

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ**

**ESCUELA DE POSGRADO**



Avances y retrocesos del sistema de protección y la  
desinstitucionalización en el Perú a partir de la emisión del Decreto  
Legislativo N°1297

Tesis para obtener el grado académico de Maestra en Derechos  
Humanos que presenta:

**Claudia Liliana Dávila Moscoso**

Asesora:

**Patricia Janet Beltrán Pacheco**

Lima, 2024

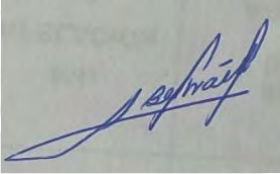
## Informe de Similitud

Yo, Patricia Janet Beltrán Pacheco, docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis titulada(o) Avances y retrocesos del sistema de protección y la desinstitucionalización en el Perú a partir de la emisión del Decreto Legislativo N°1297, de la autora Claudia Dávila Moscoso , dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 18%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 25/06/2024.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de investigación, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha:

Lima, 26 de Junio de 2024.

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: Beltrán Pacheco Patricia Janet	
DNI: 07613190	Firma
ORCID: <a href="https://orcid.org/0000-0002-1995-7190">https://orcid.org/0000-0002-1995-7190</a>	

*Dedico esta investigación:*

*A mi padre, gran amigo y consejero, feminista inconsciente que me empoderó para ser la mujer que ahora soy;*

*A mi madre, por su paciencia y buen ánimo;*

*A mis cinco hijos, amores eternos que me inspiran a seguir en la lucha;*

*A Frida, Julieta, Mario, Luis, Andrés, Gloria, Norma, Fanny, Claudia, Cecilia, Patty, Jaime, Brayán, Lourdes y Jenny quienes de manera incondicional y diversa sumaron y forman parte del espíritu de este trabajo.*

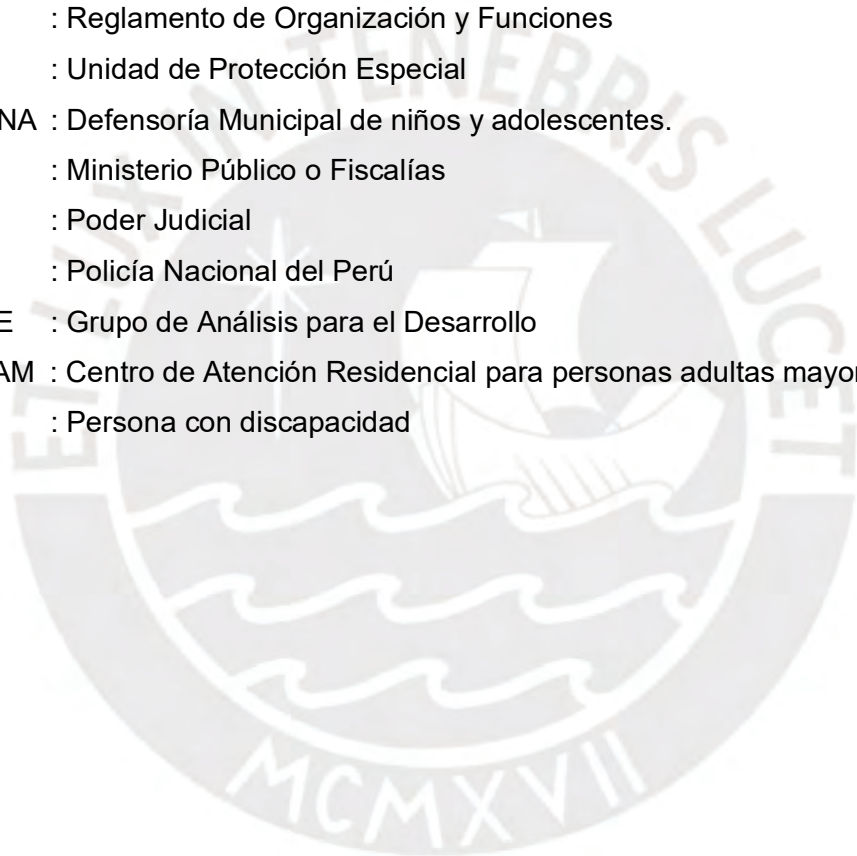


## ÍNDICE

ABREVIATURAS Y SIGLAS .....	4
RESUMEN.....	5
INTRODUCCIÓN .....	7
CAPITULO I: La desinstitucionalización de los niños, niñas y adolescentes en el Perú. ....	10
1.2. Antecedentes. Marco contextual.....	10
1.1. Marco teórico. Delimitación del problema y estado actual de la cuestión.....	26
CAPITULO II: Cambio de paradigma en el Perú a partir de la emisión del Decreto Legislativo N° 1297.....	34
Cuadro N°1: Principales diferencias que existen entre sistemas de protección.....	36
Cuadro N°2: Círculos de protección .....	45
Cuadro N°3: Cantidad de niñas, niños y adolescentes en centros de acogida residencial públicos y privados según edades. ....	52
Cuadro N°4: Cantidad de NNA según Institución que administra CAR y por año.....	52
Cuadro N°5: Presupuesto de la Dirección General de Adopciones .....	56
Cuadro N°7: Número de Niñas, niños y adolescentes adoptados según tipo de adopción.....	56
Cuadro N°8: Número de Niñas, niños y adolescentes adoptados según residencia de la familia ...	577
Cuadro N°9: Estructura de organización del INABIF .....	58
Cuadro N°10: Proceso formal para trámites de documentos entre el MIMP e INABIF .....	60
Cuadro N°11: Flujograma del Decreto Legislativo N°1297.....	63
Cuadro N°12: Facultades según el procedimiento de competencia.....	64
Número de expedientes en las UPE o DIT periodo 2015 al 2022 por años. ....	66
Cuadro N°13: Total de NNA ingresados al sistema de protección por año.....	67
Cuadro N°14: Total de NNA ingresados al sistema de protección de acuerdo al servicio .....	67
CAPÍTULO III: Evaluación y análisis del sistema de protección para identificar las causas que impactan negativamente en el proceso de desinstitucionalización de los niños, niñas y adolescentes en el Perú. ....	72
Cuadro N°15: Actores del sistema de protección.....	76
3.2. Factores que inciden en el proceso de desinstitucionalización en el Perú. ....	77
CAPITULO IV: Conclusiones y recomendaciones .....	102
4.2. Recomendaciones. ....	104
Anexo 1. Propuesta de reorganización MIMP.....	108
Anexo 2. Entrevistas y enlaces.....	111
PROTOCOLO DE CONSENTIMIENTO INFORMADO PARA ENTREVISTAS PARA PARTICIPANTES.....	124
BIBLIOGRAFÍA .....	126

## ABREVIATURAS Y SIGLAS

CAR	: Centro de Atención Residencial
INABIF	: Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar
DGNNA	: Dirección General de Niños, Niñas y Adolescentes
CEDIF	: Centros de Desarrollo Integral de Familias
DGA	: Dirección General de Adopciones
DGFC	: Dirección General de Familia y Comunidad.
MIMP	: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
NNA	: Niños, niñas y adolescentes
ROF	: Reglamento de Organización y Funciones
UPE	: Unidad de Protección Especial
DEMUNA	: Defensoría Municipal de niños y adolescentes.
MP	: Ministerio Público o Fiscalías
PJ	: Poder Judicial
PNP	: Policía Nacional del Perú
GRADE	: Grupo de Análisis para el Desarrollo
CARPAM	: Centro de Atención Residencial para personas adultas mayores.
PCD	: Persona con discapacidad



## RESUMEN

La presente investigación va a develar los avances y retrocesos del proceso de desinstitucionalización en el Perú y el impacto que este proceso tiene sobre los derechos de los niñas, niñas y adolescentes en situación de desprotección. La tesis contempla tres capítulos que se complementan entre sí, para permitir que el lector navegue entre los contenidos, para que finalmente se logre una comprensión holística del proceso de desinstitucionalización y las dificultades que este proceso viene atravesando en nuestro sistema de protección nacional.

El capítulo primero, nos presenta el marco teórico y conceptual con los pilares dentro de los cuales se desarrollará la investigación. De esta manera, describe los hitos históricos en los cuales se forja el proceso de desinstitucionalización a nivel internacional y la enorme influencia que tiene el derecho internacional de los derechos humanos para consolidar la protección a los niños, niñas y adolescentes en estado de abandono. Asimismo, en este apartado se presentan diversos conceptos que acompañará todo el documento y se explica el punto de quiebre en la actuación de los Estados respecto a los niños a quienes debe proteger, posicionando nuevamente al derecho internacional como ese gran “paraguas” que delimita la actuación de los Estados, impulsando firmemente los procesos de cambio en las gestiones estatales para avanzar hacia una desinstitucionalización real.

El capítulo segundo se ubica en terreno nacional, luego de haber delimitado el problema y el estado de la cuestión durante el capítulo uno, corresponde analizar qué está pasando en el Perú con el proceso de desinstitucionalización. Para ello, los límites de la investigación nos sitúan a finales del año 2016, año en el cual se publica el Decreto Legislativo N° 1297 y específicamente a partir de su entrada en vigencia con la publicación del reglamento en el mes de febrero del año 2018. Durante ese apartado se grafica el proceso diseñado por el Decreto Legislativo N° 1297, se realiza un análisis comparativo con el modelo de protección que existía antes de su entrada en vigencia, poniendo especial énfasis en el cambio de enfoque que el conlleva este nuevo modelo, el cual está alineado con lo señalado por Naciones Unidas.

El gran aporte de este capítulo es que utilizando diversas herramientas logra desagregar los componentes del proceso de desinstitucionalización, de esta forma, analiza las funciones, los actores, los procesos, la estructura del MIMP, los resultados y data

estadística que van revelando ciertos problemas que deberán ser superados si se pretende avanzar en el proceso de desinstitucionalización en el Perú. Es decir, en este capítulo queda demostrado que la forma de organización del Estado y la gestión pública de los servicios que se brindan impacta directamente en los derechos de nuestros niños, niñas y adolescentes en especial condición de vulnerabilidad producto de la desprotección que sufren por parte de sus familias.

Finalmente, el capítulo tres nos sumerge en los testimonios de personas profesionales vinculadas con el proceso de desinstitucionalización. La variedad de experiencias y la disimilitud de perfiles profesionales enriquecen el trabajo realizado y permiten validar diversos aspectos que se desarrollaron a lo largo de los anteriores apartados. De esta forma, el capítulo tres en primer término nos otorga los elementos que deben evaluarse dentro de un proceso de cambio en las organizaciones y a su vez, a través de las extensas entrevistas semi-estructuradas realizadas, brinda los elementos suficientes para que se puedan corroborar algunas causas que efectivamente impactan sobre el avance del proceso de desinstitucionalización en el Perú.

De esta forma, con el tercer capítulo se ponen de manifiesto los avances y retrocesos por los que viene atravesando el proceso de desinstitucionalización en nuestro país y se verifica la urgencia de realizar diversos cambios a nivel estructural, de procesos, de funciones y de cultura organizacional para poder lograr que todos los niños, niñas y adolescentes de nuestro Perú puedan gozar efectivamente de su derecho a vivir en familia.

## INTRODUCCIÓN

¿Es posible pensar que la estructura de un Estado y la forma en cómo se organiza puede afectar directamente los derechos de los ciudadanos? Luego de más de una década inmersa en gestión pública he logrado agrupar mis dos grandes pasiones y convertirlas en una tesis: los derechos humanos y la gestión pública. Específicamente: modernización del Estado y protección de los derechos de las poblaciones más vulnerables.

Es así como arrancó esta investigación que ahora pretende constituirse en un instrumento útil para la toma de decisiones en favor de los niños, niñas y adolescentes en especial situación de vulnerabilidad debido a su estado de desprotección familiar.

Mi experiencia profesional me ha llevado a conocer de cerca el funcionamiento del Estado, la forma cómo se organiza y la cultura organizacional que existe en el Sector Público. Cuando ingresé por primera vez al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables me involucré de inmediato con los temas de niñez y adolescencia, y acompañé todo el proceso de construcción del Decreto Legislativo N° 1297, norma que será analizada a lo largo de este trabajo. En ese contexto, entendí de inmediato que ese era un momento histórico en favor de la niñez y adolescencia en estado de desprotección, era el momento en donde se produce el punto de quiebre, en donde los actores se alinean, llegan a consensos y se produce el cambio de paradigma, es decir, era el momento de dar el salto e iniciar el proceso de desinstitucionalización en el Perú.

Para comprender plenamente lo que involucra dicho proceso hará falta leer un par de los capítulos que a continuación se presentan, pero por ahora bastará con señalar que la desinstitucionalización es el proceso que busca evitar que los niños, niñas o adolescentes en estado de desprotección ingresen a centros de atención, albergues, casas hogares o cualquier otra denominación que conlleve espacios distintos a un entorno familiar.

Se generó entonces toda una corriente desinstitucionalizadora a nivel MIMP y el apoyo de la cooperación internacional fue crucial para sensibilizar a los funcionarios sobre la importancia de crear un marco normativo ajustado a todos los lineamientos internacionales que existen sobre la materia. Se hicieron foros en donde los



ponentes extranjeros exponían cómo se llevó a cabo este proceso en cada uno de sus países, qué retos afrontaron durante el proceso y cuáles eran las tareas aún pendientes.

La experiencia comparada además de reveladora, demostró que ya estábamos bastante atrasados en el inicio de este proceso, pero, como nunca es tarde para empezar a hacer las cosas bien, aprovechamos las facultades delegadas otorgadas por el Congreso en materia de seguridad ciudadana y ajustando la exposición de motivos, logramos sustentar la necesidad de aprobar el Decreto Legislativo N°1297 como una norma que impacta directamente en la prevención para evitar la inseguridad ciudadana. Para ello, nos ayudó mucho la recopilación de cifras del INPE en donde analizaban los orígenes y contexto familiar que tienen los reos en el Perú. Las cifras eran alarmantes, casi todos provenían de familias donde prevalecía la violencia y muchos habían estado, antes de su internamiento, en estado de desprotección.

Ese fue el vínculo directo que permitió la emisión del Decreto Legislativo N°1297, pues ahí se constituía como una norma potente, capaz de revertir en cierta forma los factores de riesgo que provocan la desprotección de los niños, niñas y adolescentes en nuestro país y por tanto en reducir ciertos elementos que son comunes a la población que delinque.

La norma fue aprobada y con ella se consolidó todo un marco legal con estándares internacionales, plenamente garantista bajo un modelo articulado con enfoque territorial. La gestión pública me llevó hacia otros retos profesionales y me involucré más profundamente con los sistemas administrativos.

Han pasado ya cinco años desde que el reglamento del Decreto Legislativo N°1297 entró en vigencia y me tocó regresar al MIMP con gran entusiasmo para verificar el avance que debió generar la emisión de dicha norma. Sin embargo, la realidad no era muy distinta, pude comprobar que aún tenemos un gran número de niños, niñas y adolescentes que viven en instituciones públicas o privadas y no en una familia, es decir, continúan institucionalizados.

Es en ese punto, en donde surgen diversas dudas e hipótesis de por qué el proceso de desinstitucionalización en el Perú no ha logrado consolidarse al ritmo esperado y finalmente por qué aún no logra superarse el paradigma de la

desinstitucionalización. Buscando las causas o razones, para responder a estas preguntas, la presente investigación nos introduce en primer lugar sobre el marco teórico relevante que permite compenetrarnos con diversos conceptos, conocer el contexto histórico internacional en el cual se forja el nuevo paradigma, y analizar el rol preponderante que tiene el derecho internacional de los derechos humanos para ajustar las actuaciones estatales en favor del interés superior del niño.

Avanzando en el desarrollo del contenido, el segundo capítulo analiza el marco nacional, se sitúa en el espacio tiempo a partir de la emisión del Decreto Legislativo N°1297 y analiza de forma comparada el nuevo modelo de protección implantado, frente al modelo de protección que existían antes de su emisión. De esta forma profundiza en el enfoque de familia que acoge el nuevo modelo, los procesos que introduce y el rol que cumple cada uno de los actores que forman parte del sistema de protección.

En este apartado se presenta gráficamente todo el proceso contemplado en la norma y se analizan diversos componentes de la gestión interna del MIMP, a nivel funcional, presupuestal, organizacional y de procesos, buscando identificar, en estos elementos, algunas de las causas por las cuales el proceso de desinstitucionalización no ha sido priorizado al interior de la entidad. Asimismo, se develan muchos componentes del ministerio y su actuación frente al proceso de desinstitucionalización, la data estadística que presentan es analizada y se verifican ciertas inconsistencias, igualmente, se analizan los planes institucionales, el programa presupuestal y el reporte de atenciones. Todos estos elementos van a constituirse en el fundamento de las conclusiones presentadas al final del documento.

Como acápite final, se desarrollaron una serie de entrevistas semi-estructuradas con profesionales que conocen de cerca la gestión del MIMP y que desde sus diversas especialidades han participado o son testigos del manejo que el proceso de desinstitucionalización ha tenido al interior de la entidad.

En resumen, luego de leer este documento, el lector podrá conocer a profundidad el concepto “desinstitucionalización”, cómo se desarrolla este proceso en nuestro país, cuáles son los retos y desafíos que nos quedan por superar y finalmente será posible afirmar cómo la estructura y organización de una entidad pública impactan directamente en la calidad de los servicios que esta brinda y por tanto en los derechos de las niñas, niños y adolescentes más vulnerables del Perú.

## **CAPITULO I: La desinstitucionalización de los niños, niñas y adolescentes en el Perú.**

A lo largo de este apartado podremos ubicarnos en el marco teórico y contextual que servirá para el posterior análisis del objeto de esta investigación. Este marco es importante porque nos sitúa en los límites precisos de este trabajo y a partir de una mirada histórica nos permite entender las razones por las cuales el proceso de desinstitucionalización es el único camino que deben seguir los Estados para garantizar la protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en estado de desprotección. En ese sentido, se presentan diversas nociones buscando alcanzar un terreno conceptual común, así también se presentan los antecedentes relacionados con el proceso de desinstitucionalización y su vínculo estrecho con el derecho internacional de los derechos humanos.

De esta forma, se intentará contextualizar el proceso de desinstitucionalización que se vivió en el mundo a partir de la expansión del derecho internacional de los derechos humanos, vinculándolo con el sistema de protección para niños, niñas y adolescentes, sin cuidados parentales, instaurados por los Estados. Lo más resaltante de este acápite es que permitirá entender que las decisiones o forma de organización del Estado tienen un impacto directo sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes específicamente respecto al derecho a vivir en su familia, a su desarrollo integral y su derecho a la felicidad.

### **1.1. Antecedentes. Marco contextual.**

A partir de los hechos generados durante la segunda guerra mundial, el mundo entero quedó absorto con el nivel de violencia y daño que podíamos causarnos entre seres humanos. El racionalismo es cuestionado pues la razón y el conocimiento fueron utilizados para generar dolor y sufrimiento entre seres humanos. El holocausto trajo consigo la necesidad de analizar la naturaleza humana, y de diseñar estrategias para que estos hechos jamás se repitan.

Una de las consecuencias más dramáticas de la segunda guerra mundial es el enorme saldo de niños que quedaron huérfanos, ya sea porque sufrieron un exilio forzoso o porque sus padres fueron víctimas directas de la violencia desatada contra ellos. En esos supuestos, la respuesta y atención debía forjarse desde los Estados,

precisamente a través de mecanismos que garanticen que sus derechos sean plenamente respetados.

Surge así un consenso universal por el “Nunca Más”<sup>1</sup>, a partir del cual se consiguió que los Estados soberanos se pongan de acuerdo en la necesidad de crear una sociedad internacional con un cuerpo normativo capaz de proteger a todos los seres humanos, por el solo hecho de serlo, sin importar su raza, origen, sexo o cualquier otra condición.<sup>2</sup> Tal como lo señala Salmón, en esta definición está contenida el origen del Derecho Internacional Público, el cual incluye la creación de una sociedad internacional contemporánea y por tanto de un ordenamiento jurídico, distinto al ordenamiento jurídico de los estados miembros; un ordenamiento jurídico con su validez propia, con sus propias fuentes y sistemas de cumplimiento e implementación (Salmón 2017: 17).

Lo señalado en el párrafo precedente no significa que el fin de la segunda guerra mundial es el inicio de una sociedad internacional o el origen del derecho internacional público. De hecho, si se pretendieran encontrar los orígenes de estos conceptos, tendríamos que remontarnos desde el derecho romano que reconocía el derecho de las gentes *ius gentium* (Gayo 1845: p.11) pasando por la Paz de Wesfalia - instrumento que, de alguna forma, instaura un ordenamiento jurídico a través de la República Cristiana en aproximadamente trescientos territorios - (Truyol y Serra 1998: 29) o analizar las grandes revoluciones que redefinieron el modelo de los Estados que los pueblos deseaban, hasta llegar a las Conferencias de la paz de 1899 y 1907 a la creación de la Sociedad de Naciones tras el fin de la primera guerra mundial.

La referencia al nuevo orden internacional que se genera con el fin de la segunda guerra mundial se plantea porque es en dicho escenario internacional en el que se genera toda una institucionalidad capaz de proteger los derechos humanos y específicamente, para fines de esta investigación, los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes. Es decir, si bien antes existían ciertos consensos a nivel de Estados, estos acuerdos estaban enfocados en el mantenimiento de la paz o en el respeto a la soberanía y relaciones comerciales. Solamente a partir de lo sucedido

---

<sup>1</sup> El preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos señala que los actos de barbarie perpetrados durante la guerra, han generado, en la humanidad, una conciencia de rechazo hacia ese tipo de actos que menosprecian los derechos humanos.

<sup>2</sup> La Carta de las Naciones Unidas, firmada en 1945 tiene como objetivo alcanzar la paz y evitar que las generaciones venideras sufran los terribles flagelos de una guerra.

en la segunda guerra mundial cambia el enfoque y el énfasis se pone sobre la protección de los derechos humanos por parte de toda la comunidad internacional y surge con ello la nueva sociedad internacional contemporánea y el derecho internacional público que hasta ahora está vigente.

En ese contexto, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos se posicionó con más fuerza y surgió la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas un viernes 10 de diciembre de 1948. La Declaración Universal de Derechos Humanos marca un hito histórico en el desarrollo de esta materia, la cual a partir de ese momento tiene un progreso acelerado, tanto a nivel dogmático, normativo y jurisprudencial respecto de cada uno de los derechos humanos que se han ido incorporando en las diferentes generaciones.

Las generaciones en materia de derechos humanos dan cuenta precisamente de la naturaleza vigente y continua que tiene el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y que brevemente corresponde mencionar para que el lector pueda reconocer el momento histórico en el que surgen los derechos materia de la presente investigación, respecto al momento actual en el que se ubica el proceso de desinstitucionalización.

La primera generación de derechos humanos surge precisamente con la ilustración, luego de las grandes revoluciones, en virtud de las cuales aparecen los derechos civiles y políticos, todos con características individualistas, poniendo especial atención al ser humano como sujeto de derecho. Entre los derechos más importantes de esta generación podemos encontrar: el derecho a la vida, a la libertad de expresión, a la libertad de pensamiento religioso, al voto, a la asociación, entre otros; precisamente debido al factor común que tienen estos derechos, algunos autores definen a este grupo de derechos como “las libertades clásicas”. (Pérez 1995). Estos derechos fueron cristalizados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y posteriormente se integraron como parte esencial de las Constituciones en cada uno de los Estados miembros.

Los derechos de segunda generación tienen una relación estrecha con la igualdad y buscan garantizar ciertas condiciones de vida digna para todos. Esta generación es conocida como los derechos económicos, sociales y culturales, por sus siglas DESC,

y requieren de un Estado preocupado en lograr la dignidad de sus ciudadanos garantizando el acceso a la educación, a la salud, a la vivienda, al trabajo, entre otros.

No obstante, el estándar garantista que exige Naciones Unidas no se cumple con el solo acceso a un derecho en específico, sino que debe agregarse la calificación de “digno”. Por tanto, no es suficiente que un Estado garantice el acceso a la educación, mediante construcción de colegios que cubran toda la demanda, o que garantice el derecho a la salud mediante la construcción de hospitales que logren atender a toda la población; pues reducir los derechos de forma cuantitativa no es garantizarlos, por el contrario, es precarizar su defensa.

Consecuentemente, para que un derecho sea ejercido plenamente, se requiere que sea analizado cualitativamente y que por tanto pueda ser calificado como “digno”, así tendremos: empleo digno, vivienda digna, salud y educación de calidad para todos buscando así acercarnos a la igualdad real. (Pérez 1995).

A nivel internacional, Naciones Unidas ha desarrollado la segunda generación de derechos en diversos instrumentos, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU aprobado en 1966, o el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, vigente desde el 2013. Estos derechos han ido incorporándose progresivamente en diversas Constituciones, teniendo así el rango de derechos fundamentales. (Pérez 1991). El Perú ha ratificado ambos instrumentos y también se encuentran incorporados en nuestra Carta Magna.

Finalmente, la tercera generación de derechos humanos es más contemporánea y se vincula con los derechos de los pueblos o la solidaridad. En este grupo encontramos, por ejemplo, el derecho a la paz, a la protección del medio ambiente, derecho al desarrollo, derechos de los consumidores o la protección frente a la manipulación genética. (ACNUR 2023). Es interesante notar que para este conjunto de derechos se requiere de un Estado que articule y coordine con sus pares, su rol garantista ya no depende únicamente del ejercicio de su soberanía, sino que demanda una actuación colaborativa con la comunidad internacional, buscando construir una mejor sociedad para la humanidad, una sociedad de Estados y

personas con conciencia de los enormes desafíos a los que se enfrentan.<sup>3</sup>(Vera 2011: 27; Peyrone 2008: 401).

De la misma forma en que se fueron incorporando derechos humanos en cada una de las generaciones, la doctrina también avanzó en el desarrollo del contenido que involucra cada uno de los derechos que se incorporan por generaciones, pero al mismo tiempo, se avanza en el reconocimiento de las características que tienen los derechos humanos a nivel internacional, tal como lo señala Amnistía Internacional cuando afirma que los derechos humanos poseen actualmente diez características esenciales, es decir, son intrínsecos, irrenunciables, inalienables, universales, interdependientes, indivisibles, progresivos, imprescriptibles, inderogables y en constante evolución<sup>4</sup>(Amnistía Internacional 2023).

Cada una de estas características permite entender el sistema de protección universal de forma holística, en donde todos los derechos están íntimamente vinculados y buscan garantizar el máximo estándar de goce para cualquier ser humano, por el solo hecho de serlo.

Corresponde detenernos en una de las características que cobran especial interés en la materia que se investiga, pues a partir de la característica de la *universalidad*, comienzan a aparecer diversos sujetos de derecho internacional, que pronto se convierten en un elemento esencial del derecho internacional y demandan una atención preferente por parte de los Estados. Con la aparición de nuevos sujetos internacionales el derecho internacional no es más un derecho de los Estados soberanos, sino que como lo menciona Häberle, se trata más bien de una sociedad internacional en donde el individuo aparece con un rol central. (Häberle 2003: 175-177).

Coincidimos también con lo expuesto por Salmón, cuando afirma que el surgimiento del individuo como sujeto de derecho internacional es históricamente reciente y se robustece cuando se fijan estándares universales respecto al alcance y cobertura de

---

<sup>3</sup> Si bien el cambio climático es una de las grandes preocupaciones de la humanidad, también debemos ser conscientes que la paz ya no solo se ve vulnerada por la guerra o conflictos armados, sino que incluye diversos fenómenos de criminalidad organizada a nivel internacional que vulneran gravemente los derechos humanos, como las redes de trata de personas o el narcotráfico. Los cuales solo pueden ser mitigados a través de acciones conjuntas por parte de los Estados.

<sup>4</sup> Esta caracterización ha sido progresiva y se ha ido revelando a través de diversos instrumentos internacionales tales como: el Pacto de San José, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, entre otros.

cada uno de los derechos humanos, los cuales terminan consagrándose en una serie de instrumentos normativos internacionales que denotan la subjetividad pasiva (Guerrero 2002: 3) y activa que tienen los individuos dentro del derecho internacional de los derechos humanos.(Salmón 2017: 75 - 76); y aunque no corresponde al alcance de la investigación referirnos a la subjetividad internacional, bastaría con señalar que la subjetividad activa se refiere a la capacidad del individuo de exigir en el sistema internacional el respeto de sus derechos por parte del Estado, en ese supuesto, podría demandar al Estado peruano, cuando se vulneren sus derechos. Por su parte, la subjetividad pasiva se relaciona con la obligación que tiene cada individuo de responder ante un órgano jurisdiccional internacional, por la comisión de hechos delictivos que atentan contra las normas internacionales.

En lo referido a la infancia, aparece un nuevo sujeto internacional con enorme trascendencia, nos referimos al “Niño”, cuya presencia comienza a ser delimitada dentro del derecho Internacional de los derechos humanos, a partir del desarrollo de conceptos esenciales para la hermenéutica de todos los temas vinculados con niñez. Así pues, se plantean conceptos revolucionarios como: “interés superior del niño”<sup>5</sup> o “diseño de políticas públicas con el enfoque de niñez”.

La aparición del niño en el contexto internacional es uno de los pilares en la humanización del derecho internacional, pues supone darle un protagonismo a quienes desde la tradicional concepción siempre fueron voces relegadas o consideradas menores, porque se encuentran dentro de un proceso de desarrollo, aún inacabado. Precisamente, estas concepciones han generado que la tutela hacia los niños invisibilice su voz y protagonismo (Espinal 2015: 10). Bajo el nuevo enfoque, es necesario entonces que los Estados pongan a los niños como eje central para el desarrollo, el hacerlo, involucra un nuevo diseño de políticas que consideren a los niños en sus especiales necesidades, ejerciendo a su vez una protección y tutela que garantice su pleno desarrollo.

En esa línea el reconocimiento del niño como sujeto de derecho internacional demanda un nuevo enfoque en las acciones que deben desplegar los Estados para

---

<sup>5</sup> En el Decreto Legislativo N°1297, el interés superior del niño se define como “sustancial, principio de interpretación y norma de procedimiento, asegura la protección y desarrollo integral de la niña, niño o adolescente en su familia y en caso excepcional, prioriza un entorno familiar alternativo. A fin de determinar el interés superior del niño, se respetan los vínculos familiares y se favorece el apoyo a la familia de origen como medida de protección prioritaria. En ningún caso su aplicación puede disminuir o restringir los derechos y garantías reconocidos a las niñas, niños y adolescentes. Cuando exista conflicto entre el interés superior de un niño y otros intereses o derechos, la autoridad competente analiza y pondera los derechos de todos los interesados, teniendo en cuenta que el derecho de la niña, niño y adolescente a que su interés superior es una consideración primordial.”



garantizar que este grupo generacional acceda y disfrute plenamente de sus derechos. Este reconocimiento se plasma concretamente en la Convención sobre los Derechos del Niño (aprobada en 1989, por la Asamblea General de Naciones Unidas), la cual se constituye en el documento más importante para la protección de los derechos de los niños y las niñas a nivel internacional. En este tratado internacional no solo se establece que los niños y niñas son sujetos de derecho internacional, sino que se insta a los Estados a poner en marcha medidas para prevenir cualquier forma de quebrantamiento teniendo en cuenta su especial vulnerabilidad.

Considerando los fines de esta investigación, es pertinente enlazar dos disposiciones contenidas en la Convención sobre los Derechos del Niño, las comprendidas en los artículos 3 y 20. El artículo 3 exige que todas las medidas que se pongan en marcha con respecto a los niños y niñas deben estar enfocadas, en todos los casos, en defender su interés superior. Por su parte, el número 20, menciona que los niños y niñas que se vean privados de su medio familiar tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado. (Fernández-Ramos 2019:125). Ambas disposiciones enlazadas son precisamente el marco normativo en que se ubica el proceso de desinstitucionalización, el cual tiene como protagonistas a los niños y niñas que no cuentan con cuidados parentales y por tanto necesitan una actuación especial por parte del Estado para garantizar su pleno desarrollo, teniendo siempre en cuenta el interés superior que los asiste como principio activo en materia de niñez a nivel internacional.

La interpretación, alcance y contenido de las disposiciones de la Convención se encuentran a cargo del órgano rector en materia de infancia y adolescencia, el Comité de los Derechos del Niño, creado en 1991, encargado a su vez de supervisar la aplicación de la Convención por parte de los Estados miembros. Este órgano forma parte del sistema internacional de protección a la niñez y sus recomendaciones u observaciones deben ser acogidas por los Estados miembros.

El Perú es uno de los Estados miembros desde 1990, y por ello debe emitir informes periódicos<sup>6</sup> respecto a la situación de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en su territorio. A partir de dichos informes, el Comité emite recomendaciones y observaciones que deben ser implementadas de forma particular por cada uno de los

---

<sup>6</sup> Corresponde precisar que el último informe del Perú se emitió en el año 2016.

Estados que reportan. Dentro de estos informes, uno de los temas que deben ser informados por los Estados, es el referido a su rol como garante del derecho a la protección y asistencia especial que algunos niños necesitan, sobre todo cuando se encuentran en situación de especial vulnerabilidad por carencia de cuidados parentales.

Este tema tiene tanta relevancia a nivel internacional que el Comité ha emitido Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, con un alcance general para conducir las acciones de los Estados miembros sobre esta materia. Las Directrices, aprobadas por la Asamblea General de Naciones Unidas, a través de la Resolución 64/142, de 2010, se constituyen en una guía orientadora para el nuevo rol que deben tener los Estados cuando atienden a los niños y niñas sin cuidados parentales, sobre este punto volveremos más adelante; pues, para entender el contexto en el que se emiten, tenemos que analizar históricamente la significativa evolución que el rol del Estado ha tenido, respecto a la protección de los niños sin cuidados parentales. Para ello, nuevamente nos situamos en lo ocurrido a partir de la segunda guerra mundial, pues una de las graves consecuencias de esta guerra fue precisamente la enorme cantidad de niños huérfanos.

En primera fase, luego de la segunda guerra mundial, surgió con fuerza el rol paternalista del Estado en virtud del cual, se procuraba la protección de la niñez en situación de abandono o desprotección, a través de instituciones como albergues o residencias. Existía entonces una línea de pensamiento a partir de la cual se consideraba que los niños sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos estarían mejor protegidos por el Estado. Se generan así diversas corrientes de pensamiento que exigían un rol más activo del Estado como responsable de los derechos de los “menores” en situación de desprotección. (Zapiola, 2006: 2). Estas corrientes, hacen que los Estados diseñen diversos modelos de albergues o refugios que conducen a un fuerte proceso de institucionalización.

Para esas concepciones, los Estados deben preocuparse por “resguardar” a los niños y niñas sin cuidados parentales construyendo una serie de instituciones de distinta naturaleza, desde sedes religiosas, beneficencias locales o colonias hogares, todas orientadas a “proteger a estos menores”. Algunas de estas instituciones eran espacios tan grandes, que en muchos casos albergaban 100 niños y tenían al interior, una escuela, un mini hospital y hasta una iglesia (Zapiola 2006: 11). Bajo este modelo, resultaba bastante frecuente que un niño ingresara a una Casa Cuna -

instituciones para recién nacidos- y saliera a los 18 años, bajo la modalidad de egreso protegido (Farias-Carracedo 2014: 115). Rápidamente, este proceso de institucionalización se convirtió en una tendencia a nivel internacional robusteciendo el rol paternalista del Estado con los niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales.

Tuvieron que pasar décadas y varias generaciones de niños, niñas y adolescentes institucionalizados, para que comenzaran a surgir críticas al sistema de protección implantado. Pues en esencia se trataba de un sistema que los aislaba del mundo exterior, y que en su afán de “protegerlos” terminaba limitándolos en el pleno ejercicio de todos sus derechos. Era pues un modelo que no garantizaba su desarrollo integral. Como lo hemos señalado, el reconocimiento del niño como sujeto de derecho internacional generó preocupación en diversas ciencias que buscaron una mejor comprensión de la infancia en sus diferentes aspectos. Dentro de la Sociología, se generó una nueva rama vinculada con sociología de la Infancia, a través de la cual se busca la visibilización de los niños como actores sociales dentro de una estructura social en la que fueron tradicionalmente vistos como “objetos de protección”. (Gaitán 2006).

Para la sociología de Norbert Elías, se construye el binomio individuo / estructura social, en el cual no es posible definir a la sociedad sin la participación de los individuos. Extrapolando este concepto a la infancia, el niño necesita ser moldeado por otros; por lo tanto, necesita de la sociedad para convertirse en un adulto psíquico. (Elías 2000: 42). Esta teoría tiene relación con las teorías comunitarias, opuestas al individualismo, según las cuales, cada individuo es producto de su entorno y de sus relaciones sociales y comunitarias que construye dentro de él. Elías considera que el niño es moldeado, precisamente, por esta estructura social, en la cual el tutelaje de los padres o cuidadores cobra especial importancia por la cercanía e influencia que estas figuras tienen para los niños y niñas.

Desde la psicología, el estudio de la conducta de los niños y las características conductuales a través de las diferentes fases de la vida, cobra fuerza a finales del s.XIX e inicios del s.XX, pues a través de la expansión de facultades, institutos o centros se genera una amplia producción de investigaciones científicas sobre la psicología infantil. Precisamente, una de las corrientes teóricas con mayor influencia en el campo de la psicología infantil es la Psicología del desarrollo (Hogan 2004), según la cual, si bien el desarrollo del ser humano se ve impactado, en gran medida,

por factores biológicos y patrones genotípicos, debe tenerse en cuenta el rol preponderante que juega el medio ambiente o contexto social en la definición de la niñez.

Desde la Psicología, el desarrollo de la infancia supone un campo de estudio fundamental y decisivo para explicar y analizar los cambios que se dan en la conducta de los seres humanos a lo largo del ciclo de vida. En este sentido, la Psicología del desarrollo tiene entre sus objetivos analizar los cambios en las personas a través de sus distintos años de vida, tanto desde el punto de vista biológico como el afectivo y social. Como señala Thorne (Thorne 2009), el desarrollo desde la Psicología refiere al conjunto de cambios sistemáticos que se dan en la vida del individuo desde su nacimiento hasta el fin de su período de vida.

Como puede apreciarse, la psicología del desarrollo se suma a los aportes de la Sociología para la definición del individuo como agente en su dinámica dentro de la estructura social (Espinal 2015: 31) Precisamente Giddens permite entender estos conceptos bajo la teoría de la estructuración, la cual propone una lectura dinámica y rigurosa de las prácticas sociales y relaciones de poder entre los individuos dentro de un contexto social. (Giddens 1986: 51).

Las investigaciones conductuales también fueron acercándose a los niños que vivían lejos de sus familias (por orfandad o desprotección) en instituciones estatales y revelaron el bajo nivel de autoestima que tiene dicha población. (Fernández-Hasan 2007). Por ejemplo, un estudio comparado (Fernández, Del Valle, Fuentes Bernedo y Bravo 2011; Delgado, Fornieles, Costas y Brun 2012) entre la adopción y el acogimiento residencial es concluyente cuando menciona que los niños, niñas y adolescentes en adopción se encuentran en una situación estable. En contraposición a dicha estabilidad, están los niños, niñas y adolescentes institucionalizados, quienes presentan una mayor problemática conductual y un bajo nivel de autoestima.

Existe otro estudio (Bringiotti 2008) que consideramos importante repasar por que revela temas vinculados con la presente investigación, que serán tomados más adelante. Haremos referencia entonces al estudio realizado por Bringiotti, el cual tipifica 10 tipos de maltrato: violencia entre pares, abandono físico familiar, abandono emocional, falta de control parental, maltrato físico, abandono físico social, maltrato emocional, violencia entre grupos, violencia institucional, abuso sexual, trabajo menor familiar, corrupción, mendicidad social y acciones delictivas.

Al respecto, el autor señala que la raíz de cualquier tipo de maltrato es la debilidad de las familias, y en esa línea, considera fundamental el fortalecimiento de las competencias parentales y el rol fundamental que cumple el Estado para que a través de sus políticas pública pueda romper esos “círculos de crisis” que en muchos casos son en realidad “círculos de violencia”. Finalmente, en sus conclusiones, Bringiotti enfatiza en la atención a la primera infancia, pues de acuerdo a su experiencia es en esa etapa donde cualquier tipo de maltrato genera mayor daño en la víctima. (Bringiotti 2008).

A partir de la evidencia científica, diversos países deciden repensar el sistema de protección de los niños, niñas y adolescentes en situación de desprotección y por tanto, cambia el paradigma. Bajo este nuevo paradigma, la idea de protección lejos de un entorno familiar queda desfasada, para dar espacio a un rol más garantista, en donde el interés superior del niño obliga al Estado a garantizar el pleno ejercicio de sus derechos, en especial su derecho a vivir en familia. Es decir, luego de corroborar que únicamente en un entorno familiar los niños, niñas y adolescentes pueden desarrollarse de forma integral, los Estados rediseñan sus estrategias y medidas para impulsar el proceso de desinstitucionalización.

Comienza el tránsito hacia la búsqueda de medidas innovadoras, que tengan a la institucionalización como última ratio. El cambio, demanda un nuevo Estado, capaz de entender que solo puede ser garante y protector de los niños, niñas y adolescentes si los inserta exitosamente en un entorno familiar libre de toda forma de violencia en donde puedan gozar plenamente de todos sus derechos. Este nuevo proceso es llamado “desinstitucionalización”.

Como lo hemos mencionado anteriormente, el nuevo rol del Estado frente al cuidado de los niños en desprotección cobra tal relevancia a nivel internacional, que se emiten las “Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños”<sup>7</sup>, cuyo objetivo principal es dictar disposiciones relativas a la protección y al bienestar de los niños privados del cuidado parental o en peligro de encontrarse en esa situación. Debido a la extensión de dicho instrumento, consideramos pertinente describir algunos aspectos que cobran relevancia especial en esta investigación. Veamos.

---

<sup>7</sup> Directrices aprobadas por la Asamblea General de Naciones Unidas, a través de la Resolución 64/142, distribuida el 24 de febrero de 2010

Aspectos relevantes para la investigación, contenidos en las Directrices emitida por la ONU sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños:

Hasta este punto, hemos enfatizado en el rol trascendental que tienen las Directrices para el objeto de esta investigación. No obstante, en las siguientes líneas se perfilarán aspectos puntuales que cobran una relevancia significativa dentro del objeto de estudio. En ese sentido, esta selección es una construcción independiente que busca extraer del extenso documento, aquellas ideas que permitan consolidar la hipótesis de investigación.

- El primer aspecto trascendental es que coloca en el marco internacional la temática de los niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos y desarrolla una serie de principios orientadores respecto al rol del Estado frente a dicha problemática.
- El segundo aspecto a destacar es que reconoce a la familia como núcleo fundamental de la sociedad y el medio natural para el crecimiento, el bienestar y la protección de los niños. Con esta afirmación, refuerza la necesidad de fortalecer a las familias para que protejan a cada uno de sus miembros.
- En tercer término, las Directrices ponen como eje central del sistema de protección al niño y su interés superior. En esa línea, exige un tratamiento caso por caso por parte del Estado. En este punto, coincidimos plenamente en la relación estrecha que tienen ambos conceptos, pues es imposible referirse al interés superior del niño, si no se aborda cada caso de forma particular.

Es por ello que es pertinente detenernos un momento en lo que debe entenderse por “interés superior del niño”, principio frecuentemente mencionado pero que en muchas oportunidades no tiene contenido concreto o impacto en la vida del niño. Tal como lo señala Alcoriza, el tema es muy complejo, pues no se limita a definir los derechos con los elementos concretos que los caracterizan; por ejemplo, el derecho a la educación no se cubre o satisface con la escolaridad, por su parte, el derecho a la familia no se reduce al vínculo directo con los progenitores, es preciso analizar la salud de dicho vínculo, pues en muchos casos su estado es precario o incluso puede afectar directamente al niño o niña. En esa línea de ideas, el interés superior del niño está más vinculado con el bien-estar o estar-bien del propio niño o niña. Consiguientemente, el interés superior del niño no es un espejo del

cumplimiento estricto de cada derecho, se trata más bien de tener una buena vida, es un concepto vinculado con la felicidad del niño dentro de una sociedad. Esta definición debe ser manejada ampliamente y conocida a profundidad por quienes tienen la responsabilidad final en materia de protección de menores, para que al menos, sean conscientes del dilema que involucran sus decisiones. (Alcoriza 2012:27)

- Retomando los temas que consideramos importante resaltar dentro las Directrices de Naciones Unidas, el tema de los hermanos. Sobre ello, se señala que los hermanos deberían permanecer juntos. Este aspecto es fundamental, porque como verificaremos más adelante, en el Perú existen muchos grupos de hermanos separados simplemente porque las instituciones (CAR) están delimitadas por grupos etarios. Esta condición debe corregirse pues mantener a los hermanos juntos evita la re victimización y evita un desarraigo mayor de quienes ya están gravemente afectados por la desprotección que sufren. Por tanto, es urgente que los Estados diseñen estrategias diferenciadas para no separar a los grupos de hermanos.
- Las Directrices también enfatizan en la labor constante de seguimiento y revisión de las medidas adoptadas por parte de los Estados. Esta disposición es importante, porque reconoce que las medidas no se usan de forma impersonal o generalizada y por ello cada Estado debe repasar permanentemente el diseño adoptado de acuerdo a su realidad concreta para determinar si los resultados arrojados son óptimos en el logro de los objetivos. En ese sentido, el sistema de protección internacional exige máximo cuidado por parte del Estado en la evaluación de las medidas de acogimiento, adopción y reinserción familiar, poniendo especial atención en el eje de la prevención, a través de diversos servicios que el Estado debe brindar a todas las familias, los niños, niñas y adolescentes en su territorio.
- Por otra parte, al señalar también que la institucionalización debe ser una medida residual, las Directrices marcan el camino a seguir por todos los Estados miembros, quienes, si bien en ejercicio pleno de su soberanía, pueden diseñar diversas estrategias, planes o políticas públicas, todas siempre deberán estar dentro del proceso de desinstitucionalización, el cual descarta por completo el acogimiento residencial masivo.
- Otro aspecto reseñado por las Directrices, que cobra relevancia para nuestro país, es la disposición que señala que la pobreza no puede ser la única causal para declarar desprotección. Tener en cuenta ello es central, porque si bien

diversas causas de vulnerabilidad se intensifican con la pobreza, esa no puede ser la razón para separar a los niños de su familia de origen. Consecuentemente, si el problema central que ocasiona la vulnerabilidad es la pobreza, el Estado deberá orientar sus esfuerzos a fortalecer a dicha familia para sacarla de la situación de pobreza, sin que ello involucre en ningún caso la ruptura familiar.

- Otro parámetro marcado por las directrices, es el que establece la necesaria revisión judicial que deben tener de los actos administrativos que impactan en los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Este aspecto es retador porque exige un nivel de coordinación y articulación entre dos poderes del Estado. En el caso peruano si bien existe, en el marco normativo, la revisión judicial conforme lo exige Naciones Unidas, en la práctica existe cierta ruptura entre la Administración Pública a cargo del Poder Ejecutivo y el Poder Judicial frente a diferentes casos de desprotección. A lo largo de la investigación se intentarán esbozar algunas medidas para mejorar el proceso buscando superar dicha ruptura.
- Finalmente, las directrices son claras cuando distinguen entre el sistema de desprotección y el sistema de menores infractores o en conflicto con la Ley Penal. Esta separación es un aspecto fundamental que todos los operadores de justicia deben tener en cuenta, pues son universos normativos, sociales, conductuales y culturales que deben permanecer siempre separados porque merecen tratamientos diferenciados para garantizar la seguridad e integridad de los niños, niñas y adolescentes. Presentaremos un ejemplo que grafica el enfoque diferenciado de cada sistema:

Un albergue atiende a 30 niñas y adolescentes sin cuidados parentales bajo la conducción de una congregación religiosa, organizado en casitas con una mamá a cargo de 6 adolescentes o niñas, quienes acuden a la escuela, a talleres productivos e interactúan con sus pares de las otras casitas. En líneas generales, es un ambiente seguro en el cual se desarrollan con armonía y tranquilidad. En ese contexto, el Poder Judicial ordena el internamiento en dicho albergue de una adolescente en conflicto con la Ley penal y que tiene problemas con el uso de narcóticos. Es sencillo darse cuenta que los servicios que se ofrecen en el albergue no se ajustan a las necesidades especializadas de la adolescente recientemente ingresada y por el contrario, su presencia pone en peligro a las niñas y adolescentes que viven ahí. Dicha adolescente necesita un sistema de protección que incluya contención emocional, terapias



sicológicas especializadas y personal entrenado en esas materias, atenciones que un CAR regular no puede ofrecerle.

A modo de conclusión, las Directrices aportan a los objetivos de esta investigación pues a través de una combinación de conceptos y principios, marca el nivel básico que los Estados deben tener en sus medidas para proteger a las familias, considerando sobre todo el derecho que tienen todos los niños y niñas a vivir en su familia. Es por ello, que, ponen énfasis en el análisis caso por caso, en la necesidad de apoyar a las familias de origen para que superen las situaciones que generan el riesgo o la desprotección; y en el diseño de mecanismos de acogimiento temporal que eviten el desarraigo familiar, cultural y social.

### El escenario internacional después de las Directrices

Con este nuevo impulso, a partir de la emisión de las Directrices, el nuevo proceso de desinstitucionalización se afianza progresivamente a nivel internacional y cada Estado va estableciendo medidas para poder romper con la institucionalización y ajustar sus políticas públicas según lo establecido por Naciones Unidas. No obstante, pese al tiempo transcurrido, y al vasto abanico de iniciativas innovadoras para acelerar el proceso de desinstitucionalización, es posible verificar que este proceso aún está inacabado en diversos países y por ello, todas las soluciones adoptadas merecen ser revisadas y ajustadas.

Por ejemplo, en Argentina en 1978, luego de un debate prolongado entre lo “Macro y lo Micro” se creó la estrategia de Amas Externas (Farias-Carracedo y Arévalo 2016: 41), programa que fue concebido para evitar la institucionalización de niños entre 0 a 4 años, pero que rápidamente se extendió hasta los 6 años y grupos de hermanos. El objetivo era dar atención integral y personalizada a los niños más pequeños, por un plazo muy corto hasta que se resolviera su situación definitiva, ya sea a través de la reinserción familiar o a través de la adopción. Primigeniamente, el programa proponía que las “amas externas” reemplacen a la madre por un periodo de tres meses, pero en el camino, los plazos y problemas fueron creciendo y lo que debía ser un hogar transitorio de protección se convirtió en un hogar permanente con diversos problemas asociados. (La Nación 2003).

Aunque el programa contemplaba una subvención económica y seguimiento cercano por parte de las trabajadoras sociales, no se lograba la reinserción familiar y las adopciones eran cada vez más difíciles en los juzgados. Se generó con ello, un limbo

de desprotección, esta vez, el limbo lo generó el propio Estado, un abandono entre lo transitorio y permanente, en el cual, el daño de esta indefinición no solo afectaba a los niños, sino también a las cuidadoras, a quienes el programa le pedía no “encariñarse”, porque su estadía sería temporal.

Sin embargo, y luego de muchos años juntos, ya tenían vínculos tan fuertes que incluso las llamaban “mamás”. La solución entonces no podría ser separarlos, pues ello conllevaría necesariamente a una revictimización de los niños y niñas. Como mencionamos, este es un claro ejemplo de una estrategia, que, pese a las buenas intenciones, bajo las que fue concebida, en la búsqueda de “soluciones” para evitar la institucionalización, ha fracasado en el logro de sus objetivos y que, por tanto, debe ser repensada a la luz del interés superior del niño.

Otro país que merece ser mencionado es España, pues pese a tener comunidades autónomas, posee un sistema de protección muy similar al peruano, en donde se distingue entre “riesgo” y “desprotección”. Además, como en el Perú, se trabaja a partir de un plan individual para cada niño o niña y existen diferente tipología de acogimiento familiar que, en el caso español también contempla un subsidio.

Diversos autores han analizado el sistema de acogimiento familiar en España (Real Fernández 2020) y mencionan que muchos problemas en los programas de acogimiento familiar vienen dados principalmente por falta de información hacia las familias acogedoras respecto al niño, niña o adolescente, falta de capacitación que les permita abordar algunos problemas o temas con el niño, niña o adolescente, falta de competencias parentales, considerando además que existen familias acogedoras que nunca han sido padres.

En otros casos, los problemas se generan porque el subsidio económico es reducido, o porque requieren fortalecer una red de apoyo y acompañamiento. Sin embargo, quizá el principal error del sistema de acogimiento se encuentra en la relación que debería generarse entre los padres biológicos y la familia acogedora. Al respecto, Alcoriza concluye que esta relación es en la mayoría de los casos inexistente, causando uno de los principales núcleos de problemática, pues este hecho genera en el menor un desarrollo emocional inestable y un conflicto de lealtades difícil de solventar (Alcoriza 2012: 25). En los siguientes apartados, veremos cómo algunas de estas causas se repiten en los problemas que presenta el sistema de acogimiento peruano.

### **1.1. Marco teórico. Delimitación del problema y estado actual de la cuestión.**

Podría afirmarse que en el apartado anterior hemos establecido el marco contextual en el que se ubica la temática. No obstante, es pertinente delimitar un poco más el marco teórico para homologar algunos conceptos que se repetirán a lo largo de toda la investigación y que son fundamentales para entender el documento.

En ese sentido, para entender el proceso complejo que involucra la desinstitucionalización no basta con señalar que se trata de retirar a los niños de las instituciones que los acogen bajo la modalidad de acogimiento residencial. Sino que es preciso incorporar diversos aspectos, desde la prevención (a través de fortalecimiento de competencias parentales, acompañamiento a las familias, empoderamiento de los niños, niñas y adolescentes, desarrollo de capacidades a funcionarios públicos) hasta el diseño de todo un sistema administrativo y judicial que sostenga como principio de sus actuaciones a la desinstitucionalización.

Es decir, desinstitucionalizar va más allá de un verbo que involucra una acción, se trata más bien de una nueva forma de pensar, sentir y hacer las cosas dentro del Estado respecto a la vulnerabilidad en la que se encuentra nuestra población objetivo.

Ponemos énfasis en el rol del Estado, porque ante un escenario de desprotección, el Estado se convierte en el responsable de garantizar que la familia pueda disponer de las herramientas y recursos necesarios para lograr la atención y el bienestar de sus hijos y, en el caso de que no sea posible, debe poner en marcha medidas para su protección. Es posible extrapolar esta premisa a cualquier colectivo, para quienes los Estados deben garantizar los recursos y medidas necesarias para contrarrestar los efectos de estos factores, a fin de proteger los derechos de quienes se encuentren en situación de desprotección y desamparo. (Castilla 2014: 52)

En la línea con lo señalado anteriormente, no debe perderse de vista que el Estado es el garante, es el catalizador para el fortalecimiento de las familias, consecuentemente, no puede atribuírsele directamente la labor de protección de los niños, niñas y adolescentes, pues la función de protección recae en “las familias”. Corresponde precisar que cuando señalamos el término “familia”, nos referimos a las familias en general, es decir, cualquier tipo de familia, sin importar su composición o el grado de parentesco que tenga con el niño, niña o adolescente. Por tanto, puede ser familia de origen, monoparental, extensa, de acogida, adoptiva, o cualquier otro de los múltiples tipos de familia que existen, pues lo central será que cumplan el rol de protección que antes se auto atribuía el Estado a través de sus albergues.

En esta dupla Estado – Familia para evitar la desprotección, los esfuerzos deben orientarse a atender a las familias en situación de especial vulnerabilidad, porque fortaleciendo a dichas familias vulnerables se incide directamente en la prevención de la institucionalización y la desprotección. Para ello, acogeremos la definición de vulnerabilidad acotada por Lázaro, quien señala que la vulnerabilidad debe ser entendida, en sí misma, como un riesgo que aumenta la probabilidad de que un individuo o colectivo pueda sufrir un perjuicio en sus derechos, causado por agentes externos o internos que impiden la protección y el disfrute de los derechos. (Lázaro 2014).

Asimismo, es preciso delimitar los conceptos de riesgo y desprotección, así como determinar qué implica la declaratoria de abandono, qué autoridad puede brindarla y cuál es su vínculo con la declaratoria de adoptabilidad. Finalmente, en lo relacionado al marco conceptual es preciso entender cómo opera en el Perú el acogimiento familiar.

Si bien existen tantos conceptos como Estados que se encuentran en el proceso de desinstitucionalización, para este marco conceptual nos remitimos al marco legal vigente, contenido en el Decreto Legislativo N°1297, Decreto legislativo para la Protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos, pues la Administración Pública se rige bajo el principio de legalidad, en virtud del cual solo se le permite hacer aquello que la ley expresamente señala. Consecuentemente, al tratarse de una investigación dentro de sedes administrativas, es pertinente acoger diversas definiciones normativas.

No obstante, y únicamente con fines pedagógicos, se ha elaborado una serie de cuadros que completan el mapa conceptual en el cual se consideran los elementos centrales de cada una de las definiciones legales, para que el lector pueda identificar en ellas, los elementos mencionados anteriormente en el marco contextual y de esta forma hacer una verificación rápida que permita corroborar si el marco legal peruano efectivamente es garantista y respetuoso de los lineamientos internacionales en su sistema de protección.

## Riesgo

Artículo	Concepto	Definición
Artículo 3	Situación de riesgo de desprotección familiar	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.

Esta definición es una de las novedades que incorpora el Decreto Legislativo N°1207 pues define "riesgo" y exige adopción de medidas que no involucren separación con la familia de origen.

## Desprotección

Artículo	Concepto	Definición
Artículo 3	Situación de desprotección familiar	<p>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.</p> <p>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. En el caso de hermana o hermano cabeza de familia no implica la separación temporal de su familia.</p> <p>Los criterios de calificación de la desprotección familiar son siempre restrictivos y objetivos. Por vía reglamentaria, se definen las circunstancias y supuestos de desprotección familiar.</p> <p>La situación de pobreza, en ningún caso justifica, por sí sola, la separación de la niña, niño o adolescente de su familia de origen, ni constituye desprotección familiar. Es responsabilidad del Estado incorporar a estas familias a programas y servicios de protección social.</p> <p>Asimismo, en ningún caso se separa a una niña, niño o adolescente de su familia por la sola razón de su discapacidad o la de cualquiera de sus miembros.</p> <p>Cuando a pesar del apoyo brindado por el Estado para fortalecer las competencias de cuidado y crianza, no sea posible el retorno de la niña, niño o adolescente a su familia de origen debido a que esta no puede proveerle el debido cuidado a la niña, niño o adolescente, se declara la desprotección familiar.</p>

Esta disposición es importante destacar pues define "desprotección" y la califica como grave. Asimismo, delimita el carácter temporal de la separación y lo provisional de la medida. En ese sentido, exige que la calificación esté libre de prejuicios y subjetividades y señala que la pobreza o discapacidad no pueden ser las únicas causas para la separación. Finalmente, demanda por parte del Estado una actuación para fortalecer estas familias de origen.

### Acojimiento Familiar

Artículo	Concepto	Definición
Artículo 3	Acojimiento Familiar	Es una medida de protección que se aplica de acuerdo con el principio de idoneidad, que se desarrolla en una familia acogedora mientras se trabaja para eliminar las circunstancias que generaron la desprotección familiar. Puede ser una medida temporal o permanente.

Esta disposición especifica que la medida puede ser temporal o permanente, ello dependerá del análisis de cada caso en concreto en virtud al principio de idoneidad y teniendo en cuenta el interés superior del niño y si corresponde, su opinión.

### Acojimiento residencial

Artículo	Concepto	Definición
Artículo 3	Acojimiento Residencial	Es una medida de protección temporal aplicada de acuerdo al principio de idoneidad que se desarrolla en un centro de acogida, en un ambiente similar al familiar.

Esta disposición es central para los fines de esta investigación porque enfatiza en la naturaleza temporal de la institucionalización y exige que los espacios institucionalizados guarden similitud a un entorno familiar.

### Adoptabilidad

Artículo	Concepto	Definición
Artículo 3	Adoptabilidad	Es la condición que adquiere la niña, niño o adolescente declarado en desprotección familiar, al haberse determinado, mediante una evaluación psicosocial, que la adopción es la medida de protección más idónea para garantizar el desarrollo integral de la niña, niño o adolescente.

Esta disposición sitúa a la adoptabilidad como una condición entre la desprotección y la adopción. Es una condición transitoria.

### Adopción

Artículo	Concepto	Definición
Artículo 3	Adopción	Es una medida de protección e integración familiar, de carácter definitivo, garantista y excepcional, que tiene por objeto hacer efectivo el derecho a vivir en familia de la niña, niño o adolescente declarado en estado de desprotección familiar y con estado de adoptabilidad.

Pone énfasis en el carácter definitivo de la medida y que pone fin al proceso de desprotección siempre que previamente se declare la adoptabilidad.

A partir de los conceptos señalados en los cuadros anteriores, es posible identificar los límites temáticos de esta investigación, pues si bien nos encontramos en el campo del Derecho y más específicamente en el campo de los Derechos Humanos, esta investigación busca analizar el sistema de protección que tienen los niños, niñas y adolescentes del Perú, poniendo énfasis en el proceso de desinstitucionalización llevado a cabo a partir de la aprobación del Decreto Legislativo N°1297, Decreto legislativo para la Protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos.

Es decir, la presente investigación pretender analizar los avances en el sistema de protección estatal peruano a partir de la emisión del Decreto Legislativo N° 1297 en torno a los niños, niñas y adolescentes; considerando para ello las modificatorias que se han incorporado en el citado dispositivo legal, lo cual nos permitirá establecer el impacto (positivo o negativo) que este modelo ha generado en el proceso de desinstitucionalización en el ámbito administrativo.

Analizar este tema desde lo que ocurre en nuestro territorio es relevante y pertinente, pues con la emisión del Decreto Legislativo N° 1297 se modificó el modelo de protección para los niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo y desprotección en el Perú. El objetivo de esta gran reforma del sistema de protección tenía como premisa el interés superior de aquellos menores de edad que se encontraran en las situaciones previstas en el citado dispositivo legal.

Este dispositivo legal recoge todo lo que a nivel internacional se venía discutiendo desde la aparición de las Directrices de Naciones Unidas y de los reveladores impactos que la institucionalización tenía en el desarrollo de los NNA. Se trataba pues de un nuevo enfoque de protección en el cual, el rol del Estado debía cambiar y reducirse considerablemente para privilegiar siempre el derecho de los niños, niñas y adolescentes a vivir en un entorno familiar adecuado para su desarrollo integral.

Bajo esas premisas, se diseñó un sistema orientado a evitar la institucionalización de los niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo o desprotección, pero al mismo tiempo se creó una estructura estatal capaz de restituirles su derecho a vivir en familia. Es decir, lograr que los niños, niñas y adolescentes que se encontraban institucionalizados, puedan abandonar los centros de atención residencial y vivir en una o en su familia, siendo acogidos de tal forma que se les garantice el ejercicio pleno de sus derechos.

Seis años después de su publicación, corresponde analizar cuáles son los avances y los problemas que presenta esta normativa para el logro de los objetivos por los que fue planteada, considerando principalmente que las estadísticas del Ministerio de la Mujer y Poblaciones vulnerables revelan que la cantidad de niños, niñas y adolescentes institucionalizados no se han reducido.

Somos conscientes que una norma no cambia la realidad, no obstante, es oportuno determinar por qué una normativa con una perspectiva desafiante, progresista, pero sobre todo garantista con los derechos de los niños, niñas y adolescentes no ha logrado afianzarse en beneficio de los derechos de la población más vulnerable. Para lograr eso, el reto es entender el problema de forma integral, determinar sus causas y plantear propuestas de solución concretas para generar el verdadero cambio de paradigma.

El cambio de paradigma, en el caso peruano, no se reduce al marco normativo, es por ello que esta investigación cobra vigencia, pues buscará que el cambio normativo se afiance a través de propuestas que involucren cambios estructurales, organizacionales o de cultura organizacional que se requieren hacer para lograr un impacto real y positivo en el proceso de desinstitucionalización en favor de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

## 1.2. Problema de la investigación



La investigación gira en torno al proceso de desinstitucionalización que se implanta en el Perú a partir de la emisión del Decreto Legislativo N°1297 y sus modificatorias. En esa línea, las principales preguntas a resolver son:

- 1.2.1. ¿Por qué en el Perú, pese a tener un marco legal garantista, tenemos tantos niños, niñas y adolescentes que viven en instituciones públicas o privadas y no en una familia?
- 1.2.2. ¿Existe un problema con el diseño del modelo de protección de la niñez y adolescencia planteado a partir del Decreto Legislativo N°1297 y sus modificatorias?
- 1.2.3. ¿Cuáles son las razones por las cuales el sistema de protección estatal de la niñez y adolescencia no ha logrado superar el paradigma de la institucionalización?

### 1.3. Hipótesis de la investigación

- 1.3.1. La estructura organizacional y funciones de las unidades orgánicas del Ministerio de la Mujer y poblaciones vulnerables que intervienen en el sistema de protección de la niñez y adolescencia debe ser modificada para priorizar el proceso de desinstitucionalización.
- 1.3.2. El proceso planteado a partir del Decreto Legislativo N°1297 y sus modificatorias tienen vacíos que deben ser subsanados para evitar duplicidad de funciones y dilación del proceso de desinstitucionalización.
- 1.3.3. Existe una cultura organizacional que no comprende plenamente el concepto “interés superior del niño”.

### 1.4. Metodología para la investigación.

La presente investigación va a utilizar una metodología mixta, combinando entrevistas a funcionarios y ex funcionarios del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, para el recojo de la información. Para dicho fin, se formularon diversas preguntas que permitan cierto nivel de discrecionalidad al entrevistado al momento de responder, atendiendo sobre todo a la experiencia diversa que tiene el grupo de personas entrevistadas.

Respecto al análisis de casuística, atendiendo a la confidencialidad de los datos personales de los niños, niñas y adolescentes, se trabajará con data focalizada que

coadyuve al objetivo de la investigación, presentando casos como ejemplos, sin mencionar data nominal o personal de los niños, niñas y adolescentes. En todos los casos, los ejemplos presentados recogerán elementos que permitan graficar para el lector algún tema específico.

Respecto al análisis de estadística e información oficial, existen algunas limitantes comunes a todos los problemas públicos, nos referimos a la falta de data consistente, en el caso específico planteado en esta investigación existen muchos vacíos en la información oficial y contradicciones al momento de buscar data a nivel nacional. Las razones de la inconsistencia se presentan principalmente porque el sistema de protección de la niñez y adolescencia en el Perú tiene múltiples actores, por un lado, tienen las unidades administrativas del sector público, entre las principales: las unidades de protección especial, los centros de atención residencial, Inabif, la Dirección General de Adopciones, cada una de las cuales actúa como compartimento estanco y tiene su propia información desarticulada de las demás instancias.

Por otro lado, tenemos un actor fundamental pero desconectado y muchas veces enfrentado con la parte administrativa en el proceso de desinstitucionalización, el Poder Judicial es quien determina la situación legal del niño, niña o adolescente en desprotección. En este campo, la estadística judicial también es dispersa y no coincide con la estadística administrativa que maneja el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. En este estudio no se abordarán los problemas que subyacen en sede judicial respecto a los procesos de desprotección de niños, niñas y adolescentes.

Finalmente, el sector privado también interviene en el proceso, pues muchos centros de atención residencial están a cargo de privados, respecto de los cuales la data es muy incipiente y en muchos casos desconocida para el Estado. Ante este desafío, se buscarán las causas que no permiten un avance eficaz del proceso de desinstitucionalización a partir de la información oficial que existe, destacando alguna inconsistencia, si la hubiera.

## **CAPITULO II: Cambio de paradigma en el Perú a partir de la emisión del Decreto Legislativo N° 1297.**

En este capítulo, a diferencia del anterior, encontraremos información organizada de forma esquemática, la cual en muchos casos ha sido elaborada de manera ad hoc para esta investigación, a partir de lo señalado en marco legal peruano. Por otra parte, la mirada de este apartado también se distancia del modo narrativo e histórico del primer capítulo para introducirnos de forma paulatina en el mundo normativo y jurídico, buscando establecer cómo cambió el paradigma de la desinstitucionalización a partir de la emisión del Decreto Legislativo N°1297.

Por otra parte, en este capítulo reflexiona de cierta forma sobre el rol que cumple el derecho en la sociedad, la importancia que este tiene y los objetivos que persigue para la sociedad. En esa línea, coincidimos con lo planteado por Pariona (Ansion 2017: 40) cuando afirma que el Derecho nunca debe ser entendido como un fin en sí mismo, sino como un medio, pues el fin último de esta ciencia jurídica son las personas y sus derechos. En ese sentido, todas las disposiciones que analizaremos a continuación deben soportar ese examen de legitimidad a la luz del principio de interés superior del niño. (Castilla 2014)

### **2.1 Diferencia entre el sistema de protección de la niñez y adolescencia en situación de desprotección que existía en el Perú y el que instaura el Decreto Legislativo N° 1297.**

Referirnos al sistema de protección de la niñez y adolescencia, es en realidad hacer referencia a un sub sistema que pertenece al Sistema Nacional de atención integral al niño y adolescente (Chunga 2012), como sistema encargado de dictar las políticas nacionales y coordinar los planes, programas y acciones de las instituciones públicas y privadas dirigidas a los niños y adolescentes, dicho sistema quedó plasmado en el obsoleto, pero aún vigente, Código de los Niños y Adolescentes, en adelante el Código, aprobado el 7 de agosto de 2000.

Bastará con revisar dicha norma para advertir que la mayoría de sus artículos han sido derogados y los pocos que subsisten merecen ser modificados, sobre este tema han escrito diversos autores como Luz María Capuñay, ex Vocal Superior y Presidenta de la Sala de Familia, quien presenta una propuesta específica de los cambios que necesita

el Código para responder a las problemáticas que atraviesan la infancia y adolescencia en el Perú. (Capuñay 2010)

Dentro de los sub sistemas que contempla el Código para atender a los niños y adolescentes, tenemos el sub sistema de atención de adolescentes en conflicto con la ley penal, al sub sistema de niños y adolescentes en estado de abandono o desprotección, entre otros. Para efectos de esta investigación interesa el libro relacionado con el sub sistema de protección para casos de abandono.

Respecto a dicho subsistema y durante los más de veinte años transcurridos desde la aprobación del Código, la producción normativa, antes de la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N°1297, fue extensa, pero bajo paradigmas que ahora se encuentran desfasados. Es precisamente por ello, que este nuevo marco normativo garantista, creado con la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N°1297, impulsó la derogación de una serie de normas que abordaban temas específicos, todos vinculados con el sistema de protección para niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales.

Entre los principales cambios tenemos la derogación de los artículos 45 (literal d), 104, 105, 106, 107, 108, 117, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 129, 130, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251 y 252 del Código de los Niños y Adolescentes<sup>8</sup>. Asimismo, se derogaron diversas leyes, como la Ley N° 30162, Ley de Acogimiento Familiar; Ley N° 29174, Ley general de centros de atención residencial de niñas, niños y adolescentes; Ley N° 26981, Ley de Procedimiento Administrativo de Adopción de Menores de Edad Declarados Judicialmente en Abandono; Ley N° 28190, Ley que Protege a los Menores de Edad de la Mendicidad (el Decreto Legislativo N° 1297 derogó los artículos 1, 2, 3, 4, así como la Tercera y Cuarta Disposición Final de la Ley N° 28190). También se generó un impacto en el Código Civil, a través de la derogación del artículo 511 referido a la Tutela de menores en desprotección familiar.

Finalmente, existen otras normas con menor jerarquía, que salieron del ordenamiento jurídico nacional, como: el Decreto Supremo N° 008-2009-MIMDES, “Reglamento de la Ley General de Centros de Atención Residencial de Niñas, Niños y Adolescentes”; la Resolución Ministerial N° 080-2012-MIMP “Manual de Intervención de Centros de

---

<sup>8</sup> Los procedimientos de investigación tutelar iniciados con el Código de los Niños y Adolescentes, continúan su trámite con el Decreto Supremo N° 005-2016-MIMP, Reglamento del servicio de investigación tutelar.

Atención Residencial de Niñas, Niños y Adolescentes sin Cuidados Parentales” y la Resolución Ministerial N° 081-2012-MIMP que aprueba el “Manual de Acreditación y Supervisión de Programas para Niñas, Niños y Adolescentes sin Cuidados Parentales en el Perú.

No obstante, toda la revolución normativa que genera la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N°1297, ello no conllevó inmediatamente a un cambio real en la vida de los niños, niñas y adolescentes que se encontraban bajo la tutela del Estado o institucionalizados, pues por tratarse de un cambio de paradigma, este involucra un proceso más profundo y requiere un tiempo para ser internalizado. Todo el alboroto normativo descrito en los párrafos anteriores es una clara muestra que el Derecho no cambia la realidad y aunque la modifica no debe apartarse de ella pues son como las dos caras de una misma moneda, en el cual, el Derecho impactará positivamente sobre la realidad en tanto logre entenderla, comprenderla y legitimarse empíricamente en ella. (Kuzmanovic 2011: 19)

Lo importante para los fines de esta investigación es resaltar que la emisión del Decreto Legislativo N°1297 marca el punto de partida desde el cual se comienza a forjar con mayor intensidad el proceso de desinstitucionalización. Con fines puramente didácticos consideramos pertinente presentar un cuadro que describa y contraste las características del proceso de investigación tutelar versus el modelo implantado con la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N°1297.

**Cuadro N°1: Principales diferencias que existen entre sistemas de protección**

<b>PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN TUTELAR</b>	<b>DECRETO LEGISLATIVO N° 1297</b>
Enfoque punitivo: Permitía la separación de la NNA de su familia sin las mínimas garantías del ejercicio de sus derechos.	Enfoque protector: Orientado a la reintegración familiar, trabajando con la familia y el NNA.
Orientado a verificar el estado de abandono de una niña, niño o adolescente, sin trabajar con la familia.	Orientado a la reintegración familiar y el trabajo con su familia.

<p>El procedimiento solo busca declarar o no el abandono, sin brindar apoyo a las familias.</p>	<p>La actuación estatal tiene por finalidad trabajar con la niña, niño o adolescente y su familia, para que permanezca en ella; y si ha sido separada/o puede reintegrarse a la misma. Sólo si no es posible la reintegración se declarará la desprotección familiar para que sea adoptada/o, o puede estar con una familia acogedora o de corresponder a su situación permanezca en un Centro de Acogida Residencial (discapacidad severa, por ejemplo).</p>
<p>Se empleaba el procedimiento de investigación tutelar para atender casos graves y leves, por lo que era posible la separación de la NNA de su familia, en cualquier situación y, el procedimiento conducía a la declaración judicial del estado de abandono.</p>	<p>Se diferencia situaciones de riesgo y desprotección familiar, con distintos procedimientos. En la primera, no se separa a la niña, niño o adolescente de su familia, permanece en ella y se le brindan apoyos para eliminar los factores de riesgo. En la segunda, implica la separación de la niña, niño o adolescente de su familia, pero se trabaja en el procedimiento para su reintegración familiar.</p>
<p>Débiles servicios para brindar apoyo a las familias a fin que permanezcan cuidando a sus hijas o hijos, y asuman el rol que les corresponde.</p> <p>Al no tener estos servicios se opta por el ingreso de la niña, niño o adolescente a un Centro de Atención Residencial.</p>	<p>Se promueve el uso de servicios para evitar la separación de la familia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Apoyo a la familia para fortalecer competencias de cuidado y crianza.</li> <li>b) Acceso a servicios de educación y salud para niñas, niños y adolescentes.</li> <li>c) Acceso a servicios de atención especializada.</li> </ul>

	<p>d) Apoyo psicológico a favor de la niña, niño o adolescente y su familia.</p> <p>e) Acceso a servicios para prevenir y abordar situaciones de violencia.</p> <p>f) Acceso a servicios de cuidado.</p> <p>g) Acceso a servicios de formación técnico productivo para la o el adolescente y su familia.</p> <p>h) Inclusión a programas sociales</p> <p>De esta manera, la separación de la niña, niño o adolescente de su familia es excepcional y únicamente en el procedimiento por desprotección familiar.</p>
<p>Confusión entre “abandono” y “adoptabilidad”.</p> <p>La declaración de abandono significa que los niños, niñas y adolescentes no pueden permanecer más con su familia porque no puede asumir el rol que les corresponde al haber afectado gravemente los derechos de los niños, niñas y adolescentes.</p> <p>Esa declaración judicial de abandono implicaba que, en todos los casos, la niña, niño o adolescente debía ser adoptada/o; sin considerar que hay adolescentes que no desean ser adoptados y prefieren una preparación para una vida futura, otros son menores de edad con discapacidad severa, a quienes el Estado debe proteger incluso en su vida adulta, por ello ser declarado en</p>	<p>Se distingue “declaración judicial de desprotección familiar” y “adoptabilidad”.</p> <p>Se brinda otras alternativas para las niñas, niños y adolescentes, por ejemplo, un acogimiento familiar estable, donde permanecerá con una familia que le brinde afecto y protección. También puede brindarse un acogimiento residencial, donde se le preparará para su vida independiente, enfatizando en su formación laboral.</p> <p>Se alinea la atención a las niñas, niños y adolescentes a los principios del cuidado alternativo cuando se requiera del acogimiento residencial, con nuevos tipos de centros de</p>

<p>abandono no debe significar que tenga la condición de adoptabilidad.</p>	<p>acogida, a fin que no tengamos más centros con más de 100 niñas, niños o adolescentes, sino ambientes familiares donde puedan hacer una vida en su comunidad.</p>
<p>Principal medida de protección que se aplicaba era la de atención integral en un Centro de Atención Residencial.</p>	<p>Se transita a la desinstitucionalización y se promueve el acogimiento familiar con familia extensa, con terceros, y se crea el acogimiento familiar profesionalizado, de manera de contar con un técnico o profesional calificado que cuide a una niña, niño o adolescente con discapacidad y, se les otorgue una subvención económica de acuerdo al presupuesto del sector.</p>
<p>El Código de los Niños y Adolescentes autorizaba la separación de una niña, niño o adolescente sin participación de un juez, cuando el padre o la madre ejercen aún la patria potestad.</p>	<p>La declaración de desprotección familiar provisional es revisada por el Juez conforme lo señala la Convención sobre los Derechos del Niño, a fin que vele por la correcta aplicación de la norma, suspendiendo la patria potestad para que el Estado asuma el cuidado de los niños, niñas y adolescentes (tutela estatal).</p>
<p>No hay obligación de revisar periódicamente las medidas de protección que se dictan a favor de una niña, niño o adolescente, lo que ha significado que muchos de ellas y ellos pasen largo tiempo en los CAR.</p>	<p>Se incorpora la obligación de la revisión periódica de las medidas de protección cada tres meses.</p>
<p>No regula las garantías del debido proceso para las niñas, niños y adolescentes y sus familias.</p>	<p>Se incorpora mecanismos para hacer efectivo el derecho de opinión y que los niños, niñas y adolescentes sean escuchados.</p>



No se regulan adecuadamente los momentos en que intervienen los niños, niñas y adolescentes y sus familias.	Se brindan garantías para el debido proceso a las familias, se les escucha, participan y se les notifica de las decisiones.
---	---

Fuente: Elaboración propia.

El cuadro anterior presenta de forma gráfica diversos puntos que merecen ser desarrollados a partir de ejemplos para lograr que el lector contextualice diversos conceptos. Lo importante en este punto es poner en el contexto local lo que durante el capítulo 1 se estudió a nivel internacional, es decir, cómo se inicia en el Perú esta ola desinstitucionalizadora que venía forjándose con el fin de la segunda guerra mundial. Para ello, es fundamental comprender que el Decreto Legislativo N°1297 incorpora ese cambio en el rol del Estado, el cambio de enfoque que busca transitar de políticas públicas institucionalizadoras hacia un fuerte proceso de desinstitucionalización.

1. Cambio de enfoque. De la institucionalización a la desinstitucionalización.

Tal como lo hemos señalado anteriormente, el Decreto Legislativo N°1297 contempla un cambio de enfoque y se aparta del rol punitivo para incorporar un rol más garantista y tuitivo que debe tener el Estado peruano (Ferrajoli 2014: 33). Para entender de forma aplicada este nuevo rol reflexionaremos a partir del caso de una familia en donde el padre se encuentra privado de su libertad y la madre, sola, debe trabajar todo el día para sostener a sus hijos. Los niños no pueden asistir a la escuela porque no tiene alguien que los pueda llevar y recoger. La madre en su afán por mantenerlos seguros, los deja en casa, a cargo del hermano mayor, quien tiene 12 años, y pone un candado en la puerta para que nadie pueda ingresar y hacerles daño.

Antes de la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N°1297, el Estado peruano, al tomar conocimiento de un caso como el descrito, habría condenado la actitud de la madre y la hubiera juzgado de forma completamente draconiana, condenándola a la separación de sus hijos. Es así que estos niños hubieran sido separados de su madre e incluso separados por edades en centros de atención residencial masivos. Sin embargo, el nuevo enfoque, incorporado con el Decreto Legislativo N°1297, no busca juzgar la conducta de los padres, sino que por el contrario intenta fortalecer sus competencias parentales para que los niños tengan sus derechos garantizados.

De esta forma, lo que corresponde hacer en este nuevo enfoque es brindar acompañamiento a la madre para encontrar mecanismos que le permitan seguir trabajando y apoyarse en sistemas de cuidado comunitarios para que los niños estén seguros mientras ella trabaja. Lo más importante es que, bajo este nuevo enfoque, no existe la posibilidad de romper el vínculo familiar, pues el Estado es capaz de brindar servicios para proteger y fortalecer a las familias en riesgo.

Uno de los servicios que se brindan en el Perú con carácter preventivo para fortalecer a las familias, es el Programa Nacional Cuna Más (Arriaga 2016: 9) que precisamente atiende a niños y niñas de la primera infancia y en situación de pobreza o pobreza extrema. (Rey Sánchez 2015). Dicho programa, pese a la poca cobertura que tiene (se necesita horario extendido y más centros), ha logrado convertirse en un buen mecanismo de prevención que el Estado tiene y que de forma indirecta impacta positivamente en el proceso de desinstitucionalización.

Este tipo de servicios a las familias vulnerables, no solo se alinean con las Directrices de modalidades alternativas de cuidado, revisadas en el capítulo 1, sino que también considera lo señalado en materia preventiva por las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad) adoptadas en la década de los 90's, las cuales instan a los Estados a poner énfasis en la atención prioritaria que se debe dar a las familias en situaciones de vulnerabilidad para prevenir que por las condiciones socio económicas puedan caer en círculos de delincuencia y por ende en riesgo.

## 2. Priorizar la reintegración familiar.

Este concepto involucra un cambio en la mentalidad de los operadores del sistema de protección, quienes históricamente separaban al niño de su familia de origen y avanzaban con el proceso de declaratoria de abandono sin considerar el trabajo que debían hacer con los progenitores para procurar que el niño retorne con ellos. Bajo el nuevo marco normativo, existe la obligación de trabajar siempre con la familia de origen considerando que el interés superior del niño no solo es crecer en una familia, sino crecer en su familia.

Supongamos, por ejemplo, que un adolescente se encuentra en desprotección familiar porque ha escapado de su casa pues existía un entorno de mucha violencia en donde recibía castigo físico, cruel y humillante. Ante esta situación, lo más importante será

identificar la causa que ha generado la situación de desprotección, pues solo con un diagnóstico certero podremos encontrar alternativas que permitan revertir dichas condiciones. Si se pretende acudir a cifras oficiales que revelen las principales causas de violencia, nos encontramos con serios problemas pues como lo menciona Saldarriaga, no existe información de violencia infantil, sus determinantes y el contexto en que sucede, que tenga representatividad nacional o investigaciones que aborden este tema de forma cuantitativa a nivel de todo el territorio, no solo a nivel de muestreo (Saldarriaga 2012).

En el ejemplo propuesto, identificar las razones que ocasionan la violencia (UNESCO 1981) al interior de la familia permitirá eliminar las causas de la desprotección, evitando la institucionalización del adolescente. Consecuentemente, si, por ejemplo, la causa identificada es la réplica de patrones de crianza que tuvieron los padres en sus familias, será necesario sensibilizarlos y capacitarlos en nuevos métodos de crianza a través del diálogo. (Solis 1999). Hemos utilizado a la violencia como una de las posibles causas de riesgo, pues los patrones de crianza violentos son muy recurrentes en el Perú. De hecho, una investigación realizada por GRADE y Plan Internacional señala que, en diversas comunidades del Perú, la violencia física es usada como estrategia disciplinaria para castigar a los NNA, a través del uso de látigos, sogas, correas, palos, lazos. Indica también que la violencia física es aceptada mayoritariamente por la comunidad, quienes la califican como efectiva, justificada y necesaria para criar bien (GRADE y Plan Internacional 2014)

Otro supuesto podría ser que la causa de la violencia contra el adolescente sea la pobreza por falta de empleo que genera frustración en los padres. Para atender dicha causa, el Estado debería generar servicios que permitan apoyar a familias en situación de pobreza y pobreza extrema, no solo a modo de subvención, sino que los inserte exitosamente en el mercado laboral. Por ejemplo, en el Perú, el Ministerio de Trabajo y Promoción del empleo tiene como misión promover el empleo decente y productivo, para lograr ese objetivo ha creado una serie de programas como Trabaja Perú o Jóvenes Emprendedores (Jaramillo 2007: 262.) que buscan cerrar la brecha de desempleo con énfasis en la inclusión laboral de los más vulnerables. Estas iniciativas, pese a los cuestionamientos y falencias que tienen (Chacaltana 2005), son un aliado indirecto e importante para el proceso de desinstitucionalización, pues actúan como bisagra para impedir que NNA sean separados de sus familias de origen y logran fortalecer a las familias eliminando ciertas causas que podrían generar el riesgo.

A partir de lo antes señalado, la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N°1297 exhorta a los operadores del sistema de protección, a tener en cuenta diversos criterios cuando atienden un caso, pues deberán analizar a cada familia en específico, buscando identificar las reales causas que generaron el riesgo y no solo enfoquen su atención al niño, niña o adolescente, sino en la necesidad de lograr una reintegración familiar, siempre que esta sea compatible con el interés superior del niño.

La Defensoría del Pueblo (Defensoría del Pueblo 2010: 197) ha analizado el rol tutelar del Estado en los CAR de INABIF y los resultados demuestran que el funcionamiento y organización de estos tiene un enfoque benéfico-asistencial, el cual no implica un ambiente familiar y apunta a la satisfacción de sus necesidades inmediatas, pero es laxo en cuanto a los esfuerzos de reinserción familiar.

La atención familiar personalizada a la que nos referimos en párrafos anteriores y que se encuentra contenida en el espíritu del Decreto Legislativo N°1297, se condice directamente con lo desarrollado en el capítulo 1, en el cual resaltamos que el derecho de los niños, niñas y adolescentes no se agota en vivir en familia, sino que debe velarse para que pueda garantizarse el derecho a vivir en su familia, en su familia fortalecida con la intervención del Estado, en donde pueda vivir feliz y seguro, libre de toda forma de violencia.

### 3. Gradúa el nivel de desprotección.

Uno de los cambios más importantes que trae la nueva normativa es la distinción entre “Riesgo” y “desprotección”. Separar estos conceptos implica tener niveles y no atender todos los casos de manera uniforme. De esta forma, en aquellos casos en los que solo exista Riesgo, nunca procede la separación del NNA de su familia.

En un intento para que la evaluación no sea por completo subjetiva, el MIMP, ha incorporado una serie de criterios para que el operador pueda identificar rápidamente si se encuentra frente a una situación de riesgo o de desprotección, en esa línea ha aprobado “tablas de valoración del riesgo” que permiten determinar situaciones de alerta y calificar de forma técnica y objetiva cada caso.

La no separación del NNA de su familia de origen no es lo único relevante respecto a la gradualidad del nivel de desprotección, sino que dicha gradualidad también faculta la intervención de un actor local central, las Demunas, que en su origen fueron pensadas

como Defensorías Municipales y poco a poco fueron cobrando protagonismo en temas de niñez y familia. Actualmente, a partir de la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N°1297, las Demunas deben ser acreditadas por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables para que atiendan los casos de riesgo dentro de su ámbito de competencias territoriales.

Propongamos un caso para contextualizar el rol de las Demunas: un niño no asiste a la escuela porque no tiene DNI y su mamá, una mujer analfabeta, no conoce los procedimientos o la importancia de contar con dicho documento de identidad. Este caso, debería ser calificado como un caso de riesgo, porque si bien existen derechos que están siendo vulnerados (identidad y educación), ellos no ponen en peligro la integridad del niño o justifican su separación del entorno familiar. Para esos casos, la UPE declina competencia a favor de la Demuna acreditada del domicilio del niño, quienes deben encargarse de apoyar a la madre en acciones específicas que eliminen la situación de riesgo (iniciar el trámite ante Reniec, conseguir vacante en una escuela e incorporarla a un programa de asistencia social como Juntos).

El fortalecimiento de las Demunas es un tema que abordaremos más adelante, pero por ahora es oportuno mencionar que gran parte del éxito del sistema de protección diseñado por el Decreto Legislativo N°1297 depende de la fuerza estructural que tengan las Demunas, en su calidad de actores estratégicos más cercanos a las familias en el territorio. (Gonzales 2017). Estamos entonces dentro de un modelo de protección multinivel en donde los gobiernos locales, a cargo de las Demunas, tienen un papel preponderante para reducir las situaciones de riesgo.

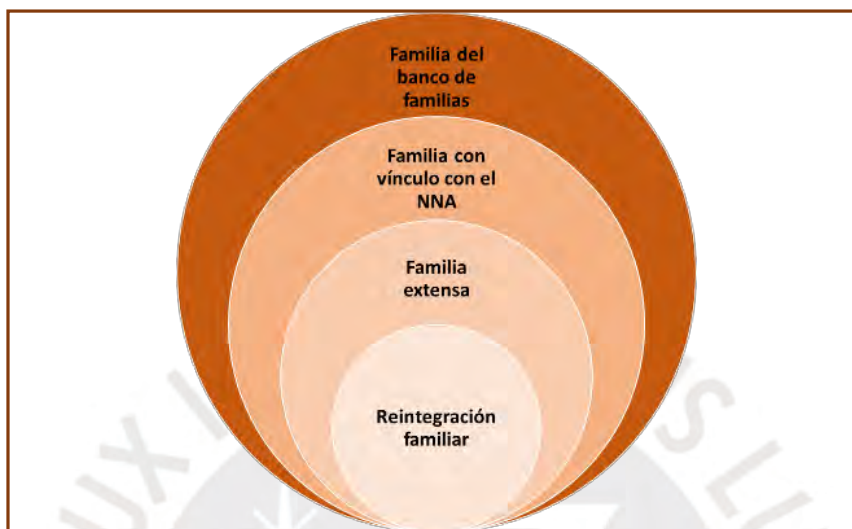
Esta separación de riesgo y desprotección recoge también lo desarrollado en el capítulo 1 cuando se menciona que el Estado debe abordar cada caso utilizando medidas que, respetando el interés superior del niño, niña o adolescente, logren aplicar la medida menos gravosa contra dicho principio.

#### 4. Acogimiento residencial como última ratio.

Otro aspecto importante relacionado con los cambios que contempla el Decreto Legislativo N°1297 es el referido al acogimiento residencial, a través de un modelo que coloca a la institucionalización como última medida, la cual debe traer como sustento el análisis previo de la no viabilidad de otras medidas menos lesivas contra los NNA, como reinserción familiar, de acogimiento con familia extensa o en acogimiento con otra

familia, se trata de un análisis de gradualidad que deben realizar los operadores siempre pensando en el interés superior del niño. El siguiente gráfico da cuenta de lo antes señalado:

### Cuadro N°2: Círculos de protección



Fuente: Elaboración propia

El gráfico merece ser explicado a través de un ejemplo sobre el rol de los operadores del sistema de protección. Plantearemos entonces el caso de una niña de 7 años que ingresa al sistema porque existe una denuncia de situaciones de violencia contra la menor por parte de su madre. Al acercarse al caso, los operadores deben tener muy en cuenta que la evaluación debe tener dos premisas, adoptar las medidas menos gravosas para la niña y evitar la institucionalización. (Farias-Carracedo 2014)

Durante la visita, la unidad de protección especial, deberá verificar en primer término si existen situaciones de violencia, de corroborarse ello, deberá identificar cuáles son las causas de dicha violencia por parte de la madre, entre las más comunes están: adicciones, enfermedades mentales, frustración por carencias y falta de competencias parentales (UNESCO 1981).

En este caso asumiremos que la madre sufre de alcoholismo y cuando consume alcohol ataca violentamente a la niña. No obstante, luego del episodio vuelve en sí y logra compartir tiempo de calidad con su hija. El vínculo entre ambas es profundo y hay mucho cariño en esa relación. Sin embargo, los episodios de violencia ponen en grave peligro la integridad de la niña y en búsqueda de su bienestar la recomendación debería ser

separarla temporalmente de su madre e iniciar con ella una terapia para que logre superar sus adicciones.

Respecto a la niña, debe haber un análisis por niveles para identificar quién puede acogerla temporalmente, hasta que su madre pueda cuidarla en un entorno libre de violencia. Para ello, se debe identificar al padre, y determinar si se encuentra apto para asumir el cuidado de la niña. En caso el padre no califique, debe buscarse dentro de la familia extensa, un tío, una tía, la abuela paterna o materna o cualquier otro familiar que pueda asumir su cuidado temporal de manera segura. Si esto no es posible, entonces debe ampliarse el círculo de búsqueda intentando identificar a personas que tengan algún vínculo con la niña y que ella los reconozca como cercanos, por ejemplo, una madrina, un amigo cercano a la familia, una vecina, una tía de cariño, entre otros. Hasta este círculo lo que se busca es que la separación de la madre no suponga un desarraigo total con las costumbres y vínculos que la niña reconoce como propios.

En caso todas las alternativas anteriores no puedan concretarse, los operadores deben acudir al banco de familias, previamente calificadas por el MIMP, en el cual deberán encontrar la familia más adecuada para que la niña ingrese temporalmente en acogimiento familiar. Finalmente, y solo si todas las opciones anteriormente referidas no pudiesen concretarse o no fuesen compatibles con el interés superior de la niña, entonces se podrá optar por el acogimiento residencial, el cual debe tener carácter muy residual, temporal y evitar que sea masivo.

Lo interesante de estos círculos concéntricos es que obliga a los operadores a dos acciones: 1) Agotar todas las opciones, buscando aquella que sea menos gravosa con el principio de interés superior del niño y 2) Sustentar técnicamente la decisión adoptada, bajo responsabilidad. Todas estas acciones deben tener una revisión permanente y no deben dejar de atender a la familia de origen para solucionar la causa que generó la desprotección, pues el objetivo principal de la norma es la reintegración familiar, siempre que dicha medida no colisione con principio que protege el interés superior del niño (Alcoriza 2012).

Este modelo guarda relación con lo mencionado en el capítulo 1 respecto a lo que recomendó en su momento el Comité de los Derechos del Niño en su Discusión General sobre los Niños sin Cuidados Parentales, cuando enfatizó en la necesidad que los Estados desarrollen, adopten e implementen, en colaboración con la sociedad civil (es decir, organizaciones no gubernamentales, comunidades, familias y niños) una política

nacional comprensiva que apoye y afiance a la familia (Comité de los Derechos del niño 2006: párrafo 645).

##### 5. Fortalecimiento de familia de origen.

El caso anterior se vincula directamente con este punto, pero va un poco más allá, pues su foco de atención no solo es la atención a las familias que ingresan al servicio que brindan las UPEs como casos de desprotección, sino que al hablar de fortalecimiento de las familias de origen se incorpora el trabajo preventivo que debe realizar el Estado a través de los sistemas de protección local y las Demunas. El objetivo de este trabajo preventivo es identificar aquellas familias en riesgo o en peligro de caer en riesgo para fortalecerlas.

Para ello, no bastará con señalar cuáles son las familias en riesgo, prevenir significa más, es un concepto complejo porque no se trata solo de una categoría, prevenir es más bien un conjunto de hechos, acciones y sus interacciones que ocurren en diferentes momentos y esferas, como la educación, la salud física y mental, la economía, la justicia y en todos aquellos campos en los que el ser humano desarrolle sus actividades. (Aedo 2020: 04). Consecuentemente, prevenir involucra atender prioritariamente a los más vulnerables, en esa línea Pollit hace un análisis comparativo en el cual determina que los niños no pobres, saludables y con una buena alimentación tienen una ventaja comparativa significativa respecto a quienes ven disminuidas sus competencias y desarrollo por causa de la pobreza (Pollit, León y Cueto 2007: 526). Otros estudios también han calculado que la pobreza, la falta de cuidado y ausencia de un sistema de salud robusto son las principales razones por las cuales más de 200 millones de niños en el mundo, no pueden alcanzar un buen desarrollo cognitivo durante su primera infancia. (Grantham-Mcgregor y otros 2007: 60).

En el caso peruano, los gobiernos locales, a través de sus Demunas, son los llamados a identificar aquellas condicionantes sociales, en el territorio, que eventualmente podrían decantar en situaciones de riesgo o desprotección de los niños, niñas y adolescentes, tales como altas tasas de desempleo, número de denuncias por violencia familiar, poca atención de en salud, pobreza, carencia de acceso a servicios públicos, entre otros. En esos casos, las Demunas deberán articular esfuerzos con distintos sectores para generar alternativas de desarrollo que permitan reducir los niveles de pobreza y atender a la población más vulnerable.



No debe perderse de vista que la Demuna es el Estado más cercano al ciudadano, y se convierte en ese Estado que conoce su realidad a nivel territorial y cultural. En ese sentido, este sistema de Demunas acreditadas, actuando en casos de riesgo e identificando en su comunidad a las familias más vulnerables que requieran ser fortalecidas, fue diseñado a través del Decreto Legislativo N°1297, para cumplir con los estándares de Naciones Unidas, repasados en el capítulo 1, en los cuales se establecía que los Estados deberán evitar el desarraigo cultural de los niños, niñas y adolescentes, buscando siempre que sea posible mantener el vínculo con sus costumbres y tradiciones.

#### 6. Distinción entre abandono y adoptabilidad.

Esta es otra premisa novedosa del nuevo modelo, pues antes de su entrada en vigencia, se entendía que todos los NNA declarados en estado de abandono debían ser adoptados. Bajo el nuevo enfoque, aparece con fuerza el niño como sujeto de derecho, capaz de opinar respecto a su destino (Muñoz 2018). Es decir, es posible que un NNA declarado en abandono no desee ser adoptado, en cuyo caso habrá que respetar su decisión y plantear otras alternativas que le permitan gozar de su derecho a vivir en un entorno familiar sin que ello involucre adopción (Aliaga 2013).

Muchos de estos casos se observan en el grupo etario de los adolescentes, quienes manifiestan que no desean ser adoptados y que prefieren permanecer en una familia de acogimiento hasta alcanzar cierta independencia. El respeto a la opinión de los NNA demuestra que el modelo es súper garantista y en esa medida busca incorporar diversos elementos que permitan asegurar un debido proceso a esta población tan vulnerable.

Uno de los elementos que se agregan al sistema de protección para garantizar el debido proceso es la figura del defensor de oficio para los NNA, quien deberá vigilar que todas las actuaciones dentro del proceso respeten los derechos inherentes de los NNA. El defensor de oficio se encuentra a cargo de la defensa pública del Estado bajo la titularidad del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Al considerar directamente la opinión del NNA respecto a su destino, este nuevo modelo, vigente a partir de la emisión del Decreto Legislativo N°1297, demuestra una vez más que se alinea con los estándares internacionales, explicados en el capítulo 1, pues reconoce plenamente al niño, niña y adolescente como sujeto de derecho.

#### 7. Revisión judicial de decisiones administrativas.

Naciones Unidas ha emitido directrices para orientar las actuaciones de los Estados respecto a sus actuaciones frente a los casos de desprotección, poniendo especial énfasis en las modalidades alternativas de cuidado. Si bien este tema ha sido ampliamente explicado en el capítulo 1, corresponde volver sobre un punto específico referido a la revisión de decisiones administrativas en sede judicial, es decir, la reserva judicial (Aliaga 2013). Al respecto, el nuevo modelo de protección establece que las decisiones que se toman en sede administrativa pasen la revisión por parte de los órganos jurisdiccionales.

El proceso diseñado en el Decreto Legislativo N°1297 considera dos momentos claves en los que se produce la revisión del expediente administrativo. El primero, se realiza cuando se inicia el procedimiento y se declara la desprotección provisional, por su parte, el segundo momento de revisión sucede cuando se declara el abandono definitivo y se determina la condición permanente del menor.

Este control judicial de las decisiones administrativas si bien coincide con lo establecido en las Directrices de Naciones Unidas y buscan garantizar una tutela efectiva de los derechos de los niños, en la práctica viene generando algunos inconvenientes que se han podido relevar a partir de las entrevistas realizadas, los cuales hacen que el proceso tenga más pasos y sea más lento.

#### 8. Obligatoriedad de revisión periódica de las medidas de protección.

La revisión obligatoria que la norma establece para las medidas de protección es de al menos cada 3 meses, y esto supone que los operadores del sistema de protección siempre estén repasando el estado de cada uno de sus casos hasta cerrarlos. Propongamos un ejemplo con fines didácticos: un niño es declarado provisionalmente en desprotección porque su madre tiene problemas de consumo de drogas. La UPE encuentra una tía dentro de la familia extensa que se puede encargar del niño, temporalmente. La UPE, entrega temporalmente al niño en acogimiento familiar y debe paralelamente elaborar un plan de trabajo individual en el cual se considere un plazo para que el niño pueda ser reinsertado con su madre.

En ese sentido, en virtud al interés superior del niño, la UPE debe revisar cada cierto tiempo si la medida de acogimiento familiar que ha dictado es la mejor para el niño; además, en cada una de las revisiones deben tener como objetivo buscar resolver de manera permanente la situación del niño. La disposición de revisiones periódicas cobra

mayor importancia si tenemos en cuenta que el tiempo es un factor que juega en contra del interés superior del niño, pues conforme crecen, se reducen significativamente las posibilidades que tiene para ser adoptado. (Biggeri 2011).

Nuevamente se puede advertir que esta disposición de revisión periódica obligatoria, se ajusta a los estándares dictados por Naciones Unidas, relatados en el primer capítulo, en tanto ponen el énfasis en el interés superior del niño, dotándolo de un contenido real y no solo acudiendo a él para justificar cualquier decisión que impacte en la vida del niño. En ese sentido, la revisión periódica busca que la medida de protección se analice a la luz del interés superior del niño para permitir que el niño tenga una condición estable en un tiempo razonable.

Hasta este punto, podemos mencionar que los principales beneficios, para el sistema de protección integral de los niños, niñas y adolescentes, que incorpora el Decreto Legislativo N° 1297, son los siguientes:

- Se transita de un procedimiento enfocado en la investigación en sí misma y a la declaración de abandono, a un procedimiento de protección siendo el centro de intervención la niña, niño o adolescente.
- Se promueve la actuación del Estado para brindar apoyos a la familia, de tal modo que la niña, niño y adolescente pueda vivir en su familia.
- Se norma en función de un sistema de protección que incluye todas las medidas de protección, entre las que se encuentran el acogimiento residencial, el acogimiento familiar y la adopción, eliminando la dispersión normativa.
- Se acoge la recomendación del Comité de los Derechos del Niño, asegurando un sistema de protección en consonancia con la Convención sobre los Derechos del Niño y las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños e incluye salvaguardas adecuadas y criterios claros, sobre la base de las necesidades y del interés superior de los niños, niñas y adolescentes.

Estas características normativas nos revelan algunos aspectos que serán analizados a partir de lo que ocurre actualmente dentro del sistema de protección en el ente rector (MIMP), para intentar explicar las razones por las cuales una normativa con los estándares internacionales no ha logrado acelerar el proceso de desinstitucionalización en el Perú.

## 2.2 Estructura, organización y procesos dentro del sistema de protección de la niñez y adolescencia en el Perú a partir de la emisión del Decreto Legislativo N° 1297.

### 2.2.1. Estructura y organización del sistema de protección. Necesidad de reorganizar la entidad a partir de ejemplos y data oficial.

El Decreto Legislativo N° 1297 al disponer la creación de las UPE, impactó directamente en la estructura orgánica del MIMP, es por ello que a lo largo de las siguientes líneas se analizará este componente del Ministerio que se encuentra a cargo de dictar las medidas de protección, intentando descubrir si el diseño organizacional de esta entidad permite acelerar el proceso de desinstitucionalización en el Perú o, por el contrario, se trata de una estructura que complejiza tanto el proceso, que termina dilatándolo innecesariamente y desvinculándolo por completo de los objetivos por los cuales fue promovida la norma bajo los estándares internacionales repasados durante el capítulo uno (Louffat 2017).

Para contextualizar el proceso de desinstitucionalización que ha venido desarrollando el MIMP a lo largo de los años, es conveniente presentar algunos cuadros que revelan la cantidad de niños, niñas y adolescentes institucionalizados, así como las edades que tienen, pues estos datos ayudarán a determinar estrategias focalizadas según los grupos etarios. El cuadro que presentaremos a continuación se sustenta en la información publicada en el portal oficial de la DGNNA, específicamente de la Dirección de Políticas (Mimp 2023), quien tiene el rol de supervisión de CAR, más precisamente, la Dirección de Políticas de Niñas, Niños y Adolescentes (DPNNA) de la Dirección General del Niños, Niñas y Adolescentes (DGNNA), del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables tiene dentro de sus funciones, registrar, acreditar, supervisar, sancionar, capacitar y brindar asistencia técnica a los centros de acogida residencial - CAR- públicos, privados y de administración mixta de conformidad con los artículos 11, 77 y 79 del Decreto Legislativo N° 1297, “Decreto Legislativo para la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgos de perderlos”, en concordancia con su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 001-2018-MIMP, así como la Directiva N° 0006-2020-MIMP “Supervisión de los Centros de Acogida Residencial a Nivel Nacional”, aprobada mediante Resolución Ministerial N° 153-2020-MIMP. (Comité de los Derechos del Niño 2000: párrafo 21)

En virtud a dicho marco legal, anualmente se establece una programación de las supervisiones a los Centros de Acogida Residencial Básicos, Especializados<sup>9</sup> y Urgencia a nivel nacional. Durante las supervisiones realizadas en los años 2015; 2016; 2017; 2018; 2019; 2020 y 2022 se registraron a 7,940; 8,029; 6,860; 6,442; 6,497; 5,941; 5,439 y 5,218 niñas, niños y adolescentes respectivamente. Asimismo, se han registrado varias personas que pese a tener mayoría de edad, siguen viviendo en los CAR. Así pues, en los años 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 y 2022 se registró 540; 392; 411; 444; 344; 510; 521; 459 respectivamente, datos que se puede apreciar en la tabla siguiente:

**Cuadro N°3: Cantidad de niñas, niños y adolescentes en centros de acogida residencial públicos y privados según edades.**

<b>NIÑOS, NIÑA Y ADOLESCENTES RESIDENTES</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
0 a 5 años de edad	1344	1387	1269	1143	1247	1088	947	902
6 a 11 años de edad	2651	2857	2256	2170	2046	1798	1608	1535
12 a 17 años de edad	3945	3785	3335	3129	3204	3055	2884	2781
<b>Total, menores de edad residentes</b>	<b>7940</b>	<b>8029</b>	<b>6860</b>	<b>6442</b>	<b>6497</b>	<b>5941</b>	<b>5439</b>	<b>5218</b>
MAS DE 18 AÑOS	540	392	411	444	344	510	521	459
<b>TOTAL, RESIDENTES EN CAR</b>	<b>8480</b>	<b>8421</b>	<b>7271</b>	<b>6886</b>	<b>6841</b>	<b>6451</b>	<b>5960</b>	<b>5677</b>

Fuente: Dirección de Políticas de Niñas, Niños y Adolescentes.

La información anterior debe ser leída con otro cuadro que pone el foco de atención en la data histórica de niños institucionalizados, según el tipo de administración que tengan los CAR.

**Cuadro N°4: Cantidad de NNA según Institución que administra CAR y por año**

<b>Instituciones que administran CAR</b>	<b>Número de NNA por años</b>				
	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
Gobierno Regional	1124	1084	1013	965	900

<sup>9</sup> No existen CAR especializados suficientes para atender casos de NNA en situación de calle, tampoco existen CAR para atender víctimas de violencia sexual, NNA consumidores de sustancias psicoactivas ni NNA con problemas psiquiátricos.

INABIF	1505	1641	1554	1357	1427
Municipalidad	121	91	69	67	67
Privado	3053	3034	2744	2556	2368
Sociedad de Beneficencia (privado)	639	647	561	494	456
<b>Total, general</b>	<b>6442</b>	<b>6497</b>	<b>5941</b>	<b>5439</b>	<b>5218</b>

Fuente: Dirección de Políticas de Niñas, Niños y Adolescentes

La tabla anterior muestra que en los CAR a cargo de los Gobiernos Regionales se tenían 1124 NNA en 2018 y 900 en 2022. Por su parte, el INABIF tenía 1505 NNA en 2018 y 1427 en 2022. Los CAR a cargo de las municipalidades tenían 121 NNA en 2018 y 67 en 2022. Finalmente, el sector privado tenía 3053 NNA en 2018 y 2368 en 2022, por su parte, las sociedades de beneficencias tenían 639 NNA en 2018 y 456 en 2022. A nivel de la data reportada se puede afirmar que el número de NNA institucionalizados disminuyó de 6442 en 2018 a 5218 en 2022. Es decir, en los últimos 5 años, se han reducido en 1224 NNA institucionalizados, cifra que termina siendo residual frente a la cantidad de niños que ingresan anualmente al servicio (veintiocho mil casos), lo que revela un problema que da cuenta de la necesidad de acelerar el proceso de desinstitucionalización para lograr que estas cifras se reduzcan significativamente (CIDH 2002: 71) en favor de nuestra niñez y adolescencia.

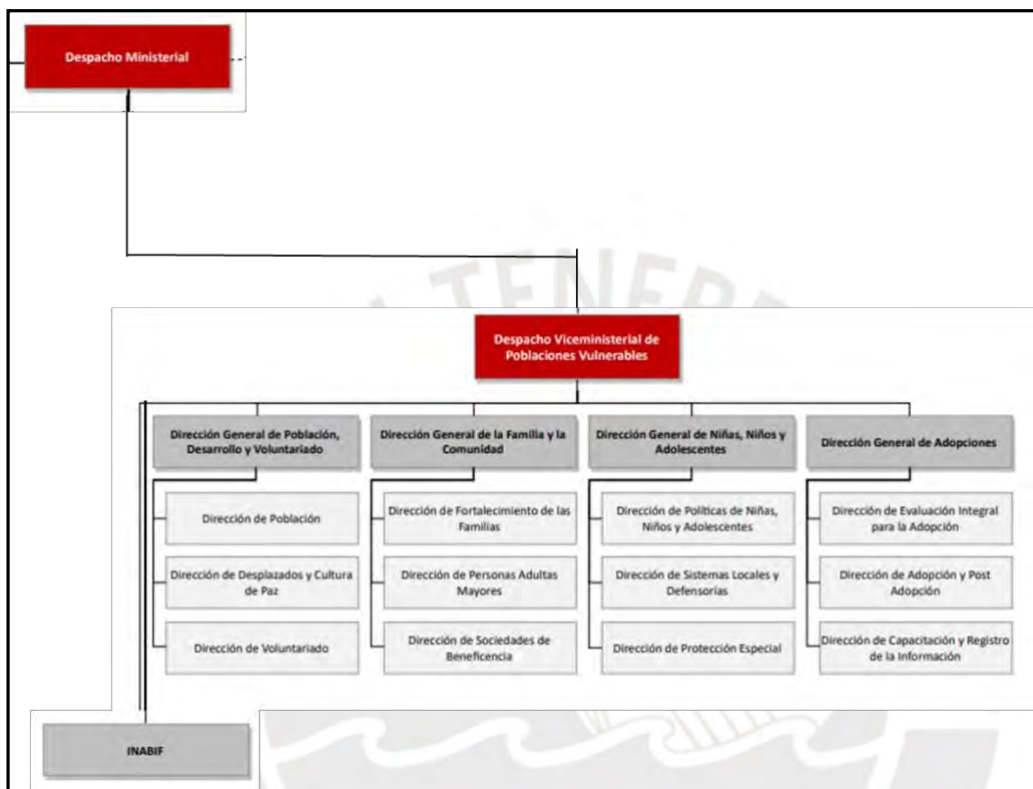
Precisamente en la búsqueda de posibles causas que estén interrumpiendo el avance en el proceso de desinstitucionalización, revisaremos la forma en la que se encuentra organizado el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y los procesos que se realizan, a la interna, para desinstitucionalizar a más niños, niñas y adolescentes. (Pérez Fernández de Velasco 2012).

#### Estructura orgánica del MIMP.<sup>10</sup>

De acuerdo a sus normas de creación, el MIMP se encuentra organizado alrededor de dos grandes temas, por un lado tiene el Viceministerio de la Mujer, en donde se abordan todos los asuntos vinculados con género y por el otro lado se encuentra el Viceministerio de Poblaciones Vulnerables, en donde se abordan los asuntos vinculados con: familia,

<sup>10</sup> Con fecha posterior a la presentación de la presente investigación, se llevó a cabo una modificación en el organigrama del MIMP, a partir del cual la Dirección General de Adopciones se incorpora como una de las direcciones dentro de la DGNNA. Es decir, la Dirección General de Adopciones pierde el rango de dirección general y pasa a ser una unidad orgánica de la Dirección General de niñas, niños y adolescentes. Este cambio, si bien está previsto en la propuesta, es apenas una parte de ella, pues como se ha detallado en el análisis el cambio estructural que se requiere es mucho más amplio, sobre todo un cambio que contemple el enfoque territorial del servicio. Decreto Supremo N°010-2023-MIMP, publicado el 04 de octubre de 2023.

comunidad, niñez, adopciones, sistemas locales, personas adultas mayores, discapacidad, entre otros. Por el alcance de esta investigación nos enfocaremos en el Viceministerio de Poblaciones Vulnerables y en ciertas unidades de organización que lo componen, y que guardan afinidad con el tema bajo análisis. Para ello, se ha seleccionado la fracción del organigrama del MIMP relevante:



Fuente: Plataforma digital única del Estado Peruano

Como se puede apreciar en la imagen anterior, existen tres direcciones generales que se vinculan directamente con todos los temas abordados respecto al proceso de desinstitucionalización repasados en el capítulo 1: la Dirección General de Familia y Comunidad –DGFC-, la Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes -DGNN- y la Dirección General de Adopciones –DGA-. Es pertinente mencionar que dentro de la DGNN se encuentra la Dirección de Protección Especial, la cual tiene a su cargo la provisión de todos los servicios (PCM 2022) que brindan las Unidades de Protección Especial –UPE- a nivel nacional.

A partir de las funciones asignadas a la DGNN se puede advertir que esta Dirección es el órgano con rectoría en materia de niñez, esta naturaleza le permite dictar lineamientos de alcance general respecto a los temas que se encuentran bajo su

competencia rectora, así lo establece el artículo 115 del ROF MIMP<sup>11</sup>, cuando señala además que esta Dirección General tiene a su cargo la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia y conduce el Sistema Nacional de Atención Integral al Niño, Niña y Adolescente en representación del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables - MIMP. Consecuentemente, a través de este órgano deberían articularse todos los temas vinculados con niñez.

No obstante, la estructura del MIMP ha optado por dividir los asuntos de niñez y adolescencia en otras dos direcciones generales, es decir, los temas contenidos en el Decreto Legislativo N°1297 se encuentran a cargo de diversas direcciones generales aun cuando la rectoría sigue a cargo únicamente de la DGNNA. Recordemos que el Decreto Legislativo N°1297 propone un nuevo enfoque hacia la desinstitucionalización, proceso en el cual la adopción aparece como un mecanismo para definir la situación permanente de algunos niños, niñas o adolescentes que transitaron por todo el proceso hasta ser declarados en abandono y adoptabilidad. Adopciones como sub proceso dentro del sistema de protección integral a cargo de la DGNNA, es en esencia un servicio que brinda el Sector a través de una medida de protección con carácter permanente que debe respetar diversos criterios, como por ejemplo procurar evitar el desarraigo cultural (García Llorente y Martínez Mora 2002: 58).

Tener la temática de adopciones con el rango de Dirección General no es un tema subalterno que podría ser superado a través de coordinaciones internas, pues, la adopción es uno de los caminos que ofrece el marco normativo vigente para evitar la institucionalización y garantizar el derecho que tienen los NNA a vivir en familia (Campoy 1998: 299). En ese sentido, la actual estructura fracciona el proceso central forjando dos direcciones generales con el mismo rango, pero completamente asimétricas, no solo en volumen de procesos que atienden, sino también a nivel presupuestal, de recursos humanos y de carga de atenciones.

---

<sup>11</sup> Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones, aprobado a través de la Resolución Ministerial N°208-2021-MIMP.



**Cuadro N°5: Presupuesto de la Dirección General de Adopciones**

Año Fiscal 2023	
<b>DIRECCION GENERAL DE ADOPCIONES</b>	
DIRECCIÓN GENERAL DE ADOPCIONES	PIM
	3,711,344
<b>DIRECCION GENERAL DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES</b>	
	PIM
DIRECCIÓN GENERAL DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES	1,197,857
DIRECCIÓN DE SISTEMAS LOCALES Y DEFENSORÍAS	6,049,466
DIRECCIÓN DE POLÍTICAS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES	2,726,771
DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN ESPECIAL	53,385,874
	63,359,968
Fuente: Elaboración propia a partir consulta amigable del MEF.	

**Cuadro N°6: Cuadro comparativo de recursos humanos DGNNA / DGA.**

Régimen laboral	DGNNA	DGA
CAS Indeterminado	743	27
CAS Temporales	78	15
CAP	36	4
<b>Total:</b>	<b>857</b>	<b>46</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los instrumentos de gestión de la entidad.

A nivel de data estadística de la DGA tenemos dos cuadros que revelan la carga o número de atenciones que despliegan como Dirección General:

**Cuadro N°7: Número de Niñas, niños y adolescentes adoptados según tipo de adopción**

TIPO DE ADOPCIÓN	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL
<b>Regular</b>	124	113	111	87	78	40	64	63	680
<b>Especial</b>	52	67	51	47	82	61	78	59	497
<b>TOTAL</b>	<b>176</b>	<b>180</b>	<b>162</b>	<b>134</b>	<b>160</b>	<b>101</b>	<b>142</b>	<b>122</b>	<b>1177</b>

Fuente: Dirección General de Adopciones

**Cuadro N°8: Número de Niñas, niños y adolescentes adoptados según  
residencia de la familia**

RESIDENCIA DE LA FAMILIA	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL
Nacional	97	89	91	78	96	67	111	83	712
Internacional	79	91	71	56	64	34	31	39	465
<b>TOTAL</b>	<b>176</b>	<b>180</b>	<b>162</b>	<b>134</b>	<b>160</b>	<b>101</b>	<b>142</b>	<b>122</b>	<b>1177</b>

Fuente: Dirección General de Adopciones

Esta información revela que, en los últimos 5 años, la DGA ha promovido en adopción 1177 niños, niñas y adolescentes. Cifra que contrasta diametralmente con los más de 28 mil casos que las UPE reportan haber atendido durante el año 2022.

A partir de lo explicado, un desenlace que puede deducirse lógicamente es que la rectoría de la DGNNA debe fortalecerse incorporando a la DGA como una de sus unidades orgánicas o como parte de su estructura orgánica.

Otro punto interesante de la estructura orgánica de la DGNNA, es que contiene a las UPE a nivel nacional. Es decir, se trata de un servicio que se implementa dentro de un órgano rector. Esta forma de organización no es frecuente en el Estado peruano, pues de acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, los Ministerios son los encargados de formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia, aplicable a todos los niveles de gobierno.<sup>12</sup> Por su parte, el artículo 38° del mismo cuerpo normativo señala que los Programas son estructuras creadas para atender un problema o situación crítica o implementar una política pública específica, es por ello que corresponde analizar si las UPE, por los servicios que brindan deberían estar ancladas en un programa nacional o si su ubicación orgánica es acorde a la naturaleza que tienen.

Al respecto, las Unidades de Protección Especial brindan servicios administrativos para atender casos de riesgo o desprotección (González 2006: 24) y dictan medidas de protección para los niños, niñas y adolescentes que acceden al servicio. Debe además tenerse en cuenta que fueron creadas en el marco del Decreto Legislativo N°1297 para atender específicamente los casos de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos, en el marco del proceso de desinstitucionalización que se forja bajo el nuevo paradigma señalado a lo largo del capítulo 1.

<sup>12</sup> Artículo 23° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

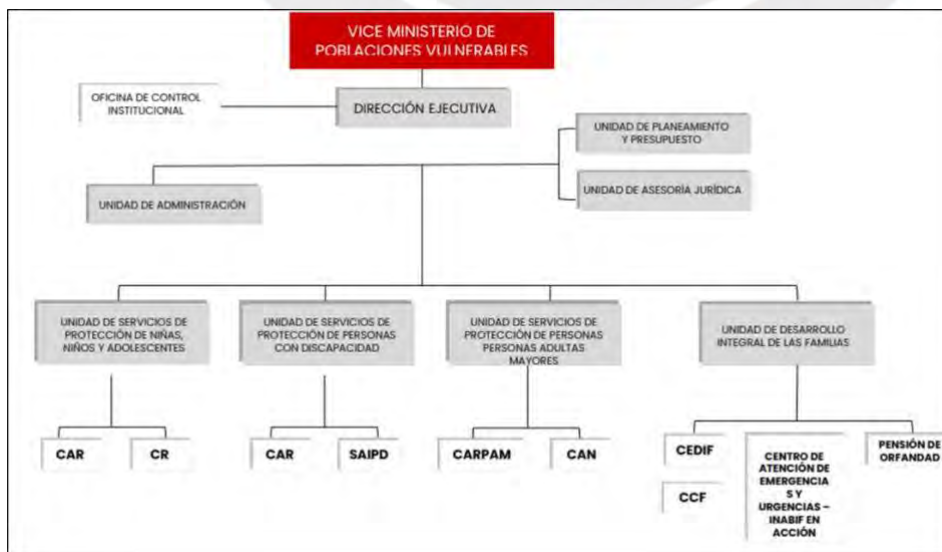
Por otra parte, las UPE tienen todo un modelo operacional propio y una estructura interna para su correcto funcionamiento, fueron creadas para implementar una política pública a través de servicios que buscan garantizar el ejercicio pleno de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo y desprotección, es decir, en situación de especial vulnerabilidad. Tomando en cuenta todas esas características, parecería conveniente que este servicio se encuentre anclado en un programa nacional vinculado con temas de infancia, adolescencia y familia. Paradójicamente, el MIMP tiene una entidad con dichas particularidades que se encuentra adscrita al Sector y que por su afinidad con el tema de investigación debe ser analizada estructuralmente.

### Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar – INABIF

En el párrafo anterior nos referimos al Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar – INABIF, cuya misión fundamental es contribuir con el desarrollo integral de las familias en situación de vulnerabilidad y riesgo social, con énfasis en niños, niñas, adolescentes, personas adultas mayores y personas con discapacidad en situación de abandono, propiciando así su inclusión en la sociedad y el ejercicio pleno de sus derechos.

En esa línea corresponde, es pertinente darle una mirada a la estructura organizacional del INABIF, para identificar espacios en los cuales existe duplicidad temática, generando mayores costos operativos al interior del Sector.

**Cuadro N°9: Estructura de organización del INABIF**



Fuente: Plataforma digital única del Estado peruano

Como puede apreciarse, el organigrama del INABIF, responde a la misión descrita en el párrafo anterior, pues sus intervenciones se producen a través de servicios que brindan hacia las familias, o hacia grupos especialmente vulnerables. Estos servicios no solo tienen un enfoque reactivo, como podría ser la atención residencial a través de los CAR (Comité de los Derechos del Niño 2006: párrafo 37), sino también tienen un enfoque preventivo que se brindan a través de los Centros de Desarrollo Integral de Familias – CEDIF-, los cuales ofrecen diversas atenciones para familias de la zona, como, por ejemplo, servicios de cuidado diurno para NNA, que incluye alimentación, talleres, clases y acompañamiento psicológico. Estas actividades son un potente aliado en la prevención de la violencia o cualquier factor de riesgo, pues al trabajar de la mano con las familias, se logra identificar de forma temprana situaciones que podrían desencadenar en desprotección y se pueden adoptar algunas medidas para evitar que dichas situaciones escalen y afecten a los niños, niñas y adolescentes.

Esta forma de intervención con las familias de forma preventiva se alinea con el espíritu contenido en las Directrices de Naciones Unidas, que repasamos en el capítulo uno, y con el enfoque preventivo en el cual se inspira el Decreto Legislativo N°1297. Precisamente por ello, estos son servicios que deberían implementarse a nivel nacional pero bajo un enfoque territorial, pues el alcance actual que tienen los CEDIF del INABIF es muy limitado. Es decir, el modelo que implementan los CEDIF deberían ser fortalecidos con intervenciones más cercanas al ciudadano. En esa línea, consideramos pertinente que este tipo de servicios se descentralicen a nivel de gobiernos sub nacionales para que alcancen una mayor cobertura a nivel territorial, cubriendo la demanda en el nivel más cercano al ciudadano.<sup>13</sup>

#### Relación ente CAR del INABIF & UPE del MIMP

Por otra parte, además de los CEDIF, el INABIF tiene los Centros de Atención Residencial – CAR- en los cuales acoge a los niños, niñas y adolescentes con medida de protección residencial dictadas por las UPE o el Poder Judicial y en quienes debería encontrar a su aliado natural y estratégico para impulsar el proceso de desinstitucionalización encomendado a través del Decreto Legislativo N°1297. Es decir, los CAR y las UPE son dos servicios que forman parte de un mismo proceso. Ponerlos en entidades distintas genera una serie de complicaciones operativas y funcionales que terminan impactando directamente en el proceso de desinstitucionalización y en el

---

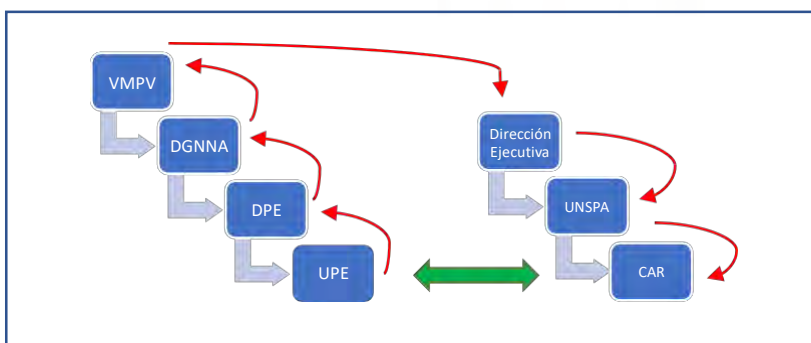
<sup>13</sup> Actualmente existen CEDIF que ya fueron transferidos, pero es preciso fortalecer la rectoría del MIMP respecto a los servicios de cuidado, pues provienen de diversas fuentes y no hay una entidad que acredite, fiscalice y monitoree dichos servicios.

derecho de los niños, niñas y adolescentes a vivir en familia. A partir de un ejemplo se podrá deducir la estrecha relación que existe entre la UPE y el CAR en el marco del proceso de desinstitucionalización.

Pensemos en un niño que llega físicamente al servicio de la UPE, a partir de un operativo policial en el cual fue rescatado de una red de trata de personas. Luego de agotar todos los mecanismos previos para evitar la institucionalización, su situación es tan precaria que debe ser ingresado a un CAR temporalmente para recibir atención integral, en tanto la UPE se encarga de buscar a la familia de origen o extensa con la finalidad de desinstitucionalizarlo. Todas las medidas de protección de acogimiento residencial demandan un acompañamiento estrecho entre la UPE, que dictó la medida y el CAR que está atendiendo al niño. De esta forma, el CAR, a través de sus especialistas brinda el soporte físico, emocional y psicológico al niño e informa a la UPE sobre todo el proceso de adaptación por el que está atravesando (Defensoría del Pueblo 2010: 61). En esa línea, cualquier decisión que adopte la UPE, se sustenta en lo que el CAR informa oportunamente.

Por tanto, separar dos etapas tan íntimamente relacionadas en dos entidades del mismo Sector termina siendo contraproducente y extiende aún más el proceso porque incorpora otro actor en la cadena de coordinación, ya que, como se puede apreciar en el organigrama del INABIF, los CAR dependen de la Unidad de Servicios de Protección de Niños y Adolescentes – UNSPA, por tanto, todos los informes que solicite la UPE, deben ser remitidos a través de su dirección de línea (DPE), incluso a través de otros órganos de mayor jerarquía -según lo que disponga la gestión de turno- y luego ingresar por conducto regular -mesa de partes- del INABIF.

**Cuadro N°10: Proceso formal para trámites de documentos entre el MIMP e INABIF**



Fuente: Elaboración propia.

En el cuadro anterior se puede visualizar en líneas rojas el actual camino que deben recorrer los informes o coordinaciones formales entre los CAR y las UPE. Por el contrario, la flecha de doble vía verde es el nivel de coordinación que deberían tener entre ambos servicios. Es decir, existe una gran brecha entre el ser y el deber ser.

Todo este complejo proceso (MIMP 2022) interno podría ser superado si los servicios que brinda el MIMP estuvieran agrupados en un mismo nivel organizacional, de forma tal que permita una coordinación directa entre unidades de organización. En esta línea, al final de este acápite se planteará una propuesta de nueva estructura, que intente superar los problemas descritos y que permita que el proceso de desinstitucionalización se consolide a nivel orgánico en el MIMP para que más niños, niñas y adolescentes en situación de desprotección puedan gozar de su derecho a vivir en su familia.

#### Fortalecimiento de las familias en la organización del MIMP

Retomando el análisis sobre el organigrama del MIMP, existe otro aspecto que debe ser revisado para poder delimitar de mejor manera los cambios que se requieren y lograr una organización con procesos más fluidos, sin duplicidades y con unidades de organización que se agrupen de acuerdo a su naturaleza. En ese sentido, se observa que la Dirección de Familia y Comunidad – DFC- es quien debería tener como norte todo el fortalecimiento de las familias, pues como lo señalamos anteriormente, es en las familias donde surgen las situaciones de riesgo que pueden desencadenar en desprotección afectando de esa forma a toda la población especialmente vulnerable. En esa línea, por tener un mandato más general, esta dirección actúa como paraguas que acoge todas las temáticas más específicas -niñez, adultos mayores, discapacidad-. A partir de esa naturaleza, el rango de este tema debe ser mayor, y escalar el fortalecimiento de las familias a nivel de viceministerio, sobre todo si tenemos en cuenta que el objetivo es fortalecer las familias, porque una familia fuerte no abandona a ninguno de sus miembros, sino que, por el contrario, los protege en cualquier etapa de su vida, independientemente del estado en el que se encuentre o si tiene alguna discapacidad.

El cambio propuesto no solo involucra al nombre, sino que supone un cambio de enfoque, alineándose nuevamente a lo propuesto por el Decreto Legislativo N°1297, respecto a la labor preventiva que debe desarrollar el Estado, para lograr identificar aquellas familias que tengan algunos factores de riesgo y acompañarlas a través de sus servicios evitando que ciertas situaciones de riesgo se conviertan en desprotección, afectando directamente los derechos de los más vulnerables entre los vulnerables.

A partir de todo lo señalado, es sencillo percibir que la actual atomización de funciones, en tres direcciones generales y en el INABIF, fracciona el Sistema Nacional de Atención Integral al Niño, Niña y Adolescente y desvincula servicios y procesos que deberían estar profundamente vinculados, tales como el acogimiento familiar, el proceso de adopciones, así como las evaluaciones que realizan las UPE y los CAR. Todos estos problemas serán recogidos como propuestas de cambio en los acápite siguientes a través de diversas recomendaciones.

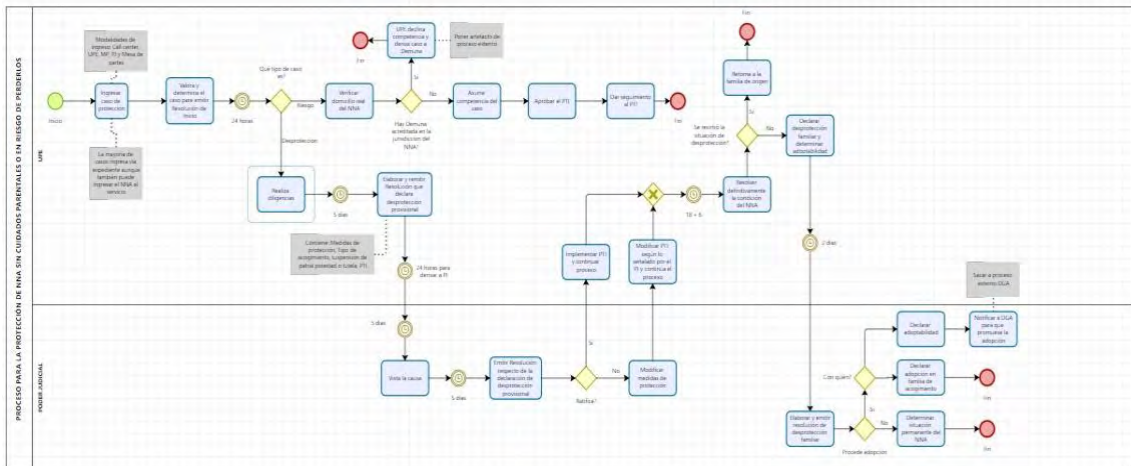
A partir de todo lo expuesto, quedan explicadas las razones por las cuales la estructura orgánica del MIMP debe repensarse a la luz del rol que debe cumplir en el marco de su rectoría en materia de infancia y adolescencia. En ese sentido, la nueva estructura organizacional debería considerar los procesos misionales que desarrolla el MIMP para lograr que estos fluyan en beneficio de la niñez y adolescencia bajo un enfoque desinstitucionalizador.

#### 2.2.2. Actores y procesos del sistema de protección. Identificamos cuellos de botella que complejizan el proceso.

En la búsqueda de algunas causas que están afectando la desinstitucionalización en el Perú, es preciso graficar el proceso diseñado por el Decreto Legislativo N°1297, para identificar algunos puntos que se están convirtiendo en los “cuellos de botella” que impiden que la norma pueda cumplir con los objetivos para los que fue concebida.

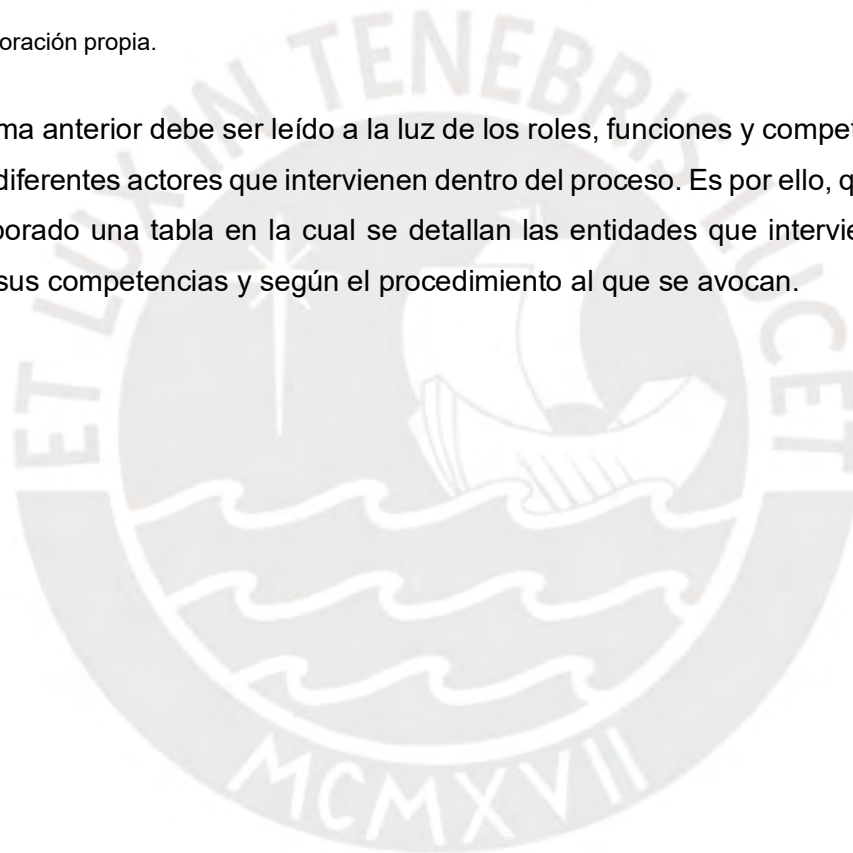
El mapeo de proceso que se adjunta a continuación es uno de los aportes de esta investigación, y ha sido construido considerando las disposiciones contenidas en el Decreto Legislativo N°1297, con especial énfasis en las etapas que deben desarrollar las UPE dentro del proceso:

**Cuadro N°11: Flujoograma del Decreto Legislativo N°1297**



Fuente: Elaboración propia.

El flujoograma anterior debe ser leído a la luz de los roles, funciones y competencias que tienen los diferentes actores que intervienen dentro del proceso. Es por ello, que también se ha elaborado una tabla en la cual se detallan las entidades que intervienen, en el marco de sus competencias y según el procedimiento al que se avocan.





**Cuadro N°12: Facultades según el procedimiento de competencia**

Entidades	Procedimiento	Facultad o competencia
DEMUNA (acreditada)	Riesgo	Valora y declara situación de riesgo.
		Implementa y hace seguimiento al Plan de trabajo individual
MIMP DGNNNA - UPE	Riesgo Desprotección Acogimiento familiar Adopción	Valora y declara situación de riesgo o desprotección provisional
		Implementa y hace seguimiento al Plan de trabajo individual
		Dispone aplicación de medidas de protección
		Propone la adoptabilidad
		Evalúa a las familias para acogimiento familiar y realiza seguimiento
MINJUS	Riesgo	Designa defensor
	Desprotección	
MIMP DGA	Adopción	Promueve la adopción de los NNA declarados en desprotección y adoptabilidad.
MP (Fiscalías de familia y mixtas)	Desprotección	Opina y observa el exp. Administrativo en pronunciamiento definitivo.
PJ (Juzgados de familia o mixtos)	Riesgo Desprotección Acogimiento familiar Adopción	Valida o modifica la decisión de la autoridad administrativa.
		Declara la desprotección
		Dispone aplicación de medidas de protección o ratifica
		Declara la adoptabilidad
		Declara la adopción en familia
PNP	Medidas de protección	Colabora con la autoridad competente
CAR	Medidas de protección	Ejecuta el acogimiento residencial
		Implementa y hace seguimiento al Plan de trabajo individual

Fuente: Elaboración propia

A partir de los diagramas presentados, se reconoce que el Decreto Legislativo N°1297 diseña dos rutas de acción, de acuerdo a la gravedad del caso específico. La primera está relacionada con factores de riesgo y la segunda con casos de desprotección. Como lo hemos señalado anteriormente, la valoración se realiza de acuerdo a unas tablas con criterios específicos de evaluación.

De acuerdo al proceso presentado, un caso puede ingresar por diversos canales, los principales son: la central telefónica, disposición del Ministerio Público, orden del Poder

Judicial, UPE, denuncias o por trámite documentario. Asimismo, respecto al tipo de ingreso, existen dos modalidades: el caso ingresa mediante expediente o físicamente, cuando se produce el ingreso físico de un niño, niña o adolescente, al servicio.

Este último dato, es fundamental que se comprenda, porque cuando la UPE reporta que en el año 2022 ha atendido a más de 28 mil niños, niñas o adolescentes, no significa, en modo alguno que dicha población vulnerable haya ingresado físicamente al sistema, es decir, a partir de la estadística brindada por la misma UPE se ha identificado que cuando ingresan los casos, la UPE reporta ese número como parte de sus estadísticas, pero ello no significa que se haya determinado si el caso califica como riesgo o desprotección y se haya emitido una resolución declarando el inicio del procedimiento, menos aún que se haya otorgado una medida de protección.

Como lo hemos explicado anteriormente, la atención no se agota en el inicio del procedimiento, pues a partir de ello, la UPE tiene, un largo camino por transitar para poder determinar si inicia el procedimiento por riesgo o desprotección, e identificar, posteriormente, qué medida de protección adoptar de acuerdo al interés superior del niño, niña o adolescente.

Para explicar mejor la dificultad, planteamos el caso que ingresa por la central telefónica en la cual se denuncia que un grupo de hermanos están, presuntamente, siendo víctimas de malos tratos por parte de sus progenitores, pues permanentemente se logran escuchar gritos, llanto, y golpes. De acuerdo al procedimiento vigente, el caso es derivado de inmediato a la UPE para que se apersona a verificar la situación, allí la UPE debe realizar solo acciones indagatorias que le permitan tener certeza de la existencia del niño y de su domicilio. Si determina que el caso es por desprotección y tiene UPE en dicha jurisdicción<sup>14</sup>, emite una resolución para inicio del procedimiento.

Hasta este punto, todo se ajusta al marco legal vigente, pero a partir de ese momento, los pasos siguientes adquieren especial complejidad, pues la atención de estos casos debe tener en cuenta el componente territorial, la extensión de nuestro territorio y la limitada accesibilidad que tenemos a nivel nacional.

Otro elemento a considerar, como lo mencionamos anteriormente, es que en entornos de pobreza los factores de riesgo se incrementan, es por ello que la mayoría de casos

---

<sup>14</sup> Donde no existen UPE competentes, es el PJ quien asume estos casos.

que deben atender las UPE son en zonas rurales o en condiciones de especial vulnerabilidad. Consecuentemente, la atención inmediata de los casos reportados es compleja por las distancias que separan las sedes en donde se ubican las UPE y el domicilio real del niño. Regresando al caso denunciado, supongamos que este se localiza en una comunidad nativa en las orillas del Río Marañón, a la cual solo se puede llegar por vía fluvial y se encuentra a ocho horas de distancia de la ciudad de Iquitos<sup>15</sup>, en donde se encuentra la sede más cercana de la UPE. Si la UPE tiene jurisdicción<sup>16</sup> sobre ese territorio, la atención demanda que el equipo de especialistas de la UPE se traslade para verificar los hechos y atender el caso concreto. A partir de lo mencionado es posible advertir el elevado costo que implica para el Estado conocer un caso específico, considerando el enfoque territorial. Añadido a ello, corresponde precisar que la atención del caso no se agota en una visita, sino que debe producirse un acompañamiento cercano con la familia para eliminar los factores que ocasionan el riesgo o para determinar si existe desprotección y dictar algunas medidas que protejan a los niños.

En la búsqueda de alternativas que permitan una atención más celeridad de los casos, los gobiernos locales podrían asumir el seguimiento y acompañamiento cuando se traten de situaciones de riesgo, a través de las DEMUNAS<sup>17</sup>. No obstante, incluso para dichas instancias administrativas locales, el territorio incorpora grandes retos para una atención oportuna y si a ello le sumamos la deficiente conectividad que existe a nivel territorial, el resultado es el que precisamente revelan las estadísticas del MIMP (Mimp 2023), en las cuales reportan miles de casos que ingresan al servicio, frente a un porcentaje muy reducido de casos que son efectivamente atendidos.

#### **Número de expedientes en las UPE o DIT periodo 2015 al 2022 por años.**

A continuación, se presenta el número de niñas, niños y adolescentes que ingresaron a las Unidades de Protección Especial (antes Unidades de Investigación Tutelar) implementadas gradualmente, por año:

---

<sup>15</sup> Solo existe una UPE para atender toda la Región de Loreto.

<sup>16</sup> Si no existe UPE competente, el caso debe ser derivado al juzgado competente.

<sup>17</sup> Recordemos que para que la UPE decline competencia a favor de la Demuna, debe verificar el domicilio del niño y debe existir una Demuna acreditada con competencias en dicho territorio.

**Cuadro N°13: Total de NNA ingresados al sistema de protección por año**

<b>AÑO DE INGRESO</b>	<b>NNA INGRESADOS</b>
<b>TOTAL</b>	<b>153,014</b>
2015	<b>9,273</b>
2016	<b>12,516</b>
2017	<b>12,117</b>
2018	<b>17,221</b>
2019	<b>28,936</b>
2020	<b>17,608</b>
2021	<b>26,945</b>
2022	<b>28,398</b>

Fuente: Unidades de Protección Especial  
Elaboración: Dirección de Protección Especial

Respecto a este número global, el MIMP<sup>18</sup> señala lo siguiente: De los 28,398 niñas, niños y adolescentes (NNA) ingresados en el año 2022, 13502 NNA iniciaron procedimiento por riesgo, y de los que iniciaron procedimiento por desprotección familiar, 2 578 NNA se dictó medida de protección de acogimiento familiar y 1 020 NNA acogimiento residencial (ingreso a un CAR).

**Cuadro N°14: Total de NNA ingresados al sistema de protección de acuerdo al servicio**

Con la información proporcionada, hemos elaborado el siguiente cuadro:

Total de NNA ingresados al servicio		28398
Riesgo		13502
Desprotección	Acogimiento Familiar	2578
	Acogimiento residencial	1020
Total de NNA atendidos.		17100
Diferencia entre el número total de casos ingresados y los que recibieron atención		<b>11298</b>

Fuente: Elaboración propia.

<sup>18</sup> Ha existido un intercambio de información fluida con el viceministerio de poblaciones vulnerables. Específicamente con la viceministra Elba Espinoza quien compartió para fines de la presente investigación información estadística que no tiene contenido confidencial. La información también se encuentra en las páginas oficiales de la entidad, consideradas en bibliografía del presente estudio.

La información proporcionada confirma el análisis realizado, pues según dicha data, existen 11 298 casos que no fueron atendidos efectivamente por el MIMP, pero que sí ingresaron al servicio y forman por tanto parte de su estadística, pero requieren al menos que se realicen las acciones indagatorias para saber si se trata de un caso de riesgo o desprotección, y así poder dar inicio al procedimiento formalmente, o declinar competencia a favor de la Demuna Acreditada o el Juzgado más cercano al domicilio del niño.

Retornando al flujo del proceso presentado, se identifica otro punto álgido en el cual se complica la tramitación del expediente. Nos referimos a la revisión de los expedientes por parte del Poder Judicial. Si bien este paso de revisión busca que el proceso sea más garantista y cumple con los estándares internacionales que mencionamos en el capítulo 1, en la práctica es preciso que ambas instituciones ajusten el nivel de sus coordinaciones para lograr que el proceso fluya de acuerdo a lo establecido en el Decreto Legislativo N°1297. Para ello, el MIMP debe remitir los expedientes completos al Poder Judicial, de forma tal que en dicho expediente estén contenidos todos los elementos que generen en el juez la convicción de que el niño, niña o adolescente se encuentra en estado de desprotección, y que debe ser declarado como tal a fin de otorgarle una medida de protección definitiva. Por el otro lado, el PJ debe priorizar en todos los casos los expedientes de niños que se encuentran institucionalizados, entendiendo que esta población es especialmente vulnerable entre los vulnerables.<sup>19</sup>

Al respecto, el MIMP<sup>20</sup> reporta que, hasta el mes de febrero del 2023, existen 375 niñas, niños y adolescentes cuyos casos se encuentran a la espera de la sentencia y/o consentida de la declaración judicial de desprotección familiar, los mismos que fueron remitidos por las Unidades de Protección Especial con su respectivo informe técnico. No obstante, esta data no es global, pues únicamente revela los casos atendidos por la UPE.

Respecto a este punto, corresponde enfatizar un aspecto que no está considerado en el proceso contemplado en el Decreto Legislativo N°1297, pero que evidencia un vacío y una desconexión entre las Direcciones Generales que abordamos en el acápite anterior. Nos referimos a los niños, niñas y adolescentes que son institucionalizados a

---

<sup>19</sup> Una analogía podría hacerse con el sistema penal, el cual prioriza la atención de expedientes de los reos en cárcel. En el caso de los NNA institucionalizados, cada día que pasan en los CAR pierden la oportunidad de ser adoptados.

<sup>20</sup> La información ha sido remitida por el viceministerio de poblaciones vulnerables para los fines de la presente investigación, la información no tiene datos confidenciales y se puede encontrar en los portales de la entidad.

través de una orden del PJ o el MP. Es decir, que ingresan a un CAR sin que la UPE inicie el procedimiento de desprotección.

Estos casos no forman parte de las estadísticas de la UPE, por tanto, respecto de ellos no realiza impulso tutelar para que sean declarados en desprotección. La pregunta entonces es: ¿qué pasa con esos niños, niñas y adolescentes que se encuentran institucionalizados?, el Poder Judicial debería asumir la investigación, buscando desinstitucionalizarlos a través de una medida de protección permanente. Sin embargo, como ello no ocurre (Defensoría del Pueblo 2010: 95), la solución empírica viene desde la Dirección General de Adopciones, la cual a través del cruce de la información que brindan los CAR, identifica aquellos niños, niñas o adolescentes cuyos casos no tienen seguimiento por parte de las UPE, para que el impulso se brinde a través de la DG (Tribunal Constitucional 2009).

Esta situación nuevamente da cuenta de una ruptura e incluso duplicidad de funciones, entre los servicios que brinda el MIMP, pues, bajo un proceso único, todos los casos que involucren niños, niñas y adolescentes institucionalizados deberían ser llevados por la UPE y revisados por el PJ, independientemente de la forma de ingreso que hayan tenido y en ningún caso debería la DGA asumir dicha competencia.

Nótese que este vacío y duplicidad de competencias ya había sido mencionado en el acápite anterior, el cual se torna aún mayor si se revisa el tema del acogimiento familiar, pues la gran mayoría de casos que ingresan directamente por el Poder Judicial son dictaminados en acogimiento familiar (estos casos no pasan por la UPE). Respecto de dichos casos no existe registro ni seguimiento en las instancias administrativas, pues todo se maneja a nivel jurisdiccional, lo cual excede los límites de esta tesis, pero corresponde tener presente en la búsqueda de un sistema unificado que pueda brindar data consistente a nivel Estado.

Finalmente, respecto al flujograma presentado, corresponde mencionar otro problema que merece ser superado en favor del interés superior del niño, niña o adolescente. Nos referimos al proceso de investigación que realizan las UPE, específicamente al número de intentos para identificar a un familiar que pueda hacerse cargo del niño, niña o adolescente y oportunidades que se brindan para la reintegración con la familia de origen. Para ello, nuevamente debemos referirnos al objetivo central que tiene el nuevo modelo garantista de protección, que abordamos en acápites anteriores, en el cual todo el proceso debe girar en torno al interés superior del niño, niña o adolescente. Es por

ello, que el equipo de profesionales del MIMP debe evaluar profundamente, pero de forma célere cada caso concreto y definir un cronograma de acciones específicas y con plazos, que permita que el niño, niña o adolescente pueda gozar plenamente de su derecho a vivir en familia. Dilatar este proceso, significa vulnerar directamente al niño, niña y adolescente en sus posibilidades de ser adoptado.

Diversos casos que revelan la necesidad de delimitar este aspecto los encontramos frente a situaciones de desprotección por consumo de narcóticos de los progenitores. En dichos casos, las UPE incorporan en el Plan Individual que los progenitores inicien terapias de rehabilitación para superar su dependencia. No obstante, la evidencia da cuenta que este tipo de situaciones son muy difíciles de revertir, incluso durante años, las estadísticas de personas que lograr superar esas dependencias es casi nula. Consecuentemente, si ya ha transcurrido un tiempo razonable y los progenitores no han podido recuperarse, corresponde que las autoridades en su rol tutelar actúen en favor del niño, niña y adolescente buscando una solución permanente para su caso.

El último punto que se requiere resaltar respecto al proceso instaurado por el Decreto Legislativo N°1297 es que no existe un sistema organizacional completo para afrontar todo el proceso contemplado en el marco legal.

No obstante, completar el proceso no pasa únicamente por modificar la estructura orgánica del MIMP y reorganizar la entidad bajo una mirada de gestión por procesos (BID 1996). Sino que, involucra una nueva mirada al sistema de protección en su totalidad. Específicamente, nos referimos a la concordancia que debería existir entre el proceso diseñado por el Decreto Legislativo N°1297 y lo que sucede en la realidad por falta de cobertura a nivel territorial.

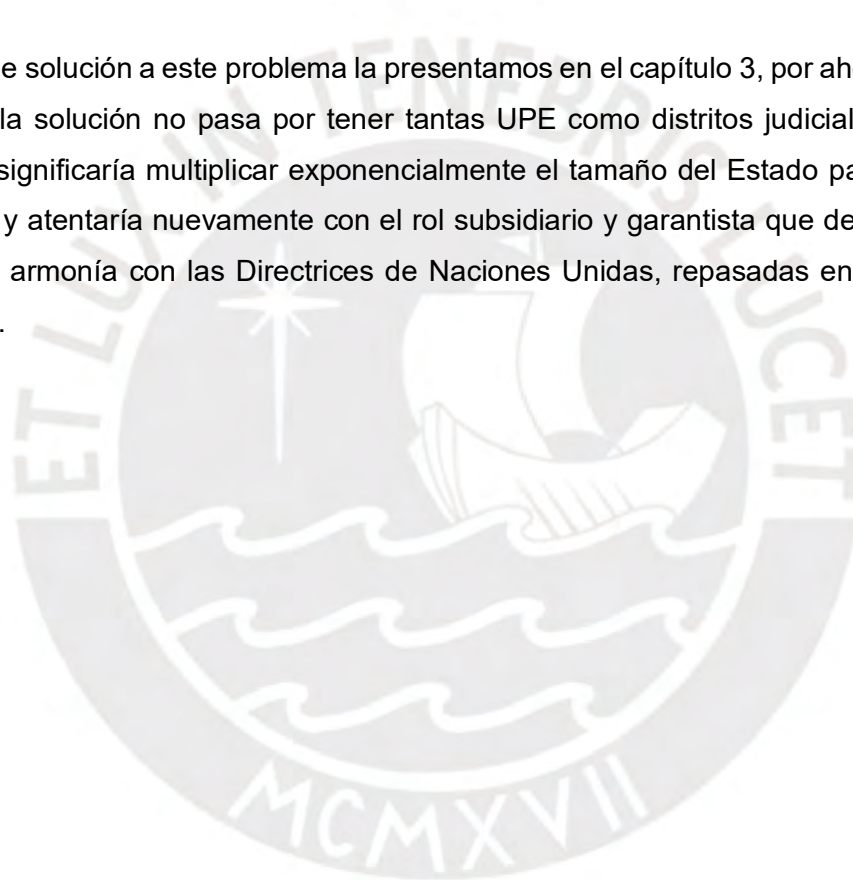
Dicho problema se presenta porque si bien el MIMP ha logrado desconcentrar sus servicios a nivel nacional a través de 25 UPE a nivel nacional y tiene cobertura a nivel de capitales de región (MIMP 2023), su cobertura no es total. Al respecto, es sencillo darse cuenta que el Perú es más vasto que las capitales de región y precisamente las necesidades más álgidas se producen en zonas alejadas donde coexisten diversos factores de riesgo.

En esa línea, y pese a que el proceso diseñado por el Decreto Legislativo N°1297 diseña una única vía de ingreso, en la práctica dos entidades tienen plena competencia para dictar medidas de protección, el PJ y la UPE. Consecuentemente, si el caso se presenta

en una localidad fuera de los distritos judiciales en los que la UPE tiene competencia, será el PJ quien conocerá el caso y brindará la medida de protección que considere conveniente, sacando dicho caso y su respectivo seguimiento del ámbito administrativo.

Mientras no se logre superar esa dicotomía, no será posible tener una base de datos consolidada a nivel nacional que permita saber cuántos casos de riesgo o desprotección existen, pues aun cuando se pudiera tener un software que inter opere entre el MIMP y el PJ con una base de datos unificada, el seguimiento y atención de los casos seguiría partido en dos entidades bajo criterios distintos en la forma, la metodología de intervención y el abordaje.

Una posible solución a este problema la presentamos en el capítulo 3, por ahora bastará decir que la solución no pasa por tener tantas UPE como distritos judiciales existan, pues eso significaría multiplicar exponencialmente el tamaño del Estado para atender este tema y atentaría nuevamente con el rol subsidiario y garantista que debe tener el Estado en armonía con las Directrices de Naciones Unidas, repasadas en durante el Capítulo 1.





### **CAPÍTULO III: Evaluación y análisis del sistema de protección para identificar las causas que impactan negativamente en el proceso de desinstitucionalización de los niños, niñas y adolescentes en el Perú.**

#### **3.1. Consideraciones organizacionales, que permitan extraer variables comunes para una evaluación del proceso de desinstitucionalización.**

En este capítulo corresponde plantear un breve marco conceptual a partir del cual se puedan determinar algunas variables o indicadores para evaluar el proceso de desinstitucionalización con los entrevistados. Este proceso de evaluación presenta algunas dificultades porque si bien existen esquemas para el análisis de organizaciones, mayoritariamente están referidos a organizaciones privadas. Consecuentemente, será necesario hacer un esfuerzo argumentativo para extraer algunas variables que puedan ajustarse al sector público y a partir ellas analizar la labor de las entidades que forman parte del sistema de protección, principalmente el MIMP.

Para ello, es importante en primer término establecer que la gestión pública tiene una dinámica distinta a la gestión privada en muchos niveles. De acuerdo a nuestro modelo constitucional, el rol del Estado es subsidiario, es decir solo debe intervenir en aquellas actividades que los privados no puedan o deban asumir. Bajo ese enfoque, el Estado a través de sus políticas públicas define los principales problemas públicos y las estrategias, planes o cualquier otro tipo de modelo operacional orientado al cierre de brechas para resolver el problema identificado y generar valor público.

En el caso peruano, el análisis objetivo de las instituciones o entidades y la evaluación de su gestión es particularmente compleja, pues no se revela la existencia de enfoques metodológicos que nos aproximen a una evaluación de entidades del Poder Ejecutivo o del Estado en general. No obstante ello, es importante señalar que existen una serie de instrumentos de gestión que miden el avance progresivo en el cumplimiento de metas por parte de los Sectores del Poder Ejecutivo (Hodge y otros, 2003: 13), por ejemplo, a nivel de instrumentos de planeamiento, tenemos el Plan Operativo Institucional –POI-, el Plan Estratégico Institucional - PEI, el Plan Estratégico Sectorial Multianual – PESEM; por otra parte, a nivel de presupuesto, tenemos instrumentos que permiten el seguimiento en la ejecución del gasto para el cumplimiento de metas o resultados, como son los presupuestos por resultados, que se consolidan a través de los programas presupuestales orientados a resultados – PPOR-(Casas, 2012 : 26).

Sin embargo, todos los instrumentos señalados únicamente miden el avance en términos cuantitativos, sin analizar el tema de forma cualitativa. Es decir, no se analiza si las metas planteadas responden efectivamente al cierre de brechas o si los resultados esperados a través del PPOR de atención a la infancia se condicen con la política de la desinstitucionalización.

Este es el caso del Programa presupuestal 117 denominado: Atención oportuna de niños, niñas y adolescentes en presunto estado de abandono. Si se revisa con detalle los productos asociados al programa presupuestal encontramos actividades de atención y cuidados en CAR, es decir, las actividades no se ajustan al nuevo enfoque desinstitucionalizador que debe impregnar cualquier actividad que desarrolle el MIMP respecto a los niños, niñas y adolescentes que acceden al servicio, o peor aún, advertimos que la descripción de la población objetivo es incorrecta, pues se menciona lo siguiente:

**POBLACIÓN OBJETIVO**

Niñas, niños y adolescentes cuyas madres biológicas utilizan castigo severo

*(Castigo Severo: Privándolos de la alimentación, golpes o castigos físicos, dejándolos encerrados, poniéndoles más trabajo, dejándolos fuera de casa y quitándoles la ropa)*

En este recuadro vemos claramente que persiste el enfoque punitivo con una notoria ausencia de enfoque de género, pues únicamente se menciona a la madre, es decir, no existe enfoque de familia y se infiere que la desprotección únicamente se produce a través del castigo severo de la madre. Consecuentemente, de acuerdo a esta perspectiva, las actividades están pensadas para proteger a ese niño, niña o adolescente, a través de instituciones que lo “custodien adecuadamente”.

La pregunta inmediata ante esta situación es ¿por qué no se contemplaron actividades relacionadas con acogimiento familiar u otras que permitan acelerar el proceso de desinstitucionalización? La respuesta se encuentra precisamente al interior del MIMP, pues, el programa presupuestal es fiel reflejo de las actividades cotidiana que realiza el MIMP y cuyos resultados pueden ser medibles rápidamente para la gestión, por ejemplo, el número de niños que reciben atención en un CAR. En esa línea, colocar un indicador sobre “reintegraciones familiares exitosas” realizadas por la UPE o “número de niños cuya situación definitiva es determinada dentro de los primeros 6 meses de ingresar al sistema”, son indicadores cuya medición demandaría mayor esfuerzo y eventualmente revelarían las fallas de la gestión, de la entidad y del sistema. Es por ello que no se han considerado actividades cualitativas o vinculadas con el proceso de desinstitucionalización en el diseño del programa presupuestal.

A partir de esta evidencia es posible afirmar que el quehacer cotidiano del MIMP no se orienta a resultados u objetivos de la política de desinstitucionalización<sup>21</sup>, esta forma de gestión es común en aquellas entidades que no implementan una gestión por procesos orientada a resultados (Bastidas & Pisconte 2009:14). Esta precisamente, podría ser una de las primeras causas de la ralentización del proceso de desinstitucionalización. Consecuentemente, a nivel de entrevistas se considerará la variable “procesos” para analizar la gestión del MIMP.

Otro de los temas que afloran espontáneamente cuando se analiza a una entidad es el recurso humano. Al respecto, diversos autores (Echebarría y otros 1999) señalan que las entidades también generan valor público con el cambio de patrones de conducta. Y es que, efectivamente, nunca se puede olvidar que los servicios públicos son brindados por personas, para personas. Consecuentemente, cualquier proceso de reforma, reestructuración o cambio en general que se pretenda realizar al interior de una entidad pública debe considerar el cambio en la cultura organizacional, para que la reforma se asiente y perdure en el tiempo.

Bajo esta mirada, el proceso de desinstitucionalización únicamente tendrá éxito en el cumplimiento de sus objetivos, en la medida en que todos los operadores dentro del proceso, comprendan el rol que desempeñan, sepan con exactitud cuál es su aporte en la cadena de valor al interior de la entidad y conozcan el sistema de forma integral para que todas sus actuaciones y decisiones estén imbuidas de los objetivos que propone el proceso de desinstitucionalización. Por tanto, mientras no existan operadores de los servicios comprometidos, capacitados y motivados, se podrá cambiar la forma de hacer las cosas, los procesos o las normas, pero ello no podrá cambiar “el ser”, pues este componente se vincula directamente con el deber ser de cada uno de los funcionarios públicos (Chiavenato, 2009).

Existe otro punto a considerar cuando se habla de recurso humano en el sector público, es un elemento que está presente en todas las entidades públicas, que dificulta la toma de decisiones y la planificación; nos referimos a la volatilidad y permanente cambio de las autoridades políticas a cargo de un ministerio. En ese sentido, Carles Ramio señala

---

<sup>21</sup> Esta afirmación se refuerza si revisamos con detalle las metas planteadas en el POI de la entidad, las cuales no impactan de forma significativa en los objetivos que propone la política de desinstitucionalización.

que lo político es uno de los factores externos a la entidad que impactan negativamente en la gestión pública y que por tanto deben ser tomados en cuenta al momento de la evaluación o análisis de una organización (Ramíó, 2002). Es decir, el proceso de cambio al interior de una organización es más lento, entre otros temas, porque existe una interminable rotación de autoridades a cargo, que envuelven a la entidad en marchas y contramarchas respecto a un tema específico.

Otro de los aspectos que debe ser analizado o evaluado dentro de una entidad es el referido a la organización, sobre todo considerando que las entidades públicas, regidas por el principio de legalidad, realizan únicamente las funciones establecidas en sus normas y se organizan en diversas unidades en las cuales descomponen las labores que la entidad debe realizar. Todo modelo de organización, debería promover el diálogo abierto entre las unidades a través de una coordinación y articulación permanente. Sin embargo, como revisamos en el capítulo dos, el MIMP tiene diversos problemas a nivel de organización, es por ello que el desorden organizacional expuesto anteriormente, se configura como otra de las posibles variables que será validada a partir de las entrevistas que se presentan en el apartado siguiente.

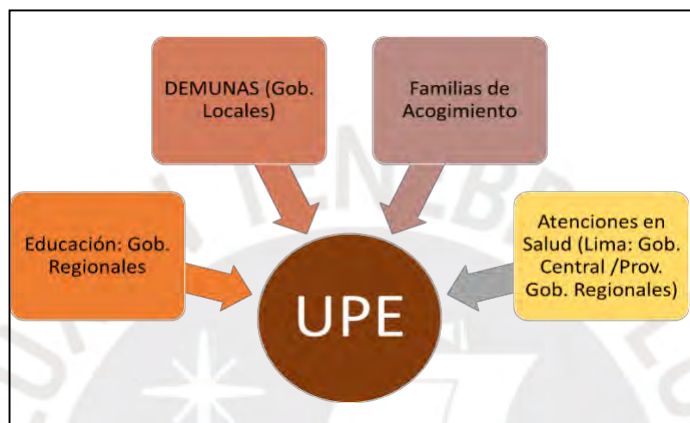
Analizar la forma o estructura de la organización es también uno de los temas desarrollado por David y Peter, quienes sostienen que la transformación fundamental de una organización se logra cambiando, entre otras cosas, su estructura de poder, es decir, la forma en la que se organizan internamente para la toma de decisiones (Osborne y Plastrík, 1998:30). No obstante, referirnos a la estructura de la organización en el caso del sistema de protección planteado a partir del Decreto Legislativo N°1297 no se agota en el MIMP, pues, como ya se explicó anteriormente, el sistema de protección tiene varios otros componentes que articulan con el MIMP pero no forman parte de su estructura, consecuentemente, es importante evaluar algunos aspectos de dichos componentes para poder determinar algunas otras causas que complican el avance del proceso de desinstitucionalización.

Para ello es pertinente remontarnos al año 2001, momento en el cual se forja toda la tendencia asociada con la modernización del Estado a través de la descentralización, la cual se cristaliza con la Ley de Bases de la descentralización y las leyes orgánicas de Gobiernos regionales (Casas, 2012). Este tipo de reformas busca que los actores locales estén directamente involucrados en la toma de decisiones y la gestión pública dentro de sus territorios. En ese contexto, algunas competencias sectoriales fueron

descentralizadas y los gobiernos regionales o locales asumieron la responsabilidad de prestar algunos los servicios que antes estaban a cargo del gobierno central.

La descentralización también está presente dentro del sistema de protección e incorporarla nos va a permitir una comprensión global del problema y sus causas. Para ello, planteamos el siguiente esquema:

**Cuadro N°15: Actores del sistema de protección**



Fuente: Elaboración propia

En el esquema presentado, la UPE se coloca como parte central porque en este caso representa al MIMP y al gobierno central en la toma de decisiones. Es decir, cuando la UPE debe atender un caso, deberá articular con algunos aliados estratégicos en diversos actores regionales y locales; así por ejemplo si dentro de su plan de trabajo contempla terapias psicológicas para los progenitores, estas atenciones, en algunos casos, serán brindadas por los Hospitales a cargo de las Direcciones Regionales -DIRESAS-, o si se trata de un caso de riesgo, el sistema de protección se activa a través de las DEMUNAS acreditadas, en favor de las cuales la UPE declina competencias; otro supuesto ocurre cuando, bajo el enfoque de la no institucionalización, la UPE decide entregar a un niño en una familia de acogida también se está apoyando en actores privados que forman parte del sistema de protección.

Es por ello que consideramos pertinente abordar estos aspectos durante las entrevistas, pues nos permite tener un análisis multinivel, multiactor y multicausal del problema que viene siendo materia de análisis. Es importante resaltar que parte de entender a una organización como un sistema, es ser consciente de que convive en un entorno, tanto interno como externo, que influye en la comprensión de la interdependencia de las partes (Ortega y Solano, 2015 : 30).

Hasta este punto, a modo de resumen podemos decir que existen diversos aspectos relevantes para analizar las organizaciones, y el énfasis que se imprima a uno u otro componente dependerá de la naturaleza del análisis que se pretende realizar. Así pues, para algunos autores el foco de atención debería estar en: el propósito organizacional, la estrategia, la estructura, las personas, los objetivos, la cultura, las tareas y la tecnología (Schermerhorn y otros, 2004), otros autores, en cambio, sostienen que las variables a analizar deberían ser: la gente, la cultura, la tarea, la tecnología, el diseño y la estrategia (López, 2013). Por su parte, Acosta señala que el análisis se puede localizar en las estructuras, la tecnología, el comportamiento humano y la cultura (Acosta, 2002), mientras para Bernardo Blejmar existe una doble dimensión entre personal y lo organizacional, que involucra: procesos, políticas, sistemas y actores (Blejmar, 2000).

Para efectos de esta investigación y rescatando algunos enfoques, las variables a tomar en cuenta para la evaluación a partir de las entrevistas se concentrarán en: los procesos, la estructura, las personas, actores externos claves y cumplimiento de objetivos de acuerdo al enfoque desinstitucionalizador que inspira el Decreto Legislativo N°1297.

### **3.2. Factores que inciden en el proceso de desinstitucionalización en el Perú.**

Esta investigación incorpora una serie de entrevistas con formato abierto, a través de las cuales se busca generar un espacio de diálogo técnico y especializado entre diversos profesionales con cercanía al tema que ahora nos ocupa. A partir de las entrevistas será posible validar una serie de problemas que se identificaron en los capítulos anteriores, y repasar desde diversas miradas y enfoques, el complejo proceso de desinstitucionalización, validando al mismo tiempo, algunas alternativas que permitan resolver ciertos asuntos vinculados con la temática.

Las personas entrevistadas fueron seleccionadas por su profundo conocimiento sobre el proceso de desinstitucionalización que se gestó a partir de la emisión del Decreto Legislativo N°1297. Lo interesante de esta selección es que logra incorporar una perspectiva interdisciplinaria del tema, pero también multinivel, pues cada uno viene de diversos espacios, como la sociedad civil, la academia o sector público. Asimismo, la diversidad en el tipo de experiencia que tienen los entrevistados también contribuye a alcanzar nuevos matices en la investigación. Es decir, aun cuando la mayoría haya participado de alguna manera en la gestión del MIMP, su vivencia del proceso es

particular y desde espacios diferentes, algunos con jerarquías capaces de tomar decisiones y otros como operadores del sistema en el área de niñez o adopciones.

En ese sentido, estos espacios de entrevistas nutren y aportan directamente al contenido de la tesis y van a permitir que el lector consolide los contenidos que fueron abordados en los capítulos anteriores.

Finalmente, si bien las entrevistas pueden ser revisadas integralmente a través del enlace adjunto en la bibliografía, este apartado se enfocará en ciertos temas que surgieron como recurrentes durante ellas, para evidenciar posibles ajustes que deberían implantarse con el propósito de acelerar el proceso de desinstitucionalización en el país. A partir de lo señalado, las entrevistas recogen impresiones sobre cuatro temas cruciales para el proceso de desinstitucionalización, que se han ido desarrollando a lo largo de la presente investigación y que como lo mencionamos en el apartado anterior forman parte de los componentes que se analizan o evalúan en las organizaciones. Entre ellos tenemos: reintegración o trabajo con la familia de origen, acogimiento familiar, el Ministerio (estructura, recurso humano, procesos, incentivos económicos) y las DEMUNAS.

Cada uno de estos temas ha sido puesto a discusión en entrevistas semi-estructuradas, pues este formato brinda el espacio de reflexión que se requería para profundizar en las materias previamente definidas. Asimismo, las entrevistas se constituyen en una muestra no probabilística, es decir, la elección de los temas no depende de la probabilidad, sino que fueron seleccionados de acuerdo a las características de la investigación (Hernández y otros, 2010).

### 3.2.1. Reintegración y trabajo con la familia de origen

Recordemos que durante los apartados anteriores hemos enfatizado en el nuevo enfoque que incorpora el Decreto Legislativo N°1297, respecto al modelo garantista con los derechos de los niños, niñas y adolescentes en especial estado de vulnerabilidad, es decir, esta nueva mirada coloca al niño, niña y adolescente como el centro del sistema, a través de un diseño específicamente pensado en su protección para garantizarle el disfrute pleno de todos sus derechos.

Para este modelo, el derecho a vivir en familia no se satisface únicamente con la acción a través de la cual el Estado asigna una familia a un niño, niña o adolescente en situación de desprotección, ya sea mediante acogimiento familiar o en vía de adopción.

Pues de acuerdo a los estándares internacionales, todo niño, niña o adolescente tiene derecho a vivir en familia, pero debe privilegiarse específicamente el derecho a vivir en su familia de origen.

En ese sentido, todas las actuaciones del Estado deben olvidar conceptos sancionadores o falsos prejuicios contra las familias de origen y enfocarse en trabajar de forma cercana con cada una de ellas para mitigar o eliminar las situaciones que ocasionaron la desprotección. Este trabajo con las familias de origen, procurando la reinserción familiar no debe dilatarse en el tiempo y debe ir acompañado de una serie de servicios que permitan dar soporte emocional, físico y económico a las familias que se encuentran dentro del sistema.

Sobre este punto, una de las entrevistadas comenta que, si bien el Decreto Legislativo N°1297 señala que se debe promover la reintegración familiar, hasta la fecha, el Ministerio no ha dictado lineamientos para lograr dicha reintegración, es decir, no se ha establecido el “cómo reintegrar”.<sup>22</sup>

Aun cuando pareciera que una directiva o lineamiento interno no cambia la realidad de las cosas, pues su alcance es muy limitado; en este caso concreto esa afirmación no se aplica, pues el hecho de no tener lineamientos específicos impacta directamente en la actuación de las UPEs y por tanto en la atención que brindan a cada niño, niña o adolescente que ingresa al sistema de protección. De hecho, al no tener establecida la manera para abordar la reintegración familiar, cada UPE adopta criterios autónomos para la atención de sus casos.

Evidentemente, tener diversos criterios genera situaciones que impactan de forma negativa en el interés superior de los niños, niñas y adolescentes en estado de desprotección. Entre los problemas más recurrentes que se generan es el relacionado con el paso del tiempo, el número de búsquedas o el número de intentos para lograr una reintegración exitosa.

Graficaremos lo señalado mediante un caso que nos acompañará a lo largo de este apartado para identificar diversas situaciones:

*Ana, es una niña de dos años que fue abusada sexualmente por su progenitor, quien inmediatamente fue detenido y conducido a un penal.*

*Ana, es internada en un CAR porque no se logra ubicar a la madre y no hay disponibilidad de familias de acogida en ese momento.*

---

<sup>22</sup> Entrevista a Claudia León. Fundación Buckner Perú. Minuto 11’



*Luego de unos días, se ubica a la madre y se verifica que tiene problemas de alcoholismo y drogadicción. Asimismo, en una entrevista con ella se logra inferir que su trabajo está vinculado con redes criminales. Precisamente por el peligro de estas actividades ningún familiar extenso quiere asumir el cuidado de Ana, porque tenerla podría originar conflicto con ambos progenitores.*

*En este caso, la única posibilidad de reintegración familiar es con la madre de la niña, pero evidentemente, por los problemas descritos, dicha reintegración no puede darse de forma inmediata. En ese escenario, la UPE se enfoca en lograr la desinstitucionalización en el más breve plazo y consigue que Ana sea acogida por una familia en donde la puedan proteger de forma adecuada temporalmente mientras de adopte una decisión permanente sobre su caso.*

*Se arma un plan de trabajo con la madre de Ana, en el cual ella tiene que aceptar ayuda terapéutica para superar sus adicciones y asumir el cuidado de su hija. Asimismo, por un tema de seguridad, no se le permite visitar a la niña, en tanto no avance con las terapias.*

*Transcurren seis meses, en los cuales la madre no ha asistido a sus terapias, no ha mostrado interés en recuperar la custodia de Ana y se ha cambiado en varias oportunidades de número de celular para no ser contactada por los profesionales de la UPE.*

*En ese caso, la UPE realiza una visita domiciliaria y en ella recoge la manifestación de la madre en donde asegura querer recuperar a Ana y solicita una nueva oportunidad para cambiar de vida y superar sus adicciones.*

*En ese contexto, se modifica el Plan de Trabajo y con nuevos plazos se consiguen las citas con los sicoterapeutas especializados del MINSA, quienes priorizan la atención del caso.*

*Pasan nueve meses y la madre no asiste a ninguna consulta, reunión, ni cita, no contesta llamadas y en una visita realizada de verifica que sigue consumiendo sustancias tóxicas. Nuevamente en dicha visita solicita ver a su hija, afirma que la ama y que quiere recuperarla.*

Este caso complejo nos permite visibilizar que si bien es importante apostar por la reintegración familiar, esta no puede darse a cualquier costo, menos aún en contra del interés superior de la niña.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Entrevista a Claudia León. Fundación Buckner Perú. Minuto 55'

En ese sentido, los equipos profesionales de las UPEs deben siempre tener en la mira la reintegración familiar, pero sin perder de vista el enfoque garantista hacia el niño, niña o adolescente. Esto es especialmente sensible en niños y niñas pequeños, pues con cada año que transcurre, pierden opciones de ser adoptados y consolidar su apego con una familia definitiva. En el caso específico de Ana, los equipos deben tener presente que la niña fue separada de su madre a los dos años y ya lleva más de un año sin contacto con ella, es decir, el apego hacia su progenitora, por el paso del tiempo, podría haber desaparecido y por la corta edad que tiene ya debiera haber generado vínculos profundos con su familia de acogida.

Al respecto, uno de los entrevistados, señala que es imprescindible no perder el foco en la atención de los casos, de hecho, comenta que en la legislación española han tenido mucho cuidado en el tiempo que se trabaja con la familia de origen, pues en el caso de los niños y niñas, una situación de inestabilidad prolongada es demoledora contra su interés superior, pues afecta sus vínculos, su confianza y apego.<sup>24</sup>

Es por ello que, en el caso de Ana, es importante que la UPE analice la situación anteponiendo siempre el interés superior de la niña y adopte una decisión, en el más breve plazo, que permita que Ana tenga una familia permanente a través de la adopción. La decisión de impulsar en adopción a un niño, niña o adolescente en el más breve plazo, no supone en forma alguna ser superficiales en el análisis del caso concreto, por el contrario, se trata de un tratamiento personalizado y técnico que debe ser conducido de forma célere, precisamente por el impacto que tiene sobre los derechos de cada uno de los niños, niñas y adolescentes.

Esta decisión no solo involucra a los profesionales de la UPE, pues la reintegración familiar va de la mano con una serie de servicios que el Estado debe poner a disposición para atender a cada una de las familias de origen en forma prioritaria, considerando que dentro de ellas se busca anclar nuevamente al niño, niña o adolescente. Consecuentemente, si la UPE demuestra que ha intentado por diversas formas lograr la reinserción familiar y pese a tener una amplia gama de servicios a su alcance, las situaciones que generaron la desprotección no han podido ser revertidas, corresponde adoptar decisiones que busquen medidas permanentes, como la adopción. Por lo antes mencionado y en búsqueda de un equilibrio entre ambos principios de la norma,

---

<sup>24</sup> Entrevista a Andrés Corrales. Minuto 1-3'

consideramos que determinar la situación definitiva de un niño, niña o adolescente no debería prolongarse por más de un año.

Finalmente, es pertinente señalar que dicho plazo debería incluir la evaluación del Poder Judicial, entidad que también debe estar imbuida del enfoque garantista que inspira el Decreto Legislativo N°1297. No obstante, precisamente, en este punto regresamos a otro problema que el sistema de protección no ha podido superar aún, pues en la práctica los operadores del sistema judicial no priorizan los casos de desprotección (por la enorme carga procesal que tienen) y en muchas oportunidades solicitan que la UPE amplíe su búsqueda para que el niño sea acogido por familia extensa o solicitan que se evalúe nuevamente a los progenitores, prolongando indefinidamente la situación del niño, niña o adolescente.<sup>25</sup>

A partir de todo lo señalado, más adelante, se presentarán algunas propuestas que permitirían superar las causas vinculadas con la reinserción familiar o trabajo con la familia de origen, buscando superarlas pues afectan directamente el proceso de desinstitucionalización en el Perú.

### 3.2.2. Acogimiento familiar

Otro de los temas que termina siendo uno de los pilares en esta investigación es el Acogimiento Familiar. Es por ello, que todas las entrevistas han logrado generar aportes importantes sobre los problemas y potencialidades que tiene esta figura en nuestro sistema de protección.

En el caso peruano, la legislación permite diversos tipos de acogimiento (acogimiento especializado, acogimiento con familia extensa y acogimiento con terceros) y respecto al tiempo, el acogimiento puede ser temporal o permanente. Detallar las características particulares de cada modalidad de acogimiento excedería los límites de esta investigación, es por ello que la referencia a los tipos de acogimiento que existen únicamente es con fines informativos. De hecho, según las estadísticas, la mayoría de los acogimientos que se producen en el Perú son con familia extensa, sobre todo abuelos y aunque formalmente tienen una temporalidad determinada, en general son períodos muy largos de tiempo.

---

<sup>25</sup> Entrevista a Norma Sánchez, servidora civil del MIMP, especialista en políticas de niñez. Minuto 3’.

Para los entrevistados, el problema con el acogimiento familiar tiene múltiples razones, pasaremos a describir las más resaltantes.

- i) Existe un profundo desconocimiento de todo lo que involucra el sistema de protección creado con el Decreto Legislativo N°1297<sup>26</sup>

Sobre este punto, podemos apreciar la estrecha relación entre los problemas de implementación del acogimiento familiar y la ausencia de trabajo con las familias de origen. Pues si bien el modelo de acogimiento es una medida temporal, la principal razón por la que se prolonga en el tiempo es porque las UPE no están trabajando con la familia de origen.<sup>27</sup>

Este problema se presenta principalmente porque los operadores del sistema aún no tienen consolidada la función que debería cumplir el acogimiento y no perciben que las familias de acogida son un recurso súper valioso del ministerio, que no solo es un mecanismo temporal para evitar la institucionalización, sino que principalmente debería ser un banco de familias muy bien evaluadas a quienes asignas una y otra vez niños en periodos de tiempo que no deberían prolongarse más allá de un año. Es decir, deberían ser las familias que coadyuvan a lo largo del tiempo a proteger a diversos niños, niñas y adolescentes que caen en situación de desprotección en tanto se defina su situación de forma permanente.

Cuando señalamos que existe un desconocimiento del sistema es principalmente, porque este no se agota en la desinstitucionalización. Ese error es común, pues se desconoce que la política pública detrás de todo “el modelo” debe ser la no institucionalización<sup>28</sup> y para ello es indispensable crear servicios de calidad a través de las familias de acogimiento que permita atender temporalmente a los niños, niñas o adolescentes que se encuentran en situación de desprotección, en tanto las UPE puedan adoptar decisiones de carácter permanente, a partir del trabajo realizado con las familias de origen.

- ii) Existen vacíos normativos que merecen ser desarrolladas por el MIMP

Sobre a este punto, existe un vacío normativo respecto al acogimiento pre adoptivo, pues como en el caso de la ausencia de lineamientos específicos sobre reintegración familiar, tampoco existe claridad sobre la existencia o no del acogimiento pre adoptivo.

---

<sup>26</sup> Entrevista a Julia Cribilleros. Minuto 4´

<sup>27</sup> Entrevista a Norma Sánchez, servidora civil del MIMP, especialista en políticas de niñez. Minuto 52´

<sup>28</sup> Entrevista a Julia Cribilleros. Minuto 14´

Si bien el acogimiento pre adoptivo no existe formalmente en nuestra legislación, es decir, una familia con intención de adoptar no puede ir vía acogimiento a solicitar que se le asigne un niño de forma permanente. En la práctica el acogimiento pre adoptivo es la forma de sortear la norma,<sup>29</sup> pues debido al prolongado tiempo que estadísticamente permanecen los niños con las familias acogedoras, cuando son declarados en abandono, la primera opción de adopción le corresponde a la familia acogedora, precisamente en virtud al principio del interés superior del niño.

A partir de diversos testimonios recabados, advertimos que existe mucha resistencia para que las familias en lista de espera de adopciones acojan niños, niñas o adolescentes; por la falsa creencia que van a intentar quedarse con el niño o niña y son precisamente estos falsos conceptos los que hacen que nuevamente la gestión del tema se divida y existan al interior del MIMP dos instancias que evalúan en paralelo la idoneidad de una familia para criar a un niño, niña o adolescente en un ambiente libre de violencia en donde se garantice el pleno ejercicio de sus derechos. Es decir, a nivel MIMP, hay un banco de familias de acogida y un banco de familia de adopciones.

Consecuentemente, sería importante regular este vacío, con algunas alternativas innovadoras, que podrían incluir prohibiciones de institucionalizar a bebés menores de 6 meses, como en la legislación española<sup>30</sup> y señalar que las UPE al momento de optar por dar en acogimiento con tercero a un niño, niña o adolescente deben tomar como primeras opciones a las familias que se encuentran aptas para la adopción pero que aceptaron al mismo tiempo ser familias de acogida. Esa doble condición, sumada a una adecuada capacitación en la cual comprendan con claridad las implicancias de ser familia acogedora, permitiría que el sistema no se fracture a partir de la casuística revisada.

Finalmente, otro de los puntos en los que merece regulación viene desde la mirada adolescentes, pues, aunque comúnmente cuando se hace referencia al acogimiento familiar pensamos en niños y niñas pequeños, es precisamente el grupo de adolescentes quienes podrían encontrar en el acogimiento familiar permanente una forma de ser desinstitucionalizados y tener una mentoría que los pueda acompañar y permitir su pleno desarrollo. En ese sentido, la amplitud debe enfocarse también en campañas que promuevan la incorporación de familias con personas que por su edad u

---

<sup>29</sup> Entrevista a Claudia León. Fundación Buckner Perú. Minuto 16'

<sup>30</sup> Entrevista a Andrés Corrales. Minuto 15'

ocupación no podrían hacerse cargo de un bebé o niños pequeños, pero quienes perfectamente podrían acoger a un adolescente para que viva en un entorno familiar o acompañarlo periódicamente como un mentor.

Este tema cobra especial relevancia, pues como lo mencionamos en el capítulo anterior, cuando un adolescente es declarado en desprotección y abandono por parte del Poder Judicial y su adoptabilidad no es declarada pues el adolescente no quiere ser adoptado, el caso se cierra, y no vuelve a ser evaluado por la UPE. Precisamente en estos casos, el acogimiento familiar permanente o mentorías se convierten en uno de los pocos mecanismos de respuesta que podría tener el Estado para desinstitucionalizar a dichos adolescentes y permitir que su etapa de transición hacia la vida adulta e independiente no sea tan abrupta y solitaria.

### iii) Desconfianza hacia las familias de acogida

El tercer punto que explica los problemas para implementar el acogimiento familiar tiene que ver con la desconfianza hacia las familias de acogida, nuevamente bajo falsos conceptos o prejuicios infundados, según los cuales el acogimiento familiar podría ser un mecanismo para facilitar la trata de personas o mercantilizar a los niños, niñas y adolescentes. Como lo señala Andrés Corrales, en el MIMP existe una cultura organizacional de mucha desconfianza hacia las familias de acogida,<sup>31</sup> ello podría explicar en gran medida la falta de iniciativa o motivación que se percibe en los operadores del sistema, quienes prefieren dejar a los niños, niñas y adolescentes “resguardados o mejor protegidos” en los CAR antes de tomar decisiones que impliquen desinstitucionalizar en una familia de acogida de terceros.

Sobre este punto se observa que existe una falta del sentido de urgencia en las decisiones por parte de las UPEs, y ello se explica porque en el sistema peruano tomar decisiones podría generar responsabilidades, mientras la inacción no tiene consecuencias administrativas.

En ese sentido, es necesario que se regule la inacción, para invertir el rol que deben cumplir las UPE, es decir, si una UPE mantiene en un CAR a un niño, niña o adolescente por más de un año, debe emitir un informe sustentando dicha inacción y demostrando

---

<sup>31</sup> Entrevista a Andrés Corrales. Minuto 7'

que ha agotado todos los medios posibles para su desinstitucionalización. Actualmente, nadie asume responsabilidad en el estado por la inacción o acción tardía, en cambio sí hay responsabilidad por hacer.

Nótese que tanto en este caso, en donde los operadores pecan por defecto, como en el caso del trabajo que realizan con las familias de origen (en el cual buscan durante años mecanismos de reintegrar al niño, niña o adolescente) en donde los operadores del sistema pecan por exceso, se vulnera directamente el principio del interés superior del niño.

### 3.2.3. El Ministerio

En este apartado analizaremos una de las principales causas, relevada durante las entrevistas, por las cuales el proceso de desinstitucionalización no ha podido avanzar y arraigarse de la manera esperada. El título de esta sección está relacionado con el rol del ministerio dentro de este proceso, pues partimos de la premisa que el MIMP es el más importante actor para implementar la política de desinstitucionalización. Consecuentemente, todo lo que ocurra al interior de esta entidad tiene implicancias directas sobre el sistema de protección.

En ese sentido, el análisis del rol del ministerio se presenta a través de 3 aristas que permitan tener una visión global y holística de los problemas que deberían ser superados para que el proceso de desinstitucionalización logre los objetivos por los cuales fue creado.

#### i) La organización

A lo largo del capítulo II, se ha explicado con detalle la forma de organización que existe en el MIMP, poniendo especial énfasis en aquellos órganos que tienen funciones vinculadas con el Sistema de Protección. A partir de lo señalado se pudo advertir que el MIMP tiene problemas estructurales que complican y dificultan la interrelación entre áreas y servicios. Por ejemplo, tiene servicios para atención a niños, niñas y adolescentes en desprotección a cargo de un órgano rector como la DGNNA, otros servicios a cargo de la DGA y también tiene el Programa INABIF, a través del cual implementa una serie de servicios especializados. Lo complejo de este modelo organizacional es que demanda un sofisticado nivel de coordinación y articulación, que en teoría podría implementarse a través del uso de la tecnología y criterios homologados para la atención de los casos, pero lamentablemente en la práctica no puede darse pues cada uno tiene criterios de intervención distintos y no existen niveles de coordinación interinstitucionales.

Todo el análisis relacionado con este tema está contenido en el capítulo II, es por ello que en este acápite se presentarán las diversas opiniones de los entrevistados para validar o descartar la hipótesis sobre los problemas estructurales que afectan directamente el proceso de desinstitucionalización<sup>32</sup> y que pueden ser variables de análisis de instituciones de acuerdo a lo revisado en el marco conceptual desarrollado en los párrafos anteriores.

Sobre este tema, Norma Sánchez considera que, la DGNNA debería tener a su cargo todos los servicios que estén orientados a los niños, niñas y adolescentes, para ello, considera más conveniente la creación de un Viceministerio de la Niñez.<sup>33</sup>

Desde el enfoque del Sistema de Modernización, Brayan Díaz muestra su extrañeza porque el servicio que brindan las UPE se encuentre a cargo de un Ministerio y no dentro de un programa, como lo establece la LOPE y los Lineamientos de Organización del Estado.<sup>34</sup>

Por su parte, otra funcionaria entrevistada, señala que todos los servicios especializados que brinda el INABIF deberían estar en una nueva institución, porque lo que se requiere para avanzar en el proceso de desinstitucionalización es precisamente un cambio de mirada, un cambio de paradigma y todo ello patea por tener una nueva institución. 35

Consecuentemente, en lo relacionado a la organización del MIMP debería hacerse una revisión profunda de su estructura y funciones, y en lo que respecta a INABIF debe reconvertirse el rol que actualmente tiene y reorientarlo al trabajo hacia las familias<sup>36</sup> a través de los diversos servicios que brinda. Al final de este documento, se adjunta como anexo una propuesta que replantea la organización del MIMP, considerando todos los aspectos antes mencionados.<sup>37</sup>

Por otra parte, en lo relacionado a las UPEs, en primer lugar se debe determinar cuál debe ser su ubicación dentro de la estructura del Sector, asimismo, corresponde analizar si el número de UPEs que existen actualmente es suficiente, si el rol que cumple frente

---

<sup>32</sup> Entrevista a Julia Cribilleros. Minuto 12’

<sup>33</sup> Entrevista a Norma Sánchez. Minuto 38.

<sup>34</sup> Entrevista a Brayan Díaz. Minuto 7’.

<sup>35</sup> Entrevista a Fanny Montellanos. Minuto 31’y34’

<sup>36</sup> Entrevista a Andrés Corrales. Minuto 41’

<sup>37</sup> Mediante Decreto Supremo N°010-2023-MIMP, publicado el 04 de octubre de 2023, el MIMP modifica su Reglamento de Organización y Funciones – ROF- y coloca a la DGA dentro de la DGNNA, es decir, la Dirección General de Adopciones pierde el rango de dirección general y pasa a ser una unidad orgánica de la Dirección General de niñas, niños y adolescentes. Este cambio, si bien está previsto en la propuesta, es apenas una parte de ella, pues como se ha detallado en el análisis el cambio estructural que se requiere es mucho más amplio.



al Poder Judicial requiere algunas precisiones y finalmente, se debe establecer el nexo que debería desarrollar con las Demunas, específicamente en los casos de riesgo.

Sobre estos aspectos, todos los entrevistados coinciden al señalar que las UPEs son la pieza clave para que el sistema de protección tenga éxito, sin embargo, también coinciden al señalar que actualmente existen diversos problemas que afectan o impactan negativamente en el rol que desempeñan las UPEs. Uno de los problemas relevado a partir de la estadística proporcionada por el MIMP (Mimp 2023) está relacionado con el número de UPEs que existen a nivel nacional. Sobre este punto, Andrés Corrales piensa que debería haber al menos una UPE por cada uno de los distritos judiciales<sup>38</sup>, pues de esta forma, se eliminaría el doble ingreso al sistema de protección descrito en el capítulo 2.

Según la data actualizada, existen 25 UPEs y 34 distritos judiciales, es decir se requiere crear 9 UPEs para cerrar la brecha de cobertura. Consecuentemente, una de las tareas pendientes es diseñar una estrategia para expandir el número de UPEs a nivel nacional, siempre bajo criterios técnicos que optimicen el uso de los recursos, es pertinente resaltar este aspecto, pues lamentablemente las UPEs que se crearon no tuvieron como sustento una buena priorización o un sólido análisis técnico, por el contrario, se crearon únicamente por decisiones políticas.<sup>39</sup>

Por otra parte, la ampliación de la cobertura de las UPEs, asociándolas con los distritos judiciales va a permitir que entre estas dos instituciones exista mejor coordinación y se puedan ir acotando las funciones del Poder Judicial dentro del proceso de desprotección. Para ello, sería conveniente revisar legislación comparada y rescatar la experiencia de España,<sup>40</sup> en donde se ha ajustado el proceso en el poder judicial, otorgándole facultades para decidir únicamente sobre las consecuencias de las decisiones adoptadas por las UPEs en un caso específico y no sobre el trabajo que se realiza en sede administrativa.

Con esta separación se podría superar la duplicidad de roles que actualmente existe entre los equipos técnicos del PJ y las UPEs, quienes están conformados por profesionales con perfiles similares que duplican innecesariamente sus funciones. Bajo este nuevo enfoque de coordinación, el PJ no necesitaría tener sus propios técnicos,

---

<sup>38</sup> Entrevista a Andrés Corrales. Minuto 20´

<sup>39</sup> Entrevista a Brayan Díaz. Minuto 18´

<sup>40</sup> Entrevista a Andrés Corrales. Minuto 31´

pues todos los hechos y el análisis de la situación ya vendrían dados por parte de los equipos técnicos a cargo de las UPEs, para que el PJ tome decisiones en base a los hechos y pruebas presentadas, acelerando de esta forma el proceso desinstitucionalización, y logrando que la situación permanente del niño, niña o adolescente sea definida en un plazo razonable. Evidentemente, si ese es el objetivo, el informe que va al juzgado debe ser contundente por parte de las UPE para que no sea devuelto.<sup>41</sup>

ii) Los procesos y servicios

Como lo hemos mencionado en el primer apartado del presente capítulo, toda evaluación a una organización o entidad va a requerir del análisis de su estructura y de los procesos que dentro de ella se contemplan.

Particularmente, en el caso de las entidades públicas, los bienes o servicios que se brindan, están orientados a generar valor público, es decir, toda la entidad diseña sus procesos internos de forma tal que cada uno de ellos contribuya al logro de las metas establecidas.

En el sector público existe diversa normativa emitida por PCM, mediante la cual se exige que las entidades implementen la gestión por procesos. Esto ha involucrado un levantamiento de información detallada, en donde cada entidad ha identificado los procesos que viene desarrollando. No obstante, la elaboración de MAPROs (Mapa de procesos) es aún una tarea inacabada pues el levantamiento de información únicamente se ha realizado sobre la forma como actualmente se desarrollan los procesos, es decir el "to be" en el cual no se incorporan las mejoras que deberían hacerse a dicho proceso para alcanzar los objetivos de la entidad.

En el caso del MIMP, los problemas estructurales que hemos identificado han generado islas a nivel de direcciones generales y el INABIF, consecuentemente, la estructura del MIMP no responde a una gestión por procesos, sino que son compartimentos estancos<sup>42</sup> en donde cada órgano o unidad de organización maneja sus procesos de forma aislada sin entrelazarse con la cadena de valor que el proceso de protección debe generar.

Para corroborar lo antes señalado, revisamos el "Manual de Procedimientos del proceso de nivel 2 Actuación estatal por desprotección familiar de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos, a cargo de las Unidades de Protección

---

<sup>41</sup> Entrevista Norma Sánchez. Minuto 60'.

<sup>42</sup> Entrevista a Bryan Díaz. Minuto 25'.

Especial (UPE) – MAPRO, aprobado en el año 2022. En este documento se consideran dentro del inventario de los procesos a cargo de las UPEs a 21 procedimientos que se realizan para brindar atención a los niñas, niños y adolescentes en situación de desprotección.

Sin embargo, si revisamos al detalle del documento se aprecia que los diagramas de los procesos no contemplan plazos y tampoco contemplan las interacciones que deben existir entre los procesos vinculados. Es decir, en base a este MAPRO no sería posible medir la eficacia de la gestión por proceso, pues no se pueden extraer indicadores del proceso.

Paradójicamente, se encuentra que el documento contiene indicadores de desempeño, los cuales requieren de data cualitativa sobre los casos. Por ejemplo: el proceso M04.02.01, referido a la actuación estatal por desprotección familiar de niños, niñas o adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos presenta como indicador de desempeño (% de NNA en situación de riesgo o desprotección familiar con derechos restituidos oportunamente).

Código	Indicador de desempeño
M04.02.01-IND.01	Porcentaje de niñas, niños y adolescentes en situación de riesgo o desprotección familiar con derechos restituidos oportunamente

Como podemos advertir, reportar el avance o cumplimiento de este indicador necesita que se determine el concepto “oportunamente”. No obstante, precisamente esa es una de las debilidades del MAPRO, ya que, al no considerar plazos para cada etapa de la atención, no es posible reportar el cumplimiento de este indicador u otro de similar naturaleza.

Pero las preguntas que surgen inmediatamente son: ¿realmente se mide el avance de los indicadores contenidos en los MAPRO? ¿por qué la gestión por procesos es importante para el sistema de protección?

Para poder atender las preguntas corresponde precisar que la gestión por procesos en el Sector Público se cristaliza mediante la Resolución de Secretaría de Gestión Pública Nro. 006-2018-PCM/SGP, que aprueba la norma técnica N° 001-2018-SGP, para la implementación de la gestión de procesos en las entidades de la administración pública el 27 de diciembre de 2018. A partir de ese momento todas las entidades públicas inician un proceso de levantamiento de sus procesos conforme al nuevo marco jurídico señalado.

En el caso peruano, la ola de modernización del Estado incorpora con fuerza la gestión por procesos para la gestión pública, y lo describe como uno de los pilares de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública del año 2013. Es decir, bajo este nuevo enfoque, no es posible pensar en una gestión pública moderna sin mirar la gestión interna de las entidades y replantear la forma como realizan sus quehaceres cotidianos impulsándolas a una gestión en donde cada paso agregue valor público en el bien o servicio que brinda la entidad.

Lo antes mencionado se relaciona directamente con el sistema de protección, pues una gestión por procesos impacta positivamente en el proceso de desinstitucionalización, al lograr que cada operador del sistema, conozca su rol en la cadena de valor y el nivel de articulación que debe emplear para que el servicio brindado cubra las expectativas de la ciudadanía.

Pensemos en el caso de un niño menor de 8 años, que ingresa al sistema por desprotección. Si este niño es atendido a través de un proceso pulcro, técnico y con plazos acotados, su caso debería ser resuelto con prontitud, y por tanto su situación de indefinición no se prolongaría en el tiempo. Con este tipo de procesos logras que el niño pueda ser declarado en desprotección y luego pueda ser adoptado. Recordemos que la adopción en niños mayores de 8 años es ya muy difícil, y precisamente por esas variables, el impacto de un proceso simple, analítico y de calidad genera valor público en la vida de ese niño.<sup>43</sup>

Analizar las labores del MIMP a través de la gestión por procesos, nos va a permitir el uso óptimo de los recursos, pues a pesar que permanentemente se incrementa el personal de las UPEs, los expedientes siguen acumulándose, precisamente porque el proceso continúa siendo excesivamente lento y engorroso.<sup>44</sup>

Esta opinión es compartida por Brayan Díaz, quien afirma que mucho personal en las UPEs se encarga de temas administrativos y no ven el tema misional. Esto ocurre también porque los procesos no incorporan condiciones para desempeñar las labores de forma más eficiente, como sistemas informáticos, logística, equipamiento. Ello conlleva a que siempre requieran más personal, sin pensar en otras soluciones que podrían simplificar las tareas, como el uso de sistemas mediante una gestión por

---

<sup>43</sup> Entrevista a Julia Cribilleros. Minuto 23’.

<sup>44</sup> Entrevista a Frida Monge. Minuto 39’

procesos. Como ejemplo menciona que en una misma unidad se llegan a manejar los mismos datos en 4 tablas de Excel<sup>45</sup>

La gestión por procesos al interior del MIMP, termina siendo inherente a la búsqueda de una gestión eficiente, en donde se pueda lograr una articulación de los equipos técnicos. Un problema que puede ser resuelto a través de una gestión por procesos, la encontramos por ejemplo en la etapa de evaluación, en la cual Las UPEs señalan que el proceso se detiene indefinidamente por falta de interés de los padres, quienes no asisten a las evaluaciones o no se les puede notificar, pues no se encuentran en el domicilio consignado. Consecuentemente, la UPE detiene el proceso, porque no pueden explicarles el procedimiento. En este caso puntual, Norma Sánchez señala que analizar el proceso en su conjunto, nos permitiría mejorar este cuello de botella identificado y cambiar ese paso, permitiendo que la UPE pueda explicar el objetivo del servicio durante cualquier etapa del caso.<sup>46</sup>

Finalmente, un tema que podría ser resuelto a través de una gestión por procesos y que ha surgido de forma permanente durante las entrevistas es la tercerización de los servicios. Es decir, permitir que diversos servicios que brinda actualmente el MIMP sean brindados por terceros, a quienes se les exijan estándares claros y sean debidamente fiscalizados por el ente rector.

Una de las entrevistadas nos cuenta que tuvo una experiencia exitosa de tercerización para ubicar y analizar técnicamente a la familia de origen, de forma tal que en un periodo de 6 meses tenían el panorama completo que permitía determinar si el NNA puede ser reintegrado o debe ir en adopción.<sup>47</sup> Evidentemente, este apoyo técnico requiere un nivel de coordinación estrecha con la UPE, pues ellos son las autoridades administrativas que tomarán la decisión a partir del análisis técnico del caso concreto. Esta posibilidad de tercerización permitiría descongestionar un poco la enorme carga de análisis de casos que tienen las UPE a nivel nacional, pero para que este modelo sea sostenible requiere de un marco legal expreso y solo a través de convenios de cooperación que dependen de la gestión de turno,

Finalmente, la inexistente gestión por procesos también se hace latente en el INABIF, pues en esta entidad no hay claridad sobre los procesos a seguir, y ello se pone de

---

<sup>45</sup> Entrevista Brayan Díaz. Minuto 8'.

<sup>46</sup> Entrevista Norma Sánchez. Minuto 20'.

<sup>47</sup> Entrevista Claudia León. Minuto 17'.

manifiesto expresamente cuando percibes que no existen estándares de atención.<sup>48</sup> Por otra parte, al analizar los procesos que desarrolla el INABIF, nos damos cuenta que se encuentran alejados del proceso de desinstitucionalización, pues el programa presupuestal solamente atiende actividades, solo atención, no hay prevención y mucho menos indicadores vinculados con la desinstitucionalización.<sup>49</sup>

En INABIF no hay mirada de procesos, no hay cadena de valor, (Sandoval, 2014) no hay data cualitativa sobre cada niño, todo se maneja a nivel de Excel en los CAR o de forma manual.<sup>50</sup> Esto desencadena en procesos sin criterios unificados, en donde cada equipo tiene una perspectiva diferente, impactando de forma negativa en los servicios que se brindan a través del MIMP a las niñas, niños y adolescentes. Asimismo, la carencia de análisis cualitativo de los servicios que se brindan, conlleva a deshumanizar el servicio en si mismo.

Propongamos un ejemplo para graficar la situación mencionada. Los adolescentes en los CAR, permanentemente son reportados a través de “salidas no autorizadas”. Pues los CAR han establecido que únicamente pueden salir acompañados por una tutora a lugares distintos de su centro de estudios. Es decir, no pueden asistir a fiestas, reuniones, paseos, el cine u otras tantas actividades comunes en esa etapa de la vida. Al respecto, los adolescentes señalan que el sistema es muy militarizado y no comprende sus necesidades personales (Defensoría del Pueblo 2010). Añadido a ello, el proceso señala que cuando regresan de “salidas no autorizadas” deben pasar por examen médico legista, sometiendo a los adolescentes a ese examen que en nada se ajusta a la realidad de la salida.<sup>51</sup>

En el ejemplo anterior, podemos ver de forma clara cómo este proceso vulnera sistemáticamente los derechos de estos adolescentes e ignora su nivel de desarrollo. En ese sentido, se torna urgente y necesario repensar el servicio que se brinda a nuestros adolescentes para lograr que su desarrollo sea más normalizado. En esta apuesta por reformular los servicios, buscando una atención personalizada caso por caso, podrían pensarse en procesos de desinstitucionalización de adolescentes a través de familias de acogida que incluya adultos no tan jóvenes (como tradicionalmente se hace), o en servicios de mentoría que logren acompañar y aconsejar a los adolescentes

---

<sup>48</sup> Entrevista a Fanny Montellanos. Minuto 6’.

<sup>49</sup> Entrevista a Fanny Montellanos. Minuto 7’.

<sup>50</sup> Entrevista a Fanny Montellanos. Minuto 28’.

<sup>51</sup> Entrevista a Fanny Montellanos. Minuto 18’.

institucionalizados, para que puedan compartir espacios de recreación y socialización fuera de los CAR.

iii) El recurso humano

El recurso humano es el componente fundamental de toda institución o entidad pública, es por ello que en todos los análisis o evaluaciones de organizaciones aparece como una variable. Dicha variable incluye, entre otros temas, a la cultura organizacional y el nivel de preparación que tienen las personas dentro de las entidades.

En este apartado, se intentará corroborar algunos conceptos presentados en los capítulos anteriores, todos vinculados con el recurso humano, y validar hipótesis planteadas respecto a la necesidad de hacer cambios profundos a nivel de gestión de recursos humanos en el MIMP, como uno de los componentes fundamentales para acelerar el proceso de desinstitucionalización.

Para este análisis lo primero es tener en cuenta que el MIMP y los servicios que brinda están estrechamente vinculados con la interacción entre personas. Es decir, es un servicio de personas para personas, esta idea refuerza lo señalado anteriormente y justifica la urgencia de mirar al interior de la entidad, en un esfuerzo por llegar a las personas para entender la forma en que desarrollan sus quehaceres diarios, el perfil profesional que tienen, los procesos que desarrollan, la motivación que los inspira, para finalmente conocer la cultura organizacional en la cual se desarrolla el proceso de desinstitucionalización.

A partir de la emisión del Decreto Legislativo N°1297, se crean las UPE a nivel nacional. El modelo operacional inicial establecía que para crear una UPE se requerían de al menos 38 profesionales, quienes deberían tener los siguientes perfiles: abogados, psicólogos y trabajadores sociales. Luego el modelo debe ser repensado, pues los recursos eran escasos y la demanda de UPE requería inaugurar nuevas UPE a nivel nacional. Asimismo, se modificaron los perfiles, pues en diversas regiones no existen universidades que ofrezcan la carrera de trabajo social, en esa línea, se permitió el ingreso de otras especialidades afines. Sin embargo, pese al crecimiento de las UPEs a nivel nacional, no se ha logrado reducir el número de niños institucionalizados.<sup>52</sup> Los

---

<sup>52</sup> Entrevista a Frida Monge. Minuto 8´

últimos modelos operacionales se aprobaron en el año 2020 a partir del diseño del Programa Presupuestal 0117, a través de la Resolución Ministerial N°092-2020-MIMP.<sup>53</sup> Es importante recordar que el rol de las UPEs es fundamental en el sistema de protección porque esos profesionales son quienes deciden si el niño está en el CAR, va para adopción, acogimiento o reinserción familiar<sup>54</sup>, en esa línea, independientemente del perfil que tengan los profesionales de la UPE, es esencial que estén imbuidos del sentido de la desinstitucionalización, que conozcan profundamente el nuevo modelo instaurado por el Decreto Legislativo N°1297<sup>55</sup> y sepan cuál es su rol exacto en la cadena de valor que impacta directamente en la vida de cada uno de los niños, niñas y adolescentes que ingresan al sistema de protección.

Teniendo en cuenta ello, corresponde enfatizar que el compromiso por parte de los operadores del sistema de protección no tiene que ver únicamente con su perfil o especialización profesional. De hecho, a partir de la experiencia se revela que hay muchas personas dentro del sistema de protección que no teniendo las carreras anteriormente mencionadas o incluso siendo personal de apoyo complementario, están muy involucradas con una gestión con enfoque de derechos en favor de los niños, niñas y adolescentes.

Precisamente el enfoque de derechos es el punto neurálgico de la gestión del recurso humano en el MIMP, lo que nos impulsa a pensar que todos los operadores del sistema de protección, independientemente de su formación deberían tener experiencia o formación en derechos humanos, porque eso permitiría que tengan enfoque de derechos en sus actuaciones y decisiones, además de conciencia sobre la vulnerabilidad que está siendo atendida en cada uno de los casos que desarrollan.

No se trata pues de simplemente asignar a un niño en una familia; el reto es buscarle una familia teniendo en cuenta su interés superior, analizando cuál es su situación

---

<sup>53</sup> El modelo operacional considera tipos de UPE, de acuerdo a sus características y las clasifica en: Upe Lima Norte Tipo A

UPE Lima Este Tipo B

Upe Lima Sur Tipo B

UPE Lima Tipo B

Upe Arequipa tipo B

Upe Cusco Tipo C

Upe Piura Tipo C

Upe Lambayeque tipo C

Las demás Upe de provincia son tipo D

<sup>54</sup> Entrevista a Frida Monge. Minuto 10'

<sup>55</sup> En entrevista a Brayan Díaz, él afirma que lo siguiente: "Lo que se percibe es desconocimiento por parte de los profesionales, en el objetivo del servicio, no basta con capacitaciones para conocer el contenido de la norma".



específica, sus necesidades particulares para determinar, en último caso, qué familia podría darle una experiencia de adopción exitosa. Para lograr todo esto, se requiere de personas comprometidas y que tengan el enfoque de derechos interiorizado, pues de esa manera podrán hilar muy fino y entender que cada caso es único, y que por tanto se debe atender cada caso en concreto.<sup>56</sup>

En concordancia con esta posición Claudia León nos menciona que es preciso poner a los niños antes que los funcionarios<sup>57</sup> y siempre resguardar su interés superior de la forma más objetiva posible para tomar decisiones. Al respecto, Andrés Corrales añade que, en los funcionarios públicos del MIMP, pesa más esa falsa idea de tener que buscar y buscar para no tomar decisiones,<sup>58</sup> dilatando con ello la situación de indeterminación de los niños, niñas y adolescentes, lo que ocasiona un daño irremediable en su proyecto de vida. Por su parte, Frida Monge, quien trabaja en el MIMP desde el año 2000 siempre pregunta a las UPEs ¿hasta cuándo hay que buscar?, y no le falta razón para preocuparse por el tiempo transcurrido, sobre todo cuando analiza casos en donde ya llevan 4 o 5 años en búsqueda de la familia de origen.<sup>59</sup>

Pero entonces, ¿es solamente la falta de enfoque de derechos lo que dilata la toma de decisiones en el MIMP? Definitivamente es uno de los componentes, pero no el único, si analizamos más profundamente, se pueden advertir enormes brechas a nivel de profesionales del MIMP, brechas que deberían ser cubiertas a través de condiciones laborales estandarizadas, con salarios acordes a la meritocracia y labor realizada, esto resolvería en cierta forma la absurda competencia que existe entre órganos del mismo Ministerio entre los cuales existe alta rotación del personal y una disputa permanente por las diferentes condiciones laborales que existe a la interna.<sup>60</sup>

Por ejemplo, la UPE Lima Norte tiene a un psicólogo contratado por cinco mil soles que maneja varios expedientes de forma exitosa, además ha sido capacitado durante los dos años que brinda el servicio. Sin embargo, la Dirección de Adopciones lanza a concurso una plaza con el mismo perfil por siete mil soles, postula y gana. En ese caso, la UPE se quedará sin psicólogo por lo menos tres meses hasta que vuelva a convocar la plaza que tenía y al nuevo psicólogo que ingrese le tomará otro tiempo adicional entender su labor, de acuerdo a la curva de aprendizaje que tenga. El caso se vuelve

---

<sup>56</sup> Entrevista a Frida Monge. Minuto 52'

<sup>57</sup> Entrevista a Claudia León. Minuto 45'

<sup>58</sup> Entrevista a Andrés Corrales. Minuto 6'

<sup>59</sup> Entrevista a Frida Monge. Minuto 37'

<sup>60</sup> Entrevista a Brayan Díaz. Minuto 16'

más dramático cuando pensamos en la rotación en personal que cuida directamente a los niños, niñas y adolescentes en los CAR, con quienes desarrollan relaciones de confianza, apego y cariño.

Esta concepción unificada del MIMP en las condiciones laborales, también puede extrapolarse al trabajo de los diferentes equipos al interior de la entidad, los cuales deberían trabajar de forma coordinada, bajo criterios de actuación homologados e impregnados de la visión del proceso de desintitucionalización. No obstante, en la práctica cotidiana se aprecia mucha desconfianza entre los equipos de la UPE e Inabif<sup>61</sup>; por otra parte, es preocupante la ausencia de criterios compartidos entre la DGA y las UPEs al momento de evaluar familias.

Para el desarrollo de sus funciones, los profesionales de las UPEs se dividen en equipos, los cuales intervienen en distintas etapas específicas del proceso, división de trabajo que es acertada por la especialización que requiere cada etapa. Sin embargo, los problemas surgen cuando estos equipos funcionan como compartimentos estancos, es decir, cada equipo se desvincula del caso una vez que lo ha atendido. Lo alarmante de esta manera de gestionar es que no hay un manejo del caso de forma integral, y ello se traduce en que nadie asume las consecuencias que el actuar o NO hacerlo ocasionan en la vida del niño, niña o adolescente.

Una alternativa para superar este tema, sería gestionar a través de un gerente del caso (Ortega y Solano, 2015) y así, bajo un liderazgo unificado, lograr que el personal de las UPEs y CARs se sientan parte del mismo proceso, del mismo equipo. En la misma línea, Fanny Montellanos,<sup>62</sup> quien fue directora ejecutiva del Inabif, advierte que para superar el eterno divorcio entre los equipos de las UPE y los CAR hace falta implementar la gestión por procesos, cuya visión debe alinearse directamente con los objetivos de la desintitucionalización.

En este punto, regresamos al inicio, cuando advertimos que el verdadero cambio viene desde dentro, porque la esencia de este servicio depende de las personas, de sus motivaciones, de sus convicciones y de su compromiso. Consecuentemente, si el cambio de paradigma que propone el Decreto Legislativo N°1297 no llega a ser interiorizado por cada uno de los operadores dentro del sistema de protección, será siempre un cambio superficial y sin impacto real en la población objetivo más vulnerable

---

<sup>61</sup> Entrevista a Julia Cribilleros. Minuto 72'

<sup>62</sup> Entrevista a Fanny Montellanos. Minuto 7'

al que está dirigido, es decir, el cambio sostenible debe afianzarse en un cambio de la cultura organizacional, pues tal como lo señala uno de los entrevistados, cualquier cambio al interior del MIMP tiene como desafío superar, en primer lugar, el mayor problema: la resistencia interna.

#### 3.2.4. Las defensorías municipales del niño y el adolescente - DEMUNA

Hasta este punto, hemos logrado identificar diferentes factores que impactan en el proceso de desinstitucionalización, muchos de los cuales se enmarcan en el análisis de organizaciones cuyo marco conceptual se desarrolló al inicio del presente capítulo. No obstante, consideramos que el análisis se encontraría incompleto si no logramos explicar el rol de las DEMUNAS dentro del sistema de protección y la vinculación directa que tienen con las UPEs bajo un enfoque preventivo.

La DEMUNA es un servicio gratuito y especializado cuya finalidad es contribuir al ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes para su protección integral, actuando conforme a los principios señalados en el Código de los Niños y Adolescentes. La municipalidad, como entidad promotora del desarrollo local, tiene entre sus funciones la defensa y promoción del ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, para lo cual debe “organizar e implementar el servicio de DEMUNA”, de conformidad con el artículo 43 del Código de los Niños y Adolescentes, concordante con el artículo 84° de la Ley N° 27972 Ley Orgánica de Municipalidades (MIMP 2023).

El vínculo con el rol que desarrollan las DEMUNAS en el marco del nuevo sistema de protección se produce de forma paulatina de acuerdo a lo establecido en el Decreto de Urgencia N° 001-2020, de acuerdo al siguiente detalle:

- a) A partir del 08/04/2020, las municipalidades provinciales y distritales de Lima Metropolitana y Callao, así como las municipalidades provinciales que son capital de departamento.
- b) A partir del 08/07/2020, las municipalidades provinciales no incluidas en el inciso a).
- c) A partir del 08/01/2021, las municipalidades distritales no incluidas en el inciso a).
- d) De manera progresiva, conforme a las disposiciones que emita el MIMP, las municipalidades de Centro Poblado.

El mismo dispositivo menciona que las DEMUNA tienen la obligación de acreditarse para iniciar y llevar el procedimiento por riesgo de desprotección familiar establecido por el Decreto Legislativo 1297 y su reglamento aprobado por D.S. 001-2018-MIMP; sin

perjuicio de la obligación de intervenir frente al riesgo de desprotección familiar, de conformidad con lo señalado en el artículo 29.3 del Decreto Supremo N° 005-2019-MIMP.

En esa línea, las DEMUNAS, como se mencionó en el capítulo II, son una de las puertas de ingreso que tiene el sistema de protección, pues de acuerdo a lo señalado por el Decreto Legislativo N°1297, las DEMUNAS acreditadas asumen los procesos de riesgo frente a las familias que se encuentran dentro de su ámbito de acción, es decir, dentro del gobierno local al que pertenecen.

Para que una DEMUNA se encuentre acreditada debe cumplir con una serie de condiciones y requisitos establecidos por la DGNNNA del MIMP, lo que presupone que existe un fuerte compromiso por parte de las autoridades locales para dotar de los recursos necesarios que demanda dicha acreditación. En la práctica, la alta rotación de autoridades hace que el proceso sea más complejo y que el rol de las DEMUNAS dependa de factores políticos según las prioridades de las autoridades ediles de turno (Gonzales 2017), esta, precisamente es una de las razones por las cuales pese al tiempo transcurrido y de acuerdo a la información oficial aún existen muchas DEMUNAS sin acreditar. Al respecto, la base de datos del MIMP señala que existen 1890 DEMUNAS a nivel nacional, de las cuales solo 554 se encuentran acreditadas, es decir menos del 30% de DEMUNAS se encuentran acreditadas (Mimp 2023).

La acreditación es importante porque únicamente las DEMUNAS acreditadas están capacitadas para asumir los procesos de riesgo, es decir, aquellos casos en donde aún no existen situaciones de desprotección de los niños o adolescentes, pero hay elementos para levantar señales de alerta. Para ello, la DEMUNA utiliza una tabla de valoración del riesgo, en la cual debe analizar cada caso concreto y desarrollar un plan de trabajo con la familia de origen, en ningún caso, puede tomar decisiones que impliquen la separación del niño o adolescente. La aplicación de la Tabla de Valoración de Riesgo establece cinco (5) pasos a seguir por las/los profesionales encargados/as de evaluar: a) recolección de información; b) verificación de la información; c) identificación de tipologías; d) valoración de las tipologías; y e) valoración global de la afectación de la niña, niño o adolescente y de su situación socio familiar.

Es decir, las DEMUNAS tienen una naturaleza esencialmente preventiva, pues actúan antes de que se produzca la desprotección y procuran que su intervención pueda mitigar o eliminar aquellos factores de riesgo identificados (Granados 2014).

Este modelo de atención dual, según la gravedad de los casos, implementado por el Decreto Legislativo N°1297, fue trabajado considerando el enfoque territorial de las intervenciones. En esa línea, se busca que quienes atiendan los procesos de riesgo sean aquellas autoridades más cercanas a la población, pues son ellas quienes están cerca a sus familias de influencia y puedan identificar a las familias que requieren apoyo o atención (Páez 2016).

Consecuentemente, las DEMUNAS son la primera puerta de entrada al sistema de protección, coincide con esa postura Claudia León, quien afirma que es indispensable cuidar “la puerta de ingreso al sistema”, pues solo a través de la prevención se puede evitar que muchos casos ingresen.<sup>63</sup> En ese sentido, las DEMUNAS presentan varios retos que deben superarse para que la pieza “prevención” logre los objetivos para los que fue creada dentro del sistema, considerando sobre todo que, sin importar cuánta atención demos por parte de las UPEs, la demanda siempre será mayor si no ponemos el foco de atención en la prevención, concepto que se alinea perfectamente con la no institucionalización.

El fortalecimiento de las DEMUNAS, pese al tiempo transcurrido, continúa estando vigente porque pese al modelo dual diseñado, las UPEs siguen asumiendo los procesos de riesgo en 80% de los casos, este dato es confirmado por el informe de la Defensoría del Pueblo (Defensoría del Pueblo 2010) y coincide con información proporcionada por el MIMP.<sup>64</sup>

Las DEMUNAS para atender casos de riesgo, deben primero pasar por un proceso de acreditación, en donde el MIMP verifica que cumplan con determinados requisitos para poder acreditarlas, uno de los grandes problemas vinculados con este proceso, es la escasez de recursos que tienen los gobiernos locales. Paradójicamente, las municipalidades con mayores recursos y con DEMUNAS acreditadas no son las que tienen mayor demanda de casos. Urge entonces, repensar el proceso de acreditación de DEMUNAS, para poder romper con tantos formalismos e incluir como actores claves del proceso a aquellas DEMUNAS que cuentan con pocos recursos para la atención de estos temas.<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup> Entrevista a Claudia León. Minuto 19’.

<sup>64</sup> Entrevista a Norma Sánchez. Minuto 30’.

<sup>65</sup> Entrevista a Norma Sánchez. Minuto 32.

Para que esta inclusión sea real, se requiere, en primer término, un fuerte compromiso de todos los actores involucrados, especialmente de los alcaldes, quienes deberían ser sensibilizados con los temas de niñez y adolescencia para que durante su gestión impulsen el fortalecimiento de sus Demunas respectivas. Lo segundo que se requiere, es ampliar la oferta de servicios que el Estado brinda a la población, ya que con una amplia oferta de servicios es posible apoyar directamente la labor de prevención que brindan las Demunas. Pensemos en el caso de una municipalidad que ha identificado a través de su Demuna, un alto porcentaje de mujeres que no pueden trabajar porque no tienen con quién dejar a sus hijos pequeños. Si para ellas, el Estado ofrece servicios de cuidado diurno, va a lograr inmediatamente que se reduzcan factores de riesgo vinculados con la pobreza, desnutrición o falta de atenciones básicas y al mismo tiempo, inyecta de fuerza productiva al mercado laboral. Finalmente, es importante no perder de vista la capacitación con enfoque de derechos que debe estar impregnada en todos los actores vinculados con el sistema. De esta forma, las escuelas, los hospitales, las guarderías, los parques y cualquier espacio en donde se encuentren los niños, niñas y adolescentes tendrán personas alertas con situaciones que pudieran revelar indicios de riesgo o desprotección para actuar oportunamente en cada caso concreto.

En resumen, es preciso crear servicios complementarios a cargo de los gobiernos locales para lograr atender a cada una de sus poblaciones<sup>66</sup>(adultos mayores, niños, niñas, adolescentes, personas con discapacidad, mujeres que sufrieron violencia, entre otros) y de esta forma prevenir situaciones de riesgo o mitigarlas. En ese escenario, las Demunas deberían ser capaces de focalizar e identificar a sus familias en riesgo y acompañarlas para que accedan a los servicios que requieren para superar los riesgos identificados.

Como podemos apreciar, el sistema de protección creado con el Decreto Legislativo N°1297, nos presenta un nuevo sistema, con diferentes partes, todas existen, todas funcionan, pero no articulan entre sí y tampoco son suficientes. El gran problema del modelo o lo más grave es que la responsabilidad está diluida y nadie está vigilando que las partes articulen y cumplan con los roles establecidos dentro del proceso de desinstitucionalización.

---

<sup>66</sup> Entrevista Norma Sánchez. Minuto 65’.

## **CAPITULO IV: Conclusiones y recomendaciones**

### **4.1. Conclusiones.**

Los avances y retrocesos en el proceso del sistema de protección y el proceso de desinstitucionalización de niños, niñas y adolescentes en el Perú nos presentan una serie de desafíos, los cuales tienen a su vez múltiples causas que deben ser atendidas para superar este problema público. A continuación, se presentan algunas de las principales conclusiones a las que hemos arribado luego de analizar cada uno de los temas sobre los que gira el proceso de desinstitucionalización:

- 4.1.1. Las decisiones o forma de organización del Estado tienen un impacto directo sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes específicamente respecto al derecho a vivir en su familia, a su desarrollo integral y su derecho a la felicidad.
- 4.1.2. El estándar garantista que exige Naciones Unidas no se cumple con el solo acceso a un derecho en específico, es por ello que el derecho que tienen los niños a vivir en familia, se cumple plenamente si agotamos todos los mecanismos para que el niño pueda vivir en su familia de origen, con un entorno libre de cualquier forma de violencia.
- 4.1.3. La aparición del “niño” como sujeto internacional cambia el enfoque y el principio del “interés superior del niño” impulsa a los Estados a poner a los niños como eje central para el desarrollo, impulsando un rediseño de las políticas públicas, en las cuales se consideren a los niños en sus especiales necesidades, a través de una protección y tutela que garantice su pleno desarrollo.
- 4.1.4. La interpretación conjunta de las disposiciones contenidas en los artículos 3 y 20 de la Convención sobre los Derechos del Niño, son el marco normativo en que se ubica el proceso de desinstitucionalización, el cual exige que todas las medidas que se pongan en marcha con respecto a los niños y niñas estén enfocadas en defender su interés superior, sobre todo de aquellos niños y niñas que no cuenten con cuidados parentales y por tanto necesitan una actuación especial por parte del Estado para garantizar su pleno desarrollo, teniendo

siempre en cuenta el interés superior que los asiste como principio activo en materia de niñez a nivel internacional.

- 4.1.5. Todos los operadores del sistema de protección deben tener claridad sobre el contenido y alcance del “interés superior del niño” y sus actuaciones deben ajustarse siempre a dicho principio. La resistencia institucional al cambio es una de las razones por las cuales aún hay tantos niños institucionalizados, sobre todo si consideramos que el financiamiento y metas presupuestales no se ajustan a los objetivos de la desinstitucionalización.
- 4.1.6. El enfoque de familias es insuficiente y reactivo, las redes de apoyo a las familias y servicios locales para ellas deben ampliarse, para permitir una atención personalizada de cada caso concreto. Los servicios preventivos deben estar articulados en el territorio, y en virtud a la demanda existente incorporar a diversos actores locales en la toma de decisiones.
- 4.1.7. Las actitudes culturales en nuestra sociedad hacia la adopción, el acogimiento familiar y otras formas de cuidado alternativo afectan negativamente el proceso de desinstitucionalización, estigmatizando a los niños, niñas y adolescentes por parte de la comunidad.
- 4.1.8. La sociedad peruana no conoce el contenido ni la importancia del proceso de desinstitucionalización, es por ello que no se plantea como un problema público y no forma parte de la agenda nacional.
- 4.1.9. Existen vacíos que deben ser superados, se requiere de la emisión de diversas normas internas que homogenicen el trabajo de los equipos al interior del MIMP, unifiquen criterios, simplifiquen procesos y procedimientos, pero, sobre todo, que pongan plazos acotados para las actuaciones y determinen responsabilidades de cada uno de los funcionarios que intervienen en el proceso, incluso cuando no se toman decisiones.
- 4.1.10. A nivel de responsabilidades, se requiere que la rectoría del MIMP se fortalezca dentro del sistema, para evitar que las actuaciones técnicas se dupliquen en el espacio judicial y para que exista un liderazgo claro en la implementación y supervisión del proceso de desinstitucionalización a nivel de DEMUNAS.



Transcurridos más de cinco años desde la emisión del Decreto Legislativo N° 1297 es pertinente replantear estrategias, evaluar los avances alcanzados y proponer ajustes que permitan la implementación de un modelo de protección que realmente sea garantista con el derecho a vivir en familia que tienen todos los niños, niñas y adolescentes de nuestro país, considerando principalmente que la institucionalización es siempre una vulneración sistemática de los derechos humanos y por ende, todo Estado está violando los derechos humanos al permitir la institucionalización de sus niñas, niños y adolescentes.

#### **4.2. Recomendaciones.**

Analizar la desinstitucionalización de niños, niñas y adolescentes en cualquier país es un proceso complejo y el Perú no es la excepción en ese extremo, sobre todo si consideramos que tenemos una enorme brecha social, cultural, económica y familiar que impacta directamente en cada etapa del proceso. En esa línea, este apartado contiene recomendaciones específicas que podrían servir de guía a quienes teniendo capacidad de toma de decisiones se interesen por este tema y deciden promover el cambio.

**4.2.1 Capacitación:** El objetivo debe ser la formación adecuada de todas las personas involucradas en el proceso, incluyendo a los profesionales del sector salud, educadores, abogados de familia, trabajadores del CEM, de las OMAPED, jueces, fiscales, entre otros. La propuesta debe incluir una sólida formación como promotores del sistema de protección, con las competencias alineadas al enfoque de derechos y conozcan el sistema, independientemente de su formación académica. Incluso podría existir una escuela para ello y plantear como un requisito en la formación para quienes opten por trabajar en cualquier institución que brinde servicios a poblaciones vulnerables. Eso garantizaría un enfoque coherente, unificado y sensible con las necesidades de los niños y las familias.

**4.2.2. Familias:** La desinstitucionalización no va a funcionar si dejamos sola a la familia, pero, para atender a las familias deben existir servicios, sistemas de alerta temprana que funcionen, con operadores de todos los niveles que sepan en qué consiste el sistema de protección. Todos los servicios deben articular dentro del sistema y para ello la rectoría del MIMP debe fortalecerse de forma

tal que sus familias tengan una atención priorizada en todos los servicios a los cuales se les deriva, pues son familias con factores de riesgo identificados.

Al respecto, no basta solo con derivar a las familias a los servicios que existen en el Estado, es indispensable que dentro de los protocolos de actuación de UPE y DEMUNAS programen visitas inopinadas al menos una vez al mes.

Asimismo, para aquellas familias cuyos hijos fueron separados por desprotección, deben diseñarse e implementarse protocolos que permitan que la familia de origen demuestre su avance y compromiso de cambio. Para ellos, se les podría brindar la oportunidad de estar con sus hijos durante periodos cortos en los que puedan asumir su cuidado para verificar el nivel de progreso; esto actualmente no ocurre y el vínculo con los padres se diluye rápidamente, pues no se les permite salir a pasear con sus hijos que se encuentran en un CAR y tampoco pueden sacarlos cuando el niño está con una familia de acogida.

Esta recomendación recoge plenamente el enfoque de fortalecimiento de las familias, mediante el cual lo que se busca es precisamente proporcionar apoyo integral a las familias para abordar las causas subyacentes de la separación y fortalecer sus capacidades para cuidar y criar a sus hijos.

**4.2.3. Familias de acogida:** Deben promoverse campañas de sensibilización a nivel nacional para impulsar el acogimiento familiar, incluso a través de sistemas que asuman los gastos en los que incurre una familia que acoge. Esta promoción debe hacerse no solo pensando en los niños y niñas pequeños, sino principalmente en adolescentes, quienes podrían ser acogidos por familias con adultos intermedios o adultos mayores que les ofrezcan compañía, seguridad, estabilidad y un entorno familiar.

Respecto a los bebés y niños durante la primera infancia, en cada UPE deberían existir al menos 5 familias acogedoras dispuestas a recibir bebés o niños durante la primera infancia y establecer la prohibición legal de institucionalizarlos. Asimismo, la ley debe señalar que estos casos sean resueltos en un plazo máximo de 6 meses. El transcurso del tiempo, en el caso de niñez es gravitante, lo más importante es el niño y su interés y su bienestar.

Ese es el foco que tiene que volver junto con el sentido de urgencia para estos casos<sup>67</sup>.

Las familias en lista de adopción deben ser quienes tengan la prioridad para acoger a bebés o niños en primera infancia cuando entran al sistema, de esta forma se evita que el acogimiento familiar se convierta en una forma de vulnerar el sistema de adopciones.

Se requiere implementar un banco de familias de acogida sólido y confiable, con sistemas de monitoreo permanente que permitan realizar el seguimiento de cada caso concreto a nivel nacional considerando el interés superior del niño.

**4.2.4. Enfoque territorial y procesos:** Corresponde rediseñar los procesos internos del MIMP, planteando como objetivo final la desinstitucionalización y la no institucionalización. Para ello, es preciso pensar en el sistema de protección como un único proceso; luego de ello, será posible diseñar estrategias que permitan descentralizar o desconcentrar los servicios para lograr que el proceso tenga éxito y que el sistema funcione de forma articulada a nivel nacional.

A nivel interno, es preciso reorganizar el MIMP bajo un enfoque de procesos, en el cual cada órgano u unidad orgánica aporte en la cadena de valor en favor de la desinstitucionalización. En búsqueda de un modelo organizacional más eficiente se adjunta una propuesta en el Anexo 1.

**4.2.5. Alternativas para desinstitucionalizar:** Estas propuestas parten de la premisa de cambio, en la cual el Estado peruano como garante de los derechos de la infancia y adolescencia debe transformar la manera en que cuida a los niños, niñas y adolescentes en los CAR, para buscar que su intervención involucre realmente un proceso sanador que permita a los niños, niñas y adolescentes superar los problemas que ocasionaron la desprotección.

---

<sup>67</sup> Entrevista a Andrés Corrales. Minuto 27'

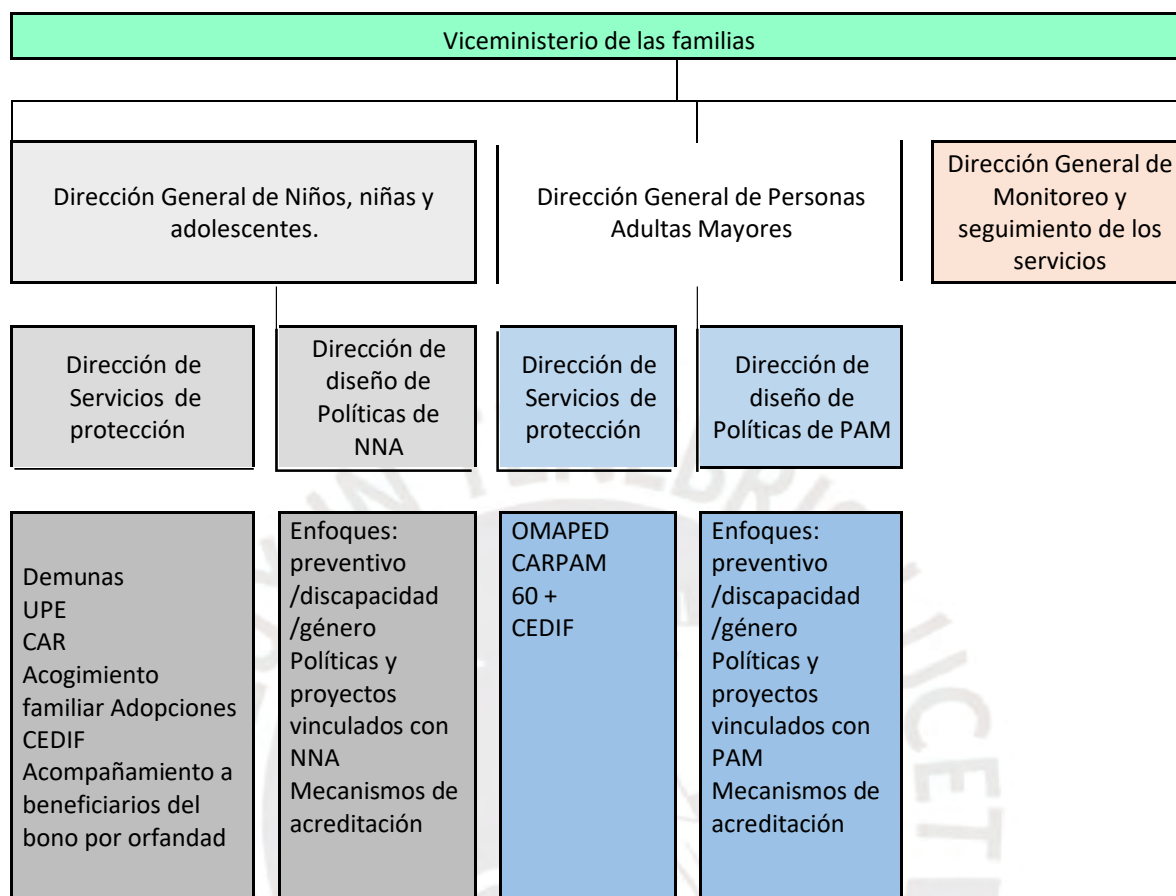
En esa línea, se deben establecer lineamientos para personalizar la atención en los CAR, pues no es posible seguir trabajando en forma masiva. Se deben ampliar los servicios que se brindan en los CAR, considerando cada caso concreto. En esa línea, no deben separarse a los grupos de hermanos, no deben ingresar a los niños a un CAR lejos de su familia de origen, se deben promover servicios de mentorías para los adolescentes, para que puedan ser visitados, recibir consejos o salir de paseo con sus mentores. Se deben pensar en servicios acordes con las necesidades de los adolescentes, a fin de evitar salidas no autorizadas y el complejo proceso que involucra su retorno al CAR.

Asimismo, el Anexo 1, desarrolla una posibilidad más para acelerar la desinstitucionalización a través de la tercerización, presentando algunas propuestas para romper esquemas y prejuicios que existen al interior del MIMP sobre la tercerización de servicios.

Finalmente, si lográramos que todos los servicios funcionen de forma eficiente y nuestro sistema de protección avance hacia la desinstitucionalización, se podría pensar en reconvertir los CAR del INABIF para atender a los adolescentes en conflicto con la ley penal, pues actualmente, el Estado peruano no tiene servicios especializados suficientes para esta población especialmente vulnerable.

## Anexo 1. Propuesta de reorganización MIMP.

En la búsqueda de un modelo organizacional de gestión más eficiente se propone el siguiente esquema:



Fuente: Elaboración propia.

En el esquema anterior, se agrupan en un solo órgano todos los servicios que brinda el MIMP, separándolos de las labores que ejerce como parte de su rectoría, tanto para niños, niñas y adolescentes como para personas adultas mayores. De esta manera, se simplifican procesos de coordinación y no genera duplicidades con el INABIF, pues al incorporar todos los servicios que se brindan, ya no es preciso tener un programa exclusivo para brindar dichos servicios. Dicha absorción es fundamental, pues abre el camino a un poderoso mecanismo para acelerar la desinstitucionalización - incluso de la población de adultos mayores- que hasta el momento es muy residual y se encuentra mal pre conceptualizada por los operadores del sistema, nos referimos a la posibilidad de tercerizar algunos servicios (León 1999).

Actualmente, la tercerización de los servicios está satanizada en el MIMP<sup>68</sup>, pero existen informes de la Defensoría del Pueblo (Defensoría del Pueblo 2010: 49-69) y diversos estudios que demuestran que debemos cambiar radicalmente la forma en que “cuidamos” desde el Estado, así también lo revelan diversas entrevistas realizadas para esta investigación cuando señalan que los actuales servicios de cuidado que existen para los niños, niñas y adolescentes en situación de desprotección no se ajustan a los estándares internacionales. En esa línea, tercerizar servicios podría ser una salida absolutamente viable para lograr acelerar el proceso de desinstitucionalización y lograr que más niños, niñas y adolescentes puedan vivir en una familia.

Plantearemos el caso de una adolescente de trece años que no desea ser adoptada, ya ha sido declarada en abandono, pero no tiene la condición de adoptabilidad. ¿Esto significa que debe permanecer en un CAR por cinco años más hasta cumplir la mayoría de edad?, la respuesta debería ser no, pese a que actualmente sucede lo contrario. Es decir, actualmente, ante este tipo de situaciones, los operadores de las UPE ya no analizan otro tipo de medidas que permitan desinstitucionalizar y cierran el expediente pues el camino de la adopción ha sido negado. Para estos casos, la tercerización podría ser un mecanismo que permita que la adolescente tenga un mentor o mentora acreditada por el Estado con las competencias necesarias para atenderla dentro de su casa y brindarle un entorno familiar.

Mecanismos innovadores como la tercerización no solo permitiría que más niños, niñas y adolescentes sean desinstitucionalizados sino que también es más eficiente financieramente para el Estado, y lograría intervenciones más eficaces, pues de acuerdo a la consulta amigable del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF 2022), el INABIF tuvo un presupuesto asignado para el año 2022 que asciende a casi doscientos setenta y cinco millones de soles -exactamente tuvo un PIM de S/ 275,446,752-, dicho monto involucra todas las acciones centrales, proyectos de inversión, servicios, mantenimiento de locales y cualquier tipo de intervención del INABIF a nivel nacional. Es por ello que corresponde acotar el análisis a la categoría presupuestal específica relacionada con “Niños, niñas y adolescentes en desprotección familiar, en centros de acogida residencial que reciben servicios de protección”, allí el MEF reporta que el presupuesto para el año 2022 fue de aproximadamente ochenta y tres millones (S/ 82,950,464), por

---

<sup>68</sup> Incluso el MIMP reporta que a la fecha no se ha dictado la medida de protección de acogimiento familiar profesionalizado, debido a que no se cuenta con ninguna persona o familia profesionalizada incorporada en el Banco de Familias Acogedoras del MIMP. Esta situación podría ser rápidamente revertida si se solventan algunos gastos de NNA que requieren de atención profesional.

su parte la base de datos del INABIF señala que durante el año 2022 ha atendido a través de los CAR a 2348 niños, niñas y adolescentes. Lo que significa, de forma muy general y gruesa, que cada niño, niña o adolescente institucionalizado involucra por lo menos treinta y cinco mil soles para el Estado, sin considerar los costos de mantenimiento, inversiones y todo el aparato administrativo que actúa a nivel de sede central.

Bajo el actual esquema organizacional, no es viable plantear la tercerización de servicios, con la fuerza que el proceso para desinstitucionalizar requiere, pues en el Estado se tiene un programa específicamente diseñado para brindar servicios institucionalizadores. Es decir, tercerizar los servicios que brinda el INABIF, desde el propio INABIF, colisionaría con la razón que fundamenta su existencia como entidad y la resistencia interna sería muy fuerte. Consecuentemente, si se pretende tercerizar servicios, para refrescar el proceso de desinstitucionalización, es preciso adoptar un nuevo esquema organizacional, como el que se propone líneas arriba, mediante el cual se podría consolidar la rectoría a través de un fuerte proceso de supervisión y fiscalización de los servicios brindados por terceros.

Como lo hemos señalado, esta opción es viable y de acuerdo a la experiencia comparada ha sido acogida en diversos países, pues se ajusta a estándares internacionales, buscando revertir medidas institucionalizadoras, pues, tercerizar también significa en último término reducir el tamaño del Estado, enfocando sus esfuerzos en garantizar que los servicios que se brindan sean adecuados para la población objetivo.

## Anexo 2. Entrevistas y enlaces.

N°	Nombre del entrevistado	Razones por las que fue seleccionado para la entrevista	Día de la entrevista	Duración
1	Julia Cribilleros	Fue dos veces Directora de la Dirección a cargo de las UPE del MIMP.	Fecha: 29.03.2023 Hora: 9:00 am. Fecha: 01.09.2023 Hora: 9:00am.	165 minutos 120 minutos
2	Claudia León	Trabaja con la cooperación internacional en temas de infancia en alianzas con el MIMP.	Fecha: 23.05.2023 Hora: 10:00am	60 minutos
3	Andrés Corrales	Ex Jefe de Gabinete del MIMP, formó parte del equipo que elaboró la propuesta del Dec. Leg. 129 y su reglamento.	Fecha: 29.08.2023 Hora: 9:00 am	60 minutos
4	Norma Sánchez	Servidora de carrera del MIMP, trabaja en la dirección de políticas y formó parte del equipo que elaboró el D. Leg. 1297 y su reglamento.	Fecha: 24.06.2023 Hora: 9:00 pm	72 minutos
5	Fanny Montellanos	Ex Directora Ejecutiva de Inabif. Viceministra del MIDIS, tiene cercanía con temas de infancia.	Fecha: 04.09.2023 Hora: 11:30 am	40 minutos
6	Frida Monge	Servidora de la Dirección General de Adopciones y del Viceministerio de Poblaciones Vulnerables.	Fecha: 25.06.2023 Hora: 6:30 pm	60 minutos
7	Brayan Diaz	Servidor de la Oficina de Modernización del MIMP.	Fecha: 22.05.2023 Hora: 8:00pm	51 minutos



### Anexo 3. Consentimiento informado.

#### PROTOCOLO DE CONSENTIMIENTO INFORMADO PARA ENTREVISTAS PARA PARTICIPANTES

Estimado participante,

Le pedimos su apoyo en la realización de una investigación conducida por Claudia Dávila Moscoso, estudiante de la maestría en Derechos Humanos de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesorada por la docente Patricia Beltrán Pacheco. La investigación, denominada "Avances y retrocesos del sistema de protección y la desinstitucionalización en el Perú a partir de la emisión del Decreto Legislativo N°1297", tiene como propósito conocer a profundidad el concepto "desinstitucionalización", cómo se desarrolla este proceso en nuestro país, cuáles son los retos y desafíos que nos quedan por superar y finalmente si es posible afirmar cómo la estructura y organización de una entidad pública impacta directamente en la calidad de los servicios y por tanto en los derechos de las niñas, niños y adolescentes más vulnerables del Perú.

Se le ha contactado a usted en calidad de especialista por su amplia experiencia en el tema. Si usted accede a participar en esta entrevista, se le solicitará responder diversas preguntas sobre el tema antes mencionado, lo que tomará aproximadamente entre 40 y 60 minutos. La información obtenida será únicamente utilizada para la elaboración de una tesis. A fin de poder registrar apropiadamente la información, se solicita su autorización para grabar la conversación. La grabación y las notas de las entrevistas serán almacenadas únicamente por la investigadora en su computadora personal protegida mediante contraseña por un periodo de tres años, luego de haber publicado la investigación, y solamente ella y su asesora tendrán acceso a la misma. Al finalizar este periodo, la información será borrada.

Su participación en la investigación es completamente voluntaria. Usted puede interrumpir la misma en cualquier momento, sin que ello genere ningún perjuicio. Se considera que este estudio implica un riesgo mínimo para usted. Además, si tuviera alguna consulta sobre la investigación, puede formularla cuando lo estime conveniente, a fin de clarificarla oportunamente.

En caso de tener alguna duda sobre la investigación, puede comunicarse al siguiente correo electrónico: [claudia.davila@puccp.pe](mailto:claudia.davila@puccp.pe) o al número 981 577 410. Además, si tiene alguna consulta sobre aspectos de ética de la investigación, puede comunicarse con el Comité de Ética de la Investigación de la universidad, al correo electrónico [etica.investigacion@puccp.edu.pe](mailto:etica.investigacion@puccp.edu.pe).

---

Yo, JULIA ROSA CRBILLERO HERNANI, identificado con DNI 09433278 doy mi consentimiento para participar en la investigación y autorizo que mi información se utilice en esta.

Asimismo, estoy de acuerdo que mi identidad sea tratada de manera:

<input checked="" type="checkbox"/>	<b>Declarada</b> , es decir, que en la tesis se hará referencia expresa de mi nombre.
<input type="checkbox"/>	<b>Confidencial</b> , es decir, que en la tesis <b>no</b> se hará ninguna referencia expresa de mi nombre y la tesisista utilizará un código de identificación o pseudónimo.

Finalmente, entiendo que recibiré una copia de este protocolo de consentimiento informado.

Julia Rosa Cribillero Hernani



Nombre completo del (de la) participante

Firma

Fecha

Correo electrónico del participante: jchdsld23@gmail.com

Claudia Dávila Moscoso



Nombre del Investigador responsable

Firma

Fecha



## PROTOCOLO DE CONSENTIMIENTO INFORMADO PARA ENTREVISTAS PARA PARTICIPANTES

Estimado participante,

Le pedimos su apoyo en la realización de una investigación conducida por Claudia Dávila Moscoso, estudiante de la maestría en Derechos Humanos de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesorada por la docente Patricia Beltrán Pacheco. La investigación, denominada "Avances y retrocesos del sistema de protección y la desinstitucionalización en el Perú a partir de la emisión del Decreto Legislativo N°1297", tiene como propósito conocer a profundidad el concepto "desinstitucionalización", cómo se desarrolla este proceso en nuestro país, cuáles son los retos y desafíos que nos quedan por superar y finalmente si es posible afirmar cómo la estructura y organización de una entidad pública impacta directamente en la calidad de los servicios y por tanto en los derechos de las niñas, niños y adolescentes más vulnerables del Perú.

Se le ha contactado a usted en calidad de especialista por su amplia experiencia en el tema. Si usted accede a participar en esta entrevista, se le solicitará responder diversas preguntas sobre el tema antes mencionado, lo que tomará aproximadamente entre 40 y 60 minutos. La información obtenida será únicamente utilizada para la elaboración de una tesis. A fin de poder registrar apropiadamente la información, se solicita su autorización para grabar la conversación. La grabación y las notas de las entrevistas serán almacenadas únicamente por la investigadora en su computadora personal protegida mediante contraseña por un periodo de tres años, luego de haber publicado la investigación, y solamente ella y su asesora tendrán acceso a la misma. Al finalizar este periodo, la información será borrada.

Su participación en la investigación es completamente voluntaria. Usted puede interrumpir la misma en cualquier momento, sin que ello genere ningún perjuicio. Se considera que este estudio implica un riesgo mínimo para usted. Además, si tuviera alguna consulta sobre la investigación, puede formularla cuando lo estime conveniente, a fin de clarificarla oportunamente.

En caso de tener alguna duda sobre la investigación, puede comunicarse al siguiente correo electrónico: [claudia.davila@puccp.pe](mailto:claudia.davila@puccp.pe) o al número 981 577 410. Además, si tiene alguna consulta sobre aspectos de ética de la investigación, puede comunicarse con el Comité de Ética de la Investigación de la universidad, al correo electrónico [etica.investigacion@puccp.edu.pe](mailto:etica.investigacion@puccp.edu.pe).

---

Yo, NORMA ISABEL SÁNCHEZ SUAREZ, doy mi consentimiento para participar en la investigación y autorizo que mi información se utilice en esta.

Asimismo, estoy de acuerdo que mi identidad sea tratada de manera:

<input checked="" type="checkbox"/>	<b>Declarada</b> , es decir, que en la tesis se hará referencia expresa de mi nombre.
<input type="checkbox"/>	<b>Confidencial</b> , es decir, que en la tesis <b>no</b> se hará ninguna referencia expresa de mi nombre y la tesisista utilizará un código de identificación o pseudónimo.

Finalmente, entiendo que recibiré una copia de este protocolo de consentimiento informado.

NORMA ISABEL SÁNCHEZ SUÁREZ   
Nombre completo del (de la) participante      Firma      Fecha

Correo electrónico del participante: normasanchez09@yahoo.es

Claudia Dávila Moscoso   
Nombre del Investigador responsable      Firma      Fecha



## PROTOCOLO DE CONSENTIMIENTO INFORMADO PARA ENTREVISTAS PARA PARTICIPANTES

Estimado participante,

Le pedimos su apoyo en la realización de una investigación conducida por Claudia Dávila Moscoso, estudiante de la maestría en Derechos Humanos de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesorada por la docente Patricia Beltrán Pacheco. La investigación, denominada "Avances y retrocesos del sistema de protección y la desinstitucionalización en el Perú a partir de la emisión del Decreto Legislativo N°1297", tiene como propósito conocer a profundidad el concepto "desinstitucionalización", cómo se desarrolla este proceso en nuestro país, cuáles son los retos y desafíos que nos quedan por superar y finalmente si es posible afirmar cómo la estructura y organización de una entidad pública impacta directamente en la calidad de los servicios y por tanto en los derechos de las niñas, niños y adolescentes más vulnerables del Perú.

Se le ha contactado a usted en calidad de especialista por su amplia experiencia en el tema. Si usted accede a participar en esta entrevista, se le solicitará responder diversas preguntas sobre el tema antes mencionado, lo que tomará aproximadamente entre 40 y 60 minutos. La información obtenida será únicamente utilizada para la elaboración de una tesis. A fin de poder registrar apropiadamente la información, se solicita su autorización para grabar la conversación. La grabación y las notas de las entrevistas serán almacenadas únicamente por la investigadora en su computadora personal protegida mediante contraseña por un periodo de tres años, luego de haber publicado la investigación, y solamente ella y su asesora tendrán acceso a la misma. Al finalizar este periodo, la información será borrada.

Su participación en la investigación es completamente voluntaria. Usted puede interrumpir la misma en cualquier momento, sin que ello genere ningún perjuicio. Se considera que este estudio implica un riesgo mínimo para usted. Además, si tuviera alguna consulta sobre la investigación, puede formularla cuando lo estime conveniente, a fin de clarificarla oportunamente.

En caso de tener alguna duda sobre la investigación, puede comunicarse al siguiente correo electrónico: [claudia.davila@puccp.pe](mailto:claudia.davila@puccp.pe) o al número 981 577 410. Además, si tiene alguna consulta sobre aspectos de ética de la investigación, puede comunicarse con el Comité de Ética de la Investigación de la universidad, al correo electrónico [etica.investigacion@puccp.edu.pe](mailto:etica.investigacion@puccp.edu.pe).

Yo, Claudia León Vergara, doy mi consentimiento para participar en la investigación y autorizo que mi información se utilice en esta.

Asimismo, estoy de acuerdo que mi identidad sea tratada de manera:

<input checked="" type="checkbox"/>	<b>Declarada</b> , es decir, que en la tesis se hará referencia expresa de mi nombre.
<input type="checkbox"/>	<b>Confidencial</b> , es decir, que en la tesis <u>no</u> se hará ninguna referencia expresa de mi nombre y la tesisista utilizará un código de identificación o pseudónimo.

Finalmente, entiendo que recibiré una copia de este protocolo de consentimiento informado.

Claudia León Vergara [Firma] \_\_\_\_\_  
Nombre completo del (de la) participante      Firma      Fecha

Correo electrónico del participante: \_\_\_\_\_

Claudia Dávila Moscoso [Firma] \_\_\_\_\_  
Nombre del Investigador responsable      Firma      Fecha



## PROTOCOLO DE CONSENTIMIENTO INFORMADO PARA ENTREVISTAS PARA PARTICIPANTES

Estimado participante,

Le pedimos su apoyo en la realización de una investigación conducida por Claudia Dávila Moscoso, estudiante de la maestría en Derechos Humanos de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesorada por la docente Patricia Beltrán Pacheco. La investigación, denominada "Avances y retrocesos del sistema de protección y la desinstitutionalización en el Perú a partir de la emisión del Decreto Legislativo N°1297", tiene como propósito conocer a profundidad el concepto "desinstitutionalización", cómo se desarrolla este proceso en nuestro país, cuáles son los retos y desafíos que nos quedan por superar y finalmente si es posible afirmar cómo la estructura y organización de una entidad pública impacta directamente en la calidad de los servicios y por tanto en los derechos de las niñas, niños y adolescentes más vulnerables del Perú.

Se le ha contactado a usted en calidad de especialista por su amplia experiencia en el tema. Si usted accede a participar en esta entrevista, se le solicitará responder diversas preguntas sobre el tema antes mencionado, lo que tomará aproximadamente entre 40 y 60 minutos. La información obtenida será únicamente utilizada para la elaboración de una tesis. A fin de poder registrar apropiadamente la información, se solicita su autorización para grabar la conversación. La grabación y las notas de las entrevistas serán almacenadas únicamente por la investigadora en su computadora personal protegida mediante contraseña por un periodo de tres años, luego de haber publicado la investigación, y solamente ella y su asesora tendrán acceso a la misma. Al finalizar este periodo, la información será borrada.

Su participación en la investigación es completamente voluntaria. Usted puede interrumpir la misma en cualquier momento, sin que ello genere ningún perjuicio. Se considera que este estudio implica un riesgo mínimo para usted. Además, si tuviera alguna consulta sobre la investigación, puede formularla cuando lo estime conveniente, a fin de clarificarla oportunamente.

En caso de tener alguna duda sobre la investigación, puede comunicarse al siguiente correo electrónico: [claudia.davila@puccp.pe](mailto:claudia.davila@puccp.pe) o al número 981 577 410. Además, si tiene alguna consulta sobre aspectos de ética de la investigación, puede comunicarse con el Comité de Ética de la Investigación de la universidad, al correo electrónico [etica.investigacion@puccp.edu.pe](mailto:etica.investigacion@puccp.edu.pe).

Yo, Fanny Esther Montellanos Carbajal, doy mi consentimiento para participar en la investigación y autorizo que mi información se utilice en esta.

Asimismo, estoy de acuerdo que mi identidad sea tratada de manera:

<input checked="" type="checkbox"/>	<b>Declarada</b> , es decir, que en la tesis se hará referencia expresa de mi nombre.
<input type="checkbox"/>	<b>Confidencial</b> , es decir, que en la tesis <u>no</u> se hará ninguna referencia expresa de mi nombre y la tesista utilizará un código de identificación o pseudónimo.

Finalmente, entiendo que recibiré una copia de este protocolo de consentimiento informado:

  
Nombre completo del (de la) participante \_\_\_\_\_ Firma \_\_\_\_\_ Fecha \_\_\_\_\_  
Correo electrónico del participante: fmcc@kmosco@hotmail.com

Claudia Dávila Moscoso  
Nombre del Investigador responsable \_\_\_\_\_ Firma \_\_\_\_\_ Fecha \_\_\_\_\_  






## PROTOCOLO DE CONSENTIMIENTO INFORMADO PARA ENTREVISTAS PARA PARTICIPANTES

Estimado participante,

Le pedimos su apoyo en la realización de una investigación conducida por Claudia Dávila Moscoso, estudiante de la maestría en Derechos Humanos de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesorada por la docente Patricia Beltrán Pacheco. La investigación, denominada "Avances y retrocesos del sistema de protección y la desinstitucionalización en el Perú a partir de la emisión del Decreto Legislativo N°1297", tiene como propósito conocer a profundidad el concepto "desinstitucionalización", cómo se desarrolla este proceso en nuestro país, cuáles son los retos y desafíos que nos quedan por superar y finalmente si es posible afirmar cómo la estructura y organización de una entidad pública impacta directamente en la calidad de los servicios y por tanto en los derechos de las niñas, niños y adolescentes más vulnerables del Perú.

Se le ha contactado a usted en calidad de especialista por su amplia experiencia en el tema. Si usted accede a participar en esta entrevista, se le solicitará responder diversas preguntas sobre el tema antes mencionado, lo que tomará aproximadamente entre 40 y 60 minutos. La información obtenida será únicamente utilizada para la elaboración de una tesis. A fin de poder registrar apropiadamente la información, se solicita su autorización para grabar la conversación. La grabación y las notas de las entrevistas serán almacenadas únicamente por la investigadora en su computadora personal protegida mediante contraseña por un periodo de tres años, luego de haber publicado la investigación, y solamente ella y su asesora tendrán acceso a la misma. Al finalizar este periodo, la información será borrada.

Su participación en la investigación es completamente voluntaria. Usted puede interrumpir la misma en cualquier momento, sin que ello genere ningún perjuicio. Se considera que este estudio implica un riesgo mínimo para usted. Además, si tuviera alguna consulta sobre la investigación, puede formularla cuando lo estime conveniente, a fin de clarificarla oportunamente.

En caso de tener alguna duda sobre la investigación, puede comunicarse al siguiente correo electrónico: [claudia.davila@puco.pe](mailto:claudia.davila@puco.pe) o al número 981 577 410. Además, si tiene alguna consulta sobre aspectos de ética de la investigación, puede comunicarse con el Comité de Ética de la Investigación de la universidad, al correo electrónico [etica.investigacion@puco.edu.pe](mailto:etica.investigacion@puco.edu.pe).

---

Yo, FRIDA JOVITA MONGE CONISLLA, doy mi consentimiento para participar en la investigación y autorizo que mi información se utilice en esta.

Asimismo, estoy de acuerdo que mi identidad sea tratada de manera:

X	<b>Declarada</b> , es decir, que en la tesis se hará referencia expresa de mi nombre.
	<b>Confidencial</b> , es decir, que en la tesis <b>no</b> se hará ninguna referencia expresa de mi nombre y la tesista utilizará un código de identificación o pseudónimo.

Finalmente, entiendo que recibiré una copia de este protocolo de consentimiento informado,



Frida Jovita Monge Conislla	25/06/2024
Nombre completo del (de la) participante	Fecha

Correo electrónico del participante: [frida.maestria2012@gmail.com](mailto:frida.maestria2012@gmail.com)



Claudia Dávila Moscoso	25/06/2024
Nombre del Investigador responsable	Fecha



## PROTOCOLO DE CONSENTIMIENTO INFORMADO PARA ENTREVISTAS PARA PARTICIPANTES

Estimado participante,

Le pedimos su apoyo en la realización de una investigación conducida por Claudia Dávila Moscoso, estudiante de la maestría en Derechos Humanos de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesorada por la docente Patricia Beltrán Pacheco. La investigación, denominada "Avances y retrocesos del sistema de protección y la desinstitucionalización en el Perú a partir de la emisión del Decreto Legislativo N°1297", tiene como propósito conocer a profundidad el concepto "desinstitucionalización", cómo se desarrolla este proceso en nuestro país, cuáles son los retos y desafíos que nos quedan por superar y finalmente si es posible afirmar cómo la estructura y organización de una entidad pública impacta directamente en la calidad de los servicios y por tanto en los derechos de las niñas, niños y adolescentes más vulnerables del Perú.

Se le ha contactado a usted en calidad de especialista por su amplia experiencia en el tema. Si usted accede a participar en esta entrevista, se le solicitará responder diversas preguntas sobre el tema antes mencionado, lo que tomará aproximadamente entre 40 y 60 minutos. La información obtenida será únicamente utilizada para la elaboración de una tesis. A fin de poder registrar apropiadamente la información, se solicita su autorización para grabar la conversación. La grabación y las notas de las entrevistas serán almacenadas únicamente por la investigadora en su computadora personal protegida mediante contraseña por un periodo de tres años, luego de haber publicado la investigación, y solamente ella y su asesora tendrán acceso a la misma. Al finalizar este periodo, la información será borrada.

Su participación en la investigación es completamente voluntaria. Usted puede interrumpir la misma en cualquier momento, sin que ello genere ningún perjuicio. Se considera que este estudio implica un riesgo mínimo para usted. Además, si tuviera alguna consulta sobre la investigación, puede formularla cuando lo estime conveniente, a fin de clarificarla oportunamente.

En caso de tener alguna duda sobre la investigación, puede comunicarse al siguiente correo electrónico: [claudia.davila@pucp.pe](mailto:claudia.davila@pucp.pe) o al número 981 577 410. Además, si tiene alguna consulta sobre aspectos de ética de la investigación, puede comunicarse con el Comité de Ética de la Investigación de la universidad, al correo electrónico [etica.investigacion@pucp.edu.pe](mailto:etica.investigacion@pucp.edu.pe).

---

Yo, Walter Brayan Díaz Bellido, doy mi consentimiento para participar en la investigación y autorizo que mi información se utilice en esta.

Asimismo, estoy de acuerdo que mi identidad sea tratada de manera:

x	<b>Declarada</b> , es decir, que en la tesis se hará referencia expresa de mi nombre.
	<b>Confidencial</b> , es decir, que en la tesis <b>no</b> se hará ninguna referencia expresa de mi nombre y la tesista utilizará un código de identificación o pseudónimo.

Finalmente, entiendo que recibiré una copia de este protocolo de consentimiento informado.

Walter Brayan Díaz Bellido  22/05/2023  
Nombre completo del participante Firma Fecha

Correo electrónico del participante: [brayanwdb@gmail.com](mailto:brayanwdb@gmail.com)

Claudia Dávila Moscoso  22/05/2023  
Nombre del Investigador responsable Firma Fecha



## PROTOCOLO DE CONSENTIMIENTO INFORMADO PARA ENTREVISTAS PARA PARTICIPANTES

Estimado participante,

Le pedimos su apoyo en la realización de una investigación conducida por Claudia Dávila Moscoso, estudiante de la maestría en Derechos Humanos de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesorada por la docente Patricia Beltrán Pacheco. La investigación, denominada “Avances y retrocesos del sistema de protección y la desinstitucionalización en el Perú a partir de la emisión del Decreto Legislativo N°1297”, tiene como propósito conocer a profundidad el concepto “desinstitucionalización”, cómo se desarrolla este proceso en nuestro país, cuáles son los retos y desafíos que nos quedan por superar y finalmente si es posible afirmar cómo la estructura y organización de una entidad pública impacta directamente en la calidad de los servicios y por tanto en los derechos de las niñas, niños y adolescentes más vulnerables del Perú.

Se le ha contactado a usted en calidad de especialista por su amplia experiencia en el tema. Si usted accede a participar en esta entrevista, se le solicitará responder diversas preguntas sobre el tema antes mencionado, lo que tomará aproximadamente entre 40 y 60 minutos. La información obtenida será únicamente utilizada para la elaboración de una tesis. A fin de poder registrar apropiadamente la información, se solicita su autorización para grabar la conversación. La grabación y las notas de las entrevistas serán almacenadas únicamente por la investigadora en su computadora personal protegida mediante contraseña por un periodo de tres años, luego de haber publicado la investigación, y solamente ella y su asesora tendrán acceso a la misma. Al finalizar este periodo, la información será borrada.

Su participación en la investigación es completamente voluntaria. Usted puede interrumpir la misma en cualquier momento, sin que ello genere ningún perjuicio. Se considera que este estudio implica un riesgo mínimo para usted. Además, si tuviera alguna consulta sobre la investigación, puede formularla cuando lo estime conveniente, a fin de clarificarla oportunamente.

En caso de tener alguna duda sobre la investigación, puede comunicarse al siguiente correo electrónico: [claudia.davila@pucp.pe](mailto:claudia.davila@pucp.pe) o al número 981 577 410. Además, si tiene alguna consulta sobre aspectos de ética de la investigación, puede comunicarse con el Comité de Ética de la Investigación de la universidad, al correo electrónico [etica.investigacion@pucp.edu.pe](mailto:etica.investigacion@pucp.edu.pe).

---

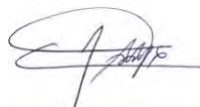
Yo, \_\_\_\_\_ Andrés Alfonso Martín Corrales Angulo \_\_\_\_\_,  
doy mi consentimiento para participar en la investigación y autorizo que mi información se utilice en esta.

Asimismo, estoy de acuerdo que mi identidad sea tratada de manera:

x	<b>Declarada</b> , es decir, que en la tesis se hará referencia expresa de mi nombre.
---	---

**Confidencial**, es decir, que en la tesis **no** se hará ninguna referencia expresa de mi nombre y la tesista utilizará un código de identificación o pseudónimo.

Finalmente, entiendo que recibiré una copia de este protocolo de consentimiento informado.



Andrés Alfonso Martín Corrales Angulo

Nombre completo del (de la) participante

Firma

Fecha

Correo electrónico del participante: \_\_\_\_\_acorrales@continental.edu.pe\_\_\_\_\_

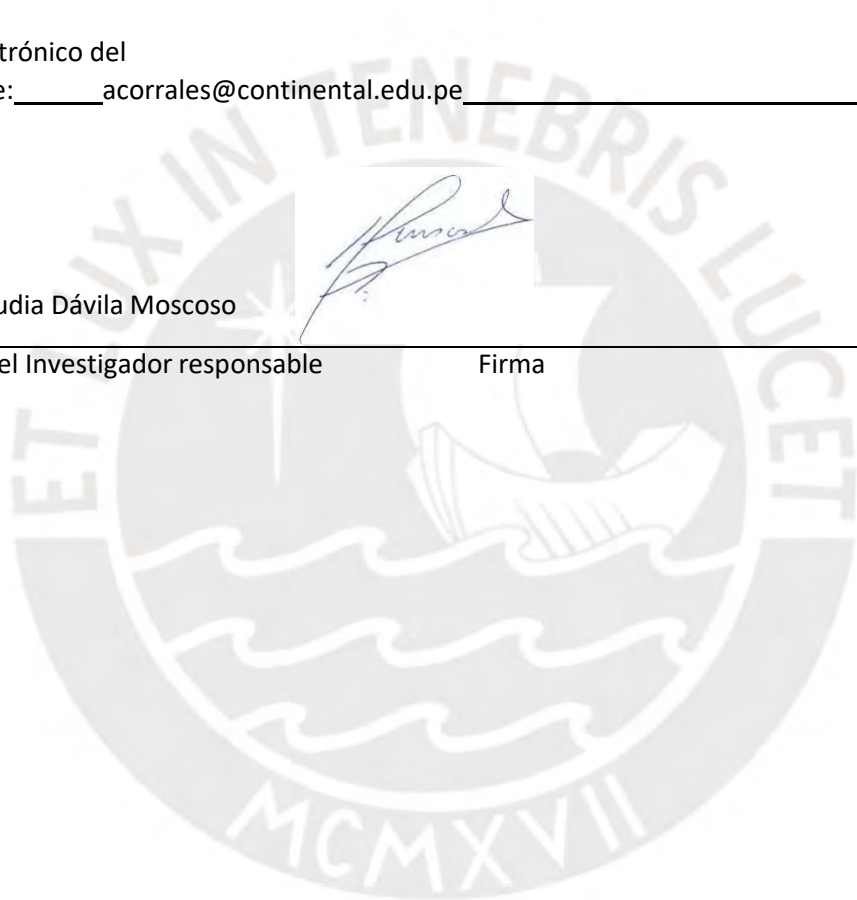
Claudia Dávila Moscoso



Nombre del Investigador responsable

Firma

Fecha



## BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA, Carlos

2002 Cuatro preguntas para iniciarse en cambio organizacional. *Revista Colombiana de Psicología*, Bogotá, 11, pp. 9-24.

ACNUR – Agencia de la Naciones Unidas para los refugiados

2023 <https://eacnur.org/blog/derechos-humanos-tercera-generacion>

AEDO, Angel

2020. “Una seguridad (muy) interior del Estado. El trabajo de la prevención en familias de reclusos”. *Revista de Estudios Sociales*. Chile, 71, pp. 2-14.

ALCORIZA VENTO, Fátima

2012 “El bienestar del menor acogido en familia extensa. Un estudio de casos sobre la influencia de las visitas de los padres biológicos durante en acogimiento”. *Quaderns de ciències socials*. Valencia, número 23, pp. 7-31.

ALIAGA GAMARRA, Jimena

2013 El interés superior del niño y adolescente en la adopción internacional en el Perú. Tesis para obtener el título de abogada. Lima: PUCP, Facultad de Derecho.

AMNISTÍA INTERNACIONAL

2023 Características de los derechos humanos. En: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/blog/historia/articulo/10-caracteristicas-de-los-derechos-humanos/>

ANSION, Antonio y otros

2017 Justicia intercultural y bienestar emocional Restableciendo vínculos. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.

ARRIAGA, Paula

2016 El enfoque de desarrollo humano y el diseño de políticas públicas orientadas a la primera infancia: el caso del Programa Nacional Cuna Más. Tesis para optar el grado de Magíster en Desarrollo Humano. Lima: PUCP, Escuela de Post Grado.

BASTIDAS, David y José PISCONTE

2009 Gestión Pública. En Programa de formación: Desarrollo de capacidades para el fortalecimiento de las organizaciones políticas. Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral- IDEA Internacional & Asociación Civil Transparencia

BID – Banco Interamericano de Desarrollo

1996 Progreso económico y social en América Latina: Informe 1996: cómo organizar con éxito los servicios sociales. Washington: BID.

BIGGERI, Mario; Ballet, Jerome y Comim, Flavio

2011 Children and the Capability Approach. Reino Unido: Macmillan.

BLEJMAR, Bernardo.

2000 Gestión de Cambio Organizacional. Trabajo presentado en el 7º Congreso Internacional de Educación, Buenos Aires.

BRINGIOTTI, María Inés

2008 “Maltrato infantil: relevamiento epidemiológico en la población escolarizada de la ciudad autónoma de Buenos Aires”. *Ciencias Psicológicas*. Montevideo, número 2, pp. 131-141.

CAMPOY CERVERA, Ignacio

1998 “Notas sobre la evolución en el reconocimiento y la protección internacional de los derechos de los niños. Derechos y libertades”. *Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*. Madrid, Nº 6, año 3.

CAPUÑAY, Luz María

2010 A diez años de la vigencia del Código del Niño y el Adolescente. Lima: Repositorio del Poder Judicial.

CASAS, Carlos

2012 Marco Conceptual sobre Reforma y Modernización del Estado y de la Gestión Pública. Secretaría de Gestión Pública – PCM.

CASTILLA, Karlos

2014 “La protección de los Derechos Humanos de niñas y niños en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”. *Universitat Pompeu Fabra*. Barcelona, pp. 43-72.



CHACALTANA, Juan

2005 Programas de empleo en el Perú: racionalidad e impacto. Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación.

CHIAVENATO, Idalberto

2009 Gestión del Talento Humano, tercera edición. México: McGraw-Hill Interamericana.

CHUNGA, Fermín, Carmen Chunga y Lucía Chunga

2012 Los derechos del niño, niña y adolescente y su protección en los derechos humanos. Lima: Grijley.

COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO

2000 Recomendaciones para el Estado peruano, CRC/C/15/Add.120, Febrero.

2006 Sesión No. 40, CRC/C/153, Marzo.

2006 Observaciones Finales al tercer informe periódico sobre Perú, aprobado en su 1120ª sesión, celebrada el 27 de enero.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS – CIDH

2002 Opinión Consultiva OC-17/2002 del 28 de agosto.

DELGADO, Lorena, y otros

2012 “Acogimiento residencial: problemas emocionales y conductuales”. *Revista de investigación en educación*. Barcelona, número 10, pp.158-171.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2010 Informe Defensorial N° 150. 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: Depósito Legal Biblioteca Nacional del Perú.

ECHEBARRIA, Koldo y otros.

1999 De burócratas a gerentes: Las ciencias de la gestión aplicadas a la Administración del Estado. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.

ELÍAS, Norbert

2000 La sociedad de los individuos: ensayos. Barcelona: Península.

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. Tesis de maestría en Desarrollo Humano. Lima: PUCP, Escuela de Post Grado.

FARIAS-CARRACEDO, Carolina

2014 "Vida cotidiana de los "menores" institucionalizados en Mendoza: ¿los niños primero?" *Revista Digital de la Escuela de Historia*. El Rosario, número 12, pp. 103-121.

FARIAS-CARRACEDO, Carolina y Douglas MARLON ARÉVALO

2016 El Estado Mamá: estudio histórico del Acogimiento Familiar en Mendoza. Argentina: Psicogente.

FERNÁNDEZ-HASAN, Alma

2007 "Reconsideraciones en torno a los derechos de la Niñez y la Adolescencia". *Kairos, Revista de temas sociales*. Argentina, número 20, pp. 1-13.

FERNÁNDEZ-MOLINA, Milagros y otros

2011 "Problemas de conducta de los adolescentes en acogimiento preadoptivo, residencial y con familia extensa". *Psicothema*. España, número 23, pp. 1-6.

FERNÁNDEZ-RAMOS, María Victoria

2019 "Niños y niñas no acompañados. Entre la desprotección y la garantía de derechos". *Trabajo Social*. Bogotá, número 21, pp. 119-139.

FERRAJOLI, Luigi

2014 La Democracia a través de los derechos: el constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político. Madrid: Editorial Trotta.

GAITÁN, Lourdes

2006 "La nueva sociología de la infancia. Aportaciones de una mirada distinta". *Revista Política y Sociedad*, 2006, Vol. 43 Núm. 1, pp. 9-26

GARCÍA LLORENTE, María Ángeles y Laura Martínez Mora Charlebois

2002 Estudio sobre el proceso de desinternación de niños en España, en: UNICEF/Centro de Investigaciones Innocenti. Internación de niños: ¿el comienzo del fin? Crisis de los Internados y Transformación de las Políticas de Infancia en España, Italia y el Cono Sur. Santiago de Chile: Unicef.

GAYO, Cayo

1845 La Instituta. Madrid: Sociedad Literaria y Tipográfica.

GIDDENS, Anthony

1986 La constitución de la sociedad: bases para la teoría de la estructuración. Buenos Aires: Amorrortu.

GONZÁLEZ SALA, Francisco

2006 Estudio de los perfiles de las familias en situación de riesgo social: programas de ayudas P.E.R. y P.E.P del Ayuntamiento de Valencia. Tesis Doctoral. Valencia: Universitat de Valencia.

GONZÁLES, Maira

2017 Incidencia de los servicios de DEMUNA de los gobiernos locales de Acomayo y Acos de la provincia de Acomayo-Cusco en la reducción de la violencia y en ser considerados como referentes en la protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes. Propuesta de medidas de política que garanticen un servicio eficaz y eficiente que contribuya en la reducción de la violencia contra la niñez. Tesis de Maestría en Gerencia Social. Lima: PUCP, Escuela de Post Grado.

GRADE y otros

2014 Violencia de género y maltrato infantil en dos comunidades rurales de Cusco. Lima: GRADE.

GRANADOS VELARDE, María del Carmen

2014 La promoción de derechos en la DEMUNA de Santiago de Surco: percepciones de la población usuaria durante los años 2009 y 2010. Tesis de Maestría en Gerencia Social. Lima: PUCP, Escuela de Post Grado.

GRANTHAM-MCGREGOR, Sally y otros

2007 "Child development in developing countries: Developmental potential in the first 5 years for children in developing countries" *The Lancet*. Jan 6, Vol 369, pp. 60–70.

GUERRERO, Orlando

2002 La subjetividad internacional pasiva del individuo. Conferencia del Doctor Orlando Guerrero Mayorga, Secretario General de la Corte Centroamericana de Justicia. *Revista de Derecho*. Nicaragua.

HÄBERLE, Peter

2003 El Estado Constitucional. Lima: Fondo Editorial PUCP.

HERNÁNDEZ, Roberto, Carlos FERNÁNDEZ y Pilar BAPTISTA

2010 Metodología de la investigación. Sexta Edición. México: McGraw-Hill.

HOGAN, Diane

2004 Researching 'the Child' in Developmental Psychology. En: Hogan, Diane y Sheila Greene "Researching Children's Experience: Approaches and Methods" Sage Publications.

HODGE, B. J., Anthony, WILLIAM y Lawrence GALES

2003 Teoría de la organización: Un enfoque estratégico. Sexta edición. Madrid: Pearson Prentice Hall.

JARAMILLO, Miguel; Hugo Ñopo y Juan José Díaz

2007 La investigación sobre el mercado laboral peruano: instituciones, capacitación y grupos desfavorecidos. Lima: GRADE.

KUZMANOVIC, Rajko

2011 Discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras. Barcelona: Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras.

LA NACIÓN

2003 Hogares en tránsito: un largo camino a casa. En: <https://www.lanacion.com.ar/lifestyle/hogares-en-transito-un-largo-camino-a-casa-nid545320/>

LÁZARO, Isabel

2014 “Vulnerabilidad y exclusión en la infancia. Hacia un sistema de información temprana sobre la infancia en exclusión”. *Cuadernos para el debate*. Barcelona, UNICEF, número 3.

LEÓN, Arturo y Pablo Sauma

1999 El gasto público en servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe: análisis desde la perspectiva de la iniciativa 20/20. Santiago de Chile: PNUD CEPAL.

LOUFFAT, Enrique

2017 Diseño organizacional basado en procesos. México, D.F: Cengage Learning.

MEF – Ministerio de Economía y Finanzas

2022 Consulta Amigable del gasto público en Perú. En: <https://www.mef.gob.pe/es/seguimiento-de-la-ejecucion-presupuestal-consulta-amigable>

MIMP. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

2022 Grupo de trabajo para la reestructuración de los servicios del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables – MIMP que intervienen en la atención de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos, creado por RM N° 112-2022-MIMP.

2023 Mapa para ubicar las Unidades de Protección Especial -UPE- en: [https://www.mimp.gob.pe/homemimp/direcciones/dgna/MAPA\\_UPE.pdf](https://www.mimp.gob.pe/homemimp/direcciones/dgna/MAPA_UPE.pdf)

<https://www.gob.pe/30753-defensoria-municipal-del-nino-y-del-adolescente-demuna>

<https://www.mimp.gob.pe/direcciones/dgna/contenidos/articulos.php?codigo=24>

4

MUÑOZ, Francesco

2018 El derecho del niño a ser oído en la justicia de familia: la esencialidad del derecho versus la esencialidad del trámite de la audiencia confidencial. *Revista Chilena de Derecho*. Chile, Vol. 45, pp. 407-426.

ORTEGA, Pamela y Carla SOLANO.

2015 La gestión del cambio organizacional en entidades públicas del Poder Ejecutivo peruano: una aplicación de las teorías de cambio provenientes de la gestión

privada. Tesis para obtener el título profesional de Licenciado en Gestión, con mención en Gestión Pública. Lima: PUCP.

OSBORNE, David y Peter Plastrík

1998 Reducción de la burocracia: cinco estrategias para reinventar el gobierno. Editorial Paidós. Barcelona.

PÁEZ PAREDES, Gina

2016 La problemática de la defensa de los derechos del niño y del adolescente en la DEMUNA de la provincia de Huaylas en relación a la búsqueda del bienestar subjetivo. Tesis para optar el grado de Magíster en Gerencia Social. Lima: PUCP, Escuela de Post Grado.

PEYRONE VILLACORTA, Fiorella

2008 La protección del Derecho Humano al Medio Ambiente en el Sistema Interamericano: rol del Estado a propósito de las inversiones extranjeras. *Revista de derecho administrativo*. Lima, año 3, número 6, pp. 398-407.

PÉREZ FERNÁNDEZ DE VELASCO, José Antonio

2012 Gestión por procesos. 5ta Edición. Madrid : ESIC.

PEREZ LUÑO, Antonio Enrique

1991 Los derechos fundamentales. Madrid: Tecnos.

1995 Las Generaciones de los Derechos Humanos. *Diálogo con la jurisprudencia*. Madrid, número 1.

POLLITT, Ernesto, Juan León y Santiago Cueto

2007 Desarrollo infantil y rendimiento escolar en el Perú. Lima: GRADE.

PCM. Presidencia del Consejo de Ministros.

2022 Opinión vinculante N°001-2022-PCM/SGP/SSAP.

RAMIÓ, Carles

2002 Teoría de la organización y administración pública. Tecnos Universitat Pompeu Fabra. Madrid.

REAL FERNÁNDEZ, Marta y otros

2020 “Acogimiento familiar en España: un estudio de revisión”. *Aposta, Revista de Ciencias Sociales*. España, número 84, pp. 8-24.

REY SÁNCHEZ SUÁREZ, Rosa

2015 De Wawa Wasi a Cuna Más: Los desafíos de ser más que una guardería Estudio de caso de locales de Cuna Más en Jicamarca, Huarochirí. Tesis de Maestría en Ciencia Política y Gobierno. Lima: PUCP, Escuela de Post Grado.

SANDOVAL, José Luis

2014 Los procesos de cambio organizacional y la generación de valor. *Estudios Gerenciales*, vol. 30, núm. 131, pp. 162-171. Colombia: Universidad ICESI de Cali.

SALDARRIAGA, Víctor

2012 “Las políticas públicas de protección infantil: Una mirada a las DEMUNA”. *Niños de Milenio*. Lima, Boletín N° 4.

SALMÓN GARATE, Elizabeth

2017 *Nociones Básicas del Derecho Internacional Público*. Lima: PUCP.

SCHERMERHORN, J. R., HUNT, J. G. y OSBORN, R. N.

2004 *Comportamiento organizacional*. México D.F.: Limusa Wiley.

SOLIS, Pedro; Marysela Díaz Romero

1999 ¿Quién educa a los padres? Formación de líderes en paternidad: un enfoque para la prevención e investigación. *Revista latinoamericana de psicología*, volumen 31, N° 3.

THORNE, Cecilia

2009 “El desarrollo del niño, vía para el desarrollo humano”. En: Ruiz-Bravo, Patricia, Pepi Patrón y Pablo Quintanilla (Comp.) *Desarrollo Humano y libertades: Una aproximación interdisciplinaria*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2009 Sentencia recaída en el Expediente N°1817-2009-HC/TC.

TRUYO Y SERRA, Antonio

1998 Historia del derecho internacional público. Madrid: Tecnos.

UNESCO

1981 La violencia y sus causas. París: Unesco.

VERA ESQUIVEL, Germán

2011 Introducción al Derecho Internacional del Medio Ambiente. Lima: ARA.

ZAPIOLA, María Carolina

2006 “¿Es realmente una colonia?, ¿Es una escuela?, ¿Qué es? Debates parlamentarios sobre la creación de instituciones para menores en la Argentina, 1875-1890”. En: LVOVICH, Daniel y Juan SURIANO. Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina, 1870-1952. Buenos Aires, Prometeo UNGS, pp. 1-23.

