban según la posición social y 'huérfano' significaba 'pariente de alguien indeseable' (Leinaweaver 2009: 126). Esto quiere decir, que en aquella época existía una estrecha relación entre la orfandad y la pobreza. Así mismo, la autora señala que "los niños nacidos de uniones no aceptadas eran ignorados por sus progenitores, se les llamada 'hijos de la comunidad' y eran criados por otros que no eran sus padres" (Leinaweaver 2009: 126).

En segundo lugar, el significado quechua *wakcha* adquirió nuevos significados y formas en la época colonial como 'hijo ilegítimo', 'huérfano' y 'expósito'. De esta manera, Mannarelli (2002) señala que para el siglo XVI los niños abandonados eran aquellos que nacían de una relación incestuosa o eran niños no deseados, cuyos padres eran curas, prostitutas o servidoras domésticas (Mannarelli 2002: 27). De esta manera, los niños y niñas en estado de abandono fueron concebidos bajo relaciones extramatrimoniales y ilegítimas socialmente. Por esta razón, se les privaba del derecho a la educación, porque no contaban con el requisito de tener una familia.

A principios del siglo XVII, ante la demanda de niños y niñas como 'hijos ilegítimos' se creó la primera casa de Huérfanos. Posterior a ello, en 1603, se formó la Casa de Niños Expósitos conocida como el hospital de los Niños Huérfanos de Atocha. Era notorio el incremento de niñas abandonadas en comparación a los niños; por lo cual se creó en 1653 el Colegio de Niñas Expósitas de Santa Cruz de Atocha. Esta condición las alejaba del matrimonio y del ingreso a un convento (Mannarelli 2002:30). Esto quiere decir, que existía una suerte de estigma con las egresadas del Colegio porque para la época no era socialmente aceptable que una persona no haya crecido bajo la crianza de una familia tradicional.

Entonces, evidenciamos que este fenómeno social está presente desde la época incaica e incluso podemos especular que existía mucho antes pero no se cuenta con un registro histórico formal. Desde aquella época los niños y niñas sin cuidados parentales se insertan en las dinámicas relacionales en la sociedad y

desde entonces implicaba un tema polémico porque destapaba relaciones extramatrimoniales y prácticas juzgadas socialmente.

Este tema resulta interesante porque permite conocer los acontecimientos, así como los factores sociales que fueron dibujando lo que podríamos llamar la estructura psico-social de los individuos del mundo urbano colonial que carecieron de vínculos familiares estables y que estuvieron sujetos a vicisitudes de la precaria estabilidad de la sociedad colonial. En algunos casos, los niños huérfanos e ilegítimos fueron incorporados a la estructura familiar como un miembro más, estableciéndose las relaciones típicas de la época. Muchas veces los niños sin padres pasaron a formar parte del último peldaño en la escala de las relaciones dentro del hogar, llegando incluso a ser tratados como criados (Mannarelli 2002: 30).

Macera (1977), en un estudio sobre el siglo XVIII hace notar "el gran número de hijos ilegítimos figuran en los libros parroquiales" (Macera, 1977: 337). Esto significa que gran número de niños y niñas que se concebían extramatrimonialmente vivían en entidades religiosas.

Para fines del siglo XIX, el tratamiento estatal que se les brindó a los niños y niñas en estado de abandono fue el mismo que se les daba a los niños y niñas infractores. Esto quiere decir que la categoría de 'abandono' fue equivalente a la categoría de 'infracción', por lo que se les consideraba en riesgo y como potenciales delincuentes.

Por estas razones, la legislación otorgaba como respuesta legal la institucionalización de estos niños, condenándolos a la privación de libertad al igual que a los adolescentes infractores de la ley penal. En consecuencia, el paradigma de la doctrina de la situación irregular, era niño delincuente-abandonado, el cual debía ser objeto de control social a través de los jueces de menores, a fin de controlar a los potenciales infractores del orden como herramientas de política de estado (Castro 2012: 2).

En la actualidad, según Durán y Valoyes (2009) se utiliza la categoría 'sin cuidado parental' en diversas situaciones de abandono como enfermedad, conflicto armado, desplazamiento, explotación económica, esclavitud, vida en las calles,

delincuencia, etc.; lo que genera que un grupo de niñas y niños ingresen al sistema, porque no están al cuidado de las familias. Además “existen condiciones estructurales de orden económico, social, cultural y político que influyen en que se presenten las situaciones anteriores y en la capacidad de la familia para brindar el cuidado a sus hijos e hijas y crear ambientes que permitan un desarrollo y protección integral, entendida ésta como la garantía plena de todos sus derechos” (Durán y Valoyes 2009: 764).

Los autores señalan que factores como la pobreza, inequidad y exclusión disminuyen las capacidades de las familias de valorar los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Además, estos factores influyen en la desintegración familiar mediante el debilitamiento de los vínculos familiares. A pesar de la gravedad de esta situación, el problema se ha invisibilizado y no existe suficiente conocimiento ni por parte del Estado, ni de la sociedad (Durán y Valoyes 2009: 764-781).

De lo expuesto en este apartado, es importante reconocer que, a pesar de los cambios históricos en la sociedad, el fenómeno social de los ‘niños y niñas sin cuidados parentales’ se ha mantenido desde la época incaica hasta la actualidad, desde la respuesta cultural propia de cada contexto. Del mismo modo, evidenciamos que este fenómeno social, a lo largo de la historia, está inmerso en la pobreza, discriminación y violencia lo que produce múltiples atropellos sobre los derechos y desarrollo de capacidades de los niños y niñas. Las investigaciones socio-históricas revelan que este fenómeno social muestra quiebres importantes en el entorno familiar. Por ejemplo, en la época colonial “un/a niño/a sin cuidado parental” podría representar la infidelidad llevada a cabo por persona de distintas clases sociales. En la actualidad, sobretodo este fenómeno social se vincula a la pobreza y a la capacidad familiar. A continuación, abordamos estudios sociales que señalan la respuesta estatal frente a esta problemática.

Mirada desde las Ciencias sociales

Un estudio sobre Sistemas de Protección Social y Violencia Doméstica (2017) revela que la situación de pobreza, escasez material y limitaciones profesionales intensifica el comportamiento violento de los padres/maridos dentro del hogar. De manera paralela, las mujeres encuentran limitaciones para presentar una denuncia judicial porque dependen económicamente de sus esposos, además temen que una denuncia acentúe la violencia de los maridos contra ellas y sus hijos/as. Por otro lado, este estudio resalta que una denuncia tiene más oportunidades de ser atendida cuando es realizada por una mujer que tiene mayor instrucción académica.

Así mismo, la violencia “menos severa” es menos denunciada porque es socialmente aceptada; en caso sea revelada, la comunidad o el barrio la estigmatiza, lo que provoca nuevamente que las personas quienes están siendo violentadas no denuncien. Finalmente, este estudio evidencia limitaciones por parte de las instituciones encargadas como la falta de credibilidad de las mujeres (Benavides, Bellatín y Cavagnoud, 2017: 28).

Bardales (2012) apunta que ser víctima de violencia familiar es un evento que afecta los derechos e integridad de las personas. No obstante, debemos reconocer que, frente a una víctima, la sociedad se moviliza mediante diferentes mecanismos institucionales generados por el Estado y la sociedad en su conjunto que tratan de resolver el daño.

Sin embargo, en esta ruta de solución del problema, tanto a nivel social, legal o psicológico, la víctima muchas veces no ve resuelto su problema; muy por el contrario, se le vuelve a revictimizar, convirtiéndose en una doble o triple víctima ya a nivel del sistema institucional y social. (Bardales 2012: 27).

Para hacer frente a este problema, un estudio realizado por GRADE (2016) señala que en el Estado Peruano “desde inicios de la década de 1990 se han desarrollado y fortalecido una serie de instrumentos jurídicos en los que se han definido medidas de prevención, protección y sanción necesarias, así como

funciones de las entidades correspondientes, para erradicar este fenómeno” (Benavides y Stuart 2016:320). De esta manera, se realizaron importantes cambios en el Código Penal, el cual contiene medidas para abordar la violencia infantil que se produce en la Institución familiar.

Ahora bien, es importante recalcar que “la violencia familiar no está tipificada como un tipo de delito específico, [pero] sí se la considera como un agravante para el caso de lesiones leves y graves; además, la existencia de un vínculo familiar se constituye en un agravante para el caso de violencia sexual” (Benavides y Stuart 2016:321).

Por eso, se han establecido medidas de protección para las niñas y niños que son víctimas de violencia en el hogar entre las que se encuentran el Código de los Niños y Adolescentes (2000), la Ley que prohíbe el uso del castigo físico y humillante contra los niños, niñas y adolescentes (2015) y la Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar (2015). Estos instrumentos señalan las funciones que cumplen diversas instituciones para brindar protección a las víctimas (Benavides y Stuart 2016:321).

Estas y otras leyes se ejecutan en centros especializados como las Defensorías Municipales del Niño y del Adolescente (DEMUNA) y los Centros de Emergencia Mujer (CEM), los cuales además de velar por los derechos de los niños y niñas, se encargan de brindar atención psicológica y asesoría legal a víctimas de violencia familiar, sobre todo a niñas y niñas. Del mismo modo, existen los Hogares de Refugio Temporal que albergan de manera temporal a víctimas de violencia. (Benavides y Stuart 2016: 322).

Sin embargo, existen dos problemas por los cuales no se logra disminuir los casos de violencia contra las niñas, niños y adolescentes. Por un lado, las leyes que se promulgan son importantes pero insuficientes, pues la sola implementación de la ley no logra erradicar el problema. Por ello, los autores enfatizan no solo “velar por la aplicación efectiva de dicha ley, si no formular estrategias integrales para prevenir

y combatir los malos tratos contra los/as niños/as, incluyendo programas de sensibilización y educación” (Benavides y Stuart 2016:323).

Por otro lado, un estudio realizado por GRADE (2015) señala las difíciles condiciones a las cuales se enfrentan, sobre todo las mujeres, y por tal los niños y las niñas, para acceder a las Instituciones como la DEMUNA o el CEM en zonas rurales. Una de las barreras es la distancia geográfica a las instituciones de protección. Sumado a esto, los/as pobladores/as de zonas rurales no cuentan con información suficiente sobre las instituciones a las que podrían acudir. Además, existe una desconfianza generalizada respecto al rol de las instituciones de protección, ya que la población considera que son corruptas e ineficientes (Benavides, Bellatín, Sarmiento y Campana 2015:80).

Otros estudios se han centrado en el funcionamiento de instituciones como la DEMUNA, en los cuales se plantea que existen problemas de acceso a la información sobre el rol de la DEMUNA e incluso se desconoce su existencia. Así mismo, se señala que el funcionamiento de esta Institución depende de la voluntad política y el interés que muestran los gobiernos regionales y las alcaldías de turno (Boza 2007: 183).

Finalmente, queremos resaltar el estudio de Educación Sexual Integral (2020). Este estudio señala que en Argentina se promulgó la Ley 26 061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, norma que reconoce que ellos y ellas son sujetos de derechos, lo cual implica que el Estado debe asegurar que se los respete, aun si quienes los vulneran son sus padres, madres o tutores. Lo interesante de este estudio es que enfatizan que el vínculo parental no implica una potestad absoluta sobre la vida de los hijos, por lo que - incluso en una relación tan primaria- el Estado debe garantizar que los derechos de las niñas, niños y adolescentes se cumplan (Cahn, Lucas, Cortelletti y Valeriano 2020: 37).

Ahora bien, este apartado da cuenta de que las aplicaciones de los reglamentos de las políticas sociales se enfrentan a problemas de desigualdades

históricamente estructurales. Así mismo, se sugiere que las leyes deben ser trabajadas desde la prevención e integralidad y no solo desde la atención para lograr revertir la situación en cuestión. En nuestro país, este tipo de leyes aún son un reto.

Por otro lado, es importante evidenciar de forma detallada los problemas y las limitaciones que surgen al momento de materializar las normas, pues esto desnuda los prejuicios, estereotipos y actitudes que adoptamos como sociedad para abordar a grupos que históricamente han sido vulnerados e invisibilizados. En este sentido, es importante preguntarse desde qué voces se enuncian y se 'crean' estos sistemas de protección y a qué modelos económicos y de desarrollo responden.

1.3. Preguntas de investigación e hipótesis

1.3.1. Pregunta General

Con lo descrito líneas anteriores damos cuenta de que las investigaciones citadas abordan la problemática de los niños y niñas sin cuidados parentales desde una perspectiva socio-histórica; así mismo, describimos los esfuerzos del Estado Peruano por promover leyes que garanticen los derechos de los niños y de las niñas, especialmente en temas de violencia familiar. De este modo, en un contexto de un creciente interés por las políticas sociales de infancia y las estrategias que acompañan a estas para asegurar el ejercicio de los derechos de los niños y niñas, nos preguntamos:

¿Cómo se desarrolla la ruta de atención en los casos de niños, niñas y adolescentes en situación de desprotección familiar y sin cuidados parentales?

1.3.2. Preguntas específicas

Para poder responder adecuadamente, es importante conocer y describir la situación actual de las niñas, niños y adolescentes en situación de desprotección familiar y sin cuidados parentales, así como reconocer las entidades estatales que intervienen frente a este contexto. Por tal, surge la primera pregunta específica:

1. ¿Cuál es la situación actual de las niñas, niños en desprotección familiar y sin cuidados parentales?

En segundo lugar, nos interesa identificar y revisar las políticas públicas enfocadas en esta población. Así, tomamos en cuenta los últimos 10 años, porque si bien los primeros documentos en los cuales se hace referencia a esta población datan de los años 90, es a partir del año 2011 que se crean las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de NNA¹⁰. Por ello, la segunda pregunta específica explora lo siguiente:

2. ¿Cuál es la propuesta del Decreto Legislativo N° 1297 frente a los casos de desprotección familiar?

En tercer lugar, es importante conocer los puntos críticos en la Ruta de Atención para los casos de este grupo social mediante el análisis de los discursos de las/os operadoras/es de justicia y funcionarias/os públicas/os. Por lo tanto, la tercera pregunta específica es:

¹⁰ Las Directrices fueron formuladas en marco de la ONU. Estas establecen que la familia es el núcleo fundamental de la sociedad y el medio natural para el crecimiento, el bienestar y la protección de los/as niños/as. Entonces, los esfuerzos deberían ir encaminados ante todo a lograr que el/la niño/a permanezca o vuelva a estar bajo la guarda de sus padres o proceda de otros familiares cercanos. Por estas razones, las Directrices “moldean la forma en la que los encargados de elaborar políticas, los tomadores de decisiones y los profesionales abordan tanto la prevención como la provisión de modalidades alternativas de cuidado para los niños” (Cantwel 2012: 15).

3. ¿Cuáles son los puntos críticos en la Ruta de Atención para los niños, niñas y adolescentes en situación de desprotección familiar y sin cuidados parentales?

1.3.3. Hipótesis

A raíz de la pregunta principal y las preguntas específicas surge la siguiente hipótesis:

Tabla N° 2: Hipótesis		
Pregunta Principal	Preguntas Específicas	Hipótesis
¿Cómo se desarrolla la ruta de atención en los casos de niños, niñas y adolescentes en situación de desprotección familiar y sin cuidados parentales?	¿Cuál es la situación actual de las niñas/os en desprotección familiar y sin cuidados parentales?	La situación de las niñas, niños y adolescentes en desprotección familiar se vincula con variables como el género, la raza y la discapacidad, las cuales a su vez se vinculan con la pobreza y exclusión. Por este motivo, si bien existen esfuerzos de diversos organismos por atender de manera óptima a estas poblaciones, aún existen brechas de comunicación y coordinación por la parte de los aparatos estatales.
	¿Cuál es la propuesta del Decreto Legislativo N°1297 frente a los casos de desprotección familiar?	El Decreto legislativo N° 1297 propone nuevos conceptos y cambios importantes que influyen en el tratamiento y las estrategias que se abordan en los casos de niños/as en situación de desprotección familiar y sin cuidados parentales.

	<p>¿Cuáles son los puntos críticos en la Ruta de Atención para los niños, niñas y adolescentes en situación de desprotección familiar y sin cuidados parentales?</p>	<p>La ruta de atención cuenta con varios actores institucionales para su actuación; sin embargo, existen trabas y brechas institucionales y estructurales en las intervenciones dirigidas a los niños, niñas y adolescentes en situación de desprotección familiar y sin cuidados parentales.</p>
--	--	---

Fuente: Elaboración propia

1.4. Marco teórico

En esta sección, abordaremos los principales conceptos que guardan relación con los/as niños/as en situación de desprotección familiar y sin cuidados parentales y la respuesta del Estado. En primer lugar, exploraremos desde qué enfoque se posiciona la infancia vulnerada en la sociedad. En segundo lugar, nos aproximaremos a la capacidad estatal para enfrentar la problemática planteada y el funcionamiento de las políticas sociales planteadas.

1.4.1. Enfoque de Derechos

En América Latina, diversos movimientos sociales como partidos de izquierda, grupos de la teología de la liberación y movimientos de la educación popular tuvieron gran protagonismo en la década de los setenta y ochenta del s. XX, pues promovieron la lucha por los Derechos del Niño constituyendo el antecedente principal para la Convención de los Derechos del Niño en nuestra región (Espinal 2015: 54).

En el Perú, a mediados de los años 70 surgió el Movimiento de Adolescentes y Niños Trabajadores Hijos de Obreros Cristianos (MANTHOC). Esta organización ha contribuido a la construcción del concepto de protagonismo y participación infantil. Es importante resaltar tres ideas sobre esta organización. En primer lugar, su conformación no es un anexo o una subdivisión de otra organización liderada por

adultos/as, ya que usualmente, las organizaciones de niños y niñas pertenecen a un grupo más grande que está a cargo de adultos o jóvenes.

En segundo lugar, el MANTHOC es dirigido exclusivamente por niños y niñas y la agenda que plantean depende de ellos y ellas. Esto significa si bien existen acompañantes del proceso de los niños y niñas, son ellos/as quienes dirigen la organización. En tercer lugar, el objetivo final de la organización pretende visibilizar a los niños y niñas trabajadoras que representan una infancia carenciada por hechos que no son de su responsabilidad directa, pero que sí les afecta.

De esta manera, el MANTHOC se opone al trato histórico que han recibido a las infancias de relegamiento frente a los grupos dominantes de poder. Así, el protagonismo que se propone crea nuevas categorías en los imaginarios sociales en torno a la acción social y política de los niños y niñas en el Perú (Cussianovich 2010: 24-47).

En 1989, surge la Convención de los Derechos del Niño, en la cual “se reconoció por primera vez a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos y los Estados firmantes se comprometieron a asegurar y garantizar este conjunto de derechos” (Espinal 2015:10). Este instrumento jurídico tiene un impacto a nivel internacional porque cuestiona la necesidad de los Estados a visibilizar a una población minoritaria y excluida, ya que este acuerdo modifica el concepto de “niño” utilizado hasta la fecha en Occidente, pasando de considerar a los niños y niñas de “objetos” a “sujetos” de protección (Gaitán 2006a).

Una vez aprobada y ratificada la Convención, surgieron dificultades en su aplicación, sobretodo, en los contextos latinoamericanos. En primer lugar, su discurso global se alejaba de las prácticas y realidades culturales y sociales de las regiones de América Latina. De esta forma, “los Derechos del niño se colocan en el marco de la polémica más amplia referida al relativismo cultural y la universalidad de los derechos humanos, perspectiva que brinda pistas para analizar la penetración desigual de los postulados de la Convención en los ámbitos legal, político, institucional y valórico de las sociedades en desarrollo” (Pilotti 2001:8).

En segundo lugar, Gaitán indica que la Convención representa las relaciones adultocéntricas que han construido las sociedades occidentales con los/as niños y las niñas (Gaitán 2006a). Otro autor señala que la definición moderna de la infancia se vincula al control en el cual los adultos son quienes tienen poder sobre la vida de los propios sujetos (Rodríguez 2000). En tercer lugar, “para la Convención existe un único modelo de infancia en el cual deben encajar todos los niños y niñas del mundo, a partir del cual se hace hincapié en el carácter biológico de las relaciones entre niños, niñas y adultos dejando de lado las características particulares que puede desarrollar esta relación en diferentes contextos sociales” (Brizio 2014: 21).

A pesar de estas bases morales y una clara subordinación de los niños y niñas, este instrumento jurídico trae consigo un cambio cualitativo en la percepción jurídica y social de la infancia, cuya implementación en América Latina afectó tanto a las políticas públicas y las reformas legislativas, como a las actitudes, valores y sensibilidades de sus miembros (Pilotti 2001:11).

La difusión de la CDN junto con las normas que proponen cambios que favorezcan la situación de NNA en contextos de vulnerabilidad, ha provocado que los movimientos sociales, mencionados párrafos anteriores, aborden diversas problemáticas ante las autoridades responsables, con el fin de obtener políticas públicas destinadas a dar cumplimiento a esas demandas y que garanticen su sostenibilidad y alcance a todos los que las requieran (Solari 2013:23).

Por ello, “se crearon redes que agrupan a NNA como la Red Latinoamericana y caribeña por la Defensa de los Derechos de los niños, niñas y adolescentes (REDLAMYC), que agrupa a un total de 30 redes nacionales de ONG de 24 países de América Latina con activa participación en la defensa de los derechos de los NNA” (Espinal 2015: 54). De esta manera, se evidencia que las ONG asumieron un rol importante en la difusión de los Derechos del Niño/a.

Actualmente, en el Perú el Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia (PNAIA), 2012- 2021, se define como un marco de la política pública

sobre infancia en el país que se enmarca en la CDN y que define un conjunto de derechos para garantizar el desarrollo de niños, niñas y adolescentes.

No obstante, el discurso de los derechos del niño y de la niña puede reducirse a instancias tecnocráticas que se centran en la transformar las leyes, sin verificar el trasfondo de las mismas. De ese modo, se pueden configurar en una ficción, más que en una plataforma de acción.

De este modo, una forma de promover “el potencial político del marco de los derechos es vincularlo con las desigualdades sociales. Es decir, considerar que los obstáculos para que niños, niñas y adolescentes gocen plenamente de sus derechos tienen origen en la mirada de desigualdades en las que se despliega la vida social” (Freitez y Bagnoli 2017).

1.4.2. Políticas públicas, capacidad estatal y justicia social

Las políticas públicas varían y se renuevan de acuerdo a las necesidades de la sociedad, así mismo responden a diversos procesos históricos y a los modelos económicos y de desarrollo insertos en un Estado.

Para Kraft y Furlong (2006) “una política pública es un curso de acción o de inacción gubernamental, en respuesta a problemas públicos. [Las políticas públicas] reflejan no solo los valores más importantes de una sociedad, sino que también el conflicto entre valores. Las políticas dejan de manifiesto a cuál de los muchos diferentes valores, se le asigna la más alta prioridad en una determinada decisión” (Kraft y Furlong, 2006:5). La construcción de una política social, bajo diversas perspectivas, considera que los esfuerzos en su realización contienen sentidos con potencialidad transformadora. Por ello, las políticas sociales requieren de decisiones colectivas que, bajo un proceso reglamentado por leyes, garanticen los derechos de las personas.

De esta manera, la construcción de una política social responde a una problemática social, la cual a su vez dialoga con los valores que la sociedad desarrolla y al mismo tiempo descarta. De hecho, esto genera vínculos entre

diversos actores de la sociedad como el Estado, los sectores privados y la población con el fin de construir políticas públicas sociales de manera colectiva y con la intención de garantizar las demandas sociales.

Para esto, es importante tener en cuenta el ciclo de las intervenciones públicas. Las etapas son las siguientes: (a) Incorporación de problemáticas en la agenda pública (b) Formulación de un problema objeto de política pública (c) Determinación de la solución al problema entre distintas alternativas (d) Explicitación de la política pública (e) Implementación y ejecución de la política pública (f) Seguimiento y evaluación de la política pública. El ciclo se “cierra” con el proceso de retroalimentación: la intervención pública no concluye con la evaluación de sus resultados, sino que esta puede dar lugar a una nueva definición del problema/necesidad que originó el ciclo. Si bien todas las fases son importantes, esta investigación prestará mayor atención a la segunda y tercera fase: formulación de la política pública y alternativas de solución al problema.

La formulación de las políticas públicas sociales está a cargo de un equipo técnico especializado en el tema en cuestión. Así la política pública tiene la obligación de recoger las impresiones de todos los actores involucrados en el problema social para poder formular una política adecuada y al mismo tiempo plantear soluciones con impacto real en el grupo en cuestión.

Aguilar (2007) enfatiza que para superar los problemas que aquejan a la población es importante contar con diversos actores de la sociedad civil, pues trabajar de manera conjunta es superior a un trabajo individual que pueda realizar el Estado. (Aguilar 2007). Por ello, la información y recursos que se construyen de manera colectiva contribuyen a que se tomen mejores decisiones, alcanzar objetivos comunes de la sociedad y lograr la participación activa desde las diversas voces.

Ahora bien, según Mann (1984) la capacidad estatal es la habilidad del Estado de ejercer e implementar adecuadamente las políticas a lo largo de su territorio (Mann 1984: 185). Teniendo en cuenta de que el Perú es un país diverso

geográficamente y territorialmente O'Donnell (1993) señala que la capacidad estatal varía de acuerdo al territorio, en especial las diferencias son notorias en zonas rurales y zonas urbanas.

El concepto de equidad dentro de las teorías de justicia social permite cuestionar las diferencias en la capacidad estatal. John Rawls (1971), centra el análisis del enfoque de la equidad en las poblaciones más desaventajadas. De esta manera, propone dos principios. En primer lugar, la igualdad de libertades que hace referencia que todos los sujetos sociales tienen derecho a todas las libertades en tanto estas favorezcan a todos y todas dentro de la sociedad. En segundo lugar, el autor señala el principio de la diferencia que se refiere a la que existen desigualdades que son aceptadas en tanto beneficie a los/as más desfavorecidos/as (Rawls 1971: 81-86).

1.5. Metodología

La presente investigación explicativa analiza, por un lado, los discursos de un instrumento jurídico (Decreto Legislativo N° 1297) y, por otro lado, analiza las prácticas sociales que materializan dicho instrumento, en especial la ruta de atención que promulga la Ley. De esta forma, esta tesis combina ambas aproximaciones y se enmarca en un enfoque cualitativo.

Medina (2004) señala que “el estudio del discurso no se limita solamente al lenguaje hablado, sino que incluye el lenguaje escrito y todas sus manifestaciones, por ejemplo: periódicos, libros de texto, correo común y electrónico, entre otros, entonces, en el concepto de discurso debemos incluir el concepto de textos escritos” (Medina 2004:10). En este sentido, en primer lugar, mediante el método inductivo, se analiza la propuesta del Decreto Legislativo N° 1297, el cual define el modelo de intervención frente a situaciones de riesgo y desprotección familiar. La interpretación de este instrumento se da a raíz de una lectura profunda y de las entrevistas a funcionarias públicas que trabajan con esta herramienta.

En segundo lugar, analizamos los discursos de funcionarias públicas sobre la ruta de atención que promulga el reglamento del Decreto Legislativo N° 1297; pues, este documento es la guía principal que orienta los procesos que siguen los casos de niños, niñas y adolescentes en situación de desprotección familiar. De esta manera, se “pretende comprender los hechos a partir de develar los significados que los seres humanos atribuyen a su conducta y al mundo exterior” (Della Porta y Keating 2008: 37). Para entender los discursos de las funcionarias públicas que siguen la ruta de atención frente a los casos de riesgo y desprotección familiar se intervino en dos momentos. Primero, mediante la aplicación de entrevistas semi-estructuradas a funcionarias públicas y; segundo, mediante la observación no participante del seminario de protección de niñas, niños y adolescentes, en el cual las autoridades competentes discutían el Decreto Legislativo N° 1297.

Cabe resaltar que esta propuesta no supone que las personas encargadas de acompañar los casos de desprotección familiar no desarrollen una serie de estrategias alternativas al discurso del instrumento jurídico. Por ello, es importante resaltar que los discursos son un “conjunto de estrategias que forman parte de las prácticas sociales, las cuales pueden ser instrumento y efecto del poder, pero también punto de resistencia y de partida para una estrategia opuesta. El discurso transporta y produce poder, lo refuerza, pero también lo mina, lo expone, lo torna frágil y permite detenerlo” (Foucault, 1983).

Ahora bien, como señalamos párrafos anteriores, el enfoque de esta investigación es cualitativa; sin embargo, la data estadística fue utilizada para dar mayores alcances sobre la situación de los niños y niñas en desprotección familiar.

Cabe resaltar que, bajo el propósito exploratorio, no se pretende que esta investigación sea generalizable ni aplicable a todos los contextos de grupos de NNA en desprotección familiar y sin cuidados parentales, incluso es altamente posible que en el proceso investigativo surjan más interrogantes sobre el tema en cuestión. La generalización de los hallazgos requeriría de estudios complementarios.

Ámbito de estudio

La presente investigación se desarrolla en diversas instituciones estatales que atienden los casos de niños y niñas en situación de desprotección familiar. En particular, con el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) junto con las instituciones a su cargo: la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público y el Poder Judicial. Estas Instituciones trabajan de manera conjunta para velar por los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situaciones de vulnerabilidad social.

Justificación de la selección

Se eligió el MIMP porque tiene la finalidad de “contribuir a la reducción de la alta prevalencia de la violencia familiar en mujeres, niñas, niños y adolescentes” (MIMP 2020). Del mismo modo, la Defensoría del Pueblo vela por los “derechos de las personas (...) con énfasis en los grupos poblacionales en condiciones de vulnerabilidad, mediante la supervisión al cumplimiento de las obligaciones del Estado” (Defensoría del Pueblo 2020). Por su parte, el Ministerio Público “es un organismo autónomo del Estado y tiene como funciones principales la defensa de la legalidad de los derechos ciudadanos y de los intereses públicos; la representación de la sociedad en juicio para los efectos de defender a la familia, a los menores e incapaces; velar por la moral pública; y la persecución del delito y la reparación civil” (Ministerio Público 2020). Finalmente, “el poder judicial es la potestad que tiene el Estado de cuidar y cumplir las leyes de la constitución, así como de administrar la justicia de un país a través de la aplicación de leyes y reglamentos preestablecidos” (Poder Judicial 2020).

Selección de la población de estudio

La selección de la población de estudio tuvo como criterio principal a las personas que trabajan de manera directa con los casos de niños, niñas y adolescentes en situación de desprotección familiar y sin cuidados parentales. En

ese sentido, se entrevistaron a 5 funcionarias públicas de las distintas instituciones y a una abogada especialista en temas de niñez.

Técnicas e instrumentos

Partimos con la idea de que todo encuentro, ya sea entrevista, observación participante o talleres, debe construirse bajo relaciones de confianza, respeto y empatía. Así, las herramientas e instrumentos de investigación funcionan como espacios de diálogo entre la investigadora y los equipos técnicos vinculados a los niños, niñas y adolescentes en situación de desprotección familiar y sin cuidados parentales.

En primer lugar, se ha elaborado un cuadro de operacionalización, en el cual se describen los conceptos que se señalan en el marco teórico, así mismo se mencionan las dimensiones y variables. Esto permite ordenar posteriormente la información.

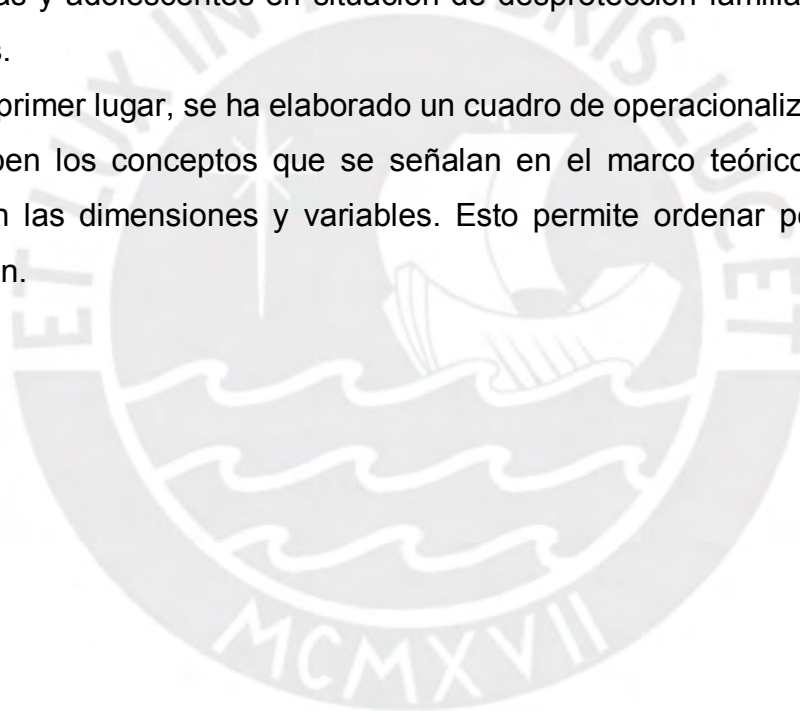


Tabla N° 3: Tabla de Operacionalización				
PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN			¿Cómo se desarrolla la ruta de atención en los casos de niños, niñas y adolescentes en situación de desprotección familiar y sin cuidados parentales?	
Variables	Concepto	Dimensiones	Definición operativa	Variables
Variable Independiente: Discursos de los marcos normativos de las políticas sociales enfocadas en los niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en el Perú.	Representaciones sociales sobre los/as NNA en riesgo, desprotección familiar y sin cuidados parentales. Además, de los elementos que giran en torno a esta problemática como las causas y las líneas de acción enfocadas a los NNA.	Definición de los niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en el Perú	Conceptualización de los niños, niñas en situación de desprotección familiar y sin cuidados parentales	<ol style="list-style-type: none"> 1. Presencia del concepto en las normativas pertinentes 2. Manejo de data cuantitativa de esta población
		Causas que explican la problemática social	Características que influyen en la existencia de los niños, niñas y adolescentes en situación de desprotección familiar y sin cuidados parentales.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Características culturales de NNA en situación de desprotección familiar y sin cuidados parentales 2. Características económicas de NNA en situación de desprotección familiar y sin cuidados parentales 3. Características sociales de los NNA en situación de desprotección familiar y sin cuidados parentales

		Propuestas de Intervención	Sistemas de atención integral para el cuidado y al prevención de NNA en situación de desprotección familiar y sin cuidados parentales	<ol style="list-style-type: none"> 1. Claridad de la solución 2. Conocimiento por parte de los involucrados 3. Coordinación entre las instituciones pertinentes
		Seguimiento a las propuestas de intervención	Instrumentos que se usan para evaluar las intervenciones	<ol style="list-style-type: none"> 1. Normativas 2. Presupuesto 3. Organizaciones involucradas
PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN			¿Cómo se desarrolla la ruta de atención en los casos de niños, niñas y adolescentes en situación de desprotección familiar y sin cuidados parentales?	
Variable	Concepto	Dimensiones	Definición operativa	Variables
Variable Dependiente: Ruta de atención en los casos de NNA en desprotección familiar y sin	Estrategias utilizadas por las entidades estatales con el objetivo de atender a los NNA en situación de desprotección familiar y sin cuidados parentales.	Principales entidades	Organizaciones estatales involucradas en las etapas de intervención	<ol style="list-style-type: none"> 1. Entidades y organizaciones involucradas 2. Enfoques de las entidades 3. Procesos de intervención

cuidados parentales		Actores involucrados	Actores que organizan y gestionan los procesos de la intervención.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Personas involucradas en el proceso de intervención 2. Personas que trabajan de manera directa con la población 3. Familias de la población
		Tipos de lugares de Intervención	Ámbitos de intervención en los cuales se atiende a la población vulnerable	<ol style="list-style-type: none"> 1. Lugares de intervención 2. Relaciones de los lugares de intervención 3. Rutinas de los lugares de intervención.

Fuente: Elaboración propia.

En segundo lugar, se revisaron diversos documentos institucionales. Esta lectura profunda nos permitió entender los enfoques en los cuales se enmarcan las políticas sociales destinadas a los/as niños/as y adolescentes en situación de desprotección familiar y sin cuidados parentales. Se utilizó esta técnica por varias razones: 1) Conocer los cambios y avances en las políticas sociales que trabajan a favor de la población en cuestión. 2) Conocer los enfoques y las formas de aplicación en un contexto de diversidad cultural y económica como el Perú.

En tercer lugar, bajo los principios éticos de investigación, se elaboraron dos documentos los cuales fueron destinados para las funcionarias públicas de las instituciones estudiadas. Para esto, primero, se elaboró cartas de presentación del proyecto de tesis firmadas por el asesor de esta investigación (Anexo A); y segundo, se redactó un documento que contextualiza las intenciones y los objetivos principales y específicos del proyecto de Investigación (Anexo B).

En cuarto lugar, se llevaron a cabo entrevistas semi estructuradas, las cuales se realizaron a los/as principales funcionarios/as públicos/as que se relacionan con el tema de NNA sin cuidados parentales. Se buscó principalmente lo siguiente: 1) Conocer las percepciones de las/os funcionarias/os públicas/os para poder “corroborar” o “contrastar” con los documentos normativos. 2) Conocer los discursos de las/os funcionarias/os públicas/os sobre los progresos y las limitaciones de los procesos de intervención de la población infantil en situación de desprotección familiar y sin cuidados parentales. Cabe destacar que para esta investigación se cambiaron los verdaderos nombres de las/os funcionarias/os para proteger sus identidades. La siguiente tabla detalla las entrevistas realizadas.

Tabla N° 4: Población de Estudio			
Institución	Cargo	Nombres	Cantidad
Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	Funcionaria Pública del MIMP	Claudia Duarte	1
Defensoría del Pueblo	Funcionaria Pública de la Defensoría del Pueblo	Martha Dueñas	1
DEMUNA	Representante de la DEMUNA	Fernanda Castro	1
Ministerio Público	Funcionaria Pública del Ministerio Público	Ana Martín	1
Centro de Atención Residencial	Directora de un Centro de Atención Residencial	Carmen Farfán	1

Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, se llevaron a cabo entrevistas a actores secundarios como abogados especialistas en el tema. Para llevar a cabo las entrevistas semiestructuradas se utilizó un consentimiento informado (ANEXO C), en el cual se enfatiza que la información será utilizada exclusivamente para fines académicos. Además, la guía de entrevista detallada se encuentra en el Anexo D.

En quinto lugar, se realizó una observación no participante en el Seminario de protección de Niñas, Niños y Adolescentes en el marco del Decreto Legislativo N°1297 promovido por el Poder Judicial y la Comisión Permanente de “Acceso a la Justicia de personas en condición de vulnerabilidad y Justicia en tu comunidad”, dirigido a funcionarios/as públicos en julio del 2019.

CAPÍTULO II: SITUACIÓN DE NNA EN SITUACIÓN DE DESPROTECCIÓN FAMILIAR Y SIN CUIDADOS PARENTALES EN EL PERÚ EN LA ACTUALIDAD

Este capítulo ofrece la contextualización estadística sobre los grupos de edades correspondientes a la primera infancia (0-5 años), la infancia (6-11 años) y la adolescencia (12-17 años) en situación de desprotección familiar y sin cuidados parentales en el Perú. De esta manera, el capítulo proporciona cuatro temas divididos de la siguiente manera:

- Datos generales de NNA en situación de desprotección familiar y sin cuidados parentales y los tipos de Centro de Atención Residencial (CAR)
- Proporción de la división etaria y división por género.
- Proporción de la población en situación de discapacidad y violencia sexual.
- Proporción de NNA que retornan a sus familias de origen o familias extensas.

Estos puntos nos permitirán visualizar la situación de las niñas, niños y adolescentes en situación de desprotección familiar y sin cuidados parentales. Cabe resaltar que a pesar de ser el Perú un país multicultural no se cuenta con información focalizada por región. Por otro lado, existen vacíos estadísticos de información sobre las principales causas de ingreso a un CAR y las condiciones de egreso de los Centros de Atención Residencial de los y las jóvenes mayores de edad.

2.1. Datos generales de NNA sin cuidados parentales y tipos de CAR

La información disponible sobre la situación de los niños, niñas y adolescentes en situación de desprotección familiar y sin cuidados parentales en el Perú es variada. Principalmente son la Defensoría del Pueblo, documentos del MIMP y el portal estadístico del INABIF los que brindan información relevante sobre esta situación social.

La Defensoría del Pueblo realizó estudios en torno a este grupo social en el país en los últimos 10 años y nos brinda datos importantes para contextualizar la problemática. Señala que existen de 17,000 niños, niñas y adolescentes en estado de abandono en el año 2011 (Defensoría del Pueblo, 2011: 15). Y, de este grupo, 16,000 niños estarían dentro de los Centros de Atención Residencial (CAR) (Defensoría del Pueblo, 2011: 27). Lo que implica, que existe una demanda importante de NNA que han pasado por un proceso de investigación familiar y requieren del funcionamiento de los espacios de acogimiento familiar.

Por otra parte, el Cuaderno N° 3 del año 2013 sobre poblaciones vulnerables del MIMP¹¹ indica que en el Perú existen más de 19,000 NNA institucionalizadas/os¹²; de estos 4 500 se encuentran en 36 Hogares del INABIF, 2 054 en 27 Aldeas Infantiles de los Gobiernos Regionales, 1,019 en 20 Albergues de la Beneficencia Pública, y 12 300 en 246 CAR privados (MIMP 2013: 4). Esto significa que existen diferentes instituciones se encargan del cuidado las NNA, por lo que los modos de intervención, de atención y de cuidado son diversos. Así mismo, este informe indica que las NNA albergadas en el INABIF permanecen en estos centros por un promedio de 3 a 5 años.

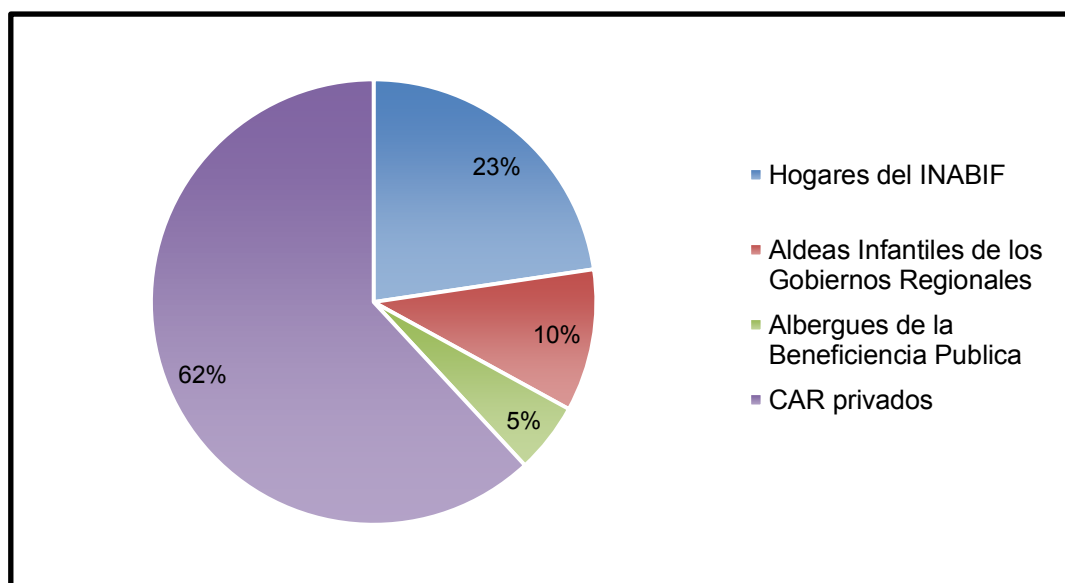


¹¹Cuaderno N° 3 del MIMP

https://www.mimp.gob.pe/files/mimp/especializados/boletines_dvmpv/cuaderno_3_dvmpv.pdf

¹² Las niñas y niños institucionalizados son aquellos que permanecen en hogares convivenciales donde una gran cantidad de individuos en igual situación comparten rutinas diarias administradas de manera formal (Goffman, 1984).

Figura N°2: Centros que cuidan a las niñas, niños y adolescentes en situación de desprotección familiar y sin cuidados parentales en el 2013



Fuente: Elaboración propia. En base al MIMP

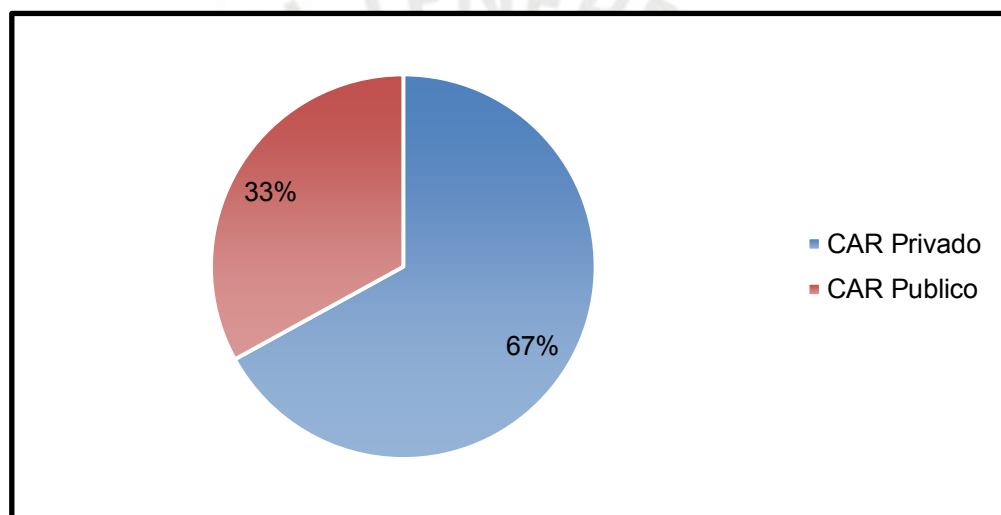
Los datos estadísticos señalan que la mayoría de NNA en desprotección familiar y sin cuidados parentales son atendidos por entidades privadas. Por otro lado, las funcionarias del MIMP indican lo siguiente respecto a la cantidad de años que un NNA puede permanecer en un CAR.

Nosotros tenemos niños de 7, 9 o 13 años, y cuando vemos su historia realmente es desgarrador porque son niños que entraron al mes de nacidos o a los 2 años y tienen como 13 años [dentro de un CAR] porque el poder Judicial no ve su caso (Funcionaria MIMP, 2018)

Esta información constata que los procesos de atención y gestión son largos o incluso pueden ser desplazados. Como se mencionó líneas anteriores, si bien el NNA es separado de su ámbito familiar como medida excepcional para la protección de sus derechos, se intenta que esta separación sea lo menos prolongada posible pues se prioriza el retorno a su familia de origen.

Por otro lado, para el año 2016, el MIMP supervisó 281 Centros de Atención Residencial de NNA a nivel nacional, de los cuales 94 fueron públicos y 187 privados; así mismo, durante este año del total de Centros de Atención Residencial, 67 contaron con acreditación vigente¹³ (13 públicos y 54 privados). De los 281 CAR privados y públicos, la mayoría se encuentra en Lima donde se concentra una mayor población de NNA en esta situación de vulnerabilidad.

Figura N° 3: Centros de Atención Residencial para el año 2016



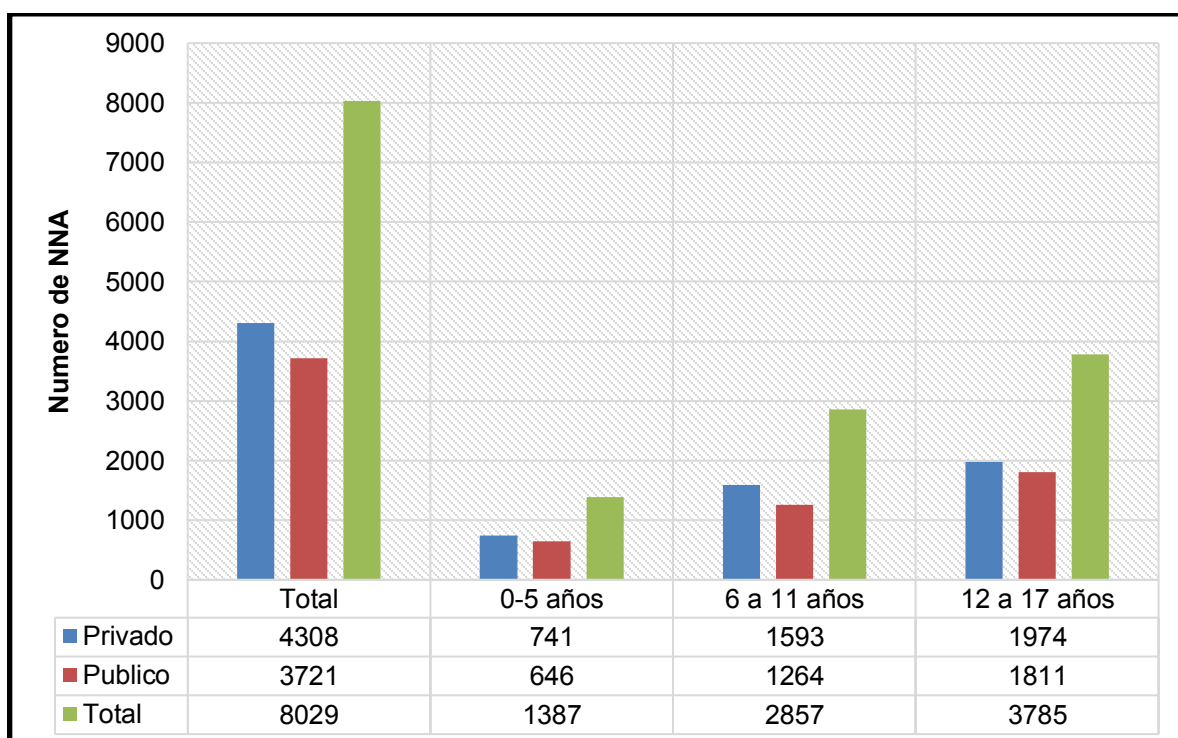
Fuente: Elaboración propia. En base a datos PDNNA-MIMP 2016.

Asimismo, en el año 2016, de los 281 CAR supervisados por el MIMP, como se mencionó líneas anteriores, se registró que existe un total de 8 029 NNA, de los cuales 4 308 residen en CAR privados y 3 721 residen en CAR públicos. La principal diferencia entre un CAR privado y público son las formas de atención y cuidado que recibe un/a niño/a. El total de NNA de 0 a 5 años es 1 387, de los cuales 741 viven en CAR privados y 646 viven en CAR públicos. El total de NNA de 6 a 11 años es de 2 857, de los cuales 1 593 viven en CAR privados y 1 264 viven en CAR públicos.

¹³ Es el proceso mediante el cual el MIMP, a través de la Dirección de Niñas, Niños y Adolescentes certifica que un Centro de Atención Residencial – CAR ofrece garantía de calidad e idoneidad para la atención de NNA que tienen a su cargo; ello en cumplimiento de la ley N° 29174, Ley General de Centros de Atención Residencial, y en el marco de los estándares de calidad señalados en el Manual de Acreditación y Supervisión.

El total de adolescentes de 12 a 17 años es de 3 785, de los cuales 1974 viven en CAR privados y 1 811 viven en CAR públicos.

Figura N°4: División por edad de niñas, niños y adolescentes en los CAR públicos y privados en el año 2016



Fuente: Elaboración Propia. En Base a datos DPNNA-MIMP 2016.

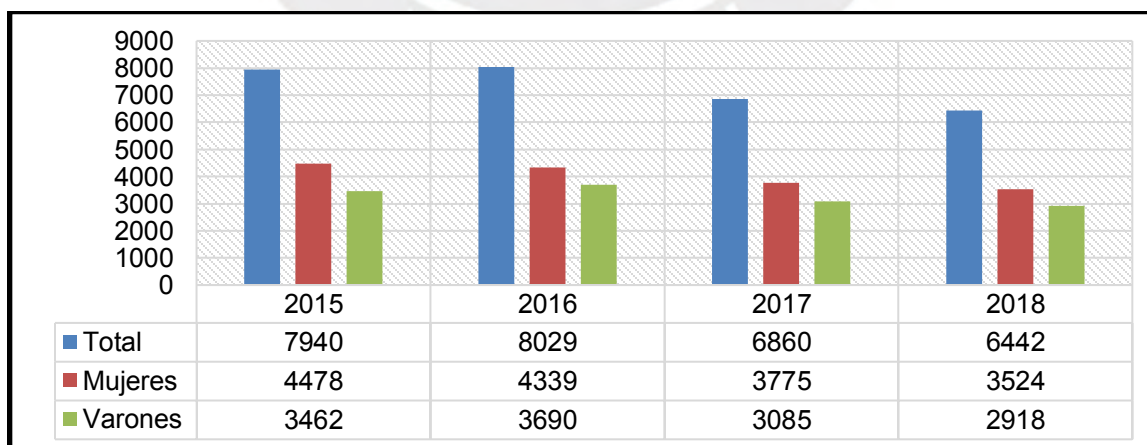
La figura N° 4 visualiza que para el año 2016 el grupo etario de 12 a 17 años son el grupo más grande que atiende un CAR tanto público como privado. Como se señaló en la figura N°2 las formas de intervención son diversas en infraestructura, acompañamiento psicológico, las formas de comunicación, y la coordinación de las Instituciones varía de acuerdo al número de NNA y a las problemáticas que presentan los mismos.

2.2. División etaria y división por género de NNA en situación de desprotección familiar y sin cuidados parentales

A continuación, mostramos la división etaria y la división por género de las NNA en un CAR. Esto nos permite visibilizar cuántos niños y niñas pertenecen a los diferentes grupos etarios. La información que se muestra es del periodo del año 2015 al 2018.

Así, para el año 2015, el MIMP supervisó 296 centros de acogida residencial a nivel nacional y se registró un total de 7 940 niñas, niños y adolescentes, 3 462 hombres y 4 478 mujeres. En el año 2016, supervisó 281 centros de acogida residencial y se registró un total de 8 029 niñas, niños y adolescentes, 3 690 hombres y 4 339 mujeres. En el año 2017 supervisó 245 centros de acogida residencial a nivel nacional y se registró un total de 6 860 niñas, niños y adolescentes, 3 085 hombres y 3 775 mujeres. En el año 2018 se supervisó 235 centros de acogida residencial a nivel nacional y se registró un total de 6 442 niñas, niños y adolescentes, 2 918 hombres y 3 524 mujeres. A continuación, se muestra un cuadro desglosando estos datos.

Figura N°5: División por género sin cuidados parentales desde el 2015 al 2018

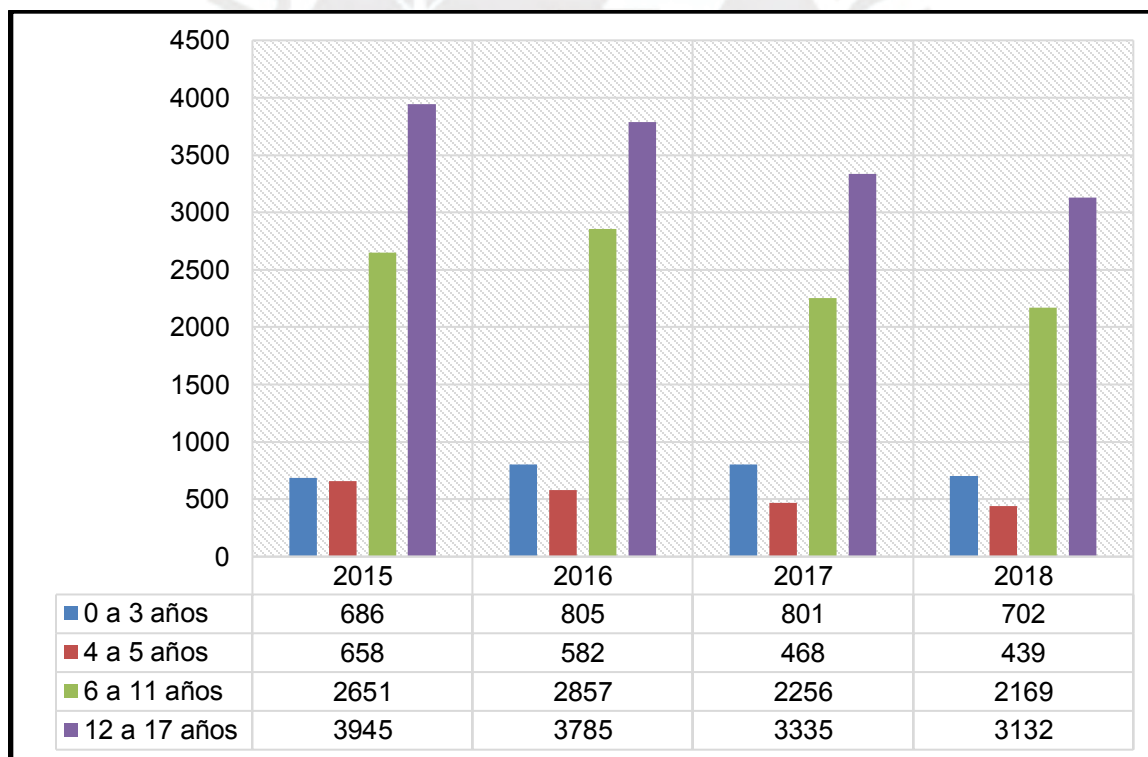


Fuente: Elaboración propia. En base a la Dirección de Políticas de Niñas, Niños y Adolescentes del MIMP.

En la figura N° 5 podemos visualizar que el número de mujeres es mayor al de varones en estos años consecutivos. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el número de CAR supervisados ha descendido año tras año. Reiteramos que en el año 2015 se supervisó 296 CAR; en el año 2016 se supervisó 279 CAR; en el año 2017 se supervisó 245 CAR; y, finalmente, en el año 2018 se supervisó 235 CAR.

En cuanto a los grupos etarios, el MIMP señala mediante su portal estadístico, que del año 2015 al año 2018 se atendió a 2 994 niños y niñas de 0 a 3 años de edad; 2 147 de 4 a 5 años de edad; 9 933 de 6 a 11 años de edad, y 14 197 adolescentes hombres y mujeres de 12 a 17 años de edad.

Figura N°6: Grupos etarios de NNA en un CAR desde el 2015 al 2018



Fuente: Elaboración propia. En base a la Dirección de Políticas de Niñas, Niños y Adolescentes del MIMP.

Como se mencionó líneas anteriores, en este periodo de tiempo no se ha supervisado la misma cantidad de CAR; por ello, los números descienden año tras año. No obstante, este cuadro nos muestra qué edad en específico está siendo atendida en los CAR y con qué frecuencia. Así, la figura N°6 visualiza que del 2015 al 2018 el grupo etario de 0 a 3 años tiene un promedio de atención de 748 NNA. Definitivamente, esta población infantil ha sido intervenida por el llamado de un tercero; es decir, los niños y niñas de 0 a 3 años, desde su condición, no han realizado un llamado a las autoridades pertinentes para informar sobre su contexto familiar. Por otro lado, muchos casos de este grupo etario se deben al abandono desde su nacimiento.

Con respecto al grupo etario de 4 a 5 años visualizamos un promedio de 536 NNA atendidos/as. Con respecto al grupo de 6 a 11 años notamos un promedio de 2 483 NNA atendidos/as. A diferencia de los otros grupos etarios, este grupo muestra un aumento del año 2015 al año 2016, a pesar de que en el 2015 se supervisaron 296 CAR y en el 2016 se supervisaron 281 CAR. Esto quiere decir que se supervisaron 15 CAR menos, pero se registró más población de 6 a 11 años.

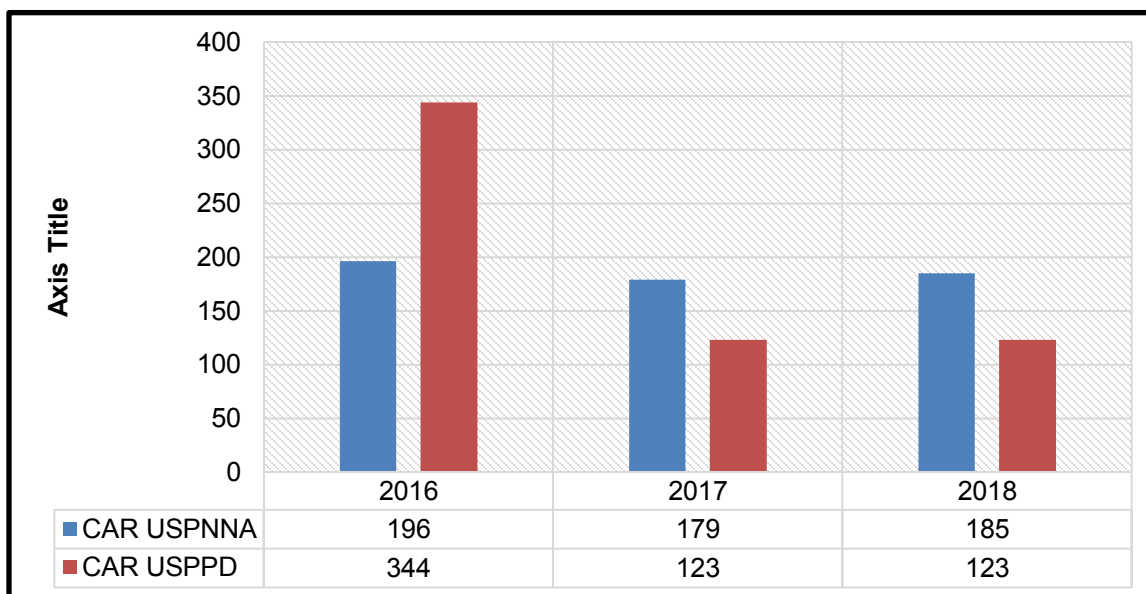
Por último, el grupo etario que mayoritariamente ocupa los CAR es el de 12 a 17 años, con un promedio de 3 299 del 2015 al 2018. Esto quiere decir que un grueso de esta población va a egresar del CAR por cumplir la mayoría de edad. Respecto a esta población, los portales estadísticos no registran la cantidad de jóvenes que egresan; por lo tanto, se desconoce a qué espacios se incorporan estos jóvenes.

2.3. Situación de discapacidad y embarazo adolescente

A continuación, se muestra los datos cuantitativos de las NNA de 0 a 18 años que tienen alguna condición de discapacidad y son atendidos por los Centros de Acogida Residencial del INABIF. Como se mencionó en párrafos anteriores el INABIF cuenta con 4 unidades de servicio de protección. Por ello, en este caso la

Unidad de Servicios de Protección de NNA con discapacidad (USPPD) también interviene¹⁴.

Figura N°7: NNA con discapacidad atendidos por el INABIF



Fuente: Elaboración propia. En base a DIT-MIMP.

Entonces, la Figura N°7 nos muestra una diferencia significativa de atención en el año 2016 entre la USPNNNA y la USPPD, teniendo esta última 148 casos más que aquella. Para el 2017 tanto en la USPNNNA como la USPPD se redujo el número de atenciones. Además, es sumamente notorio el descenso de atenciones sobretodo de la USPPD, pues esta se reduce en 221 casos.

Ahora bien, es importante puntualizar que una causa del abandono infantil es la discapacidad tanto mental como física. De esta manera, funcionarios públicos comentan lo siguiente:

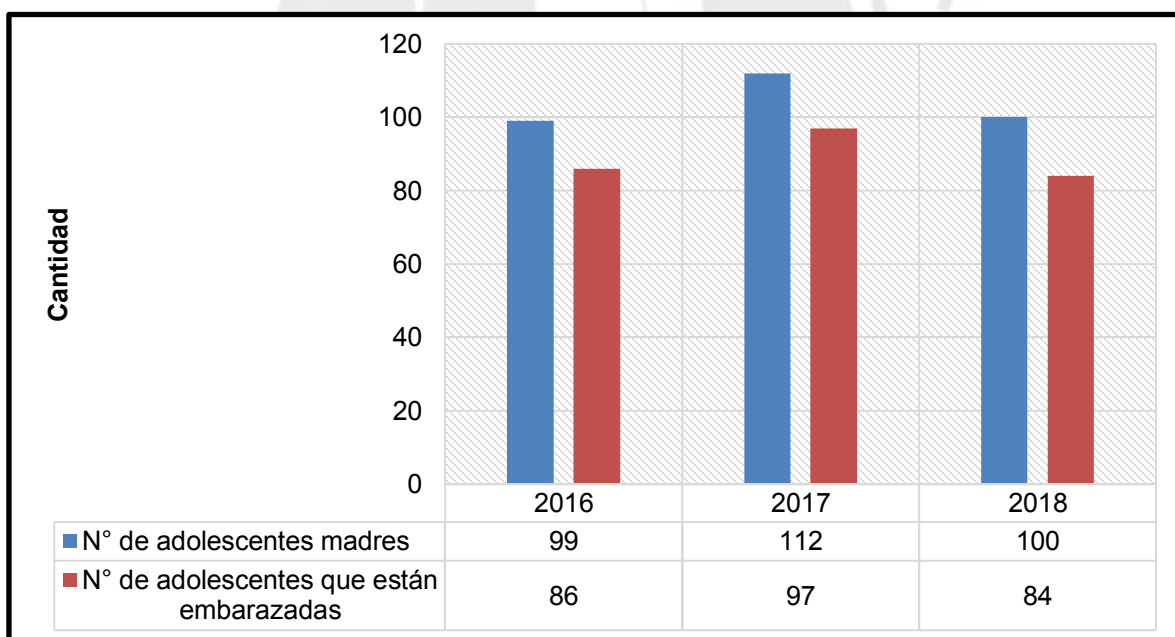
¹⁴ Es importante señalar que la USPPD atiende casos de discapacidad severa. Esto quiere decir que otros tipos de discapacidades son atendidos por los CAR del INABIF.

Existen menores que son encontrados desorientados y que no saben los nombres de sus padres. Probablemente, esos padres los abandonaron porque sufren discapacidad. (Funcionaria Pública MIMP, 2018).

De la misma forma, existen casos en los cuales las NNA nacieron física y mentalmente sanos; sin embargo, la negligencia del cuidado por parte de la familia produjo la discapacidad, lo cual origina necesariamente la separación de la NNA de la familia¹⁵.

Como se mencionó párrafos anteriores, existen CAR que atienden específicamente a adolescentes madres y adolescentes que están embarazadas. A continuación, la figura N°8 desglosa esta información.

Figura N° 8: Adolescentes madres que viven en los CAR



Fuente: Elaboración propia. En base a DIT-MIMP.

Por lo general, estas niñas y adolescentes que viven en los CAR han sufrido violencia sexual, además de encontrarse en un contexto de adversidad familiar.

¹⁵ Esta información fue obtenida de conversaciones informales con las madres cuidadoras, mientras se realizó la observación no participante en un CAR.

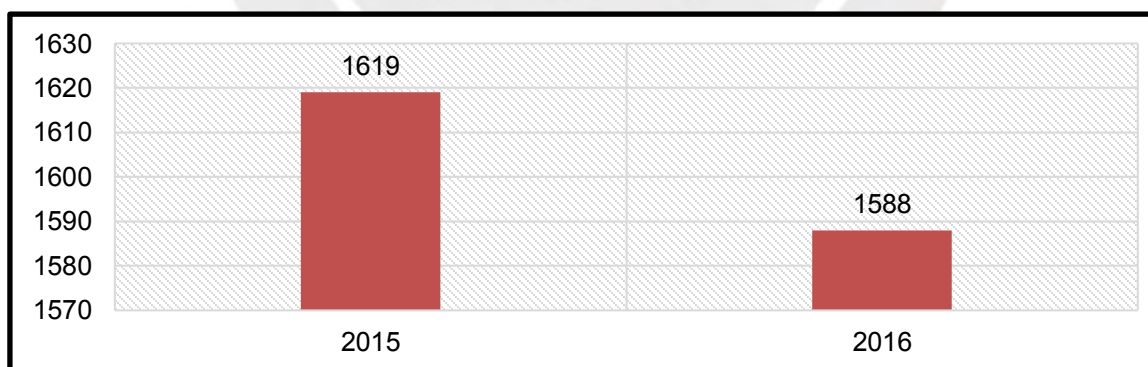
Sabemos que la etapa de gestación requiere de ciertos cuidados tanto para la madre como para el/la niño/a. No obstante, el riesgo social que viven muchas niñas y adolescentes en sus entornos familiares las obliga a vivir en un CAR. Gestores públicos comentaron sobre esta realidad:

Las madres reciben capacitaciones y diversos talleres de manualidades, confección, cosmetología, cocina para que les sirva como oficio al momento de egresar de los CAR [...] Además cuando es el Día de la Madre lo celebran (Funcionaria Pública MIMP, 2018).

2.4. Reinserción y adoptabilidad de NNA

Por último, es interesante observar el siguiente cuadro, pues muestra la cantidad de NNA que fueron reintegrados a la familia de origen y nuclear (padre, madre y hermanos) y a la familia extensa (tíos, abuelos, primos) en el año 2015 y 2016.

Figura N°9: NNA que fueron reinsertados a una familia



Fuente: Elaboración propia. En base a DIT-MIMP.

Cabe mencionarse que en el año 2015 se supervisó a 7 940 y en el 2016 se contabilizó 8 029 NNA. Así, en los años 2015 y 2016 se reinsertaron a sus hogares un 20% y 19% de NNA, respectivamente.

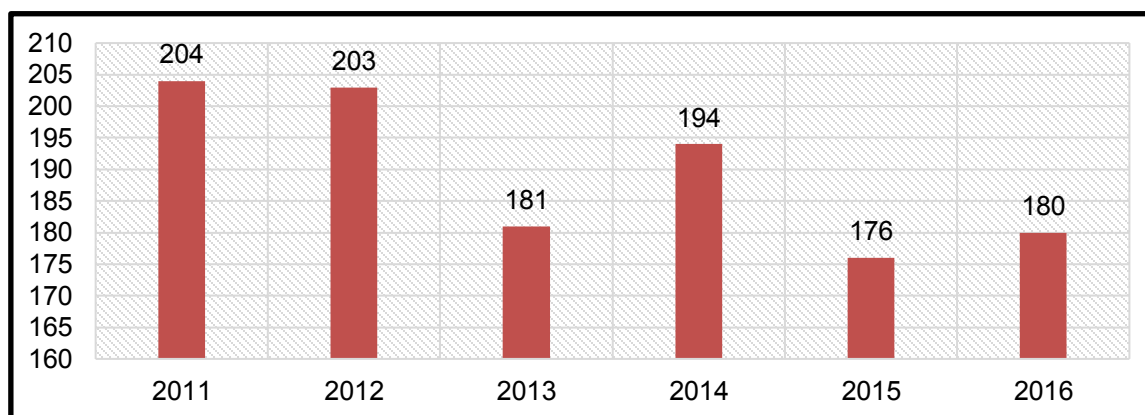
Sería importante registrar cuántos NNA se reinsertan a una familia nuclear y cuántos a una familia extensa, o cómo es que se logra hacer esta distinción. Se debe tener presente que las familias en el Perú son heterogéneas, por lo cual no se registra una distinción clara entre lo nuclear y lo extenso. Además, es importante tener en cuenta las condiciones de la reintegración, pues los hábitos de cuidados de las zonas rurales distan de los hábitos en las zonas urbanas. No obstante, no se registra esta data.

Por otro lado, si bien existen NNA que retornan a sus hogares, también existe otro grupo importante que son declarados judicialmente en abandono por lo que se insertan en procesos de adopción. En el 2016, hubo 180 casos de adopción, esto representa 2,24% del total de 8 029. De este total, 113 casos fueron adoptados por medio de la adopción regular¹⁶ y 67 casos por medio de la adopción preferente¹⁷. A continuación, se muestra un cuadro comparativo de los NNA que fueron adoptados y adoptadas desde el año 2011 al año 2016.

¹⁶ Las adopciones regulares se refieren a aquellas familias declaradas aptas y que están interesadas en una adopción. Las familias pueden revisar detenidamente el expediente del menor de edad para conocer todos los antecedentes del niño, niña o adolescente que podría ser su hijo o hija. Si la familia toma la decisión de adoptar un niño/a de este grupo, el trámite se eleva en el mismo mes al Consejo de Adopciones. Revisado de la página del MIMP:
<https://www.mimp.gob.pe/homemimp/direcciones/dga1/contenidos/articulos.php?codigo=8>

¹⁷ Las adopciones prioritarias buscan encontrar familias que tengan las condiciones de cuidar y atender a niños y niñas que sean mayores de 9 años, adolescentes, grupos de hermanos, niños y niñas con necesidades especiales, y niños y niñas con problemas de salud.

Figura N°10: NNA adoptados/as desde el 2011 al 2016



Fuente: Elaboración propia. En base a DIT-MIMP.

En estos años, notamos que el promedio de adopción es de 189, por lo que es importante analizar qué sucede con los otros casos. Sin embargo, existen vacíos de información en la data cuantitativa; por ello, este análisis se realizará más adelante con los discursos de las autoridades pertinentes. De la misma manera, es importante señalar que los NNA sin cuidados parentales no se encuentran necesariamente en situación de adoptabilidad.

Otro hallazgo de suma importancia que revela la Defensoría del Pueblo son los casos de muertes registrados en los CAR. Se encuentra que 4 son los casos entre los años 2015 y 2018 (Defensoría del Pueblo 2019: 78).

Toda esta data cuantitativa nos revela cifras alarmantes sobre la situación de NNA que se encuentran en situación de desprotección familiar y sin cuidados parentales; por ello, se requiere de un análisis del contexto social y de los actuales esfuerzos desde la parte estatal para entender cómo se aborda esta problemática.

Durante el desarrollo de este capítulo hemos identificado que existen vacíos de información. Por ello, las cifras identificadas deben ser consideradas con precaución, porque no existe un criterio único de sistematización de la información, lo que genera situaciones que complican la labor. Por consecuencia, es difícil

determinar los avances o retrocesos en la cantidad de niños que son atendidos en los CAR, dado que no existe un seguimiento de la evolución.

Finalmente, en términos generales, las estadísticas oficiales que ofrecen la ENAHO, el INEI y el portal de estadística del INABIF tienen como objetivo brindar información de calidad para mejorar las decisiones de las políticas públicas para la atención integral de la infancia vulnerada en el Perú. No obstante, como mencionamos, aún existen una serie de limitaciones para visibilizar a cabalidad la realidad de las niñas, niños y adolescentes en desprotección familiar y sin cuidados parentales.



CAPÍTULO III: MARCO NORMATIVO NACIONAL E INTERNACIONAL SOBRE
LOS DERECHOS DE NNA EN SITUACIÓN DE DESPROTECCIÓN FAMILIAR Y
SIN CUIDADOS PARENTALES

Este capítulo analiza los discursos de las políticas sociales que generan medidas para revertir las situaciones de desigualdad que enfrentan las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales y en desprotección familiar, sobretodo el Decreto Legislativo N°1297.

Para esto es importante situar las políticas sociales enfocadas en los niños, niñas y adolescentes desde una perspectiva socio-histórica, ya que la discusión de dichas políticas no son temas aislados de las decisiones económicas y políticas de determinados gobiernos.

Por ello, la siguiente Tabla N°5 identifica de manera socio-histórica los principales documentos y las normativas vigentes emitidos por el Estado Peruano, los cuales se encargan de atender las demandas de las niñas, niños y adolescentes en situación de desprotección familiar y sin cuidados parentales.

3.1. Línea de tiempo de las principales normativas enfocadas en NNA en situación de desprotección familiar y sin cuidados parentales

Tabla N°5: Normativas enfocadas en NNA en situación de desprotección familiar y sin cuidados parentales			
Año	Presidente	Modelo de Desarrollo Político	Evento
1962	Ricardo Pérez Godoy	Golpe militarista – Régimen militar	Creación de la Legislación Especial de la Infancia – Código de menores de 1962.

1989	Gobierno de Alan García	Programa económico heterodoxo ¹⁸	Se aprueba la Convención de los Derechos del Niño – CDN por la Asamblea General de las Naciones Unidas.
1990	Gobierno de Fujimori	Modelo liberal ¹⁹	El Perú ratifica su compromiso con la CDN.
1992			Se promulga la Ley 26102 - Código de los Niños, Niñas y Adolescentes, por lo que se anula el Código de Menores de 1962.
1993			Se elabora el Primer Informe del Comité de los Derechos del Niño
2000	Gobierno de Paniagua	Gobierno transitorio	Se elabora el Segundo Informe del Comité de los Derechos del Niño En la Ley N° 27737 se promulga un nuevo Código de los Niños y Adolescentes
2004	Gobierno de Toledo	Neoliberal	Se promueve el Plan Nacional de Apoyo a la Familia (PNAF)
2005			La Comisión Multisectorial difunde el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (PNAIA), 2002-2010.
2006			Se elabora el Tercer Informe del Comité de los Derechos del Niño. En la Ley N° 29814 se plantea una revisión del Código de los Niños y Adolescentes.

¹⁸ Basado en una política de intervención estatal selectiva en la economía, brindaba subsidios estatales tanto a las empresas como a los trabajadores para estimular la economía deprimida y revivir el crecimiento (Klaren, 2004: 468)

¹⁹ Modelo liberal sostenido en el libre mercado y, por lo tanto, en el sector privado como motor de desarrollo (Parodi, 2007:23)

2011	Segundo Gobierno de García	Neoliberal	Se formulan la Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de NNA.
2012	Gobierno de Humala	Modelo primario-exportador	La ley N° 30362 aprueba el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia – PNAIA, 2012-2021.
2017	Gobierno de <u>Kuczynski</u>	Neoliberal	Se promulga la Ley N° 1297. Esta se enfoca en la protección de niñas, niños y adolescentes en situación de desprotección familiar y sin cuidados parentales.

Fuente: Elaboración propia.

Antes de describir la Tabla N°5 es relevante señalar que “los modelos de desarrollo encuentran su materialización en política sociales que, con el riesgo de incurrir en simplificaciones, pueden dividirse en económicas y sociales” (Parodi 2007:24). Esto quiere decir que las políticas económicas están ligadas a las políticas sociales, pues “los resultados de la política económica tienen impactos (positivos o negativos) sobre los aspectos sociales [...] (Parodi 2007:24). Por ello, no resulta simple aislar las políticas económicas de las sociales”.

Por su parte, la línea de tiempo que presenta la Tabla N°5 busca colocar al centro de la discusión las políticas públicas y atención dirigidas a las niñas, niños y adolescentes en desprotección familiar y sin cuidados parentales; por ello, identificamos dos procesos importantes.

El *primer proceso* está relacionado a la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño en el Perú y los cambios importantes que esta produce en los años siguientes. Esto implica, en primer lugar, la derogación del Código de Menores del año 1962, pues este documento consideraba que el niño o la niña era objeto de derechos y no sujeto de derechos. Poco tiempo después, en medio de una

coyuntura social adversa, se implementa Ley 26102, el cual enfatiza que el Interés Superior del Niño²⁰.

En 1993, con un congreso disuelto y con partidos políticos deslegitimados, se elabora el Primer Informe del Comité de los Derechos del Niño. Este documento visibiliza la preocupación por las niñas, niños y adolescentes en situación de desprotección familiar y sin cuidados parentales. El Informe N°15 de la Defensoría del Pueblo comenta las preocupaciones que el primer Comité mostró en torno estas niñas, niños y adolescentes:

[Al primer] Comité le preocupó la magnitud del problema de la violencia familiar y la existencia de un gran número de niños, niñas y adolescentes abandonados o internados en instituciones, [...] así este grupo de NNA se verían obligados a vivir en las calles [...] razones que los llevan a ser víctimas de explotación y abuso. Finalmente, el Comité sugirió que el Plan de Acción Nacional para la Infancia, de ese entonces, contenga estrategias y objetivos para la promoción de los derechos civiles de los niños, niñas y adolescentes (Defensoría del Pueblo 2011).

En el año 2000, después de 7 años y en aras de la recuperación de la democracia, se presenta el segundo Informe del Comité de los Derechos del Niño. Es importante enfatizar que en un periodo de aproximadamente 7 años, 1993-2000, no se hicieron cambios, modificaciones ni propuestas para la población infantil. En su informe el Comité enfatiza la disminución de la violencia política y terrorista en el Perú; sin embargo, mantiene su preocupación por los niños y niñas que atravesaban situaciones adversas, sobre todo aquellos/as que habían perdido sus familias por dicha causa. Por otro lado, el Comité sugirió que los procedimientos administrativos y los procesos judiciales como la aplicación de políticas y programas sociales promovidos por el Estado deberían reforzarse para proporcionar recursos humanos y financieros. Así mismo, a pesar de que la CDN se ratificó en el año 1990 en el Perú muchas instituciones estatales no la conocían (Defensoría del Pueblo 2011:

²⁰ El Interés Superior del Niño es el Artículo 3 de la Convención de los Derechos del Niño.

24). De esta manera, se perpetuaba la invisibilización de los derechos de los niños y de las niñas.

En el 2004, se promueve el Plan Nacional de Apoyo a la Familia (PNAF), este enfatiza a la familia como garante de la cohesión social y de la solidaridad intergeneracional.

Así mismo, este plan reconoce que cuando el NNA no pueda vivir con su familia nuclear, el Estado debe procurar la reinserción en su familia de origen, incluyendo la familia extensa, y, en segunda instancia, la colocación familiar y la adopción, evitando en lo posible la institucionalización. A pesar de esta importante consideración, el informe [del plan] menciona la inexistencia de propuestas aprobadas por el gobierno para promover la reinserción familiar de los niños, niñas y adolescentes institucionalizados en los Centros de Atención Residencial, o de reemplazo de las grandes instituciones por centros más parecidos a espacios familiares. (Aldeas Infantiles 2016: 15).

En el 2005, se promulgó el Plan Nacional de Acción por la Infancia 2002-2010. Este presentó cuatro principios rectores. El principio rector número cuatro se dirigía a fortalecer “la familia como institución fundamental para el desarrollo del ser humano” (PNAIA 2002:12).

Posteriormente, en el 2006, se elaboró Tercer Informe del Comité de los Derechos del Niño, el cual fue más extenso y complejo a comparación de los anteriores porque se abordaron más temas. Así, este tercer insumo concluye que los programas dirigidos a la atención de niños y niñas en vulnerabilidad, a la asignación de recursos a las estructuras de protección y contra los abusos físicos y sexuales de NNA dentro y fuera de la familia se comportaron de manera ineficiente²¹. Por otro lado, se enfatiza el poco respeto a las opiniones de los NNA (Defensoría del Pueblo 2011: 25).

²¹ Cabe señalar que este informe cuenta con el detalle de diversas poblaciones infantiles vulneradas como el acceso a la educación de los pueblos indígenas o la explotación laboral, en este documento solo estamos detallando aquellos relacionados con los NNA sin cuidados parental.

El *segundo proceso* se relaciona a la atención integral de niñas, niños y adolescentes en desprotección familiar y sin cuidados parentales. En el 2011, se formulan la Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de NNA. Estas buscan “promover la aplicación de la Convención y de las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales relativas a la protección y al bienestar de los niños privados del cuidado parental o en peligro de encontrarse en esa situación” (MIMP 2012: 10). Esto significa que desde el enfoque de derechos que promueve la CDN surge este programa para garantizar la atención integral de la infancia.

Bajo esta línea, en el 2012, se aprueba el Nuevo Plan de Acción por la Infancia y la Adolescencia – PNAIA, 2012-2021, y se forma una Comisión Multisectorial encargada de su implementación.

En el 2017, se aprueba la Ley N° 1297, Decreto Legislativo para la protección de las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos. “Este contiene 153 artículos que recogen las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño como parte fundamental de la política pública de prevención social del delito” (Red Latinoamericana de Egresados de Protección 2018: 88). Este Decreto señala que cuando un NNA se encuentra en situación de desprotección familiar efectiva, el Estado tiene la obligación de asumir la tutela del NNA. De esta manera, se procede a determinar si el/la NNA será intervenido en un CAR o en una familia de acogida.

Este Decreto Legislativo N° 1297 marca una nueva etapa en el sistema de protección del NNA peruano, pues ya se hacía imprescindible consolidar toda la normatividad vigente en temas de infancia, niñez y adolescencia en un solo cuerpo normativo desde una mirada sistémica, que a su vez tomara en cuenta tanto la CDN como también las Directrices de las Naciones Unidas sobre modalidades alternativas de cuidado del NNA. En esta nueva etapa, se tiene en cuenta la preparación para la vida independiente y autónoma para los adolescentes en acogimiento familiar o residencial, indicando que debe recibir formación en la gestión de proyectos de emprendimiento económico y social, y en competencias laborales, así como apoyo psicológico para su desarrollo en la vida

independiente y autónoma durante dos años antes de alcanzar la mayoría de edad. Para ello, la familia acogedora o centros de acogida, cuentan con el apoyo de los servicios que se implementen para dicho fin. (Red Latinoamericana de Egresados de Protección 2018: 88).

Podemos reconocer que, bajo este recuento histórico, existen avances importantes en la generación de normativas enfocadas en los niños, niñas y adolescentes en desprotección familiar y sin cuidados parentales. No obstante, estas políticas al ser relativamente recientes, como la Ley N°1297, aún encuentran importantes desafíos estructurales. A continuación, explicaremos la propuesta, los conceptos y los cambios que genera la Ley N°1297; y, más adelante, se expondrán los desafíos que enfrenta la aplicación de esta ley mediante los discursos de los/as operadores/as de justicia, ya que son los/as responsables de materializar las políticas públicas en los diversos contextos del Perú.

3.2. Ley N° 1297

La Ley N° 1297 trajo consigo la derogación de la Ley N° 26981 de Procedimiento Administrativo de Adopción de Menores de Edad Declarados Judicialmente en Abandono; la Ley N° 30162 de Acogimiento Familiar; y la Ley N° 29174, Ley General de Centros de Atención Residencial de Niñas, Niños y Adolescentes, pues estas últimas no se acomodaban a los criterios de las Directrices de las Naciones Unidas.

A continuación, la Tabla N°6 muestra cambios, modificaciones y especificidades que plantea la Ley N° 1297 frente al Código de Niños y Adolescentes.

Tabla N°6: Cambios con la Ley N° 1207	
Código de Niños y Adolescentes	Especificaciones de la Ley N° 1297
Multivocidad y dispersión normativa: No queda claro el debido proceso para NNA y familias.	Enfoque sistémico: en un mismo texto se especifican todas las medidas de protección para NNA sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos ²² .
Proceso dirigido a corroborar “el abandono” y no a la intervención de la familia para prevenir separación o lograr la reintegración más adelante.	Cambio de enfoque: Las acciones del proceso priorizan el trabajo con familia para evitar separación o lograr retorno a la familia.
Poco conocimiento entre la distinción de situaciones leves y graves, lo que genera confusión en los conceptos.	Diferencia situaciones de riesgo y de desprotección familiar.
Falta de metodología para recoger la voz de los niños y niñas.	Mecanismos dirigidos para NNA en estado de vulnerabilidad para asegurar el derecho del NNA a opinar ²³ .
Única medida de protección: atención residencial	Se diversifica las alternativas al acogimiento residencial ²⁴ . Existe una excepción y restricción particular para los NNA menores de 3 años de edad ²⁵ .
No existen salvaguardias adecuadas ni criterios claros para determinar si se deben aplicar a un niño modalidades alternativas de cuidado y no se establece una distinción clara entre el riesgo y el abandono	Distingue desprotección, riesgo y abandono.
El proceso de que un NNA sea separado de su familia y llevado a un CAR, no requiere revisión judicial.	Mayor control de legalidad en el proceso de separar a un NNA de su familia. Además, mayores alternativas que el CAR que cuenta con supervisión.
No hay obligación de revisión periódica de las medidas de protección.	Existe la obligación de revisión periódica de las medidas de protección adoptadas.

Fuente: MIMP/Ley N°1297

²² Capítulo II “Actuaciones y procedimiento de riesgo” y Capítulo III “Procedimiento y actuaciones por desprotección familiar”

²³ Artículo 7: Obligación de tomar en cuenta la opinión de la niña, niño y adolescente.

²⁴ Artículo 65: Clases de Acogimiento Familiar

²⁵ Artículo 62: Criterio para aplicar la medida de protección provisional para niñas y niños de tres años de edad.

Otro de los cambios importantes del Decreto Legislativo N° 1297 es la precisión del concepto de familia. En sus artículos 1, 2 y 3 encontramos conceptos y tipologías sobre la diversidad de familias que existen en la actualidad. Estas categorías analíticas son de utilidad al momento de determinar la sentencia de los casos de desprotección familiar.

Artículo 3 inciso a señala que la “Familia de Origen” es aquella que “está conformada por la madre y el padre o uno de ellos, los hermanos, hermanas. Y, se incluye al tutor, tutora y las personas que conviven o hacen vida en común”.

Desde la sociología de la familia, “las estructuras familiares designan la composición de la unidad doméstica (número de miembros) y, específicamente, la organización del parentesco” (Cavagnoud 2011:180). Como vimos en la data estadística en el capítulo anterior, en nuestro país existe es una realidad que un grueso de la población vive en una familia monoparental²⁶, por lo que es importante el reconocimiento de vivir solo con el padre o con la madre²⁷. De esta manera, entendemos que la “familia de origen” puede estar compuesta por el padre y la madre y sus hijos. Así, se visibiliza a las familias monoparentales como una realidad social y cultural de nuestro país.

Otro aspecto importante dentro de esta definición es la idea de “convivencia” y “vida en común”. El ser humano es un ser relacional y parte de su sobrevivencia será en tanto se pueda relacionar de manera óptima con otros seres humanos. Las NNA no están exentos a estas interacciones sociales, pues la familia proporciona estabilidad relacional para un NNA. Entonces, la descripción del *Artículo 3 inciso a*

²⁶ Usualmente las familias monoparentales se originan a raíz de un divorcio, una separación, una muerte o abandono de una de las partes.

²⁷ Para analizar de manera más profunda la temática de familias monoparentales revisar el informe técnico del INEI: Características de los hogares de madres y padres solos con hijos/as menores de 18 años elaborado en abril del 2019.

que propone la idea de “convivencia” rompe con los esquemas de familia tradicional, pues no prioriza la consanguineidad de los miembros, lo cual para una sociedad conservadora aún puede ser un problema.

No obstante, si bien es importante valorar los vínculos que tejen los niños y niñas fuera de la “familia consanguínea”, es importante precisar la calidad de vínculo que esta representa. En este sentido, los conceptos de “tutor”, “tutora” y “vida en común” deberían ser desarrollados con mayor precisión. Por su parte, el *Artículo 3, inciso b)* señala lo siguiente:

Artículo 3 inciso b) señala que la “familia extensa” “comprende a los familiares de las NNA con los que no conviven o hacen vida en común”.

Desde la sociología de la familia, la “Familia extensa” se refiere “al hogar que incluye eventualmente a los abuelos, tíos, primos, sobrinos e incluso otras personas externas a la familia, pero que comparten el mismo lugar de residencia” (Cavagnoud 2011:180). De esta manera, nombrar a los diversos sujetos sociales que están alrededor de la vida familiar del niño o niña. Al contrario, este apartado hace referencia a los/as “familiares de las NNA con los que no convive”. Así mismo, no señala de manera directa quiénes pueden ser estos/as.

En este sentido, es importante puntualizar las diversas tipologías de “familia extensa” que se desarrollan en la sociedad, teniendo en cuenta que esta es cambiante. A modo de ejemplificar una “familia extensa”, podría ser la hermandad de un grupo de jóvenes y niños.

Sin embargo, el *inciso b)* hace referencia específicamente al grupo de personas que guardan vínculos consanguíneos (tíos, abuelos, primos, etc.) con las NNA, lo que significa que existe la probabilidad de que la “familia extensa”, no haya compartido el espacio físico con las/os NNA.

Bajo esta línea argumentativa, es importante resaltar que cuando las/os NNA se quedan sin los cuidados de la familia de origen, antes de que ingresen a un Centro de Acogida se prioriza que el NNA crezca en la “familia extensa”. Sin embargo, es complejo insertar a un NNA a un espacio con el que no ha establecido un vínculo importante.

Por lo tanto, es clave para las reflexiones de esta Ley establecer las definiciones en torno a la idea de “familia”; y es importante resaltar el tipo de vínculos que se establecen al interior de la misma.

Ahora bien, por su parte, el *inciso f del Artículo 3* señala el “riesgo de desprotección familiar” como:

Es la situación en la que se encuentra una niña, niño o adolescente donde el ejercicio de sus derechos es amenazado o afectado, ya sea por circunstancias personales, familiares o sociales, que perjudican su desarrollo integral sin revestir gravedad, y no son o no pueden ser atendidos por su familia. Esta situación requiere la actuación estatal adoptando las medidas necesarias para prevenir la desprotección familiar, *sin que en ningún caso justifique la separación de la niña, niño o adolescente de su familia de origen* [cursivas añadidas] (Decreto Legislativo N° 1297).

En este sentido, una abogada especialista señala lo siguiente:

Riesgo es cuando el menor se encuentra expuesto ante una situación en la cual tal vez utilizando las correcciones debidas, este menor puede prevalecer todavía en su familia. La idea del nuevo modelo, en este caso, el Decreto Legislativo 1297 es de que el menor se inserte o se mantenga en su seno familiar. Por ejemplo, cuando una menor acude a su colegio de forma no continua o va en condiciones, no muy limpia, podría decirse, los docentes están en el poder de poder informar. Ellos pueden informar con evidencia e indicios de que el menor está siendo descuidado por parte de su familia (Abogada especialista, 2019).

Por otro lado, el *inciso g del Artículo 3* señala que la situación de “desprotección familiar” surge a raíz del inadecuado desempeño de los deberes de

cuidados y de protección por parte de los cuidadores, afectando gravemente el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes.

[La desprotección familiar] es la situación que se produce de hecho a causa del incumplimiento o del imposible o inadecuado desempeño de los deberes de cuidado y protección por parte de los responsables del cuidado de los niños, niñas y adolescentes y que afecta gravemente el desarrollo integral de una niña, niño o adolescente. La situación de desprotección familiar tiene carácter provisional e implica la separación temporal de la niña, niño o adolescente de su familia para su protección, así como el apoyo especializado a la familia para la remoción de las circunstancias que la motivaron, aplicando las medidas de protección apropiadas establecidas en esta ley, promoviendo la reintegración familiar. (Decreto Legislativo N° 1297).

Cuando se declara que un menor está en desprotección familiar es porque ya hay causas sumamente graves que hacen de que necesariamente el menor tenga que retirarse del seno familiar. (Abogada especialista, 2019).

A continuación, se muestra la Tabla de valoración de riesgo. Según el Boletín 065_2018 del MIMP²⁸, este instrumento sirve como apoyo para determinar si la NNA se encuentra en situación de riesgo o de desprotección familiar en base a dos criterios básicos:

- La afectación que vive la niña, niño y adolescente.
- La actitud de la familia de origen ante los hechos ocurridos.

²⁸ La Tabla de valoración de riesgo es un instrumento elaborado por el MIMP y su objetivo es brindar a los/as profesionales de los servicios de protección, criterios uniformes que orienten su actuación durante la evaluación de la situación en la que se encuentra una niña, niño o adolescente (Resolución Ministerial 2018: 2). Consultado el día 28/06/2020 en el siguiente portal Web: http://www.gacetajuridica.com.pe/boletin-nvnet/ar-web/rm_065_2018_mimp.pdf

Tabla N°7: Tabla de valoración de riesgo	
Riesgo	Desprotección familiar
Violencia física o psicológica, en agravio de la NNA, cuando no constituya una situación grave, de acuerdo a la Tabla de valoración de riesgo	El abandono de la NNA porque faltan las personas que asumen su cuidado en ejercicio de la patria potestad, tenencia o tutela, o porque éstas no quieren o no pueden ejercerla
Deserción escolar, ausentismo esporádico o abandono escolar sin razones justificadas	Amenaza o afectación grave para la vida, salud e integridad física de la NNA (violencia sexual, trata, consumo sustancias adictivas)
Incapacidad o imposibilidad de controlar situaciones conductuales de la NNA que pueden conllevarla a una situación de desprotección familiar, peligro inminente de hacerse daño o de hacerlo a terceras personas.	Trabajo infantil en situación de calle o aquel que suponga una afectación de derechos que revista gravedad para la niña, niño o adolescente de acuerdo a la Tabla de valoración de riesgo.
Descuido o negligencia que ponen en riesgo leve el desarrollo integral de la NNA de acuerdo a la Tabla de valoración de riesgo.	La inducción a la mendicidad, delincuencia, explotación sexual o cualquier otra forma de explotación de similar naturaleza o gravedad.
Trabajo infantil en situación de calle o aquel que suponga afectación de derechos sin revestir gravedad	Otras circunstancias que perjudican gravemente el desarrollo integral de la NNA y cuyas consecuencias no puedan ser evitadas mientras permanezca en su entorno de convivencia, incluidas la persistencia de situaciones de riesgo que no se han revertido a pesar de la actuación estatal.
Otras circunstancias que perjudiquen el desarrollo integral de la NNA sin revestir gravedad.	

Fuente: RM N°065-2018-MIMP²⁹

²⁹http://www.gacetajuridica.com.pe/boletin-nvnet/ar-web/rm_065_2018_mimp.pdf

Ahora bien, como señala la Tabla N°7 uno de los aportes importantes y cambios significativos del proyecto de Ley N°1297 es que “la propia NNA también puede comunicar la situación de riesgo y desprotección familiar en la que se encuentre, sin que se le exija requisito alguno”³⁰. Esta idea guarda relación directa con el *Artículo 7* de la Ley N° 1297, en cual indica que el Estado tiene la “obligación de tomar en cuenta la opinión de la NNA” y hace hincapié en que la autoridad competente debe escuchar, en su propio lenguaje, la opinión de la niña, niño o adolescente con una diligencia especial, teniendo en consideración su madurez y desarrollo (Decreto Legislativo N° 1297). Así mismo, esta normativa dispone que durante la Etapa de evaluación de la situación del NNA, “antes de emitir el informe, se procede a escuchar la opinión de la NNA en una actuación especial”³¹. La materialización de este apartado lo describiremos en el siguiente capítulo.

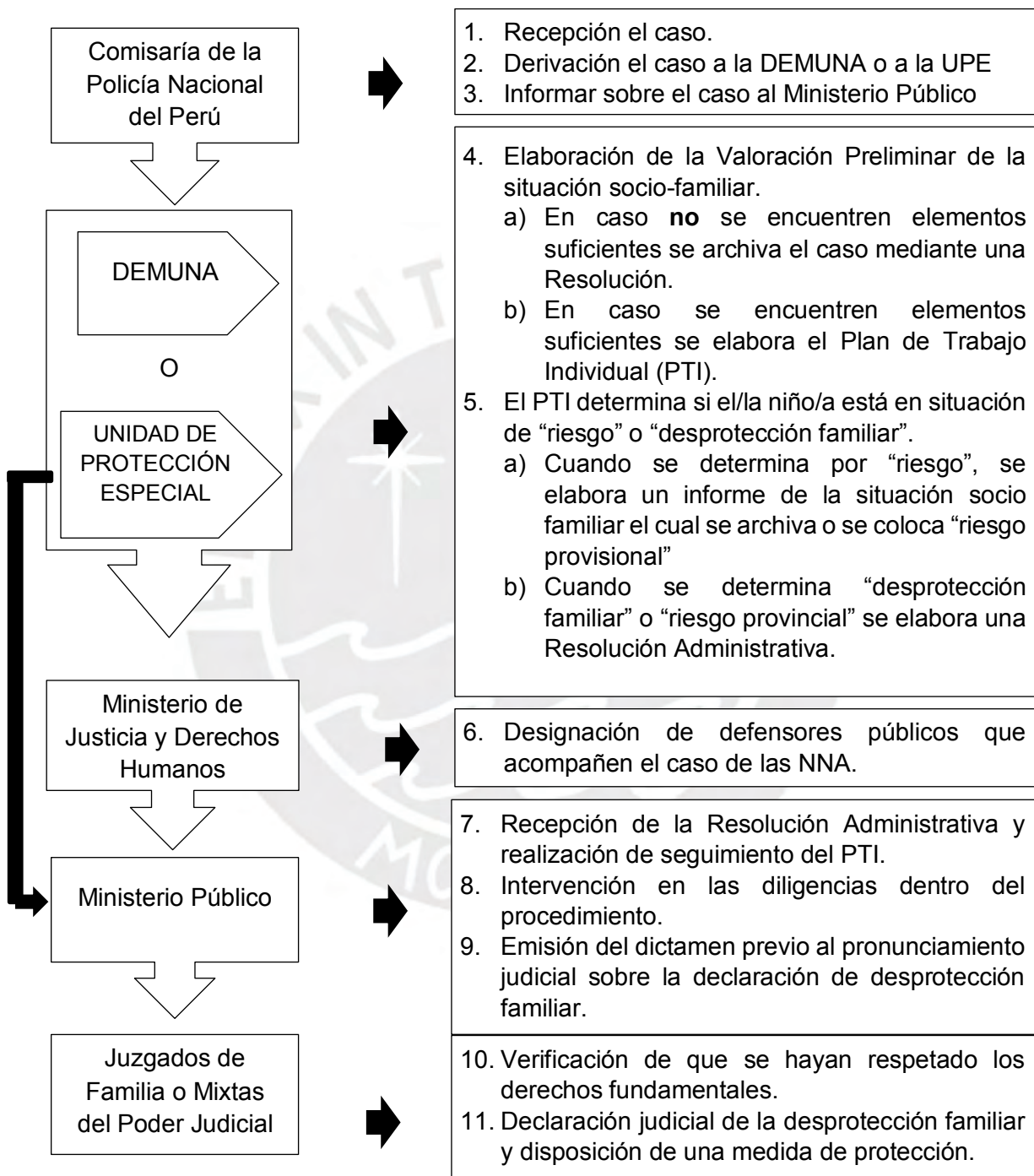
3.3. Ruta de Atención que propone la Ley N° 1297

A continuación, se muestra el Gráfico N°1 que señala las principales instituciones estatales que intervienen en los casos de los/as niños/as en desprotección familiar y sin cuidados parentales. Cabe señalar que tanto el Decreto Legislativo N°1297 y su reglamento señalan las instituciones que participan de los casos de los niños y niñas en desprotección familiar; sin embargo, no se puntualiza cuál es la función, de manera detallada, de cada una de estas instituciones; por tal, no se puede precisar la Ruta de atención. Por ello, el Gráfico N° 1 es una reconstrucción propia.

³⁰ Artículo 17 de la Ley N°1297.

³¹ Artículo 28 de la Ley N° 1297.

Gráfico N° 1: Ruta de Atención en los casos de riesgo de desprotección familiar y desprotección familiar

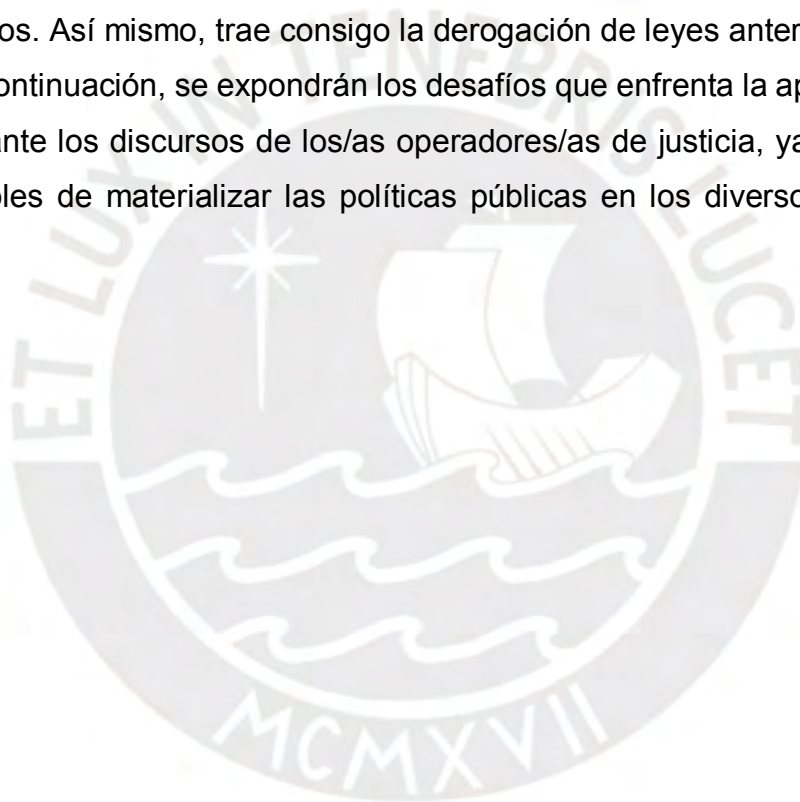


Fuente: Elaboración propia. En base al Decreto Legislativo N° 1297.

En síntesis, este capítulo presenta, en primer lugar, los momentos socio-históricos para abordar el fenómeno social en cuestión. Así existen dos momentos importantes que evidencian la problemática de los/as NNA en desprotección familiar y sin cuidados parentales. Por un lado, la creación de la Directrices y, por otro lado, la creación de la Ley N°1297.

En segundo lugar, la Ley N°1297 presenta cambios de enfoque, nuevos conceptos de familia y la descripción de las principales instituciones que intervienen en los casos. Así mismo, trae consigo la derogación de leyes anteriores.

A continuación, se expondrán los desafíos que enfrenta la aplicación de esta Ley mediante los discursos de los/as operadores/as de justicia, ya que son los/as responsables de materializar las políticas públicas en los diversos contextos del Perú.



CAPÍTULO IV: DEL DISCURSO NORMATIVO A LA APLICACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL

Este capítulo se elaboró a partir de las entrevistas realizadas a las diferentes funcionarias públicas y a la observación no participante del Seminario de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes en el marco del Decreto Legislativo N° 1297, llevado a cabo en julio del 2019. De esta manera, en este apartado damos cuenta de las limitaciones y tensiones que existen en la ruta de intervención de NNA en situación de desprotección familiar y sin cuidados parentales.

Este capítulo se divide en dos partes. La primera parte señala los discursos de las entidades estatales que se encargan de la aplicación de las normativas vigentes destinadas para las NNA en situación de desprotección familiar y sin cuidados parentales. En segundo lugar, se analizan los discursos de la atención de las NNA en situación de desprotección familiar y sin cuidados parentales en los Centros de Acogida Residencial.

4.1. Discursos de las entidades estatales

Como se señaló líneas anteriores los discursos se manifiestan de diversas formas. Así, en el capítulo anterior analizamos los discursos de la política social en los documentos que a esta le compete. En esta sección analizaremos las acciones y los discursos orales en torno a los documentos ya analizados.

Para empezar, es importante señalar que las partes competentes, como el Poder Judicial y el MIMP, afirman que las sinergias interinstitucionales e intersectoriales benefician al grupo infantil en estado de vulnerabilidad. Así enfatizan lo siguiente:

Solucionar esto es un trabajo conjunto del Poder Judicial y el Ministerio de la Mujer [cursivas añadidas], porque la primera etapa de investigación tutelar está en Lima a cargo del Ministerio (Funcionaria MIMP, 2018)

Este primer extracto evidencia lo que propone la Ley N°1297, pues existe un trabajo en conjunto para lograr revertir la vulneración de derechos.

4.1.1. Limitaciones para la atención de NNA en situación de desprotección familiar y sin cuidados parentales

A continuación se explicarán las limitaciones encontradas en diversas instituciones para atender a NNA en situación de desprotección familiar y sin cuidados parentales.

A) La comisaría

La Policía Nacional del Perú se encarga de “colaborar con la autoridad competente que actúa en los procedimientos por riesgo y desprotección familiar, para lograr la finalidad de los mismos” (Ley N° 1297). Esto significa, según la Ley, que esta entidad es colaboradora, más no una pieza clave en el proceso de NNA en riesgo y desprotección familiar. Sin embargo, usualmente, las denuncias de violencia familiar se realizan ante la PNP, porque es el organismo más conocido en la sociedad.

En la comisaría, la persona encargada tiene la obligación de aplicar una ficha de valoración de riesgo. Esto no solo pasa si acude a la comisaría, hay casos en los cuales, se acude al juzgado también. *En el caso de los menores de edad, ellos pueden acudir sin la necesidad de la compañía de un adulto* [cursivas añadidas]. A los menores de edad se les aplica una ficha especial. Lo primero que consigna esta ficha son los datos personales, en los cuales se consulta por el Documento de Identidad; sin embargo, si la persona no cuenta con su DNI en ese momento, no es obligatorio que le pidan (Funcionaria pública de la Defensoría del Pueblo).

La ficha de valoración de riesgo³² sirve para consultarle al NNA si ha sufrido algún tipo de violencia y qué tipo de castigos ha recibido en los últimos meses. Además, esta ficha evalúa con qué frecuencia acude al colegio. Esta serie de consultas permite determinar qué tipo de riesgo enfrentan los NNA. Con estos datos en un plazo de 72 horas desde que se recibe la denuncia, se tienen que dictar medidas de protección.

Idealmente, la comisaría de la PNP debería, de alguna manera, abrir las investigaciones y de manera posterior referirlas a las instancias correspondientes. Sin embargo, las funcionarias públicas comentan que llegan casos diversos y no se cuenta con suficientes especialistas que los asuman. Por este motivo, los casos se dilatan.

En la comisaría se atienden varios casos, más del 150 mil y se cuenta con pocos psicólogos y médicos para la atención de los casos de violencia. Hay niños que llegan con hematomas, con el cuerpo todo golpeado. Vemos en algunas estadísticas que esto va incrementándose, ¿no? Pero hay lugares en donde no se cuenta con personas especialistas (Funcionaria de la Defensoría del Pueblo, 2018).

Otro problema que surge en la recepción de casos por parte de las comisarías es que el personal cuenta con un horario diverso y limitado. En las comisarías varios especialistas trabajan hasta las 5 de la tarde.

Si vamos a una comisaría ahora, a veces los encargados no están y ¿qué te dicen? Venga más tarde o venga mañana. [...] Los menores de edad se sienten excluidos. (Funcionaria de la Defensoría del Pueblo, 2018).

B) DEMUNA

Los casos de riesgo y de desprotección familiar son recibidos principalmente por la Unidad de Protección Especial (UPE) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) y la Defensoría Municipal del Niño y

³² Observar el Anexo E: Registro de valoración de Riesgo.

Adolescente (DEMUNA) de los gobiernos locales³³. Cada una de las instancias se encarga del proceso administrativo de las situaciones mencionadas. Así, tanto el MIMP como los Gobiernos locales son los encargados de proveer de recursos a la UPE y a la DEMUNA, respectivamente.

En este sentido, una abogada especialista señala una distinción importante la cual se relaciona con la Tabla de Valoración, señalada en el apartado anterior. Ella señala que los casos de riesgo serán atendidos por la DEMUNA y los casos de desprotección familiar por la UPE.

Si se encuentra en una situación de riesgo, la unidad competente va ser la DEMUNA. Si se encuentra en una situación de desprotección, la Unidad de Protección Especial (Abogada especialista, 2019).

Además, la abogada especialista enfatiza el rol de las DEMUNA frente a los casos de riesgo.

¿Quiénes van a ser los competentes para ver los casos de riesgo de desprotección? Estamos hablando, en este caso, de las DEMUNAs. Bajo el Decreto Legislativo 1297 se entiende que el Gobierno Regional en coordinación directa con los Gobiernos Locales tienen que implementar un conjunto de políticas para poder garantizar que en cada DEMUNA exista un equipo multidisciplinario, que pueda evaluar de forma inmediata si un menor de edad se encuentra en una situación de desprotección o de riesgo (Abogada especialista, 2019).

Ahora bien, un primer problema que se presenta es la capacidad de gestión para hacer seguimiento a los casos de los NNA. La operadora de justicia de la DEMUNA enfatiza que no tienen suficiente personal para acompañar los casos. Por ello, lo ideal es que la población se comprometa con el proceso para que este no quede estancado.

³³ Artículo 11 de la Ley N°1297: Funciones de las autoridades en el marco de la presente ley.

Entonces, como le dije en un principio, tenemos más de 200 procesos judiciales aperturados solamente este año 2019. Nosotros no nos podemos abastecer para poder hacerle seguimiento a cada uno de los procesos como que si fuéramos abogados particulares (Representante de DEMUNA - Lima 2019).

El segundo problema que presenta la DEMUNA es la prioridad que muestra frente algunos casos. Por ejemplo, entre las principales demandas de la DEMUNA está atender las normas de alimentos y regímenes de visitas. Esto quiere decir, que se muestra mayor compromiso y constancia en estos casos, frente a los procesos de los NNA en desprotección familiar y sin cuidados parentales que atiende la DEMUNA.

Los casos de mayor reincidencia en el área son por el tema de pensión de alimentos, régimen de visitas, las tenencias que nosotros tramitamos aquí. También vemos temas de judicialización y procesos judiciales (Operadora de la DEMUNA).

Según la Ley N° 1207, la UPE o la DEMUNA están encargadas del proceso de valoración preliminar de la situación de riesgo o de desprotección familiar que incluye “una etapa de evaluación, una etapa de implementación del Plan de Trabajo Individual (PTI) y una etapa de seguimiento, que incluyen una descripción de los problemas identificados que deben ser atendidos en función a las necesidades de las NNA” (Defensoría del Pueblo 2020: 38).

El objetivo de la Valoración Preliminar es identificar las redes sociales más cercanas a las NNA y a sus familias. De esta manera, los centros de salud, el CEM, la escuela y otras instituciones son estratégicos para conocer las dinámicas familiares del NNA en cuestión, e identificar las principales problemáticas para intervenir en el funcionamiento de las familias.

Si la Valoración Preliminar concluye que no se debe abrir un proceso, se archiva el caso y se emite una resolución en el plazo de un (1) día hábil. Lamentablemente, esto no sucede porque la atención de los casos se relaciona con

el “compromiso” de las personas que inician el proceso. Sin embargo, como lo comentamos líneas anteriores, la realidad de los niños y niñas en desprotección familiar es diferente.

[...] estamos ayudándoles de manera gratuita tal como el servicio lo tiene que hacer, pero también queremos el compromiso de parte de las personas que vienen a iniciar estos procesos judiciales para darle el seguimiento a sus trámites, para que ellos nos apoyen e ir al poder judicial o a la fiscalía hacer el seguimiento a solicitar a las secretarías del juez o el fiscal para que los procesos avancen, ¿no? Y no se queden estancados (Representante de DEMUNA - Lima 2019).

Por su parte, “la Dirección de Sistemas Locales y Defensorías (DSLSD) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) tiene como función acreditar a las DEMUNA para su actuación en el procedimiento por riesgo de desprotección familiar de niñas, niños y adolescentes” (Defensoría del Pueblo, 2020: 37). No obstante, no todas las DEMUNAS cuentan con dicha acreditación.

C) Unidad de Protección Especial

Como se comentó líneas anteriores, las Unidades de Protección Especial “son las instancias administrativas del MIMP que actúan en el procedimiento por desprotección familiar de las NNA sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos, dictando las medidas de protección que garanticen el pleno ejercicio de derechos de las niñas, niños o adolescentes y que restituyan los derechos que les han sido vulnerados” (MIMP, 2018). Esto quiere decir, que a diferencia de las dos instancias mencionadas líneas anteriores, la UPE se encarga exclusivamente de los casos y procesos de las NNA en desprotección familiar.

La Unidad de Protección Especial es el órgano encargado de brindar medidas de protección ante la situación de riesgo de un niño, una niña o un adolescente o sin cuidados parentales (Funcionaria Pública, 2018).

La UPE ve los casos de desprotección, pero también van a tomar conocimiento de los casos de riesgo de desprotección (Abogada especialista, 2019).

La UPE trabaja de manera articulada con la DEMUNA. Según la funcionaria del MIMP, la DEMUNA registra los casos “leves” (riesgo) y los casos extremos (desprotección) y los deriva a la UPE, por ser la instancia especializada. La UPE tiene la posibilidad de dictar medidas de protección como la separación del NNA de su familia nuclear. Para esto, se vincula con los Centros de Atención Residencial y con las familias de acogida.

[...] esta unidad es parte de este sistema de protección que se inicia con la DEMUNA, que es la Defensoría Municipal. La DEMUNA también tiene la responsabilidad en los casos leves de brindar medidas de protección. Además, es el órgano que está cerca a la comunidad y que recibe las denuncias de primera mano. Entonces, tiene que estar preparado y tiene que articularse con el Ministerio de la Mujer porque ante cualquier situación de riesgo mayor inmediato pasa el caso a la UPE que es la que brinda las medidas de internamiento si es que [el NNA] va ser institucionalizado en algún albergue, o busca a las familias que puedan hacerse cargo de este niño o esta niña que está sin cuidados parentales (Funcionaria Pública de MIMP, 2018).

Según la funcionaria del MIMP, la DEMUNA tiene un trabajo más cercano con las comunidades locales y regionales. De alguna manera, su trabajo es más visibilizado en las comunidades. Por ello, si bien el órgano especializado en temas de desprotección familiar es la UPE, la DEMUNA, junto con la comisaría, recibe la mayor cantidad de casos, los cuales posteriormente se desarrollan en la UPE.

Entrevistada: La DEMUNA tiene un trabajo ya de tiempo y de mucha cercanía con la comunidad, quiero decir la ubican, además está en sitios como muy cercanos, la plaza del pueblo, de la comunidad.

Entrevistadora: Entonces esa es la ruta, ¿primero la DEMUNA y luego se pasa a la UPE?

Entrevistada: Efectivamente, puede ser a la UPE directamente cuando el caso así lo amerita, ¿no? Pero, sin embargo, la DEMUNA está en todas

las localidades. Es lo más cercano y tienen que estar preparadas para recibir estos casos (Funcionaria Pública de MIMP, 2018).

Es importante señalar que esta investigación no indaga la percepción de las personas usuarias de la UPE y la DEMUNA como pobladores, niñas, niños y adolescentes. Sin embargo, las investigaciones del apartado del estado del arte retratan el desconocimiento y la poca accesibilidad por parte de la comunidad a estas instituciones. Entonces, no podemos afirmar que las UPE y las DEMUNA son poco conocidas, pero sí sospechar ello. Por otro parte, la funcionaria hace hincapié en que las DEMUNA pueden no estar preparadas o acreditadas, lo cual perjudica la recepción y desarrollo de los casos.

En caso [la DEMUNA] no esté preparada o no esté acreditada o el caso sea de mayor riesgo, el caso sí pasa a la Unidad de Protección Especial que es la encargada de brindar estas medidas de protección (Funcionaria Pública de MIMP, 2018).

Por otro lado, no todas las regiones del Perú cuentan con una UPE, porque se han priorizado aquellos lugares donde los problemas de violencia familiar son extremos y se agudizan por diversas causas como la minería informal.

Nosotros tenemos 12 Unidades de Protección Especial en 12 regiones del país y para este año (2018) vamos a terminar con 17 regiones. En la mayoría, las prioridades son las zonas de mayor índice de violencia y mayor densidad poblacional. Iquitos es una región álgida por el tema de explotación laboral y explotación sexual infantil, al lado de Madre de Dios. Estas son zonas que presentan esta problemática de manera alta. Madre de Dios ha sido una de las zonas donde hemos abierto una Unidad de Protección Especial por este problema. La minería ilegal lo que hace es traer al lado la explotación sexual infantil (Funcionaria Pública del MIMP, 2018).

Ahora bien, como comentamos líneas anteriores, la UPE se encarga de realizar el Plan de Trabajo Individual (PTI), el cual concluye en una Resolución Administrativa que determina si el NNA se encuentra en desprotección.

Luego de implementar el Plan de Trabajo Individual, si definitivamente el menor se encuentra en una situación de abandono y no se puede superar el problema, se va a tener que hacer el proceso de desprotección al menor y esto permite que el Estado pueda asumir la función tuitiva que tiene, y salvaguardar la integridad del menor (Funcionaria Pública de MIMP, 2018).

Se realiza un Plan de Intervención. Lo tiene que elaborar el psicólogo de la Unidad de Protección Especial, no vamos hablar de la Fiscalía o del Juzgado. Sí, va intervenir el juzgado es en una etapa ya final. Cuando se encuentre en una situación de desprotección y cuando se emita la resolución administrativa por la Unidad de Protección Especial disponiendo que el menor definitivamente se encuentra en una situación de desprotección es cuando recién se va a emitir el expediente y todos los actuados al juzgado de familia. Lo que se va a pretender es que se resuelva en la sede administrativa (Abogada especialista 2019).

D) Ministerio Público

El Ministerio Público debe ser informado del proceso del Plan de Trabajo Individual (PTI) iniciado por la DEMUNA o la UPE para brindar seguimiento al caso y colocar como prioridad el Interés Superior del Niño.

Representantes del Ministerio Público señalan que uno de los problemas principales que existen cuando el PTI declara al NNA en desprotección familiar es que las notificaciones a las familias no llegan a su destino en el tiempo estimado porque las familias en cuestión no cuentan con direcciones estables.

[Con el mandato de “desprotección familiar”] comienza el vía crucis interno de la especialista legal [porque] se devuelven las notificaciones no una, no dos, no tres, *se devuelven todas las notificaciones por la falta de dirección* [cursivas añadidas]. Sabes que en pleno siglo XXI deberíamos tener tecnología que facilite reemplazar eso que manualmente se hace, y dónde es que tenemos esta problemática, porque seguramente los abogados entenderán que tenemos un sistema de notificaciones electrónicas y eso es fácil y se evitan corruptelas [...]. Es transparente que vaya simplemente por máquina, la constatación se

hace con la recepción y ya está. Pero, cuando se trata de situaciones donde existe pobreza o pobreza extrema, donde no hay socialmente apoyo, ahí empiezan las dificultades porque las direcciones son difíciles porque son asentamientos, lotes, sectores. Así, comienzan las devoluciones y va pasando el tiempo. Entonces, las audiencias se empiezan a reprogramar para después de varios meses. Esa audiencia que es trascendental porque es el único acto que va a determinar si es factible o no la solicitud de la declaración de desprotección plena porque hay casos que lo ameritan (Funcionaria Ministerio Público, 2019)

Sumada a las problemáticas que existen en el proceso, ahora se evidencia que no se trata únicamente de los problemas adversos familiares que enfrenta la NNA, si no de las condiciones en las cuales se encuentran las inscripciones y los registros de las viviendas de las familias que están implicadas en casos de abandono. Es decir, en los casos de pobreza y pobreza extrema no existe una comunicación fluida entre el Estado y la familia porque se desconocen o son inubicables las direcciones.

Sabemos que el Perú es diverso geográficamente y definitivamente el Estado tiene una deuda histórica con el desarrollo integral de las NNA en las zonas más alejadas del país. Además, los recursos humanos, tecnológicos y económicos con los que cuenta el Estado no son los óptimos para reducir los tiempos de intervención y lograr que se respeten a plenitud los derechos de las NNA.

Continuando con el proceso de informar a las familias mediante notificaciones, sucede lo siguiente:

Hay problemas con las notificaciones devueltas, entonces se ordena sobrecartar. ¿Qué es sobrecartar? Este verbo se usa para referirnos a perder el tiempo para volver a notificar y hay algo sumamente importante. La parte debe estar bien notificada para que pueda hacer valer sus derechos y acá hablamos de una desprotección, lo que significa que no va haber ningún vínculo [cursivas añadidas]. Por eso, hay que asegurar con su debido proceso la posibilidad de adoptabilidad. Por eso, es que mis colegas deben de volver a citar, y volver a gastar tiempo y esfuerzos en estos trámites que no son lo trascendente para la decisión en ese

momento pero que se va a ver en el continuo (Funcionaria pública del Ministerio Público, 2019).

Es indudable que los plazos establecidos por el Estado se extienden y esta extensión es letal porque se trata de seres humanos que se encuentran en proceso de desarrollo. Si bien, en muchos casos, son demoras involuntarias por parte de los operadores y operadoras del sistema, se requieren medidas urgentes de actuación porque los derechos de las NNA están siendo vulnerados.

E) Juzgado de familia

El Juzgado de familia verifica que se hayan respetado los derechos fundamentales de los NNA, además declara judicialmente la desprotección familiar y dispone una medida de protección.

El problema que presentan los Juzgados de familia y que dilata aún más el proceso de determinación de “Desprotección Familiar” es que no se cuenta con suficientes juzgados de familia. Por ello, los y las que asumen los procesos tienen una demanda laboral importante.

En Lima, pero sobre todo al interior del país se demora el Poder Judicial en declarar en un niño en estado de abandono. Esto se debe a que no hay juzgados especializados de familia o si hay, no hay un número suficiente [cursivas añadidas]. [Por tal razón], los expedientes y los casos de los niños son resueltos, son vistos y son evaluados por jueces, por ejemplo, mixtos que ven diferentes materias y que tienen una serie de cargas laborales, según las cuales la investigación tutelar queda postergada [...] no es impulsada, no es prioridad, lamentablemente. (Funcionaria MIMP, 2018)

Continuando con el proceso, cuando se llega a juicio surgen otras series de problemáticas que lo afectan. Así, funcionarias del Ministerio Público mencionan lo siguiente:

Y así van pasando los meses y luego no llegó la notificación al defensor público. El Decreto Legislativo 1297 hace hincapié en la defensa pública de los NNA, ¿qué significa esto? *Que debería el Estado aportar para que exista en cada uno de estos procesos un defensor que acompañe no solamente el procedimiento inicial administrativo, si no el procedimiento judicial* [cursivas añadidas]. O sea, lo que requerimos es que el Estado asuma la defensa de los derechos de la niñez y la adolescencia, concretamente en caso se defina sus intereses o derechos, por ejemplo, cuando se declare la desprotección. [Sin embargo], *la realidad es que los defensores nunca llegan* [cursivas añadidas]. Se llega a la audiencia, por fin, y sin defensor. Dependiendo del caso el juez o la jueza ya pueden disponer. Por decir menos son años de la vida de los seres humanos en desprotección a cargo del Estado y no solucionan sus problemas (Funcionaria del Ministerio Público).

Ahora bien, todas las instituciones mencionadas párrafos anteriores trabajan con el fin de revertir la vulneración de derechos. Lo ideal sería que trabajen de forma coordinada para realizar óptimos avances; sin embargo, las tensiones institucionales no permiten que esto ocurra y, de esta manera, se perpetúa la vulneración de derechos.

Hay una lista de 10 a 12 niños mensuales que están dados en situación de abandono por lo cual pueden ser adoptados, los demás están bajo el proceso de investigación tutelar. *Estos otros niños se quedan ahí los ciclos de los ciclos porque los del Poder Judicial no hacen su trabajo* [cursivas añadidas] (Funcionaria MIMP, 2018)

Evidenciamos que existen tensiones institucionales e interinstitucionales que no permiten que la comunicación, coordinación y organización para brindar mejores servicios de atención a las NNA en riesgo, desprotección familiar y/o sin cuidados parentales. Además, el Decreto Legislativo N°1297 contiene alcances interesantes, pero, como se mencionó líneas anteriores, aún es importante detallar a profundidad cómo incide cada institución en la vida de los NNA. Así, es importante romper con las permanentes tensiones y evitar formalidades que perpetúan que el sistema de respuesta sea lento e ineficiente.

Las partes son conscientes de la tensión institucional e interinstitucional existente, que no beneficia el desarrollo integral de las NNA en riesgo, desprotección familiar y sin cuidados parentales; por ello afirman lo siguiente:

Solucionar esto es un trabajo conjunto del Poder Judicial y el Ministerio de la Mujer [cursivas añadidas], porque la primera etapa de investigación Tutelar está en Lima a cargo del Ministerio (Funcionaria MIMP 2018).

De la misma forma se reconoce lo siguiente:

No solo basta que una parte del sistema, que un operador del sistema camine bien, todo el sistema tiene que caminar bien [cursivas añadidas] para tener un resultado que beneficie a un niño o niña que está dentro del sistema. Entonces, si el procedimiento de investigación tutelar lo hacemos en los plazos razonables para poder llevar a cabo una búsqueda, una investigación de los padres, una ratificación de los padres un proceso de investigación tutelar, no tendría que durar más que 6, 8 o máximo 12 meses [cursivas añadidas], por lo cual habría más espacio (Funcionaria MIMP 2018).

Así, las operadoras del sistema reconocen la importancia de generar mejoras ante las falencias encontradas en el proceso.

Por otro lado, de manera transversal a todo el proceso en los *artículos 7 y 20* del Decreto Legislativo N°1297 se destaca que las partes pertinentes tienen la obligación de tomar en cuenta la opinión de la NNA.

Artículo 7.- Obligación de tomar en cuenta la opinión de la niña, niño y adolescente: Antes que se proceda a emitir la decisión sobre la situación de riesgo o desprotección familiar, incluso provisional, la autoridad competente debe escuchar, en su propio lenguaje, la opinión de la niña, niño o adolescente en una diligencia especial, teniendo en consideración su madurez y desarrollo, garantizando su intimidad, seguridad, la ausencia de coacción y el uso de métodos acordes a su edad, dejando constancia de ello en las resoluciones [...] Artículo 20.- Información sobre el desarrollo del procedimiento: El contenido y sentido del desarrollo del procedimiento relativas a la situación socio-familiar de la niña, niño y

adolescente son comunicadas verbalmente en lenguaje comprensible a la niña, niño o adolescente y su familia (Decreto Legislativo N° 1297).

Así las personas encargadas señalan lo siguiente.

En el proceso, están reflejados cuatro principios de la convención: Principio de Interés Superior del Niño; *Derecho a la Opinión, importantísimo conocer lo que piensa el NNA de acuerdo a su grado de madurez* [cursivas añadidas]; pero viene también la Universalidad de Derechos, ese es el tercero; y el cuarto es la Protección a su derecho a la vida, supervivencia y desarrollo. (Abogada especialista, 2018)

Destaquemos que este análisis se centra en los discursos escritos y orales, por tal es importante la literalidad para poder interpretarla e inferirla. Sin embargo, en el caso de las NNA sin cuidados parentales no existen artículos de las normativas literales que se vinculen a la participación del NNA, más sí a su opinión. De esta manera, vincula la opinión del NNA, por ejemplo, con su edad y el grado de madurez. Así, nos queda reflexionar, por ejemplo, qué entiende el Estado por “grado de madurez” y cómo esta se puede medir.

Además, si bien se reconoce que las NNA deben opinar sobre sus casos, no queda claro cómo esta opinión repercutirá en el proceso de reintegración familiar o los giros que puede tomar el proceso. No obstante, cabe resaltar que las entidades encargadas manifiestan interés por atender la opinión de la NNA.

Cuando hablamos de factores de riesgo, lo primero que tendríamos que decir es la edad de la criatura y los factores familiares inmediatos. [Por ejemplo, se dan casos de] abuelos que no se pueden hacer cargo; madres con discapacidad mental severas; familias en absoluto anonimato; imposibilidad, por su edad, de conocer su opinión. Pero, *en caso los niños puedan decir algo lo primero que nos gustaría saber es a qué lugar quieren ir o dónde se sentirían mejor atendidos* [cursivas añadidas]. (Abogada especialista)

Así mismo, las propuestas del Decreto Legislativo N° 1297 y las normas que esta promulga se formulan bajo la óptica de los derechos del niño. Sin embargo, la propuesta no desarrolla su intención porque el imaginario social y el mundo

simbólico aún relegan la opinión y sentires de las NNA en las relaciones e interacciones sociales. Esta Ley además de transmitir información y tener la posibilidad de enrumbar la vida de las NNA en riesgo, desprotección y sin cuidados parentales; debe fortalecer el involucramiento en el proceso de las opiniones de los NNA.

Para finalizar este apartado, se resumirán los puntos críticos planteados en la Ruta de atención en el siguiente gráfico N°2:



Gráfico N° 2: Puntos críticos de la Ruta de Atención

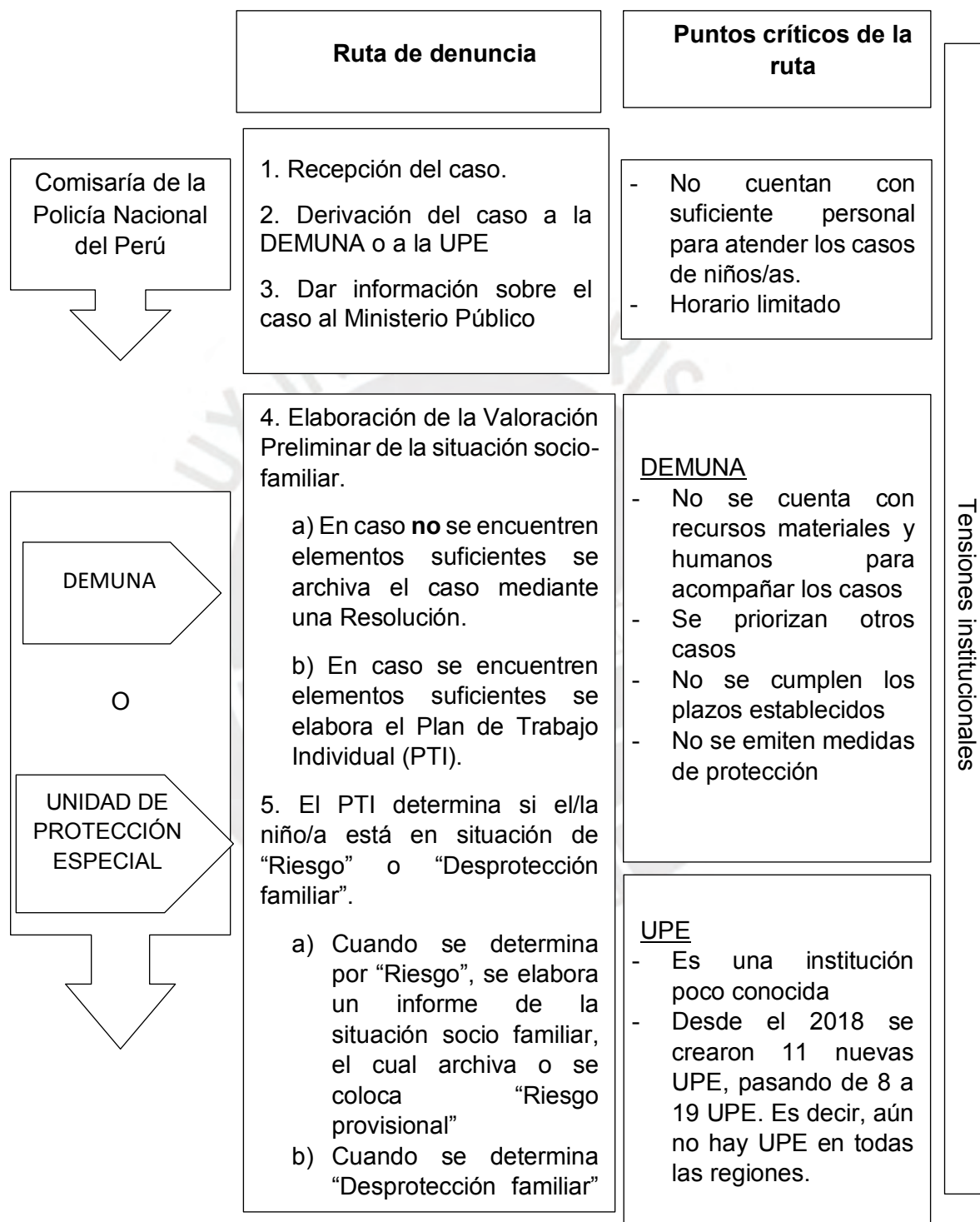
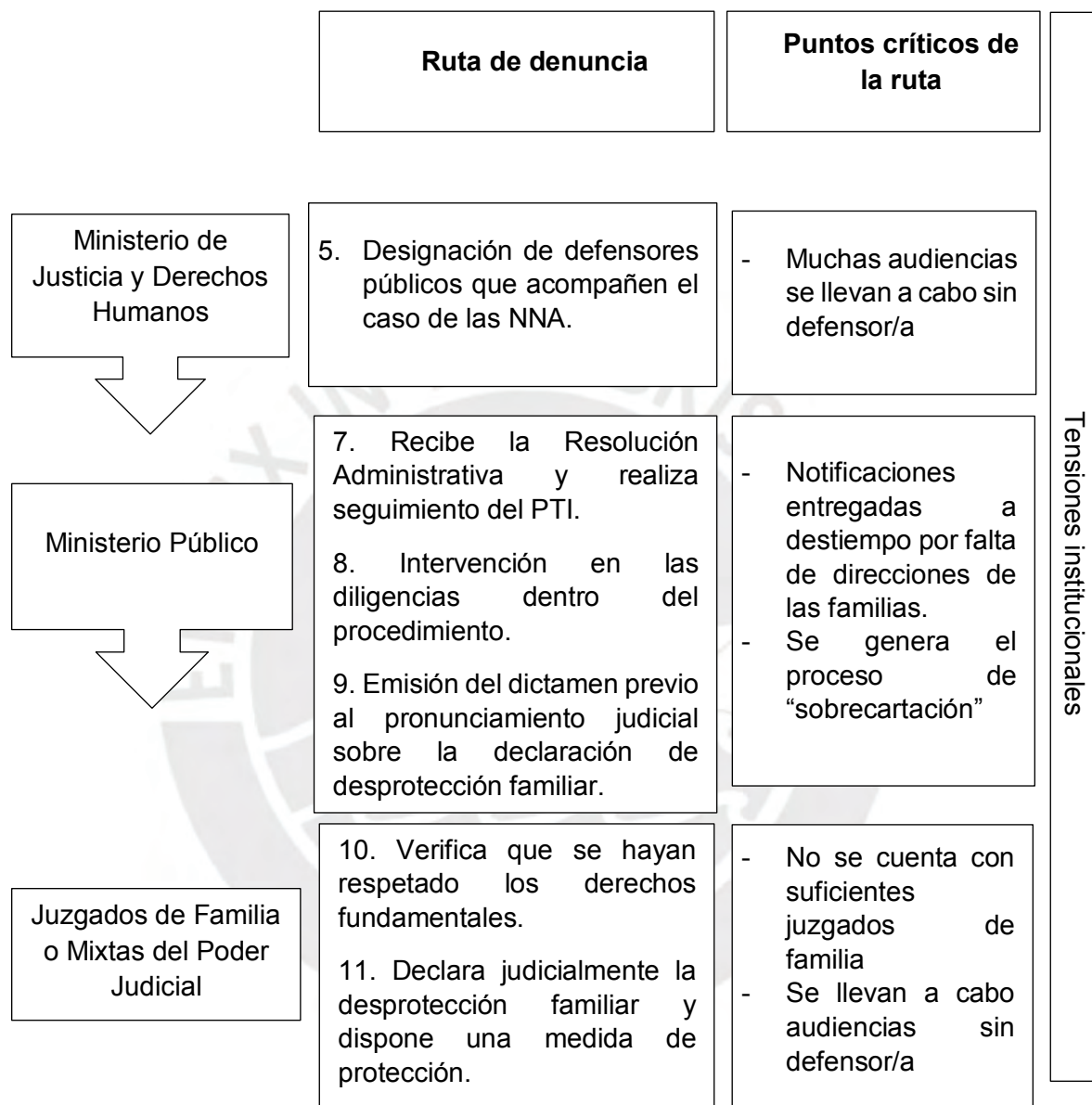


Gráfico N° 2: Puntos críticos de la Ruta de Atención



Fuente: Elaboración propia. En base al Decreto Legislativo N° 1297 y a las entrevistas realizadas.

4.2. Centro de Cuidado

Una vez que el niño, niña o adolescente es declarado en desprotección familiar, las Familias de Acogida o los Centros de Atención Residencial se hacen cargo de su cuidado.

Por su parte, el INABIF cuenta con varios objetivos, así el objetivo principal es “proteger a los niños, niñas y adolescentes en situación de presunto estado de abandono”³⁴. En este sentido, el INABIF crea estrategias de intervención con los niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales bajo las consideraciones de la Convención de los Derechos del Niño (CDN).

El INABIF cuenta con cuatro Unidades que trabajan a favor de la protección integral de los niños, niñas, adolescentes, personas con discapacidad y personas adultas mayores. De manera específica, la Unidad de Servicios de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (USPNNA) se encarga de las NNA sin cuidados parentales o en desprotección familiar.

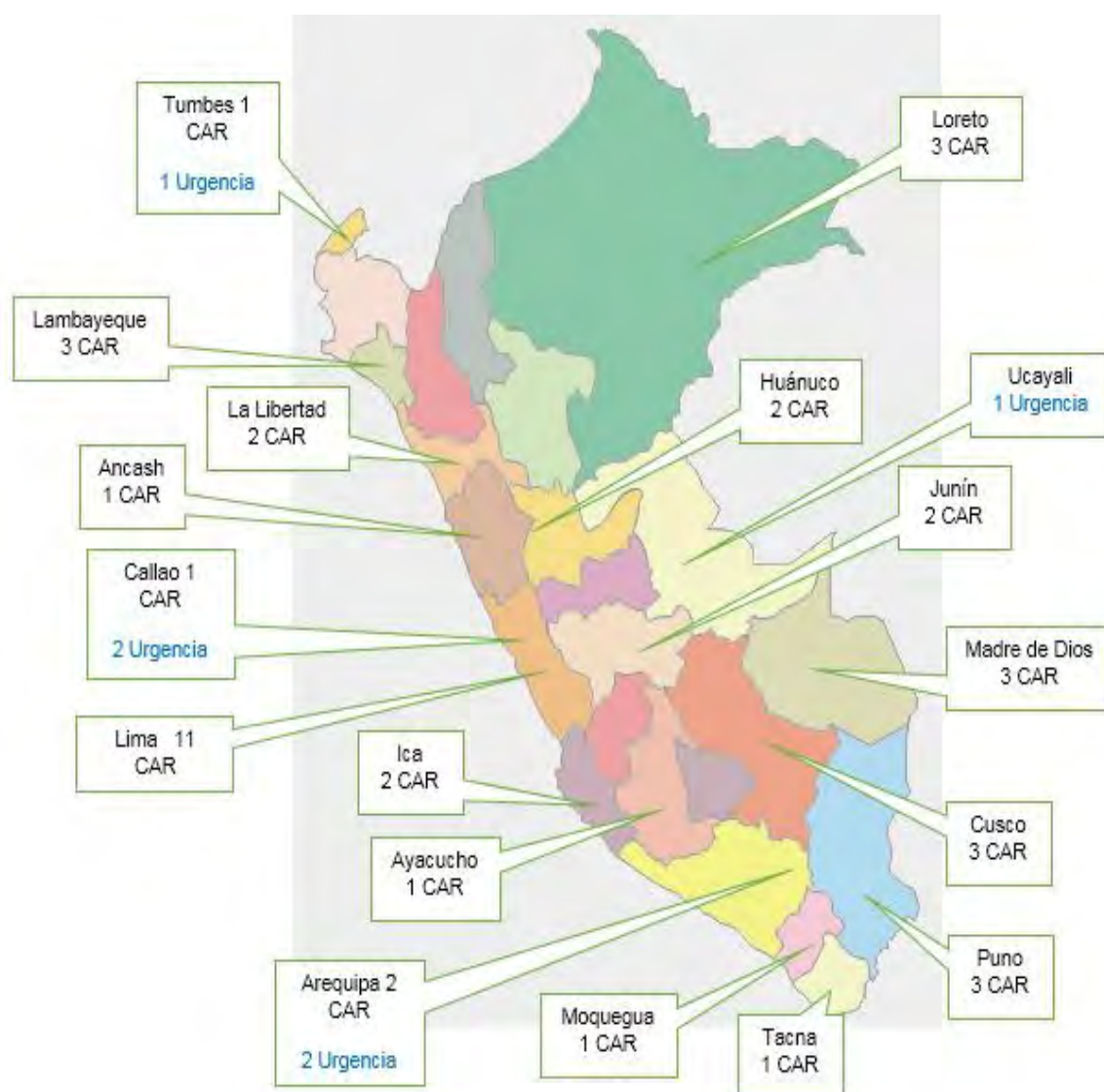
La USPNNA tiene a su cargo, por un lado, los Centros de Acogida Residencial (CAR), donde viven los NNA en situación de desprotección familiar o riesgo, y se tiene por objetivo brindarles la protección y la atención integral que requieren, y propiciar su reinserción familiar y social, o bien, promover su adopción; y, por otro lado, los Centros de Acogida Residencial de Urgencia, espacios en los cuales se encuentran los NNA mientras se deciden las medidas de protección más adecuadas para los menores con problemas familiares.

Según la Defensoría del Pueblo, la USPNNA cuenta con 42 Centros de Acogida Residencial y 6 Centros de Acogida Residencial de Urgencia en Lima y regiones (Defensoría del Pueblo 2019:74). A continuación, se detalla la información

³⁴ Consultado en el Portal Web del INABIF
http://www.inabif.gob.pe/portalweb/objetivos_v3.php y
https://www.inabif.gob.pe/portalweb/portalestadisticas/consulta_centros.php?anho=2018

de cuántos Centros de Acogida Residencial y de Urgencia son atendidos por el INABIF en todos los departamentos del Perú.

Mapa N°1: Centros de Atención Residencial en el Perú



Fuente: Elaboración Propia. En base a INABIF.

Como se muestra, la USPNNa cuenta con 42 Centros de Acogida Residencial y 6 Centros de Acogida Residencial de Urgencia en todos los departamentos del Perú. La Defensoría del Pueblo señala que 4 centros se enfocan en el cuidado de adolescentes madres³⁵ y adolescentes gestantes; 3 se enfocan en el cuidado de víctimas de trata y explotación sexual y 1 se enfoca en NNA que tuvieron vida en la calle³⁶. Sin embargo, estas especializaciones de cuidado en algunos casos no se cumplen, más adelante analizaremos cuáles son estos casos.

Según la defensoría del Pueblo, “el Estado ante la desprotección familiar brinda la protección necesaria para lograr la reintegración familiar de las NNA, y se orienta a incrementar factores de protección y eliminar o disminuir los factores de riesgo, a través de medidas de protección de cuidado alternativo y acciones en el ámbito socio-familiar” (Defensoría del Pueblo 2020: 38).

Así, la UPE, Juzgados de Familia o DEMUNA, debidamente acreditadas, delegan la protección del NNA a una familia acogedora o a un Centro de Acogida Residencial. Tomar esta medida implica una grave afectación a los Derechos de los NNA. En caso, las NNA no cuenten con familia ni familia extensa que asuma su cuidado, se recurre a que la fiscalía de familia apruebe la adoptabilidad.

El propio Decreto tiene principio de actuación protectora porque lo que se desea es priorizar el desarrollo del NNA en sus familias, debemos agotar los esfuerzos para lograr esto, *evidentemente la excepción será el entorno alternativo* [cursivas añadidas]. (Funcionaria del Ministerio Público, 2018)

Entonces, cuando las NNA están bajo la tutela del Estado y bajo el cuidado de los CAR, el MIMP tiene como objetivo principal que las NNA se reintegren a su

³⁵ Es importante precisar que los documentos del Estado utilizan el término “madres adolescentes”; sin embargo, esta tesis considera que este grupo de niñas y adolescentes no pueden ser nombradas primero desde su maternidad, y esta posición es crucial para el sentido simbólico que esto representa. Por ello, las nombraremos “adolescentes madres”, pues así iremos moldeando las concepciones sociales de la adolescencia y los ejercicios de maternidad.

³⁶ Es importante tener en cuenta que no es correcto nombrar los CAR que cuentan con estas especializaciones, porque puede ser motivo de estigma para las personas que residen en dichos establecimientos.

familia. Para ello, “elabora un plan de reintegración familiar en forma conjunta: familia, NNA y equipo multidisciplinario con plazos establecidos a fin de garantizar el retorno seguro del NNA a su entorno familiar” (Defensoría del Pueblo 2020: 79). Así, “desde la USPNNNA del INABIF la intervención del NNA se organiza en dos ejes complementarios y simultáneos: la NNA y su familia” (Defensoría del Pueblo 2020: 79).

Además, cuando las NNA se establecen en un CAR se siguen las siguientes etapas:

- Etapa 1 – Acogida: Esta empieza cuando la NNA ingresa al CAR. La finalidad de esta etapa es “brindar soporte emocional, facilitar el proceso inicial de integración y elaborar el primer diagnóstico integral” (Defensoría del Pueblo 2020:79). Se espera que esta etapa dure 2 meses.

- Etapa 2 - Convivencia: Esta etapa se concentra en el trabajo emocional de las NNA y de sus familias mediante procesos de integración y resiliencia. Para ello, es óptimo que existe un trabajo focalizado, individual e integral. Se espera que esta etapa dure aproximadamente 12 meses.

- Etapa 3 - Reintegración: Esta etapa está pensada para que las NNA se reintegren a sus familias de origen, familias extensas, nuevas familias o para empezar una vida independiente si están próximos a su mayoría de edad. Se espera que esta reintegración dure aproximadamente 6 meses.

- Etapa 4 - Seguimiento: Esta etapa representa la última fase del proceso. La finalidad es “apoyar el proceso de reintegración familia de las NNA, verificar y fortalecer la capacidad de autogestión de la familia respecto a sus redes de soporte social” (Defensoría del Pueblo 2020: 79). Se espera que el seguimiento familiar dure aproximadamente 6 a 12 meses.

Así, desde la *Etapa 1* se considera que la NNA debe retornar a su familia de origen o integrarse a una nueva familia (ya sea extensa o nueva). Por ello, la importancia de realizar un trabajo continuo con dichas familias.

Muchos padres buscan las formas de recuperar a sus hijos [cursivas añadidas], y en la medida de lo posible se trata de apoyar a estos padres porque tienen el interés de cuidar a sus hijos, también se da con la familia extensa (Funcionaria del MIMP).

Como se indica en las etapas, es importante que las instituciones pertinentes realicen un trabajo continuo con las familias para asegurar la reinserción de las NNA a las mismas. Y, también, es importante concluir los casos en el tiempo establecido y bajo los márgenes de la Ley N° 1297, de lo contrario afectará el desarrollo integral y social de las NNA. No obstante, en muchos casos no existe certeza de que esto pueda pasar.

En el poder judicial no evalúan, en los otros sistemas. Si las familias no están debidamente preparadas y no se tienen las condiciones de idoneidad que nosotros evaluamos y te permitimos identificar, los padres tienen por momentos desánimos y devuelven a los niños, porque cuando los niños son devueltos a sus familias igual hay seguimiento [...]. [Entonces,] se *demuestra que estamos entregando niños por el simple deseo y necesidad de los adultos y no por la garantía de protección a los niños* [cursivas añadidas] (Funcionaria MIMP, 2018)

Este último párrafo aparte de mostrar tensiones institucionales, también revela una grave afectación a los derechos de las NNA. El hecho de que “los niños sean entregados por necesidad de los adultos” vislumbra que en los imaginarios sociales sobre la infancia se perpetúan las ideas de pertenencia. Así las NNA siguen siendo percibidos como “objetos” ante las entidades estatales encargadas y además sirven para satisfacer necesidades familiares y suplir necesidades adultas.

A pesar de que este proceso busca reivindicar los derechos familiares e integrales de las NNA en situación de desprotección familiar, las dinámicas adultocentristas están insertas tanto en el sistema como en las familias, lo que genera relaciones de poder inequitativas legitimadas. Este trato objetivante hacia las NNA en un entorno adultocentrista vulnera los derechos de las NNA e incluso normaliza relaciones de violencia sutil.

CONCLUSIONES

La presente investigación tuvo como objetivo principal abordar el fenómeno social de las niñas, niños y adolescentes en desprotección familiar y sin cuidados parentales a partir del análisis de los documentos institucionales que buscan intervenir a esta población y mediante los discursos de funcionarios/as públicos/as sobre dicho fenómeno y los servicios públicos que están a su alrededor. La pregunta de investigación se formuló de la siguiente manera: “¿Cómo se desarrolla la ruta de atención en los casos de los niños, niñas y adolescentes en situación de desprotección familiar y sin cuidados parentales?”. A continuación, se discuten los principales hallazgos.

En primer lugar, se pudo dar a conocer la situación actual de las NNA en desprotección familiar y sin cuidados parentales que residen en los Centros de Atención Residencial. Una de las problemáticas principales que encontramos es que no se conoce el total de esta población; los últimos datos son del año 2011 y 2013. Esto significa que no existe una base de datos actualizada. Del mismo modo, se desconoce la cantidad de egresos de los CAR por mayoría de edad. Por tal motivo, no se conoce, por lo menos desde el ámbito público, qué sucede con los/as jóvenes que, por mayoría de edad, ya no pueden residir en el CAR. Por otro lado, el grueso del grupo etario que reside en un CAR es el grupo de 12 a 17 años y posiblemente muchos/as de ellos/as ingresaron a corta edad, pero sus procesos de investigación se dilataron por lo que tuvieron que pasar su infancia en ese espacio.

En segundo lugar, en diciembre del 2017, se promulgó el Decreto Legislativo N° 1297, Decreto Legislativo para la protección de las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos, que brinda pautas para proteger a los grupos vulnerados de NNA que se encuentran en situación de desprotección familiar. Esta Ley se enmarca en la propuesta de la Convención de los Derechos del Niño, por tal procura que los grupos infantiles crezcan y se desarrollen en sus familias, enfatizando que la separación familiar debe ser el último recurso de

intervención. Por ello, propone cambios en el concepto de “familia” reconociendo la diversidad social y cultural de estas. Por otro lado, la ley propone una distinción importante entre la “situación de riesgo” y “situación de desprotección”. Por un lado, la “situación de riesgo” está enfocada en los casos que no ameritan una separación familiar, pero sí un acompañamiento familiar para prevenir que en las familias se vulneren los derechos de los/as niños/as. Por otro lado, la “situación de desprotección” hace referencia a los casos extremos de violencia que ameritan separación inmediata y urgente. Esta distinción es importante porque, de alguna manera, es el punto de partida para la ruta de atención.

En tercer lugar, se encuentra que las diferentes voces estatales reconocen la importancia de esta Ley pues busca prevenir la violencia familiar y la vulneración de derechos infantiles al admitir y atender los efectos devastadores que tienen estos contextos en el desarrollo de la vida de las personas. De esta manera, recalcan la importancia de las sinergias interinstitucionales e intersectoriales de los organismos públicos nacionales para prevenir y disminuir los casos de NNA en situación de desprotección familiar y sin cuidados parentales.

En este sentido, durante el análisis de los discursos, atendimos a varias problemáticas que afectan la óptima aplicación de la normativa. Primero, existen tensiones institucionales entre los principales organismos encargados de la implementación de la normativa del Decreto Legislativo N° 1297. Tanto el MIMP como el Ministerio Público promueven los mismos enfoques de desarrollo y de intervención; sin embargo, falta establecer alianzas claras de cooperación y diálogo. Ambas instituciones reconocen la importancia del trabajo en conjunto y la cooperación, y reconocen que la falta de las mismas afecta gravemente los derechos de los NNA, pues provoca lentitud en las posibles soluciones ante los contextos de desprotección familiar y falta de cuidados parentales.

Segundo, una de las Unidades que recogen los casos de riesgo o desprotección familiar son las DEMUNA. No obstante, estas atienden diversos casos como tenencia de hijos/as o alimentación por lo que muchas veces las

situaciones de riesgo o las situaciones de desprotección familiar de los NNA no son atendidas con la urgencia que los casos requieren. Además, es importante señalar que no todas estas instancias están acreditadas, así que algunas no pueden atender situaciones de riesgo o de desprotección de los NNA, esto a su vez genera incremento de su situación de vulnerabilidad. Por otro lado, las Unidades de Protección Especial (UPE) atienden exclusivamente casos de desprotección familiar; sin embargo, estas no se encuentran en las diferentes regiones del Perú. Su instalación ha priorizado espacios en donde se presentan mayores registros de violencia infantil.

Tercero, el Decreto Legislativo N° 1297 y los mandatos pertinentes enfatizan la realización de un Diagnóstico sociofamiliar para determinar la situación de las NNA. Sin embargo, el proceso se dilata porque las notificaciones y los intentos de comunicación son fallidos debido a la dificultad para ubicar y la falta de dirección de residencia las familias. De esta manera, las notificaciones son devueltas a los jueces y se empieza nuevamente con el proceso de Diagnóstico sociofamiliar. Evidentemente, los plazos establecidos por la normativa no se cumplen y se continúa la vulneración de los derechos fundamentales de las NNA.

Cuarto, las funcionarias públicas entrevistadas comentan un desalentador escenario en los juzgados de familia, pues señalan que estos son insuficientes y centralizados por lo que los casos no pueden ser atendidos en el tiempo dispuesto. Ante la insuficiencia de juzgados de familia, les corresponde a los juzgados mixtos que dictaminen los casos. No obstante, estos espacios cuentan con una gran carga laboral por lo que los casos de las NNA quedan relegados.

Finalmente, el Decreto Legislativo N° 1297 hace hincapié en que durante el proceso de determinación del caso se debe tomar en cuenta la opinión de las NNA sobre su contexto familiar y social. Las operadoras de la justicia resaltan este punto como parte del cumplimiento de la norma, enmarcado en las disposiciones de la CDN. No obstante, las limitaciones del mundo adultocéntrico imposibilitan que los imaginarios sociales de las NNA sean representativos, pues si bien la norma intenta

recuperar sus discursos aún no se establece cómo su intervención se incluye y tiene lugar en la ruta de atención en los casos de los niños, niñas y adolescentes en situación de desprotección familiar y sin cuidados parentales.



BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR, Luis (2007) El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza Revista del CLAD Reforma y Democracia. Caracas, número 39.

ALDEAS INFANTILES (2016) Análisis, reflexiones y desafíos en la implementación de las Directrices sobre modalidades alternativas de cuidado de los niños. Montevideo: Aldeas Infantiles SOS Internacional Región América Latina y el Caribe. Recuperado de https://www.aldeasinfantiles.org/getmedia/69048d29-462d-4c77-9a76-ee3c58bf054f/Directrices-assessment-LAAM_ESP.pdf

ÁLVAREZ, Elvira (2019) Protección de Niñas, Niños y Adolescentes en el Marco del Decreto Legislativo 1297 [Diapositiva]. Consulta: 7 de agosto de 2020 Recuperado de <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/eac4c9804ae3a57aad60edd1306a5ccd/Diapositivas+DL+1297.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=eac4c9804ae3a57aad60edd1306a5ccd>

AMES, Patricia (2013) Entre el rigor y el cariño. Infancia y violencia en comunidades andinas Lima: IEP

AMES, Patricia y otros (2010) Métodos para la investigación con niños: Lecciones aprendidas, desafíos y propuestas desde la experiencia de Niños del Milenio en Perú. Lima: Niños del Milenio.

BARDALES, Olga (2012) La victimización en investigaciones con personas afectadas por la violencia familiar o sexual. Lima: UNIFÉ. Recuperado de http://www.unife.edu.pe/publicaciones/revistas/psicologia/2012/3/8_avances_obardales_3.pdf

BENAVIDES, Martín y otros (2015) Violencia familiar y acceso a la justicia en el mundo rural: estudios de caso de cuatro comunidades. En Grupo de Análisis para el Desarrollo - GRADE. Documento de Investigación Etnicidad, género, ciudadanía y derechos. Lima: GRADE. Recuperado de <https://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/ddt77.pdf>

BENAVIDES, Martín, BELLATÍN; Paloma y CAVAGNOUD, Robin (2017) Social protection systems and domestic violence in poor urban contexts: the case of San Juan de Lurigancho. Nopoor Working Paper, 56. Lima: GRADE. Recuperado de <https://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/NOPOORWP7.pdf>

BENAVIDES, Martín y STUART Jimena (2016) Magnitudes, determinantes y consecuencias de la violencia infantil en los hogares: balance de investigación y de las intervenciones existentes. En GRADE. Investigación para el desarrollo en el Perú: once balances (pp.297-351). Lima: GRADE. Recuperado de https://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/violenciainfantil_MB_35.pdf

BOZA, Beatriz (2007) Gasto público con incidencia en infancia: Análisis comparativo entre DEMUNAs y Wawa Wasi, en Vigilancia Ciudadana de la acción del Estado sobre la infancia, Lima: Niños del Milenio. Recuperado de <https://ninosdelmilenio.org/wp-content/uploads/2007/02/Vigilancia-ciudadana-de-la-acci%C3%B3n-del-Estado-sobre-la-infancia.pdf>

BRIZIO, Lucía (2014) “Yo puedo hacerlo solo” Riesgo laboral y capacidad de autonomía de niños y niñas trabajadores en el Mercado Central. Lima: Tesis PUCP.

CAHN, Leandro y otros (2020) ESI: Educación Sexual Integral: Guía Básica para trabajar en las escuelas y en las familias. Argentina: Siglo Veintiuno.

CASTRO, Evelía (2012) El Acogimiento familiar frente a la desprotección familiar. Lima: Centro de Investigaciones de Derecho de Familia y el menor – CEFAME. Recuperado de https://derecho.usmp.edu.pe/instituto/inv_centros/2013/CEFAM-%20EL%20ACOGIMIENTO%20FAMILIAR%20FRENTE%20A%20LA%20DESPROTECCION%20FAMILIAR.pdf

CAVAGNOUD, Robin (2009) Sociología de la supervivencia: las adolescentes en situación de comercio sexual en Lima, Bulletin de l'Institut français d'études andines,

CAVAGNOUD, Robin (2009) Educación formal y educación “extra formal” en las zonas rurales de la Sierra peruana. En Revista Foro Educativo. Lima: Foro Educativo. 32-40.

CAVAGNOUD, Robin (2011) “Entre la escuela y la supervivencia: trabajo adolescente y dinámicas familiares en Lima”. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Instituto Francés de Estudios Andinos, Telefónica.

CUSSIANOVICH, Alejandro (2010) Paradigma del Protagonismo. Lima: INFANT.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2010) El derecho de los niños, niñas y adolescentes a vivir en una familia: la situación de los Centros de Atención Residencial estatales desde la mirada de la Defensoría del Pueblo Lima: Adjuntía para la Niñez y la Adolescencia de la Defensoría del Pueblo.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2011) Niños, niñas y adolescentes en abandono: aportes para un nuevo modelo de atención Lima: Defensoría del Pueblo.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2020) Condiciones de las niñas, niños y adolescentes privados de su libertad Lima: Defensoría del Pueblo. Recuperado de

<https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/01/Informe-Especial-N3-NNA.pdf>

DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2020) Misión de la Defensoría del Pueblo. Consulta: 20 de junio de 2020 <https://www.defensoria.gob.pe/quienes-somos/>

DELLA PORTA, Donatella y KEATING, Michael (2008) Approaches and Methologies in The Social Sciences. Nueva York: Cambridge University Press.

DURAN, Ernesto y VALOYES, Elizabeth (2009) Perfil de los niños, niñas y adolescentes sin cuidado parental en Colombia. En Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud. Manizales: CINDE. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/alianza-cinde-umz/20131115104024/art.ErnestoDuranS.pdf>

EL COMERCIO (2020) Autoridades detienen a mujer por golpear a su hija de dos años. El Comercio. Lima 19 de mayo. Consulta: 20 de junio de 2020. <https://elcomercio.pe/lima/sucesos/chorrillos-autoridades-detienen-a-mujer-por-golpear-a-su-hija-de-dos-anos-policia-nacional-del-peru-ministerio-publico-nndc-noticia/>

ESPINAL, Silvia (2015) Las libertades se expanden desde la niñez: discusión, análisis y lectura sinérgica del Enfoque de Derechos y el Enfoque de las Capacidades para la participación y agencia en la infancia. Lima: Tesis PUCP.

FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (2014) El Estado mundial de la infancia de 2014 en cifras. Todos los niños y niñas cuentan. Revelando las disparidades para impulsar los derechos de la niñez. Nueva York: UNICEF.

FOUCAULT, Michel (1983) El discurso del poder. México: Folios.

FREITEZ, Mariana y BAGNOLI, Verónica (2017) Equidad para la infancia. En Approaches to equity. Recuperado de <http://equidadparalainfancia.org/2017/11/bases-conceptuales-sobre-el-enfoque-de-equidad/>

GAITÁN, Lourdes (2006) La nueva sociología de la infancia. Aportaciones de una mirada distinta”, Política y Sociedad, 43 (1), pp. 9-26.

GAITÁN, Lourdes y MANFRED, Liebel (2011) Ciudadanía y derechos de participación de los niños Madrid: Editorial Síntesis.

GIDDENS, Anthony (1986) La constitución de la sociedad: bases para la teoría de la estructuración Buenos Aires: Amorrortu.

GOFFMAN, Erving (1984) Internados. Ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales. Buenos Aires: Amorrortu editores S.A. Recuperado de <https://sociologiaycultura.files.wordpress.com/2014/02/goffmaninternados.pdf>

INCARNATO, Mariana y otros (2018) Adolescentes y jóvenes sin cuidados parentales en América Latina. Monterrey: Red Latinoamericana de Egresados de Protección. Recuperado de <http://redegresadoslatam.org/wp-content/uploads/2018/08/Adolescentes-y-jovenes-sin-cuidados-parentales-en-America-latina.pdf>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI) y FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (UNICEF) (2011) Estado de la niñez en el Perú. Lima: Biblioteca Nacional del Perú. Consulta: 20 de agosto de 2020

https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib0930/Libro.pdf

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI) (2015) Encuesta de Hogares 2015 “Encuesta Nacional de relaciones Sociales”. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI) (2016) Encuesta Nacional sobre Relaciones Sociales 2013 y 2015. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática. Consulta: 20 de junio de 2020 https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1390/libro.pdf

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI) (2019) Informe Técnico: Estado de la Niñez y Adolescencia. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática. Consulta: 20 de agosto de 2020 https://www1.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin_ninez.pdf

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI) (2019) Perú tiene una población de 9 millones 652 mil niñas, niños y adolescentes al primer semestre del presente año. Consulta: 20 de junio de 2020 <http://m.inei.gob.pe/prensa/noticias/peru-tiene-una-poblacion-de-9-millones-652-mil-ninas-ninos-y-adolescentes-al-primer-semester-del-presente-ano-11909/>

KRAFT, Michael y FURLONG, Scott (2006) Public Policy. Politics, Analysis and Alternatives. CQ Prees, Washington, DC.

LEINAWEAVER, Jessaca (2009) Los niños ayacuchanos. Una antropología de la adopción y la construcción familiar en el Perú. Lima: IEP.

MACERA, Pablo (1977) Trabajos de historia. Tomo III. Instituto Nacional de Cultura. Lima

MANN, Michael (1984). The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology*, 25(2), 185-213.

MANNARELLI, María Emma (2002) La infancia y la configuración de los vínculos en el Perú. Un enfoque histórico. En *Políticas Públicas e Infancia en el Perú*. Lima: Save the Children. 2-41.

MANNARELLI, María Emma (2007) Tensiones en el ejercicio de los derechos de la infancia. Un enfoque de género. En *Relaciones con condiciones: El Estado Peruano frente a su infancia*. Lima: Niños del Milenio.

MEDINA, Manuel (2004) Reflexiones sobre el discurso desde una perspectiva integradora, *Perspectivas Docentes*, núm. 28, 2004, pp. 5-13.

MESA DE CONCERTACIÓN DE LUCHA CONTRA LA POBREZA (2019) Informe Nacional sobre la Situación de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia: Resultado de los talleres de consulta en regiones. Lima: Biblioteca Nacional del Perú. Recuperado de

<https://www.unicef.org/peru/media/7121/file/Informe%20sobre%20la%20situaci%C3%B3n%20de%20los%20derechos%20de%20la%20ni%C3%B1ez%20y%20adolescencia.pdf>

MINISTERIO DE LA MUJERES Y POBLACIONES VULNERABLES (MIMP) (2012) Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012- 2021. Lima: Editorial Súper Gráfica E.I.R.L.

MINISTERIO DE LA MUJERES Y POBLACIONES VULNERABLES (MIMP) (2015) Manual de Intervención en Centros de Atención Residencial de niños, niñas y adolescentes sin Cuidados Parentales. Lima: Biblioteca Nacional del Perú. Recuperado de https://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dgna/manual_intervencion_dgna.pdf

MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES (MIMP) (2018) Ley N° 1297. Ley de protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos. Lima, 10 de febrero. Consulta: 21 de mayo de 2020 <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-reglamento-del-d-leg-n-1297-decreto-legislativo-decreto-supremo-n-001-2018-mimp-1615368-4/>

MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES (MIMP) (2018) Resolución Ministerial N°065-2018-MIMP. Tabla de Valoración de Riesgo. Lima 09 de marzo. Consulta 21 de mayo de 2020 http://www.gacetajuridica.com.pe/boletin-nvnet/ar-web/rm_065_2018_mimp.pdf

MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES (MIMP) (2020) Denunciar la situación de riesgo o desprotección familiar de una niña, niño o adolescente. Consulta: 17 de agosto de 2020 <https://www.gob.pe/487-denunciar-la-situacion-de-riesgo-o-desproteccion-familiar-de-una-nina-nino-o-adolescente>

MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES (MIMP) (2020) Inabif en Cifras. Consulta de Usuarios y Usuarias. Consulta: 20 de junio de 2020 https://www.inabif.gob.pe/portalweb/portalestadisticas/consulta_usuarios.php?mapa=nacional

MINISTERIO PÚBLICO FISCALÍA DE LA NACIÓN (2020) ¿Qué hacemos?
Consulta: 20 de junio de 2020 <https://www.gob.pe/4212-ministerio-publico-fiscalia-de-la-nacion-que-hacemos>

MUNICIPALIDAD DE LIMA (2020) Defensoría Municipal del Niño, niña y adolescente – DEMUNA. Consulta: 20 de junio de 2020
<http://www.munlima.gob.pe/defensoria-municipal-del-nino-nina-y-adolescente-demuna>

NACIONES UNIDAS (2006) Voces de niñas, niños y adolescentes sobre la violencia. Consulta en América Latina en el marco del Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la violencia.

NORBERT, Elías (2000) La sociedad de los individuos: ensayos. Barcelona: Península

OBSERVATORIO NACIONAL DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES Y LOS INTEGRANTES DE LA FAMILIA Estadísticas de la Policía Nacional del Perú. Consulta: 29 de junio de 2020 https://observatoriovioencia.pe/datos-2_trashed/datospncvfs/

O'DONNELI, Guillermo (1993). On the state, democratization and some conceptual problems. Notre Dame: Kellogg Institute

PARODI, Carlos (2007) Perú 1960-2000. Políticas económicas y sociales en entornos cambiantes. Lima: Universidad del Pacífico.

PILOTTI, Fransisco. (2001). Globalización y convención sobre los derechos del niño: el contexto del texto. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5998/1/S01040321_es.pdf

RAWLS, John (1971). Teoría de la Justicia. Cuarta reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica.

RODRÍGUEZ, Iván (2000) ¿Sociología de la infancia? Aproximaciones a un campo de estudio difuso. En Revista Internacional de Sociología (RIS). Huelva: Universidad de Huelva. 99-124.

RODRÍGUEZ, Iván y MORALES, Elena (2013) ¿Cuántas veces dejamos de ser niños? Un análisis de la representación social de la autonomía infantil. En Revista Española de Investigaciones Sociológicas. Huelva: Universidad de Huelva. 75-92.

ROJAS, Vanessa y CUSSIÁNOVICH Alexandra (2013) Creciendo en el Perú: una mirada longitudinal al uso del tiempo de los niños y las niñas en el campo y la ciudad. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo - GRADE, Niños del Milenio

SOLARI, Gina (2013) Promoción de la participación de niños, niñas y adolescentes Experiencias en Ecuador, El Salvador, Perú y Uruguay. Montevideo: Save the Children, Redlamyc,

UNICEF (2019) Informa Nacional sobre la situación de los derechos de la niñez y la adolescencia: Resultado de los talleres de consulta en regiones. Lima: Biblioteca Nacional del Perú.

ANEXOSANEXO A: Carta de Presentación

DEPARTAMENTO
DE CIENCIAS
SOCIALES



Dr. Robin Cavagnoud

Profesor

Departamento de Ciencias Sociales

Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP)

Grupo de investigación *Edades de la Vida y Educación (EVE)*

+ 511 626 2000 (4398)

rcavagnoud@pucp.pe

San Miguel, Lima 07 de marzo del 2018

Con atención a:³⁷

María del Carmen Santiago Bailetti – Directora General de Niñas, Niños y Adolescentes

Por la presente, me permito recomendarles a Gabriela Ibaña Zumarán Coasaca, estudiante de la facultad de ciencias sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

³⁷ Esta Carta se entregó a la coordinación del DIT a cargo de Adela Chávez; a la Unidad de Protección de NNA a cargo de la Abg. Yolanda Erazo Flores; y a la Dirección General del INABIF a cargo de la Abg. Yolanda Falcón.

En el marco del curso de Seminario de Tesis (SOC 297) a mi cargo el próximo semestre, Gabriela debe realizar un trabajo de campo, el cual ha decidido enfocar en la temática de poblaciones infantiles reinsertas en espacios familiares. Por lo tanto, conociendo la larga experiencia de su institución sobre dicho tema, considero que sería fundamental que pudiese realizar su trabajo de investigación en los Centros de Atención Residencial.

En este sentido, le agradecería mucho facilitarle el trabajo de campo con niños y cuidadoras que residen en dicha Institución.

Agradeciéndole de antemano por su apoyo, y sin más por el momento, quedo a su disposición.

Muy atentamente,



Dr. Robin Cavagnoud

ANEXO B: Propuesta de investigación

Propuesta de Investigación y Plan de tesis³⁸

Gabriela Zumaran Coasaca

20125247

1. Introducción y Justificación

Para entender los diferentes grados de bienestar en las sociedades, debemos reconocer y analizar a las poblaciones consideradas vulnerables y conocer sus condiciones de vida y el contexto que las rodea. En el Perú, la situación de la infancia ha mejorado; sin embargo, esta sigue siendo una de las poblaciones más vulnerables, especialmente, aquellos/as niños y niñas que viven en condiciones de pobreza o pobreza extrema. De manera generalizada, se tiende a invisibilizarlos/as como grupo social. Por eso, encontramos situaciones de violencia, abandono o desprotección.

En suma, es importante reconocer que los últimos años el tema de la violencia contra la mujer se ha posicionado en el debate público y en los medios de comunicación lo que genera que la sociedad visibilice y reconozca la problemática en torno a la violencia naturalizada contra la mujer. Sin embargo, las cifras de feminicidio y violencia familiar no se han reducido, sino se han acentuado. Cabe señalar, en este contexto, que los niños y niñas son quienes se encuentran insertos/as de manera receptiva y con mayor vulnerabilidad a un ciclo de violencia estructural.

Frente a lo planteado, es importante reconocer a las instituciones que trabajan con niños, niñas y adolescentes, pues desde sus funciones se generan

³⁸ Este documento fue destinados a las funcionarias públicas de las instituciones estudiadas y contextualiza las intenciones y los objetivos principales y específicos del proyecto de Investigación. Sin embargo, en esta tesis la pregunta se acotó a “¿Cómo se desarrolla la ruta de atención en los casos de los niños, niñas y adolescentes en situación de desprotección familiar y sin cuidados parentales? (Anexo B).

cambios importantes en la sociedad. Este es el caso de los Centros de Atención Residencial. Estas instituciones se encargan de acoger a los/as NNA que viven en situación de abandono. La institución ofrece a niños, niñas y adolescentes un lugar seguro donde puedan desarrollar sus capacidades y mejorar sus condiciones de vida. En ese sentido, se posiciona como un espacio donde es posible transformar la violencia en posibilidades y recursos. Por ello, es importante conocer y realzar la voz de los niños, niñas y adolescentes en cuanto a sus necesidades, inquietudes y sobretodo en sus formas de ver el mundo, pues son ellos/as los/as principales beneficiados/as.

Según la Convención de los Derechos del Niño (CDN, 1989), es obligación de los Estados firmantes proteger y garantizar los derechos de la infancia alrededor del mundo. Sin embargo, se exige una mayor atención de parte de los estados si se trata de niñez en estado de abandono o en situación de riesgo, pues esto puede suponer una vulneración a su derecho de vivir dentro de una familia. Del mismo modo, los marcos jurídicos nacionales como la Constitución Política del Perú (Artículo 4) y el Código de Niños, Niñas y Adolescentes, señalan que el Estado y la comunidad tienen el deber de proteger los derechos fundamentales de la niñez en situación de abandono.

Lamentablemente, en nuestro país, las cifras de INABIF disponibles para el año 2011, nos revelan un panorama crítico: en el Perú existen aproximadamente 17mil niños, niñas y adolescentes en estado de abandono (Defensoría del Pueblo, 2011). Y de este grupo, 16 mil niños estarían dentro de los Centros de Atención Residencial (CAR), que conforman espacios de albergue de esta población frente al abandono de las familias.

De esta manera, cabe preguntarnos cómo es que podemos escuchar la voz de quienes muchas veces no tienen voz. Así la pregunta principal que guía esta investigación es: **¿En qué medida las políticas de infancia toman en cuenta la voz de los/as NNA sin cuidados parentales que viven en los Centros de Atención Residencial (CAR) en torno a su concepción de familia?** Esta

pregunta general se apoya en las siguientes subpreguntas específicas: (1) ¿Cuáles son las causas principales por las cuales los/as NNA ingresan a un CAR? (2) ¿Cuáles son los conceptos de familia que construyen los/as niños/as sin cuidados parentales que viven en los Centros de Atención Residencial? (3) ¿Cuáles son los conceptos de familia que el Estado promueve en los Centros de Atención Residencial y de qué manera se relacionan con los discursos de los CAR? (4) ¿Cuál es el rol de los diferentes actores que intervienen en el Centro de Atención residencial y cómo estos influyen en la resocialización de los/as NNA?

Ahora bien, es importante entender por qué se pretende complejizar el concepto “familia” desde diversos grupos sociales y, en especial, con el grupo infantil. En primer lugar, la sociología latinoamericana y en especial la producción de investigación peruana en cuanto a temas de sociología de infancia y familia aún son escasas; sin embargo, son productos que pueden generar incidencia pública y política.

En segundo lugar, la “Convención sobre los derechos del Niño” señala que la población infantil tiene como derecho el ser escuchados y opinar sobre sus contextos, pues esto permite cambios en las interacciones sociales. La producción del conocimiento puede ser un buen espacio para afianzar esos derechos. En este caso sabemos que las causas principales, de manera general, para que un/a niño/a pase por un proceso de Investigación tutelar y posteriormente pase a vivir en los Centros de Atención Residencial (CAR) son la violencia familiar, la explotación sexual y laboral, la orfandad, la discapacidad, etc. Es decir, el espacio familiar que, por mandato social, representa el cuidado y el afecto se torna en un espacio de inseguridad y violencia. De hecho la representación del concepto de familia desde los imaginarios infantiles es diversa y compleja.

Por último, desarrollar la idea de “familia” y cómo esta se materializa en el cuidado que brinda las instituciones como los Centros de Atención Residencial requiere un trabajo articulado y con compromisos institucionales. Por eso, la Investigación pretende ser un insumo a favor de los derechos de la infancia.

2. Propuesta de Investigación

En primer lugar, es necesario resaltar dos aspectos claves que están a la base de esta propuesta. Por un lado, sabemos que existe información sobre los Centros de Atención Residencial, especialmente investigaciones ligadas a su funcionamiento y documentos internos que detallan los motivos de ingresos de los/as niños y niñas al centro. Estos insumos son fundamentales para entender lo que se plantea líneas anteriores. Se buscará integrar la información ya elaborada para construir las guías metodológicas para el recojo de información. Por otro lado, la propuesta se ha elaborado desde un enfoque sociológico bajo una mirada cualitativa. Por tanto, es a partir de la aplicación de los diferentes instrumentos metodológicos, que se busca producir información desde los participantes (NNA, cuidadoras, y funcionarios públicos), buscando reconocer sus opiniones y experiencias dentro de la Institución. Desde la propuesta metodológica, se espera comprender la subjetividad de los participantes en torno a su “concepción de familia”, y la relación que establecen con su rol y dentro de la institución.

A continuación se detalla la propuesta, la cual consta de dos fases con una duración total de tres meses y medio. Para cada uno de las fases, se especifica el objetivo, las estrategias de trabajo, el resultado esperado y los recursos necesarios.

Fase 1: “Aproximaciones del CAR y a los Funcionarios Públicos”

La primera fase tiene como objetivo conocer los Centros de Atención Residencial para indagar e investigar sobre la organización e infraestructura. Contar con esta información es importante para poder conocer cómo funciona, con qué recursos cuenta y cuáles son los actores (internos y externos) de la institución. Esta información nos ayudara a complejizar la dinámica y las rutinas diarias de los niños, niñas y adolescentes y así analizar sus imaginarios. Cabe destacar que el análisis de esta información no se centrara en el sistema organizativo de los CAR, pues nuestro objetivo general está ligado a la sociología de la familia, pero si será un recurso importante de análisis.

Para lograrlo, como se ha mencionado anteriormente, se revisará detalladamente la información con la que ya cuenta el INABIF e instituciones permanentes. Luego de la revisión de la misma, se llevarán a cabo observaciones no participantes de la infraestructura y ambiente y entrevistas individuales. Para llevar a cabo las observaciones, se busca estar presente en el CAR de manera sostenida. Se espera conocer los recursos humanos y materiales, los ambientes, el estado de dichos ambientes y los usos que le brindan las distintas personas que están en el CAR. Por otro lado, es importante realizar entrevistas semiestructuradas a las autoridades que laboran bajo la temática de infancia como los/as funcionarios públicos y coordinadores de instituciones pertinentes. Esta etapa puede realizarse en dos o 3 semanas, dependiendo de la disposición del CAR y de las autoridades

Fase 2: “Aproximación a los cuidadores, niños, niñas y adolescentes del CAR”

En base a la información recogida, la segunda fase consta de dos partes. En primer lugar, se relaciona con las entrevistas y grupos focales dirigido hacia los actores claves del CAR. Así, se buscará conocer sus opiniones en torno al concepto de familia y la complejidad de la misma, mediante una guía de entrevista elaborada previamente. Se trabajará una guía para cada actor (psicológico, educador, director y cuidadoras) considerando los siguientes ejes: modelo y espacio de cuidado y atención a niños, niñas y adolescentes; motivos de ingresos al CAR; tiempos de estadía de los niños, niñas y adolescentes en los CAR; características del personal que labora en el CAR, en especial de las cuidadoras; interacción entre los niños y niñas dentro del CAR; y visitas y salidas que realizan los niños y niñas en el CAR.

Esta primera etapa, puede tener una duración de dos o tres semanas, pues requiere de la coordinación de un cronograma de trabajo junto con la dirección del CAR. Posterior al recojo de informaciones será importante sistematizarla y sintetizarla.

La segunda parte de esta fase estará dedicada a la ejecución de talleres con niños y niñas. Esta es una etapa tanto de planeamiento como de creación, ya que

las guías de indagación se generarán especialmente de manera dinámica y lúdica enfocada en el trabajo con niños y niñas, tomando en cuenta los conceptos de escucha y empatía y utilizando diversas técnicas y estrategias de dialogo y juego para recoger información sensible.

En resumen, tanto la Fase Uno como la Fase Dos, son de suma relevancia para la investigación. En un primero momento se llevará a cabo la observación no participante de las labores cotidianas y rutinarias de los cuidadores y los niños, niñas y adolescentes. El objetivo será conocer las relaciones que se generan entre los diferentes actores para tener una visión integral del trabajo que se realiza y del día a día con los niños, niñas y adolescentes. Además, esta información se verá complementada por talleres y grupos focales de discusión con los cuidadores sobre su perspectiva de los conceptos de familia, especialmente. Se usará la técnica de grupos discusión con el objetivo de recoger información de manera directa. Esta metodología se usará igualmente con los niños, niñas y adolescentes pero a modo de taller participativo, lúdico y dinámico.

Resultados: Elaboración de informe final

La elaboración del informe final es el resultado de toda la investigación. Este se generara una vez finalizada la segunda fase y busca la integración, análisis, síntesis, conclusiones y recomendaciones principales del caso. El informe final incluye lo recogido en base a la revisión bibliográfica y documentación previa de los CAR, la indagación con respecto al funcionamiento de la institución en el aspecto ambiental, las entrevistas a los actores internos y externos; la observación participante las labores/vivencias de los principales cuidadores y niños y adolescentes del CAR; y los talleres de discusión y participación con las personas mencionadas.

Con lo descrito líneas anteriores damos cuenta de que las investigaciones citadas abordan la problemática de los niños y niñas sin cuidados parentales desde una perspectiva socio-histórica; así mismo, describimos los esfuerzos del Estado Peruano por promover leyes que garanticen los derechos de los niños y de las niñas, especialmente en temas de violencia familiar. De este modo, en un contexto de un creciente interés por las políticas sociales de infancia y las estrategias que acompañan a estas para asegurar el ejercicio de los derechos de los niños y niñas, nos preguntamos:

¿Cómo se desarrolla la ruta de atención en los casos de niños, niñas y adolescentes en situación de desprotección familiar y sin cuidados parentales?

Con lo descrito líneas anteriores damos cuenta de que las investigaciones citadas abordan la problemática de los niños y niñas sin cuidados parentales desde una perspectiva socio-histórica; así mismo, describimos los esfuerzos del Estado Peruano por promover leyes que garanticen los derechos de los niños y de las niñas, especialmente en temas de violencia familiar. De este modo, en un contexto de un creciente interés por las políticas sociales de infancia y las estrategias que acompañan a estas para asegurar el ejercicio de los derechos de los niños y niñas, nos preguntamos:

¿Cómo se desarrolla la ruta de atención en los casos de niños, niñas y adolescentes en situación de desprotección familiar y sin cuidados parentales?

3. Cuadro resumen

Fase	Estrategias	Actores	Fechas	Resultado
Fase 1: Aproximación al CAR	Análisis de infraestructura y ambiente del CAR a través de observación no participantes	Tesista	2 semanas	Informe parcial
Fase 2: Aproximaciones a los cuidadores, niños, niñas y adolescentes del Puericultorio	Análisis sobre imaginarios de los cuidadores, niños niños y adolescentes del CAR a través de observación no participante y talleres grupales.	Tesista	2 meses	Informe final
Elaboración de informe final	Sistematización de información recogida a lo largo del proceso	Tesista	2 semanas	

ANEXO C: Consentimiento informado

Consentimiento informado el equipo de la Dirección General de NNA

Mi nombre es Gabriela Zumaran Coasaca, soy estudiante de la especialidad de Sociología de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Me gustaría contar con su autorización para que pueda participar de la investigación que me encuentro realizando, la cual tiene como objetivo “Comprender en qué medida las políticas de infancia toman en cuenta la voz de los/as niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales que viven en los Centros de Atención Residencial en torno a su concepción de familia”. En este proceso me acompaña como asesor Robin Cavagnoud, quien es profesor en la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Del mismo modo, quiero hacerle saber lo siguiente:

- La información solamente se usará con fines académicos, para la publicación de mi tesis u otro tipo de publicación (como a través de una revista o en una exposición). Guardaré los datos durante 4 años y de ahí los borraré.
- Su participación es voluntaria, en caso no quisiera participar es importante hacérselo saber a la investigadora.
- Me gustaría utilizar una grabadora de voz. Usted puede decidir si esto se puede hacer o no.
- Los resultados generales de la investigación serán mostrados a la PUCP, al MIMP y a las instituciones pertinentes.
- La entrevista durará aproximadamente 1 hora.
- Tanto usted, como yo, nos quedaremos con una copia de este consentimiento.

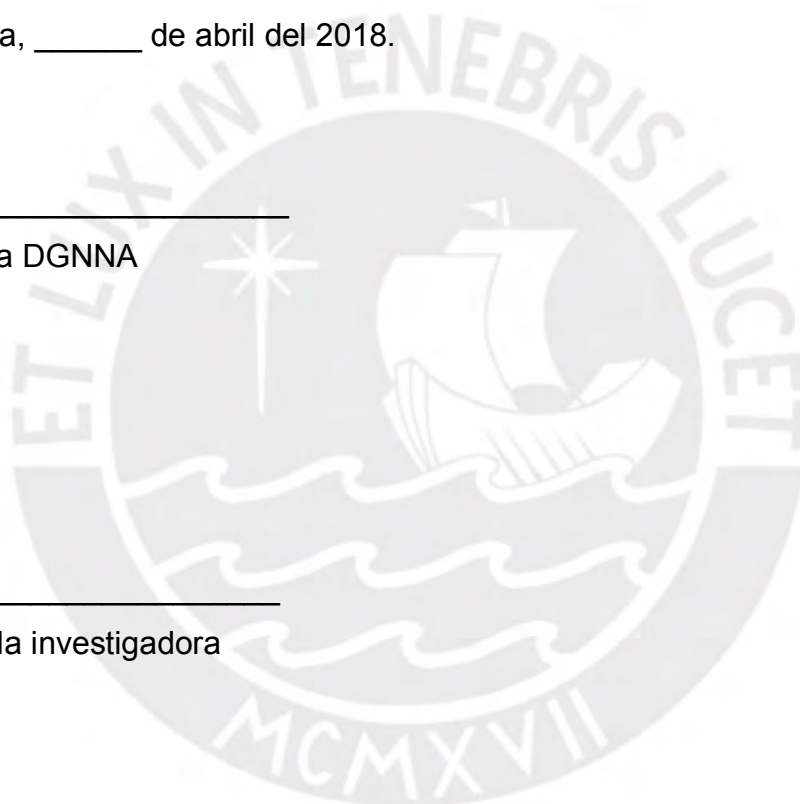
Por favor hágame las preguntas que considere necesarias. Si tuviera cualquier consulta adicional, usted puede contactarse conmigo al teléfono 941028357.

Yo, _____, con DNI _____ después de haber sido informado(a) de los términos que incluye mi participación, acepto que participe de manera voluntaria.

Lima, _____ de abril del 2018.

Firma de la DGNNA

Firma de la investigadora



ANEXO D: Guía de entrevistas

Entrevistas al equipo técnico.

Preguntas iniciales de presentación de la persona y conocer su experiencia laboral

1. Nombres
2. Edad
3. Sexo Femenino () Masculino ()
4. Lugar de procedencia
5. Estado civil
6. Grado de estudio

Preguntas sobre la dinámica de los CAR

1. ¿Cuáles son los motivos por los cuales un NNA ingresa a un CAR?
 - ¿Cómo son las familias de origen?
2. ¿Cuáles son los criterios para que un niño o un grupo de niños sean designados a un tipo de CAR?
 - ¿Cuántos niños hay por CAR?

Preguntas sobre los principales derechos (principios de la actuación protectora – Art 4)

3. ¿Cómo son las familias de las cuales provienen los/as NNA que viven en los CAR?
4. ¿Cuándo los NNA están dentro del CAR, pueden ver a la “familia de origen” (vinculo de parentesco) o a la “familia extensa” (familiares con los que conviven)?
 - ¿Cuáles son los procedimientos que se dan con la familia de origen y la familia extensa?

- ¿Cuáles son los derechos de la familia de origen y familia extensa?
- 5. ¿Qué pasa cuando los niños/as no son de Lima? (se pierde el vínculo con la “familia de origen” y la “familia extensa”)
- 6. ¿Cuál es el “modelo de familia” que se promueve desde la política pública, pues sabemos que estamos frente a una población diversa y vulnerable? (Modelos de crianza, modelos de cuidado)
 - ¿Cuáles son las medidas de cuidado que se toman en cuenta?
 - ¿Estas se aplican en el CAR?
- 7. ¿En qué consiste la “Integración familiar” (La idea es que el/la NNA regrese con su familia de origen)?

Preguntas sobre los derechos de los/as NNA en riesgo o desprotección familiar (Art 5)

- 8. En uno de los puntos del artículo 5, se desarrolla la idea de que los niños tienen derecho “a ser escuchados y que dicha opinión sea tomada en cuenta en las decisiones futuras”. ¿Cómo se hace este procedimiento en el caso de los niños sin cuidados parentales?
 - ¿Existe alguna metodología acorde a su edad para el dialogo que se promueve con los niños?
 - ¿Cuáles son las herramientas para conocer la opinión de los los/as NNA, desde su propio lenguaje? (la idea es garantizar que no esté intimidado, que este seguro)
 - ¿En qué momento se interviene con el NNA?, ¿en qué momento se le pide su opinión?
- 9. ¿Cómo se le comunica a los niños las decisiones finales?
- 10. ¿Qué pasa con los niños con discapacidad?

Cierre de la primera entrevista al equipo técnico

11. ¿Cuál considera que es la principal problemática de los NNA sin cuidados parentales?



ANEXO E: Guía de valoración de Riesgo

FICHA DE VALORACIÓN DE RIESGO DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA EN EL ENTORNO FAMILIAR (0 A 17 AÑOS)

I.- Datos del operador/a									
Nombre y Apellidos:									
Institución en la que labora: <small>(Comisaría, Ministerio Público, Poder Judicial)</small>	Fecha:								
II.- Datos del NNA									
Nombre(s) y/o Apellido(s):	Edad:								
Fecha de Nacimiento:									
Número de documento de identidad/otro:									
Sexo:	Hombre <input type="radio"/> Mujer <input type="radio"/>								
Lengua/Idioma/dialécto (de ser el caso):									
Dirección actual:									
La víctima está en situación de discapacidad:									
SI <input type="radio"/> NO <input type="radio"/>	LENGUA MATERNA: CASTELLANO <input type="radio"/> QUECHUA <input type="radio"/> AYMARA <input type="radio"/>								
Tipo	OTROS, especifique: _____								
Física <input type="radio"/> Auditiva <input type="radio"/> Psicosocial <input type="radio"/>	LENGUA DE SEÑAS (Ley 29535): SI <input type="radio"/> NO <input type="radio"/>								
Visual <input type="radio"/> Sordo/ciego <input type="radio"/> Intelectual <input type="radio"/>	LENGUA EXTRANJERA, especifique: _____								
	IDENTIDAD ÉTNICA, especifique: _____								
Tiene hermanos/as:									
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; text-align: center;"> <thead> <tr> <th style="width: 50%;">Nombre</th> <th style="width: 50%;">Edad</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td> </td><td> </td></tr> <tr><td> </td><td> </td></tr> <tr><td> </td><td> </td></tr> </tbody> </table>	Nombre	Edad							
Nombre	Edad								
Nombre y apellido de/la persona que acompaña (de ser el caso):									
¿Qué relación tiene con el NNA?:									
Lengua/Idioma/dialécto (de ser el caso):									
Denuncia previa en la Institución educativa o UGEL:									
Si el agresor/a es personal de la Institución Educativa ¿realizó denuncia en la IE o UGEL? SI <input type="radio"/> NO <input type="radio"/>									
INSTRUCCIÓN (*)									
<i>La presente ficha es para ser aplicada en los casos de niñas, niños y adolescentes (NNA) que son afectados/as por hechos de violencia por parte de algún integrante de su grupo familiar, con el objeto de valorar el riesgo en que se encuentran y tomar las medidas de protección que se necesiten. La ficha puede ser aplicada recogiendo los datos a partir de la observación o indagando en otras fuentes.</i>									
<i>La ficha contempla datos vinculados al nivel de riesgo individual y del entorno familiar. Para su llenado, el/la operador/a marcará cada ítem según el relato del afectado/a o de su acompañante, al final se sumarán los puntajes y el total se ubicará en el intervalo de la escala de valoración del riesgo. Obteniéndose los niveles de riesgo a los que está expuesta el NNA de modo tal que se prevea una intervención inmediata.</i>									

III. SITUACIONES ALTO RIESGO		SI	NO		
1.	Declara haber sufrido violencia sexual	Pasar a pregunta 14 y puntuar como alto riesgo	Continuar la aplicación de la ficha		
IV.- Nivel Individual			Puntaje		
2.	Indicar el grupo de edad al que pertenece la víctima	0-5 años	6- 11 años	12 - 17 años	
		3	2	1	<input type="text"/>
3	Indicar si la víctima tiene algún tipo de discapacidad	No	Sí	Desconoce	
		0	3	0	<input type="text"/>
4	Indicar la frecuencia con la que el NNA ha faltado al colegio en el último año	0 a 2 veces al mes	2 a 4 veces al mes	5 a más veces al mes	
		0	2	3	<input type="text"/>
5	El NNA realiza labores de trabajo vinculadas a peligro evidente	No	Sí		
		0	3		<input type="text"/>
6	Indicar si el NNA ha sufrido agresiones previas	No	Sí		
		0	3		<input type="text"/>



7	Indicar el tipo de heridas sufridas en el último incidente de agresión	Moretones o rasguños	Huellas evidentes de golpe, cicatrices en alguna zona del cuerpo, otros.	Fracturas, quemaduras o lesiones que requieren atención médica u hospitalización; estrangulamiento, envenenamiento, asfixia, otros.	[]
		1	2	3	
8	El NNA pasa largas horas solo/a en casa sin que nadie le cuide	No	Sí		[]
		0	3		[]

V. Nivel de entornos				Puntaje
-----------------------------	--	--	--	----------------

9	Indicar cuál es el vínculo entre el NNA y la persona agresora	Padre/madre o hermano	Tío/a, abuelo/a u otro/a		[]
		3	1		
10	El cuidador/a principal tiene alguna enfermedad física o mental que impida cuidar al NNA	No	Sí		[]
		0	3		
11	El/la agresor/a vive o frecuenta su casa	No	Sí	Desconoce	[]
		0	3	0	
12	El/la agresor/a usa o consume drogas/alcohol	No	Sí	Desconoce	[]
		0	3	0	
13	El agresor/a tiene antecedentes policiales o penales	No	Sí	Desconoce	[]
		0	3	0	

IV. Factores de protección				Puntaje
-----------------------------------	--	--	--	----------------

14	Existe alguna persona en la familia que apoye o ayude al NNA cuando tiene alguna dificultad	No	Sí	¿Quién?	[]
		3	0	(Colocar el nombre) _____	
15	Ha recibido ayuda de alguna institución	No	Sí		[]
		3	0		

VALORACIÓN DEL RIESGO:	
RIESGO LEVE	Del 0 al 14
RIESGO MODERADO	Del 14 al 28
RIESGO SEVERO	Del 28 al 42

TOTAL

RIESGO LEVE RIESGO MODERADO RIESGO SEVERO

ACCIONES DEL OPERADOR/A:

1.1. Comunicó o remitió de inmediato al Juzgado correspondiente mediante documento para que emita la medida de protección: Sí NO

1.2. El operador/a policial derivó mediante documento escrito a:

Centro Emergencia Mujer _____	SÍ	NO
UIT _____	SÍ	NO
FISCALÍA DE FAMILIA _____	SÍ	NO
Otra institución _____	SÍ	NO
Se acompañó _____	SÍ	NO

FIRMA DEL/LA OPERADOR/A: _____ FIRMA DEL/A ACOMPAÑANTE (opcional) : _____ Huella del NNA: (opcional) _____

[*] Conforme a lo estipulado en la Ley 29733 sobre Protección de datos personales, deberá contarse con el consentimiento expreso e inequívoco de/a titular de los datos para compartir la información entre entidades públicas con fines de registro. Así mismo, el Art. 4 de esta Ley establece como excepción el tratamiento de datos personales en tanto sea necesario para el cumplimiento de competencias asignadas por ley a las entidades públicas y que tengan por objeto el desarrollo de actividades en materia penal para la investigación.

