

La Institucionalización de niñas, niños y adolescentes en Centros de Atención Residencial y el derecho a vivir en familia

1. [Marco legal y político](#)
2. [Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños](#)
3. [Marco normativo nacional](#)
4. [Instrumentos de política pública](#)
5. [Conclusiones](#)
6. [Referencias bibliográficas](#)

Marco legal y político

INTRODUCCION

Los niños, niñas y adolescentes son sujetos de derechos y libertades de acuerdo a los Convenios internacionales suscritos por el Perú y plasmados en las normas nacionales como el “Nuevo Código de los Niños y Adolescentes”. Uno de sus derechos fundamentales es a vivir en una familia, pues es en su entorno natural donde podrán recibir las atenciones que requieren para su normal desarrollo físico, emocional, espiritual y social. En ocasiones, y por diversos motivos, ésta más bien vulnera sus derechos y necesidades poniendo en peligro su integridad y desarrollo, requiriendo una intervención del Estado mediante la autoridad competente con el fin de protegerlos.

De acuerdo al Informe Defensorial N° 150-2010 “*El derecho de los niños, niñas y adolescentes a vivir en una familia: La situación de los centros de atención residencial estatales desde la mirada de la Defensoría del Pueblo*”, el acogimiento residencial es una medida especial de protección que se da por inexistencia familiar o por grave desestructuración de la misma, de carácter temporal y excepcional, con la finalidad de recomponer el vínculo familiar, garantizando el derecho a vivir en familia mediante la reinserción o inserción a una nueva familia¹

En el Perú se estima que aproximadamente 19,000 niños, niñas y adolescentes se encuentran viviendo en una institución, de ellos 4,500 se encuentran en los 36 Hogares del INABIF, 2,054 en las 27 Aldeas Infantiles de los Gobiernos Regionales, 1,019 en los 20 Albergues de la Beneficencia Pública y 12,300 en los 246 Centros de Atención Residencial Privados²; aunque no se cuentan con cifras exactas de la problemática y menos aún de la situación y calidad de la atención que reciben. Sin embargo en el informe Defensorial N° 150, se mencionan algunos hallazgos que nos acercan a la problemática jurídica, social, emocional, familiar e institucional de los niños y adolescentes sin cuidado parental en los CAR Estatales, observando dificultades y limitaciones en el trato, infraestructura, metodología de intervención, reinserción y seguimiento, que cuestionan el verdadero objetivo: El bienestar del niño, niña y adolescente³.

El presente trabajo monográfico pretende analizar el marco normativo y las políticas públicas y sociales en relación a los niños, niñas y adolescentes que viven sin cuidados parentales, institucionalizados en los Centros de Atención Residencial públicos y privados.

MARCO LEGAL INTERNACIONAL

Breve historia de los derechos del niño

La idea de acoger los derechos del niño circuló en algunos medios intelectuales durante el siglo XIX. Un ejemplo de ello fue la referencia que hizo el escritor francés Jules Vallès en su obra *El niño* (1879), y más claramente la reflexión sobre los derechos del niño que realizó Kate D. Wiggin en *Children's Rights* (1892). En este ambiente receptivo, en las dos primeras décadas del siglo XX circularon varias declaraciones de los derechos del niño, a veces en forma literaria o bien como resoluciones de organizaciones científicas y pedagógicas.

La primera declaración de derechos del niño, de carácter sistemática, fue la Declaración de Ginebra de 1924, redactada por Eglantyne Jebb fundadora de la organización internacional Save the Children, que fue aprobada por la Sociedad de Naciones el 26 de diciembre de 1924⁴. Mediante dicha Declaración se establecen los principales derechos del niño en relación a su desarrollo, atención específica y educación:

¹ Defensoría del Pueblo. Serie Informes Defensoriales. Informe N°150, pp. 41

² MIMDES. “Las Familias en el Perú”. Boletín Trimestral N°01-2010, pp. 14

³ Defensoría del Pueblo. Serie Informes Defensoriales. Informe N°150, pp. 433 - 456

⁴ Sites.google.com/site/derechosinfants/historia

“Por la presente Declaración de los Derechos del Niño, llamada Declaración de Ginebra, los hombres y mujeres de todas las naciones, reconociendo que la humanidad debe dar al niño lo mejor de sí misma, declaran y aceptan como deber, por encima de toda consideración de raza, nacionalidad o creencia, que:

- 1. El niño debe ser puesto en condiciones de desarrollarse normalmente desde el punto de vista material y espiritual.*
- 2. El niño hambriento debe ser alimentado; el niño enfermo debe ser atendido; el niño deficiente debe ser ayudado; el niño desadaptado debe ser reeducado; el huérfano y abandonado deben ser recogidos y ayudados.*
- 3. El niño debe ser el primero en recibir socorro en caso de calamidad.*
- 4. El niño debe tener sustento y debe ser protegido de cualquier explotación.*
- 5. El niño debe ser educado inculcándole el sentimiento del deber que tiene de poner sus mejores cualidades al servicio del prójimo”⁵.*

Las Naciones Unidas aprobaron en 1948 la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁶ que, implícitamente, incluía los derechos del niño. En el Artículo 25 Inciso 2 de dicha Declaración, reza:

“La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social”.

Sin embargo, posteriormente se llegó al convencimiento que las particulares necesidades de los niños debían estar especialmente enunciadas y protegidas, por lo que la Asamblea General de la ONU, aprueba en 1959 una Declaración de los Derechos del Niño (*Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1959*), que consta de 10 principios, concretando para los niños los derechos contemplados en la Declaración Universal de Derechos Humanos⁷:

Artículo 1º. El niño disfrutará de todos los derechos enunciados en esta declaración.

Estos derechos serán reconocidos a todos los niños sin excepción alguna ni distinción o discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento u otra condición, ya sea del propio niño o de su familia.

Artículo 2º. El niño gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensado todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad. Al promulgar leyes con este fin, la consideración fundamental a que se atenderá será el interés superior del niño.

Artículo 3º. El niño tiene derecho desde su nacimiento a un nombre y a una nacionalidad.

Artículo 4º. El niño debe gozar de los beneficios de la seguridad social. Tendrá derecho a crecer y desarrollarse en buena salud; con este fin deberán proporcionarse, tanto a él como a su madre, cuidados especiales, incluso atención prenatal y postnatal. El niño tendrá derecho a disfrutar de alimentación, vivienda, recreo y servicios médicos adecuados.

Artículo 5º. El niño física o mentalmente impedido o que sufra algún impedimento social debe recibir el tratamiento, la educación y el cuidado especiales que requiere su caso particular.

⁵ Declaración de Ginebra, Adoptada por la V Asamblea de la Sociedad de Naciones Unidas del 24 de setiembre de 1924

⁶ Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948

⁷ Declaración de los Derechos del Niño, 1959. www.juridicas.unam.mx, junio 2012.

Artículo 6º. El niño, para el pleno desarrollo de su personalidad, necesita amor y comprensión. Siempre que sea posible, deberá crecer al amparo y bajo la responsabilidad de sus padres y, en todo caso, en un ambiente de afecto y de seguridad moral y material; salvo circunstancias excepcionales, no deberá separarse al niño de corta edad de su madre. La sociedad y las autoridades públicas tendrán la obligación de cuidar especialmente a los niños sin familia o que carezcan de medios adecuados de subsistencia. Para el mantenimiento de los hijos de familias numerosas conviene conceder subsidios estatales o de otra índole.

Artículo 7º. El niño tiene derecho a recibir educación que será gratuita y obligatoria por lo menos en las etapas elementales. Se le dará una educación que favorezca su cultura general y le permita, en condiciones de igualdad de oportunidades, desarrollar sus aptitudes y su juicio individual, su sentido de responsabilidad moral y social y llegar a ser un miembro útil de la sociedad. El interés superior del niño debe ser el principio rector de quienes tienen la responsabilidad de su educación y orientación; dicha responsabilidad incumbe, en primer término, a sus padres. El niño debe disfrutar plenamente de juegos y recreaciones, los cuales deben estar orientados hacia los fines perseguidos por la educación; la sociedad y las autoridades públicas se esforzarán por promover el goce de este derecho.

Artículo 8º. El niño debe, en todas las circunstancias, figurar entre los primeros que reciban protección y socorro.

Artículo 9º. El niño debe ser protegido contra toda forma de abandono, crueldad y explotación. No será objeto de ningún tipo de trata. No deberá permitirse al niño trabajar antes de una edad mínima adecuada; en ningún caso se le dedicará ni se le permitirá que se dedique a ocupación o empleo alguno que pueda perjudicar su salud o educación o impedir su desarrollo físico, mental o moral.

Artículo 10º. El niño debe ser protegido contra las prácticas que puedan fomentar la discriminación racial, religiosa, o de cualquiera otra índole. Debe ser educado en un espíritu de comprensión, tolerancia, amistad entre los pueblos, paz y fraternidad universal, y con plena conciencia de que debe consagrar sus energías y aptitudes al servicio de sus semejantes.

A partir de 1979, con ocasión del Año Internacional del Niño⁸, se comenzó a discutir una nueva declaración de derechos del niño, fundada en nuevos principios. A consecuencia de este debate, en 1989 se firmó en la ONU la Convención sobre los Derechos del Niño.

La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (CDN)

La Convención sobre los Derechos del Niño fue adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989 y entra en vigor el 02 de septiembre de 1990, de conformidad con el artículo 49⁹. Se basa en los instrumentos internacionales anteriores, como la Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño y la Declaración de los Derechos del Niño aprobada por la Asamblea General el 20 de noviembre de 1959, y reconocida en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en particular, en los artículos 23 y 24), en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en particular, en el artículo 10) y en los estatutos e instrumentos pertinentes de los organismos especializados y de las organizaciones internacionales que se interesan en el bienestar del niño¹⁰.

La Convención consta de 54 artículos y dos Protocolos Facultativos. Define los derechos humanos básicos que disfrutaban los niños y niñas en todas partes menores de 18 años: la no discriminación; el derecho a la supervivencia; al desarrollo pleno; a la protección contra influencias peligrosas, los malos tratos y la explotación; y a la plena participación en la vida familiar, cultural y social. Los cuatro principios fundamentales de la Convención son la no discriminación; el interés superior del niño; el derecho a la vida, la supervivencia y desarrollo; y el respeto por la opinión y participación¹¹.

Todos los derechos que se definen en la Convención son inherentes a la dignidad humana y el desarrollo armonioso de todos los niños y niñas. La Convención protege los derechos de la niñez al estipular pautas en materia de atención de la salud, la educación y la prestación de servicios jurídicos, civiles y sociales.

El documento también establece las obligaciones que los gobiernos nacionales deben asumir al ratificar o adherir la Convención. Las principales obligaciones son proteger y asegurar los derechos de la infancia, y estipular y llevar a cabo todas las medidas y políticas necesarias para proteger el interés superior del niño.

⁸ Asamblea General, Trigésimo primer periodo de sesiones. Pp 82. Disponible en <http://www.un.org>. Consulta 17 de julio 2012.

⁹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. www2.ohchr.org

¹⁰ www.culturalright.net

¹¹ Presentación de la Convención sobre los Derechos del Niño. Plan Internacional, Perú. 2009.

En relación al derecho del niño a vivir en familia, en el preámbulo de la Convención, se cita lo siguiente:

“Convencidos de que la familia, como grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños, debe recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad...” y “... Reconociendo que el niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión...”

En el Artículo 9 la convención se expresa claramente el derecho del niño a vivir en familia y la obligación de los Estados a garantizar dicho derecho:

“Los Estados partes velarán por que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño. Tal determinación puede ser necesaria en casos particulares, por ejemplo, en los casos en que el niño sea objeto de maltrato o descuido por parte de sus padres o cuando estos viven separados y debe adoptarse una decisión acerca del lugar de residencia del niño”

Sobre la responsabilidad de los padres en la crianza de los niños, el Artículo 18 Inc. 1, expresa lo siguiente:

“Los Estados Partes pondrán el máximo empeño en garantizar el reconocimiento del principio de que ambos padres tiene obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y desarrollo del niño. Incumbirá a los padres o, en su caso, a los representantes legales, la responsabilidad primordial de la crianza y el desarrollo del niño. Su preocupación fundamental será el interés superior del niño”.

En relación a las medidas apropiadas cuando el niño es objeto de abuso o descuido de cualquier índole en el seno familiar o persona a cargo, el artículo 19 (Inc. 1,2) dice:

1. *“Los estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger el niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo”.*
2. *“Esas medidas de protección deberían comprender según corresponda, procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan e el, así como para otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos antes descritos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial”.*

En relación a los niños que por alguna razón son privados temporal o permanentemente de su medio familiar, el Artículo 20 (Inc. 1, 2,3), refiere:

1. *“Los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar, o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio, tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado”*
2. *“Los Estados Partes garantizaran, de conformidad con sus leyes nacionales, otros tipos e cuidado para esos niños”.*
3. *“Entre esos cuidados figuraran, entre otras cosas, la colocación en hogares de guarda, la kafala del derecho islámico, la adopción o de ser necesario, la colocación en instituciones adecuadas de protección de menores. Al considerar las soluciones, se prestará particular atención a la conveniencia de que haya continuidad en la educación del niño y a su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico”.*

Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños

El 20 de noviembre de 2009, día en que se conmemoraba el 20 aniversario de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del Niño, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó por consenso las “Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños”, la misma que tiene por finalidad profundizar en los derechos de los niños sin cuidado parental o en riesgo de perderlo, pues no se contaba con instrumentos internacionales que ofrecieran una adecuada orientación sobre las medidas para prevenir la separación y garantizar una atención de calidad en los cuidados alternativos¹².

¹² Aldeas Infantiles SOS. Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños. Un Marco de las Naciones Unidas. España, 2009.

En relación al niño y su familia, y al rol del Estado en relación a la protección familiar y prevención del abandono o riesgo (Art.3), las directrices refieren:

“Al ser la familia el núcleo fundamental de la sociedad y el medio natural para el crecimiento, el bienestar y la protección de los niños, los esfuerzos deberían ir encaminados ante todo a lograr que el niño permanezca o vuelva a estar bajo la guarda de sus padres o, cuando proceda, de otros familiares cercanos. El Estado debería velar por que las familias tengan acceso a formas de apoyo en su función cuidadora”.

En el artículo 4 se hace mención al derecho de los niños y adolescentes a vivir en un entorno familiar favorable para su desarrollo:

“Los niños y jóvenes deberían vivir en un entorno en el que se sientan apoyados, protegidos y cuidados y que promueva todo su potencial. Los niños total o parcialmente faltos del cuidado parental se encuentran en una situación especial de riesgo de verse privados de la crianza que da ese entorno”.

Es responsabilidad del Estado en situaciones en que la familia no provea un cuidado adecuado o abandone al niño, de protegerlo y acogerlo (Artículo 5):

“Cuando la propia familia del niño no puede, ni siquiera con un apoyo apropiado, proveer al debido cuidado del niño, o cuando lo abandona o renuncia a su guarda, el Estado es responsable de proteger los derechos del niño y de procurarle un acogimiento alternativo adecuado, con las entidades públicas locales competentes o las organizaciones debidamente habilitadas de la sociedad civil, o a través de ellas. Corresponde al Estado, por medio de sus autoridades competentes, velar por la supervisión de la seguridad, el bienestar y el desarrollo de todo niño en acogimiento alternativo y la revisión periódica de la idoneidad de la modalidad de acogimiento adoptada”.

En relación al principio del Interés Superior del Niño y el Adolescente y el ejercicio de sus derechos, se contempla un estudio minucioso caso por caso y que en toda medida o decisión al respecto, se tenga en cuenta su opinión (Artículo 6):

a) *“Todas las decisiones, iniciativas y soluciones comprendidas en el ámbito de aplicación de las presentes Directrices deberían adoptarse caso por caso a fin de garantizar principalmente la seguridad y protección del niño, y deben estar fundamentadas en el interés superior y los derechos del niño de que se trate, de conformidad con el principio de no discriminación y considerando debidamente la perspectiva de género. Debería respetarse plenamente el derecho del niño a ser oído y a que sus opiniones se tengan debidamente en cuenta de forma adecuada a su desarrollo evolutivo y sobre la base de su acceso a toda la información necesaria”.*

b) *“Al aplicar las presentes Directrices, el interés superior del niño constituirá el criterio para determinar las medidas que hayan de adoptarse con relación a los niños privados del cuidado parental o en peligro de encontrarse en esa situación que sean más idóneas para satisfacer sus necesidades y facilitar el ejercicio de sus derechos, atendiendo al desarrollo personal e integral de los derechos del niño en su entorno familiar, social y cultural y su condición de sujeto de derechos, en el momento de proceder a esa determinación y a más largo plazo. En el proceso de determinación se debería tener en cuenta, en particular, el derecho del niño a ser oído y a que sus opiniones sean tenidas en cuenta según su edad y grado de madurez”.*

Las directrices señalan que los Estados deben elaborar y aplicar como parte de su política social, la mejora de las modalidades de acogimiento alternativo, así como medidas de prevención que eviten que los niños sean separados de sus padres (Artículo 8), a fin de:

a) *“Apoyar el cuidado prestado en entornos familiares cuya capacidad resulte limitada por factores como algún tipo de discapacidad, la drogodependencia y el alcoholismo, la discriminación contra familias indígenas o pertenecientes a una minoría, y la vida en regiones en las que se desarrolle un conflicto armado o que estén bajo ocupación extranjera;*

b) *Atender al cuidado y protección apropiados de los niños vulnerables, como los niños víctimas de abusos y explotación, los niños abandonados, los niños que viven en la calle, los niños nacidos fuera del matrimonio, los niños no acompañados y separados, los niños internamente desplazados y los refugiados, los niños de trabajadores migratorios, los niños de solicitantes de asilo y los niños que viven con el VIH/SIDA o afectados por este u otras enfermedades graves”.*

La separación del niño de su familia debe ser considerado, de acuerdo al Artículo 13, como una medida de último recurso y, en lo posible, ser temporal y por el menor tiempo posible. Además el nivel socioeconómico de la familia (pobreza o pobreza extrema) no son justificación para separar a un niño de su familia, para recibir a un niño en acogimiento alternativo o para impedir su reintegración en el medio familiar, sino más bien para aplicar políticas sociales de apoyo a la familia a fin pueda brindar el cuidado y protección que el niño requiera (Artículo 14).

En cuanto a los niños que se encuentran privados de cuidado parental, le asisten especialmente los derechos a la educación, a la salud y otros servicios básicos, el derecho a la identidad, la libertad de ejercer su religión, hablar su idioma materno y a la protección de los derechos patrimoniales y de sucesión (Artículo 15).

En relación a la edad más conveniente para el acogimiento alternativo de niños, el Artículo 21 expresa lo siguiente:

“De conformidad con la opinión predominante de los expertos, el acogimiento alternativo de los niños de corta edad, especialmente los de menos de 3 años, debería ejercerse en un ámbito familiar. Pueden admitirse excepciones a este principio para evitar la separación de los hermanos y en los casos en que el acogimiento tenga carácter de urgencia o sea por un tiempo prefijado y muy limitado, al finalizar el cual esté previsto la reintegración en la familia u otra solución apropiada de acogimiento a largo plazo”.

Las Directrices sugieren que los Estados deben establecer estándares claros de acogimiento en centros de acogimiento residencial que garanticen una atención integral de calidad y el desarrollo de sus potencialidades de desarrollo, así como aplicar alternativas a la institucionalización:

“Aunque se reconoce que los centros de acogimiento residencial y el acogimiento en familia son modalidades complementarias para atender las necesidades de los niños, donde siga habiendo grandes centros (instituciones) de acogimiento residencial convendría elaborar alternativas en el contexto de una estrategia global de desinstitucionalización, con fines y objetivos precisos, que permitan su progresiva eliminación. A estos efectos, los Estados deberían establecer estándares de acogimiento para garantizar la calidad y las condiciones propicias para el desarrollo del niño, como la atención individualizada y en pequeños grupos, y deberían evaluar los centros de acogida existentes con arreglo a esos estándares. Las decisiones concernientes al establecimiento o a la autorización de establecimiento de nuevos centros de acogimiento residencial, tanto públicos como privados, deberían tener plenamente en cuenta este objetivo y estrategia de desinstitucionalización”(Art. 22).

“Los centros de acogimiento residencial deberían ser pequeños y estar organizados en función de los derechos y las necesidades del niño, en un entorno lo más semejante posible al de una familia o un grupo reducido. Su objetivo debería ser, en general, dar temporalmente acogida al niño y contribuir activamente a su reintegración familiar o, si ello no fuere posible, lograr su acogimiento estable en un entorno familiar alternativo, incluso mediante la adopción o la kafala del derecho islámico, cuando proceda”(Art. 122).

“Los Estados deberían velar por que los entornos de acogimiento residencial dispongan de cuidadores suficientes para que el niño reciba una atención personalizada y, si corresponde, para dar al niño la oportunidad de crear vínculos con un cuidador determinado. Los cuidadores también deberían estar distribuidos en el entorno de acogimiento de tal modo que se alcancen efectivamente sus fines y objetivos y se logre la protección del niño”(Art. 125).

Las directrices ponen énfasis en el rol promotor del Estado en el cuidado parental, por lo que sugiere que se deberían aplicar políticas de apoyo a la familia para facilitar el cumplimiento de sus deberes, como programas y servicios de salud, empleo, educación, asistencia social, salud sexual y reproductiva, guarderías, lucha contra la pobreza, contra la discriminación, la marginación, la violencia, los malos tratos, el abuso sexual de niños, la toxicomanía, etc., y de esta manera prevenir el abandono y separación del niño de su familia.

Marco normativo nacional

La Constitución Política del Perú

La Constitución Política del Perú (1993), en el Título I, Capítulo II: “De los derechos sociales y económicos”, en el Artículo 4 dice sobre la protección al niño y a la familia:

“La comunidad y el estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono. También protege a la familia y promueve el matrimonio. Reconoce a estos últimos como institutos naturales y fundamentales de la sociedad..”.

El Artículo 6 versa sobre derecho a la educación y decisión en paternidad y maternidad responsable, así como los deberes y derechos de los padres para con sus hijos y viceversa:

“La política nacional de población tiene por objetivo difundir y promover la paternidad y maternidad responsables. Reconoce el derecho de las familias y de las personas a decidir..”. “Es deber y derecho de los padres alimentar, educar y dar seguridad a sus hijos. Los hijos tienen el deber de respetar y asistir a sus padres..”

El Código de los Niños y adolescentes

Antecedentes.-

Las primeras normas jurídicas, referentes a la tuición del menor de edad, codificadas las encontramos en el Título XVIII del Libro Primero del Código Penal de 1924. "Tratamiento de Menores", a través de los arts. 137 al 149. El tratamiento que se les dispensaba estaba adecuado a la edad. Así si un menor de 13 años de edad hubiere cometido un hecho reprimido como delito o falta, la autoridad competente, investigará la situación material y moral de la familia; el carácter y los antecedentes del menor, las condiciones en que ha vivido y ha sido educado y las providencias convenientes para asegurar su "porvenir honesto". La investigación podía ser completada por un examen médico¹³.

El niño menor de 13 años material o moralmente abandonado o en peligro moral, según el Código Penal, debía quedar bajo el cuidado de una familia o en una casa de educación privada o pública hasta los 18 años. También podía quedar bajo guarda, si el niño de menos de 13 años moralmente no estaba abandonado, después de una "admonición o advertencia a los padres" podía quedar en su familia. En cambio si fuese "pervertido" o revelara "malas tendencias" se le internaba en la "Escuela correccional" del Estado hasta los 18 años.

En el caso de un adolescente de 13 a 18 años de edad, infractor de la ley penal, el Juez le imponía "medidas educativas" colocándolo en "Escuela de Artes y Oficios", granja Escuela o en una correccional por un tiempo "indeterminado no menor de 2 años". Podía el Juez, suspender incondicionalmente la "medida".

Para los infractores "reincidentes", la medida podía ser no menor de 6 años de "educación correccional, calificaba a los menores en estado de peligro" con peligrosidad. Para éstos debían haber "establecimientos" que los alejase de los otros menores cuya situación era la de abandonados. Para los enfermos debieron existir "casas de tratamiento", especialmente para los "enfermos mentales, débiles de espíritu, ciegos, sordomudos o epilépticos". En fin, considerando al menor "inimputable", se le trató en la normativa con represión.

En el Libro IV, Título V, de los arts. 410 al 416 se estableció la "jurisdicción de menores". Se estableció, en 1924, el Primer Juzgado de Menores y se encargó esa función en provincias a los Jueces Civiles, donde hubiera, sino el Juez Suplente nombrado por la Corte Superior. Se mencionó a "Jueces Instructores" en cada provincia y de Paz como instructores en los distritos.

El primer "Código de Menores"¹⁴ que tuvo el Perú, fue promulgado el 02 de mayo de 1962 y estuvo vigente desde el 01 de julio de ese mismo año hasta el 27 de junio de 1993. La orientación que se precisa en el Título Preliminar que comprende la protección integral en la existencia del menor peruano, organizando por un lado, una política de asistencia y previsión social, y sistematizando, por otro, una tutela jurídica privada.

El Código derogado estuvo constituido por 3 secciones: La Primera Sección formada por un Título Preliminar y 4 Títulos denominados: Órganos de Administración, Protección de la Familia, de la Maternidad y de la Primera Infancia, Asistencia del menor en las edades pre-escolar, escolar y adolescencia y Protección del menor en el trabajo. La Segunda Sección se refiere a la Jurisdicción de Menores y está constituida por 6 Títulos denominados: Disposiciones Orgánicas, Competencia, Del incumplimiento de los deberes de asistencia familiar y de las contravenciones en perjuicio del menor, Procedimiento, Medidas Aplicables al Menor y Ejecución de Medidas. La Tercera Sección se refiere a los servicios comunes y está formada por 4 Títulos denominados: Procuraduría de Menores, Servicios Técnicos, Patronato de Menores y Disposiciones generales y transitorias.

Luego de 13 años de la promulgación del Código de Menores (Ley Autoritativa N° 13968), se consideró la necesidad de modificar el ordenamiento legal referente a la protección de la minoridad peruana:

- Por Resolución Ministerial No. 0100-75-PM/ONAJ se constituyó una Comisión encargada de proponer las medidas pertinentes a la modificación de la legislación vigente y su adecuación a la realidad.

¹³ Documentos: Antecedentes históricos del CNA (www.iejs.net)

¹⁴ En adelante la utilización del término menores responderá única y exclusivamente a lo expuesto como contenido en el Código de Menores de 1962, de ningún modo supone la aceptación de la denominación menores al referirnos a lo largo de la tesis a la niñez y adolescencia.

- Por Resolución Suprema No. 081-81-JUS de 22 de setiembre de 1981, se constituyó una comisión presidida por el Sr. Dr. Raúl Rodríguez Flores Bellido que elaboró un anteproyecto de Ley del Código de Menores.
- Por Resolución Ministerial No. 212-85-JUS se constituyó una comisión encargada de proponer al Despacho Ministerial el proyecto del Código de Menores.
- Por Resolución Ministerial No. 100-89-JUS se constituyó una Comisión Revisora del anteproyecto anterior, su fecha 14 de febrero de 1989.
- El 18 de agosto de 1989 por Resolución Ministerial No. 528-89-JUS se reestructuró la Comisión Revisora anterior.
- El 22 de setiembre de 1989 se publicó el Proyecto de Código de Menores elaborada por la Comisión Revisora.
- El 31 de diciembre de 1990, por Ley 25296, el Parlamento delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de dictar, mediante Decreto Legislativo un nuevo Código de Menores.
- Por Resolución Ministerial No. 313-91-JUS, de 2 de abril de 1991 se encargó al Comité de Coordinación del Programa de Cooperación Perú-UNICEF la elaboración de un estudio de la legislación existente sobre la situación del menor, así como la formulación de alternativas acordes con la "Convención sobre los Derechos del Niño" de la "Declaración Mundial de la Supervivencia y la Protección y Desarrollo del Niño".
- Finalmente, por Resolución Ministerial No. 505-92-JUS se nombró una Comisión Técnica Redactora del "Nuevo Código de Menores", presidida por la Dra. Enriqueta González de Sáenz, que en diciembre de 1992 presentó el anteproyecto, y consideró las normas de la "Convención sobre los Derechos del Niño" y las corrientes doctrinales latinoamericanas que sustentan los nuevos Códigos para la niñez como los de nuestros países vecinos de Brasil, Colombia y Ecuador.
- El Código de los Niños y Adolescentes se promulgó el 24 de diciembre de 1992 por Decreto Ley No. 26102, publicándose en el Diario Oficial "El Peruano" el 29 de diciembre de 1992, y entró en vigencia el 28 de junio de 1993.
- Por Decreto Supremo N° 004-99-Jus se aprobó el "Texto Único Ordenado del Código de los Niños y Adolescentes".
- Por Ley N° 27337 publicada el 07 de agosto del 2000 se promulgó el "Nuevo Código de los Niños y Adolescentes" el que al entrar en vigencia derogó el anterior.

El Perú con el fin de mejorar la legislación vigente en relación a los derechos de los niños y en atención a los convenios internacionales suscritos, adecuó la norma internacional con la promulgación del Código de los Niños y Adolescentes en diciembre de 1992, y posteriormente promulga el 21 de julio del año 2000¹⁵, dentro de la nueva concepción de niño sujeto de derechos, en el marco de la doctrina de la protección integral.

Definición de niño

En el Título Preliminar, Artículo I, se define al niño en los siguientes términos:

"... Todo ser humano desde su concepción hasta cumplir los 12 años de edad y adolescente desde los 12 hasta cumplir los 18 años de edad..."

Niño como sujeto de derechos

En el artículo II, se expresa el espíritu de la norma al considerar al niño como un sujeto de derechos, superando la concepción del niño como "objeto" de derechos y por tanto debilitado y pasivo frente a las decisiones que se tomaban en su nombre:

"El niños y el adolescente son sujetos de derechos, libertades y de protección específica. Deben cumplir las obligaciones consagradas en esta norma"

Sobre el interés superior del niño

Artículo IX: "En toda medida concerniente al niño y al adolescente que adopte el estado a través de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, del ministerio Público, Los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y sus demás instituciones, se considerará el principio del Interés Superior del niño y del adolescente y el respeto a sus derechos"

El Derecho del niño a vivir en familia

En el Libro Primero "Derechos y libertades", Artículo 8°, se manifiesta el derecho del niño a vivir y desarrollarse dentro de su familia natural y de no tenerla, crecer en un ambiente familiar alternativo que le asegure sus derechos:

¹⁵ Ley N°27337

“El niño y el adolescente tienen derecho a vivir, crecer y desarrollarse en el seno de su familia. El niño y el adolescente que carecen de familia natural tienen derecho a crecer en un ambiente familiar adecuado”

“El niño y el adolescente no podrán ser separados de su familia sino por circunstancias especiales definidas en la ley y con la exclusiva finalidad de protegerlos”.

Políticas de atención integral al niño y al adolescente

En el Libro Segundo “Sistema Nacional de atención Integral al Niño y al adolescente”, Capítulo II, sobre políticas y programas de atención integral al niño y el adolescente, con el fin de garantizar sus derechos y desarrollo integral, versa lo siguiente:

Artículo 32°, Política: *“La política de promoción y atención al niños y al adolescente es el conjunto de orientaciones y directrices de carácter público... cuyo objetivo superior es garantizar sus derechos consagrados en la normatividad”*

Artículo 33°, Desarrollo de programas: *“... c) Programas de protección que aseguren la atención oportuna cuando enfrentan situaciones de riesgo; d) Programas de asistencia para atender sus necesidades cuando se encuentren en circunstancias especialmente difíciles...”*

Artículo 41°, Programas para niños y adolescentes que carecen de familia o se encuentran en extrema pobreza: *“El niño y el adolescente beneficiarios de programas cuando carezcan de familia o se encuentren en situación de extrema pobreza, serán integrados a los programas asistenciales de los organismos públicos o privados”*

Decreto Legislativo N° 990

Cabe hacer una mención especial al Decreto Legislativo¹⁶ que modifica la Ley N°27337, Código de los Niños y Adolescentes referente al pandillaje pernicioso¹⁷, relativos a su capacidad y responsabilidad penal. Asimismo, regula de modo particular el concepto de “pandilla perniciosa”, define normativamente la infracción a la Ley Penal, diferenciando una forma de comisión leve y otra agravada, señala las medidas socioeducativas aplicables para los líderes y miembros de una “pandilla perniciosa”, otorgándole posibilidades de archivo al Fiscal de Familia si considera que la infracción no reviste gravedad, si el daño hubiere sido resarcido u obtenido el perdón del agraviado, dando facultades a los gobiernos locales y regionales para atender el gasto de implementación y ejecución de las medidas socioeducativas y de protección.

En cuanto a la responsabilidad penal, el Decreto Legislativo N°990 modifica la edad de 12 a 14 años, y en el caso de infracción a la ley penal, establece que el niño y adolescente menor de 14 años será sujeto de medidas de protección y el adolescente mayor de 14 años de edad, a medidas socioeducativas.

Además eleva el tiempo de duración de la medida socioeducativa de privación de la libertad o Internación a seis (06) años, duplicando de esta manera el tiempo previsto en la Ley N°27337 que era, antes de la modificatoria de tres (03) años, en contraposición a lo que dispone la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (CDN), en su Artículo 37:

“Los Estados partes velarán porque ..b) Ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente.

La detención, el encarcelamiento o prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad a la ley y se utilizará tan solo como medida de último recurso y durante el periodo más breve que proceda”¹⁸

El Estado en este caso actúa dentro de una lógica absolutamente represiva, más propia de la doctrina de la situación irregular y lejos de entender y actuar frente a las condiciones que generan las expresiones de violencia juvenil, reforzando una respuesta exclusivamente penal, sobre criminalizadora (aumento de conductas delictivas) y sobre penalizadora (incremento de las sanciones). De este modo el Estado canaliza el pedido de algún sector de la población que se siente amenazada por el aumento de la inseguridad ciudadana, olvidando su función y responsabilidad promotora y protectora de derechos.

Además de acuerdo a grandes juristas como Christian Hernández Alarcón¹⁹, dicha norma, “configura el tipo penal de pandillaje pernicioso, como un tipo autónomo, cometido únicamente por adolescentes, lo cual es

¹⁶ Decreto Legislativo N°990, del 21 de julio de 2007. Disponible en <http://www.congreso.gob.pe>

¹⁷ Tiene como antecedente el Decreto Legislativo N°899, “Ley contra el Pandillaje Pernicioso”, del 26 de mayo de 1998, que lo define como el “grupo de adolescentes mayores de doce y menores de 18 años de edad, que se reúnen y actúan para agredir a terceras personas, lesionar la integridad física o atentar contra la vida de las personas, dañar los bienes públicos o privados u ocasionar desmanes que alteren el orden interno”.

¹⁸ UNICEF. Comité Español, junio de 2006. Disponible en <http://dds.cepal.org>

¹⁹ Christian Hernández Alarcón es Magister en Derecho con mención en Ciencias Penales por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Fiscal Adjunto Provincial Titular de Familia de Lima, autor de Comentarios al Decreto Legislativo 990 que modifica la Ley 27337, Código de los Niños y Adolescentes referente al Pandillaje Pernicioso. Disponible en <http://iejs.net>

discutible desde el punto de vista constitucional, pues la configuración de la figura penal para los adultos, debe ser completada a partir de la norma dada para los adolescentes, pese a que con la modificación del Artículo 148 A del Código Penal, también reprime la participación además de la instigación e inducción”.

En el Examen de los Informes presentados por los Estados partes en virtud del Artículo 44 de la Convención sobre los Derechos del Niño²⁰, El Comité de los Derechos del Niño observa las discrepancias entre algunas leyes internas y la Convención, particularmente los referidos a la Ley de pandillaje pernicioso que establece que los menores de 18 años en conflicto con la ley podrán ser privados de libertad por un periodo de hasta seis años, y la Ley que protege a los menores de edad de la mendicidad o llamada “ley de mendicidad” (N°28190)²¹, recomendando la derogación de dichas normas, contrarias al espíritu de la convención.

Ley de los CAR

La ley de Centros de Atención Residencial de Niñas, niños y Adolescentes, promulgada el 21 de diciembre del año 2007, tiene por objetivo regular el funcionamiento de los centros de atención residencial (llámese hogares, aldeas, villas, etc..) que albergan niñas, niños y adolescentes en situación de abandono o riesgo, brindándoles protección y atención integral²².

La ley consta de un título preliminar en donde queda plasmado el objetivo de la ley y la definición de un CAR, así como los principios rectores de la norma. Consta de 07 Títulos y disposiciones complementarias y una disposición final:

- Título I.- Versa sobre las condiciones para el ingreso y egreso de los niños y adolescentes a dichos centros
- Título II.- Trata de las obligaciones y responsabilidades de los CAR
- Título III.- Trata sobre las condiciones para el funcionamiento de los CAR
- Título IV.- Metodología de atención
- Título V.- La acreditación de los CAR
- Título VI.- Funciones del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social y de los Gobiernos Regionales y Locales
- Título VII.- Sobre la facultad sancionadora del MIMDES (ahora MIMP)

Uno de los principios rectores de la mencionada ley es el interés superior del niño, entendido como:

“En toda medida concerniente al niño, niña y adolescente que adopte el Estado a través de los poderes Ejecutivo, Legislativo y judicial, del Ministerio Público, Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y demás instituciones, así como en la acción de la sociedad, se considera el principio del interés superior del niño”

Asimismo se incorporan otros principios que se encuentran en diversos artículos de la CDN como el respeto y promoción de los derechos del niño, la igualdad y no discriminación, y la promoción y fortalecimiento de los vínculos familiares cuando estos no resulten perjudiciales para el desarrollo del niño.

En relación al derecho a vivir en familia, la ley expresa que se debe agotar los medios que permitan el retorno del niño a su familia de origen o la ubicación en su familia extensa, siempre que fuera posible y no atente contra su integridad. Establece que la institucionalización del niño debe ser considerada como la última opción o medida y de carácter transitorio.

Reglamento de la ley de los CAR

El Reglamento de la ley General de Centros de Atención Residencial de niñas, niños y adolescentes consta de 41 artículos y 04 disposiciones complementarias y tiene por finalidad alcanzar una óptima calidad de atención en su funcionamiento²³, y establece una serie de estándares de atención y requisitos, en el marco del principio del interés superior del niño, consagrado en la Convención sobre los Derechos del niño (CDN) y en el Código del Niño y del adolescente.

Instrumentos de política pública

El Acuerdo Nacional

²⁰ Comité de los Derechos del Niño. 41° periodo de sesiones. Observaciones finales del tercer informe periódico del Perú, 27 de enero de 2006

²¹ <http://seguridadidl.org.pe/normas/2004>.

²² Ley N° 29174

²³ Decreto Supremo N°008-2009-MIMDES

El Acuerdo Nacional es el conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y del consenso, luego de un proceso de talleres y consultas a nivel nacional, con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática.

La suscripción del Acuerdo Nacional se llevó a cabo en un acto solemne en Palacio de Gobierno, el 22 de julio de 2002, con la participación del entonces Presidente de la República, Alejandro Toledo, el Presidente del Consejo de Ministros, Roberto Dañino, y los principales representantes de las organizaciones políticas y de la sociedad civil integrantes del AN.

Entre las 29 políticas acordadas por todos los sectores sociales participantes, la décimo sexta está referida al fortalecimiento de la familia y la protección y promoción de la niñez, adolescencia y juventud, garantizando el bienestar y la vida digna de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, principalmente de aquellos en situación de vulnerabilidad por encontrarse en riesgo, pobreza o exclusión social:

Décimo Sexta Política de Estado

Fortalecimiento de la Familia, Protección y Promoción de la Niñez, la Adolescencia y la Juventud

Nos comprometemos a fortalecer la familia como espacio fundamental del desarrollo integral de las personas, promoviendo el matrimonio y una comunidad familiar respetuosa de la dignidad y de los derechos de todos sus integrantes. Es política de Estado prevenir, sancionar y erradicar las diversas manifestaciones de violencia que se producen en las relaciones familiares. Nos proponemos, asimismo, garantizar el bienestar, el desarrollo integral y una vida digna para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, en especial de aquellos que se encuentran en situación de riesgo, pobreza y exclusión.

Promoveremos espacios institucionales y entornos barriales que permitan la convivencia pacífica y la seguridad personal, así como una cultura de respeto a los valores morales, culturales y sociales.

Con este objetivo el Estado:

- (a) Garantizará programas educativos orientados a la formación y al desarrollo de familias estables, basados en el respeto entre todos sus integrantes;*
- (b) Promoverá la paternidad y la maternidad responsables;*
- (c) Fortalecerá la participación y el liderazgo de las niñas, niños y adolescentes en sus centros educativos y otros espacios de interacción;*
- (d) Garantizará el acceso de las niñas, niños y adolescentes a una educación y salud integrales, al enriquecimiento cultural, la recreación y la formación en valores, a fin de fortalecer su autoestima, personalidad y el desarrollo de sus habilidades;*
- (e) Prevendrá todas las formas de violencia familiar, así como de maltrato y explotación contra niños, niñas y adolescentes, aportando a su erradicación;*
- (f) Prevendrá el pandillaje y la violencia en los jóvenes y promoverá programas de reinserción de los adolescentes infractores;*
- (g) Desarrollará programas especiales de atención a niños, niñas, adolescentes y jóvenes que sufren las secuelas del terrorismo,*
- (h) Fortalecerá el ente rector del sistema de atención a la niñez y a la adolescencia, las redes de Defensorías del Niño y Adolescente en municipalidades y escuelas, y los servicios integrados para la denuncia, atención especializada y sanción de casos de violencia y explotación contra aquellos;*
- (i) Fomentará programas especiales de recreación, creación y educación productiva y emprendedora de los más jóvenes;*
- (j) Implementará servicios de atención integral para adolescentes embarazadas, jefas de hogar menores de edad y parejas jóvenes;*
- (k) Fortalecerá sistemas de cuidado infantil diurno desde una perspectiva multisectorial;*
- (l) Apoyará la inversión privada y pública en la creación de espacios de recreación, deporte y cultura para los jóvenes, en especial de zonas alejadas y pobres;*
- (m) Promoverá que los medios de comunicación difundan imágenes positivas de la niñez, adolescencia y juventud, así como contenidos adecuados para su edad;*
- (n) Promoverá la educación sexual respetando el derecho de los padres de brindar la educación particular que crean más conveniente para sus hijos;*
- (o) Implementará programas de becas, capacitación u otras formas de apoyo que ayuden a una mejor formación intelectual y profesional de la juventud;*
- (p) Institucionalizar políticas multisectoriales para la reducción de la violencia familiar y juvenil; y*
- (q) Promoverá la institucionalización de foros juveniles sobre los asuntos de Estado.*

Objetivos de desarrollo del milenio

En la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas en el año 2000, todos los estados miembros se comprometieron conjuntamente a realizar acciones para avanzar en las sendas de la paz y el desarrollo humano. La Declaración del Milenio, entre otros muchos elementos, derivó en la aprobación de 08 Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)²⁴:

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
2. Lograr la enseñanza primaria universal.
3. Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer.
4. Reducir la mortalidad infantil.
5. Mejorar la salud materna.
6. Combatir el VIH/SIDA el paludismo y otras enfermedades.
7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.
8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Los Jefes de Estado se comprometieron a alcanzar los ODM -la mayoría de los cuales tiene metas precisas expresadas en términos cuantitativos- en 2015. También se comprometieron a reportar el avance hacia el cumplimiento de los ODM regularmente, por medio de Informes Nacionales (IODM).

En octubre de 2009 el Coordinador Residente de las Naciones Unidas y Representante Residente del PNUD en el Perú, Jorge Chediek, entregó al Presidente de ese entonces, Dr. Alan García, la evaluación de avances de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) del caso peruano, así como una serie de recomendaciones desprendidas del informe, de acuerdo al siguiente resumen:

- Los niveles de pobreza extrema en el Perú se redujeron del 23% en el año 1991 a 12,6% en el año 2008. Según destaca el informe, en el ámbito nacional se ha reducido la incidencia de pobreza en todos los departamentos del Perú, excepto en Huancavelica.
- La meta de desnutrición global registra el 81% de cumplimiento. Sin embargo, la desnutrición crónica afecta a más del 20% de niños y niñas menores de 5 años y el 30,9% de la población tiene déficit calórico. La anemia en niños es otro indicador crítico que afecta al 56.8% de niños menores de tres años. En los últimos años no se ha observado una mejora significativa.
- La mortalidad en niños menores de cinco años de edad muestra una reducción del 68% al año 2006, habiéndose alcanzado la meta ocho años antes de la fecha comprometida. La tasa de mortalidad infantil muestra diferencias entre uno a tres puntos entre departamentos, con la mejor situación en Lima (11.3) e Ica (10.8) frente a 29 en Huancavelica y 34 en Puno.
- En cuanto a la violencia contra la mujer, el informe indica que más del 40% de la población femenina entre los 15 y 49 años, manifiesta haber sufrido violencia por parte de su cónyuge. situación que no ha variado significativamente desde el año 2000.
- En el ámbito educativo, la universalización de la educación primaria en el Perú es un objetivo casi cumplido. En los últimos diez años, la tasa neta de matrícula ha fluctuado entre el 90.6%¹ y el 94.2%. Sin embargo, en las áreas rurales persisten las desigualdades de género al interior del país, hay bajas coberturas en la educación secundaria (76%) y superior (23%) y problemas de repitencia deserción y baja calidad.
- Respecto de la meta de lograr para el año 2015 el acceso a la salud reproductiva, el informe destaca que si bien el 99% de mujeres en edad fértil tiene conocimiento de métodos anticonceptivos, sólo el 71% de ellas utiliza alguno de ellos, sea moderno (48%) o tradicional (23%).
- En cuanto a la meta de haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA, el informe destaca que en el Perú, el VIH/SIDA se comporta como epidemia concentrada, con una prevalencia en la población general inferior al 1%, pero en grupos de alto riesgo mayor del 10%. Se ha reducido a 25%, el porcentaje de casos detectados en el nivel avanzado.
- En cuanto a la meta de incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente, hay avances importantes. En el Perú el consumo de sustancias agotadoras de la capa de ozono, como el clorofluorocarbonos (CFC), por ejemplo, fue de cero (0) en el 2007.

²⁴ Sistema de las Naciones Unidas en el Perú. (www.onu.org.pe)

- Con respecto al indicador de grado de inserción en la economía mundial, entre 2004 y 2008 las importaciones y exportaciones crecieron en 165.2%, para alcanzar una cifra de US\$ 59 968.3 millones de dólares americanos. Las exportaciones no tradicionales con mayor crecimiento en los últimos cuatro años, fueron las pertenecientes al sector químico, que creció 151%, seguido por el sector agropecuario y metal-mecánico, ambos con una tasa de crecimiento de 138%.

Entre las principales recomendaciones, Chediek puntualizó que la violencia de género casi no presenta cambios sustantivos y se debe trabajar en ese aspecto; que existe una necesidad de sofisticar, focalizar e incorporar la dimensión cualitativa en las políticas públicas de educación y las herramientas de medición de las mismas, argumentando que “a veces, los avances promedios esconden desigualdades”. Sobre este punto amplió, señalando que es necesaria la ampliación de la base tributaria y entender el gasto social como inversión “no como gasto” y finalmente, reiteró la urgencia de trabajar dinámicamente sobre los mecanismos de adaptación ante el cambio climático y apuntar a la conversión de la matriz energética, tema a tratarse en la cumbre de Copenhague de diciembre de 2009.

El Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2021

El Plan Estratégico Nacional denominado “PLAN BICENTENARIO: EL PERU HACIA EL 2021”, presentado por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN, fue aprobado el 22 de junio de 2011²⁵, se sustenta en la declaración Universal de los derechos Humanos, en el desarrollo concebido como libertad y en las Políticas de Estado del Acuerdo nacional, presentando seis ejes estratégicos:

1. Derechos fundamentales y dignidad de las personas
2. Oportunidades y acceso a los servicios
3. Estado y gobernabilidad
4. Economía, competitividad y empleo
5. Desarrollo regional e infraestructura
6. Recursos naturales y ambiente

Plan Nacional de Acción por la Infancia y la adolescencia 1012 - 2021

Antecedentes.-

La Convención sobre los Derechos del Niño, es una norma internacional de carácter vinculante que obliga a los Estados que forman parte a adecuar a sus legislaciones nacionales referidas al niño y a elaborar los Planes de Acción por la Infancia y Adolescencia.

Los acuerdos internacionales han generado cambios institucionales en el país. Se inicia el proceso de tránsito de una política del menor hacia la política de niñez y adolescencia, lo que ha significado que se implementaran Planes Nacionales de Acción por la Infancia así como otros dispositivos jurídicos y planes complementarios, es el caso del Plan Nacional de Nutrición y Alimentación, Plan Nacional de Población, la Ley de Protección frente a la Violencia Familiar, Ley de Adopciones, Ley General de la Persona con Discapacidad así como el Sistema de Reinserción Social del Adolescente Infractor.

A la fecha se han realizado cuatro Planes Nacionales por la Infancia: Para el período 1992-1995, para el quinquenio 1996-2000, para el 2002- 2010 y el último 2012-2021. Las políticas de infancia se implementaron a partir de dichos planes nacionales. Estos son:

1) *Plan Nacional De Acción Por La Infancia 1992-1995*, Este Plan Nacional estableció tres objetivos globales²⁶:

- ✓ *De supervivencia*: reducir la mortalidad infantil y mortalidad materna y ampliar el acceso de la población al agua y al saneamiento.
- ✓ *De desarrollo*: reducir la desnutrición grave y moderada, reducir la tasa de analfabetismo adulto y universalizar la educación básica y primaria.
- ✓ *De protección*: mejorar la protección de los niños, niñas y adolescentes en circunstancias especialmente difíciles.

Se establecieron programas en salud, Alimentación y Nutrición, Agua y Saneamiento, Educación y Menores en circunstancias especialmente difíciles, reportándose los siguientes avances:

- ✓ Disminución de la mortalidad infantil de 64 por mil nacidos vivos en 1991, a 43 por mil nacidos vivos en 1996. Casi 4 puntos por año por encima del promedio regional que fue de 2.5.
- ✓ Erradicación de la poliomielitis, certificada en 1994 por el Comité Internacional Especializado de la Organización Panamericana de Salud.

²⁵ Decreto Supremo N°054-2011-PCM

²⁶ PNAI 1992-1995: Por la Infancia Todo el Perú. Presidencia del Consejo de Ministros, 1992

- ✓ Reducción de la incidencia y de la mortalidad por sarampión, no habiéndose reportado muertes por esta causa durante 1995.
 - ✓ Aumento de la cobertura de vacunación en menores de un año, sobrepasando el 90%.
- 2) *Plan Nacional de Acción por La Infancia 1996-2000*, Este Plan Nacional de Acción al igual que el anterior estableció tres objetivos globales²⁷:

- ✓ *De supervivencia*: reducir la mortalidad infantil y mortalidad materna y ampliar el acceso de la población al agua y al saneamiento.
- ✓ *De desarrollo*: reducir la desnutrición crónica, reducir la tasa de analfabetismo adulto con énfasis en la reducción del analfabetismo femenino.
- ✓ *De protección*: implementar medidas que garanticen la plena aplicación de los derechos de la niñez y adolescencia, desarrollar programas de promoción sobre los derechos del niño así como Programas de protección a los niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad social.

El PNAI 1996-2000 comprendió los programas interinstitucionales referentes a salud, Alimentación y Nutrición, Educación, Agua y Saneamiento y Promoción y Protección de la Niñez y la Adolescencia.

Los resultados alcanzados por los PNAI, son más visibles en salud, por el proceso de reforma que este sector desarrolló en los últimos años; sin embargo, pese a reducir la mortalidad infantil (entre 1986 y 1996 descendió en un 34%), más de 21 mil 458 niños y niñas mueren anualmente antes de cumplir un año de edad. A nivel de vacunación se ha elevado la cobertura, especialmente en las zonas más urbanas. Si bien se ha conseguido disminuir la prevalencia de la desnutrición crónica, hay un déficit de micronutrientes, la anemia es el mayor problema. Los resultados en educación están muy relacionados con las campañas realizadas en los últimos años con relación a la universalización de la matrícula, aun cuando persiste un alto grado de deserción, repitencia e ingreso tardío. Un millón 381 mil de jóvenes de quince años y más no saben leer ni escribir.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, manifestó el año 2000²⁸ que, a pesar de mejoras en indicadores económicos, en general en los últimos años la situación de los niños en el Perú no había tenido grandes mejoras. Según el índice desarrollo de la niñez²⁹, 16 de los 24 departamentos del país se encontraban en niveles bajos o muy bajos en el desarrollo de la niñez.

- 3) *Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2002-2010*³⁰, (PNAIA), es un instrumento de política pública, documento marco de los programas y estrategias que comprometen a los ciudadanos y a las autoridades del Perú a garantizar los derechos de los niños y las niñas de 0 a 17 años de edad. El PNAIA fue elaborado con un enfoque de derechos, de género y de diversidad cultural. Sus cuatro objetivos estratégicos se encuentran organizados por ciclo de vida³¹:

- ✓ Asegurar una vida sana para niños y niñas de 0 a 5 años de edad.
- ✓ Ofrecer una educación básica de calidad para todos los niños y niñas de 6 a 11 años de edad.
- ✓ Crear espacios de participación para los y las adolescentes de 12 a 17 años de edad y promover su desarrollo pleno.
- ✓ Instituir un sistema de garantías para la protección de los derechos del niño, niña y adolescente.

Sus objetivos tienen 22 resultados esperados, que abordan casi el conjunto de la problemática de la niñez, y son coincidentes con lo planteado en políticas adoptadas a nivel internacional y nacional, tales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y el Acuerdo Nacional (AN).

En relación a los resultados presentados mediante el documento: "Balance del Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia 2002-2010"³², se advierten avances en el cumplimiento de metas en la disminución de la mortalidad materna e infantil, controles prenatales y parto institucional, vacunación de los niños y niñas menores de un año, así como en la lactancia materna exclusiva en los primeros meses de vida. También se registra un avance importante en la política de universalizar el registro de nacimientos y la documentación, contribuyendo a la inclusión e identidad (derecho al nombre) y en materia normativa de protección, aunque se requiere mejorar la articulación de esfuerzos intersectoriales y promover su cumplimiento.

²⁷ PNAI 1996-2000: La Niñez Primero. Presidencia de la República, 1997

²⁸ OEA. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2000

²⁹ INEI, 2000

³⁰ Decreto Supremo N°003-2002-PROMUDEH

³¹ <http://www.unicef.org/peru>. Consulta el 18 de julio de 2012

³² Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. Sub-dirección del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia. Disponible en <Http://www.mimdes.gob.pe>, 2011.

Si bien en educación inicial se ha ampliado la cobertura y en educación básica más niños y niñas culminan su educación primaria y secundaria, existen aún grandes brechas y desigualdades entre el ámbito urbano y rural. Con respecto al trabajo infantil, el mismo informe señala que no se evidencia una disminución, tampoco se evidencian programas articulados en la prevención de la violencia adolescente, y no se ha reducido el consumo de drogas legales e ilegales en adolescentes.

4) *Plan Nacional de Acción por la Infancia y la adolescencia 2012 – 2021*³³ (PNAIA 2021) se ha propuesto alcanzar los siguientes objetivos estratégicos:

- ✓ Garantizar el crecimiento y desarrollo integral de niñas y niños de 0 a 5 años de edad.
- ✓ Garantizar la continuación del crecimiento y desarrollo integral de niñas y niños de 6 a 11 años de edad.
- ✓ Consolidar el crecimiento y desarrollo integral de las y los adolescentes de 12 a 17 años de edad.
- ✓ Garantizar la protección de las niñas, niños y adolescentes de 0 a 17 años de edad.

Con referencia a las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales, como resultado esperado N°22 del cuarto objetivo estratégico, el PNAIA propone: “niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales se integran a una familia”:

“Hecho preocupante para muchas niñas, niños y adolescentes es la situación de institucionalización en que se encuentran en diferentes Centros de Atención Residencial (CAR) públicos y privados, que debiendo funcionar como instituciones transitorias suelen devenir en permanentes para muchas de ellas y ellos”.

“Por otra parte, existe la preocupación de que una de las causas del ingreso a los CAR es que se acepta como motivo situaciones de pobreza o pobreza extrema, cuando los ingresos deben darse únicamente como ultima opción”.

“Asimismo, también es preocupante los motivos por los que permanecen, el enfoque sobre el cuidado que reciben, las dificultades del Estado para implementar políticas de reinserción familiar; así como también, es necesario reforzar las capacidades de las y los adolescentes que egresan de los CAR cuando cumplen la mayoría de edad, para una reinserción efectiva en la sociedad”.

“En este sentido, la política del país para esta población se orienta a la implementación de estrategias dirigidas a proporcionarles condiciones de vida familiar y relaciones sociales estables, que aseguren su calidad de vida y potencien su desarrollo humano”.

Como meta al 2021 se plantea que un tercio de las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales se integran a su seno familiar o se integran a un grupo familiar de manera definitiva³⁴, mediante la implementación de diversas estrategias:

- Implementación de mecanismos de reinserción familiar
- Modificar la ley N°26981 del sistema Nacional de Adopciones y su reglamento, que permita garantizar el interés superior del niño, niñas y adolescente.
- Promover la agilización de los procedimientos que declaran el estado de abandono del niño, niña y adolescente.
- Priorizar la modernización y funcionamiento adecuado de los CAR
- Brindar apoyo a las familias que no cumplen con brindar el cuidado parental adecuado.
- Implementar medidas a fin de garantizar que en todos los procedimientos se considere la opinión de las niñas, niños y adolescentes.

Programas y servicios

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables – MIMP es el encargado de formular, ejecutar y evaluar políticas y normas orientadas a promover la igualdad de oportunidades y contribuir a superar la inequidad, exclusión y violencia social, especialmente de la infancia, adolescencia, la mujer y el adulto mayor³⁵; para el logro de dichos objetivos, brinda diferentes servicios de protección a la infancia vulnerable a través de programas y proyectos sociales:

1) Programa Integral Nacional para el bienestar Familiar - INABIF

Antecedentes.-

³³ MIMP. Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012 – 2021. Lima, abril 2012.

³⁴ Línea base calculada teniendo en cuenta como numerador 1,232 niños, niñas y adolescentes integrados a una familia, sea por adopción (258) y reinserciones familiares de los CAR del INABIF 2010 (872) y del Puericultorio Pérez Aranibal (102). PNAIA 2012-2021, abril 2012.

³⁵ http://www.mimdes.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=1568&Itemid=190.

La institucionalización de niños y adolescentes en nuestro país se remota al año de 1892, donde la religiosa Ermelinda Carrera crea un albergue para asistir a las hijas de las reclusas de la cárcel de mujeres, posteriormente reconocida como "Casa de Educandas".

El 21 de mayo de 1902, el Congreso aprueba una Ley que establece la apertura de la "Escuela Correccional de Varones" la cual tendría como objetivo primordial, reformar a los menores que observasen una conducta "inmoral". Dicho correccional, el primero en el Perú, ocupó un viejo local ubicado en las afueras de Lima, en el entonces alejado distrito de Surco, dependiendo del Ministerio de Justicia, Beneficencia, Culto e Instrucción, de aquella época.

En 1932 el gobierno de turno firma un convenio con la congregación "San Juan Bautista de la Salle", por el cual los miembros de esta comunidad religiosa se encargarían de la dirección y administración del Correccional. Como primera medida se cambia el nombre del establecimiento por el "Reformatorio de Menores", imprimiéndose una marcada influencia religiosa. En 1941 se produce un incendio en el local de Surco, por lo que los menores son trasladados al local del Colegio Japonés, el cual había sido confiscado por el Gobierno como consecuencia de la guerra; el mismo que actualmente ocupa la Gran Unidad Escolar "Teresa Gonzáles de Fanning", en Jesús María.

En el año de 1938 se crea el Hogar Transitorio N° 01 con el fin de albergar a niños huérfanos, fusionándose luego con el hogar de menores conocido como "pájaros fruteros". El 12 de Julio de 1945 se inauguró el local ubicado a la altura de la cuadra 17 de la Av. Costanera, en donde se encuentra actualmente el Centro Juvenil de Lima (popularmente conocido como "Maranguita"), con el nombre de "Instituto Reeducacional de Menores", siendo Presidente de la República el Dr. Manuel Prado. Durante su gobierno se abren institutos similares en las principales ciudades del país.

En 1962 se decreta la finalización del Convenio suscrito con la Congregación de La Salle, luego de casi 30 años de administración. Así el Instituto retorna a la Dirección de Asistencia Social y Tutela de Menores del Ministerio de Justicia y Culto. El 1º de julio de ese mismo año entra en vigencia el "Código de Menores", el cual introduce una serie de innovaciones en la política metodológica de tratamiento, como los Servicios Técnicos, Gabinetes de Observación y Orientación, Secciones Preventivas y Atención Multidisciplinaria. En 1963, en concordancia con las nuevas concepciones de intervención, el instituto recibe el nombre de "Centro Piloto".

En diciembre de 1969 se desactiva el Ministerio de Justicia, por lo que el instituto pasa al Ministerio de Salud, decretándose la reorganización total de todos los institutos de tutela del país, imprimiendo un criterio psiquiátrico farmacológico al tratamiento reeducativo. En el año de 1973, conforme al D. L. N°19326 (Ley de la Educación), todos los centros de tutela pasan a formar parte de la Dirección de Educación Especial, en el área la Irregularidad Social del Ministerio de Educación, dando cierto criterio pedagógico al tratamiento, al mando de docentes y con un régimen tipo militar.

En 1977 se implementó el departamento de Normas Educativas y Programación, conducente a diseñar programas de tratamiento en donde la función de tutoría es resaltada conjuntamente con la labor psicológica y de servicio social. El 09 de enero de ese año, el Gobierno de turno aprueba el D. L. N° 21993, creándose el Instituto Nacional de Promoción al Menor y la Familia (INAPROME), del cual pasan a depender los centros de Tutela a partir de enero de 1978. Por medio del D. L. N°118 del 12 de junio de 1981, recibe el nombre de Instituto Nacional de Bienestar Familiar (INABIF), Organismo Público Descentralizado dependiente del Ministerio de Justicia, procediéndose a su reestructuración. El 22 de agosto de 1985, el Ministerio de Justicia declara en intervención al INABIF. En 1987 se apertura un cambio metodológico hacia un tratamiento más educativo, pasando a un trabajo de equipos de Tratamiento. Desde los años 70 se crean hogares transitorios en todo el país, con el fin de no desarraigar aún más a los niños de sus lugares de origen y familias.

El 25 de septiembre de 1991, el INABIF pasa a depender del Ministerio de la Presidencia, orientando sus políticas hacia la promoción, prevención, protección y atención de los entonces denominados "menores en circunstancias especialmente difíciles" y familias de extrema pobreza, con una política de Humanización y Apertura Institucional. En diciembre de 1992 se promulga el D. L. 26102 (Código de los Niños y Adolescentes), el cual introduce los principios contenidos en la Convención Sobre los Derechos del Niño, considerando al niño como un Sujeto de Derecho, el cual merece un trato digno y especial de acuerdo a su edad.

Mediante el Decreto Legislativo N° 866, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano (PROMUDEH), de fecha 25 de octubre de 1996, se transfiere al Poder Judicial, las funciones relacionadas con la rehabilitación para la reinserción en la sociedad de los adolescentes infractores de la ley penal, que hasta entonces se encontraban a cargo de la Dirección de

Integración Social del INABIF, y de esta manera se logra la separación física y metodológica de los niños y adolescentes por abandono, de aquellos adolescentes que habían cometido algún delito.

A través del Decreto Legislativo N° 830, "Ley del Instituto Nacional de Bienestar Familiar", de fecha 12 de julio de 1996, se fijan las políticas, objetivos y metas institucionales y a partir de la promulgación de la Ley N° 26918, se constituyó como el Órgano Rector del Sistema Nacional para la Población en Riesgo, con la finalidad de dirigir las actividades del Estado y convocar a la comunidad en general para la promoción, atención y apoyo a niños, adolescentes, jóvenes, mujeres, adultos mayores y en general a toda persona en situación de riesgo y abandono o con problemas psicosociales o corporales que menoscaben su desarrollo humano.

Cabe mencionar que mediante la Ley Orgánica N° 27779, publicada el 11 de Julio del 2002, en el Diario Oficial El Peruano, quedó modificada la estructura ministerial del Poder Ejecutivo incorporándose en ella al Ministerio de La mujer y Desarrollo Social – MIMDES, estableciéndose que el MIMDES diseña, propone y ejecuta la política de desarrollo social y humano promoviendo la equidad de género y la igualdad de oportunidades para la mujer, la niñez, la tercera edad y las poblaciones en situación de pobreza y pobreza extrema, discriminadas y excluidas³⁶.

Mediante Ley N° 27793 publicada el 25 de Julio del 2002, en el Diario Oficial El Peruano quedó modificada la estructura orgánica básica del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social – MIMDES, la misma que fue desarrollada en el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) aprobado con acuerdo de Consejo de Ministros por Decreto Supremo N° 008-2002-MIMDES, publicado el 27 de agosto del 2002.

Culminado el proceso de fusión por absorción, de los organismos públicos descentralizados COOPOP, INABIF, PAR, PRONAA y FONCODES, en el MIMDES y el proceso de reestructuración y reorganización sectorial; mediante Decreto Supremo N° 011-2004-MIMDES publicado el 7 de enero de 2005 se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, el cual fue modificado por Decreto Supremo N° 006-2007-MIMDES publicado el 22 de junio de 2007.

Mediante la Ley N° 29792 de fecha 20 de octubre de 2011, se crea la Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – MIDIS, así como el Sistema de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS), transfiriéndose del MIMDES las funciones y los programas FONCODES, PRONAA, GRATITUD y WAWA WASI³⁷. En la Segunda Disposición Complementaria Final, se delega al Poder Ejecutivo la facultad de legislar a fin de que elabore y aprueba la Ley de organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social en la que se precise sus nuevas competencias y estructura, y de este modo evitar duplicidad o superposición de competencias.

Es así que el 20 de enero de 2012 se publica en el Diario Oficial "El Peruano", el Decreto Legislativo N°1098, que aprueba la Ley de Organización y Funciones del "Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables"³⁸, estableciéndose que su finalidad (Artículo 3°), es la siguiente:

"El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables diseña, establece, promueve, ejecuta y supervisa políticas públicas a favor de las mujeres y de las poblaciones vulnerables consideradas como grupos de personas que sufren discriminación o situaciones de desprotección: niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad, desplazados y migrantes internos, con el objetivo de garantizar sus derechos, con visión intersectorial".

Funciones el INABIF.-

Dentro de esta nueva estructura, el Programa Integral Nacional para el bienestar Familiar INABIF es un Programa del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables - MIMP, que tiene a su cargo la promoción atención y apoyo a niños, niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres, adultos, adultos mayores y en general a toda persona en situación de riesgo y abandono o con problemas psicosociales o corporales que menoscaben su desarrollo humano, a fin de alcanzar su bienestar y desarrollo personal, fortaleciendo y desarrollando sus capacidades para convertirlos en personas útiles a la sociedad, comunidad y familia en particular. El INABIF, tiene a su cargo el Sistema Nacional para el Desarrollo de la Población en Riesgo, ejerciendo las funciones de órgano rector. Bajo el citado marco,

³⁶ Reseña histórica del ministerio de la Mujer y Poblaciones vulnerables, 09 de julio de 2012. Disponible en: <http://www.mimdes.gob.pe>

³⁷ Ley de creación, organización y funciones del Ministerio de desarrollo e Inclusión Social. Portal del Estado Peruano. Disponible en: <http://www.peru.gob.pe>, Junio 2012.

³⁸ Normas Legales. www.elperuano.com.pe, Año XXIX-N°11688

coordina, supervisa y evalúa la gestión de las Sociedades de Beneficencia y Juntas de Participación Social³⁹.

Con el fin de garantizar el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes residentes en los CAR en base al respeto y promoción de sus derechos, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, aprobó mediante la Resolución Ministerial N°080-2012-MIMP de fecha 04 de abril de 2012, el "Manual e intervención en centros de Atención Residencial de Niñas, Niños y Adolescentes sin Cuidados Parentales"⁴⁰, el mismo que establece los lineamientos, enfoques, metodología, procesos y procedimientos a seguir en sus intervenciones con la población acogida que haga posible su reintegración familiar, adopción o reinserción social.

Los principios que sustentan el Manual son los siguientes:

- a) El interés superior del niño: En todas las medidas concernientes a niños, niñas y adolescentes que adopte el Estado a través de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, Ministerio Público, Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y demás instituciones, así como en el marco de la actuación de la sociedad en general, se considera como prevaleciente el principio del interés superior del niño y el respeto a sus derechos, de acuerdo a lo dispuesto por la Convención sobre los Derechos del Niño, que establece el bienestar del niño y de la niña como fundamento de cualquier decisión a tomarse respecto a sus personas.
- b) Respeto y promoción de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Las instituciones que administran los Centros de Atención Residencial – CAR velarán por la promoción y el respeto de las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derecho. Esta premisa será aplicada en la dinámica institucional, la vida cotidiana y en la proyección de las acciones para su futuro, así como en todos los ámbitos en los que se desenvuelven.

Vivir en una familia y fortalecer los vínculos familiares: Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a vivir, crecer y desarrollarse en el seno de una familia, y quienes carecen de familia natural lo tienen a crecer en ambientes familiares adecuados. Por tanto, en todo Centro de Atención Residencial se debe promover y fortalecer la conservación de los vínculos familiares, siempre que éstos no signifiquen un riesgo evidente para la integridad de la niña, niño o adolescente.

- c) Subsidiariedad: Producidas las causas que ameriten el retiro del niño, niña o adolescente de su entorno familiar, deben agotarse los medios que permitan el retorno a su familia de origen o su integración en la familia extensa, siempre que sea posible y no atente contra su integridad. La institucionalización de la niña, niño y adolescente tiene carácter subsidiario y, como tal, debe considerarse como última opción o medida.

Transitoriedad: Toda medida destinada a llevar a una niña, niño y adolescente a un CAR es de carácter transitorio, prevaleciendo su derecho a vivir en familia. Los CAR tendrán programas orientados a desarrollar acciones destinadas a asegurar que la medida sea transitoria.

Igualdad y no discriminación: Las niñas, niños y adolescentes no podrán ser discriminados por motivos de raza, condición física, discapacidad, color, sexo, idioma y lengua, religión, ni opinión, ni ser víctimas de maltrato, debiendo recibir una atención que permita su integración social y, de ser posible, su integración familiar. Los CAR, independientemente de la denominación que tengan sus programas de atención, deben promover la inclusión en el marco del respeto a los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Participación en la sociedad y derecho a la opinión: Las niñas, niños y adolescentes que viven en un CAR deben establecer relaciones de interacción y participación activa con otros miembros y/o instituciones dentro y fuera de la comunidad. Se debe respetar el derecho del niño a ser oído y que sus opiniones sean tomadas en cuenta, en concordancia a su desarrollo evolutivo y sobre la base del acceso a la información necesaria. Sus opiniones serán tomadas en cuenta según su edad y grado de madurez

En dicho Manual se presentan enfoques teóricos y humanísticos que sustentan la intervención con las niñas, niños y adolescentes residentes, entre los que destacan:

Enfoque de derechos, Este enfoque emanado de la mencionada Convención, considera que cada niño es un ser humano único y valioso con derecho a la vida y a la supervivencia. De la misma manera considera el desarrollo integral para completar su potencial, la participación a través del ejercicio de su ciudadanía y la protección frente a situaciones que vulneren sus derechos. Este enfoque asume una nueva concepción del

³⁹ <http://www.inabif.gob.pe>. Consulta 20 de junio de 2012.

⁴⁰ <http://www.mimp.gob.pe>. Consulta 09 de julio de 2012.

niño en sus relaciones con la familia, la sociedad y el Estado, dejando atrás la idea predominante del niño definido a partir de sus necesidades o carencias.

- **Enfoque de familia**, La familia constituye el medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños. Reconociendo que para el pleno y armonioso desarrollo de la personalidad de los niños y niñas se debe crecer en el seno de su familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión; por tanto la familia debe recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad. Asume, además, que el niño sólo podrá ser separado de su familia cuando la convivencia con ésta afecte su interés superior, entonces será el Estado quien determine las medidas de protección necesarias, y garantizará el apoyo pertinente para que en el menor tiempo posible le sea restituido su derecho de vivir en una familia.

También establece que:

“En el caso de los niños que tengan que estar protegidos en una institución, el Comité de las Naciones Unidas exhorta a los Estados parte, que sea el último recurso a usarse. Recomienda, además, velar porque existan instituciones adecuadas para atenderlos, debiendo revisar periódicamente el trato que reciben. De la misma manera que impulsa que existan mecanismos de queja, disponibles y accesibles para los niños y niñas acogidos en una institución”⁴¹.

En relación a la restitución del derecho de vivir en familia el Manual establece que los niños, niñas y adolescentes que por diferentes circunstancias se encuentren privados de los cuidados de su propia familia biológica, tienen derecho a disfrutar una vida familiar plena y por tanto la ley contempla medidas de protección temporales o permanentes que serán determinadas por las autoridades administrativas o judiciales, según corresponda. Estas medidas son las siguientes:

MEDIDAS TEMPORALES DE PROTECCIÓN
1. Acogimiento familiar (o colocación familiar). Consiste en delegar temporalmente a una persona o núcleo familiar debidamente capacitado, la atención integral de un niño, niña o adolescente sin cuidados parentales, con la obligación de cuidarlo, alimentarlo y educarlo. Con ello se pretende integrar al niño, niña o adolescente a una vida familiar, por el tiempo que sea necesario para ser reinsertado a su familia nuclear o extensa, y cuando esto no sea posible a una familia adoptiva.
2. Acogimiento institucional. Se delega temporalmente a un CAR la atención integral de un niño, niña o adolescente sin cuidados parentales, por el tiempo que sea necesario para ser reinsertado a su familia nuclear o extensa, y cuando esto no sea posible a una familia adoptiva.
MEDIDAS PERMANENTES DE PROTECCIÓN
1. Reinserción Familiar. Es el proceso de reintegración de un niño, niña o adolescente, que vive en un CAR o Programa de Acogimiento Familiar, a la vida en su familia de origen, nuclear o extensa.
2. Adopción. Medida de protección al niño y al adolescente por la cual, bajo la vigilancia del Estado, se establece de manera irrevocable la relación paterno-filial entre personas que no la tienen por naturaleza. En consecuencia, el adoptado adquiere la calidad de hijo del adoptante y deja de pertenecer a su familia consanguínea ⁴² . La ley establece unos requisitos mínimos para quienes quieran adoptar. Para llevar a cabo esta medida, se requiere desarrollar un proceso de integración entre la familia o persona adoptante y el niño, la niña o adolescente que vive en un CAR o en un Programa de Acogimiento Familiar.
3. Reinserción Social. Es la inserción progresiva al medio social del adolescente que vive en un CAR o Programa de Acogimiento Familiar, y que no cuenta con un soporte familiar adecuado, o carece de familia y no es sujeto de adopción. Este proceso requiere de la aplicación de diversas estrategias de preparación, acompañamiento y seguimiento, tendientes al desarrollo de su autonomía, culminando en la independización de la institución.

⁴¹ MIMP. Manual de Intervención en Centros de Atención Residencial de Niñas, Niños y Adolescentes sin Cuidados Parentales. Abril de 2012, pp 11.

⁴² Artículo N° 15 del Código de Niños y adolescentes

2) La Unidad Gerencial de Investigación Tutelar del INABIF - UGIT

Mediante Ley N° 28330 - Ley que modifica diversos artículos del Código de los Niños y Adolescentes, de fecha 13 de Agosto del 2004, se dispuso conforme se desprende de la Quinta Disposición Transitoria y Final, que el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social- MIMDES, asumía competencia en materia de Investigación Tutelar de manera progresiva a partir de los 90 días hábiles de la entrada en vigencia de la presente Ley. Asimismo se dispuso que el Poder Judicial continuará asumiendo la competencia de las investigaciones tutelares, respecto de los procesos que no sean transferidos⁴³.

Mediante Decreto Supremo N° 011-2005-MIMDES, de fecha 15 de Noviembre del 2005, se aprobó el Reglamento de los Capítulos IX y X del Título II del Libro Cuarto del Código de los Niños y Adolescentes, modificados por la Ley N° 28330, señalándose en la Tercera Disposición Complementaria, Transitoria y Final, que durante el primer año de vigencia de dicho Reglamento, el MIMDES asumirá de manera progresiva competencia en las provincias de Lima y Callao respecto de las investigaciones tutelares que vienen siendo impulsadas por la Secretaría Nacional de Adopciones y de los nuevos procedimientos que se inicien; asimismo, en la citada Disposición Complementaria, Transitoria y Final se dispuso que mediante Resolución Ministerial, el MIMDES determinará las condiciones y oportunidades para la asunción de la competencia a nivel nacional.

Mediante Resolución Ministerial N° 177-2006-MIMDES, de fecha 17 de Marzo del 2006, se establece que el MIMDES asume de manera progresiva, la competencia respecto de las investigaciones tutelares impulsadas por la Secretaría Nacional de Adopciones y de nuevos procedimientos⁴⁴.

3) La Secretaria Nacional de Adopciones - SNA

Es la Autoridad central responsable de proponer la política y normatividad en materia de adopción, conducir y supervisar los procesos de adopción administrativa a nivel nacional e internacional, garantizando a niños, niñas y adolescentes con declaración de abandono y susceptibles de ser adoptados, su derecho a vivir y desarrollarse en una familia⁴⁵.

El MIMP reconoce que vivir en familia, es un derecho básico y fundamental para el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes, por lo que a través de la Secretaría Nacional de Adopciones, desarrolla el Programa Nacional de Adopciones orientado a brindar un hogar definitivo a cada niña, niño o adolescente susceptible de ser adoptado, respetando el interés superior de éstos, así como la selección rigurosa de las eventuales familias adoptantes. Se promueve la adopción nacional bajo el principio de subsidiaridad de la adopción internacional y todo ello bajo un enfoque de procesos y de mejora continua.

En el siguiente cuadro se puede apreciar el número de niñas y niños adoptados en los últimos 05 años a nivel nacional⁴⁶

AÑO	TOTAL
2007	225
2008	239
2009	246
2010	258
2011	204
2012	78

Conclusiones

- Las normas internacionales y el marco jurídico nacional garantizan el derecho de los niños, niñas y adolescentes a vivir en familia como el medio social natural que le permitirá desarrollar sus potencialidades emocionales, físicas, espirituales y sociales.

⁴³ <http://www.inabif.gob.pe>

⁴⁴ MIMDES. Programa Integral Nacional para el bienestar Familiar. Protocolo de intervención "Instructivo legal, social, psicológico y de salud de la Unidad Gerencial de Investigación Tutelar. Julio 2011

⁴⁵ MIMP. Secretaria Nacional de Adopciones. <http://mimp.gob.pe>. Consulta 09 de julio 2012

⁴⁶ Elaborado por la Secretaria Nacional de Adopciones del MIMP. Estadísticas al 31 de mayo de 2012. <http://mimp.gob.pe>. Consulta 09 de julio 2012

- Es responsabilidad del Estado salvaguardar el pleno ejercicio y goce de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, principalmente de aquellos que se encuentran en una situación de vulnerabilidad, quienes requieren de una protección especial mediante el desarrollo de políticas públicas, planes y programas de promoción y restitución de derechos, entre ellos el derecho a vivir en familia.
- Toda decisión que adopte una autoridad administrativa o judicial que afecte o comprenda a un niño, niña o adolescente se debe fundamentar en el principio del Interés Superior del Niño como principio rector y garantista del pleno ejercicio de sus derechos y bienestar, por tanto debe ser escuchado y sus opiniones tomadas en cuenta.
- Los niños, niñas y adolescentes que están protegidos en una institución o Centro de Atención Residencial (CAR), deben ejercer sus derechos y es responsabilidad del Estado garantizar las óptimas condiciones organizativas, infraestructura, educativas y emocionales de las instituciones que los albergan, así como el trato que reciben, entendiendo que dicha medida de protección se realizará como último recurso a usarse y por el más breve plazo posible, priorizándose su pronta reinserción al medio familiar de origen o a otro que le garantice sus derechos fundamentales, de vivir en un ambiente armonioso, amoroso y estimulante.

Referencias bibliográficas

- Plan Internacional (2009). La Convención sobre los Derechos del Niño. Lima: Hilmar S.A
- Aldeas Infantiles SOS España (2009). Directrices sobre las modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños. Madrid: Aldeas Infantiles SOS Internacional editores.
- República del Perú. Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. (2010). Código de los Niños y Adolescentes. Lima: J&O Editores
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2012). Plan de Acción del Programa de País 2012 - 2016 (CPAP) entre el Gobierno de la Republica del Perú y el PNUD. Lima
- República del Perú. Defensoría del Pueblo. (2012). 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: Serie Informes Defensoriales. Informe N°150
- República del Perú. Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (2010). Las Familias en el Perú. Boletín Trimestral sobre la situación de las familias. N°. Lima
- Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar – RELAF (2011). Niñez y adolescencia institucionalizada: visibilización de graves violaciones de DDHH. Buenos Aires: Serie Publicaciones sobre niñez sin cuidados parentales en América Latina: Contextos, causas y respuestas. Buenos aires.
- Save the Children. (2005). Programación de los derechos del Niño. Como aplicar un enfoque de derechos en la programación. Un manual para los miembros de la alianza Internacional Save the Children. (2da Ed.). Lima: DINA
- UNICEF (2009). Estado mundial de la infancia. Conmemoración de los 20 años de la Convención sobre los Derechos del Niño. Edición especial. Nueva York: UNICEF.
- Aguilar, G. (2008). El Principio del Interés Superior del Niño y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Estudios Constitucionales, Año 6, N°1. Centro de Estudios Constitucionales. Chile: Universidad de Talca.
- República del Perú. Defensoría del Pueblo (2009). Compendio de normas básicas sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Tomo I. Lima: Impresiones comerciales SAC.
- Save the Children. Suecia (2003). Diagnóstico sobre la situación de niñas, niños y adolescentes en 21 países de América Latina. Lima: Imagen
- Liebel, M y Martínez, M. (2009). Infancia y derechos Humanos. Hacia una ciudadanía participante y protagonista. Lima: IFEJANT

Autor:

Gian Franco Vacchelli Sicheri

vacchelli86@hotmail.com